

Voortzettingsvermogen

Een parate krijgsmacht in een weerbare maatschappij

Frank Bekkers en Michel Rademaker*



In de huidige internationale veiligheidsomgeving is het cruciaal dat de Nederlandse krijgsmacht gedurende langere tijd militaire operaties kan uitvoeren en ondersteunen, ook wanneer er sprake is van grootschalig munitieverbruik, uitgeschakeld materieel en personeelsverliezen. Dit artikel, gebaseerd op het recente HCSS-rapport *Voortzettingsvermogen*¹, is een verkenning naar de breedte van het concept van voortzettingsvermogen op middellange en lange termijn. Het kader is de groeiende dreiging van de Russische Federatie en de noodzaak voor de NAVO om een mogelijk conflict met Rusland gedurende lange termijn te kunnen volhouden en winnen. Het versterken van het vermogen om langdurig te kunnen blijven vechten is een van de grootste uitdagingen bij de verdere ontwikkeling van de krijgsmacht in het komende decennium.

*Een rivieroversteek:
landmachteenheden
trotseren obstakels op
weg naar Tsjechië*



De editie 2025 van de *Nederlandse Defensie Doctrine* (NDD) stelt: 'Voortzettingsvermogen behelst meer dan het aanhouden van voorraden en versterkingen die nodig zijn om inzet en operaties mogelijk te maken. Het voorzien in immateriële behoeften (zoals thuisfront ondersteuning) maakt ook deel uit van het voortzettingsvermogen'.² De NDD uit 2019 ging nader in op de processen die tot voortzettingsvermogen leiden: '[...] de krijgsmacht [beschikt] doorgaans over meerdere exemplaren van een bepaalde materiële capaciteit. Deze materiële middelen kunnen elkaar aflossen in een doorlopende cyclus van gereedstellen, inzet en onderhoud waardoor voortzettingsvermogen ontstaat. Om uitval tijdens inzet te voorkomen, is er vaak sprake van redundantie: het rekening houden met verliezen in de aantallen, extra beschermen van kritische middelen en/of dubbel uitvoeren van kritieke systemen zoals voortstuwing, energievoorziening, computers en verdedigingsmiddelen. Daarnaast is logistieke ondersteuning essentieel om operationeel gebruik van militaire materiële middelen te kunnen realiseren en voort te zetten: een verzekerde aanvoer van onder andere brandstof, reservedelen, munitie, voeding en geneeskundige dienstgoederen naar het oefen- of inzetgebied is vaak een kritische factor voor het succes van een militaire operatie'.³

Voortzettingsvermogen overstijgt de defensieorganisatie zelf en vereist een geïntegreerde aanpak waarbij ook vele andere publieke en private partijen en sectoren betrokken zijn. Op de middellange termijn wordt vooral geput uit eerder opgebouwde voorraden en zijn effectieve en robuuste logistieke ketens cruciaal om operaties te ondersteunen. Op de lange termijn

moet productiecapaciteit gevechtsverliezen opvangen en is innovatie noodzakelijk om de snelle dynamiek op het gevechtveld (en de bredere 'conflictruimte') te volgen en zo mogelijk voor te blijven. Zo omvat voortzettingsvermogen niet alleen het leveren van voldoende middelen en personeel aan militaire eenheden, maar ook het snel reageren op veranderende omstandigheden en nieuwe bedreigingen.

In dit artikel wordt toegelicht hoe het begrip voortzettingsvermogen is opgebouwd, om vervolgens te kijken naar de consequenties voor de middellange termijn met de focus op de logistieke ketens en voor de lange termijn met de focus op productie- en innovatiecapaciteit. Aansluitend worden een aantal conclusies getrokken.

