



The Hague Centre
for Strategic Studies

Hoe moet Rusland worden afgeschrikt?

Rob de Wijk, Frank Bekkers en Tim Sweijts

December 2022





The Hague Centre
for Strategic Studies

Hoe moet Rusland worden afgeschrikt?

Authors:

Rob de Wijk, Frank Bekkers en Tim Sweijts

Cover photo source:

Ministry of Defence of the Russian Federation

ISBN/EAN: 9789083254173

December 2022

© *The Hague* Centre for Strategic Studies. All rights reserved. No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from HCSS. All images are subject to the licenses of their respective owners.

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	1
1.	Inleiding	6
1.1.	Een nieuwe Koude Oorlog?	6
1.2.	Scenario's en randvoorwaarden	8
1.3.	Leeswijzer	9
2.	Het Russische perspectief op afschrikking	10
2.1.	Rancune tegen het Westen	10
2.2.	Voortgaande modernisering	12
2.3.	Oefeningen om de groeiende macht te demonstreren	13
2.4.	Grondslagen van het denken	14
2.5.	Nucleaire afschrikking	15
2.6.	Strategische afschrikking	17
2.7.	Actieve defensie	18
2.8.	Past Rusland zijn eigen doctrine toe?	21
2.9.	Subconclusie	25
3.	Het NAVO-perspectief op afschrikking	27
3.1.	Paradigmaveranderingen	27
3.2.	Afschrikingsconcepten door de tijd	28
3.3.	Hoe de NAVO collectieve verdediging organiseert	30
3.4.	Wijze van optreden	34
3.5.	Subconclusie	35

4.	Afschrikking op Europese basis	36
4.1.	De rol van de Verenigde Staten	36
4.2.	Europese nucleaire afhankelijkheid: gebrek aan flexibiliteit	42
4.3.	Europese conventionele afhankelijkheid: gaten vullen	44
4.4.	Het Baltische scenario	46
4.5.	Subconclusie	50
5.	Vijf (moderne) concepten voor afschrikking	51
5.1.	Actieve ontzegging	51
5.2.	Superieure slagkracht	53
5.3.	Preëemptie	54
5.4.	Onconventionele verdediging	55
5.5.	Straf en vergelding	56
5.6.	Subconclusie	58
6.	Gevolgen voor de Koninklijke landmacht	60
6.1.	Belangrijkste uitdagingen	60
6.2.	Het Baltische scenario	61
6.3.	Het Oekraïne-scenario	62
6.4.	Het hybride scenario	63
6.5.	Het hele spectrum	64
6.6.	Subconclusie	65
7.	Slotbeschouwing	67
	Bijlage A.	
	Verschillende definities van (conventionele) afschrikking	69
	Bijlage B.	
	Analyse Baltische scenario	71

Management-samenvatting

Oekraïneoorlog als *wake-up call*. De Russische inval in Oekraïne markeerde een keerpunt in de Europese veiligheid. Voorbij is de tijd dat krijgsmachten, waaronder die van Nederland, zich vooral richtten op vredesbevorderende operaties ver van huis. De oorlog maakte duidelijk dat het NAVO-gebied nu zelf wordt bedreigd. Concepten die hun oorsprong in de Koude Oorlog hebben, zoals afschrikking en collectieve verdediging, werden weer relevant. In deze studie, verricht in opdracht van het Commando Landstrijdkrachten, trachten we een antwoord te geven op de vraag hoe we met die nieuwe en tegelijkertijd oude dreiging moeten omgaan. Daarbij staat oorlogsvoorkoming door afschrikking centraal. Om te begrijpen hoe Rusland kan worden afgeschrikt is het noodzakelijk om een aantal inzichten en concepten uit de Koude Oorlog opnieuw tegen het licht te houden. Tegelijk is er het besef dat de actuele situatie in veel opzichten afwijkt. In ieder geval anders is dat er toen veel kennis over Rusland werd verzameld. De voor vele deskundigen onverwachte Russische inval in de Oekraïne toont aan hoe weinig kennis we momenteel eigenlijk hebben van het Russische buitenland- en defensiebeleid.

De Oekraïneoorlog is zo een strategische *wake-up call*, met als belangrijkste les dat de NAVO haar primaire taak van collectieve verdediging moet aanpassen en versterken. Maar hoe precies? De noodzaak om te investeren in min of meer traditionele slagkracht, inclusief stevige munitievoorraden, is duidelijk. Maar het is onverstandig alleen daarop te concentreren. Een belangrijke uitdaging is dat Rusland zijn tegenstanders met een grote verscheidenheid aan middelen onder druk wil zetten. Tijdens de Oekraïneoorlog bleek dat president Poetin bereid was om met de inzet van steeds zwaardere middelen snel verticaal te escaleren. Rusland is de afgelopen tien jaar ook zeer bedreven geworden in horizontale escalatie, in geografisch opzicht (Georgië, de Krim, Syrië), en in hybride operaties gericht op inmenging in de democratische processen, gerichte moordaanslagen op NAVO-grondgebied, grootschalige cyberaanvallen. Verder moeten we ons rekenschap geven van de doorslaggevende invloed van het 'narratief'. De Oekraïense president Zelensky belichaamt de kracht van goede strategische communicatie, in dit geval voor het mobiliseren van Westerse steun als onmisbare element in de Oekraïense weerstand.

Herijken van onze afschrikking. De Westerse strategie berust momenteel op een combinatie van afschrikking van conventionele strijdkrachten en nucleaire afschrikking. Voor het eerste heeft de NAVO conventionele *tripwire*-eenheden in de oostelijke geallieerde staten geplaatst die in het geval van een Russische aanval moeten worden versterkt met troepen van elders om verloren gegaan gebied terug te veroveren. De geloofwaardigheid van die eenheden wordt vergroot doordat zij uit 20 lidstaten afkomstig zijn en de nucleaire garantie die sommige bondgenoten hebben afgegeven. De wijze waarop Rusland in de afgelopen jaren met interventies tegenstanders voor voldongen feiten plaatst, dwingt echter om die strategie opnieuw te ijken. Dit vereist de ontwikkeling van nieuwe afschrikingsconcepten.

Meerdere perspectieven. In die ontwikkeling van nieuwe concepten is kennis van de tegenstander cruciaal. Deze studie gaat daarom in op het Russische perspectief op afschrikking (H2), alsmede op het (traditionele) NAVO-perspectief (H3). De verbintenis van de Verenigde Staten met de Europese veiligheid, nadrukkelijk inclusief de nucleaire component, is daarbij essentieel.

Die Amerikaanse steun is echter niet langer gegarandeerd, en de afschrikking zal vooral door de Europese bondgenoten zelf moeten plaatsvinden (H4). Omdat, zoals gezegd, de Westerse afschrikking vis-a-vis Rusland herijkt zal moeten worden, gaan we vervolgens in op welke verschillende strategieën voor afschrikking, alleen en in combinatie, effectief kunnen zijn (H5). Al deze overwegingen betrekken we op de mogelijke doorontwikkeling van de landmacht (H6). Het is niet zo dat die doorontwikkeling een eenduidige richting heeft te volgen; er liggen keuzes voor die in belangrijke mate politiek zijn en niet evident uit een analytische redenering rollen (H7).

Verschillende scenario's waarin Rusland onze belangen bedreigt. Er zijn verschillende dreigingsscenario's denkbaar, die in grote lijnen corresponderen met de drie hoofdtaken van Defensie:

1. **Het Baltische scenario**, waarin Rusland met een snelle aanval een deel van de Baltische staten veroverd en bezet, en daarmee de NAVO voor een fait accompli stelt. Dit is vooralsnog het belangrijkste planscenario voor de collectieve defensie (inclusief afschrikking) van de NAVO.
2. **Het Oekraïne-scenario**, het steunen van partnerlanden in de Europese periferie tegen Russische agressie. Dit lijkt de komende jaren belangrijker te worden omdat de NAVO en/of de EU gevraagd kunnen worden veiligheidsgaranties te geven aan partnerlanden in de oostelijke periferie van Europa.
3. **Het hybride scenario** vereist een antwoord op heimelijke operaties, disinformatie en cyberaanvallen van Rusland tegen NAVO- en EU-staten, gericht op het ondermijnen van de politieke besluitvorming, het ontwrichten van de samenleving en het voorkomen van militaire inzet tegen Rusland. Deze vorm van agressie kan een voorbode zijn van militaire agressie aan de randen van Europa.

Deze drie scenario's hanteren we als een ordenend principe in deze studie. We duiden hoe verschillende vormen van afschrikking al dan niet passen in de verschillende scenario's.

Mismatch tussen Westers en Russisch denken over afschrikking. In de analyses van de Russische en Westerse kijk op afschrikking valt het duidelijke verschil in denken op. De NAVO baseert zijn afschrikking grotendeels op het hebben van het militaire vermogen om Rusland veel weerstand te bieden als het grondgebied probeert te veroveren (afschrikking door actieve ontzegging, *deterrence by denial*) of, als dat niet goed lukt, in ieder geval hard terug te slaan, zo nodig met kernwapens (afschrikking door straf en vergelding, *deterrence by punishment*). Het Russische concept van strategische afschrikking heeft een actievere en domein-overstijgende vorm, gericht op het creëren van gunstige condities voor het geval onverhoopt een conflict uitbreekt. Het omvat het tegengaan van kleurenrevoluties in het Russische nabije buitenland of Rusland zelf en het creëren van bufferzones. Wat wij een offensieve oorlog van Rusland tegen Oekraïne noemen, past in het Russische denken van strategische afschrikking en heeft in dat denken een defensief doel. Maar ook allerlei militaire en niet-militaire activiteiten in 'de grijze zone' horen erbij, zoals het uit elkaar spelen van de Westerse bondgenoten met hybride operaties.

Het nettoresultaat is (wederzijds) onbegrip. Wat wij als afschrikwekkende maatregelen beschouwen, hoeft dat in Russische ogen helemaal niet te zijn. Rusland is er veel aan gelegen om grootschalige militaire confrontatie met de NAVO te vermijden, maar bepaalde maatregelen die wij nemen brengen in Russische ogen de noodzaak van preëemptief optreden juist dichterbij. Actieve Russische maatregelen tegen de NAVO zelf met als doel het ondermijnen van de eenheid, het verstoren van de besluitvorming en het ondermijnen van de publieke en politieke steun voor een confrontatie tijdens de competitiefase en tijdens crisis zien wij als escalatie, terwijl Rusland dit juist als stappen ziet om escalatie te voorkomen.

De Russische doctrine in de Oekraïneoorlog. Rusland bleek in de Oekraïneoorlog niet goed in staat te zijn de eigen doctrine uit te voeren. De 'beperkte militaire operatie' was gepland als een snelle lokale oorlog, maar escaleerde naar een regionale oorlog met grote aantallen slachtoffers. Dit leidde aan Russische zijde tot conceptuele verwarring over de aard van het conflict. Rusland trachtte aanvankelijk wel degelijk zijn doctrine te volgen. Dit leidde ertoe dat het oosten en zuiden zeer snel werden bezet en snel werd opgerukt naar Kiev. Een verkeerde inschatting van de weerstand van Oekraïne leidde er echter toe dat begin april Rusland zich moest terugtrekken uit de omgeving van Kiev en de strijd in het oosten en zuiden stagneerde. De stagnatie kan op een aantal manieren worden verklaard. De belangrijkste is dat Rusland zijn doctrine niet kon volgen door talloze tekortkomingen waaronder een gebrek aan *situational awareness*, een starre top-down hiërarchie, inflexibele en incompetent commandovoering, gebrek aan lucht-grond-samenwerking, logistieke problemen en het in de praktijk falende concept van de bataljonstaakgroep (BTG), een belangrijk element in de modernisering van het Russische optreden.

Dit wil echter niet zeggen dat de Russische strijdkrachten moeten worden onderschat en dat niet in de collectieve defensie van het NAVO-gebied hoeft te worden geïnvesteerd. Rusland heeft niet volledig gemobiliseerd, een grootschalige aanval heeft niet plaats gevonden en de kernwapendreiging werd voorlopig niet geëffectueerd. Bovendien zal het ressentiment ten opzichte van het westen als gevolg van de omvangrijke militaire steun en de sancties tegen Rusland alleen maar groter zijn geworden. Tenslotte zal ook Rusland leren van zijn fouten en die mogelijk een volgende keer niet meer maken.

Extended deterrence cruciaal, maar niet langer vanzelfsprekend. De Amerikanen willen en kunnen steeds minder de last van de Europese veiligheid dragen. Hun grootste belangen liggen in de Indo-Pacific, met China als systeemrivaal. Door hun relatieve machtsafname zijn de Amerikanen niet langer in staat tot het voeren van twee oorlogen tegelijkertijd. En als het erom gaat, bestaat het risico dat Europa aan het kortste eind trekt. Dit heeft grote consequenties voor de Europese bondgenoten. Frankrijk en het VK kunnen niet zomaar de Amerikaanse nucleaire rol overnemen. Ze missen de kwantitatieve en kwalitatieve flexibiliteit om in hun nucleaire afschrikking (en onverhoopte inzet) in een conflict met Rusland mee te bewegen op de escalatieladder. Conventioneel ontstaat zonder de Amerikanen een groot gat in hoogwaardige capaciteiten en kritische enablers zoals *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance en Reconnaissance (C4ISR)*, strategisch transport en langeafstandswapens. Dit op Europees niveau compenseren is kostbaar en duurt lang. Meer Europese autonomie op defensiegebied is noodzakelijk, maar zal jaren vergen. Europa moet dus blijven investeren in de trans-Atlantische band teneinde de Verenigde Staten zoveel mogelijk betrokken te houden bij de Europese veiligheid. Dit kan ook inhouden dat wij de Amerikanen (militair) steunen in de Indo-Pacific.

De afhankelijkheid van de Verenigde Staten is duidelijk zichtbaar in de Oekraïneoorlog (dat een concreet en actueel voorbeeld van het meer algemene Oekraïne-scenario vormt). Het geldt minstens zo pregnant voor het Baltische scenario. Europa is niet of nauwelijks in staat om een Russische aanval op grote delen van de Baltische staten effectief te pareren. Heroveren is lastig en gaat met grote verwoestingen gepaard. Afschrikking op basis van de Amerikaanse nucleaire garantie moet een dergelijk scenario voorkomen. Twee aanvullende opmerkingen daarbij. Ten eerste moet een tegenaanval tegen de Russische enclave Kaliningrad integraal onderdeel van de NAVO-strategie zijn; ondanks dat dit strategische risico's met zich meebrengt omdat Rusland dit als een existentiële bedreiging zal opvatten. Ten tweede zijn vooral de initiatieven om te komen tot afschrikking door onconventionele operaties (zie hieronder) interessant. Investeren in onconventionele oorlogvoering om een aanvaller c.q. bezetter veel pijn te doen verhoogt de geloofwaardigheid van de conventionele afschrikking.

(Nieuwe) concepten voor afschrikking. De NAVO kan verschillende afschrikingsconcepten hanteren. De combinatie ervan verhoogt de werking. We beschrijven vijf duidelijk te onderscheiden concepten:

- **Afschrikking door actieve ontzegging** is een beperkte vorm van *deterrence by denial* met als boodschap “val niet aan, want dat komt je duur te staan”. Dit is een realistische optie voor het Baltische scenario.
- **Afschrikking door superieure slagkracht** is een krachtige vorm van *deterrence by denial* met als boodschap “val niet aan, want we zullen je verslaan”. Dit is moeilijk volledig te implementeren voor het Baltische scenario, hoewel de NAVO wel enigszins deze kant op lijkt te bewegen.
- **Afschrikking door preëemptie** is een proactieve strategie, waarbij bij oplopende escalatie vroegtijdig offensieve capaciteiten van de tegenstander worden aangepakt. Dit past niet goed in de Europese cultuur, maar kan wel degelijk een krachtig onderdeel van een omvattende afschrikingsstrategie vormen.
- **Afschrikking door onconventionele oorlogvoering** is een interessante variant om lokaal een militair superieure tegenstander te bestrijden. Het gaat hier om partizanenstrijd of guerrilla met steun van de bevolking, die reeds door Oekraïne in de door Rusland bezette gebieden is toegepast. Deze aanpak kan een integraal onderdeel van de NAVO-verdediging gaan vormen in het Baltische scenario. In het Oekraïne-scenario kan de NAVO zijn partnerlanden steunen in deze vorm van afschrikking. In het hybride scenario neemt het de vorm van maatschappelijke weerbaarheid aan, en is ook in die context heel interessant.
- **Afschrikking door straf en vergelding** is de klassieke *deterrence by punishment*, maar kent in zijn moderne incarnatie en veel gedifferentieerder en schaalbaar spectrum aan straf- en vergeldingsmaatregelen dan alleen nucleaire vergelding. Dit is in alle drie de scenario's van toepassing.

Een verdedigings- en afschrikingsplan dat gebaseerd is op een combinatie van de bovengenoemde vormen van afschrikking biedt de beste kans op succesvol optreden tegen Russische agressie. Merk daarbij op dat alle concepten nadrukkelijk niet alleen een militaire invulling hebben, maar leunen op de zoveel mogelijk georkestreerde inzet van alle machtsinstrumenten die de staat tot zijn beschikking heeft: diplomatiek, Informatieel, militair, economisch en legalistisch (DIMEL).

Het inzet spectrum en de inrichting en samenstelling van de landmacht. De complexe Russische dreiging heeft grote gevolgen voor de inrichting en samenstelling van de Koninklijke landmacht. De uitdaging waar de landmacht voor staat is dat er nog steeds beroep kan worden gedaan op de inzet van eenheden voor het bevorderen en beschermen van de internationale rechtsorde (hoofdtak 2); er wellicht meer behoefte ontstaat aan ondersteuning van civiele autoriteiten (hoofdtak 3); maar dat vooral collectieve verdediging (hoofdtak 1) centraal staat in de toekomstige defensieplanning en dat juist op dit vlak de belangrijkste afnemer, de NAVO, de grootste tekortkomingen aangeeft. Collectieve verdediging is echter meer dan de verdediging van de buitengrenzen van het NAVO-verdragsgebied. Omdat agressie met hybride dreigingen tegen de individuele NAVO-landen zal worden ingeleid, begint collectieve verdediging thuis. Door het ineenvloeien van de internationale en de binnenlandse veiligheid zijn de drie hoofdtaken in veel opzichten in elkaar vervlochten geraakt. Zo is militaire inzet in het tegengaan van hybride dreigingen niet eenduidig te koppelen aan een van de hoofdtaken.

In de mix van taken is het nodig dat de landmacht over een mix van eenheden beschikt; alleen zware of alleen lichte eenheden voldoen niet. Dit wordt weerspiegeld in de drie brigades die het hart van de gevechtskracht van de landmacht vormen: de lichte (11e luchtmobiele), medium (13e; die overigens op dit moment nog niet 'medium' is) en heavy (43e gemechaniseerde) brigade. Conceptueel ligt het optreden in het kader van hybride dreigingen en van de tweede hoofdtaak in elkaars verlengde en is feitelijk wat de landmacht de afgelopen decennia heeft gedaan. Collectieve verdediging van de buitengrenzen vereist echter grootschalig optreden van verbonden wapens onder nucleaire dreiging. Het leveren van een bijdrage aan de afschrikking betekent dat de landmacht over eenheden met voldoende gevechtskracht moet kunnen beschikken. Het succes van deze eenheden wordt in NAVO-verband afgemeten aan het *niet* inzetten ervan. Dit vereist een complete omslag in het denken omdat de afgelopen decennia juist de feitelijke inzet van eenheden in vredesmissies het succes bepaalde. Uitzendingen vormden een belangrijk element in de aantrekkingskracht van Defensie als werkgever. De verschuiving naar collectieve verdediging dwingt tot een nieuwe aanpak van het personeelsbeleid, waarbij mogelijk een mobilisabele reservecomponent moet worden gevormd en het Korps Nationale Reserve geschikt gemaakt voor het volledig kunnen vervullen van de *Host Nation Support*-taken.

Voorliggende (politieke) richtingskeuzes. Hoe de landmacht uiteindelijk wordt ingericht hangt af van de keuzes die worden gemaakt, met als belangrijkste keuzevraagstukken:

- Moet de landmacht een bijdrage aan alle hoofdtaken blijven leveren of moet worden gespecialiseerd in collectieve verdediging?
- Moet de landmacht vooral deelnemen aan de strijd in de voorste linies, of ligt er (ook) nadruk op operaties in het achterland?
- Moet de landmacht volledig deelnemen aan de *High Readiness Forces* of moet er (ook) nadruk liggen op de *Forces of Lower Readiness*?
- Moet de landmacht bijdragen aan de benodigde kritische enablers op strategisch en operationeel niveau of wordt dat aan de grote partners overgelaten?
- Moet de landmacht een sleutelrol spelen in het bestrijden van hybride dreigingen op het eigen grondgebied of wordt dit aan de civiele autoriteiten en de Nationale Reserve overgelaten?
- Moet de landmacht een bijdrage leveren aan onconventionele verdediging van de Baltische staten en eventueel van partnerlanden?

Veel van deze 'richtingsvragen' gelden voor de gehele krijgsmacht, maar sturen vooral de inrichting en verrichting van de Koninklijke Landmacht, niet in de laatste plaats vanwege de geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van de aangegane NAVO-verplichtingen. Wij geven bewust geen antwoord op deze vragen omdat er geen objectieve redenen zijn waarom Nederland niet zou moeten deelnemen aan bepaalde soorten operaties. De antwoorden volgen uit politieke afwegingen tussen ambities, budget en nationale belangen. De consequentie van het niet meer zelf kunnen uitvoeren van bepaalde operaties betekent dat we een deel van ons nationale veiligheidsbeleid uitbesteden.

Als er geen politieke keuzes worden gemaakt, zal de Koninklijke Landmacht moeten blijven inzetten op een mix van eenheden: licht, medium en heavy. Elke soort eenheid heeft namelijk zijn eigen sterke en zwakke punten. De landmacht kan een wezenlijke bijdrage leveren aan Europese afschrikking, maar daarvoor zal fors moeten worden geïnvesteerd om te kunnen voldoen aan de internationaal gestelde eisen. Het is zeer de vraag of er het extra budget dat de komende jaren voor de landmacht beschikbaar komt voldoende zal zijn om zowel de basis op orde te brengen als te investeren in de gestelde eisen over de volle breedte van de taakstelling en het bijbehorende instrumentarium.

1. Inleiding

1.1. Een nieuwe Koude Oorlog?

De oorlog in Oekraïne confronteert het Westen op hardhandige wijze met de vraag hoe Russische agressie moet worden afgeschrikt. Europa wordt geconfronteerd met de gevolgen van decennialange bezuinigingen op defensie. De hoogste Duitse militair generaal Alfons Mais stelde dat zijn land niet in staat is zichzelf te verdedigen. Bondskanselier Scholz zegde 100 miljard euro toe voor de modernisering van de krijgsmacht. In een voor schier onmogelijk gehouden 'Zeitenwende' nam Duitsland nam zo in een klap afstand van het pacifisme dat zo kenmerkend voor haar buitenlandpolitiek was geworden.¹ In de Defensievisie 2035 had ook Nederland al geconstateerd dat zijn krijgsmacht niet op orde is. Ons land beloofde de defensie-uitgaven fors op te voeren en is inmiddels op weg naar de in 2014 afgesproken norm van 2% van het BBP. Het feit dat hiertoe pas acht jaar na de Russische annexatie van de Krim werd besloten toont aan dat die gebeurtenis geen echte *wake-up call* was geweest.

De Russische invasie in Oekraïne maakte wederom duidelijk dat grootmachtspolitiek terug is van weggeweest. Agressie tegen het NAVO-verdragsgebied is geen theorie meer maar een concrete dreiging. Dat plaatst de lidstaten voor een dilemma. De krijgsmachten van de NAVO-landen, in het bijzonder de landstrijdkrachten, zijn de afgelopen decennia voorbereid en ingericht voor vredes- en stabilisatieoperaties. Collectieve verdediging is vanaf 1990 stelselmatig verwaarloosd. Daardoor leunde de afschrikking van agressie tegen het NAVO-gebied steeds meer op de mogelijke escalatie naar kernwapeninzet. Omdat Russische agressie tegen het NAVO-gebied als ondenkbaar werd gezien, werd dit risico aanvaard. Maar de herhaalde waarschuwing van president Poetin om zo nodig kernwapens in te zetten, maakt ook nucleaire escalatie niet langer louter een theoretische optie.

Zo keert drie decennia na het einde van de Koude Oorlog afschrikking terug als centraal vraagstuk: hoe kan militair avonturisme en doelbewuste agressie tegen de NAVO worden voorkomen? Tegelijkertijd is de situatie complexer dan tijdens de Koude Oorlog. Want behalve collectieve verdediging moeten de NAVO-landen ook rekening houden met andere vormen van inzet. In de nieuwe wereldorde is *flow security* een uitdaging. De bescherming van handelsroutes en toegang tot grondstoffen- en energievoorraden, maar ook van digitale financiële en informatiestromen, kunnen de inzet van militaire middelen vragen. Hybride dreigingen gericht op de ontwrichting van Westerse samenlevingen en de eenheid binnen het bondgenootschap vereisen tegenmaatregelen. En het valt niet te verwachten dat de bijdragen aan nationale inzet of vredes- en stabilisatieoperaties helemaal zullen opdrogen. Dat roept de vraag op of het tegengaan van militair avonturisme elders in de wereld eveneens onderdeel van de brede afschrikkingsopgave is.

Afschrikking in Europa wordt verder gecompliceerd door de binnenlandse politieke ontwikkelingen in de Verenigde Staten en de grote geopolitieke veranderingen door de opkomst

¹ Nynke van Verschuer, *Duitsland stelt buitenlandkoers radicaal bij*, NRC-Handelsblad, 17 februari 2022.

van China. Sinds het ontstaan van de NAVO is collectieve verdediging gebaseerd op de Amerikaanse veiligheidsgarantie. Ter ondersteuning van die garantie zijn Amerikaanse troepen in Europa geplaatst. Een aanval op die troepen zou Amerika ertoe kunnen dwingen kernwapens in te zetten. Deze politiek van afschrikking ontstond in de jaren vijftig van de vorige eeuw en werd pas met het aantreden van President Trump ter discussie gesteld. Onder president Biden lijkt de oude rol van de Verenigde Staten te zijn hersteld. Tegelijkertijd is duidelijk dat de Amerikaanse belangen in de eerste plaats in Azië liggen. China is de belangrijkste uitdager van Amerika, niet Rusland.

De oorlog in Oekraïne, de Amerikaanse oriëntatie op Azië en de schade die president Trump heeft aangericht in de trans-Atlantische verhoudingen hebben een impuls gegeven aan de Europese bereidheid om meer zelfstandig de eigen veiligheid te borgen. De lidstaten van de EU discussiëren sinds de EU *Global Strategy* van 2016 over Europese strategische autonomie, met als doel meer verantwoordelijkheid voor hun defensie te nemen.² Een nieuwe stap werd gezet met het Strategisch Kompas van 2022. Maar de militaire verbeteringen die hierin werden voorgesteld, zijn ten behoeve van een snelle-interventiemacht van ruim 5000 militairen.³ De bijdrage van deze eenheid aan de Europese collectieve verdediging is verwaarloosbaar.

Ook is het besef ontstaan dat de Verenigde Staten de Europese bondgenoten kan vragen deel te nemen aan een politiek van *counter-balancing* in de Indo-Pacific. In ruil voor steun aan de Europese veiligheid zouden de Europeanen Amerika in Azië moeten steunen. Als China de Amerikaanse strategische prioriteit heeft en dit land niet in staat is op twee plaatsen tegelijkertijd oorlog kunnen voeren, dan heeft dat grote gevolgen voor Europa. President Biden liet doorschemeren dat de competitie met China en Rusland een belangrijke reden was om in 2021 zijn troepen uit Afghanistan terug te trekken.⁴ In de *National Defense Strategy 2022* werd onomwonden gesteld dat China de belangrijkste tegenstander is en niet Rusland.⁵ Het is niet ondenkbaar dat de opvolger van president Biden, net als zijn voorganger Trump heeft overwogen, het NAVO-commitment opgeeft. De Amerikaanse president is opperbevelhebber en kan besluiten zijn troepen niet voor de collectieve defensie in te zetten. Dat de Europese lidstaten van de NAVO er op een gegeven moment alleen voor komen te staan is geen hypothetisch scenario meer.

De aanstaande toetreding van Finland en Zweden tot de NAVO betekent wel een grote versterking voor de slagkracht van de Europese bondgenoten. Het maakt bovendien de toegang van NAVO-eenheden tot de Baltische staten in tijden van crisis of conflict eenvoudiger door een noordelijk alternatief te bieden voor de smalle doorgang in het noordoosten van Polen, die relatief eenvoudig door Rusland kan worden afgesloten.

2 Europese Unie, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, juni 2016.

3 [EU-lidstaten nemen ambitieus Strategisch Kompas aan | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

4 [Remarks by President Biden on Afghanistan | The White House](#)

5 [Department of Defense Releases its 2022 Strategic Reviews – National Defense Strategy, Nuclear Posture Review, and Missile Defense Review > U.S. Department of Defense > Release](#)

1.2. Scenario's en randvoorwaarden

In deze studie, verricht in opdracht van het Commando Landstrijdkrachten, trachten we een antwoord te geven op de vraag hoe Rusland militair moet worden afgeschrikt. We onderscheiden drie categorieën van Russisch gedrag waartegen deze afschrikking kan zijn gericht:

1. Militaire agressie met conventionele en nucleaire strijdkrachten tegen NAVO- en/of EU-lidstaten met als doel grondgebied te bezetten (in het vervolg aangeduid als het '**Baltische scenario**'). Het gaat dan om mogelijke Russische invallen in of aanvallen tegen Estland, Letland, Litouwen en Polen (NAVO- en EU-leden), Noorwegen (NAVO-lid) of Finland en Zweden (EU-leden, tevens toekomstig NAVO-leden); sinds de Oekraïneoorlog geen onrealistisch scenario meer. In dit kader zijn afschrikking en verdediging bondgenootschappelijke verplichtingen, vastgelegd in Artikel 5 van het Verdrag van Washington, kortweg het NAVO-verdrag, en Artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie, de clause inzake wederzijdse verdediging.
2. Avonturisme met militaire en niet-militaire middelen gericht op het veranderen van de status quo. Omvat inzet van essentiële grondstoffen als politiek pressiemiddel, de bedreiging van mondiale bevoorradingsketens en het schaden van belangen van de NAVO-lidstaten waar ook ter wereld. Rusland richt zich daarbij op zijn 'nabije buitenland' en het voorkomen van 'kleurenrevoluties' en democratiseringsbewegingen daar. Naarmate Westerse landen meer formele of informele veiligheidsarrangementen aangaan met landen in de periferie van Rusland, zal militaire afschrikking meer en meer (moeten) gaan gelden voor Russische militaire acties tegen en in die landen (het '**Oekraïne-scenario**'). Merk op dat de Oekraïneoorlog natuurlijk een goed voorbeeld is van een 'Oekraïne-scenario', maar niet de enige mogelijkheid. Dit scenario kan zich, mutatis mutandis, ook in andere landen in de periferie van de Russische Federatie, zoals Georgië en Moldavië, onttollen.
3. Hybride agressie door middel van heimelijke operaties, disinformatie en cyberaanvallen tegen NAVO- en/of EU-staten, gericht op het ondermijnen van de politieke besluitvorming, het ontwrichten van de samenleving en het voorkomen van militaire inzet (het '**hybride scenario**'). Deze agressie uit zich ook op Nederlands grondgebied en kan een voorbode zijn van militaire agressie aan de randen van Europa c.q. daarmee gepaard gaan. In het laatste geval gaat het met name om aanvallen in Nederland (en elders in Europa) op de aan- of doorvoer van troepen en materieel van het westen naar het conflictgebied in het oosten van Europa.

Een aantal uitgangspunten bepaalt de scope en reikwijdte van deze studie:

- De Amerikaanse rol in de Europese veiligheid is niet gegarandeerd. Dit geeft druk op de Europese bondgenoten die nadrukkelijker in hun eigen veiligheid moeten gaan voorzien. In de uitwerking gaan we daarom vooral in op wat de Europese NAVO- en/of EU-lidstaten, zonder grootschalige ondersteuning van de Verenigde Staten (die bijvoorbeeld gebonden kunnen zijn in een Aziatisch conflict), nodig zouden hebben in geval van het Baltische scenario.
- We gaan uit van een spoedige toetreding van Finland en Zweden tot de NAVO, met een overgangsregeling die praktisch inhoudt dat beide landen ook nu al in de calculaties kunnen worden meegenomen. Alleen in de gedetailleerde analyse van §4.4 en bijlage B is dit niet gebeurd.
- De focus ligt op het landoptreden, en specifiek op de bijdrage van de Koninklijke landmacht in de Europese collectieve verdediging en afschrikking. We kijken naar conventionele afschrikkingsmiddelen, maar negeren zeker niet de nucleaire dimensie die integraal

onderdeel van zowel de dreiging als de afschrikking vormt. De militaire inbreng plaatsen we verder in het bredere kader van de mogelijke inzet van het scala aan machtsinstrumenten, vaak aangeduid met het acroniem DIMEL: het totaal aan Diplomatieke, Informatieele, Militaire, Economische en Legalistische middelen van staatsmacht om invloed of dwang te kunnen uitoefenen.

- De studie plaatst toekomstgerichte aanbevelingen in het licht van actuele en historische trends en ontwikkelingen. Ervaringen uit het verleden zijn zelden volledig te projecteren naar de toekomst, maar zijn op zijn minst informatief. Zonder een helder beeld van wat was en is, is er geen goed zicht op wat komen gaat. Lessen die uit de Oekraïneoorlog kunnen worden getrokken zijn nog beperkt, maar zijn uiteindelijk essentieel in het voorbereiden op een eventueel volgend conflict met Rusland.
- Bovendien vormt de wijze waarop Rusland de situatie percipieert een belangrijk element in onze analyse. De invloed van afschrikking op de kosten-baten-afweging van de tegenstander bepaalt immers grotendeels het succes of falen ervan.
- Tenslotte merken we op dat de studie volledig is gebaseerd op open bronnen.

1.3. Leeswijzer

Deze notitie is bedoeld om het politieke en publieke debat te informeren over (de toekomst van) het landoptreden en de daarbij horende inrichting van de landmacht. De notitie kent daarmee een brede doelgroep van belanghebbenden en geïnteresseerden binnen en buiten de defensieorganisatie. Hij combineert het bieden van overzicht en duiding van de belangrijke trends en ontwikkelingen met het geven van handelingsperspectieven voor de doorontwikkeling van de Koninklijke landmacht.

De notitie is als volgt opgebouwd. **Hoofdstuk 2** gaat uitvoerig in op het Russische perspectief van afschrikking en oorlogvoering. De oorlog in Oekraïne laat zien dat het inzicht hierin relatief mager was. **Hoofdstuk 3** vormt de spiegel van hoofdstuk 2, en behandelt de wijze waarop de NAVO over afschrikking en collectieve verdediging vis-a-vis Rusland denkt – of tot voor kort dacht, want de Oekraïneoorlog zet veel in beweging. Gezien de geografische locatie van de meest pregnante Russische dreiging wordt daarbij de rol van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum nader verkend. Geconstateerd wordt dat Rusland en de NAVO echt anders tegen afschrikking aankijken. **Hoofdstuk 4** behandelt de vraag wat het betekent als de Amerikanen zich vrijwillig of noodgedrongen uit Europa moeten terugtrekken en de Europeanen hun militaire taken moeten overnemen. Geconcludeerd wordt dat de grootste uitdagingen niet het aantal Europese eenheden is, maar hun vulling, paraatheid en inrichting. Europa moet stevig investeren in capaciteiten voor georkestreerde inzet van grotere formaties; voor inlichtingen; voor transport; en voor vuurkracht over lange afstand. Voor de flexibele Amerikaanse nucleaire rol lijkt er vooralsnog geen goed Europees alternatief. In **hoofdstuk 5** wordt nagedacht over de wijze waarop de NAVO zijn afschrikking in de toekomst wil vormgeven door het introduceren van vijf duidelijk te onderscheiden concepten. Nagegaan wordt of en hoe deze concepten toepasbaar zijn in de drie conceptuele scenario's uit §1.2. Wat dit allemaal voor de Koninklijke landmacht betekent wordt in **hoofdstuk 6** beschreven. Hierin worden fundamentele keuzes ten aanzien van de inrichting en samenstelling voorgesteld. Deze zijn afhankelijk van de bijdrage die de Koninklijke landmacht aan de collectieve verdediging van het NAVO-gebied wil en kan leveren. In de slotbeschouwing van **hoofdstuk 7** worden de belangrijkste conclusies samengevat; en worden de voorliggende politieke keuzes op een rijtje gezet.

2. Het Russische perspectief op afschrikking

2.1. Rancune tegen het Westen

Het Russisch veiligheidsdenken wordt sterk gevoed door rancune tegen het Westen die zich over een periode van dertig jaar ontwikkeld. Sinds het aantreden van Poetin als president in 2000 wordt gediscussieerd over de redenen achter deze rancune. Eén verklaring is dat Rusland geen onderdeel was geworden van een nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur. De laatste president van de Sovjet-Unie, Michael Gorbatsjov, had eind jaren tachtig voorgesteld om de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) om te vormen tot een parapluorganisatie waaronder een ongedeeld Europa zou kunnen ontstaan. Maar door de uitbreiding van de NAVO ontstond het beeld van een bondgenootschap dat de delen van de voormalige Sovjet-Unie wilde annexeren en voormalige satellietstaten binnen de Westerse invloedssfeer wilde trekken. Bovendien begon er wrevel te ontstaan over de Westerse kritiek op de oorlogen in Tsjetsjenië in de jaren negentig die door Rusland als een strijd tegen het terrorisme werden beschouwd, maar door het Westen door een normatieve bril werd beoordeeld. Ook de oorlog in het voormalige Joegoslavië tegen de Russische bondgenoot Servië en de eerste uitbreidingsgolf van de NAVO in 1999 deden de relaties geen goed.

Hoe slecht de relaties waren geworden bleek in 2007 toen president Poetin tijdens de Veiligheidsconferentie in München fulmineerde tegen het Amerikaanse unilateralisme en de Amerikaanse hegemonie.⁶ In die tijd begon Rusland zich steeds meer zorgen te maken over nieuwe Amerikaanse wapensystemen, zoals van nucleaire en conventionele ladingen voorziena intercontinentale raketten en ballistische raketverdediging.⁷

De NAVO-top van Boekarest (2008) waarbij de mogelijkheid van NAVO-lidmaatschap van Georgië en Oekraïne expliciet werd benoemd, was voor de Russische leiders een echte *game changer*. Dit was de bevestiging dat de NAVO niet bereid was om te komen tot een overkoepelende veiligheidsarchitectuur waarin Rusland over de Europese veiligheid zou kunnen meepraten. Door Rusland werd de opendeurpolitiek geïnterpreteerd als een uitbreiding van de Westerse invloedssfeer. Het Kremlin had het idee van een ongedeeld Europa nu definitief verlaten en wilde de status quo veranderen. Dit was de aanleiding voor het conflict met Georgië dat hetzelfde jaar uitbrak; en werd later bevestigd met de annexatie van de Krim en de steun aan de Russischtaligen in de Donbas in het oosten van Oekraïne. Dat de Krim tot problemen zou kunnen leiden was overigens al in de *Prioriteitennota* van 1993 voorzien.

6 <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

7 Alexander D. Chekov et al., *War of the future: a view from Russia*, Survival, vol. 61. No. 6, december 2019-januari 2020.

De reden was de verwachting dat Rusland niet zou accepteren de thuisbasis van zijn Zwarte Zeevloot in een ander land lag. Na de annexatie van de Krim in 2014 werd het discours gedomineerd door grootmachtspolitiek. Het stak de Russische leiders dat de Verenigde Staten Rusland als een tegenstander begonnen te omschrijven.⁸

Ook het idee dat Westerse mogendheden achter de 'kleurenrevoluties' zaten was een belangrijke katalysator. De Westerse sympathie voor of steun aan de democratische opstanden in Georgië (2003), Oekraïne (2004), Irak (2005), Kirgizië (2005, 2010), Wit-Rusland (2006, 2020) en Moldavië (2009) werden uitgelegd als pogingen om deze landen binnen hun invloedssfeer te trekken. Steun aan Russische oppositiegroepen wordt als een poging gezien om een kleurenrevolutie in Rusland zelf te ontketenen. Het idee dat het Westen bezig was zijn invloedssfeer uit te breiden werd verder versterkt door interventies zonder VN-mandaat, zoals die in Kosovo (1999) en gemandateerde interventies waarbij afspraken werden geschonden, zoals de interventie in Libië (2010) die uitmondde in een *regime change*, terwijl dat expliciet verboden was.

Een belangrijke vraag is waarom de opgebouwde rancune juist eind 2021 tot explosie kwam. President Poetin zetten in december alle grieven om in harde eisen aan het adres van de Verenigde Staten en zijn Europese NAVO-bondgenoten. Het doel was helder: het inrichten van bufferzones om Ruslands veiligheid te vergroten. Daarmee ging de grootmachtspolitiek een nieuwe fase in en kreeg de confrontatie met de NAVO klassieke Koude Oorlog-trekken. Een mogelijke verklaring voor deze nieuwe escalatie door Rusland is de perceptie van relatieve Westerse verzwakking als gevolg van de opkomst van China. Dit wordt versterkt door het beeld van een degenererend Westen dat niet langer bereid is zijn belangen te verdedigen. Degeneratie was een van de kernboodschappen in een opiniestuk van minister van buitenlandse zaken Lavrov in 2021.⁹ Denkers als Alexandr Dugin en Sergei Karaganov onderbouwden deze visie met de stelling dat democratieën op hun retour zijn.¹⁰ Als Rusland zijn positie wil versterken, zal volgens hen nu moeten worden ingegrepen. Want als autocratische regimes in Europa aan de macht komen zal het moeilijker worden om politieke doelstellingen te bereiken. In mindere mate zal een rol hebben gespeeld dat Europa in Russische ogen verzwakte door de regeringswisseling in Berlijn en de verkiezingen in Frankrijk. De Russische leiders richten hun pijlen allereerst op de Verenigde Staten en menen dat Europese leiders feitelijk marionetten van de Amerikaanse president zijn. Kortom, in 2021 ontstond een voor Rusland gunstige situatie waarin historische ontsporingen zouden kunnen worden gecorrigeerd.

Dit korte historische overzicht is belangrijk om de grieven van Rusland te begrijpen en de redenen achter de aanpassingen van de nationale veiligheidsstrategie, militaire doctrines en tactische concepten. Deze geven inzicht in de wijze hoe Rusland zich tot de NAVO verhoudt. De doelstelling van de nieuwe grootmachtspolitiek van het Kremlin is duidelijk: Rusland wil een plek in de Europese veiligheidsarchitectuur.¹¹ Naast grootmachtspolitiek werd het asymmetrische optreden tegen extremisten, terroristen en separatisten niet veronachtzaamd. Tegelijkertijd werden die steeds meer als zetbazen (*proxies*) van de Westerse mogendheden gezien. Al deze noties zijn belangrijke vertrekpunten voor het Russische denken over afschrikking.

8 Donald J. Trump, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.

9 Sergey Lavrov, *The law, the rights and the rules*, 28 juni 2021.

10 Sergei Karaganov, *A chance not to be missed*, in Russia in global affairs, september 2021.

11 William H. Hill, *Russia's search for a place in Europe*, in *Survival*, juni-juli 2019, p93-102.

2.2. Voortgaande modernisering

Net als de Europese NAVO-landen verwaarloosde Rusland in de jaren negentig zijn krijgsmacht. Na de val van de Sovjet-Unie verschoof de discussie van een conflict met de NAVO naar Islamitisch extremisme en terrorisme en een focus op de oorlogen in Tsjetsjenië. Een oorlog met de VS, zeker een kernwapenoorlog, werd als ondenkbaar beschouwd. Wel maakten de Russische militaire denkers zich tijdens de eerste Golfoorlog in het begin van de jaren negentig zorgen over de technologische superioriteit van de Amerikanen. Dat gold in het bijzonder voor de inzet van precisiegeleide langeafstandswapens zoals kruisraketten.¹² Gezien de ontspanning die er op dat moment tussen Oost en West gaande was, werd dit echter niet als een bedreiging gezien die tegenmaatregelen eiste.

De gevolgen van de verwaarlozing van de krijgsmacht bleken in 2008 toen Rusland in conflict kwam met Georgië. Deze moeizaam verlopen oorlog liet zien dat herstructurering van de krijgsmacht noodzakelijk was. Dit was de start van een omvangrijk moderniseringsprogramma dat vooral in het teken van de grootmachtscompetitie kwam te staan. Van belang voor de latere oorlog met Oekraïne is dat met de hervormingen die in 2009 startten, niet langer de divisie, maar de brigade de basisbouwsteen van de Russische krijgsmacht werd. Deze brigades moeten in staat zijn om zelfstandig op te treden. Qua grootte zitten ze tussen de divisie en het regiment in. Net zoals een regiment bestaan ze uit 4 bataljons, maar worden aangevuld met ondersteunende capaciteiten (*Combat Support* en *Combat Service Support*). Uit deze brigades kunnen zelfstandig opererende bataljonstaakgroepen (BTG) geformeerd worden. Deze BTGs vormden de bouwsteen voor expeditionair optreden en de inval in Oekraïne. Op papier waren de in Oekraïne ingezette BTGs eenheden van verbonden wapens, dus met organieke luchtverdediging, tanks, gevechtsvoertuigen, artillerie, helikopters en logistieke ondersteuning.¹³ De discussie over de herstructurering van de Russische krijgsmacht deed sterk denken aan die over de herstructurering van de krijgsmachten van de lidstaten van de NAVO. Ook hier werd modulariteit van belang geacht om eenheden, afhankelijk van de opdracht snel te kunnen samenstellen.

De modernisering moest Rusland opnieuw tot een leidende defensiemacht maken. Dit werd eens te meer duidelijk in een rede van president Poetin voor de Federale Assemblée in 2018.¹⁴ Alle moderniseringsprogramma's lagen volgens hem op schema en de betrokkenheid bij de oorlog in Syrië had de ontwikkeling van een modern leger gestimuleerd. De Russische krijgsmacht zou nu bijna vier keer zoveel moderne wapens hebben als voorheen en het aantal precisiewapens zou zijn vertwaalfvoudigd. Er zouden 300 nieuwe eenheden in dienst zijn gekomen. Amerika kon worden bestookt met 80 nieuwe intercontinentale kernraketten en 102 nieuwe kernraketten waren in onderzeeboten geplaatst. Voor Europa was vooral van belang dat het aantal beroepsmilitairen 2,4 maal zo groot was geworden en dat 95-100% van alle eenheden de beschikking had over de noodzakelijke spullen.

Het venijn zat vooral in de staart van de rede. Poetin ging hard tekeer tegen het opzeggen door de Verenigde Staten van de ABM- en INF-verdragen en de plaatsing van defensieve systemen nabij de Russische grens. Dat had ertoe geleid dat Rusland "zeer effectieve en gematigd geprijsde systemen" ging bouwen die de Amerikaanse defensie zouden kunnen penetreren. Poetin zette vol in op nucleair voortgedreven hypersonische wapens die met vele malen de

¹² Alexander D. Chekov et al., *War of the future: a view from Russia*, *Survival*, vol. 61. No. 6, december 2019-januari 2020.

¹³ [Defense Official: Russia Adds 11 Battalion Tactical Groups in Ukraine > U.S. Department of Defense > Defense Department News](#)

¹⁴ [Presidential Address to the Federal Assembly • President of Russia \(kremlin.ru\)](#)

snelheid van het geluid zouden kunnen vliegen en de modernste verdediging zou kunnen omzeilen. Daarnaast zouden er geavanceerde precisiewapens komen om vliegtuigen uit te schakelen. Het meeste opzienbarendste was een futuristisch wapensysteem dat tienmaal de snelheid van het geluid zou kunnen halen en tijdens de glijvlucht gemanoeuvreerd kon worden. Voor Europa was vooral van belang de Kinzhal-raket met een bereik van 2000km. Dit hypersonische wapen zou door een vliegtuig kunnen worden gelanceerd en kon nu, door het opzeggen van het INF-verdrag door president Trump, legaal worden gefabriceerd. Van al deze futuristische systemen was er overigens nog geen enkele operationeel.

2.3. Oefeningen om de groeiende macht te demonstreren

Grote oefeningen moesten de modernisering en groeiende militaire macht aantonen. Wat dit opleverde was niet altijd duidelijk. Aan de Zapad 2017-oefening deden twaalfduizend soldaten aan mee uit het westelijke militaire district van Rusland dat aan de Baltische staten grenst, en daarnaast troepen uit Wit-Rusland. Het Westen keek met argusogen naar deze mogelijk grootste oefening sinds het einde van de Sovjet-Unie.¹⁵ De legerleiding probeerde de zorgen van het Westen weg te nemen door te stellen dat het gespeelde scenario niets van doen had met de NAVO en dat de oefening overal in Rusland had kunnen plaatsvinden. Een jaar later werd een nog grotere oefening gehouden, Vostok 2018, waaraan bijna 280.000 militairen deelnamen, waaronder eenheden uit China en Mongolië. Veel commandanten hadden ervaring opgedaan in Syrië. Het doel van deze oefening was om te manoeuvreren met grote leger-eenheden, ondersteund door luchtmacht en marine. Uiteraard was er maar één tegenstander die ook dit soort aantallen op de been kan brengen: de NAVO.

In 2019 baarde de nucleaire oefening Grom opzien. Voor deze oefening werden 12.000 soldaten, twintig oorlogsschepen, 105 vliegtuigen en verschillende strategische raket-eenheden opgetrommeld. Omdat alleen de president kan besluiten tot de inzet van kernwapens was Poetin zelf bij de oefening betrokken. Het scenario was helder: oplopende spanning tussen Rusland en de NAVO. Uiteindelijk werd niet duidelijk welke wapens er precies getest waren en leek het er volgens waarnemers veel meer op dat juist de gereedheid van oudere systemen was onderzocht.¹⁶ De oefening toonde wel aan dat kernwapens een grote rol spelen in het Russische denken, zoals in §2.5 uitgewerkt.

Toch zei het voorgaande weinig over de echte slagkracht en effectiviteit van de Russische krijgsmacht. Hoe goed de Russische krijgsmacht werkelijk viel op basis van open bronnen niet te zeggen. Ook uit de 'speciale militaire operatie' in Oekraïne valt niet goed te destilleren hoe krachtig de Russische strijdkrachten nu echt zijn. Hoewel de tactische competentie van de Russische strijdkrachten ver achterbleef bij de inschattingen, blijken veel ingevoerde moderne wapensystemen zeer effectief en gaven beter getrainde en meer ervaren eenheden een blik op het aanzienlijke militaire potentieel waarover Rusland zou kunnen beschikken. Rusland is immers niet overgegaan tot algehele mobilisatie en de inzet van alle beschikbare middelen. De Oekraïneoorlog maakt wél duidelijk dat de algemeen beschikbare kennis in het Westen over Rusland als tegenstander erg mager is. Dit is een omissie die de komende tijd snel recht moet worden getrokken.

¹⁵ Will Worley, *Russia causes alarm with 'largest ever' military drills in Belarus*, The Independent, 21 augustus 2017.

¹⁶ IISS, *Russia's Grom-2019 strategic nuclear exercise*, Strategic Comments, vol. 25, comment 35, 2019.

2.4. Grondslagen van het denken

Rusland heeft militaire macht altijd gezien als een essentieel instrument voor het behalen van zijn doelstellingen in het buitenlandbeleid. Een verklaring is dat Rusland een regionale grootmacht is die veiligheid in termen van territoriale integriteit ziet. Door het ontbreken van natuurlijke grenzen in het westen wordt van oudsher ingezet op bufferzones en voorwaartse verdediging. Op die manier wordt het Russische grondgebied zelf niet getroffen. Naast deze noodzaak van strategische diepte die het inrichten van buffers noodzakelijk maakt, wordt het Russische militairen denken van oudsher gedomineerd door het zelfbeeld van een grootmacht en het managen van de complexe relatie met het Westen. Deze combinatie van uitgangspunten verklaart de assertiviteit van het Russische buitenlandbeleid.¹⁷ De Oekraïneoorlog spoort hier volledig mee.

Het Russische denken is gecodificeerd in de militaire doctrine (2010¹⁸, 2014), de nationale veiligheidsstrategie (2015¹⁹, 2021²⁰), het buitenlandbeleid-concept (2016), de marinestrategie (2017) en de richtlijnen van de president voor de inzet van kernwapens (2020). De vrees dat de NAVO een grootschalig offensief tegen Rusland kan beginnen blijkt niet uit de documenten. Wel lijkt er overeenstemming te zijn dat de NAVO in een groot conflict zal prevalleren vanwege zijn economische en militaire superioriteit. De Russische militaire doctrine gaat er van uit dat uitputtingslagen niet door Rusland gewonnen kunnen worden en dat oorlog met de NAVO moet worden vermeden. Interessant is dat in het Russische discours de uitholling van de Europese krijgsmachten na de Koude Oorlog geen rol speelt.

Uit deze primaire bronnen en secundaire literatuur blijkt het huidige denken door drie verschillende, maar door elkaar lopende, scenario's te worden gedreven: confrontaties tussen de grootmachten, kleurenrevoluties en informatieoperaties. Ten behoeve van kleurenrevoluties kunnen de grootmachten *proxies* inzetten of juist met het Westen sympathiserende groepen of politieke leiders steunen om hun doelen te bereiken. Zo steunden de Amerikanen in Syrië de Koerden in de strijd tegen president Assad. In Oekraïne leverden de Amerikanen wapens aan de in Russische ogen illegitieme leiders die na de val van de pro-Russische president aan de macht kwam en trinden hun strijdkrachten. In Rusland zelf is de steun voor oppositieleider Navalny een 'bewijs' dat het Westen bezig is een kleurenrevolutie te organiseren.

Als de Russische leiders het gevoel krijgen dat een conflict schier onvermijdelijk is, dan is er een sterke neiging om het initiatief te nemen. Tegelijkertijd is het begrip 'conflict' moeilijk te duiden. Initiële dreigingen zijn in Russische ogen veelal geen rechtstreekse maar indirecte confrontaties in landen en regio's die de Russen vanouds tot hun invloedssfeer rekenen, waar het Westen kleurenrevoluties stimuleert of anti-Russische regimes steunt. Rusland beperkt zich dan tot kleinschalige operaties met gelimiteerde doelstellingen die in hun ogen defensief zijn. Operaties in en rond Oekraïne, in het bijzonder de Donbas, vallen hier onder. Het doel is om de 'correlatie van strijdkrachten' – de Russische term voor de militaire

17 Maren Garberg Bredesen & Karsten Friis, *Missiles, Vessels and Active Defence: What Potential Threat Do the Russian Armed Forces Represent?*, Rusi Journal, p68-78.

18 http://carnegieendowment.org/files/2010russia_militaryDoctrine.pdf

19 <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

20 De strategie is niet vertaald. Zie o.a. Michel Duclos, 'Russia's National Security Strategy 2021: the Era of "Information Confrontation"', 2 augustus 2021. <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/russias-national-security-strategy-2021-era-information-confrontation>

krachtsverhoudingen²¹ – regionaal in het voordeel van Rusland te houden, Oekraïne tot buffer te maken en te voorkomen dat dit land afdrijft naar de NAVO.²²

Hoe en met welke middelen Rusland dergelijke kleinschalige operaties gaat uitvoeren ligt niet vast. In crisistijd maken Russische (militaire) leiders een analyse van de zogeheten militair-politieke situatie. Deze analyse moet inzicht geven in acties om de opponent af te schrikken en te neutraliseren met beperkte militaire inzet in de fase van oplopende spanningen en de initiële oorlogsfase. Beide fases spelen een belangrijke rol in het Russische militaire denken.²³ Vermoedelijk is er een set scenario's voor verschillende omstandigheden die afhankelijk is van de 'correlatie van strijdkrachten', de gevechtskracht en mogelijke wijzen van optreden van de tegenstander en de kans op escalatie.

De kans op escalatie naar een grootschalige oorlog verminderen is cruciaal in het Russische militaire denken. Escalatie mag zeker niet op het eigen grondgebied plaatsvinden. Van oudsher maakt de geografie dit lastig. Het westen van Rusland is kwetsbaar voor interventies omdat er geen natuurlijke grenzen zijn. Napoleon en Hitler konden hiervan gebruik maken door met grote manoeuvre-eenheden naar Moskou op te rukken. Het grootste obstakel voor Westerse strijdkrachten zijn winterse omstandigheden en de logistieke uitdagingen van het immense gebied. Maar bij voorkeur wil Rusland de grote gevechten op het grondgebied van andere landen laten plaatsvinden. Dit vraagt een vorm van voorwaartse verdediging met de instelling van bufferzones en defensieve bastions zoals Kaliningrad. Deze moeten bescherming bieden tegen doelbewuste, grootschalige agressie met zware gemechaniseerde eenheden en luchtstrijdkrachten. Conceptueel verhogen dergelijke buffers de stabiliteit omdat ze de vitale belangen van een staat beschermen; in het geval van Rusland de territoriale integriteit.²⁴ Langeafstandssystemen, zoals in Kaliningrad gestationeerd, spelen een sleutelrol. Hiermee kunnen grote delen van Europa worden bestookt om de vijandelijke voorbereidingen en logistiek te ontregelen en zo tijd te kopen voor algehele mobilisatie en het inrichten van de verdediging. Als de pogingen het conflict beperkt te houden falen, dan komt de nadruk te liggen op de bescherming van de belangrijkste bevolkingscentra en vitale industrieën met een gelaagde luchtverdediging.

De verdediging van Rusland krijgt meer nadruk dan mondiale machtsprojectie.²⁵ Precies daarom worden met buurlanden goede betrekkingen onderhouden. Dat geldt in het bijzonder voor de lidstaten van de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO). In die landen kunnen zo nodig bases worden aangehouden en defensieafspraken worden gemaakt. De inval in de Oekraïne komt mede omdat dergelijke arrangementen met dat land onmogelijk waren.

2.5. Nucleaire afschrikking

Kernwapens spelen een grote rol in het Russische denken. Ze vormen de uiteindelijke garantie voor de Russische veiligheid. Het denken over kernwapens wijkt wezenlijk af van

21 Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad (RAND), *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means*, 2020.

22 Scott Boston en Dara Massicot, *The Russian Way of Warfare: A Primer*, 2017, p2-3.

23 Michael Kofman, Anya Fink, Dmitry Gorenburg, Mary Chesnut, Jeffrey Edmonds, and Julian Waller, *Russian Military Strategy: Core Tenets and Operational Concepts*, CNA, augustus 2021, blz 9.

24 Evan R. Sankey, 'Reconsidering spheres of influence', *Survival*, vol. 62, no. 2, April-mei 2020, blz. 40.

25 Scott Boston en Dara Massicot, *The Russian Way of Warfare: A Primer*, 2017, p4.

het Westerse denken. Het Westen gaat uit van de defensieve concepten *deterrence by denial* en *deterrence by punishment*, het tegengaan van de vijandelijke toegang tot het eigen grondgebied respectievelijk het zwaar straffen van de tegenstander als dat toch gebeurt. In het Russische denken staat het afschrikken van kleurenrevoluties en het inrichten van bufferzones en invloedsferen door middel van offensieve en defensieve acties centraal. In de dreigingsfase kunnen offensieve militaire en niet-militaire tactieken worden toegepast om de oorlogsvoorbereiding van de tegenstander te ontregelen. In de daaropvolgende initiële oorlogsfase kunnen beperkte gevechtsoperaties worden uitgevoerd en kan (het dreigen met) de inzet van 'tactische' kernwapens worden overwogen om verdere escalatie te voorkomen. Dit gebeurde in 2014 daadwerkelijk toen Oekraïne werd gewaarschuwd dat Rusland mogelijk kernwapens zou inzetten als Oekraïne de Krim zou trachten te heroveren. De minister van Buitenlandse zaken deed dit in nauwelijks bedekte termen²⁶ en in 2015 stelde ook president Poetin tot inzet bereid te zijn.²⁷ In 2022 klonken die dreigementen opnieuw als door escalatie van de Oekraïneoorlog de NAVO een existentiële dreiging voor Rusland zou gaan vormen.²⁸ Dreigementen om meer kernwapens te plaatsen werden gedaan nadat Zweden en Finland hadden aangegeven het NAVO-lidmaatschap te overwegen.²⁹

Rusland is overigens dubbelzinniger dan de Verenigde Staten over beperkte nucleaire oorlogvoering. Een belangrijke reden is dat het onderscheid tussen conventionele en nucleaire wapens is vervaagd als gevolg van technologische ontwikkelingen. Langeafstandssystemen, zoals hypersonische en *boost-glide* wapens en intercontinentale raketten, kunnen met zowel conventionele als nucleaire ladingen worden uitgerust. Daardoor kan Rusland niet inschatten wat er op hem af komt. Ook door concepten voor tactisch gebruik van kernwapens op het slagveld vervaagt het onderscheid. Russisch experts raakten er steeds meer van overtuigd dat kernwapens het conflict zouden kunnen doen de-escaleren.³⁰ Hierin pasten ook initiatieven voor de modernisering van het nucleaire arsenaal.

Na de annexatie van de Krim werd een nieuwe defensiedoctrine gepubliceerd waarin het denken over de inzet van kernwapens werd aangescherpt. Het afschrikkingsevenwicht dat tijdens de Koude Oorlog dominant was had in deze doctrine zijn relevantie verloren. Kernwapens zouden wel een cruciale rol moeten spelen in het voorkomen van conventionele en nucleaire conflicten. Nieuw was dat het gebruik van kernwapens niet zou worden uitgesloten als laatste redmiddel en als Rusland op de rand van de ondergang balanceerde. De versie van 2018 ging een stap verder. Dit document erkende de oorlogsvoorkomende functie van kernwapens, maar stelde ook dat Rusland zich het recht voorbehoudt om als vergelding tegen de inzet van *alle* massavernietigingswapens, dus ook biologische, chemische of radiologische wapens, kernwapens in te zetten. Bovendien zou de inzet van kernwapens gerechtvaardigd zijn als door een conventionele aanval het voortbestaan van Rusland wordt bedreigd. Ook zien de Russen in het Amerikaanse raketsysteem, waarvan onderdelen ook in Europa zijn gestationeerd, als een poging het nucleair vermogen met behulp van defensieve wapens te elimineren. Daardoor zou de Russische *second strike capability* worden ondermijnd.³¹

26 Zachary Keck, 'Russia Threatens Nuclear Strikes Over Crimea', 11 juli 2014. <https://thediplomat.com/2014/07/russia-threatens-nuclear-strikes-over-crimea/>

27 <https://edition.cnn.com/2015/03/16/europe/russia-putin-crimea-nuclear/index.html>

28 <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/26/russia-reasserts-right-to-use-nuclear-weapons-in-ukraine-putin>

29 <https://www.reuters.com/world/europe/russia-warns-baltic-nuclear-deployment-if-nato-admits-sweden-finland-2022-04-14/>

30 Kristin Ven Bruusgaard, *Russian Strategic Deterrence*, Survival, 58 (4) 7-26, 2016, p10.

31 Alexey Arbatov, *Bad momentum redux? The rise and fall of nuclear arms control*, Survival vol. 61, no. 3, juni-juli 2019, p7-38.

De nucleaire strategie die in 2020 werd gepubliceerd bevatte geen aanpassing van het beleid, maar gaf wel een goed inzicht in het Russische denken.³² Opvallend is dat Rusland vreest voor een Amerikaanse aanval die het Russische nucleair arsenaal in een klap onschadelijk zou kunnen maken. Daarom wordt nadruk gelegd op preëemptie. Precies daarom had Rusland al in 1993 zijn *no first use*-verklaring, waarin ze hadden toegezegd nooit als eerste kernwapens in te zetten, ingetrokken. Tegelijkertijd blijft afschrikking de belangrijkste functie. Opmerkelijk is dat het document negentien verschillende scenario's noemt waarin de inzet van kernwapens mogelijk is. De kern is dat Rusland zal inzetten als er geloofwaardige indicaties zijn dat een vijandelijke nucleaire aanval aanstaande is. Daarmee wordt teruggesproken op het uiterst destabiliserende *launch on warning* uit de Koude Oorlog. Er is, mede hierdoor, een redelijk eensluidende visie onder experts dat een kernwapenoorlog nu waarschijnlijker is dan tijdens de Koude Oorlog.³³

2.6. Strategische afschrikking

Twijfels over het concept van nucleaire afschrikking leidde tot een belangrijke innovatie in het denken, onder de noemer *strategische afschrikking*, dat naast nucleaire en militaire opties ook niet-militaire opties omvat. Dit concept werd in de militaire doctrine van 2010 geïntroduceerd en raakte in het Westen bekend als hybride oorlogvoering: het idee dat het Westen met onconventionele tactieken – zowel militair als niet militair, zowel regulier als irregulier – moet worden ontregeld om escalatie naar een echte oorlog te voorkomen. Het Russische militaire denken wordt in het publieke debat veelal op een lijn gesteld met de 'Gerasimov doctrine', toegeschreven aan generaal Gerasimov, de hoogste Russische militair.

Over zijn ideeën bestaan echter misvattingen. Inderdaad schreef de generaal in 2013 over 'niet-militaire en niet-lineaire' methoden van oorlogvoering die zeer effectief kunnen zijn bij het behalen van politieke doelstellingen. Echter, dit artikel ging vooral over de visie van Gerasimov op de Arabische lente en de gebruikte tactieken tijdens de kleurenrevoluties. Volgens de generaal waren de Westerse mogendheden daar al bezig met het uitvoeren van deze tactieken in hun pogingen kleurenrevoluties te veroorzaken. Hij stelde dat opstandelingen, al dan niet gesteund door het Westen, de confrontatie zoeken maar weten dat zij militair niet kunnen winnen en daarom onconventionele tactieken toepassen. Gerasimovs artikel was zeker geen blauwdruk voor een offensieve hybride strategie van Rusland, eerder een uiting van de perceptie dat de NAVO die had. Om die reden distantieerde Mark Galeotti, de bedenker van de term 'Gerasimov-doctrine', zich van het debat waarin men met het bewuste artikel uit 2013 aan de haal was gegaan.³⁴

Dit wil *niet* zeggen dat elementen van dit denken niet zijn terug te vinden in het concept van strategische afschrikking. Het belichaamt wel degelijk een wezenlijke verandering in het denken in die richting, als reactie op de vermeende superioriteit van de NAVO en Westerse steun aan kleurenrevoluties. Om bijvoorbeeld de verdere uitbreiding van de NAVO te voorkomen ligt het voor de hand om op het grondgebied van potentiële NAVO-lidstaten conflicten te beginnen en die in stand te houden om een feitelijke toetreding onmogelijk te maken. Voor

32 The President of the Russian Federation, *Principles of State Policy of the Russian Federation in the Sphere of Nuclear Deterrence*, 2 juni 2022.

33 Alexander D. Chekov et al., *War of the future: a view from Russia*, *Survival*, vol. 61. No. 6, december 2019-januari 2020, p34.

34 Mark Galeotti, *I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine'*, *Foreign Policy*, 5 maart 2018.

Rusland is dit een defensieve operatie, gevoerd met (offensieve) militaire en niet-militaire middelen.³⁵ Een oorlog met de NAVO zelf dient te worden voorkomen door het ontregelen van de politieke besluitvorming binnen landen en het aanjagen van de verdeeldheid tussen de lidstaten van het bondgenootschap. Strategische afschrikking vereist dus gelijktijdige operaties op het grondgebied van de NAVO en van het land dat de NAVO binnen zijn invloedssfeer wil trekken. Ook in deze vroege fasen van het conflict wordt de vijand als een systeem beschouwd dat met alle middelen politiek, economisch en militair ontregeld moet worden om agressie onmogelijk te maken of de-escalatie te bevorderen. Strategische doelen moeten worden bereikt zonder dat dit tot een directe confrontatie leidt. In het NAVO-jargon zijn dit sub-artikel-5 operaties.

Deze denkbeelden zijn vastgelegd in Nationale Veiligheidsdoctrine van 2015.³⁶ Deze doctrine bevatte de meest expliciete definitie van strategische afschrikking (in de officiële vertaling van het document): “interrelated political, military, military-technical, diplomatic, economic, informational, and other measures [...] to ensure strategic deterrence and the prevention of armed conflicts.” Deze maatregelen zijn bedoeld om het gebruik van geweld tegen Rusland af te schrikken en de soevereiniteit en territoriale integriteit te beschermen: “Strategic deterrence and the prevention of armed conflicts are achieved by maintaining the capacity for nuclear deterrence at a sufficient level, and the Russian Federation Armed Forces, other troops, and military formations and bodies at the requisite level of combat readiness.”

2.7. Actieve defensie

De ‘militair-technische’ maatregelen in het kader van strategische afschrikking worden omschreven als een strategie van *actieve defensie*. Hoe dit in zijn werk gaat heeft Gerasimov in 2019 beschreven.³⁷ Hij bouwde voort op zijn eerdere gedachten over het geïntegreerde aanwenden van politieke, economische, en beïnvloedingsinstrumenten en de noodzaak van snel en beslissend optreden. De generaal stelde dat Rusland een combinatie van klassieke en asymmetrische technieken moet toepassen om tegenstanders aan te pakken. De grootste dreiging voor Rusland is de massale inzet van langeafstandswapens gericht op economisch, militair en politiek belangrijke doelen. Actieve defensie tracht dit te voorkomen door de tegenstander bij voorbaat te ontregelen. Bovendien is actieve defensie een methode om kleurenrevoluties tegen te gaan. Op basis van voorspellingen uit scenarioanalyses moet zo nodig preventief of preëemptief kunnen worden ingegrepen. Tijdens de dreigingsfase worden anticiperende offensieve en defensieve acties ondernomen. Die kunnen militair en niet-militair van aard zijn waarbij Gerasimov ervan uitgaat dat de ratio tussen niet/wel militair 4:1 is.

Als de crisis zich verdiept, moet met kleinschalige operaties de analyse van de opponent zodanig worden beïnvloed dat deze opgeeft omdat de kosten van verzet de baten

35 Dave Johnson, *Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds*, Livermore Papers on Global Security No. 3, february 2018.

36 *Russian National Security Strategy*, December 2015.

37 “Razvitie voennoi strategii v sovremennykh usloviakh. Zadachi voennoi nauki” [The Development of Military Strategy under Contemporary Conditions. Tasks for Military Science], *Vestnik Akademii voennykh nauk* [Bulletin of the Academy of Military Sciences] 67, no. 2 (2019): 6–11. Dit is de voordracht van generaal Gerasimov tijdens de jaarlijkse conferentie van de Academie van Militaire Wetenschappen. De vertaling is te vinden op: <https://www.armyupress.army.mil/journals/military-review/online-exclusive/2019-ole/november/orenstein-gerasimov/>

overschrijden.³⁸ Dat kan binnen de eigen landsgrenzen door het treffen van voorbereidende maatregelen, zoals demonstratie van paraatheid, de ontplooiing van troepen nabij een theater, beperkte manoeuvres met die troepen en het in stelling brengen en dreigen met het gebruik van precisiegeleide wapens en 'nieuwe wapens' zoals energiewapens, wapens in het elektromagnetische en radio-elektronische spectrum en hypersonische wapens. Buiten Rusland voorziet de generaal een strategie van 'beperkte acties'. De ervaringen in Syrië zijn hierbij van groot belang. Het gaat hier om autonoom opererende zeer mobiele eenheden, de BTG' en special eenheden, die heimelijke ontplooiing en superieure C2 en logistieke ondersteuning genieten. De oorlog in Syrië maakte ook duidelijk dat precisiewapens de aard van het slagveld veranderen, crises in meerdere theaters tegelijkertijd kunnen ontstaan, de voorbereidingstijd voor operaties significant korter is dan vroeger en dat door misleiding, clandestiene operaties en het gebruik van *proxies* het niet goed duidelijk is wie achter een vijandelijke operatie zit.³⁹

Uit alle doctrines vanaf 2014 blijkt dat voor toekomstige conflicten wordt uitgegaan van informatieoperaties waarmee de tegenstander kan worden verzwakt. Met een combinatie van fysieke aanvallen op de infrastructuur en ondermijning van het 'politieke, economische en sociale systeem' in de vorm van psychologische oorlogvoering wordt getracht een land te destabiliseren en een regering te dwingen tot het maken van keuzes die in het voordeel van Rusland zijn.⁴⁰ De annexatie van de Krim in 2014 is een goed voorbeeld van een snelle interventie waarin misleiding, de inzet van kleinschalige, snel inzetbare, deels heimelijk opererende eenheden succesvol waren. Rusland steun daarbij op Spetznaz (speciale eenheden) en mobiele infanterie. In het geval van de Krim was het overgrote deel van de Spetznaz-eenheden al maanden voor de annexatie nabij het schiereiland gestationeerd. Interessant is dat Gerasimov een relatie legt met de 'protestbereidheid' van de bevolking. Is die laag, dan kan Russisch ingrijpen succesvoller zijn. Op de Krim bleek de protestbereidheid van de bevolking inderdaad laag en kon Rusland vrij gemakkelijk het gebied inlijven.⁴¹ In de rest van Oekraïne bleek die na de inval van februari 2022, mede dankzij de standvastige houding van president Zelensky, juist hoog te zijn.

In algemene zin zullen bij de meeste conflicten Spetznaz, paramilitairen en milities samen met informatie-operaties (inclusief cyberoperaties en strategische communicatie) worden ingezet. Dit kan het geval zijn in de eerste fasen van een conflict, waarbij Spetznaz strategische verkenningen uitvoeren als voorbereiding op een grootschalig offensief door conventionele strijdkrachten. Dit soort operaties zijn denkbaar in interventies in derde landen, al dan niet op verzoek van de zittende regering, maar ook in een (beginnend) conflict tussen grootmachten. Kern is dat in deze fase van de strijd een onconventionele oorlog wordt gevoerd. Derhalve zijn Russische eenheden geoefend om zowel op te treden tegen irreguliere tegenstanders als tegen een gelijkwaardige tegenstander hoog in het geweldsspectrum.⁴² Het doel in deze fase is het ontregelen van de tegenstander door middel van snelle, onverwachte acties. Daarin past ook de typisch Russische wijze van optreden met kleine manoeuvre-eenheden die door indirect vuur worden ondersteund.

Als het conflict verder naar een (verklaarde) oorlog escaleert, dan wijkt het Russische denken niet veel af van het Westerse denken. Er zullen 'kritische doelwitten' worden aangegrepen die

38 Michael Kofman c.s. *Russian Military Strategy*, p.i.

39 Alexander D. Chekov et al., *War of the future: a view from Russia*, Survival, vol. 61. No. 6, december 2019-januari 2020, p39.

40 Ministerie van Buitenlandse Zaken van Rusland, *Convention on international information security*, 2011.

41 I. Sutyagin en M. Clarke (RUSI), *Ukraine Military Dispositions. The Military Ticks Up while the Clock Ticks Down*, 2014.

42 Scott Boston en Dara Massicot, *The Russian Way of Warfare: A Primer*, 2017, p9.

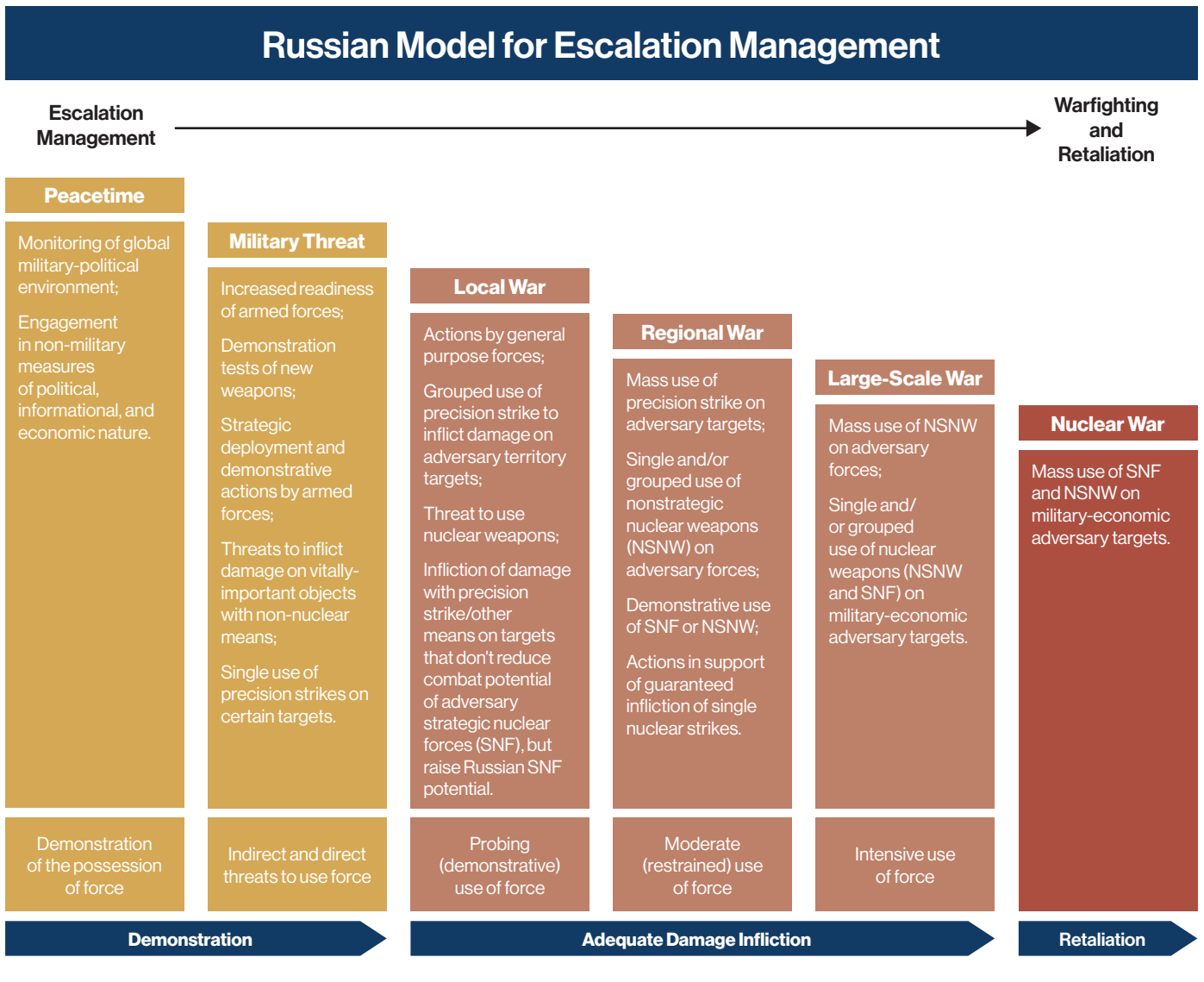
betrekking hebben op het kunnen besturen van de staat, het commanderen van strijdkrachten en het economisch functioneren. Voor de hand liggende doelwitten zijn C2-centra, ISR, energievoorziening, vitale infrastructuur en wat 'massa-informatie' worden genoemd: de traditionele media en internet. In deze fase van de strijd moet Rusland de tegenstander beletten zijn doelstellingen te bereiken door hem tot een uitputtingsoorlog te dwingen. Daarbij gaat het om manoeuvreoorlogvoering waarbij gefixeerde frontlijnen vermeden moeten worden. Om dit te kunnen bereiken wordt nadruk gelegd op langeafstandswapens. Bovendien wordt in deze fase van de strijd nadruk gelegd op mobiele eenheden waarmee snel kritische doelwitten kunnen worden uitgeschakeld en het conflict kan worden beëindigd voordat de tegenstander zijn overwicht kan mobiliseren.⁴³

Het veroveren van grondgebied is volgens het Russische denken geen doel op zich. Rusland heeft slechte ervaringen met klassieke oorlogsvoering waarbij grote aantallen militairen sneuvelden. Daarom moet dit soort confrontaties worden voorkomen, moeten in de initiële periode de overlevingskansen van de eigen militairen maximaal zijn, en moet de opponent worden verhinderd een beslissende uitkomst van het conflict voor te bereiden. Dit betekent dat een voor Rusland gunstige situatie *in* het conflictgebied zoveel mogelijk *buiten* dit gebied moet worden georganiseerd. Dat kan gebeuren door de kosten voor de tegenstander zo hoog mogelijk op te schroeven met acties tegen militaire en economische doelen. In ieder geval moet tijdens deze acties een directe confrontatie met de opponent worden vermeden. Verovering van grondgebied kan volgens het Russische denken wél noodzakelijk zijn als Russischtaligen worden bedreigd. Dit zijn echter per definitie kleinschalige operaties waarbij confrontaties met een superieure tegenstander moeten worden vermeden.

Het model in Figuur 1 vat goed samen welke maatregelen Rusland wil nemen bij oplopende spanningen en in verschillende fases van een conflict. In het geval van de Oekraïne-crisis die in 2021 als *military threat* door Rusland werd gepercipieerd waren alle bijbehorende ingrediënten aanwezig: er vonden troepenverplaatsing en ontplooiing plaats nabij de grens met Oekraïne, er werden dreigingen geuit om belangrijke objecten te kunnen vernietigen. Er werden cyberaanvallen uitgevoerd. Zelfs de test met een hypersonisch wapen kan in deze context worden beschouwd.

43 Scott Boston en Dara Massicot, *The Russian Way of Warfare: A Primer*, 2017, p3.

Figuur 1. Russisch model voor escalatiemanagement



2.8. Past Rusland zijn eigen doctrine toe?

In de Oekraïneoorlog bleek Rusland niet goed in staat zijn eigen doctrine uit te voeren. De inval was volgens president Poetin een 'beperkte militaire operatie' die past in Gerasimovs definitie van een 'lokale oorlog'. De oorlog was echter gepland als een veroveringsoorlog die escaleerde naar een 'regionale oorlog' met grote aantallen slachtoffers. Door de grootschalige wapenleveranties van de NAVO, in het bijzonder door de Verenigde Staten die de Oekraïners als *proxy* gebruikte, dreigde zelfs een 'grootschalige oorlog', terwijl volgens het Russische denken een confrontatie met de NAVO vermeden moet worden. Desondanks stelde president Poetin herhaalde malen dat Rusland met het Westen in oorlog is.

De conceptuele worsteling met de aard van het conflict bleek uit de discussie over kernwapens. Het veelvuldige dreigen daarmee past in het Russische concept van een 'lokale oorlog'.

Vooraf tijdens de strijd om het zuidelijke stad Cherson in november 2022 dreigde Poetin veelvuldig met de inzet van kernwapens. De provincie Cherson was een van de vier door Poetin geannexeerde provincies en daarmee volgens de wet 'Russisch' grondgebied geworden. Opgeven van Russisch grondgebied is onwettelijk. Volgens de Russische doctrine en nucleaire strategie rechtvaardigt het opgeven van Russisch grondgebied de inzet van kernwapens. Ondanks het verlies van de stad en de westelijke oever van de Diepro kwam het daartoe niet; ook Rusland wilde verdere escalatie voorkomen. Maar hoe ernstig de dreiging was bleek uit de berichten over de Amerikaanse diplomatieke stappen, waaronder een discussie van CIA-directeur Burns met zijn FSB-collega Naryshkin in november 2022 in Ankara.

De fouten die in het begin van de Russische invasie werden gemaakt duiden op een verkeerde inschatting van de weerstand van Oekraïne. De zogeheten militair politieke analyse schoot tekort. Verwacht werd dat een aanzienlijk deel van de Oekraïense krijgsmacht zou overlopen en dat een groot deel van de bevolking de Russen zou verwelkomen. Hier was sprake van het falen van de FSB, de inlichtingendienst.

Het aanvalsplan ging in lijn met de doctrine uit van een snelle overwinning. Conform de doctrine werd gepland voor een verrassingsaanval gericht op het verwijderen van de politieke en militaire leiding van Oekraïne ('denazificatie'); het onder controle krijgen van de bevolking door aanvallen op het financiële systeem, de elektriciteitsvoorziening en de verwarming; en het verslaan van de Oekraïense strijdmacht op het slagveld ('demilitarisering'). Militair was het plan gericht op het vernietigen van de luchtverdediging, de luchtmacht en de marine; het binden en verslaan van de landmacht in Oost-Oekraïne, het innemen van de gehele Donbas en het innemen van administratieve centra in het zuiden. Dit leidde tot de volgende acties:

- In lijn met de doctrine vonden raketaanvallen plaats op strategische doelen (C2, infrastructuur, luchtmachtbases, munitiedepots), cyberaanvallen en psychologische operaties. Er werd achterwaarts gewerkt, dus eerst aanvallen in de diepte en daarna aanvallen op het tactische niveau. Maar al snel kwamen er berichten over tekorten aan precisiewapens en het niet verkrijgen van luchtoverwicht.
- Eveneens in overeenstemming met de doctrine werd aan het begin van de oorlog door middel van een snelle actie het vliegveld van Hostomel nabij Kiev ingenomen, maar vervolgens werd die eenheid door Oekraïne ingesloten. Dit was opmerkelijk omdat Rusland in het noorden een overwicht van 12:1 had.
- Het zuiden en oosten van Ukraine werden snel ingenomen door middel van verrassingsaanvallen, maar de opmars stagneerde in de eerste week van april.
- Zowel voor als tijdens de oorlog werd hybride operaties als onderdeel van strategische afschrikking uitgevoerd. Overheidsgebouwen in Oekraïne en daarbuiten werden digitaal aangevallen. Zowel de digitale als de traditionele media werden gebruikt voor een uitgebreide propagandaoorlog. Het formeel annexeren van Oekraïens gebied kan ook onder de hybride tactieken worden gerangschikt, evenals de wijze waarop president Poetin met het manipuleren van de gastoevoer via de Nordstream 1 en 2 pijpleidingen op sancties reageerde. Onderdelen van strategische afschrikking zijn evident door Rusland ook tegen de lidstaten van de NAVO zijn gebruikt. Het gaat dan om cyberaanvallen en het verspreiden van desinformatie, via het mogelijk opblazen van de Nordstream-pijpleidingen tot het op gang brengen van vluchtelingstromen door aanvallen op Oekraïense steden. Maar uiteindelijk hadden deze aanvallen weinig effect op de bereidheid van Oekraïne om te vechten en op de steun van het Westen.

Rusland trachtte zo de doctrine te volgen. Dit leidde ertoe dat het oosten en zuiden zeer snel werden bezet en snel werd opgerukt naar Kiev. Echter, begin april moest Rusland zich terugtrekken uit de omgeving van Kiev en stagneerde de strijd in het oosten en zuiden. In veel gevallen, zoals tijdens het beleg van Marioepol en de aanval op Bakhmut, werd teruggefallen op de typisch Russische manier van oorlogvoering: het inzetten van grote aantallen soldaten waarbij enorme verliezen voor lief werden genomen en de inzet van massale vuurkracht met vernietiging als doel.

De stagnatie kan op een aantal manieren worden verklaard. De belangrijkste is dat Rusland zijn doctrine niet *kon* volgen door talloze tekortkomingen:

- Enerzijds werd via open kanalen gecommuniceerd waardoor buitenlandse inlichtingendiensten op de hoogte kwamen van de aanvalsplannen zodat hierop kon worden geanticipeerd. Anderzijds werden de orders voor de aanval in verband met operationele geheimhouding pas 24 uur van tevoren vrijgegeven waardoor commandanten hun tactische opdracht niet konden voorbereiden.
- In juli 2021 kreeg de FSB de leiding de inval voor te bereiden. Een wezenlijk probleem was dat de inlichtingendiensten een disproportionele invloed op het verloop van de operatie hielden, wat leidde tot een suboptimale inzet van Russische eenheden.
- Aanvallen in de diepte tegen kritische doelwitten vonden niet plaats in de mate die men op grond van de doctrine zou verwachten. Er werd gebruik gemaakt van verouderde kaarten waarop doelen stonden die dat allang niet meer waren. Er werden lege opslagplaatsen en opblaasbare tanks getroffen. Het gevolg is dat deze aanvallen geen verlamrend effect op de tegenstander hadden.
- De problemen werden verergerd door een starre top-down hiërarchie, inflexibele en deels incompetente commandovoering, bureaucratische verkokering van het hoogste strategische niveau tot op het lokale niveau en slecht uitgeruste en geofende militairen.
- Ook de inzet van huurlingen van de Wagner Groep onder leiding van Prigozhin en van de Tsjetsjenen onder leiding van generaal Kadyrov duidde op inadequate commandovoering, het ontstaan van parallelle commandostructuren en gebrekkige inzetbaarheid en voortzettingsvermogen van de reguliere Russische strijdkrachten.
- Gedurende de eerste zes weken ontbrak zelfs een operationele commandant met verantwoordelijkheid voor het hele theater. Vermoedelijk hield president Poetin zich hier zelf mee bezig. Pas later werd generaal Dvornikov als operationele commandant benoemd. Hierdoor kon eerst geen synergie tussen de ingezette eenheden worden bereikt en kwam de grond-luchtoorlog onvoldoende op gang. Zeker in het begin was er geen inzicht in de locatie en staat van sommige eenheden. *Situational awareness* bleek onvoldoende.
- Het concept van de bataljonstaakgroep (BTG), een belangrijk element in de modernisering van het optreden (zie §2.2), werkte niet. De BTGs konden onvoldoende zelfstandig en mobiel worden ingezet. Optreden met verbonden wapens bleek vrijwel onmogelijk. Cruciaal was dat de BTGs zelfstandig werden ingezet, zonder een bovenliggend brigade- of divisieniveau waardoor operationele afstemming tussen de BTGs zeer moeilijk werd. Daarbij kwam dat veel generaals onvoldoende overzicht over het tactische gevecht hadden om dit te kunnen leiden en het te weinig geofende BTG-kader dat ook niet kon.
- De BTGs bestonden vooral uit contractmilitairen die niet in staat waren een moderne oorlog met geavanceerde wapens te voeren. Het kader zelf toonde weinig initiatief omdat fouten werden afgestraft. De oorzaak was dat gekozen was voor een combinatie van dienstplichtigen en beroepsmilitairen. De eerste categorie mocht niet worden ingezet voor dit type operatie; de werving en training van de tweede categorie was onvoldoende.

- Verrassingsvallen bleken na de eerste weken door gebrekkige commandovoering en ongeofende militairen nauwelijks mogelijk te zijn. De *command & control* bleek technisch niet op orde en het veelvuldige wisselen van generaals duidde op verlies aan grip. Veel generaals sneuvelden omdat zij voor de commandovoering gebruik maakten van hun mobiele telefoon waardoor zij kwetsbaar werden.
- Mede als gevolg van het niet delen van operationele plannen aan het begin van de oorlog en het onvoldoende functioneren van een gelaagde commandostructuur waarbij BTGs zijn ingebed in grotere eenheden, kampte de Russische legerleiding vanaf het begin van de oorlog met logistieke problemen. Dit leek ook een gevolg van de inschatting dat een korte, succesvolle militaire operaties zou volstaan. Een voorbeeld is de ruim 60 kilometer lange colonne van vrachtwagens, gevechtsvoertuigen en tanks die na 24 februari 2022 naar Kiev oprukte. Deze kreeg de opdracht om zich als 'administratieve colonne' en niet als gevechtsformatie te verplaatsen. Bovendien bleek ruw terrein een onoverkomelijk probleem. De colonne moest gebruikmaken van wegen die gemakkelijk konden worden geblokkeerd.
- Ook werd duidelijk dat het de Russische krijgsmacht aan inzetbaarheid ontbrak. Er leek te veel nadruk te zijn gelegd op modernisering, waarbij de basisvaardigheden waren verwaarloosd. Als gevolg daarvan viel de conservatieve militaire leiding Rusland terug op vertrouwde tactieken als massale inzet met massale (wederzijdse) verliezen.
- Er werd geen luchtoverzicht bereikt als gevolg van het ontbreken van een voldoende capaciteit voor *battle damage assessment*. Er werd onvoldoende gecheckt of getroffen doelen daadwerkelijk waren vernietigd. Een verklaring is het ontbreken van voldoende verkenningscapaciteit, inclusief satellieten.
- De in §2.3 genoemde oefeningen leken vooral te zijn gehouden als *force demonstration* om de tegenstander, de NAVO dus, schrik aan te jagen, niet om tot een goed inzetbare krijgsmacht te komen.

Tot slot moeten vraagtekens worden gezet bij de grote woorden die over modernisering zijn gesproken. Door de Amerikaanse en Europese wapenleveranties kwam het gebrek aan kwaliteit van de Russische krijgsmacht aan de oppervlakte. Bovendien leken Poetin en zijn generaals in te zetten op de ontwikkeling van afschrikwekkende wapensystemen waarmee vooral een politiek statement naar het Westen kon worden gemaakt. De Russische *air power* en precisiewapens werden overschat en de traditionele conventionele gevechtskracht verwaarloosd. Mede daardoor kon de doctrine niet goed worden uitgevoerd. Terwijl mede als gevolg van corruptie de modernisering niet is verlopen zoals gepland.

Dit wil echter niet zeggen dat de Russische strijdkrachten moeten worden onderschat en dat niet in de collectieve defensie van het NAVO-gebied hoeft te worden geïnvesteerd. Rusland heeft niet volledig gemobiliseerd, een grootschalige aanval heeft niet plaats gevonden en de kernwapendreiging werd voorlopig niet geëffectueerd. Bovendien zal het ressentiment ten opzichte van het westen als gevolg van de omvangrijke militaire steun en de sancties tegen Rusland alleen maar groter zijn geworden. Tenslotte zal ook Rusland leren van zijn fouten en die mogelijk een volgende keer niet meer maken.

2.9. Subconclusie

Het Russische denken over afschrikking wijkt fundamenteel af van dat van de NAVO. Het bevat offensieve en defensieve elementen die vanaf de eerste signalen van een militaire dreiging kunnen worden ingezet. Dit staat bekend als *strategische afschrikking* dat militaire en niet-militaire vormen van afschrikking combineert. Wie Rusland wil afschrikken is duidelijk: de NAVO. Niet zozeer als initiator van een grootscheepse aanval op Rusland, maar wel in de vorm van het verplaatsen van zijn 'militaire infrastructuur' naar en zijn militaire vermogen versterken aan de grenzen van de Russische Federatie.

Volgens de Russische Nationale Veiligheidsstrategie van 2015 willen de Verenigde Staten en zijn bondgenoten hun mondiale dominantie behouden. Daartoe oefenen zij druk uit op Rusland in het politieke, economische, militaire en informatiedomein. Tegenstanders zouden Rusland militair, economisch, technologisch en zelfs "spiritueel" willen verzwakken. Daartoe richten "destructieve krachten" zich op verzwakking van het systeem van binnenuit en het entameren van kleurenrevoluties.

De kern van het Russisch denken is derhalve het voorkomen dat de lidstaten van de NAVO individueel of collectief steun verlenen aan kleurenrevoluties in landen die Rusland als (potentiële) bondgenoten ziet, in delen van Europa die Rusland als bufferzone of als deel van haar invloedssfeer ziet, of in Rusland zelf. Afschrikking in de optiek van het Kremlin richt zich daarom allereerst op het voorkomen dat deze landen onderdeel gaan uitmaken van de Westerse invloedssfeer of dat Rusland met een kleurenrevolutie te maken krijgt. Dit vereist offensieve en defensieve, niet-militaire en militaire middelen. Russische operaties richten zich:

- Op de NAVO zelf met als doel het ondermijnen van de eenheid, het verstoren van de besluitvorming en het ondermijnen van de publieke en politieke steun voor een confrontatie in de dreigingsfase en de initiële oorlogsfase en het voorkomen van escalatie.
- Op het land waar de NAVO volgens Rusland grip op wil krijgen.
- Op landen die Rusland binnen de invloedssfeer van Rusland wil later terugkeren, om deze landen onderdeel van de Russische Federatie te maken of om bufferzones in te richten of te versterken.

De laatste twee punten vormen de achtergrond voor de Russische invasie in Oekraïne en gelden in beginsel ook voor de Baltische Staten. Het bezetten van gebied door Rusland is geen doel op zich, maar kan wél noodzakelijk worden geacht als Russischtaligen worden bedreigd. Deze bedreiging kan overigens het gevolg zijn van door Rusland bewust gecreëerde problemen. In het uiterste geval kunnen de Baltische Staten in zijn geheel worden bezet en/of door het ontplooiën van troepen in Wit-Rusland van de rest van het NAVO-verdragsgebied worden geïsoleerd. Dit Baltische scenario is echter weinig geloofwaardig. Het Russische militaire denken gaat immers niet uit van een grootschalig offensief. Afgezien van het ontbreken van een strategische rationale is er overeenstemming dat de NAVO economisch en militair superieur is en dat daarom een grootschalige confrontatie moet worden voorkomen, zeker als dit tot de inzet van kernwapens kan leiden. Bovendien is inmiddels met de aanstaande toetreding tot de NAVO van Zweden en Finland de geografische isolatie van de Baltische staten duidelijk afgenomen.

Hoewel de dynamiek van de Oekraïneoorlog nieuwe gevaren van escalatie met zich meebrengt, blijft deze rationale opgeld doen. Voor de NAVO betekent dit dat een grootschalig strategisch offensief, zeker zolang de Amerikanen zich aan Artikel 5 van het NAVO-verdrag blijven committeren, niet de eerste dreiging is waarmee rekening moet worden gehouden.

Tegelijk zitten miscalculaties en ongelukken in een klein hoekje. Zeker in de context van de Oekraïneoorlog kunnen avonturisme, ongelukken, miscalculatie of een spiraal van escalatie de oorzaak zijn van een echte militaire confrontatie tussen Rusland en de NAVO. Mogelijke aanleidingen of wrijvingspunten waar het onbedoeld mis kan gaan zijn er legio.

Een belangrijk vraagstuk is hoeverre de NAVO in staat is om collectief op moedwillige of ongelukkige Russische provocaties (het onderscheid is niet altijd direct duidelijk) te reageren als ze niet door alle lidstaten als een aantasting van hun vitale belangen worden gezien. Een collectief antwoord zal door Rusland ongetwijfeld trachten te worden voorkomen door intensieve propaganda, desinformatie, en andere ondermijnende activiteiten zoals cyberaanvallen en sabotage gericht op het zaaien van verdeeldheid en het voorkomen van eensgezind en resoluut optreden. De huidige coherentie binnen de NAVO maakt een eenduidige reactie waarschijnlijker dan tot aan de Russische inval in de Oekraïne in februari 2022. Het is echter niet gegarandeerd dat die eensgezindheid onverkort kan worden gehandhaafd naarmate het conflict voortduurt en mogelijk verzandt in een langdurige patstelling.

3. Het NAVO- perspectief op afschrikking

3.1. Paradigmaveranderingen

De Koude Oorlog werd gekenmerkt door twee ideologisch gemotiveerde blokken die met kernwapens elkaar in evenwicht hielden. De NAVO-landen organiseerde hun krijgsmachten in grote eenheden van verbonden wapens die uit kader en dienstplichtigen bestonden. Succes werd afgemeten aan het werken van afschrikking en het *niet* hoeven inzetten van de krijgsmacht.

Na de Koude Oorlog werd dit paradigma ingeruild voor dat van de unipolaire wereld. Dit leidde tot een complete transformatie van de krijgsmachten van veel Europese landen, inclusief Nederland. Omdat collectieve verdediging van het NAVO-gebied overbodig werd, verdween de dienstplicht. Het concept van grote eenheden van verbonden wapens die aan de Duits-Duitse grens stonden, werd verlaten. Er werd ingezet op kleine eenheden en maximale flexibiliteit ten behoeve van vrede- en stabiliteitbevorderende operaties overal ter wereld. Het succes van defensie werd nu afgemeten aan de effectieve inzet van de krijgsmacht voor het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde.

Momenteel is de derde paradigmaverandering van na de Tweede Wereldoorlog gaande. De wereld wordt steeds meer gedomineerd door nieuwe fricties tussen de grootmachten. De relatieve verzwakking van het Westen als gevolg van de opkomst van China zorgt ervoor dat ook regionale machten als Rusland assertiever zijn geworden. De Verenigde Staten zien hun belangen nu vooral geschaad in Azië. Dit heeft een discussie op gang gebracht over de vraag welke rol de Amerikanen bij de bescherming van hun Europese bondgenoten willen en kunnen spelen.

Het gevolg van de nieuwe paradigmaverandering is dat het succes van collectieve verdediging wederom zal worden afgemeten aan de mate waarin een deel de krijgsmacht *niet* in actie hoeft te komen. Tegelijk wordt het succes van de twee andere hoofdtaken – het leveren van een bijdrage aan de binnenlandse veiligheid en het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde – *wel* afgemeten aan de effectieve inzet of participatie van de krijgsmacht.

3.2. Afschrikingsconcepten door de tijd

Het huidige denken over afschrikking vindt zijn oorsprong in de begindagen van de Koude Oorlog, toen strategen met de vraag worstelden of de net uitgevonden atoombom überhaupt ingezet kon worden en, zo ja, onder welke omstandigheden dit wenselijk was. Eerst beschouwden velen de atoombom als een weliswaar zeer krachtig maar niet fundamenteel andersoortig wapen dat gewoon ingezet kon worden in een oorlog. Er werden scenario's ontwikkeld waarin oorlogen met atoomwapens werden uitgevochten; tijdens de Koreaoorlog vroeg de Amerikaanse generaal MacArthur om de bevoegdheid om deze wapens te mogen inzetten (maar kreeg die niet). Maar al snel begon men kernwapens met andere ogen te bezien. In de context van de bipolariteit tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie en de realiteit van de wederzijds gegarandeerde vernietiging (met het toepasselijke acroniem MAD van *Mutual Assured Destruction*), ontstond het bewustzijn dat een atoomoorlog catastrofale gevolgen zou hebben.

Tegen deze achtergrond dachten Amerikaanse strategen in het Pentagon, op universiteiten als Stanford en in denktanks als RAND actief na over hoe atoomwapens ingezet konden worden als drukmiddel om de tegenstander het behalen van politieke doelen te ontzeggen en oorlog te voorkomen. Kern van de klassieke afschrikking (*deterrence*) is de tegenstander duidelijk te maken dat dat agressie tot zware consequenties zal leiden. Ook kan geprobeerd worden de agressor te bewegen zijn koers te veranderen (*compellence*).⁴⁴ Geloofwaardige dwangdiplomatie – de paraplueterm voor beide vormen van afschrikking – is gebaseerd op het militair vermogen en de politieke wil om de dreigementen daadwerkelijk uit te voeren. Perceptie en psychologie zijn essentieel: geloofwaardigheid is geen objectieve eigenschap, maar bestaat slechts in de ogen van de tegenstander.⁴⁵ Gegeven de immense vernietigingskracht van atoomwapens, ging lag de nadruk in de eerste decennia van de Koude Oorlog op nucleaire afschrikking. Afschrikking met conventionele militaire middelen werd beschouwd als een aanvulling op nucleaire afschrikking.

Conventionele afschrikking – dat wil afschrikking met conventionele militaire middelen, al dan niet verbonden met nucleaire afschrikking als een ultieme stok achter de deur – draait om het overtuigen van een tegenstander dat een aanval weinig kans op succes slagen heeft dan wel alleen tegen onaanvaardbare hoge kosten. Conventionele afschrikking kan zowel nauw als breed worden gedefinieerd. In de jaren tachtig omschreef John Mearsheimer conventionele afschrikking als: “a function of the capability of denying an aggressor his battlefield objectives with conventional force”, in cases in which “decisionmakers think that a war will be a ghastly and destructive experience.”⁴⁶

Waar Mearsheimer betoogt dat de afschrikkende werking direct gerelateerd is aan doelstellingen op het slagveld, meent Samuel Huntington dat het in essentie draait om het vermogen terug te slaan na het incasseren van een eerste klap: “To be effective, deterrence has to move beyond the possibility of defense and include the probability of retaliation. Conventional deterrence requires not just an increase in conventional forces; it also requires a reconstitution of conventional strategy.”⁴⁷

44 Dit onderscheid werd geïntroduceerd door Thomas Schelling, die een kleine halve eeuw later de Nobelprijs voor Economie won, gebruikmakend van inzichten uit de speltheorie om de dynamieken van dwangdiplomatie te verkennen en te begrijpen. Zie <https://www.rand.org/pubs/papers/P3883.html>.

45 Robert Jervis, Richard Lebow, and Janice Stein, eds., *Psychology and Deterrence*, 1985.

46 John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe*, 1983, p15.

47 Samuel P. Huntington, *Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe*, 1983, p40.

Karl Mueller kijkt nog breder en definieert conventionele afschrikking als: “making the direct costs of military aggression appear to be prohibitively high”,⁴⁸ on the basis of threats “to resist or to inflict costs against an aggressor using conventional military force during the resulting conflict.”⁴⁹

Nog een stap verder verdwijnt ook de voorwaarde dat het gaat om de dreiging van geweld *tijdens* of *na* het conflict. Ook handelen *voorafgaand* aan het conflict de calculus van de tegenstander doen kantelen, zoals bijvoorbeeld James Wirtz opmerkt. In deze opvatting worden ook acties en maatregelen gericht op het ondermijnen van het vermogen van tegenstanders om jou aan te vallen onder conventionele afschrikking geschaard.⁵⁰ In bijlage A zijn nog diverse andere definities van (conventionele) afschrikking gegeven.

In de literatuur werden en worden op basis hiervan twee afschrikingsconcepten onderscheiden.⁵¹ Waar *deterrence by punishment* gaat over de dreiging met zware straffen achteraf, draait *deterrence by denial* om het overtuigen van de tegenstander dat zijn doelen niet te bereiken zijn of alléén tegen onaanvaardbaar hoge kosten. Daarmee werd *deterrence by denial* gelijkgesteld aan het hebben van een goede en robuuste defensie.⁵² Zo ontstond er een directe relatie tussen conventionele afschrikking en *deterrence by denial* en tussen nucleaire afschrikking en *deterrence by punishment*.⁵³ Dit is strikt genomen niet correct want afstraffing kan op allerlei manieren plaatsvinden, helemaal met de hedendaagse wapentechnologieën – waarover straks meer. Omgekeerd kunnen kleine ‘tactische’ kernwapens op het slagveld worden ingezet, en zo bijdragen aan *deterrence by denial*.

Misschien juist vanwege deze simpele en daarmee krachtige indeling, vond er tot het einde van de Koude Oorlog weinig conceptuele innovatie plaats op het gebied van conventionele afschrikking.⁵⁴ De afschrikingsstrategie van het NAVO-bondgenootschap is in de afgelopen driekwart eeuw altijd gestoeld geweest op een combinatie van *deterrence by punishment* en *deterrence by denial*. Kernwapens vormden en vormen het fundament van de bondgenootschappelijke afschrikingsstrategie. Tegelijkertijd is de geloofwaardigheid van de op kernwapens leunende *deterrence by punishment*-strategie altijd ondersteund door een component die stoelt op conventionele middelen. Om die reden zijn aanzienlijke hoeveelheden Amerikaanse militairen gestationeerd op Europees grondgebied; heden ten dage nog steeds bijna 70.000. De morbide maar valide redenering is dat de Amerikaanse dreiging om een aanval van de Sovjet-Unie (toen) en Rusland (nu) te beantwoorden met kernwapens alleen geloofwaardig is als zo'n aanval tot veel Amerikaanse doden leidt.

48 Karl P. Mueller, *Conventional Deterrence Redux: Avoiding Great Power Conflict in the 21st Century*, 2018, p76-93.

49 Karl P. Mueller, *Conventional Deterrence Redux: Avoiding Great Power Conflict in the 21st Century*, 2018, p50.

50 James J. Wirtz, *Deterrence as Strategy*, in *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, 2021.

51 Voor belangrijke werken in deze traditie, en conceptualisering en afbakening van de definitie, zie Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. First Edition (Princeton: Princeton University Press, 1961). Thomas C. Schelling, *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*, Revised edition (New Haven, CT: Yale University Press, 2008). Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974). Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, 2nd edition (Beverly Hills, Calif: SAGE Publications, Inc, 1983). Voor een overzicht van de randvoorwaarden voor afschrikking, zie Michael Mazarr et al., *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression* (RAND Corporation, 2018).

52 Claudio Cioffi-Revilla, 'Origins and Age of Deterrence: Comparative Research on Old World and New World Systems', *Cross-Cultural Research* 33, no. 3 (1999): 257. See also Raoul Naroll, *Military Deterrence in History: A Pilot Cross-Historical Survey*, First Edition edition (Albany: State University of New York Press, 1974)

53 James J. Wirtz, *Deterrence as Strategy*, in *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, 2021.

54 John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence*, 1983.

Op basis van dezelfde logica ontstond het idee dat een doctrine van massale vergelding niet per se geloofwaardig is tegen agressie op de zogenaamde lagere escalatieniveaus, waartegen de inzet van conventionele middelen juist wel geloofwaardig is. De doctrine van *flexible response* (1967) voorzag daarin door afschrikking op verschillende niveaus en langs een conventionele en een nucleaire dimensie op te tuigen.⁵⁵ Zo ontwikkelde de bondgenootschappelijke afschrikingsstrategie zich gedurende de Koude Oorlog in de jaren vijftig en zestig, en met vernieuwende conventionele afschrikingsconcepten zoals *Follow on Forces Attack* gecombineerd met strategische initiatieven zoals *Star Wars* in de jaren zeventig en tachtig.

In de jaren negentig en nul daalde de aandacht voor afschrikking naar een nulpunt. Het belang werd niet meer gezien of relevant geacht, de militaire capaciteiten werden afgeschaft en het strategische begrippenapparaat werd vergeten. Met de Russische inname van de Krim in 2014 kwam er echter weer een bewustwordingsproces op gang. Het belang van de nucleaire afschrikkingstaak van de NAVO werd herbevestigd: "As long as nuclear weapons exist, [NATO] will remain a nuclear alliance".⁵⁶ Daarnaast is er de laatste jaren ook veel aandacht besteed aan de versterking van de conventionele afschrikingspijler.

Opmerkelijk is dat tijdens de Oekraïneoorlog een verwatering van het oorspronkelijke concept van afschrikking plaatsvond. Traditioneel richt afschrikking zich op het voorkomen van *elke* militaire confrontatie omdat dit het risico van escalatie naar een kernwapenoorlog met zich meebracht. Tijdens de Oekraïneoorlog werden met wapenleveranties, economische oorlogvoering en discussies over *no-fly zones* grenzen overschreden die tijdens de Koude Oorlog zouden zijn geëerbiedigd. Hoewel Russische en NAVO-troepen niet rechtstreeks in gevecht waren, verzorgde het Westen wél veel gevechtsondersteunende en logistieke functies. Het idee dat het MAD-principe van wederzijdse vergelding de inzet van kernwapens zou tegenhouden, was gezien de herhaalde nucleaire dreigementen van president een dubieuze veronderstelling, zeker als de president het gevoel zou krijgen dat de Westerse opstelling een existentiële dreiging voor zijn land zou gaan vormen.

3.3. Hoe de NAVO collectieve verdediging organiseert

3.3.1. NATO Force Structure en NATO Command Structure

Een essentieel onderdeel van afschrikking is de wijze waarop de NAVO zijn collectieve verdediging organiseert. Ten behoeve van de uitvoering van Artikel 5 van het NAVO-verdrag dat bepaalt dat een aanval tegen een lidstaat een aanval tegen alle lidstaten is, organiseren de lidstaten hun verdediging sinds jaar en dag in de *NATO Force Structure* (NFS) en de *NATO Command Structure* (NCS).

Na de Koude Oorlog werden zowel de NFS als de NCS afgeslankt, gestroomlijnd en losgekoppeld van een specifieke dreiging. In 2001 werd besloten om de NFS te baseren op flexibel en snel inzetbare, zo veel mogelijk multinationale eenheden met voldoende mobiliteit om ook op niet te voorspellen locaties te kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd werd de oude NCS verlaten. In die tijd kwam ook de samenwerking tussen de EU en de NAVO tot stand. In 2003 werd met

⁵⁵ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*.

⁵⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

het 'Berlijn Plus-arrangement' besloten op EU-operaties met collectieve NAVO-middelen, zoals AWACS-radarvliegtuigen en onderdelen van de NCS en de NAVO-planningssystematiek mogelijk te maken. De plaatsvervangend opperbevelhebber van de NAVO neemt dan de leiding op zich (de NAVO-opperbevelhebber, SACEUR, is altijd een Amerikaan, zijn plaatsvervanger en de Secretaris-Generaal van de NAVO zijn altijd Europeanen).

Tijdens de NAVO-top van Lissabon in 2010 werd besloten het aantal NAVO-hoofdkwartieren in Europa drastisch te verkleinen en de NCS te stroomlijnen. De dreiging was niet meer goed in te schatten. Eenheden zouden op onbekende plaatsen moeten worden ingezet. Daarin paste geen NCS die gekoppeld was aan een specifiek gebied. Wel werden verschillende niveaus van paraatheid bepaald: *high readiness forces* (inzetbaar tussen de 0-90 dagen) en *forces of lower readiness* (inzetbaar tussen de 91-180 dagen). Samen vormen ze de *graduated readiness forces* die onder een specifiek hoofdkwartier vallen. Onderdeel van de *high readiness forces* werd de *NATO Response Force* (NRF) die uit land-, lucht- en zee strijdkrachten bestaat en binnen vijf dagen in actie moeten kunnen komen. De sterkte was in die tijd ongeveer 13.000 militairen. De NRF werd onder het commando van de hoogste NAVO-militair, SACEUR, geplaatst. De annexatie van de Krim door Rusland in 2014 luidde echter de terugkeer van het denken over collectieve verdediging in. Dit leidde tot grote veranderingen in de NFS en de NCS. Daarover werd in de top van Wales later dat jaar en de daaropvolgende top van Warschau in 2016 besloten. Tijdens de Top van Warschau besloten de staatshoofden en regeringsleiders zich niet langer vooral te richten op operaties buiten het verdragsgebied, maar de planning te richten op alle typen dreigingen, variërend van hybride dreigingen tegen de NAVO-lidstaten en dreigingen buiten het NAVO-gebied tot de nieuwe assertiviteit van Rusland.

In Wales werd besloten tot een *Readiness Action Plan* (RAP) dat tijdens de top van Warschau bleek te zijn uitgevoerd. Het RAP omvatte '*adaptation measures*' zoals de uitbreiding van de NRF tot 40.000 militairen en met de permanent inzetbare *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). De VJTF kreeg een omvang van 20.000 militairen waaronder 5.000 landstrijdkrachten (1 brigade met maximaal 5 bataljons) die binnen twee tot drie dagen inzetbaar moesten zijn. De inzet van de VJTF geeft het signaal af dat agressie wordt beantwoord door collectieve actie van alle lidstaten. Na inzet van de VJTF volgen de *Initial Follow-on Forces Group* en de *Follow-on Forces Group* die uit een verscheidenheid aan middelen bestaan, van gevechtseenheden tot gevechtsondersteuning en andere ondersteunende eenheden. Specifiek voor het noordoosten werden in aanvulling daarop multinationale *battle groups* opgericht die in de Baltische staten en Polen werden gestationeerd onder de noemer *enhanced Forward Presence* (eFP). Ook werd een hoofdkwartier voor het *Multinational Corps North East* opgericht.

De *NATO Force Integration Units* vormden een andere innovatie. Dit zijn kleine hoofdkwartieren die de snelle inzet van NAVO-troepen, waaronder de VJTF, aan de noord- en oostflank van het NAVO-gebied mogelijk moeten maken. Bovendien zijn ze de schakel tussen de NAVO en de nationale krijgsmachten van de lidstaten. Ze leveren geen gevechtskracht, maar spelen een rol in *Host Nation Support*.⁵⁷ Daarmee zijn ze cruciaal in de beginfase van een conflict dat wordt ingeluid met een aanval op een of meer lidstaten.

Als gevolg van de toetreding van de Baltische staten tot de NAVO werd op de luchtmachtbasis Šiauliai (Litouwen) de *Baltic Air Policing* gestationeerd. Na de annexatie van de Krim is de NAVO ter geruststelling van deze landen een tweede *air-policing* activiteit gestart met jachtvliegtuigen en AWACS-radarvliegtuigen vanaf de luchtmachtbasis Ämari (Estland). Daarnaast worden operaties met mijnenjagers in de Oostzee uitgevoerd.

57 <https://shape.nato.int/operations/nato-force-integration-units>

3.3.2. Logistiek

Een ander gevolg van de annexatie van de Krim was het inzicht dat versterkingen uit de Verenigde Staten weer noodzakelijk zouden kunnen zijn in tijden van oplopende spanningen. Het *Joint Force Command* (JFC) Norfolk kreeg als taak de aanvoerroutes vanuit de Verenigde Staten naar Europa te beveiligen. In 2018 werd besloten tot de oprichting van een *Joint Support and Enabling Command* dat het verplaatsen van eenheden over Europa moet faciliteren.⁵⁸ Dit Commando richt zich op het achterland en kan, op verzoek van een lidstaat, bijdragen aan de veiligheid van aan te voeren eenheden, aan de beveiliging van aan- en afvoerroutes en het faciliteren van transporten.

Beide commando's gaven invulling aan de nieuwe '360 graden'-benadering van de NAVO die tijdens de Top van Warschau werd aangenomen. Daar besloten de staatshoofden en regeringsleiders zich niet langer vooral te richten op operaties buiten het verdragsgebied, maar de planning te richten op alle typen dreigingen, variërend van hybride dreigingen tegen de NAVO-lidstaten en dreigingen buiten het NAVO-gebied tot de nieuwe assertiviteit van Rusland.

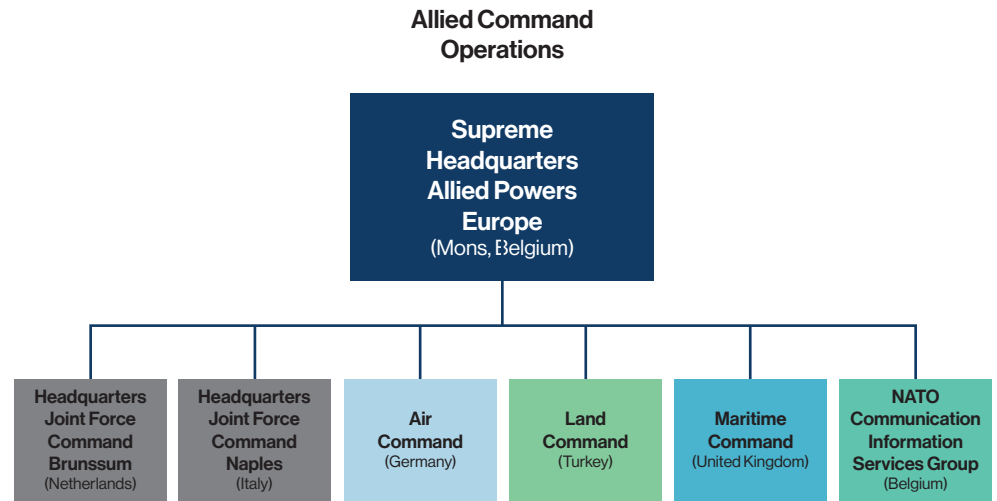
Momenteel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor hun eigen logistiek. Dit systeem zou in tijden van collectieve verdediging zonder coördinatie volledig vastdraaien. Tijdens de Koude Oorlog was de afstand van bijvoorbeeld de haven van Rotterdam naar de Duits-Duitse grens waar de collectieve verdediging zou worden georganiseerd minder dan 500 km, waarbij maar één landgrens moest worden gepasseerd. De afstand van Rotterdam naar Tallinn, de hoofdstad van Estland, is 2200 km en er moeten vijf landgrenzen worden gepasseerd. Bovendien zijn de krijgsmachten van de lidstaten afhankelijk van dezelfde pool van transportmiddelen die sinds het einde van de Koude Oorlog ook nog eens vooral in particuliere handen zijn. Tenslotte kunnen vluchtelingenstromen zich in precies de tegenovergestelde richting van de aanvoer van versterkingen bewegen. Dit vereist een goed overzicht over alle aan- en afvoerroutes, met inbegrip van de beschikbaarheid van pijpleidingen voor het transport van brandstof, de sterkte van bruggen en geschiktheid van het railvervoer. Een en ander vereist enorme investeringen in het verbeteren van militaire mobiliteit.

3.3.3. Headquarters Allied Joint Force Command Brunssum

De Koninklijke landmacht levert in beginsel een bijdrage aan de collectieve verdediging van het noorden en het oosten van het NAVO-gebied. Dit valt onder het gebied van verantwoordelijkheid (*Area of Responsibility*, AoR) van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum. Dit hoofdkwartier is het product van de gewijzigde veiligheidssituatie die ontstond na de ontmanteling van de Sovjet-Unie. Het wegvallen van de dreiging leidde tot de conclusie dat operationele hoofdkwartieren niet langer een regionale taak hoefden te hebben. De afgelopen decennia heeft het HQ JFC in Brunssum zich vooral beziggehouden met operatie *Resolute Support* in Afghanistan. Maar door de toegenomen dreiging uit het oosten werd de AoR weer steeds duidelijker afgebakend. Waar het HQ JFC in Napels zich met de verdediging van de zuidflank bezighoudt, richt Brunssum zich op Noord- en Oost-Europa.

⁵⁸ Sergei Boeke, *Creating a secure and functional rear area: NATO's new JSEC Headquarters*, NATO Review, 13 januari 2020.

Figuur 2. Militaire topstructuur van de NAVO⁵⁹



De landen die ruwweg binnen de AoR van Brunssum liggen zien Rusland als een belangrijke dreiging. Dit geldt veel minder voor de Balkanlanden en landen in Zuid-Europa, die zich meer richten op problemen aan de Europese zuidflank zoals terrorisme, vluchtelingen en de *spill-over* van conflicten in het Midden-Oosten en Afrika.⁶⁰ Het ligt daarom voor de hand om voor de collectieve verdediging en de rol die de landmacht daarbij kan spelen allereerst te kijken naar de capaciteiten die hiervoor in Midden- en Noord-Europa aanwezig zijn. Dit wordt in §4.4 verder uitgewerkt.

Voor de verdediging van het gebied dat onder de AoR van Brunssum vallen, zijn enkele snel inzetbare hoofdkwartieren beschikbaar die in staat zijn om tot op het niveau van legerkorps een operatie aan te sturen. Dit zijn:

- Het *Allied Rapid Reaction Corps* hoofdkwartier in Gloucester, Verenigd Koninkrijk.
- Het *Rapid Deployable German-Netherlands Corps* hoofdkwartier in Munster, Duitsland.
- Het *Rapid Reaction Corps-France* hoofdkwartier in Lille, Frankrijk.
- Het *EUROCORPS* hoofdkwartier in Strasbourg, Frankrijk waarvoor Frankrijk, België, Duitsland, Luxemburg en Spanje troepen leveren. Formeel is dit een Europees initiatief dat aan de NAVO beschikbaar kan worden gesteld.
- Het *Multinational Corps North-East (MNC-NE)* hoofdkwartier in Szczecin, dat mogelijk wordt gemaakt door Denemarken, Duitsland en Polen.

De rol van het HQ JFC Brunssum ten opzichte van deze hoofdkwartieren is geen hiërarchische. Brunssum fungeert als *first responder* in een 'familie van hoofdkwartieren' die samenwerken, coördineren en dreigingsbeelden delen. Onder Brunssum vallen dus geen permanente strijdkrachten. Eenheden worden op basis van noodzaak door het hoofdkwartier aangestuurd. Deze systematiek maakt het moeilijk vooraf te bepalen welke eenheden welke rol in de verdediging van Europa spelen. Dit maakt het ook lastig om snel inzicht in eventuele tekortkomingen te krijgen.

⁵⁹ Voor de volledigheid: er zijn nog twee hoofdkwartieren waarvan de kernstaf deel uitmaakt van de NATO commandostructuur, Allied Joint Force Command Norfolk en Joint Support and Enabling Command te Ulm (Duitsland).

⁶⁰ Hugo Meijer en Stephen G. Brooks, *Illusions of Autonomy*, pp12-13 & Tabel 1, p17.

3.4. Wijze van optreden

Tot slot is de vraag van belang hoe wordt opgetreden. Twee ontwikkelingen zijn cruciaal. Ten eerste de ontwikkeling van defensieve en offensieve langeafstandswapens die het optreden verder compliceren. Dit betekent dat het gevechtsveld in alle dimensies wordt opgerekt. Er wordt nu rekening gehouden met een uitgedijd slagveld van 500km.⁶¹ De tegenstander, Rusland, zal langeafstandswapens inzetten om in een vroeg stadium de NAVO te verlammen zodat het feitelijke gevecht zo veel mogelijk kan worden vermeden. Deze aanpak staat bekend als *Anti-Access and Area Denial (A2/AD)*. A2/AD is een middel om de opmars van de tegenstander met defensieve en offensieve operaties te vertragen. Daarvoor zijn niet alleen de wapensystemen zelf nodig, maar ook het hele complex van *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance en Reconnaissance (C4ISR)*, elektronische oorlogvoering en cybercapaciteiten. Om hun kwetsbaarheid te verminderen moeten eenheden relatief onafhankelijk, bewegelijk en verspreid kunnen optreden om hun kwetsbaarheid te verminderen en hun gevechtskracht snel te kunnen concentreren op doorbraakpunten. Het legerkorps wordt modulair georganiseerd en afhankelijk van de behoefte samengesteld.

De tweede ontwikkeling is dat operaties steeds meer *joint, combined* en *multi-agency* zullen zijn, dat wil zeggen uitgevoerd door meerdere krijgsmachtdelen, door eenheden van meerdere landen en door een geheel van (overheids)diensten. Bovendien zullen deze operaties gelijktijdig in meerdere domeinen plaatsvinden: land, lucht, zee, ruimte, het elektromagnetisch spectrum en cyberspace. Tenslotte richten de operaties zich op drie dimensies waarin effecten moeten worden bereikt: de fysieke, virtuele en cognitieve dimensie. Dit alles vereist een geïntegreerde inzet van alle beschikbare machtsinstrumenten van de staat. Deze aanpak legt nieuwe eisen op aan militaire hoofdkwartieren om tenminste de coördinatie tussen en bij voorkeur de integratie van de inzet van verschillende militaire en niet-militaire instrumenten te regelen.⁶²

Om tot een goede synchronisatie te komen van de inzet van capaciteiten die op verschillende niveaus en in de verschillende 'zuilen' beschikbaar zijn en worden aangestuurd, is er een duidelijke structuur nodig die het genetwerkt en hiërarchisch samenwerken orkestreert. Een louter militair voorbeeld: het manoeuvregevecht op de grond combineert vuurkracht en beweging om de vijand te ontwrichten en te verslaan. Het nabijgevecht is daarbij veelal de doorslaggevende factor, maar is voor succes afhankelijk van ondersteuning door en vanuit andere domeinen. Denk aan het bewerkstelligen van luchtoverwicht, het beschermen van aanvoerroutes over zee en het kunnen garanderen van de toegang tot het elektromagnetisch spectrum. Landeenheden moeten de beschikking hebben over offensieve vuurkracht, onder meer in de vorm van precisiewapens met voldoende lange dracht die een geïntegreerd complex aan sensor-, communicatie- en commandovoeringscapaciteiten vergen voor effectieve inzet. De vuurkrachtssystemen voor het gevecht in de diepte kunnen bestaan uit ballistische raketten, kruisvluchtwapens, hypersonische wapens, zwermen van onbemande systemen en capaciteiten gericht op het bevechten van toegang en (ten minste tijdelijk) overwicht in het elektromagnetische spectrum, de ruimte en het digitale domein. Al deze operaties zijn informatiegestuurd. De diverse betrokken hoofdkwartieren moeten naadloos en real-time met elkaar afstemmen om eenheid van doelstelling en van actie te bereiken, op basis van een gedeeld begrip van de toestand.

61 1(GE/NL) Corps Warfighting Concept, p15.

62 De Britten spreken in dit verband over *Multi Domain Integration (MDI)*. MDI is gericht op de Britse krijgsmacht en bedoeld om uiteindelijk een compleet geïntegreerd nationaal systeem te ontwikkelen waarom het Verenigd Koninkrijk effectiever zelfstandig en coalitieverband kan optreden. Zie UK Ministry of Defence, *Joint Concept Note 1/20: Multi-Domain Integration*, November 2020.

3.5. Subconclusie

Er lijkt er een mismatch te zijn tussen het denken van de NAVO en dat van Rusland. De NAVO denkt in termen van *deterrence by denial* en *deterrence by punishment* gericht op het voorkomen van een Russische interventie en de meest concrete dreigingen die van Rusland uitgaan. Uiteraard kan grootschalige doelbewuste agressie tegen het NAVO-gebied niet worden uitgesloten, maar in de praktijk zal deze het gevolg zijn van een escalerend conflict om invloedsferen of miscalculaties (zoals in potentie de Oekraïneoorlog). Afschrikking met conventionele en nucleaire middelen weerhouden Rusland er niet van NAVO-landen zoals de Baltische Staten door middel van hybride strategieën te ondermijnen door de Russisch-taligen naar zich toe te trekken, desinformatie te verspreiden en cyberaanvallen uit te voeren. Ook in andere NAVO-landen zijn elementen van Russische hybride oorlogsvoering zichtbaar, zoals recent in de beoogde nieuwe NAVO-toetreders Finland en Zweden.

Daarbij zijn er twijfels of het fundament onder *deterrence by denial* vis-a-vis Rusland – een goed georganiseerde collectieve verdediging – op orde is. Op papier lijken de *NATO Command Structure* en de *NATO Force Structure* logisch en consistent vormgegeven. Flexibiliteit is de kern. Deze aanpak is verklaarbaar omdat de zowel de NCS als de NFS zijn ontstaan in een situatie waarin een groot conflict in Europa niet aan de orde was en de aard en locatie van de volgende inzet erg onzeker was. De annexatie van de Krim in 2014 plaatste collectieve verdediging weer in het centrum van de aandacht en leidde tot aanpassingen in de NCS en de NFS. Op dit moment is de systematiek echter zo flexibel dat het vrijwel onmogelijk is om uit openbare bronnen een beeld te krijgen van de wijze waarop de NAVO-opperbevelhebber SACEUR de verdediging van Europa wil organiseren. Daarbij speelt dat onder de hoofkwartieren geen organieke eenheden vallen en het onduidelijk is welke nationale eenheden in oorlogstijd onder welk hoofdkwartier worden gebracht. Ook onduidelijk is hoe de lidstaten hun eigen bijdrage aan de verdediging van Europa zien. Tenslotte zijn lidstaten verantwoordelijk voor hun eigen logistiek, terwijl juist afstemming geboden is. Dit alles maakt het lastig om een beeld te krijgen van de wijze waarop HQ JFC Brunssum in zijn gebied van verantwoordelijkheid, Noordoost-Europa, de verdediging wil organiseren.

Op dit moment is er onzekerheid over hoe de NAVO zich de komende tijd precies gaat organiseren. De Oekraïneoorlog heeft alles fluïde gemaakt en de noodzaak tot het opnieuw doordenken van de NFS en NCS benadrukt. Dát er iets moet en gaat veranderen is duidelijk. Hoé dat precies gestalte krijgt is nog niet goed in de open literatuur te achterhalen.

4. Afschrikking op Europese basis

4.1. De rol van de Verenigde Staten

De Amerikanen spelen vanaf de Tweede Wereldoorlog een sleutelrol in de verdediging van de Europese bondgenoten. In het afgelopen decennium is de Amerikaanse verbondenheid met de Europese veiligheid echter geërodeerd en kan niet meer als vanzelfsprekend worden verondersteld. Deze studie heeft als uitgangspunt dat – ondanks het grote commitment van president Biden aan de NAVO tijdens de Oekraïneoorlog – rekening moet worden gehouden met het feit dat China de belangrijkste Amerikaanse strategische prioriteit is en dat de Amerikaanse krijgsmacht niet in staat is zowel in Europa als in Azië een volwaardige oorlog te voeren. In combinatie met de gegroeide Russische dreiging dwingt dit de Europese bondgenoten tot significant meer militaire inspanning. Waar moeten de noodzakelijke, en inmiddels breed toegezegde, extra Europese investeringen zich dan op richten? We beginnen in deze paragraaf met het nader duiden van de stand en de betekenis van de Amerikaanse bijdrage aan de Europese veiligheid.

4.1.1. Het Amerikaanse politieke commitment

Na de Koude Oorlog ontstond een unipolaire wereld met de Verenigde Staten als enige supermacht. Vanaf 2010 werden de strategische implicaties van de al langer zichtbare machtsverschuivingen steeds duidelijker. China kwam op en noodzaakte president Obama in 2011 tot een *pivot to Asia*. Met de opkomst van China werden de Verenigde Staten en daarmee de NAVO relatief zwakker. Dit vormde een verdere voedingsbodem voor het steeds assertievere buitenlandbeleid van Rusland, gevoed door de (gevoelde) vernedering van de ineenstorting van de Sovjet-Unie en de daaropvolgende uitbreiding van de NAVO en de EU diep in de voormalige Russische invloedssfeer, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Voor Amerika was Rusland een grootmacht met regionale aspiraties die zich nooit (meer) zou kunnen ontwikkelen tot een mondiale supermacht, ook al kon het Amerika met strategische kernwapens vernietigen en was het een van de permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Omdat voor Amerika de vitale belangen inmiddels vooral in Azië in het geding waren, werd de Russische dreiging steeds meer als een zaak voor de Europeanen beschouwd. Dit sentiment werd verder aangejaagd door het inzicht dat de Verenigde Staten niet meer in staat waren twee grote oorlogen tegelijkertijd te voeren; en dat de Indo-Pacific met de grote strategische opponent China in de pikorde voor het Europees theater komt. Bovendien werden de Europese bondgenoten rijk genoeg geacht om hun eigen veiligheid te kunnen regelen en zijn Frankrijk en het Verenigde Koninkrijk kernwapenmogendheden met een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad.

Voor de Amerikanen was het Europese onderpresteren op het gebied van defensie een constante bron van ergernis. In 2011 stelde toenmalig defensie-minister Gates dat hij steun aan de Europese bondgenoten en niet langer kon verantwoorden en in het Congres verdedigen. Het was een opmaat voor de rabiante houding van president Trump die in 2018 meerdere malen dreigde zich uit de NAVO terug te trekken omdat de Europese bondgenoten zich niet hielden aan de afspraken tijdens de top van Wales in 2014 om 2% van het BBP aan defensie te besteden.⁶³ Na 2014 zijn de Europese bondgenoten wel degelijk meer aan defensie gaan uitgeven. Trump vond die vorderingen echter te mager en zette de trans-Atlantische verhoudingen op scherp. Hij stelde het Amerikaanse commitment ter discussie en maakte duidelijk dat de Europese bondgenoten hun eigen defensie moesten gaan organiseren; waarbij met name Duitsland het moest ontgelden. Er ontstond twijfel over de vraag of president Trump als opperbevelhebber zijn troepen de opdracht zou geven om de Europa te verdedigen, en daarmee over de geloofwaardigheid van de Amerikaanse Artikel 5-garantie.

President Biden zet de koers van Trump grotendeels voort. Hij wordt immers geconfronteerd met dezelfde uitdagingen. Ook hij ziet China als de grootste bedreiging voor de positie van zijn land. Ook hij zal blijven eisen dat de Europeanen meer aan hun eigen defensie doen,⁶⁴ en misschien wel de bescherming van hun continent in eigen hand te nemen, mogelijk gefaciliteerd door Amerika. Over het hele Amerikaanse politieke spectrum worden vraagtekens gezet bij de wereldwijde bondgenootschappelijke verplichtingen: van anti-oorlog links, via libertariërs die een kleinere overheid wensen, tot degenen die denken dat China de grootste dreiging is voor Amerikaanse macht en dat Taiwan belangrijker is dan Oost-Europa.^{65 66} Voor Biden komt daar nog bij dat hij kiest voor een buitenlandbeleid dat de middenklasse dient. Dit betekent dat hij wil afzien van *wars of choice*, zich op Azië richt waar de Amerikaanse belangen in het geding zijn en met bondgenoten wil optrekken mits die niet te veel op de Amerikaanse steun leunen.

De schok die Trump veroorzaakte heeft het vertrouwen ondermijnd. Die schok was dat het Amerikaanse politieke systeem een leider kon voorbrengen die de NAVO wilde afdanken, zijn troepen uit Europa terugtrok en een handelsoorlog begon tegen zijn belangrijkste bondgenoot, de EU. De unilaterale terugtrekking van de Amerikaanse troepen uit Afghanistan door Biden benadrukt dat hechte betrekkingen ook onder zijn leiderschap geen vanzelfsprekendheid zijn. De goede trans-Atlantische samenwerking en de leidersrol van Washington als reactie op de invasie in de Oekraïne doet hier niets aan af. Mede door dit besef is binnen de EU een discussie over strategische autonomie in een stroomversnelling gekomen. Bovendien wil

63 In de periode tussen de verkiezingen en de inauguratie van Biden was Trump zelfs alsnog bezig de Verenigde Staten uit de NAVO te halen. Zie Julian Barnes and Cooper, "Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia," *The New York Times*, January 14, 2019; Jonathan Swan Basu Zachary, "Off the Rails: Trump's Failed 11th-Hour Military Withdrawal Campaign," *Axios*, May 16, 2021, <https://www.axios.com/off-the-rails-trump-military-withdraw-afghanistan-5717012a-d55d-4819-a79f-805d5eb3c6e2.html>.

64 <https://www.nytimes.com/2021/04/13/world/europe/us-military-germany.html>

65 Peter Beinart, "Foreign Policy Distinguishes Bernie Sanders in 2020," *The Atlantic*, February 21, 2019; Daniel Bessner, "What Does Alexandria Ocasio-Cortez Think About the South China Sea?," *The New York Times*, September 17, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/17/opinion/democratic-party-cortez-foreign-policy.html>; Stephen Kinzer, "In an Astonishing Turn, George Soros and Charles Koch Team up to End US 'Forever War' Policy," *The Boston Globe*, June 30, 2019; Elbridge Colby and Oriana Skylar Mastro, "Opinion | Ukraine Is a Distraction From Taiwan," *Wall Street Journal*, February 13, 2022, sec. Opinion, <https://www.wsj.com/articles/ukraine-is-a-distraction-from-taiwan-russia-china-nato-global-powers-military-invasion-jinping-biden-putin-europe-11644781247>.

66 Er zijn duidelijke verschillen tussen de oorlogsvoering in het Europese en het Aziatische theater. De Amerikaanse vloot zal doorslaggevend zijn in een directe confrontatie met China over Taiwan, terwijl landstrijdkrachten dat zullen zijn in Europa. Maar aan de andere kant zal er bij een conflict in de Westelijke Stille Oceaan precies grote vraag zijn aan ISR, grootschalig luchttransport, en raket- en luchtverdediging. Ook zal de maritieme aard van het conflict in Azië direct merkbaar zijn in de beperkte maritieme capaciteit om Amerikaans materiaal over de Atlantische Oceaan te vervoeren en dat transport te beschermen.

door de toegenomen Chinese en Russische assertiviteit de EU een meer geopolitieke speler worden die zich ook profileert op defensiegebied.

4.1.2. Gevolgen van het opzeggen van het INF-akkoord

In 2019 zegde Trump het verdrag op over de beperking van de middellangeafstandswapens, het *Intermediate Range Forces* (INF) verdrag. Hierdoor werd een tot dan onderhuidse ontwikkeling versneld. Er waren aanwijzingen dat Rusland wapensystemen ontwikkelde met een bereik van 500 tot 5.500km en daarmee het verdrag schond. Maar door het opzeggen van het INF-akkoord zijn er geen instrumenten meer om dergelijke ontwikkelingen aanhangig te maken.

Rusland ontwikkelt een nieuwe generatie middellange-afstandswapens – onder meer de AS-23A LACM met een bereik van 4000km⁶⁷ en de SS-N-30A LACM met een bereik van 1500-2500km – die doelen in heel Europa kunnen treffen. De Novator 9M729 kruisraket, die al in kleine aantallen operationeel is, heeft een bereik van vermoedelijk 2000km. In ontwikkeling is de KhH-47M2 Kinzhal waarmee zowel conventionele als nucleaire ladingen kunnen worden overgebracht. Het bereik zou eveneens 2000km zijn. Bijzonder van dit laatste systeem is dat het mach-10 kan bereiken en op weg naar zijn doelwit in staat is te manoeuvreren. Met dergelijke systemen kunnen alle belangrijke havens worden bereikt die voor de aanvoer van overzeese NAVO-eenheden noodzakelijk zijn.

Het opzeggen van het INF-akkoord maakt het voor Rusland makkelijker om vanaf het eigen grondgebied de aanvoer van materieel en troepen uit Amerika naar Rotterdam en Bremerhaven aan te vallen. Dit geldt ook voor de doorvoer naar verzamelgebieden en opslagplaatsen in Oost-Europa. Rusland beschikt over een geavanceerde onderzeebootvloot, maar die is vooral bedoeld voor de inzet van tactische en strategische raketten. De dreiging voor de trans-Atlantische routes zal groter worden naarmate de Russische marine zich verder ontwikkelt. Voorlopig is de grootste zwakte in de aanvoer van militaire versterking vanuit de Verenigde Staten de havens waarin materieel aan land moet worden gebracht. Deze zijn in theorie eenvoudig te treffen met raketten die vanuit Kaliningrad of vanaf onderzeeboten en oppervlakteschepen kunnen worden afgevuurd. Ook heeft Rusland een uitgebreide mijnenlegcapaciteit.

Door deze ontwikkeling is een discussie ontstaan over de mogelijkheid van versterking van de NAVO-troepen aan de buitengrenzen van het verdragsgebied. Het gaat dan vooral om het noordoosten van Europa waar de kleine Baltische staten geringe eigen militaire capaciteiten hebben. Dit roept prangende vragen op over het concept voor de verdediging van deze landen dat de NAVO wil volgen.

4.1.3. *Extended deterrence*

De Amerikanen voeren een aantal essentiële taken uit ten behoeve van de verdediging van het Europese NAVO-gebied: (1) *extended deterrence*, (2) troepenleverancier, (3) *force integration*; en (4) leverancier van kritische wapensystemen. Willen de Europeanen ooit zelfstandig operaties kunnen uitvoeren, dan liggen hier de kritische tekortkomingen. Deze taken worden in deze en de volgende paragrafen nader beschreven.

⁶⁷ Douglas Barrie, *Kh-101 missile test highlights Russian bomber firepower*, 8 februari 2019.

De aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa is essentieel voor de geloofwaardigheid van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid. Als Amerikaanse soldaten sneuvelen zijn vitale belangen in het geding en zullen de Verenigde Staten reageren: het concept van *extended deterrence*. Hoe de Verenigde Staten reageren is niet vooraf vastgesteld, en kan variëren van sancties en cyberaanvallen tot de inzet van conventionele en uiteindelijk nucleaire wapens. Het is van belang te beseffen dat in *extended deterrence* de conventionele en nucleaire dimensie nauw verbonden zijn. Hoe zwakker de conventionele verdediging, hoe eerder tot de inzet van kernwapens moet worden overgegaan. Dit betekent dat als de Britten en Franse de Amerikaanse kernwapenstaken zouden overnemen, zij dit mogelijk alleen zullen doen als hun Europese bondgenoten voortvarend in hun krijgsmachten zullen gaan investeren.

Terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Europa erodeert de geloofwaardigheid van de *extended deterrence*. Het is overigens goed denkbaar dat de Amerikanen weliswaar hun troepen grotendeels terugtrekken, maar wel de nucleaire garantie in stand houden. Hierin past het idee zoals verwoord in de *Nuclear Posture Review* van 2018 waar raketten met relatief kleine kernwapens vanaf onderzeeboten kunnen worden gelanceerd om de nucleaire uitwisselingen zoveel mogelijk tot Europa te beperken. Volgens het document zijn de nieuwe wapens noodzakelijk “to help counter any mistaken perception of an exploitable ‘gap’ in U.S. regional deterrence capabilities”. Dit citaat verwijst naar de perceptie die Rusland zou kunnen ontwikkelen dat de Amerikanen met het terugtrekken van Amerikaanse kernwapens uit Europa niet bereid zouden zijn om hun strategische kernwapens in te zetten omdat dit tot een intercontinentale atoomoorlog zou kunnen leiden.

De tweede reden waarop de *extended deterrence* gaten kan gaan vertonen is door een gelijktijdig beroep op Amerikaanse capaciteiten in meer dan één regio. De Verenigde Staten heeft beloften gemaakt aan bondgenoten in Azië, Europa en het Midden-Oosten. Sommige Amerikaanse beloften zijn informeel, zoals met Taiwan. Tegelijkertijd is het duidelijk dat Amerikaanse regeringen – met de mogelijke uitzondering van Trump – agressie tegen de belangrijkste bondgenoten niet onbestraft zouden laten. Amerikaanse analisten zien een twee-regioconflict steeds meer als waarschijnlijk⁶⁸ en het Pentagon heeft daartoe zijn planningsaanpak aangepast.⁶⁹ Amerikaanse analisten vrezen dat Rusland en China potentieel gelijktijdig militaire acties tegen Amerikaanse bondgenoten zullen ondernemen.⁷⁰ Russische commentatoren spreken over precies zo'n scenario en zien de toenadering tussen Poetin en Xi in 2021 als de weg om Russische en Chinese acties te coördineren.⁷¹

Bij gelijktijdige spanningen met zowel China als Rusland moet aangenomen worden de Amerikanen Azië belangrijker achten dan Europa. De regering Biden heeft bevestigd dat China de toonaangevende dreiging is.⁷² In het bijzonder mag het Taiwan-scenario niet onderschat worden. Een succesvolle annexatie van Taiwan door China zou het krachtenveld in het westelijk deel van de Stille Oceaan drastisch ten nadele van de Verenigde Staten veranderen

68 Hal Brands and Evan Braden Montgomery, “One War Is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great Power Competition,” *Texas National Security Review* 2, no. 3 (2020); Mastro, “Opinion | Ukraine Is a Distraction From Taiwan.”

69 Jim Mattis, “National Defense Strategy of the United States of America” (Washington D.C.: Department of Defense, 2018).

70 Hal Brands and Evan Braden Montgomery, “Opportunistic Aggression in the Twenty-First Century,” *Survival* 62, no. 4 (2020): 157-182.

71 Владимир Скосырев, “Москва и Пекин Сплачивают Ряды Под Нажимом США / В Мире / Независимая Газета,” December 14, 2021, https://www.ng.ru/world/2021-12-14/6_8326_china.html.

72 Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

doordat China zijn macht dieper kan projecteren en de Amerikaanse toegang tot de regio nog nadrukkelijker kan ontzeggen.

4.1.4. Troepenleverancier

De Amerikaanse troepenaanwezigheid in Europa heeft altijd meebewogen met de dreiging in de wereld. In de jaren vijftig, met de Koude Oorlog op een hoogtepunt, waren alleen al in West-Duitsland 300.000 Amerikaanse militairen van land- en luchtmacht gestationeerd. Eind jaren zestig ging dit aantal terug naar 250.000 en dit aantal steeg weer naar ruim 280.000 in de jaren tachtig. Na de Duitse hereniging in 1989 werd het aantal troepen drastisch teruggebracht. Frankrijk, het VK en Canada beëindigden de permanente plaatsing van troepen in Duitsland en gingen ertoe over eenheden op rotatiebasis te plaatsen. De omvang hiervan was niet stabiel. De Amerikaanse troepensterkte in Europa fluctueerde eveneens, mede gekoppeld aan actuele gebeurtenissen in de relatie met Rusland.

Volgens de *Military Balance* hadden de Verenigde Staten in 2020 en 2021 ongeveer 71.000 troepen in Europa gestationeerd, waarvan ongeveer 33.000 van de landmacht. Dit aantal wordt ook door de *Council on Foreign Affairs* genoemd.⁷³ Dit betreft een substantiële hoeveelheid hoogwaardige eenheden, waarvan het eventuele gemis duidelijk gevoeld zal worden. Tabel 1 geeft een overzicht van wat er aan snel inzetbare Amerikaanse eenheden beschikbaar is (situatie voor de Oekraïneoorlog). Merk op dat een deel van deze troepen niet permanent in Europa gelegerd is, maar in tijden van oplopende spanning snel ingevlogen kan worden. Zo zijn bijvoorbeeld de 1st Brigade v 82 Airborne division en 18th Field Artillery Brigade gestationeerd in Fort Bragg (VS) als onderdeel van de Amerikaanse *strategic reserve* (18th Airborne Corps).

Tabel 1. Amerikaanse troepen in Europa



Beschikbaar	Eenheden
D-day	3rd Infantry Division (Mechanized) (based in Poland) 173rd Airborne Brigade 1st Brigade, 82d Airborne Division 10th Special Forces Group
D+14	2nd Cavalry Regiment (Stryker) 41st Field Artillery Brigade (MLRS) 12th Aviation Brigade
D+30	1st Cavalry Division: 18th Field Artillery Brigade (HIMARS) 108th Air Defense Brigade 20th Engineer Brigade

73 Jonathan Masters en William Merrow, *How Is the U.S. Military Pivoting in Europe?*, Council on Foreign Relations, 23 september 2020.

74 R.R.D. Hooker, Jr., *How To Defend The Baltic States*, 2019, p39.

4.1.5. Force integration

Een effectieve collectieve verdediging is onmogelijk zonder een geavanceerde ruggengraat van sensor-, commandovoerings-, communicatie- en informatieverwerkende systemen in alle domeinen land, lucht, zee, ruimte en cyber. Dit wordt aangeduid met de term C4ISR: *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance en Reconnaissance*. De Amerikaanse C4ISR-capaciteiten spelen een cruciale rol in elk denkbaar grootschalig conflictsценario en in elke fase van de strijd. Alleen de Amerikanen beschikken over de volledige range van essentiële C4ISR-capaciteiten zoals mondiale communicatie- en navigatiesystemen, waarnemings satellieten, vliegtuigen voor elektronische oorlogsvoering en capaciteiten om grootschalige operaties te leiden. Voor sommige van deze capaciteiten zijn er überhaupt geen Europese alternatieven, hoe beperkt in omvang dan ook.

Als de Amerikaanse strijdkrachten uit Europa worden teruggetrokken dan zal juist voor C4ISR-capaciteiten een oplossing moeten worden gevonden. Wel kunnen de Amerikanen besluiten tot *leading from behind*, zoals dat ook gebeurde tijdens de interventie in Libië in 2011. Operatie *Odyssey Dawn* richtte zich op het strategisch commando voor het afstemmen en synchroniseren van de inzet van de deelnemende NAVO-lidstaten. Voorts werd een *Joint Task Force Odyssey Dawn* opgezet aan boord van de USS Mount Whitney. Dit vlaggenschip van de Amerikaanse zesde vloot is gestationeerd in Gaera, Italië en is het platform van waaraf het tactische commando voor de feitelijke inzet kon worden gevoerd. Dit schip is het meest geavanceerde schip voor C4ISR. Ook deze capaciteit moeten Europese landen compenseren als hij wegvalt.

4.1.6. Geavanceerde wapensystemen

In de Verenigde Staten is een intensieve discussie gaande over de ontwikkeling van precisiewapens die een antwoord moeten geven op de ontwikkeling van *Anti-Access Areal Denial* (A2/AD) capaciteiten door Rusland en China. Russische systemen worden snel effectiever. Dat geldt vooral voor raketsystemen met conventionele, thermobarische en clustermunitie die gebruik maken van onbemande systemen in de lucht voor doelwittoewijzing. Een studie van de *Congressional Research Service* (maart 2021) riep het Amerikaanse Congres op zich actief met deze ontwikkelingen te bemoeien.⁷⁵ Amerikaanse landstrijdkrachten kunnen gebruik maken van een verscheidenheid aan middelen van de marine en de luchtmacht om vuurkracht over grote afstanden uit te brengen. Omdat deze middelen bijvoorbeeld door slechte weersomstandigheden niet altijd beschikbaar zijn, moeten de landstrijdkrachten ook kunnen vertrouwen op eigen systemen. De *National Defense Strategy* van 2018 concludeerde dat geïnvesteerd moet worden in grondgebonden langeafstandwapens.

In het oog springende moderniseringsprogramma's zijn het in 2023 te introduceren *Extended Range Cannon Artillery* (ERCA) met een bereik van ruim 70km, de *Precision Strike Missile* (PrSM) met een bereik van rond de 500 km dat het ATCMS moet vervangen, het *Strategic Long Range Cannon* (SLRC) met hypersonische projectielen voor de middellange afstand (tot 1500km) en het *Army Long Range Hypersonic Weapon*, eveneens voor de middellange afstand. Welke van de twee laatste systemen uiteindelijk operationeel wordt is nog de vraag. Maar de trend is duidelijk: de Amerikaanse landmacht mikt op vergroting van langedrachtwapens als antwoord op Russische A2/AD systemen. Amerikaanse terugtrekking betekent het wegvallen van deze capaciteiten.

⁷⁵ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46721>

4.2. Europese nucleaire afhankelijkheid: gebrek aan flexibiliteit

Hoewel de huidige dreiging van Rusland niet op hetzelfde niveau zit als die van de Sovjet-Unie en het Warschaupakt, heeft Europa onvoldoende middelen om Rusland zelfstandig het hoofd te bieden. Europa is sterk afhankelijk van de bescherming die de afschrikking van de Verenigde Staten biedt, zowel in het nucleaire als in het conventionele domein. Die twee zijn nauw met elkaar verweven omdat zwakke conventionele gevechtskracht de nucleaire drempel verlaagt.

De Europese afhankelijkheid van de Verenigde Staten in het nucleaire domein is vrij duidelijk. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben beperkte arsenalen, respectievelijk 225 (wordt 265) en ongeveer 300 kernwapens.⁷⁶ De Britse en Franse nucleaire doctrines zijn gericht op minimale afschrikking, uitsluitend voor existentiële dreigingen waarbij het voortbestaan van de staat wordt bedreigd, niet om geweld op lagere niveaus van het spectrum te ontmoedigen. Dat is niet alleen gekoppeld aan de arsenaalgrootte, maar ook aan de platformen van waaraf de kernwapens gelanceerd worden. Zowel het VK als Frankrijk vertrouwt vooral op ballistische raketten gelanceerd vanuit onderzeeboten. Frankrijk kan – in principe – zijn kernwapens tevens koppelen aan het Rafale jachtvliegtuig met kruisraketten.⁷⁷ De bedoeling daarvan is niet om militaire doelen te vernietigen, maar om een nucleair ‘schot voor de boeg’ te kunnen geven.⁷⁸ Beide staten hebben daarmee weinig flexibiliteit in hun mogelijkheden tot vergelijking en meebewegen met stappen op de escalatieladder. Anders gezegd: ze hebben weinig ruimte tussen niet reageren op agressie of gelijk (te) veel doen.

In vergelijking met de Europeanen hebben de Verenigde Staten een ruim assortiment aan kernwapens (3800 kernkoppen) met verschillende sterkten (*yields*) en een triade van land-, lucht-, en zeegelanceerde wapens.⁷⁹ De zogenaamde tactische kernwapens die onder Europese vliegtuigen (Nederland, België, Duitsland, Italië en Turkije) kunnen worden geplaatst horen daar ook bij. Om vermeende gaten in de escalatieladder op te vangen, heeft de Verenigde Staten in de *Nuclear Posture Review* van 2018 de optie geïntroduceerd van onderzeebootgelanceerde ballistische raketten voor tactische doeleinden.⁸⁰

Rusland heeft een groot en flexibel arsenaal met 4500 kernwapens, verdeeld over platformen in alle domeinen; grofweg vergelijkbaar met de VS.⁸¹ Rusland beschikt zo dus ook over de middelen om te escaleren tijdens een crisis. De vrees bij Amerikaanse en Europese analisten sinds 2014 is dat Rusland met het gebruik van kernwapens zou dreigen nadat het

76 Hans M. Kristensen and Matt Korda, “French Nuclear Forces, 2019,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 75, no. 1 (2019): 51–55; Hans M. Kristensen and Matt Korda, “United Kingdom Nuclear Weapons, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 77, no. 3 (2021): 153–158. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd het aantal kernkoppen weer te gaan opbouwen van 225 naar 265. Claire Mills, “Integrated Review 2021: Increasing the Cap on the UK’s Nuclear Stockpile,” September 22, 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9175/>.

77 Kristensen and Korda, “French Nuclear Forces, 2019.”

78 Bruno Tertrais, *French Nuclear Deterrence Policy, Forces and Future*, 2019, <https://www.frstrategie.org/web/documents/publications/recherches-et-documents/2019/201901.pdf>.

79 Hans M. Kristensen and Matt Korda, “United States Nuclear Weapons, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 77, no. 1 (2021): 43–63. De Verenigde Staten heeft nog 1750 wapens die ontmanteld zouden worden, waarmee het totaal op ongeveer 5500 neerkomt.

80 Office of the Under Secretary of Defense, “2018 Nuclear Posture Review” (Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense; Department of Defense, February 2018), <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>.

81 Hans M. Kristensen and Matt Korda, “Russian Nuclear Weapons, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 77, no. 2 (2021): 90–108. Rusland heeft daarnaast nog ongeveer 1900 wapens opgeslagen als reserve.

grondgebied van NAVO-lidstaten heeft ingenomen om zich daarmee territoriale winsten toe te eigenen.⁸² Of dit een accurate weergave is van de Russische aanpak is de vraag⁸³ – zie hoofdstuk 2 – maar belangrijk is dat Rusland tijdens een crisis een veel breder palet aan opties heeft dan de Europese NAVO-lidstaten. Dit benadrukt het belang van (1) de Amerikaanse nucleaire rol; en (2) conventionele wapens in het Europese theater.

Wat kan Europa als de Verenigde Staten de nucleaire garantie stopzetten? Frankrijk en het VK moeten de taak van de Amerikanen overnemen, of de Europese bondgenoten moeten besluiten tot de ontwikkeling van een Europees kernwapen. Dit laatste heeft kort in Duitsland gespeeld,⁸⁴ maar heeft vanwege de grote mate van controversie over het kernwapenvraagstuk nooit tot enige conclusie geleid. Frankrijk en het VK zijn kernwapenmogendheden, maar dit wil niet zeggen dat zij een equivalent van het Amerikaanse concept van *extended deterrence* omarmen. De Britten hebben in hun nieuwe *Atlantic Charter* van juni 2021 bevestigd dat zijn hun kernwapens voor de afschrikking van agressie tegen hun bondgenoten beschikbaar zullen stellen, maar het is niet duidelijk wat dit precies inhoudt.⁸⁵ Frankrijk is ambigue over zijn kernwapens. De indruk bestaat dat de Franse inzet van kernwapens vooral zien in de context van hun vitale belangen waarvan het de vraag is of die worden geschaad als er een beperkte agressie tegen de Baltische staten worden gepleegd. Momenteel wordt in Parijs gesproken over het verbreden van de afschrikingsrol van kernwapens. Maar dit moet dan wel door de Europese bondgenoten gesteund en gefaciliteerd worden én Rusland moet de Franse afschrikking als geloofwaardig percipiëren.⁸⁶

Een complicerende factor is de oppositie tegen kernwapens die al decennialang in verschillende Europese landen bestaat. Oppositie tegen kernwapens in Europa wordt veelal op basis van emotionele en niet strategische argumenten gevoerd. Het argument dat de stabiliteit in Europa gediend is bij eenzijdige terugtrekkingen is een onbewezen stelling. Sterker, het is een roekeloos argument dat Europa chantabel maakt. Rusland heeft met de annexatie van de Krim, troepenopbouw aan de grens met Oekraïne en het creëren van bevroren conflicten in en nabij Syrië, Georgië, Moldoava en Oekraïne aangetoond niet terug te deinzen voor het gebruik van militaire macht voor het bereiken van zijn doelstellingen. Eenzijdige nucleaire ontwapening zou de Russische militaire macht tot een nog bruikbaar instrument maken. Het wordt dan tamelijk risicool om bijvoorbeeld de Baltische staten te annexeren omdat de NAVO noch de EU hier iets tegen kunnen doen. Het concept van *extended deterrence* zou door een besluit om alle kernwapens terug te trekken sneuvelen. Afschrikking is dan een eenrichtingsweg vanuit Rusland geworden.

Er is, kort samengevat, op afzienbare termijn eigenlijk geen goed Europees alternatief denkbaar voor de Amerikaanse nucleaire paraplu. Ook bij groeiende militaire 'strategische autonomie' zal Europa afhankelijk blijven van de *extended deterrence* die de Verenigde Staten biedt.

82 Vijjar Veebel, "Why It Would Be Strategically Rational for Russia to Escalate in Kaliningrad and the Suwalki Corridor," *Comparative Strategy* 38, no. 3 (2019): 182–197.

83 Kristin Ven Bruusgaard, "Russian Nuclear Strategy and Conventional Inferiority," *Journal of Strategic Studies* 44, no. 1 (January 2, 2021): 3–35, <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1818070>; Michael Kofman and Anya Loukianova Fink, "Escalation Management and Nuclear Employment in Russian Military Strategy," *War on the Rocks*, June 23, 2020, <https://warontherocks.com/2020/06/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy/>.

84 <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2017-06-13/keine-atombombe-bitte>

85 De president van de Verenigde Staten en de minister-president van het Verenigd Koninkrijk, *The New Atlantic Charter*, 10 juni 2021.

86 Francois Heisbourgh, *Europe can afford the costs of autonomy*, *Survival*, vol. 63, no. 1, februari-maart 2021, p28.

4.3. Europese conventionele afhankelijkheid: gaten vullen

De Europese conventionele afhankelijkheid van de Verenigde Staten is een complexer verhaal dat bovendien niet los te zien is van het nucleaire krachtveld. Het Amerikaanse onderzoeksinstituut RAND concludeerde op grond van een groot aantal casestudies dat een goed gemotiveerde tegenstander kan worden afgeschrikt als de verdediging duidelijk en expliciet is over de vraag wat precies moet worden afgeschrikt en welke acties genomen zullen worden in het geval de afschrikking faalt.⁸⁷ Cruciaal is dat de agressor de verdediging van de andere partij geloofwaardig vindt. Dit betekent allereerst dat de verdediger een *tripwire force* moet hebben. Die heeft de NAVO ook zonder de Verenigde Staten in de vorm van de voorwaarts geplaatste eFP *battle groups*; met de aantekening dat bijvoorbeeld Frankrijk de taak van de Verenigde Staten als *lead nation* voor de eFP *battle group* in Polen zou moeten overnemen. Tijdens de Oekraïneoorlog is besloten in totaal 8 eFP bataljons langs de buiten grenzen van de NAVO te stationeren. In het kader van de versterking van de Europese defensie is tijdens de NAVO-top van Madrid in juni 2022 besloten om een parate troepenmacht van in totaal 300.000 militaire op de been te brengen. Hoe was echter niet duidelijk. Een belangrijk deel bestaat uit *follow-on forces*.

Er kunnen echter grote vraagtekens worden gezet bij de geloofwaardigheid van de *follow-on forces* vanwege de beperkte paraatheid van Europese eenheden en de moeilijkheden om troepen snel van west naar oost te verplaatsen. Bij het (gedeeltelijk of volledig) wegvallen van Amerikaanse conventionele capaciteiten zullen de gaten in de VJTF en de rest van de NRF door de Europese bondgenoten moeten worden overgenomen. Het verdedigingsplan van de NAVO moet hierop worden aangepast. Dit geldt ook voor de NCS. De opengevallen plekken in de hoofdkwartieren zullen door Europese militairen moeten worden overgenomen. SHAPE moet een Europees commando worden. Is dit mogelijk, nu of op termijn? Waar voelt Europa het sterkst de afhankelijkheid van de VS?

Ten eerste ontbeert het de Europese landen aan gezamenlijke besluitvormingsmechanismen en -structuren voor de grootschalige inzet van hun militaire middelen. De Europese bondgenoten hebben géén geïntegreerde militaire structuren of een gezamenlijk operationeel hoofdkwartier. Nationale defensie-inspanningen hangen als los zand aan elkaar. Onder de leiding van de Verenigde Staten is er sprake van een gedeeld (Amerikaans) kader dat synergie mogelijk maakt, maar als de Amerikanen zich terugtrekken dan blijft daar weinig van over. Zelfs als gebruik gemaakt kan blijven worden van de NAVO-commandostructuur (en de Amerikaanse posities in die structuur gevuld blijven) zal deze structuur zonder Amerikaans leiderschap sterk aan slagvaardigheid inboeten. Het zou al helpen als er meer duidelijkheid is over welke Europese eenheden en hoofdkwartieren aan elkaar en aan welke collectieve verdedigings-scenario's c.q. -taken gekoppeld zijn.

Ten tweede ontbreekt het Europa aan een gezamenlijke C4ISR-ruggengraat. Zonder dat zijn Europese strijdkrachten feitelijk niet inzetbaar. Dit betekent dat er moet worden geïnvesteerd in het hele systeem van C4ISR, een ontwikkeling die vele jaren in beslag zal nemen. Zonder voldoende ISR-capaciteiten is het bijvoorbeeld moeilijk om Russische troepenbewegingen, het herpositioneren van raketsystemen of lanceringen te kunnen zien. Essentiële waarnemings- en communicatiesatellieten zijn onvoldoende aanwezig.⁸⁸ De Amerikanen hebben

⁸⁷ Mazarr et al., *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression*, 2018, pp22-23. Zie ook table 2.1 op p35.

⁸⁸ Stephen G. Brooks en Hugo Meijer, *Europe cannot defend itself: the challenge of pooling military power*, 2021.

209 militaire satellieten, Rusland 1004, Frankrijk 12, Italië 9, Duitsland 7, het Verenigd Koninkrijk 6, Spanje 4 en Denemarken en Luxemburg elk 1, evenals Nederland (sinds juni 2021 heeft Nederland een experimentele eigen kleine satelliet in de ruimte, de BRIK-II). Maar ook investeringen in systemen voor *early warning*, zoals bemande en onbemande vliegende sensorplatformen, zijn nodig. ISR is wel een van de gebieden waarop Europa sterk aan het investeren is.⁸⁹ Ook zijn er gereede twijfels over de mate waarin de beschikbare systemen bestand zijn tegen elektromagnetische pulsen (EMP) en die het gevolg kunnen zijn van kernwapenexplosies of specifieke EMP-wapens. Een geharde Europese C4ISR is kostbaar, maar een essentiële voorwaarde voor meer Europese autonomie.

Ten derde ontbreken diverse categorieën militaire capaciteiten, zoals geïntegreerde lucht- en ruimteverdediging; elektronische bescherming en elektronische oorlogvoering; en defensieve en offensieve cybercapaciteiten. Verder is er een tekortkoming op het gebied van artillerie en raketten voor de lange afstand die een antwoord moeten geven op de ontwikkeling van A2/AD-capaciteiten door Rusland.⁹⁰ De havens, vliegvelden en wegen nodig voor de aanvoer van Europese (of Amerikaanse) versterkingen liggen binnen het bereik van Russische langeafstandssystemen. In geval van een (beginnende) confrontatie vormen dergelijke logistieke knooppunten, naast essentiële militaire infrastructuur zoals commando- en communicatiecentrales en luchtverdedigingssystemen, de logische doelen voor het conventionele Russische raketarsenaal, en potentieel voor tactische kernwapens.⁹¹ De Russische ontwikkeling van hypersonische wapens maakt de verdediging nog moeilijker. Omgekeerd heeft Europa maar beperkte eigen A2/AD- en counter-A2/AD-capaciteiten om Russische systemen en vergelijkbare Russische knooppunten op afstand aan te pakken.

Ook hebben Europese strijdkrachten een probleem met grootschalig transport over zee of via de lucht. De afhankelijkheid van de Verenigde Staten hiervan blijkt zeer duidelijk tijdens de evacuatie van Europeanen uit Afghanistan, eind 2021. Met betrekking tot de Russische dreiging zijn echter vooral de mogelijkheden om binnen Europa op grote schaal eenheden over land te verplaatsen beperkt. De EU heeft hier de afgelopen jaren sterk in geïnvesteerd door zowel de fysieke beperkingen van de infrastructuur aan te pakken als de juridische knelpunten met betrekking tot het verplaatsen van buitenlandse troepen over het grondgebied van andere lidstaten,⁹² maar of dat voldoende is valt te betwijfelen (zie §0).

Ten vierde is kwaliteit een net zo grote uitdaging als kwantiteit. Op papier heeft Europa voldoende brigades om zich te verdedigen. De vraag is echter de kwalitatieve samenstelling, gereedheid en geografische afstand tot het theater. Een Duitse parlementaire commissie constateerde in 2018 dat slechts 39% van de Leopard-2 tanks inzetbaar was en slechts een kwart van de PUMA-gevechtsvoertuigen van de infanterie.⁹³ Nog los van de clusters van kwalitatieve tekortkomingen die ontstaan als Amerikaanse troepen zich terugtrekken, zijn er stevige problemen met de samenstelling en paraatheid van Europese eenheden. We gaan hier later uitgebreid op in.

De genoemde tekortkomingen vormen de belangrijkste hindernis voor Europese strategische autonomie en zouden prioriteit moeten krijgen in de plannen van de EU. De Europese

89 Zie bijvoorbeeld het EU TWISTER project, <https://pesco.europa.eu/project/timely-warning-and-interception-with-space-based-theater-surveillance-twister/>

90 Douglas Barrie c.s., *Defending Europe*, p27.

91 Paul Van Hooft and Lotje Boswinkel, *Surviving the Deadly Skies: Integrated Air and Missile Defence 2021-2035*, december 2021.

92 "Defence Union: Further Progress Made towards Military Mobility in the EU," accessed February 21, 2022, https://ec.europa.eu/defence-industry-space/defence-union-further-progress-made-towards-military-mobility-eu-2021-09-27_en.

93 Hugo Meijer en Stephen G. Brooks, *Illusions of Autonomy*, p26.

Permanent Structured Cooperation (PESCO) leverde 47 projecten op, maar die lossen de kritische tekortkomingen niet op. De reden is dat de doelstellingen van PESCO niet duidelijk zijn en dat er een niet-bindend *Capability Development Plan* is.⁹⁴ Bovendien rekenen lidstaten collectieve verdediging niet tot de kerncompetenties van de EU.

4.4. Het Baltische scenario

Van de drie afschrikkingsscenario's geïntroduceerd in §1.2 is het Baltische scenario voor de NAVO het meest relevant. We kijken naar dat scenario om concreet te maken wat de gevolgen zijn als de huidige Amerikaanse bijdragen aan de *NATO Command Structure* en *NATO Force Structure* wegvallen of worden afgebouwd. Denk voor dat laatste bijvoorbeeld aan de Amerikaanse troepen genoemd in Tabel 1. Moeten deze één-op-één worden vervangen en welke investeringen zijn daarvoor nodig? Of kan een alternatief defensieconcept voor een geloofwaardige verdediging zorgen? Op papier is er behoorlijk wat mogelijk. De Europese staten besteden ergens tussen de 1,7 en 4 keer zo veel als Rusland aan hun defensie, afhankelijk of dit via *Purchasing Power Parity* of wisselkoersen wordt berekend. Hoe versnipperd de Europese activiteiten ook mogen zijn, het suggereert dat de krachtsverhoudingen tussen Europa en Rusland tenminste niet sterk ten nadele van Europa zouden hoeven zijn.

Het Baltische scenario kan worden beschouwd als een *worst case* scenario dat bepalend is voor de toekomstige omvang, samenstelling en wijze van optreden van de strijdkrachten van de (Europese) lidstaten van de NAVO in het kader van de collectieve verdediging vis-a-vis Rusland. Het scenario gaat uit van een snelle, beslissende Russische aanval die de NAVO voor een voldongen feit stelt. De Russische leiders kunnen erop gokken dat diverse Europese lidstaten niet willen besluiten tot het heroveren van dit gebied of tot een vergelding met kernwapens. Dat laatste kan mede zijn ingegeven door de vrees dat door de inzet van kernwapens de Baltische staten zullen ophouden te bestaan. Zolang er Amerikaanse troepen in de Baltische staten zijn gestationeerd vormen ze een *tripwire* voor de inzet van kernwapens en de aanvoer van Amerikaanse versterkingen. We gaan er in de huidige analyse vanuit dat met name dit laatste beperkt is of zelfs volledig zou kunnen wegvallen. Verder stellen we dat de afschrikking en verdediging in dit scenario met name bij de Midden- en Noord-Europese krijgsmachten ligt. We veronderstellen dat Rusland probeert om NAVO-troepen te binden in regio's buiten de Baltische staten. Daarom nemen we de zuidelijke Europese NAVO-landen beperkt mee in onze berekeningen.

In bijlage B is een uitgebreide analyse opgenomen van dit scenario. We presenteren hier de belangrijkste bevindingen. Merk daarbij op dat toetreding van Finland en Zweden tot de NAVO grote gevolgen heeft voor de wijze waarop de oostflank kan worden verdedigd. In de huidige analyse is dit nog niet meegenomen. Ook heeft de Oekraïneoorlog geleid tot aanvullende plaatsing van NAVO-eenheden in Onder meer de Baltische staten. Ook dat is niet meegenomen in de analyse.

Geografie en militaire mobiliteit. Een belangrijke factor in het Baltische scenario is de geografie. De Baltische staten liggen ingeklemd tussen Rusland, Wit-Rusland en de Baltische Zee en ontberen de strategische diepte. Dit maakt het voor de NAVO erg lastig de verdediging op conventionele wijze, dus geëchelonneerd met legerkorpsen, divisies, brigades en bataljons, te organiseren.

⁹⁴ Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, mei 2020.

Figuur 3. de Suwalkicorridor



Ook het aanvoeren van versterkingen is lastig. Een van de belangrijkste obstakels daarbij is Kaliningrad dat het een belangrijk Russisch militair bastion is. Vanuit Kaliningrad in combinatie met Russische troepen in Wit-Rusland kan Rusland de Suwalkicorridor afsluiten, zie Figuur 3. Maar niet alleen militaire mobiliteit in de regio zelf is een probleem. Ook in het Europese achterland is de aanvoer van versterkingen kwetsbaar voor Russische A2/AD met systemen die onder meer in Kaliningrad en de Krim zijn gestationeerd. Na de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO is een (deel)alternatief het transport van troepen en materiaal via de Oostzee en de Finse Golf te laten plaatsvinden en reserves en materieel in die landen te plaatsen.

Eenheden voor de verdediging van de Baltische staten. In geval van een aanval op de Baltische staten komen de daar gestationeerde *battle groups* in actie. Op papier worden deze binnen korte tijd versterkt met de VJTF en op termijn met de overige eenheden van de NRF. Daarna volgen nationale en multinationale eenheden. Zeker voor deze laatste eenheden is niet goed duidelijk wat beschikbaar is in geval van dit scenario; en zeker niet de mate van geschiktheid, beschikbaarheid en paraatheid van dergelijke eenheden. Studies die gepoogd hebben hier duidelijk in te krijgen bleken allemaal met onzekere aannames te moeten werken. Onze berekeningen leiden tot de beschikbaarheid van in totaal 20 eenheden van brigade-grootte op D-day, de dag dat Rusland de Baltische staten aanvalt, waarmee de troepen in de rest van Europa geactiveerd worden. Op D+14 is dat aantal opgelopen tot 22 brigades op D+30 tot 25 brigades en op D+180 tot 42 brigades. Merk op dat het grootste gedeelte van deze eenheden niet ter plaatse zijn maar aangevoerd moeten worden, met alle uitdagingen van dien (zie hierboven).

De militaire balans in de Baltische staten. Uiteindelijk gaat het vooral om de relatieve slagkracht tussen de opponenten, niet als statisch gegeven maar gekoppeld aan het verwachte verloop van de strijd. Evenals over de slagorde van de NAVO verschillen de meningen over de slagorde van Rusland. Per saldo lijkt het erop dat Rusland sneller troepen kan opbouwen dan de NAVO, en in staat moet worden geacht de Baltische staten onder de voet te lopen. Vervolgens zou de NAVO gedwongen zijn om het offensief te voeren in plaats van het defensief; met alle consequenties van dien.

Planningsscenario's. Veel van het verloop van het scenario hangt af van de uitgangssituatie en strategie die de NAVO hanteert. We hebben vier verschillende planningsscenario's bekeken en voor elk het aantal benodigde landeenheden van de NAVO bepaalt. Daarbij zijn bewust de lucht- en zeestrijdkrachten buiten beschouwing gelaten, ook al zijn die essentieel voor het behalen van succes op de grond. Belangrijke factor daarbij is dat in het algemeen de verdediger in het voordeel is. We hanteren de vuistregel dat een aanvaller anderhalf keer meer troepen nodig heeft dan de verdediger om succesvol te kunnen zijn.

Planningsscenario 1: Conventionele afschrikking. Gezamenlijk beschikken de drie Baltische staten over 7 brigades. Als de (Europese) NAVO-bondgenoten dit aantal verdubbelen door 7 brigades permanent te stationeren in de Baltische staten, dan wel een deel daarvan in tijden van oplopende spanning binnen enkele weken ter plaatse te ontplooien. Zou dit een geloofwaardige verdediging bieden, ook tegen de maximaal ingeschatte Russische dreiging. Aan dit scenario kleefde een belangrijk bezwaar, nog los van de kosten en praktische belemmeringen van het grootschalig voorwaarts stationeren van eenheden. Grootschalige aanwezigheid van de NAVO in de Baltische staten ondermijnt de crisisstabiliteit omdat Rusland dat als een bedreiging ziet. Dat geldt ook voor het aanvoeren van dergelijke eenheden tijdens een oplopende crisis.

Planningsscenario 2: Tripwire. De eFP *battle groups* vormen een *tripwire*, bedoeld als afschrikking van Russische agressie. De eFP-eenheden plus de eigen Baltische eenheden zijn onvoldoende voor de verdediging van de Baltische staten. Er is een back-up in de vorm van de *NATO Response Force* (NRF) van 40.000 militairen. De *Very High Readiness Force* (VJTF) is hiervan onderdeel. Echter, de NAVO heeft erkend dat zelfs de VJTF niet op tijd aanwezig zal zijn om een Russische aanval te keren. Dit betekent dat de geloofwaardigheid van de eFP afhankelijk is van de perceptie dat de NAVO bereid is nucleair te escaleren en/of in staat is door Rusland bezet gebied te heroveren. Dit betekent per definitie dat in dit scenario kernwapens een sleutelrol spelen.

Om de conventionele drempel te verhogen kan een aantal verbeteringen worden aangebracht, zoals het versterken van de *battle groups* in omvang en ondersteuning. Hiermee kruipt scenario 2 langzaam naar scenario 1 toe. Als alternatief of aanvulling kunnen de mogelijkheden van verzet door onconventionele oorlogvoering worden versterkt. Doel is het ontregelen en frustreren van de vijandelijke opmars door het (heimelijk) aanvallen van zijn troepen, logistiek, verbindingen en infrastructuur om tijd en ruimte te maken voor de aanvoer van versterkingen. Tijdens de Top van Warschau werd de waarde hiervan erkend en werd besloten deze weg in te slaan. NAVO-landen kunnen speciale eenheden inzetten ter ondersteuning van het georganiseerde verzet en het organiseren van verwarring achter de vijandelijke linies.

Het risico van de *tripwire*-benadering is een mogelijke escalatiedynamiek. Als de NAVO vermoedt dat Rusland agressie voorbereidt ontstaat er druk om de voorwaarts geplaatste eenheden te versterken. Zoals ook in scenario 1 kan dit de crisisstabiliteit verlagen. Als

Rusland reageert kan de dynamiek leiden tot oplopende spanning en uiteindelijk ongecontroleerde escalatie. Dit wordt verder in te hand gewerkt als zich, zoals bij vrijwel elke crisis, onvoorspelbare incidenten voordoen. Dit betekent dat een *tripwire*-strategie moet worden ondersteund door een duidelijke communicatiestrategie over rode lijnen en de gevolgen wanneer die worden overschreden. Ook moet duidelijk worden gemaakt onder welke omstandigheden kernwapens worden ingezet.

Planningsscenario 3: Heroveren. Dit derde scenario kan realiteit worden als de twee vorige scenario's falen. Twee studies die naar dit scenario hebben gekeken komen tot de conclusie dat de Europese NAVO-landen niet in staat zijn de Baltische staten terug te veroveren. Ook onze eigen analyse komt tot die conclusie, maar laat tevens zien dat als de Europese landen de in principe beschikbare eenheden een (deels veel) hogere staat van paraatheid zouden geven, Rusland in ieder geval niet in staat zijn tot het boeken van een snelle overwinning. Of Europa genoeg slagkracht kan ontplooiën om verloren gegaan terrein te heroveren is niet goed te berekenen, omdat dat sterk van de krachtverhoudingen in de tijd afhangt (waar veel onzekerheid in zit). Daarbij is het de vraag of de (west-)Europese NAVO-lidstaten bereid zijn de hoge kosten en risico's verbonden aan herovering op zich te nemen; en de politieke en maatschappelijke steun daarvoor kunnen organiseren.

Planningsscenario 4: Kaliningrad. Het moeten opgeven van Kaliningrad zou voor Rusland een onvoorstelbare klap betekenen, terwijl het bestaan ervan juist de NAVO grote problemen oplevert. De toetreding van Zweden en Finland tast de positie van Kaliningrad aan. Doordat de Oostzee feitelijk een NAVO-binnenzee is geworden, kan de exclave gemakkelijker worden geïsoleerd van Rusland. Dat geldt ook voor de Russische oorlogsvloot in de Oostzee. Tegelijkertijd blijft Kaliningrad een militair bastion binnen NAVO-gebied. Kort gezegd, in elk groot conflict met Rusland zal de NAVO zich mede op Kaliningrad richten: offensieve operaties tegen de A2/AD systemen in Kaliningrad, het afgrendelen van de enclave en het voorkomen dat eenheden vanuit de enclave de Suwalkicorridor kunnen afsluiten. De kwetsbaarheid van de Kaliningrad is een essentieel onderdeel van de collectieve verdedigingsplannen en de afschrikkingsstrategie van de NAVO. Tegelijkertijd kan de NAVO vrij eenvoudig de exclave van Rusland isoleren.

A2/AD heeft inmiddels een welhaast mythische status binnen de NAVO gekregen waarbij Kaliningrad een niet te penetreren bolwerk zou zijn, vooral vanuit het lucht- en maritiem perspectief. Het is de vraag of dit vanuit het landperspectief ook het geval is. De exclave is klein en mist de operationele diepte om goed verdedigd te kunnen worden. Bovendien zijn er twijfels over de kwaliteit van de gelegerde eenheden en de feitelijke effectiviteit van de wapensystemen. De kwetsbaarheid van Kaliningrad en zijn aanvoerroutes is vergroot door de aanschaf van langeafstandswapens door landen in de regio.

Juist vanwege het grote belang van Kaliningrad zijn de risico's enorm. De NAVO kan gedwongen worden om kernwapens in te zetten bij een offensief tegen de enclave; Rusland kan dat doen tijdens een aanval op Kaliningrad. Zeker is dat de NAVO specifiek middelen moet reserveren voor de strijd om deze enclave. De mogelijkheid Kaliningrad te neutraliseren of mogelijk te bezetten verhoogt de conventionele afschrikking van een aanval tegen de Baltische staten.

4.5. Subconclusie

Als de Verenigde Staten hun troepen geheel of gedeeltelijk terugtrekken, hebben de Europeanen de opgave om dit te compenseren en (grotendeels) zelfstandig een geloofwaardige afschrikking en verdediging te organiseren. De wijze waarop de regering Biden de leiding heeft genomen tijdens de Oekraïneoorlog lijkt misschien te suggereren dat het mee zal vallen met de Amerikaanse verplichting aan Europese veiligheid in de toekomst. We moeten echter niet uit het oog verliezen dat interne en externe oorzaken het onwaarschijnlijk maken dat dit het gegarandeerde model voor Amerikaans handelen in de toekomst zal zijn.

Een belangrijke constatering is dat er op afzienbare termijn eigenlijk geen goed Europees alternatief denkbaar is voor de Amerikaanse nucleaire paraplu. Ook bij ver(der)gaande militaire autonomie moet Europa de *extended deterrence* die de Verenigde Staten biedt blijven koesteren. Na een Russische bezetting van de Baltische staten zal herovering door de NAVO zeer moeilijk zijn. Dit leidt tot de conclusie dat de nucleaire optie nadrukkelijk wordt worden opgehouden en dat het creëren van opties om Kaliningrad in te nemen of te neutraliseren bijdraagt aan het afschrikken van een aanval op de Baltische staten.

Uit alle studies blijkt dat het probleem van Europa niet zozeer het gebrek aan eenheden is, maar de paraatheid ervan. Bovendien zegt beschikbaarheid weinig als de eenheden niet in de Baltische staten kunnen worden gestationeerd of onbelemmerd vanuit het achterland via Polen of de Oostzee die landen kunnen bereiken. Als de NAVO-landen naar een evenwicht met de Russische strijdkrachten willen komen dan is de remedie de paraatheid te verhogen. Hoe het precies zit met de huidige paraatheid is niet te achterhalen, maar op basis van de gebruikte studies en onze eigen inzichten uit open bronnen blijkt dat juist hier een wereld te winnen is. Boven op de onduidelijkheid over de paraatheid van eenheden komt de onduidelijkheid waar hoe en waar, en onder welk legerkorps deze eenheden zullen worden ingezet. Tot slot is niet duidelijk of de beschikbare eenheden wel geschikt zijn voor collectieve verdediging gezien de voorgeschiedenis waarbij veel van de kennis, kunde en vermogens tot grootschalig collectief optreden verloren is gegaan en waarschijnlijk (nog?) onvoldoende opnieuw is opgebouwd.

Interessant zijn de initiatieven om te komen tot de verdediging van de Baltische staten en Polen door middel van onconventionele oorlogvoering. Dit verhoogt zonder enige twijfel de geloofwaardigheid van de conventionele afschrikking. Dit geldt overigens ook voor de zware eenheden die kunnen worden ingezet voor het heroveren van gebied, ook al is dit een twijfelachtig scenario.

Tot slot is er het vraagstuk van de geschiktheid van de Europese strijdkrachten. Er zal geïnvesteerd moeten worden in C4ISR, langeafstandswapens en kritische enablers ten behoeve van die eenheden. Een (tijdelijk) alternatief voor de langdurige en kostbare ontwikkeling van eigen Europese C4ISR is de Amerikanen te vragen het beginsel van *leading from behind* te bevestigen en vervolgens eerst te investeren in de paraatheid en geschiktheid van eenheden. Vanuit alle domeinen inzetbare langeafstandswapens zijn noodzakelijk om de, nu ontbrekende, flexibiliteit in het kunnen escaleren te creëren.⁹⁵ Zweden en Finland hebben precies in dit soort wapens geïnvesteerd, inclusief kruisraketten.⁹⁶ Daarnaast hebben Europese investeringen prioriteit op het gebied van transport over land en met helikopters.

De genoemde kritische tekortkomingen zouden ook de kern moeten zijn van de moderniseringsinitiatieven van de EU, maar zijn dat niet.

95 Zie bijvoorbeeld Alexander Lanoszka and Luis Simon, "The Post-INF European Missile Balance: Thinking About NATO's Deterrence Strategy," *Texas National Security Review* 3, no. 3 (2020), <https://tnsr.org/2020/05/the-post-inf-european-missile-balance-thinking-about-natos-deterrence-strategy/>.

96 Paul Van Hooft, Nora Nijboer, and Tim Sweijts, *Raising the Costs of Access: Active Denial Strategies by Small and Middle Powers against Revisionist Aggression*, december 2021.

5. Vijf (moderne) concepten voor afschrikking

De beperkingen in de wijze waarop de NAVO zijn collectieve verdediging organiseert en invulling geeft aan *deterrence by denial* leidt tot de vraag of er alternatieven zijn voor het huidige denken. Mede gebaseerd op de ontwikkeling van moderne wijzen van en technologieën voor oorlogsvoering, zijn er meer concepten voor conventionele afschrikking denkbaar. In §3.2 en bijlage A is al de historische ontwikkeling van het Westerse denken over conventionele afschrikking geschetst. Gebaseerd op een verdere literatuuranalyse beschrijven we in dit hoofdstuk we hieronder vijf theoretische concepten van conventionele afschrikking die een aanknopingspunt geven voor een nieuwe visie op en invulling van conventionele afschrikking. Voor elk concept geven we aan waar die voor staat en hoe daar invulling aan gegeven kan worden binnen elk drie van de scenario's.

We baseren ons op de vooral Engelstalige literatuur over het onderwerp. In de meeste gevallen geven we een Nederlandse vertaling van de Engelse begrippen. De beperking is dat er in veel gevallen geen breed geaccepteerd Nederlandstalig equivalent is; ook in het nationale discours worden vaak de Engelse termen gebruikt.

5.1. Actieve ontzegging

Actieve ontzegging (*active denial*) is te beschouwen als een beperkte vorm van *deterrence by denial* en is erop gericht de vijandelijke toegang tot een (eigen) gebied onmogelijk of erg lastig en kostbaar te maken. Ook het bemoeilijken van de toegang tot het voor de nationale veiligheid vitale cyber- en informatiedomein valt hieronder. Toegang wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om een gebied te land, ter zee of in de lucht te bezetten of te doorkruisen, maar kan ook het gebruik van faciliteiten zoals havens, vliegvelden en bases impliceren. Ontzegging kan zowel tactisch als strategisch van aard zijn en op volledige of gedeeltelijke ontzegging zijn gericht. Actieve ontzegging kan bedoeld zijn om tijd te winnen zodat militaire hulp kan arriveren, en kan daarmee een aantrekkelijke strategie zijn voor kleine en middelgrote mogendheden.⁹⁷

Actieve ontzegging bouwt voort op de aloude logica van ontzegging, met eigen eenheden de vijandelijke strijdkrachten tegenhouden, maar krijgt door de ontwikkeling van nieuwe militaire technologieën een aanvullende invulling. Moderne actieve ontzegging is niet per se gericht op directe confrontaties. *Anti-Access Area Denial* (A2/AD) is hiervan een duidelijk voorbeeld.

⁹⁷ Arreguín-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, in *International Security*, 2001, p93–128.

Een A2/AD-strategie is erop gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat een tegenstander zijn superieure strijdkrachten in de nabijheid van, in of binnen een betwist gebied (of domein) kan benutten. Daarmee wordt de concentratie van vijandelijke militaire slagkracht om een succesvolle offensieve actie uit te voeren geblokkeerd; en wordt voorkomen dat de tegenstander buiten de betwiste zone militaire steun kan verlenen aan strijdkrachten binnen die zone. A2/AD leunt in belangrijke mate op het vermogen om over langere afstand slagkracht uit te brengen, vooral met raketssystemen, kruisvluchtwapens, langeafstandsartillerie, maar zeker ook met cyber- en elektromagnetische activiteiten (CEMA, zie tekstbox hieronder), gebruik makend van waarnemingssystemen ter plaatse en op afstand (onder meer satellietssystemen). Het palet aan A2/AD-systemen richt zich niet alleen op de frontlijn aanvalstroepen, maar ook – en wellicht vooral – op de aanvoerlijnen, troepenconcentraties en militaire installaties in het (Russische) achterland.

Cyber- en elektromagnetische activiteiten (CEMA)

In de meest recente Westerse militaire doctrines worden activiteiten op het slagveld waarbij cybermiddelen en/of middelen die krachtige elektromagnetische straling uitzenden als een bij elkaar horend geheel beschouwd en aangeduid als *cyber and electromagnetic activities*. CEMA is zowel offensief als defensief. Enerzijds gaat het om het geheel of gedeeltelijk uitschakelen van de vijandelijke ICT-systemen die informatievergaring en -voorziening, communicatie en commandovoering mogelijk maken. Anderzijds moet het benutten van de elektromagnetische omgeving en cyberspace door de tegenstander zoveel mogelijk wordt ver- en gehinderd. CEMA is vrij recent geboren uit de noodzaak tot coördinatie van de verschillende typen middelen met een vergelijkbaar doel. Om operationeel voordeel te behalen, zal een inzetbaar hoofdkwartier elektronische oorlogsvoering, spectrummanagement, *signal intelligence* en cyberoperaties moeten synchroniseren en coördineren, en dit op zijn beurt moeten integreren met niet-CEMA operationele activiteiten.⁹⁸

Toepassing in de drie scenario's. Actieve ontzegging kan een realistische bijdrage leveren aan afschrikking in het Baltische scenario. Het is erop gericht Rusland te overtuigen dat een snelle en beslissende *blitzkrieg*-overwinning, leidend tot een *fait accompli*, niet mogelijk is. Het gaat niet per se om het volledig kunnen afslaan van een Russische aanval (zie daarvoor §5.2), maar om de aanvaller veel verliezen toe te brengen en zijn opmars sterk te vertragen. De NAVO-strategie van roterende *tripwire forces* in combinatie met versterkingen van snelle reactie-eenheden gaat uit van deze vorm van afschrikking.

⁹⁸ Hans van Dalen, Luuk Piek en Roy Verheijen, *CEMA – Cyber- en elektromagnetische activiteiten*, in De Militaire Ingenieur, 2021.

A2/AD-middelen kunnen verstrekt worden aan NAVO partnerlanden waardoor zij in staat zijn zelfstandig de Russische aanvaller het leven zuur te maken in het Oekraïne-scenario. Actieve ontzegging is ook relevant in het hybride scenario, maar dan grotendeels gericht op het informatiedomein en cyberspace. Door Russische hybride campagnes tijdig te onderkennen en te attribueren, zoals president Macron tijdens zijn eerste verkiezingscampagne deed, worden Russische agenten of aan Rusland geassocieerde entiteiten ontmaskert en hun het opereren onmogelijk gemaakt. Deze strategie krijgt zo de gedaante van maatschappelijke weerbaarheid tegen subversieve en ondermijnende activiteiten. Dit betekent dat de bevolking van de NAVO-landen zelf weerbaar dient te zijn voor disinformatie en propaganda, cyberaanvallen en mogelijke operaties door Spetznaz. Maatschappelijke weerbaarheid wint aan kracht door het te koppelen aan de politieke en maatschappelijke bereidheid om tegenmaatregelen, zoals sancties, te nemen (zie §5.5).

In de variant waarbij het hybride scenario een voorfase voor een mogelijk Baltische scenario is, kan de duidelijke aanwezigheid van NAVO CEMA-capaciteit in noordoost Europa nuttig zijn om cyberaanvallen ter plaatse te weerstaan: "maneuvering in cyberspace to obtain intelligence about adversary tactics, techniques, and capabilities; attack signatures; and vulnerabilities to provide information and early warning to domestic defenders."⁹⁹ Ook het uitvoeren van cyber(tegen)aanvallen op Russische doelen kan onderdeel van de strategie vormen.

5.2. Superieure slagkracht

Afschrikking door superieure slagkracht (*battlefield deterrence*) draait om de klassieke *deterrence by denial*-vorm van conventionele afschrikking. Waar afschrikking door actieve ontzegging het signaal afgeeft "val niet aan, want dat komt je duur te staan", brengt afschrikking door superieure slagkracht het nog krachtigere "val niet aan, want we zullen je verslaan" over. Geen enkele offensieve kosten-baten-analyse is tegen een dergelijk boodschap bestand, mits geloofwaardig.

Toepassing in de drie scenario's. Discussies over de *enhanced Forward Presence* van de NAVO in noordoost Europa moeten in het licht bezien worden van een overgang in strategie van afschrikking door actieve ontzegging naar afschrikking door superieure slagkracht. De problemen met de militaire paraatheid en de aanvoer van versterkingen zoals in §4.4 beschreven, zouden deels ondervangen kunnen worden door een robuustere presentie aan de oostgrenzen. Daar zitten wel haken en ogen aan. De Baltische Staten ontberen strategische diepte. Zelfs als de NAVO-troepen ter plaatse significant worden versterkt dan zal dit een doelgerichte Russische militaire aanval waarschijnlijk niet geheel kunnen stoppen. Tegelijk verandert met de aanstaande uitbreiding van de NAVO met Finland en Zweden de lokale machtsbalans in Westers voordeel. De Baltische Zee is dan immers een binnenzee van de NAVO geworden. Dit maakt het transporteren van troepen over zee naar de Baltische staten beter mogelijk, alsmede het uitbrengen van slagkracht vanuit zee.

Aanvullend op en deels als alternatief voor grote(re) hoeveelheden troepen is het aanbrengen van krachtige CEMA-middelen. Deze middelen kunnen de Russische communicatie ernstig verstoren, hun commandosystemen en munitiebevoorradingssystemen hacken en hun artilleriestukken met bijbehorende sensoren voor doelbepaling aanvallen. Door zijn artillerie uit te

⁹⁹ Erica D. Borghard, Shawn W. Lonergan: *Deterrence by denial in cyberspace*, in *Journal of Strategic Studies*, 2021.

schakelen, valt de belangrijkste Russische offensieve capaciteit in het landoptreden weg. Dit zou betekenen dat Russische gevechtseenheden aanvalsdoelen zelfstandig moeten uitschakelen, iets dat lastiger en veel risicovoller is.

Voor het Oekraïne-scenario, zelfs in de variant waarin verdergaande Westers veiligheidsgaranties voor partnerlanden worden afgegeven, lijkt dit concept te hoog gegrepen. Voor het hybride scenario, dat een continu karakter heeft zonder een duidelijke *end-state* van winst of verlies, is het concept niet of nauwelijks relevant.

5.3. Preëemptie

Afschrikking door preëemptie (*capability elimination*) verwijst naar de mogelijkheid om door (pro-)actief handelen de offensieve capaciteiten van de tegenstander te ondermijnen dan wel uit te schakelen. Ondermijning kan in de meest brede zin van het woord worden begrepen en kan zich bijvoorbeeld richten op de besluitvorming eerder dan op de 'hardware'. Zoals John Sawyer het omschrijft, het ontnemen van het vermogen van een tegenstander om te besluiten al dan niet te handelen, of überhaupt te handelen.¹⁰⁰

De invasie van Irak in 2003 om de (vermeende) dreiging van Saddam Husseins massavernietigingswapens weg te nemen vormt het ultieme voorbeeld van een preëemptieve offensieve actie. Dit had vervolgens een afschrikkend effect op Muammar Khaddafi die besloot zijn MVW-programma op te geven.¹⁰¹ Een gebruikelijker vorm is het *dreigen* met een preëemptieve aanval, bijvoorbeeld tegen productiesites, om zo de strategische calculus van een tegenstander te beïnvloeden.¹⁰² Zoals altijd bij afschrikking kan dit dreigen expliciet of impliciet zijn; dit laatste alleen al door de mogelijkheden te hebben voor preëemptief optreden.

Afschrikking door preëemptie kan ook vroeg in de cyclus plaatsvinden door ervoor te zorgen dat de tegenstander bepaalde wapentechnologieën niet in handen krijgt. Counterproliferatie of het tegengaan van financiering van terroristische groeperingen zijn daar goede voorbeelden van. In deze tijd van wereldwijde innovatie- en productieketens en gebruik van op de wereldmarkt verkrijgbare civiele technologie in militaire toepassingen (zogenaamde *dual use*-technologie) is een variant hierop dat de tegenstander niet zo zeer cruciale technologie of componenten wordt onthouden, maar dat er 'achterdeurtjes' worden ingebouwd die ingrijpen in de vijandelijke wapenen en communicatiesystemen mogelijk maakt. Zelfs het schermen daarmee kan het vertrouwen in het eigen handelingsvermogen – en daarmee het handelingsvermogen zelf – ondermijnen.

Toepassing in de drie scenario's. Dit concept kan op diverse manieren relevant zijn tegen Rusland. Zeker in het Baltische scenario en, in mindere mate, het Oekraïne-scenario valt te denken aan langeafstandprecisiewapens of CEMA tegen logistieke knooppunten, A2/AD-middelen en commandovoeringscapaciteiten. Dit kan plaatsvinden nadat een conflict is uitgebroken, maar ook in tijden van oplopende spanning of voordat Rusland actie kan ondernemen, bijvoorbeeld door het aangrijpen van eenheden die desinformatiecampagnes uitvoeren ('trollenfabrieken'). Dit laatste is ook relevant in het hybride scenario. Ook optreden van speciale eenheden om zo nodig op Russisch grondgebied de tegenstander te kunnen

100 John Sawyer, *Dissuasion by Denial in Counterterrorism*, in *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, 2021, p103.

101 Karl P. Mueller et al., *Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy*, 2006.

102 James J. Wirtz, *Deterrence as Strategy*, in *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, 2021.

verzwakken zijn denkbaar. In de huidige concepten en strategieën wordt hier hoogstens omfloerst over gesproken. Elders hebben we een lans gebroken om in ieder geval de discussie hierover te starten.¹⁰³

Wat wél inmiddels wordt toegepast en, als reactie op de Russische inval in Oekraïne, is verbreed en versneld, is het vroeg in de cyclus screenen van export van hoogwaardige technologie die gebruikt wordt of kan worden in de Russische wapenindustrie. In het kader van het ontluikende Europese strategische technologiebeleid verdient het aanbeveling te onderzoeken welke opkomende disruptieve technologieën hiervoor in aanmerking komen. Dit is bij uitstek (ook) relevant in het hybride scenario.

5.4. Onconventionele verdediging

Afschrikking door onconventionele verdediging (*porcupine defense, punitive resistance*) probeert de vijand te overtuigen dat een succesvolle aanval slechts een Pyrrhus-overwinning zal opleveren. De kern is optreden met irregulier eenheden of guerrilla in bezet gebied met steun van de lokale bevolking. De boodschap is: we kunnen misschien niet voorkomen dat uw aanval slaagt, maar dat zal slechts de eerste fase zijn van een langere oorlog, die u veel pijn gaat doen en die u uiteindelijk gaat verliezen. In dit concept gaat het er niet om de slag op het strijdveld te winnen maar om bezetting zo kostbaar maken dat het uiteindelijk leidt tot een strategische nederlaag. De tactiek van de verschroeiende aarde, zoals het Russische rijk in haar verschillende incarnaties tegen Napoleon en Hitler gebruikte, kan hieronder begrepen worden. Voor kleinere mogendheden met beperkte strategische diepte is zo'n keuze echter nauwelijks realistisch.

Een gesofisticeerdere manier van onconventionele verdediging is met onconventionele oorlogvoering – gedefinieerd als activiteiten die worden uitgevoerd om een verzetsbeweging of opstandelingen in staat te stellen een regering of bezettende macht te dwingen, te ontwrichten of omver te werpen door te opereren via of met ondergrondse of guerrillagroepen¹⁰⁴ – de tegenstander te raken waar het pijn doet zodat de aanval en met name de daaropvolgende bezetting te kostbaar wordt. Het Singaporese concept van de 'giftige garnaal' in de jaren zestig en zeventig, het Zweedse concept van 'total defence' en het verzet van de Taliban in Afghanistan zijn hier voorbeelden van.¹⁰⁵ Een recente variant is uitgewerkt in het *Resistance Operating Concept* dat onder leiding van de Verenigde Staten met steun van noordelijke landen is geschreven en voor het eerst in door Rusland bezet gebied in oost-Oekraïne is toegepast.¹⁰⁶

Toepassing in de drie scenario's. Afschrikking door onconventionele oorlogvoering is een realistisch en deels al toegepast concept om het Baltische scenario te voorkomen. De afgelopen jaren hebben veel frontlijnstaten, met name de Baltische Staten, Finland, Zweden, Noorwegen en Polen nadrukkelijk geïnvesteerd in dit concept door burgermilities op te leiden in het verzet tegen de bezetter na een Russische invasie. Dit geldt ook voor Oekraïne, dat

¹⁰³ Rob de Wijk, Frank Bekkers et al., *The Future of NLD SOF: Towards an All-Domain Force*, juli 2021, p68-69.

¹⁰⁴ Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense dictionary of military and associated terms. Joint publication 1-02*, 2016.

¹⁰⁵ Michael Raska, *Military Innovation in Small States: Creating a Reverse Asymmetry*, 2020, p141; Daniel Le, *Poison Shrimp: Deterrence, Defense Cooperation, and Total Defense from Europe to Asia*, 2020.

¹⁰⁶ SOCEUR and the Resistance Operating Concept (ROC) | SOF News

hierbij hulp heeft ontvangen van diverse NAVO-lidstaten, en het toepast in de Oekraïneoorlog. In het kader van het hybride scenario heeft dit concept niet of nauwelijks betekenis, anders dan als een mogelijke 'worst case'-interpretatie van actieve ontzegging.

5.5. Straf en vergelding

Afschrikking door straf en vergelding (*deterrence by punishment*) draait om het dreigen met zware consequenties van ongewenste gedrag van de tegenstander. Vergelding is een directe vorm van straf, vaak met vergelijkbare (militaire) middelen. Volgens James Wirtz gaat het erom dat vergelding automatisch volgt op het ongewenst handelen, ongeacht of de tegenstander zijn acties al heeft gestaakt; er worden gewoon kosten opgelegd die opwegen tegen de winst die door verboden actie wordt bereikt.¹⁰⁷ Straf in bredere zin kan een heel andere vorm aannemen dan de oorspronkelijke aanval – wat wel wordt aangeduid als een cross-domein reactie – en kan een tijdsvertraging inhouden. De Westerse sancties na de annexatie van de Krim en de invallen in Oost-Oekraïne in 2014 en de aanval op de Oekraïne in 2022 zijn een goed voorbeeld.

Kernwapens zijn het ultieme vergeldingsmiddel gericht op strategische afschrikking. Nieuwe langeafstandprecisiewapens maken het mogelijk om ook met conventionele middelen aan gerichte militaire vergelding te doen zonder direct grote escalatoire stappen te nemen. Het strikte onderscheid tussen nucleaire en conventionele wapens vervaagt hiermee. Escalatie is overigens wel degelijk een element in de strafmaatregelen. Het kan gaan om verticale escalatie (destructievere middelen, kostbaardere doelwitten, grotere schade) en om horizontale escalatie (andere doelwitten, domeinen, theaters). Dat kunnen militaire of civiele doelwitten zijn, zolang ze maar zeer waardevol zijn in de ogen van de tegenstander.¹⁰⁸

Toepassing in de drie scenario's. Deze strategie is het meest relevant in de variant van het Baltische scenario waarbij Rusland het Westen confronteert met een *fait accompli* door in een snelle aanval de Baltische staten te bezetten. Als in §4.4 aannemelijk gemaakt, is terugveroveren moeilijk vanuit een capaciteitsvraagstuk (de benodigde gevechtskrachtverhouding voor offensief optreden ten opzichte van het defensief) en waarschijnlijk sterk destructief voor de landen in kwestie. Maar Rusland kan wel gestraft worden. Allereerst zijn er allerlei vormen van economische en politieke sancties. De effectiviteit hiervan is discutabel en vereist tenminste een lange adem. De afschrikwerkende werking is derhalve beperkt, met de Oekraïneoorlog als een illustratieve casus. Het kan echter mogelijk wel relatief vrijblijvend avonturisme voorkomen in de variant van het Oekraïne-scenario waarin geen bindende veiligheidsgaranties in de vorm van militaire bijstand aan partnerlanden is afgegeven.

Is dit wél het geval, en zeker in het Baltische scenario waar dit intrinsiek het geval is, dan komen militaire straf en vergelding om de hoek kijken. Langeafstandprecisiewapens, cybermiddelen en inzet van *special operating forces* bieden een breed palet aan opties om geloofwaardig te kunnen dreigen met directe militaire vergelding en deze ook specifiek te richten op doelwitten met een hoge waarde voor de tegenstander. Dat zal zeker afschrikkend werken als het ook echt geloofwaardig is. Maar hier geldt hetzelfde als voor de inzet van speciale eenheden op vijandelijk (Russisch) grondgebied: in de huidige concepten en

¹⁰⁷ James J. Wirtz, *How Does Nuclear Deterrence Differ from Conventional Deterrence?*, Strategic Studies Quarterly, 2018, p67.

¹⁰⁸ Mueller, *The Continuing Relevance of Conventional Deterrence*, p52.

strategieën wordt hoogstens omfloerst over dergelijke (tegen)aanvallen gesproken. Dit tast de afschrikkende werking van deze strategie aan. Het verdient de aanbeveling de opties nader uit te werken.¹⁰⁹ Dit is echter niet zonder gevaar: het kan leiden tot crisisinstabiliteit en een hernieuwde wapenwedloop inleiden.¹¹⁰

Afschrikking door straf en vergelding kan ook onderdeel zijn van een contra-hybride strategie in het hybride scenario. Daarmee zou de NAVO-doctrine op die van Rusland gaan lijken. Kern van een dergelijke aanpak is dat de NAVO-lidstaten Russische hybride inmenging en ondermijning beantwoorden met datgene wat de Russische leiders het meest vrezen (en op dit moment het Westen al verwijten mee bezig te zijn): sociale en politieke ontwrichting in Rusland en zijn periferie die als aanzetten tot kleurenrevoluties kunnen uitgelegd.

In geval van het Oekraïne-scenario en hybride scenario kan gedacht worden aan de volgende maatregelen (waarvan we al veel toegepast zien als reactie op de Russische invasie in Oekraïne):

- Sancties zoals een handelsboycot van specifieke producten.
- Het versneld zoeken naar alternatieven voor de Russische energie.
- Het ontzeggen van bedrijven en overheidsinstellingen tot het mondiale financiële systeem.
- Gerichte sancties tegen Russische leiders en oligarchen.
- Sancties gericht op het ontzeggen van toegang tot geavanceerde technologieën.

Verdergaande maatregelen in geval van escalatie:

- Het ondermijnen van de politieke stabiliteit in Rusland door de inzet van anti-regime *proxies*.
- Het creëren van sociale ontwrichting en het bevorderen van interne onlusten door middel van informatiecampagnes.
- Het ontregelen van vitale infrastructuur en processen door middel van cyberaanvallen en sabotage, zo nodig uitgevoerd door *proxies* of eigen agenten.
- Het beperken van Russische invloed in buurlanden door het vergroten van de Europese footprint.
- Het aanjagen van kleurenrevoluties in landen binnen de Russische invloedssfeer.
- Horizontale escalatie of het doelbewust verbreden van het conflict door het aanjagen van conflicten in landen binnen de Russische invloedssfeer.

In geval van het Baltische scenario na een verrassingsaanval van Rusland die tot bezetting leidt, alle hierboven genoemde punten plus in oplopende zwaarte:

- Het (laten) uitvoeren van aanslagen op Russische grondgebied.
- Sabotage van voorwaarts geplaatst materieel en C3-faciliteiten op Russisch grondgebied.
- Het asymmetrisch reageren op conventionele aanvallen op de Baltische Staten door het openen van een tweede front, zoals een aanval op de marinefaciliteiten op de Krim.
- De demonstratieve inzet van een kernwapen.
- Het gebruik van tactische kernwapens tegen Russische doelen, op zee en op het grondgebied van Rusland.

109 In Rob de Wijk en Frank Bekkers, *Machtsbalanspolitiek en de toekomst van NAVO en EU. Discussiestuk*, december 2021, p13, hebben we gepleit voor het initiëren van Europese en trans-Atlantische programma's voor onder meer elektronische oorlogvoering, offensieve cyber-capaciteiten en offensieve langeafstandswapens.

110 Paul van Hooft, Lotje Boswinkel and Tim Sweijjs, *Shifting sands of strategic stability: geopolitical competition, nuclear multipolarity, emerging technologies, and the new arms control agenda*, februari 2022.

5.6. Subconclusie

De vijf te onderscheiden moderne concepten van afschrikking staan hieronder samengevat.

Tabel 2. Afschrikkingconcepten en bijbehorende capaciteiten en maatregelen



Concept	Logica	Belangrijke opties voor de NAVO
Uitschakelen offensieve capaciteiten	Elimineer het vermogen van de tegenstander om de aanval uit te voeren	Ontzeg Rusland toegang tot technologie om zich te (her)bewapenen Versterk vermogen en wil om vitale (militaire) infrastructuur op vijandelijk grondgebied uit te schakelen
Actieve ontzegging	Ontzeg de tegenstander toegang tot het slagveld	Investeer in NAVO (counter) A2/AD-capaciteiten inclusief korte en (middel)lange afstands-raketten en CEMA-middelen (zie tekstbox p38). Versterk vermogen en wil om hybride dreigingen te attribueren en aan de kaak te stellen
Superieure slagkracht	Versla de tegenstander op het slagveld	Alleen van toepassing op het Baltische scenario (NAVO artikel V) Verhoog militaire paraatheid en militaire mobiliteit in Europa Versterk de enhanced Forward Presence in noordoost Europa, in kwantiteit, kwaliteit en functionaliteit
Onconventionele oorlogvoering	Maak een vijandelijke bezetting heel kostbaar	Richt <i>Partnership-for-Peace</i> programma's op de ontwikkeling van irreguliere concepten bij NAVO partners en aanschaf van daarbij passende capaciteiten
Straf en vergelding	Bestraf ongewenst handelen van de tegenstander	Investeer in langeafstandsraketten, CEMA-middelen en <i>special operating forces</i> Versterk escalatiemogelijkheden onder de nucleaire drempel Ontwikkel hybride / cross-domain-concepten en capaciteiten voor straf en vergelding

Voor het Baltische scenario is, gegeven de analyse in §4.4, afschrikking door actieve ontzegging momenteel slechts beperkt geloofwaardig. Door de beperkte mogelijkheden om snel te versterken zal bij Russische agressie snel naar kernwapens moeten worden gegrepen, met alle mogelijke gevolgen van dien. De belangrijkste aanbeveling om tot een verhoging van de kernwapendrempel te komen is de versterking van de conventionele slagkracht van de NAVO en de vertaling daarvan in een geloofwaardigere afschrikking ergens in het gebied tussen actieve ontzegging en superieure slagkracht. Daarnaast moet gezocht worden naar geschikte combinaties van alle overige in dit hoofdstuk genoemde concepten. Dit is a fortiori het geval als de traditionele Amerikaanse *extended deterrence* uitgehoud zou worden.

In het Oekraïne-scenario gaat het om ondersteunen van de partnerlanden in hun eigen vormen van afschrikking en verdediging. Daarbij zijn de concepten van actieve ontzegging en onconventionele oorlogvoering het meest voor de hand liggend, inclusief de Westerse ondersteuning daarbij. Westerse dreiging met economische en politieke straf en vergelding kan Rusland mogelijk van relatief vrijblijvende vormen van militair avonturisme afhouden. De situatie verandert ten dele als, in het kielzog van de Oekraïneoorlog, de NAVO en/of de EU verdergaande vormen van veiligheids garanties aan partnerlanden in de oostelijke periferie van Europa gaan geven. Dan komt ook rechtstreekse Westerse betrokkenheid bij actieve ontzegging en onconventionele oorlogvoering om de hoek kijken, evenals militaire straf en vergelding.

In het hybride scenario, met zijn continue karakter, vertaalt het concept van actieve ontzegging zich in versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Ook straf en vergelding is goed mogelijk, waarbij het Westen een hybride/counter-hybride-benadering kan ontwikkelen die behoorlijk vergelijkbaar kan zijn met de Russische benadering van actieve defensie. Een reactieve contra-hybridestrategie en straffen door economische oorlogvoering passen beter

bij het Europese denken dan meer proactieve c.q. militair gerichte concepten. Maar het is de juist vraag of Rusland, dat grote nadruk legt op harde macht om zijn doelstellingen in het buitenlandbeleid te bereiken, zich daardoor laat afschrikken, zeker in een situatie waarin het hybride scenario het voorportaal vormt voor het Baltische scenario of het Oekraïnescenario. De annexatie van de Krim en de Oekraïneoorlog suggereren sterk van niet. Om die reden moet ook naar actieve vergelding worden gekeken. Dit vereist meer nadruk op het vermogen om daadwerkelijk in het gevecht weerstand te kunnen bieden en schade aan te kunnen richten bv. door offensieve cybercapaciteit, conventionele langeafstandssystemen en *special operating forces* waarmee vitale Russische doelen kunnen worden getroffen. Ook het kunnen beïnvloeden van het Russische binnenlandse discours kan passen in het palet aan afschrikkingsopties met een offensief karakter.

Een interessant concept voor het afschrikken van een grootschalig offensief is onconventionele verdediging. Hiermee wordt in Polen en de Baltische Staten geëxperimenteerd. Nederland kan hieraan bijdragen in de context van eFP. De Oekraïneoorlog laat zien dat op papier zwakkere tegenstander mede door het toepassen van onconventionele oorlogsvoering de prijs van agressie zeer hoog kan maken.

Het is onontkoombaar dat kernwapens een belangrijke rol als ultieme afschrikking zullen blijven spelen. Mocht onverhoopt de (nucleaire component van de Amerikaanse *extended deterrence* wegvallen, dan ontkomen de Europeanen niet aan een eigen afschrikking, waarbij de Britse en Franse kernwapens een sleutelrol zullen spelen.

6. Gevolgen voor de Koninklijke landmacht

6.1. Belangrijkste uitdagingen

Sinds enige jaren ligt de focus in de defensieplanning weer op het grootschalige conflict en het gevecht van verbonden wapens. Dit vormt een nieuw denkkader, zij het met duidelijke historische ondertonen. Maar ook hybride dreigingen eisen de aandacht, terwijl tevens de deelname aan operaties buiten het NAVO-gebied zal doorgaan. Rusland speelt in de meeste van de uitdagingen een centrale rol. Het vormt voor de afzienbare toekomst de enige grootschalige militaire dreiging waartegen de (Europese) NAVO-partners zich moeten wapenen (het Baltische scenario als geïntroduceerd in §1.2). Russische militaire agressie kan zich tevens richten op landen in de periferie van Rusland én van Europa. Dit raakt de belangen van het Westen (het Oekraïne-scenario). Zoals de Oekraïneoorlog laat zien kan het de krijgsmachten van landen als Nederland bij het conflict betrekken, in allerlei gradaties van indirect tot (vrijwel) direct. Tenslotte vormt Rusland een van de belangrijkste hybride actoren, met een agenda gericht op het ondermijnen van de binnenlandse politieke en maatschappelijke stabiliteit in de NAVO-lidstaten, waaronder Nederland (het hybride scenario). Dit 'maatschappelijk verzwakken' is tot op zeker hoogte een doel op zich. Maar het kan ook een belangrijke voorwaardenscheppende activiteit zijn in de voorfase naar een conflictfase in het Baltische scenario of het Oekraïne-scenario, gericht op het ondermijnen en zo mogelijk paralyseren van de (snelle) besluitvorming binnen de NAVO, of tussen het Westen en zijn partners.

De drie scenario's als ordenend principe in deze studie komen in grote lijnen overeen met de drie hoofdtaken van Defensie en geven door hun onderlinge relaties ook goed de toenevende onderlinge verwevenheid tussen die hoofdtaken weer. Het voorbereiden op het Baltische scenario als meest waarschijnlijke vorm waarin hoofdtak 1, bijdragen aan de collectieve defensie (inclusief afschrikking) van de NAVO, zich de komende jaren manifesteert loopt parallel aan en verweeft zich met het Oekraïne-scenario. Het steunen van partnerlanden in de Europese periferie tegen Russische agressie, lijkt een belangrijk onderdeel van hoofdtak 2, het bevorderen van de internationale rechtsorde, te gaan worden. Het hybride scenario tenslotte kent daarbij een grote overlap met de twee andere scenario's, maar richt zich vooral op de nationale inzet van de krijgsmacht die hoofdtak 3 omvat.

De Koninklijke landmacht kan in het kader van collectieve verdediging een aantal taken vervullen: (1) het leveren van een bijdrage aan de verdediging van de Baltische Staten; (2) het leveren van een bijdrage aan de neutralisering van de dreiging vanuit Kaliningrad; (3) het leveren van een bijdrage aan de verdediging van Polen; (4) het leveren in vredes- en crisistijd van een bijdrage aan de afschrikking van Russische agressie. (5) *Host Nation Support* ten behoeve van de aanvoer van versterkingen uit de Verenigde Staten en andere geallieerde

landen; (6) logistiek of de verplaatsing en de bescherming van troepen en materieel van west naar oost; en (7) de bescherming van Nederland tegen hybride aanvallen en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij (dreigende) ontwrichting.

Hieronder schetsen we hoe afschrikking in het kader van deze drie scenario's zou kunnen doorwerken in de toekomstige richting, inrichting en verrichting van de Koninklijke landmacht. Momenteel beschikt de landmacht – naast speciale eenheden, ondersteunende eenheden en reservisten – over een lichte (luchtmobiele), een medium en een heavy (gemechaniseerde) brigade. Hoewel er radicaal andere inrichtingen denkbaar zijn en de NAVO Nederland ook net wat anders vraagt,¹¹¹ gaan we in onderstaande uit van dit gegeven. Wat is, met de drie scenario's in gedachten, een logische doorontwikkeling van de Landmacht om bij te dragen aan geloofwaardige afschrikking.? We kijken daarbij nadrukkelijk ook naar de ondersteunende capaciteiten die noodzakelijk zijn voor het effectief optreden van deze brigades, in het jargon aangeduid als de 'kritische enablers'. De vraagstukken die daarbij spelen gelden zowel als de Verenigde Staten wel als niet geïmmiteerd blijven aan het Europese theater. In het laatste geval worden de vraagstukken wel pregnanter en de antwoorden omvattender en dwingender.

6.2. Het Baltische scenario

Daar waar Europa in toenemende mate in zijn eigen veiligheid moet voorzien, is de logische focus van de Koninklijke landmacht het leveren van een bijdrage aan de collectieve verdediging binnen de *Area of Responsibility* van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum, met Russische agressie tegen de Baltische staten als belangrijkste planscenario. Het gaat dan in de toekomst om het leveren van een extra bijdrage aan de voorwaarts geplaatste troepen in (noord)oost Europa en aan de snelle reactiemacht van de NAVO om, samen met de lokale strijdkrachten, een geloofwaardig afschrikking te vormen die ergens op het spectrum van actieve ontzegging tot superieure slagkracht ligt.

De landmacht beschikt momenteel niet over volwaardige brigades die zelfstandig in gevechtsoperaties tegen hoogwaardige Russische eenheden kunnen worden ingezet¹¹² – nog los van het feit dat door jarenlange bezuinigingen, efficiëntieslagen en tekorten de basis niet op orde is en dit sowieso met prioriteit hersteld moet worden. De brigades hebben onvoldoende gevechtskracht, verkenningscapaciteit en organieke vuursteunmiddelen. Twee van de drie brigades beschikken niet over een eigen logistieke eenheid. Dat moet door het Bevoorradings- en Transport Commando geleverd worden. En hoewel hierin wordt geïnvesteerd, heeft de landmacht momenteel niet de beschikking over voldoende van dit soort eenheden om twee brigades, en zeker niet gelijktijdig, van adequate steun te kunnen voorzien. De tekorten in deze kritische enablers lopen verder op als er ook nog voortzettingsvermogen geëist wordt.

Als de betrokkenheid van de Verenigde Staten bij het Europese theater afneemt, ontstaan er bovendien grote gaten in verschillende kritische enablers op strategisch en operationeel niveau die de juiste randvoorwaarden moeten scheppen voor het brigadegevecht. Het gaat

¹¹¹ De NAVO vraagt met prioriteit aan Nederland om 'fully capable' (conform de NAVO capability codes) zware en medium brigades, alsmede om JISR en enabling capabilities voor op divisie- of legerkorpsniveau. Zie [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 The Netherlands Overview](#), par 8.

¹¹² [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 The Netherlands Overview](#), par 9-10.

onder meer om communicatie- en navigatiesystemen, waarnemings satellieten, vliegtuigen voor elektronische oorlogsvoering en capaciteiten om operaties op theaterniveau te leiden. In veel gevallen is dat een probleem dat de Europese landen gezamenlijk moeten zien op te lossen met mechanismes als gedeelde middelen of poolvorming. Nederland zou daar 'naar vermogen' aan moeten bijdragen om in operaties ook aanspraak te kunnen maken op deze gemeenschappelijke enablers.

Langedrachtwapens zijn dermate essentieel in veel van de denkbare taken dat hier ook nationaal in geïnvesteerd zou moeten worden. Ze kunnen worden geïntegreerd in de brigades en/of zelfstandig als divisie- / legerkorpstroepen aan de NAVO worden aangeboden. In het laatste geval kunnen ze een rol spelen in afschrikking door het uitschakelen van de capaciteiten en eventueel door straf en vergelding, met name gericht op het neutraliseren van de Russische (A2/AD) dreiging vanuit Kaliningrad. Ook versterking van de Nederlandse *special operating forces* (SOF) kan gericht zijn op dat laatste.

Daarnaast kan de Koninklijke landmacht bijdragen aan afschrikking door onconventionele oorlogvoering door de Baltische staten en/of Polen te ondersteunen in de ontwikkeling van *total defense forces* en de inspanningen op het gebied van onconventionele oorlogvoering gaan ondersteunen. Dit kan met specifieke capaciteiten zoals nachtzichtapparatuur, mobiele communicatie, maatregelen ter verhoging van de tactische mobiliteit in alle omgevingen, lichte wapens, camera's en gerobotiseerde of autonome systemen. Met name de lichte brigade en SOF kunnen hierin een rol spelen.

6.3. Het Oekraïne-scenario

Ondersteuning van partnerlanden buiten de NAVO valt in beginsel onder hoofdtak 2. Afhankelijk van de afspraken en de mate waarin informele of formele veiligheids garanties worden afgegeven, gaat het om een slap of iets sterker aftreksel van de ondersteuning die aan de Baltische staten in het kader van de collectieve verdediging van de NAVO wordt gegeven en in §6.2 beschreven. Het is onwaarschijnlijk dat Nederlandse eenheden rechtstreeks – door stationering van troepen ter plaatse – gaan bijdragen aan de verschillende vormen van afschrikking tegen Rusland ter bescherming van partnerlanden. Mogelijke uitzondering is dat het in de Oekraïneoorlog tot een vorm van vergelijk komt, en de NAVO en/of EU veiligheids garanties afgeven om de integriteit van Oekraïne, al dan niet met controle over het volledige grondgebied *quo ante*, te waarborgen.

Wel kan Nederland bijdragen aan het op poten zetten van afschrikingsconcepten door de partnerlanden zelf. Hierbij moet zeker gedacht worden aan de strategie van de militair zwakkere, namelijk afschrikking door onconventionele oorlogvoering. Voor adviserende taken zoals *military assistance* en *security sector development* lijkt het verstandig om een specifiek pool van deskundigen te oormerken, (grotendeels) bestaande uit reservisten en personeel van het Civiel-Militair Interactie Commando (ICMICO) en het Special Operations Command (SOCOM).

6.4. Het hybride scenario

Nederland moet tegen Russische hybride oorlogvoering worden beschermd. Collectieve verdediging begint thuis. In Nederland zal het Territoriaal Operationeel Centrum in combinatie met Regionale Militaire Commando's een belangrijke rol spelen. Voor *counter-hybrid warfare* zijn omvangrijke capaciteiten nodig zoals speciale eenheden en de inlichtingenverzamel- en gedragsbeïnvloedingscapaciteit van het Operationeel Ondersteuningscommando Land. Voor het optreden tegen mogelijke subversieve en sabotageacties kan worden voortgebouwd op de bestaande samenwerking tussen militairen en special operators van de politie in de Dienst Speciale Interventies DSI, de aangewezen eenheid voor binnenlandse terreurbestrijdings- en gijzeloperaties. Voor de landmacht gaat het dan om personeel van het Korps Nationale Reserve (NatRes) en het Korps Commandotroepen (KCT).

De integratie van militaire en politie-eenheden bij de DSI gaat op dit moment al verder dan in andere westerse landen. Bij de DSI opereren ze dagelijks samen in de straten van Nederlandse steden. Maar de samenwerking kan en moet nog versterkt worden in het licht van de hybride dreiging.¹¹³ Veel winst is te halen in het gezamenlijk verbeteren van het situationeel bewustzijn met inlichtingenoperaties en andere informatieactiviteiten. Ook in het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid zou de landmacht een goede rol kunnen spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het nieuwe Wapen van de Informatiemanoeuvre, dat bestaat uit de twee korpsen Inlichtingen & Veiligheid (I&V) en Communicatie & Engagement (C&E), om het KCT, maar ook om de NatRes die in het kader van *counter hybrid warfare* nationaal kunnen optreden. Dergelijk optreden is conceptueel in veel opzichten vergelijkbaar met wat er in veel van de missies ter ondersteuning van de internationale rechtsorde al aan gedragsbeïnvloeding plaatsvindt.

In eigen land maar ook verder langs de aanvoerroutes naar de Baltische staten kan de landmacht bijdragen aan het beschermen van het vervoer van militair materieel vanuit opslagplaatsen naar het inzetgebied onder commando van het *Joint Support and Enabling Command*. Een duidelijke nationale taak is het beschermen van Nederlandse havens en vliegvelden van belang voor de aanvoer van versterkingen en de bewaking en beveiliging van sleutelobjecten. Voor deze twee opdrachten zou de landmacht de NatRes geschikt moeten maken en, als de veiligheidssituatie dit vereist, (grote delen van) de medium brigade hiervoor vrij te maken. Wanneer echter de Verenigde Staten de aandacht op andere theaters gaan richten neemt het belang van klassieke *Host Nation Support* af. Mogelijk beperkt dit zich tot de aanvoer van Britse troepen. Dit kan capaciteit vrijspelen. Voor zover zich dit in de fysieke dimensie afspeelt (de virtuele en cognitieve dimensies vragen andere oplossingen) moet onderzocht worden of de NatRes hiervoor over voldoende en de juiste capaciteiten beschikt om de rol van de medium brigade (deels) over te nemen. Een duidelijke eis is dat in geval van een grootschalig conflict alle nationale C3-systemen bestendig moeten zijn tegen elektromagnetische pulsen.

113 Hoofdstuk 6 van het HCSS-rapport *The Future of NLD SOF: Towards an All-Domain Force (2021)* geeft een visie hoe dit zou kunnen gebeuren.

6.5. Het hele spectrum

De Koninklijke landmacht is primair ingericht op het vervullen van hoofdtak 1, maar wel zo dat alle taken met de huidige set aan eenheden kunnen worden uitgevoerd ('*single set of forces*'). Dit is vergelijkbaar met de andere krijgsmachtdelen. Met een confrontatie met Rusland als belangrijk planningsscenario, komt het optreden der verbonden wapens weer centraal te staan. Dit zou een belangrijk deel van de doorontwikkeling van en investeringen in de landmacht (en de krijgsmacht als geheel) moeten richten. Het voorbereiden op en het gereedstellen voor collectieve verdediging is een majeure opgave. Het succes van het optreden wordt weer afgemeten aan het succes van de afschrikking. Maar als dit faalt moeten de eenheden effectief ingezet kunnen worden. Opleiden en trainen voor afschrikking en collectieve verdediging bemoeilijkt de inzet van deze eenheden voor operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde. Is de combinatie van uiteenlopende capaciteiten en vaardigheden wel te verenigen? En werkt afschrikking wel als de eenheden bedoeld voor collectieve verdediging een belangrijk deel van hun tijd bezig zijn met andere taken? Belangrijk in dat verband is de samenstelling en paraatheid van de eenheden. Deze ligt onder de door de NAVO gewenste norm.^{114 115} Deze overwegingen leiden tot de vraag of de krijgsmacht wellicht aparte eenheden voor collectieve verdediging en voor de overige taken nodig heeft en wat de implicaties daarvan voor de door Nederland beloofde bijdragen aan het nieuwe *NATO Force Model* zijn.¹¹⁶

De Koninklijke landmacht zal allereerst duidelijkheid moeten krijgen welke inzet prioriteit heeft. Nederland heeft zich immers in het nieuwe *NATO Force Model* gecommitteerd aan de NAVO met drie brigades, maar blijft ook zelf verantwoordelijk voor het leveren van *Host Nation Support*. In ieder geval zijn dat de nationale taken die als onderdeel van het hybride scenario (§6.4) zijn genoemd. Hiervoor wordt de NatRes gebruikt en (indien beschikbaar c.q. daarvoor met prioriteit aangewezen) kan de medium brigade voor het beschermen van de aanvoerroutes ingezet worden. De deelname aan de eFP *battle groups* ter verdediging van de Baltische staten betekent dat de daarvoor benodigde eenheden aan de genoemde brigades wordt onttrokken.

Omdat de inzet als volledige brigade alleen in extreme gevallen aan de orde is, dient te worden bepaald in hoeverre de hele eenheden op D-day beschikbaar moeten zijn. De paraatheid en beschikbaarheid van brigades is immers de belangrijkste uitdaging voor de collectieve verdediging van de NAVO. Nederland heeft zich met zowel de heavy brigade (HRF1) als met de medium brigade (HRF3) gecommitteerd aan het beschikbaar zijn voor de *High Readiness Forces*. Voor zover Nederland slechts zou willen bijdragen aan de *lower readiness forces* kunnen de eenheden deels mobilisabel zijn. Dit betekent dat er een reserve-component ontwikkeld moet worden. Er zou bijvoorbeeld een wettelijke verplichting moeten komen voor afgezwaide militairen om gedurende een bepaalde tijd oproepbaar te blijven om binnen uiterlijk 31 – 180 dagen inzetbaar te zijn. Dit laat onverlet dat investeringen in langeafstandswapens ook voor deze deels mobilisabele brigades noodzakelijk zijn.

Naast de inzet van de brigades heeft Nederland ook de verantwoordelijkheid om samen met Duitsland de C2-ondersteuningseenheid te leveren voor 1 (GE/NL) Corps. Daarnaast vraagt de NAVO om ondersteunende capaciteiten op theaterniveau (divisietroepen en/of Legerkorpstroepen). In theorie kan het Operationeel Ondersteuningscommando Land deze

114 [NATO Defence Planning Capability Review 2020 | Jaarplan | Rijksoverheid.nl](#)

115 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 The Netherlands Overview](#), par 9-10.

116 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

troepen leveren, maar deze zijn primair nodig om de brigades te kunnen ondersteunen. De landmacht heeft in elk scenario en in elke fase van de strijd een tekort aan kritische enablers. De landmacht kan momenteel slechts steun voor één brigade leveren, zodat alleen die brigade operationeel inzetbaar is.¹¹⁷ De overige twee brigades kunnen dus slechts een taak krijgen waar ze weinig munitie verbruiken, de kans op gewonden gering is en er civiele logistieke steun beschikbaar is om het operationeel optreden mogelijk te maken. Er zijn, aanvullend op de Defensienota 2022, additionele investeringen noodzakelijk om, zoals NATO dat met prioriteit van Nederland vraagt, ten minste twee brigades inclusief enablers geschikt en beschikbaar te maken voor de collectieve verdedigingstaak. Ook hebben de brigades en de reservisten geen mogelijkheden om in de informatie- of de cognitieve dimensie effecten te kunnen bereiken. Ook hierin zal moeten worden geïnvesteerd.

Tot slot benadrukken we het belang van vergaande interdepartementale samenwerking om de noodzakelijke overheidsbrede aanpak in alle drie de in deze studie beschouwde scenario's vorm te geven. In alle gevallen is immers de georkestreerde inzet van de verschillende instrumenten van staatsmacht – Diplomatiek, Informatieel, Militair, Economisch en Legalistisch (DIMEL) – nodig om de verschillende afschrikkingsopties goed vorm te kunnen geven. Inrichtingskeuzes daarvoor zitten uiteraard boven het beslissingsniveau van de landmacht. Wel kan de landmacht, vanuit haar perspectief, (1) de consequenties van geïntegreerde aanpak of het gebrek daaraan laten zien; en (2) zoveel mogelijk initiatieven steunen om tot een praktische samenwerking tussen met name uitvoerende diensten (nationaal en internationaal) te komen die 'van onderaf' een dergelijke aanpak concreet vorm geven.

Waar bovendien collectief iets aan moet gebeuren is het snel oppoetsen van onze gebrekkige kennis van Rusland. Als tegenstander maar ook als, misschien op dit moment ongewenste maar uiteindelijk onvermijdelijke, gesprekspartner over de toekomstige collectieve veiligheid in Europa.

6.6. Subconclusie

De nieuwe, complexe dreiging heeft grote gevolgen voor de inrichting en samenstelling van de Koninklijke landmacht. De uitdaging waar de landmacht voor staat is dat er nog steeds beroep kan worden gedaan op de inzet van eenheden voor het bevorderen en beschermen van de internationale rechtsorde (hoofdtak 2); er wellicht meer behoefte ontstaat aan ondersteuning van civiele autoriteiten (hoofdtak 3); maar dat vooral collectieve verdediging (hoofdtak 1) centraal staat in de toekomstige defensieplanning en dat juist op dit vlak de belangrijkste afnemer, de NAVO, de grootste tekortkomingen aangeeft.

Collectieve verdediging is echter meer dan de verdediging van de buitengrenzen van het NAVO-verdragsgebied. Omdat agressie met hybride dreigingen tegen de individuele NAVO-landen zal worden ingeleid, begint collectieve verdediging thuis. Door het ineenvloeien van de internationale en binnenlandse veiligheid zijn de drie hoofdtaken in veel opzichten in elkaar vervlochten geraakt. Zo zijn luchtruimbewaking en kustwacht taken met evenveel recht aan hoofdtak 1 als aan hoofdtak 3 te verbinden. Dit geldt ook voor militaire taken als *Host Nation Support*, (beveiliging van) *military movement & mobility* en het bewaken en beveiligen van militaire en vitale objecten. Tenslotte is militaire inzet in het tegengaan van hybride dreigingen niet

117 NATO Defence Planning Capability Review 2020 | Jaarplan | Rijksoverheid.nl

eenduidig te koppelen aan een van de hoofdtaken. Tekenend voor de vervlechting van internationale en binnenlandse én van civiele en militaire veiligheid is dat zowel de NAVO als de EU veel aandacht is gaan besteden aan nationale crisisbeheersing.¹¹⁸

In deze mix van taken is het nodig dat de landmacht over een mix van eenheden beschikt; alleen zware of alleen lichte eenheden voldoen niet. Conceptueel ligt het optreden in het kader van hybride dreigingen en van de tweede hoofdtaak in elkaars verlengde en is feitelijk wat de landmacht de afgelopen decennia heeft gedaan. Collectieve verdediging van de buitengrenzen vereist echter grootschalig optreden van verbonden wapens onder nucleair dreiging. De benodigde en nieuwe aanvullende capaciteiten voor dit soort optreden vereisen, vanwege de door jarenlange reducties opgelopen tekortkomingen, forse (her)investeringen, terwijl de kans dat ze daadwerkelijk worden gebruikt klein is – maar dat is de essentie van afschrikking. Als de afschrikking faalt is er een risico van escalatie naar een kernwapenoorlog in Europa. Dit leidt tot een de politieke uitdaging om boter bij de aan de NAVO beloofde vis te doen, en te (her)investeren in capaciteiten, eenheden en wapensystemen die vooral voor de afschrikking zijn bedoeld, hopelijk nooit worden ingezet en door het publiek worden gepercipieerd als de voorbereiding op een type oorlog dat men niet van deze tijd vindt, maar dat wel is. Deze uitdaging geldt voor de gehele krijgsmacht. Dit fundamentele probleem eist een nieuwe defensienota en een diepgaande politieke en maatschappelijke discussie.

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld [Crisis Management and Response | EEAS Website \(europa.eu\)](#) en [NATO - Topic: Crisis management](#).

7. Slotbeschouwing

Het hoeft geen betoog dat de oorlog in Oekraïne de Europese NAVO-bondgenoten heel concreet deed realiseren dat er ernstige tekortkomingen in platformen en wapensystemen, munitie en de paraatheid, vulling en zelfs locatie van eenheden. Al snel werd duidelijk dat er grote beperkingen waren aan het zenden van wapens. Het gros van de leveranties komt uit de Verenigde Staten. Ook beperkt was het aantal parate troepen dat in het oosten van Europa kon worden gestationeerd. Uiteindelijk werden dat er ongeveer 140.000, inclusief ingevlogen Amerikaanse eenheden.

Het is voorlopig uitgesloten dat Europa zichzelf kan verdedigen, zoals ook deze studie weer laat zien. Een vertrek van de Verenigde Staten uit Europa, dat geen hypothetisch scenario meer is, laat in de praktijk Europa praktisch onverdedigd en kwetsbaar voor chantage. Dit bedreigt de veiligheid en levenswijze van alle inwoners van dit continent. Als de Amerikanen zich ooit daadwerkelijk terugtrekken, verdwijnt een aanzienlijk deel van de gevechtskracht en van de kritische enablers zoals het hele C4ISR-complex. Zonder die ruggengraat is commandovoering op theaterniveau onmogelijk en zijn Europese troepen niet inzetbaar. Omdat in een conflict met Rusland de inzet van kernwapens niet kan worden uitgesloten dienen C4ISR-systemen bovendien gehard te zijn tegen elektromagnetische pulsen. Dit moet een belangrijke impuls zijn voor een hernieuwde oriëntatie op collectieve verdediging en nieuwe investeringen. Lichtpunt is dat de Europese bondgenoten door investeringen in de paraatheid van hun krijgsmachten wel voldoende troepen op de been kunnen krijgen voor een geloofwaardige verdediging. Wel zal moeten worden vermeden dat de kosten die hiermee gepaard gaan andere noodzakelijke investeringen zullen verdringen.

Dit alles heeft ingrijpende gevolgen voor de Koninklijke landmacht die de afgelopen decennia actief is geweest bij de bevordering van de internationale rechtsorde en in mindere mate bij de ondersteuning van de civiele nationale autoriteiten. Het leveren van een bijdrage aan de afschrikking betekent dat de landmacht over eenheden met voldoende gevechtskracht moet kunnen beschikken. Het succes van deze eenheden wordt in NAVO-verband afgemeten aan het *niet* inzetten ervan, althans niet inzet in de traditionele zin. Een actieve vorm van afschrikking is ook als inzet te karakteriseren, alleen op een andere manier dan in de gemandateerde missies voor hoofdtaak 2 waar we de afgelopen decennia aan gewend zijn geraakt. Dit vereist een complete omslag in het denken omdat de afgelopen decennia juist de feitelijke inzet van eenheden in vredesmissies het succes bepaalde. Uitzendingen vormden ook een belangrijk element in de aantrekkingskracht van Defensie als werkgever. De verschuiving naar collectieve verdediging dwingt ook tot een nieuwe aanpak van het personeelsbeleid waarbij mogelijk een mobilisabele reservecomponent moet worden gevormd. Dit kan bijvoorbeeld de verplichting inhouden dat afgezwaaide militairen gedurende een bepaalde tijd opgeroepen kunnen worden en dat de Nationale Reserve gericht geschikt wordt gemaakt voor het volledig kunnen vervullen van de *Host Nation Support*-taken.

Deelname aan collectieve verdediging vereist ingrijpende aanpassing van de lichte, medium en heavy brigade. Hoe de landmacht uiteindelijk wordt ingericht hangt af van de keuzes die worden gemaakt, met als belangrijkste keuzevraagstukken:

- Moet de landmacht een bijdrage aan alle hoofdtaken blijven leveren of moet worden gespecialiseerd in collectieve verdediging?

- Moet de landmacht vooral deelnemen aan de strijd in de voorste linies, of ligt er (ook) nadruk op operaties in het achterland, bijvoorbeeld onder commando van het *Joint Support and Enabling Command*?
- Moet de landmacht volledig deelnemen aan de *High Readiness Forces* of moet er (ook) nadruk liggen op de *Forces of Lower Readiness*?
- Moet de landmacht bijdragen aan de benodigde kritische enablers op strategisch en operationeel niveau of wordt dat aan de grote partners overgelaten?
- Moet de landmacht een sleutelrol spelen in het bestrijden van hybride dreigingen op het eigen grondgebied of wordt dit aan de civiele autoriteiten en het Korps Nationale Reserve overgelaten?
- Moet de landmacht een bijdrage leveren aan onconventionele verdediging van de Baltische staten en eventueel van partnerlanden?

Veel van deze 'richtingsvragen' gelden voor de gehele krijgsmacht, maar sturen vooral de inrichting en verrichting van de Koninklijke Landmacht, niet in de laatste plaats vanwege de geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van de aangegane NAVO-verplichtingen. Wij geven bewust geen antwoord op deze vragen omdat er geen objectieve redenen zijn waarom Nederland niet zou moeten deelnemen aan bepaalde soorten operaties. De antwoorden volgen uit politieke afwegingen tussen ambities, budget en nationale belangen. De consequentie van het niet meer zelf kunnen uitvoeren van bepaalde operaties betekent dat we een deel van ons nationale veiligheidsbeleid uitbesteden.

Als er geen politieke keuzes worden gemaakt, zal de Koninklijke Landmacht moeten blijven inzetten op een mix van eenheden: licht, medium en heavy. Elke soort eenheid heeft namelijk zijn eigen sterke en zwakke punten. De landmacht kan een wezenlijke bijdrage leveren aan Europese afschrikking, maar daarvoor zal fors moeten worden geïnvesteerd om te kunnen voldoen aan de internationaal gestelde eisen. Het is zeer de vraag of er het extra budget dat de komende jaren voor de landmacht beschikbaar komt voldoende zal zijn om zowel de basis op orde te brengen als te investeren in de gestelde eisen over de volle breedte van de taakstelling en het bijbehorende instrumentarium.

Bijlage A.

Verschillende definities van (conventionele) afschrikking

Auteur	Omschrijving
Glenn Snyder (1960)	"The object of military deterrence is to reduce the probability of enemy military moves inimical to one's self." ¹¹⁹
Samuel Huntington (1983)	"Deterrence of an attack must depend upon the ability to retaliate after absorbing the attack. Much the same is true at the conventional level. In the past, conventional deterrence has usually meant deterrence-by-denial, and the frequency of wars in history suggests that this conventional-denial deterrence was not often effective. Nor has it been effective in the modern era."; "To be effective, deterrence has to move beyond the possibility of defense and include the probability of retaliation. Conventional deterrence requires not just an increase in conventional forces; it also requires a reconstitution of conventional strategy." ¹²⁰
John Mearsheimer (1984, 1985, 2018)	"Formidable conventional forces simply do not have and can never have the deterrent value of nuclear weapons."; "Conventional deterrence is directly linked to battlefield outcomes"; "Cost on the conventional battlefield is a function of military casualties, equipment lost or damaged, civilian casualties that result from the fighting, and the expense of mobilizing, deploying, and maintaining forces." "Although cost is an important variable at the conventional level, it is not paramount, as it is at the nuclear level."; "Conventional deterrence is all about persuading an adversary not to initiate a war because the expected costs and risks outweigh the anticipated benefits."; "Inflicting — or threatening to inflict — immediate and massive punishment on the other side's civilian population is of central importance in the world of nuclear deterrence. It is not an important consideration in the conventional realm." ¹²¹
Karl Mueller (2018, 1985, 2021)	"Conventional deterrence – making the direct costs of military aggression appear to be prohibitively high"; "Thus conventional deterrence is ironically just that, conventional: it is normal, typical, unexceptional deterrence, the military component of nonnuclear deterrence that keeps the peace most of the time between almost every country and the potential foes that could attack it if they chose to do so, but do not."; "It implies on one hand that deterrence using conventional threats is meaningfully different from nuclear deterrence, but also that they are much alike."; "Deterrent threats to resist or to inflict costs against an aggressor using conventional military force during the resulting conflict."; "However, it excludes non-military threats of economic sanctions or diplomatic shaming, and any measures to inflict costs, deny benefits of conquest, or reverse the outcome of the war after hostilities end." ¹²²

119 Glenn H. Snyder, "Deterrence and Power," *The Journal of Conflict Resolution* 4, no. 2 (1960): 167.

120 Samuel P. Huntington, *Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe*, 1983

121 John J. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe," *International Security* 9, no. 3 (1984): 20-21; John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence* (New York: Cornell University Press, 1985), 15, 23, 24; John J. Mearsheimer, "Conventional Deterrence: An Interview with John J. Mearsheimer," *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4 (2018): 3, 5.

122 Karl P. Mueller, "Conventional Deterrence Redux: Avoiding Great Power Conflict in the 21st Century," *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4 (2018): 76, 80; Karl Mueller, "The Continuing Relevance of Conventional Deterrence," in *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, ed. Frans Osinga and Tim Sweijts, NL ARMS (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2021), 50, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8_4.

Auteur	Omschrijving
Stephen Chiabotti (2018)	"Since the offense is inherently weaker than the defense and loses strength as it proceeds into enemy territory, it is vulnerable to counterattack and generally loses the elasticity necessary to formulate its own counter-response."; "Conventional deterrence is rooted in the Clausewitzian logic of war, which comprises physical, moral, and psychological factors. All tend to favor defense followed by offense in an overall deterrent posture. When it comes to conventional warfare, deterrence makes logical and historical sense." ¹²³
James Wirtz (2018)	"The fact that battle outcomes with conventional weapons are so difficult to predict highlights the observation that conventional deterrent threats are "contestable." The contestability of conventional threats can raise doubts in the minds of those targeted by conventional deterrence concerning the capability of the side issuing deterrent threats to actually succeed."; "Contestability is the Achilles' heel of conventional deterrence. By contrast, deterrent threats based on nuclear weapons enjoy a degree of certainty that can never be achieved by conventional weapons because the costs of nuclear war... are largely uncontestable."; "Nuclear and conventional deterrence are in fact quite different in terms of theory, practice, and impact. The differences play out in various ways depending on whether strategies of denial, punishment, or retaliation constitute the basis of the deterrent threat." ¹²⁴
Michael Mazarr (2018)	"Deterrence – discouraging states from taking unwanted actions, especially military aggression"; "Deterrence is the practice of discouraging or restraining someone— in world politics, usually a nation-state—from taking unwanted actions, such as an armed attack. It involves an effort to stop or prevent an action, as opposed to the closely related but distinct concept of "compellence," which is an effort to force an actor to do something."; "Deterrence by denial strategies seek to deter an action by making it infeasible or unlikely to succeed, thus denying a potential aggressor confidence in attaining its objectives... Deterrence by punishment, on the other hand, threatens severe penalties, such as nuclear escalation or severe economic sanctions, if an attack occurs". ¹²⁵
Alex Wilner & Andreas Wagner (2021)	"The starting point of conventional deterrence theory is the timeless observation that war is particularly likely if <i>blitzkrieg</i> -style victories are possible. The argument hinges on the insight that the local military balance is critical to the calculations of the challenger. If the defender is in a position to threaten a war of attrition, they will be able to deny the adversary the option of a quick victory. In such settings, the credibility question focuses on locally available conventional capabilities, rather than on the issue of resolve, as is the case in the nuclear setting." ¹²⁶

123 Stephen D. Chiabotti, "Clausewitz as Counterpuncher: The Logic of Conventional Deterrence," *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4 (2018): 14.

124 James J. Wirtz, *How Does Nuclear Deterrence Differ from Conventional Deterrence?*, *Strategic Studies Quarterly* no 4, 2018, p59.

125 Michael J. Mazarr, *Understanding Deterrence*, 2018, p2.

126 Alex Wilner and Andreas Wenger, "Conclusion: Into the Next Century," in *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, ed. Alex Wilner and Andreas Wenger (New York: Cambria Press, 2021), 226.

Bijlage B.

Analyse Baltische scenario

De waarschijnlijke toetreding van Finland en Zweden tot de NAVO heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de oostflank kan worden verdedigd, met als belangrijkste elementen:

1. Versterkingen via de Oostzee blijven kwetsbaar maar met Zweden en Finland als NAVO-leden neemt het Europese verdedigingsvermogen aanzienlijk toe.
2. Bovendien zijn dan vanaf het grondgebied van Finland versterkingen naar Estland over te brengen en vandaar naar de andere Baltische Staten, waarmee ook een tweede aanvoer-route ontstaan naast de Suwalkicorridor.
3. Voorwaarts geplaatste opslagplaatsen en voorraaddepots hoeven dan ook niet uitsluitend in de Baltische Staten worden ingericht, maar kan in dat geval ook in Zweden of Finland.
4. De vergroting van de strategische diepte heeft grote gevolgen voor de inrichting van de verdediging van het bondgenootschap.

Onderstaand analyse is echter nog uitgevoerd zonder deze uitbreiding van de NAVO mee te nemen.

Geografie en militaire mobiliteit

Een belangrijke factor in het Baltische scenario is de geografie. De Baltische staten zijn geografisch geïsoleerd van de rest van Europa. Ze liggen ingeklemd tussen Rusland, Wit-Rusland en de Baltische Zee. Rusland is in het voordeel omdat het zijn eenheden in het Westelijke Militaire District grotendeels naar eigen inzicht kan ontplooiën. Dit en de beperkte omvang van de Baltische staten maakt het voor de NAVO lastig de verdediging op conventionele wijze, dus geëchelonneerd met legerkorpsen, divisies, brigades en bataljons, te organiseren. Bovendien verbiedt de *NATO-Russia Founding Act* (1997) de permanente stationering van 'substantial combat forces' in Oost-Europa. Mede om die reden is gekozen voor de stationering van vier *battle groups* met roterende deelname en een omvang van ieder ongeveer de helft van een brigade. De *Founding Act* bevat echter ook een clause dat in crisistijd meer eenheden in de Baltische Staten mogen worden gestationeerd. Als gevolg van de Oekraïneoorlog ligt het daarom voor de hand meer eenheden permanent in dit deel van Europa te stationeren (merk op dat het, na de inname van de Krim en de invasie in de Oekraïne door Rusland, zeer de vraag wat de *Founding Act* nog waard is; het is immers geen juridische maar een politieke overeenkomst).

Omdat de NAVO onvoldoende troepen in de Baltische staten heeft moeten deze in oorlogstijd worden aangevoerd. Een van de belangrijkste obstakels daarbij is Kaliningrad. Dit is een in beginsel kwetsbare, moeilijk te verdedigen enclave die tegelijkertijd een belangrijke

voorwaartse positie voor Rusland is. De kwetsbaarheid en het belang van de enclave heeft ertoe geleid dat het een belangrijk militair bastion is geworden. Met de in Kaliningrad gestationeerde nucleaire wapens kan Rusland de NAVO chanteren. In de enclave is het 11^{de} legerkorps gestationeerd dat in staat is tot offensief optreden met verbonden wapens. Wapensystemen zijn hoofdzakelijk offensief en raketsystemen zijn *dual capable*.

Vanuit Kaliningrad kan Rusland tevens de Suwalkicorridor tussen de enclave en Wit-Rusland afsluiten, zie Figuur 3. In elke confrontatie met Rusland in Noordoost-Europa spelen Kaliningrad en de Suwalkicorridor een sleutelrol.¹²⁷ Deze corridor kent slechts twee goede wegen en een spoorweg, terwijl het terrein lastig is. Hij kan door Rusland vanuit Kaliningrad met lange-afstandsartillerie en raketten worden afgegrensd, mogelijk in combinatie met Russische troepen in Wit-Rusland, waarmee Moskou een innige band onderhoudt.¹²⁸ Hierdoor worden de Baltische staten geïsoleerd van de rest van het NAVO-gebied zodat een verrassingsaanval op deze drie NAVO-landen eenvoudiger kan worden uitgevoerd. Daarmee wordt tevens een onafgebroken front gevormd naar Oekraïne en kan de soevereiniteit van Polen worden bedreigd.

De mate waarin de Russen in staat zijn tot het afgrenzen van de Suwalkicorridor is bepalend voor de vraag of en hoe invulling kan worden gegeven aan het concept van militaire mobiliteit (*military mobility*) dat Lt. Gen. Ben Hodges, de vroegere commandant van *Allied Land Command*, met succes op de politieke agenda heeft gekregen. Militaire mobiliteit is essentieel voor het behalen van twee succesfactoren: het snel kunnen vervoeren van militaire eenheden en hun ondersteuning naar het gevechtveld; en het in standhouden van de logistieke keten ten behoeve van de ingezette eenheden. Om dit te kunnen bereiken is volgens Hodges een commitment vereist van de defensietop in de lidstaten om de bureaucratische en technische hobbels te nemen die nu het verplaatsen van troepen over landsgrenzen bemoeilijkt en effectieve militaire planning onmogelijk maakt. Een *whole of government approach* is nodig omdat veel ministeries hierbij een rol spelen. Bovendien moet de private sector worden betrokken omdat de meeste krijgsmachten in Europa eigen transportmiddelen ontberen.

Hodges en zijn team kwamen met een hele serie aanbevelingen, waaronder het op elkaar afstemmen van nationale wetgevingen en grensprocedures om bureaucratische obstakels zo veel mogelijk te elimineren en tot standaardisering van transportreguleringen te komen. Verschillen in spoorbreedte en spanningen in bovenleidingen belemmeren snel railvervoer. Ook daar is standaardisatie nodig. Bruggen moeten net als tijdens de Koude Oorlog weer bestand worden gemaakt voor zwaar transport. Hodges beveelt aan om deze inspanningen af te stemmen met de EU, in het bijzonder met het Trans-Europese netwerkbeleid van de Europese Commissie. Militaire mobiliteit is vooral een zaak van de EU en is nu een van de onderdelen van PESCO, de Europese *Permanent Structured Cooperation*.

Hodges is zeker niet blind voor de mogelijkheden die Rusland heeft om de verplaatsing van eenheden te vertragen of stop te zetten, maar negeert dit in zijn studie. Te verplaatsen troepen zijn kwetsbaar voor Russische A2/AD met systemen die onder meer in Kaliningrad en de Krim zijn gestationeerd. Ook als er geen sprake is van de aanvoer van versterkingen vanuit de VS, dan zullen Britse versterkingen en mogelijk die van andere landen over zee moeten worden aangevoerd. Rusland zal dit trachten te blokkeren vanaf onderzeeboten en met een nieuwe

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld <https://cepa.org/securing-the-suwalki-corridor/>

¹²⁸ Rusland heeft geen bases in Wit-Rusland, maar er wordt wel veelvuldig gezamenlijk geoefend. De opties van de NAVO worden verder beperkt als de huidige toenadering tussen Rusland en Wit-Rusland leidt tot de plaatsing van Russische troepen in dat land.

generatie middellange-afstandswapens die door de ontmanteling van het INF-akkoord een stap dichterbij zijn gekomen.

In hoeverre de NAVO – en in het kader van deze studie: het Europese deel van de NAVO – de A2/AD-capaciteiten van Rusland kan neutraliseren (onder meer door Kaliningrad te penetreren) bepaalt in belangrijke mate in welke mate militaire mobiliteit daadwerkelijk mogelijk is, hoeveel er in dit project moet worden geïnvesteerd en hoeveel nadruk er op voorwaarts geplaatste eenheden moet worden gelegd.

Eenheden voor de verdediging van de Baltische staten

In geval van een aanval op de Baltische staten komen de daar gestationeerde *battle groups* in actie. Op papier worden deze binnen korte tijd versterkt met de VJTF en op termijn met de overige eenheden van de NRF. Daarna volgen nationale en multinationale eenheden. De *NATO Force Integration Units* worden geactiveerd om troepen, met inbegrip van de VJTF, te verplaatsen en nationale eenheden samen te brengen in operationele verbanden. Vervolgens worden gemobiliseerde eenheden op legerkorpsniveau ingezet en aangestuurd door de in §3.3.3 genoemde legerkorps hoofdkwartieren. Welke eenheden aangestuurd worden door welk hoofdkwartier en voor welke taak ze beschikbaar zijn is niet op voorhand te zeggen omdat de meeste nationale eenheden geen specifieke rol hebben en de samenstelling van de legerkorpsen afhankelijk is van de operationele noodzaak.¹²⁹

Een andere reden waarom vooraf goed inzicht in de slagorde in Europa te krijgen onmogelijk is, is de geschiktheid en de beschikbaarheid van eenheden. Velen hebben niet de beschikking over voldoende inzetbaar personeel en materieel onderdelen en/of zijn onvoldoende paraat. De afgelopen jaren is een aantal studies verschenen die gepoogd hebben hier duidelijk in te krijgen, maar die allemaal met onzekere aannames moesten werken. Het betreft studies van RAND, IISS en Jamestown, en een artikel van Barry Posen als reactie op de IISS studie.¹³⁰ Hieronder baseren we ons voornamelijk op de studie van Jamestown omdat dit de meest recente studie is.

Wat is 'paraatheid'?

Het Jamestown document gebruikt de term '*readiness*' om aan te geven hoe snel een militaire eenheid ingezet kan worden. De term omvat "to alert, marshal and deploy".¹³¹ De Nederlandse Defensie Doctrine specificiert de 'gereedheid' in personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. Een operationele gereede eenheid is gedefinieerd als een eenheid die in staat is om zijn organieke taak uit te voeren. Een inzetgereede eenheid is in staat binnen de

129 Er zijn naar verluid geclassificeerde plannen in ontwikkeling die de koppeling tussen eenheden en hoofdkwartieren moeten vastleggen. In die plannen wordt echter waarschijnlijk niet gewerkt met een Amerikaanse terugtrekking uit Europa. Zonder Amerikaans leiderschap lijken de Europese NAVO-lidstaten c.q. de EU vooralsnog onvoldoende in staat te komen tot goede afspraken over 'wie doet wat onder welke leiding'.

130 Michael Shurkin (RAND cooperation), *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*, 2016; R.R.D. Hooker, Jr. (Jamestown Foundation), *How To Defend The Baltic States*, 2019; Ben Barry et. al. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, IISS April 2019; Barry R. Posen, *Europe Can Defend Itself*, 2020.

131 R.R.D. Hooker, Jr., *How To Defend The Baltic States*, 2019, p19.

gestelde *notice-to-move* de opdracht tot een specifieke inzet uit te voeren.¹³² De *notice to move* zegt echter nog weinig over de benodigde tijd die het kost om daadwerkelijk ingezet te zijn in Noordoost-Europa; hier komen bijvoorbeeld de logistieke overwegingen genoemd in §0 om de hoek kijken. Wij gebruiken in deze studie de term 'paraatheid' als equivalent van de *notice-to-move*.

Op papier zijn volgens Jamestown de in Tabel 3 opgesomde eenheden voor de verdediging van de Baltische staten beschikbaar. Afhankelijk van het scenario worden de nationale eenheden aangestuurd door een van de hoofdkwartieren. In alle gevallen berust het oppercommando bij SACEUR.

Tabel 3. Eenheden beschikbaar voor de verdediging van de Baltische staten volgens Jamestown



Soort eenheid	Baltic defense Force	Nationale formaties en gevechtseenheden
High readiness forces, direct inzetbaar	1st (Estonian) Division <ul style="list-style-type: none"> • Heavy Brigade • Motorized Brigade • Artillery Battalion (155) (GS) 2nd (Latvian) Division <ul style="list-style-type: none"> • Heavy Brigade • Motorized Brigade • Artillery Battalion (155) (GS) 3rd (Lithuanian) Division <ul style="list-style-type: none"> • Heavy Brigade • Motorized Brigade • Motorized Brigade • Artillery Battalion (155) (GS) 	Polen – MNC-NE <ul style="list-style-type: none"> • 16th Mechanized Division • 11th Armored Cavalry Division • 12th Mechanized Division • 18th Mechanized Division • 6th Airborne Brigade • 1st Aviation Brigade • 25th Air Cavalry Brigade
Overige high readiness forces, binnen 90 dagen inzetbaar		ARRC 3rd (UK) Division (GBR): <ul style="list-style-type: none"> • 7th Armoured Brigade • 16th Brigade (Air Assault) • 3 Commando Brigade (Royal Marines) • 3 Regiment Army Air Corps (AH64) 3rd (FRA) Division: <ul style="list-style-type: none"> • 2nd Armoured Brigade • 6th Light Armoured Brigade • 11th Parachute Brigade • 4th Brigade d'Aerocombat MND-NE <ul style="list-style-type: none"> • 9th Panzer Brigade (DEU) (VJTF) • 1st Gardehussarregiment (DEN) • 1st Battalion Royal Canadian Regiment (CAN) • 2nd Commando Battalion (BEL) • 1st Marine Combat Group (NLD)
Forces of lower readiness	Onduidelijk	

¹³² *Nederlandse Defensie Doctrine*, 2019, pp83-84

De Area of Responsibility van HQ JCF Brunssum

Uit de studie van Jamestown blijkt dat het onduidelijk is wat precies de *readiness* van de eenheden is. Dat e.e.a. te wensen overlaat blijkt uit het *'Four Thirties' readiness initiative* van de Secretaris-Generaal van de NAVO. Dit initiatief eist van de NAVO-landen dat zij gezamenlijk 30 gevechtsbataljons, 30 luchtmachtsquadrons en 30 oorlogsschepen binnen 30 dagen kunnen inzetten.¹³³ In zijn jaarrapport van 2020 suggereerde de Secretaris-generaal van de NAVO dat de bondgenoten in december 2019 deze verplichting waren nagekomen.¹³⁴ Het ging hier niet om het oprichten van nieuwe eenheden, maar om het gereedstellen van bestaande eenheden. Het IISS merkt hierbij op dat inzicht in de paraatheid verbrokken is.¹³⁵ Bovendien is het onduidelijk hoe de lidstaten de inzetbaarheid van de toegezegde eenheden denken te continueren vanaf het moment dat ze worden opgeroepen. Om die reden concludeert het IISS dat de militaire waarde van het *'Four Thirties'*-initiatief twijfelachtig is.

Een aantal vraagstukken vertroebelt het beeld van de beschikbare eenheden verder:

- Tijdens de Koude Oorlog werden de beschikbare eenheden gemeten in legerkorpsen en divisies waarbinnen de paraatheid van de daaronder vallende eenheden op nationaal niveau goed werd bijgehouden. De huidige NFS is echter zo flexibel dat het vooraf onduidelijk is welke multinationale en nationale eenheden door welke hoofdkwartier worden aangestuurd. Dit hangt af van waar en hoe de dreiging zich voordoet. Bovendien worden eenheden van de NRF en de *battle groups* gerouleerd.
- De eenheden waarmee de NAVO-landen het grootschalige gevecht moeten voeren zijn na de val van de muur qua focus totaal veranderd. Legerkorpsen, divisies en brigades werden veeleer administratieve eenheden die hun onderdelen trainden voor inzet in stabilisatie-operaties zoals in Irak en Afghanistan. Deze trend is enkele jaren geleden gekeerd, maar of alle eenheden het gevecht van verbonden wapens weer beheersen is zeer de vraag. De gevolgen van het opgeven van het klassieke concept van verbonden wapens, jarenlange bezuinigingen en problemen met personele vulling zijn niet in enige jaren te herstellen. Verder is binnen de NAVO afgesproken dat de tactische gereedheid ('paraatheid') een zaak van de lidstaten is. Als het gaat om kleinschalige operaties zoals in Afghanistan is dit geen probleem, maar in grootschalige collectieve verdediging kan dit desastreuze gevolgen hebben. Over de inzetbaarheid van eenheden bestaat in openbare bronnen veel onduidelijkheid. Het IISS gaat uit dat de eenheden die een rol kunnen spelen in de verdediging van Europa voor slechts 50% inzetbaar zijn.
- Ook over het aantal eenheden dat beschikbaar is voor de verdediging van Europa bestaat in openbare literatuur geen overeenstemming. Sterker, jaren na de aanvaarding van het *'Four Thirties'*-initiatief was er nog geen inzicht in welke eenheden binnen dertig dagen beschikbaar waren.¹³⁶ Dit betekent dat er grote problemen zijn met het hele proces van *force generation* voor de collectieve verdedigingstaak. Voor veel eenheden zal bovendien gelden dat ze onvoldoende interoperabel zijn om effectief gezamenlijk te kunnen worden ingezet. Een deel van de 'nieuwe' oostelijke lidstaten van de NAVO maken nog steeds

¹³³ De officiële naam is *NATO Readiness Initiative* (zie https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_1806-NATO-Readiness-Initiative_en.pdf). Dit lijkt vooral een idee om de richting te bepalen, want er is geen inzicht in wie wat beschikbaar stelt.

¹³⁴ *The Secretary General's Annual Report 2019*, 16 maart 2020, p20.

¹³⁵ IISS, *The Military Balance 2021*, p70.

¹³⁶ <https://warontherocks.com/2020/07/why-nato-should-adopt-a-tactical-readiness-initiative/>

gebruik van Russisch materieel. Deze middelen, maar ook vele andere, voldoen niet aan de NAVO-standaarden. Bovendien worden NAVO-procedures en NAVO-gereedheidseisen niet altijd gevolgd.

- Voor zover er gegevens bekend zijn over de gereedheid en het voortzettingsvermogen van Europese eenheden, zetten onderzoekers vraagtekens bij hoe de papieren werkelijkheid zich verhoudt tot de werkelijkheid. Het is erg lastig om hier overzicht te krijgen. Ter illustratie: de Nederlandse munitievoorraad voor het uitvoeren van de collectieve verdediging is volgens een kamerbrief van 21 mei 2021 onder de maat. Vergelijkbare situaties vinden we terug in Duitsland en Groot-Brittannië.¹³⁷ Als de situatie in deze drie landen exemplarisch is voor de overige Europese NAVO landen, is er geen vermogen om langdurig een oorlog uit te vechten.

Deze punten maken het erg onzeker hoeveel eenheden nu echt voor de verdediging van de Baltische staten beschikbaar zijn. De RAND-studie (uit 2016) ging uit van zeventien bataljons van de Baltische staten, het VK en de Verenigde Staten die in de Baltische staten zelf aanwezig zijn of vlak voor het uitbreken van vijandelijkheden ontplooid konden worden. Daarmee is het volgens RAND onmogelijk om de Baltische staten te verdedigen omdat deze eenheden over te weinig vuurkracht en tactische mobiliteit beschikken, en in deze omstandigheden onvoldoende steun vanuit de lucht kunnen krijgen. Uiteraard is de situatie nog veel ongunstiger als de vijf Amerikaanse bataljons in de RAND-simulatie zouden wegvallen.¹³⁸

Volgens het IISS beschikken de Europese NAVO-landen op papier gezamenlijk over ongeveer 100 zware en gemechaniseerde brigades. Driekwart is echter voorzien van verouderd materiaal en pas na 180 of meer dagen inzetbaar. Slechts 30-50% van al deze eenheden kan binnen een kort tijdsbestek worden ingezet.¹³⁹ Na terugtrekking van Amerikaanse troepen, zijn volgens het IISS voor de verdediging van de Baltische staten veertien zware brigades, acht middelzware brigades, 32 155mm artilleriebataljons en zeven bataljons met brugslagmateriaal beschikbaar, waarvan de helft binnen 90 dagen en de andere helft pas na 180 dagen of meer.¹⁴⁰

137 "Die Bundeswehr hat nach Schätzung vieler Experten nur für einen Tag Munition. Wir sollten eine Reserve von mindestens einem Monat haben und endlich genügend Ersatzteile für Flugzeuge und andere Geräte", sagte der bayerische Ministerpräsident.

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sicherheitspolitik-bundeswehr-hat-nach-schaetzung-vieler-experten-nur-fuer-einen-tag-munition/25017024.html?ticket=ST-4381241-y0PYQ1GJmsbyaO0ih-Km3-ap5>

"In about eight days of exercises, every bit of important ammunition was expended, in the entire British Army's inventory."

<https://www.dailymail.co.uk/news/article-9764165/British-Army-ran-ammo-eight-days-online-war-simulation.html>

138 David A. Shlapak c.s., *Reinforcing Deterrence*, p4.

139 Douglas Berrie c.s. *Defending Europe*, p4.

140 Douglas Barrie c.s. *Defending Europe*, p4 en p28.

Eenheden in de Baltische staten en noordoost Polen

Gebaseerd op de studie van Jamestown, het IISS en de meest recente gegevens is voor deze studie een nieuwe inschatting gemaakt van de beschikbare Europese gevechtseenheden voor inzet in de Baltische staten en noordoost Polen, zie Tabel 4

Tabel 4. Eenheden beschikbaar voor de verdediging van de Baltische staten en Polen (eigen berekening)¹⁴¹



land	D	D+14	D+30	D+180
Estland	2 Brig + eFP Bat			
Letland	2 Brig + eFP Bat			
Litouwen	3 Brig + eFP Bat			
Polen	4 Div (waarvan een groot deel voor de verdediging eigen grondgebied wordt ingezet) 1 Airborne Brig + eFP Bat (aanneem: een Europees land heeft de Amerikaanse eFP taak overgenomen)			
Duitsland		1 Mech Brig (VJTF)	1 Mech Brig (VJTF)	1 Mech Div
Verenigd Koninkrijk		1 Bat mariniers 1 Bat airborne infanterie 1 Bat lichte infanterie	3 rd Commando Brig 16 th Air Assault Brig Mech Bat taakgroep	1 Mech Div 3 rd Commando Brig 16 th Air Assault Brig
Frankrijk		1 Mech Bat	1 Mech Brig	1 Mech Div
België			1 Bat lichte infanterie	1 Bat lichte infanterie
Denemarken			1 Mech Bat	1 Mech Bat
Nederland			1 Bat lichte infanterie	1 Mech Brig 1 Bat lichte infanterie
Roemenië				2 Mech Brig
Tsjechië, Griekenland, Hongarije, Italië, Slowakije en Spanje				6 Mech Brig
Totaal	20 Brig	22 Brig	25 Brig	42 Brig

D-day is hier geformuleerd als de dag dat Rusland de Baltische staten aanvalt, waarmee de troepen in de rest van Europa geactiveerd worden. Hoe eerder de troepen geactiveerd worden, hoe sterker de verdediging van de Baltische staten. Gezien de lange tijd die benodigd is om extra troepen naar de Baltische staten te verplaatsen is een vroegtijdige activatie vereist (de politieke bereidheid benodigd om vroegtijdig te activeren is geen onderdeel van deze studie).

Onze inschatting wijkt enigszins af van die van Jamestown en het IISS. Wij schatten in dat het VK niet in staat is om op D+30 al een brigade te ontplooiën, maar slechts een bataljonstaakgroep en dat de brigade pas op D+90 volledig inzetbaar zal zijn. Wij schatten in dat Frankrijk niet in staat is om op D+30 een divisie te ontplooiën, maar slechts een brigade. Verder hebben we geen Canadese troepen in beschouwing genomen, terwijl Jamestown één Canadees

¹⁴¹ In deze tabel gaan we uit van divisies met elk 3 brigades, ondanks dat sommige landen divisies hebben bestaande uit 4 brigades. De eFP bataljons in de Baltische staten rekenen we als 1 brigade, dat doen we ook met de bataljons van België, Denemarken en Nederland in de kolom D+180.

bataljon opvoert. Voor Polen is de aanname dat alle troepen op D-day beschikbaar zijn, maar dat de meeste daarvan worden ingezet om Pools grondgebied te verdedigen tegen Russische dreigingen vanuit Kaliningrad en Wit-Rusland.¹⁴² Tabel 4 noemt vier Poolse divisies, maar deze kunnen dus niet allemaal worden ingezet in de Baltische staten.

Een inschatting voor D+90 en D+180 is op basis van open bronnen erg onbetrouwbaar. Onze inschatting is dat na een Russische aanval op de Baltische regio op D+180:

1. Duitsland, het VK en Frankrijk in staat zijn om elk een gemechaniseerde divisie in te zetten.
2. Roemenië met zijn relatief grote landmacht in staat is om twee gemechaniseerde brigades in te zetten.
3. Nederland, Tsjechië, Griekenland, Hongarije, Italië, Slowakije en Spanje in staat zijn om elk een gemechaniseerde brigade in te zetten.¹⁴³

De overige troepen van de bijdragende landen zullen waarschijnlijk in eigen land en regio gebonden zijn door kleinschaliger dreigingen, ervan uitgaande dat Rusland zich niet alleen focust op de Baltische staten maar probeert om NAVO troepen te binden in regio's buiten de Baltische staten. Merk verder op dat we hier kijken naar de inzetbaarheid en paraatheid van de eenheden, en niet naar de mogelijkheden of moeilijkheden om deze eenheden daadwerkelijk te ontplooiën in de Baltische regio. Aan dit laatste zitten veel haken en ogen.

Om 20 tot 42 brigades aan te sturen zijn meerdere divisie en legerkorpshoofdkwartieren nodig. Tabel 5 geeft een indruk hoeveel hoofdkwartieren benodigd zijn om de aanwezige brigades aan te sturen en het gevecht te voeren. Om 20 brigades aan te sturen zijn 5 divisiehoofdkwartieren, 2 legerkorpshoofdkwartieren en één *Land Component Command* hoofdkwartier nodig.

Tabel 5. Benodigde hoofdkwartieren



Brigades	Benodigde divisie hoofdkwartieren	Benodigde legerkorpshoofdkwartieren
20	5	2
25	6	2
30	8	2 à 3
35	9	3
40	10	3 à 4

De militaire balans in de Baltische staten

Evenals over de slagorde van de NAVO verschillen de meningen ook over de slagorde van Rusland. De discussie richt zich vooral op de sterkte in het Westerse Militaire district dat aan

¹⁴² R R.D. Hooker, Jr., *How To Defend The Baltic States*, 2019, p11. Tevens is gebruik gemaakt van *The Military Balance 2020* van het International Institute for Strategic Studies (IISS) en verschillende studies van RAND.

¹⁴³ Voor Nederland baseren we dit op NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REVIEW 2019/2020 dd 14-10-2020, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20203&-did=2020D43418

de Baltische staten grenst. Volgens de RAND Corporation (uit 2016) zijn hier ongeveer 22 bataljons (equivalent van 6 tot 8 brigades) gestationeerd die 'more than adequate' zijn. Bij deze eenheden dienen de eenheden in de Kaliningrad Oblast te worden opgeteld. Totaal zouden 27 bataljons voor de operatie tegen de NAVO beschikbaar zijn.

Volgens het IISS (uit 2019) heeft Rusland de beschikking over 24 bataljons op D-day voor een mogelijke aanval op de Baltische staten, oplopend naar 51 bataljons op D+90. De NAVO heeft 11 Europese brigades om een tegenaanval te lanceren.¹⁴⁴ Dit is onvoldoende om succesvol te kunnen zijn; hiervoor zouden 27 tot 36 brigades nodig zijn. In een replek op deze berekening stelde Barry Posen dat als de NAVO zou investeren in de paraatheid van zijn troepen de verhouding snel verbeterd kunnen worden.¹⁴⁵ Als de paraatheid van 40 naar 60% zou gaan, dan zouden 14 brigades beschikbaar kunnen komen en zou Europa zich met enige kans op succes kunnen verdedigen. Onze berekening laat zien dat Rusland sneller zijn troepen opbouwt dan het Europese deel van de NAVO. Na een maand zijn er slechts 5 West-Europese brigades ter plaatse beschikbaar bovenop de reeds in de regio aanwezige 20 brigades. Het kan 6 maanden duren voordat er een significante strijdmacht is opgebouwd. In deze tijd heeft de Russische krijgsmacht de Baltische staten onder de voet gelopen, waardoor de NAVO gedwongen is om het offensief te voeren in plaats van het defensief; met alle consequenties van dien.

Tabel 6. Slagorde van Rusland in het Westelijke Militaire District (volgens Jamestown)



<p>Supporting Units Under WMD Control</p> <ul style="list-style-type: none"> • 79th Guards Rocket Artillery Brigade • 45th Heavy Artillery Brigade 	<p>5th Air Defense Brigade</p> <ul style="list-style-type: none"> • 26th Guards Missile Brigade
<p>Russian Airborne Troops Located in the WMD</p> <ul style="list-style-type: none"> • 76th Guards Air Assault Division • 98th Guards Airborne Division • 106th Guards Airborne Division • 45th Guards Spetsnaz Brigade • 2nd Spetsnaz Brigade • 16th Spetsnaz Brigade 	<p>20th Guards Combined Arms Army</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3rd Motor Rifle Division • 144th Guards Motor Rifle Division • 1st Independent Guards Tank Brigade • 49th Air Defense Brigade • 448th Rocket Brigade
<p>1st Guards Tank Army</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4th Guards Tank Division • 2nd Guards Motor Rifle Division • 6th Tank Brigade • 27th Independent Guards Motor Rifle Brigade • 96th Reconnaissance Brigade • 53rd Anti-Aircraft Rocket Brigade • 112th Rocket Brigade • 288th Artillery Brigade 	<p>11th Army Corps (Kaliningrad)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 11th Tank Regiment • 7th Guards Motor Rifle Regiment • 79th Guards Motor Rifle Brigade • 336th Guards Naval Infantry Brigade • 25th Coastal Missile Brigade • 152nd Guards Missile Brigade • 244th Guards Artillery Brigade • 183rd Fleet Ground Forces Rocket Regiment • 22nd Guards Air Defense Regiment • 44th Air Defense Division • 183rd Guards Air Defense Regiment • 1545th Air Defense Regiment
<p>6th Combined Arms Army</p> <ul style="list-style-type: none"> • 138th Guards Motor Rifle Brigade • 25th Motor Rifle Brigade • 9th Guards Artillery Brigade • 268th Guards Artillery Brigade 	

144 Ben Barry et. al. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, IISS April 2019.

145 Barry R. Posen, *Europe Can Defend Itself*, 2020.

Planningsscenario's

In de hieronder gepresenteerde vier planningsscenario's zijn bewust de lucht- en zeestrijdkrachten buiten beschouwing gelaten, ook al zijn die essentieel voor het behalen van succes op de grond. Uitgangspunten voor de berekening van het aantal benodigde landeenheden van de NAVO per scenario:

1. Theaterbreed is de benodigde verhouding voor een succesvolle aanval aanvaller:verdediger = 3:2.¹⁴⁶ Per specifiek gebied is deze verhouding 3:1. Deze ratio's zijn gebaseerd op voldoende luchtsteun.
2. Het merendeel van de Poolse strijdkrachten worden ingezet om Polen te verdedigen, bijvoorbeeld tegen een aanval vanuit Wit-Rusland.¹⁴⁷ Wij doen de aanname dat één Poolse divisie (van de vier) ingezet kan worden ten behoeve van een aanval of verdediging buiten Pools grondgebied.
3. De troepen van de drie Baltische staten en de bijbehorende eFP bataljons verdedigen deze drie staten en worden niet voor andere doeleinden ingezet.

Scenario 1: Conventionele afschrikking

Zowel in de eerder aangehaalde RAND-studie als in de studie van het IISS wordt ervan uitgegaan dat Rusland in staat is de Baltische staten te veroveren.¹⁴⁸ Wargames van RAND voorstellen dat Russische strijdkrachten binnen 60 uur de buitenwijken van Tallinn en Riga kunnen bereiken. RAND stelt dat zeven brigades, waaronder drie zware pantserbrigades, luchtsteun en extra vuursteun vanaf de grond in de Baltische staten een geloofwaardige verdediging kunnen optuigen die de kosten-batenanalyse voor Rusland drastisch zal veranderen. Erkend wordt dat deze optie langdurige tegenstand noch herovering van bezet gebied mogelijk maakt. Feitelijk wordt uitgegaan van conventionele *deterrence by denial*, versterkt door nucleaire afschrikking. Uitgaande van RAND zouden de Europese landen de zeven brigades moeten leveren. Nederland zou daarvan één voor zijn rekening kunnen nemen.

Op basis van het aantal brigades dat Rusland kan inzetten in een aanval op de Baltische staten kunnen we een berekening uitvoeren hoeveel brigades NAVO nodig heeft voor een dergelijke geloofwaardige verdediging van de drie Baltische staten. Verschillende studies geven ander beelden van de in te zetten Russische eenheden.¹⁴⁹ In de tabel hieronder geven we weer wat het minimale en het maximale aantal bataljons is dat volgens deze bronnen ingezet wordt. We rekenen dat om naar aantallen brigades, waarbij we ongeveer 4 bataljons per brigade rekenen, Tabel 7.

¹⁴⁶ Barry R. Posen, *Europe Can Defend Itself*, 2020.

¹⁴⁷ R.D. Hooker, Jr., *How To Defend The Baltic States*, 2019, p20.

¹⁴⁸ David A. Shlapak, Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, 2016.

¹⁴⁹ Barry R. Posen, *Europe Can Defend Itself*, 2020; R.D. Hooker, Jr., *How To Defend The Baltic States*, 2019; Ben Barry et. al. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, April 2019; David A. Shlapak, Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, 2016

Tabel 7. In te zetten Russische bataljons c.q. brigades

	D	D+14	D+30	D+90	D+180
Max aantal bataljons	50	62	78	78+?	?
Min aantal bataljons	26	36	?	42	?
Max aantal brigades	13	16	20	20+?	?
Min aantal brigades	7	9	?	11	?

Om te bezien wat de NAVO hier tegenover moet zetten voor een geloofwaardige verdediging gebruiken we de vuistregel dat een aanvaller anderhalf keer meer troepen nodig heeft dan de verdediger om succesvol te kunnen zijn. Dit leidt tot Tabel 8.

Tabel 8. NATO brigades voor een geloofwaardige verdediging (verhouding 3:2)

	D	D+14	D+30	D+90	D+180
Max aantal brigades	9	11	14	14+?	?
Min aantal brigades	5	6	?	8	?

Gezamenlijk beschikken de drie Baltische staten over 7 brigades. Als de Russische aanval met het aantal troepen conform de minimale inschatting ingezet wordt, zouden (puur numeriek) de Baltische staten de verdediging tot circa D+14 succesvol moeten kunnen voeren.¹⁵⁰ Het defensieconcept van de Baltische staten gaat uit van gelijktijdige mobilisatie van hun strijdkrachten en van een coherent antwoord van de NAVO. Een probleem is dat de strijdkrachten van deze landen verwaarloosd zijn en de financiële ruimte ontbreekt voor de noodzakelijke investeringen.

Stel dat de (Europese) NAVO-bondgenoten dit aantal verdubbelen door 7 brigades permanent te stationeren in de Baltische staten, dan wel een deel daarvan in tijden van oplopende spanning binnen enkele weken ter plaatse te ontplooiën. Dit zou een geloofwaardige verdediging bieden, ook tegen de maximaal ingeschatte Russische dreiging.

Aan dit scenario kleven belangrijke bezwaren, nog los van de kosten en praktische belemmeringen van het grootschalig voorwaarts stationeren van eenheden. Tot voor de Oekraïneoorlog is afgezien van de permanente stationering van dit soort gevechtseenheden in deze aantallen omdat de *NATO-Russia Founding Act* dat verbiedt. De zeggingskracht van die overeenkomst lijkt echter verdwenen. Wat blijft is dat grootschalige aanwezigheid van de NAVO in de Baltische staten de crisisstabiliteit ondermijnt. Dat geldt ook voor het aanvoeren

¹⁵⁰ In deze inschatting houden we enerzijds geen rekening met het verwachte luchtoverwicht van Rusland maar anderzijds ook niet met de pessimistische inschatting van de verhouding 3:2. Deze verhouding zou mogelijk 3:1 moeten zijn gezien het beperkte theater.

van dergelijke eenheden tijdens een oplopende crisis. Bij dit laatste is het tevens de vraag is of, als de strijd is losgebroken, ze de Baltische staten überhaupt kunnen bereiken.

Naarmate minder eenheden van bondgenoten voorwaarts worden ontplooid, gaan dit scenario 1 over in onderstaand scenario 2.

Scenario 2: *Tripwire*

De eFP *battle groups* vormen een *tripwire*, bedoeld als afschrikking van Russische agressie. De eFP-eenheden plus de eigen Baltische eenheden zijn onvoldoende voor de verdediging van de Baltische staten. Er is een back-up in de vorm van de *NATO Response Force* (NRF) van 40.000 militairen. De *Very High Readiness Force* (VJTF) is hiervan onderdeel. Echter, de NAVO heeft erkend dat zelfs de VJTF niet op tijd aanwezig zal zijn om een Russische aanval te keren. Dit betekent dat de geloofwaardigheid van de eFP afhankelijk is van de perceptie dat de NAVO bereid is nucleair te escaleren en/of in staat is door Rusland bezet gebied te heroveren. Dit betekent per definitie dat in dit scenario kernwapens een sleutelrol spelen.

Om de conventionele drempel te verhogen kan een aantal verbeteringen worden aangebracht. Hiermee kruipt scenario 2 langzaam naar scenario 1 toe. Als eerste stap zouden de *battle groups* kunnen worden vergroot tot ca. 2500 militairen, versterkt met Combat Support inclusief grondgebonden luchtverdediging met verdedigingsmiddelen tegen drones en helikopters. Elke *framework nation* zou een plan voor versterking van hun *battle group* kunnen ontwikkelen. Gezamenlijk kunnen de NAVO-landen middellangeafstandsraketten plaatsen om vijandelijke hoofkwartieren en A2/AD-capaciteiten aan te kunnen grijpen.

Tijdens de NAVO-top in 2018 besloten Denemarken, Letland en Estland om – na de *Multinational Division North East* (MND-NE, Warschau Top 2016) – een *Multinational Division-North* (MND-N) op te richten. Zowel MND-NE als MND-N vallen onder het *Multinational Corps NE*. Deze maatregelen moeten worden gezien als een stap in de richting van een coherente verdediging van de Baltische staten. De achterliggende gedachte is dat deze eenheden tijd en ruimte moeten creëren voor de aanvoer van versterkingen. Dit draagt bij aan de afschrikwekkende werking om de Russen ervan te weerhouden de Baltische staten te bezetten. Bij de ontwikkeling van deze strategie is gekeken naar de Russische ervaring in Georgië in 2008. Ondanks de numerieke superioriteit van de Russische strijdkrachten, liep deze vast op de taaie verdediging van Georgië.¹⁵¹ De grote vraag is echter of de munitievoorraden en reserves voldoende zijn om het lang genoeg vol te houden totdat versterkingen arriveren.

In het verlengde kan de *tripwire*-benadering verder worden versterkt door het organiseren van verzet en onconventionele oorlogsvoering in de Baltische staten.¹⁵² Naast versterking van de onderlinge samenwerking en modernisering van de conventionele strijdkrachten, ontplooi de drie Baltische staten en Polen hiertoe initiatieven. Finland, Zwitserland en Zweden gingen de Baltische staten daarin voor. Doel van verzet door onconventionele oorlogvoering is het ontregelen en frustreren van de vijandelijke opmars door het (heimelijk) aanvallen van zijn troepen, logistiek, verbindingen en infrastructuur om tijd en ruimte te maken voor de aanvoer van versterkingen. RAND berekende dat een dergelijk aanpak effectief kan zijn, zeker als gebruik wordt gemaakt van cybercapaciteiten, nachtzichtapparatuur, tactische en mobiele communicatieapparatuur,

¹⁵¹ Llewellyn Hunt, *Bolstering Baltic Defense*, CEPA, September 2018, p6.

¹⁵² Stephen J. Flanagan et al. *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, 2019.

draagbare luchtdoelwapens, UAV's en niet-letale wapens. De kosten voor de Baltische staten om verzetscellen te ontwikkelen werden op ongeveer \$125 miljoen geschat.¹⁵³ Tijdens de Top van Warschau werd de waarde hiervan erkend en werd besloten deze weg in te slaan. Het efficiënt uitvoeren van guerrillatactieken vereist veel training en goede middelen. De drie Baltische staten kunnen vanwege hun beperkt budget en de inzet van reservisten voor deze taak niet volledig aan deze twee eisen voldoen; Litouwen lijkt hierin nog het beste te slagen.¹⁵⁴ Ook Polen heeft zijn *Territorial Defense Forces* nog niet op sterkte.¹⁵⁵ Deze worden wel uitgerust met moderne wapens, overigens ten koste van de bewapening van de reguliere eenheden.

NAVO-landen kunnen speciale eenheden inzetten ter ondersteuning van het georganiseerde verzet en het organiseren van verwarring achter de vijandelijke linies. Ook kan gedacht worden aan lichte infanterie-eenheden zoals mariniers en luchtmobiele infanterie die getraind zijn in een meer irreguliere wijze van optreden. Daarnaast is de inzet van *Land Attack Cruise Missiles* en lange afstand raketartillerie te overwegen om de speciale eenheden en lichte infanterie meer slagkracht te geven. Het creëren van luchtoverwicht zal moeilijk zijn vanwege de sterke Russische luchtverdediging.

Aan de *tripwire* benadering zijn risico's verbonden. Als de NAVO vermoedt dat Rusland agressie voorbereidt ontstaat er druk om de voorwaarts geplaatste eenheden te versterken en mogelijk in Polen troepen te mobiliseren, te versterken of te herpositioneren. Zoals ook in scenario 1 kan dit de crisisstabiliteit sterk verlagen. Rusland kan reageren met het verplaatsen van zijn troepen in de richting van de Baltische staten, de Suwalkicorridor of maatregelen nemen om verplaatsing over land, door de lucht of over zee te blokkeren. Deze dynamiek kan leiden tot openlijke nucleaire dreigementen en uiteindelijke ongecontroleerde escalatie. Dit wordt verder in te hand gewerkt als zich, zoals bij vrijwel elke crisis, onvoorspelbare incidenten voordoen. Dit betekent dat een *tripwire*-strategie moet worden ondersteund door een duidelijke communicatie-strategie over rode lijnen en de gevolgen wanneer die worden overschreden. Ook moet duidelijk worden gemaakt onder welke omstandigheden kernwapens worden ingezet.

Scenario 3: Heroveren

IISS beschrijft een scenario dat ervan uitgaat dat veroverd gebied moet worden heroverd.¹⁵⁶ Dit derde scenario kan realiteit worden als de twee vorige scenario's falen. IISS berekende wat daarvoor nodig is als Amerikaanse steun ontbreekt. Uitgangspunten zijn dat de NRF en de VJTF blijven bestaan; Frankrijk de leiding van de Verenigde Staten over neemt van het eFP-bataljon in Polen; en Frankrijk en het VK zorgdragen voor de nucleaire afschrikking. Recapitulerend zijn er volgens de berekeningen van IISS twee of drie legerkorpsen nodig die elk bestaan uit drie pantser/gemechaniseerde divisies die op hun beurt bestaan uit drie pantser/gemechaniseerde brigades. Er wordt dus uitgegaan van 18-27 brigades.

Ervan uitgaand dat 50% van huidige brigades inzetbaar zijn¹⁵⁷, schat het IISS in dat er slechts 11 zware brigades beschikbaar zijn. Omdat Rusland 18 zware brigades beschikbaar zou

153 Stephen J. Flanagan et al. *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, 2019, p4.

154 <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/modern-guerrillas-and-defense-baltic-states>

155 <https://www.overtdefense.com/2020/06/19/polands-territorial-defense-force-3-years-on-from-its-creation/>

156 Ben Barry et. al. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, april 2019; Douglas Barrie et. al. *European defence policy in an era of renewed great-power competition*, London, februari 2020; Liana Fix et. al. *European security in crisis: what to expect if the US withdraws from NATO*, IISS en Korber Stiftung International Dialogue, 2019.

157 Ben Barry et. al. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, april 2019, p4

hebben komt Rusland aan een overwicht van 1.6:1. Dit betekent dat de Europese NAVO-landen niet in staat zijn gebied terug te veroveren.

Barry Posen zet hierbij vraagtekens en komt tot de conclusie dat de Russische brigades kleiner zijn dan het IISS aanneemt en dat er gesleuteld kan worden aan de paraatheid van de Europese brigades.¹⁵⁸ Posen berekent dat de ratio niet 1.6:1 maar eerder 1.3:1 tot 1:1 is. Hij komt tot de conclusie dat de Europese landen een goede kans maken om Europa te verdedigen – maar niet om de Baltische staten te heroveren. Volgens Posen zijn hiervoor slechts relatief beperkte aanpassingen noodzakelijk.

Onze analyse wijst uit dat de Europese landen 22 brigades kunnen ontplooiën voor offensieve operaties vanaf D+180. Als deze brigades een hogere staat van paraatheid zouden hebben dan zou Rusland in ieder geval niet in staat zijn tot het boeken van een snelle overwinning. Het is maar de vraag of Europa genoeg brigades kan ontplooiën om verloren gegaan terrein te heroveren, dat is namelijk sterk afhankelijk van het aantal Russische brigades dat verdedigt; zoals scenario 1 weergeeft zou dat aantal na 90 dagen minimaal 11 bedragen maar mogelijk meer dan 20 zijn. Nederland levert al een bijdrage aan het Duits-Nederlandse legerkorps. Dit legerkorps was aanvankelijk bedoeld als gevechtseenheid voor een Duitse en een Nederlandse divisie, maar is in de loop van de jaren geëvolueerd naar een *High Readiness Headquarters* voor eenheden uit meerdere landen in NAVO-, EU- of coalitieverband.¹⁵⁹ Het zou, naast het MNC-NE, een rol in de herovering van de Baltische staten kunnen spelen.

Dit scenario is op papier realistisch of relatief eenvoudig realistisch te maken. Tegelijk is het de vraag of de (west-)Europese NAVO-lidstaten bereid zijn de hoge kosten en risico's verbonden aan herovering op zich te nemen. De annexatie van de Krim heeft uitgewezen dat in sommige kringen het argument dat Rusland 'recht' op zijn oude gebieden heeft de politieke en maatschappelijke bereidheid van de NAVO om gebied terug te veroveren niet vanzelfsprekend maakt. Deze zwakte zal door Rusland worden uitgebuit.

Scenario 4: Kaliningrad

Voor Rusland is Kaliningrad belangrijk om NAVO-eenheden te beletten zich te verplaatsen en de routes naar de Baltische staten af te sluiten, alsmede om Westerse eenheden met kernwapens af te schikken. Rusland, dat van oudsher bufferzones wil hebben als voorwaartse verdediging, compenseert nu het gebrek daaraan met A2/AD-systemen. Kaliningrad maakt deel uit van een gordel van bastions, lopend van Syrië via de Krim en Kaliningrad naar het Kola schiereiland. Rusland tracht de kwetsbaarheid van de enclave te verminderen en de bereikbaarheid in stand te houden met de ontwikkeling van een vloot kleinere oorlogsschepen en *stand-off* wapens (zoals de 3M-14 Kalibr kruisraket en de P-800 Oniks) waarmee schepen kunnen worden uitgeschakeld. Daarnaast wordt de enclave afgegrensd met Iskander korte-afstandsraketten, S-400 luchtdoelraketten en Kalibr kruisraketten. Het moeten opgeven van Kaliningrad zou voor Rusland een onvoorstelbare klap betekenen, terwijl het bestaan ervan juist de NAVO grote problemen oplevert.

Kort gezegd, in elk groot conflict met Rusland zal de NAVO zich mede op Kaliningrad richten. Collectieve verdediging betekent dus niet alleen de verdediging tegen een Russisch

¹⁵⁸ Barry R. Posen, *Europe Can Defend Itself*, 2020.

¹⁵⁹ <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1995/1995-0397-01-0100.PDF>; <https://www.militairespectator.nl/thema/operaties-internationale-samenwerking/artike-1/1-genl-corps-ready-operations>; <https://1gnc.org/about-us/>

offensief in de Baltische staten, maar ook offensieve operaties tegen de A2/AD systemen in Kaliningrad, het afgrenzen van de enclave en het voorkomen dat eenheden vanuit de enclave de Suwalkicorridor kunnen afsluiten. De kwetsbaarheid van de Kaliningrad is een essentieel onderdeel van de collectieve verdedigingsplannen en de afschrikingsstrategie van de NAVO.

A2/AD heeft inmiddels een welhaast mythische status binnen de NAVO gekregen waarbij Kaliningrad een niet te penetreren bolwerk zou zijn. Het is de vraag of dit het geval is. De enclave is klein en mist de operationele diepte om goed verdedigd te kunnen worden. Bovendien zijn er twijfels over de kwaliteit van de gelegerde eenheden. In juli 2016 volgden ontslagen na beschuldigingen van het verwaarlozen van moraal en paraatheid.¹⁶⁰ Ook onzeker is de feitelijke effectiviteit van de wapensystemen.¹⁶¹ S-400 systemen zijn effectief tegen hoogvliegende objecten die geen snelle bewegingen uitvoeren. De snelheid van de raket is relatief laag, zodat jachtvliegtuigen is staat zijn zich uit de voeten te maken. Daarmee vormt deze luchtdoelraket een hanteerbare dreiging. De Iskander kan niet worden gebruikt tegen bewegelijke doelen. Bovendien staan de Russische middelen geconcentreerd opgesteld rond de marinebases waarin ook een deel van de Baltische vloot ligt. Verder kan Kaliningrad worden geïsoleerd van de rest van Rusland. Precies om die reden werd in 2017 tijdens de Zapad-oefening geoefend op het versterken van de enclave. Een complicerende factor voor Rusland is tenslotte het feit dat de eilanden als Gotland (Zweden), Bornhol (Denemarken) en de Aland Eilanden (Finland) onderdeel zijn van de Westerse verdedigingslinie. Rusland zal ongetwijfeld deze eilanden onder controle willen krijgen.¹⁶²

De kwetsbaarheid van Kaliningrad en zijn aanvoerroutes is vergroot door de aanschaf van langeafstandswapens door landen in de regio. Finland en Polen hebben de beschikking over de JASSM, een *air launched cruise missile*. In 2014 plaatste Polen een order voor 40 raketten met een bereik van 360 km. In 2016 kwam daar een order bij voor 70 *extended range* raketten met een bereik van 900 km die vooral bedoeld is om doelen in Kaliningrad te treffen.¹⁶³ Duitsland heeft al geruime tijd de beschikking over de Zweeds-Duitse Taurus KEPD 350 kruisraket met een bereik van 500 km die onder meer tegen geharde ondergrondse doelen kan worden ingezet. Ook Spanje heeft deze raketten gekocht.

Juist vanwege het grote belang van Kaliningrad zijn de risico's enorm. De NAVO kan gedwongen worden om kernwapens in te zetten bij een offensief tegen de enclave; Rusland kan dat doen tijdens een aanval op Kaliningrad. Zeker is dat de NAVO specifiek middelen moet reserveren voor de strijd om deze enclave. De mogelijkheid Kaliningrad te neutraliseren of mogelijk te bezetten verhoogt de conventionele afschrikking van een aanval tegen de Baltische staten.

Het aantal Russische brigades in de Kaliningrad enclave is drie (twee *Motor Rifled Brigades* en één tankregiment). Om deze te veroveren moeten we rekenen met een verhouding van 3:1 omdat het hier niet gaat over een theaterbrede analyse maar om een specifiek gebied. Dat betekent dat NAVO hier met 3 divisies moet aanvallen; dit is dus een legerkorps bestaande uit 9 à 10 brigades.

¹⁶⁰ Fredrik Westerlund, *Russia's Military Strategy and Force Structure in Kaliningrad*, mei 2017.

¹⁶¹ Erik Berglund, Martin Hagström en Anders Lennartson, *The Long-range Weapon Threat*, november 2017.

¹⁶² Keir Giles Mathieu Boulegue, *Russia's A2/AD Capabilities: Real and Imagined*, 2019, pp26–28.

¹⁶³ <https://www.defence24.com/70-jassm-er-missiles-for-the-polish-f-16-fighters-us-state-department-issues-a-consent>



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