Uitgangspunten

Deze verkenning kent een aantal uitgangspunten. Ten eerste is zij vooral kwalitatief, gericht op middellange en lange termijn en specifiek op de landmacht. Voortzettingsvermogen op de korte termijn is in belangrijke mate een zaak van de krijgsmacht zelf. Er bestaan diverse kwantitatieve modellen om bijvoorbeeld de beladingsgraad en de eerste lijnsvoorraden in het operationele theater te berekenen. Hier wordt in de landmacht reeds naar gekeken. Dit artikel richt zich daarom op het voortzettingsvermogen op de middellange en lange termijn, waarbij ook elementen als 'politiek en publiek draagvlak' – die in een meer technische invulling van voortzettingsvermogen helemaal niet aan de orde zijn – terugkomen. De verkenning is in belangrijke mate kwalitatief. Tegelijk is in diverse opzichten kwantiteit een kwaliteit op zich. In voortzettingsvermogen zit per definitie een tijdsdimensie waarin bepaalde fundamentele keuzes, tussen piekbelasting en instandhouding of in het omslagpunt tussen voorraadvorming en productie bijvoorbeeld, in belangrijke mate kwantitatief gedreven worden. Als kader is de ambitie van de huidige regering gehanteerd om in 2030 een schaalbare krijgsmacht van 100.000 inzetbare militairen te realiseren. Ten slotte concentreren we ons hier

* Frank Bekkers is directeur Veiligheidsprogramma bij HCSS; Michel Rademaker is plaatsvervangend directeur.

1 Frank Bekkers e.a., *Voortzettingsvermogen. Een parate krijgsmacht in een weerbare maatschappij* (Den Haag, HCSS, 16 april 2025). Zie: <https://hcss.nl/report/voortzettingsvermogen/>.

2 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, ministerie van Defensie, 28 februari 2025). Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2025/02/28/nederlandse-defensie-doctrine>.

3 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, ministerie van Defensie, 27 juni 2019). Zie: <https://english.defensie.nl/downloads/publications/2019/06/27/netherlands-defence-doctrine>.

op het voortzettingsvermogen van en in het landoptreden.

Een tweede uitgangspunt is dat de krijgsmacht in het huidige tijdsgewricht vooral voorbereid moet zijn op – en afschrikking moet bieden tegen – een grootschalig gewapend conflict tussen de NAVO en Rusland. Een dergelijk conflict zal wellicht gekenmerkt worden door een hoge mate van attritie,⁴ waarbij de conflictduur niet vooraf kan worden bepaald. Er zijn veel andere conflicten denkbaar, met andere tegenstanders, met vormen van oorlogvoering waarbij attritie minder belangrijk is (zoals in het cyberdomein) en/of met meer nadruk op niet-traditionele militaire (zoals strategische cybercapaciteiten) of niet-militaire middelen (bijvoorbeeld in het kader van informatie-operaties). Maar een grootschalige militaire confrontatie met Rusland is wel een realistische en veeleisende dreiging die de huidige defensieplanning sterk bepaalt. Het militair regeneratief vermogen van Rusland om na de beëindiging van de Oekraïne-oorlog opnieuw een grootschalig conflict te starten wordt momenteel geschat op 3 tot 8 jaar.⁵

Het derde uitgangspunt is dat voortzettingsvermogen een nationale verantwoordelijkheid is. De NAVO formuleert steeds stringenter eisen en normen, maar die zijn vooral gericht op de samenstelling van een eenheid (een tankbataljon moet een x-aantal tanks hebben) en de gereedheid (binnen y dagen operationeel inzetbaar met z dagen voorraden). De NAVO stelt geen eisen aan de personele aanvulling, voorraadvorming en productiecapaciteit van de (nationale) defensie-industrie. Een belangrijk aspect van de nationale verantwoordelijkheid is dat de logistieke ketens grotendeels zelf in staat moeten zijn zich te beschermen tegen vijandelijke aanvallen om te kunnen blijven functioneren. In de huidige tijd moeten daartoe geldende inrichtingsprincipes worden omgedraaid. Redundante, makkelijk schaalbare en 'meer dan genoeg'-ketens die verliezen kunnen absorberen en snel kunnen herstellen na verstoringen, vervangen op efficiëntie gerichte *just-in-time*-logistiek. Waar tekortkomingen in herstel, munitie en personeel direct effect

Voortzettingsvermogen is een essentieel onderdeel van geloofwaardige afschrikking

hebben op beschikbare gevechtskracht, is het belang van redundantie en spreiding van voorwaarts geplaatste voorraden groot. De hogere eenheid heeft de verantwoordelijkheid om lacunes of breuken in de continuïteit van de keten van de onderliggende niveaus op te vangen en aan te vullen.

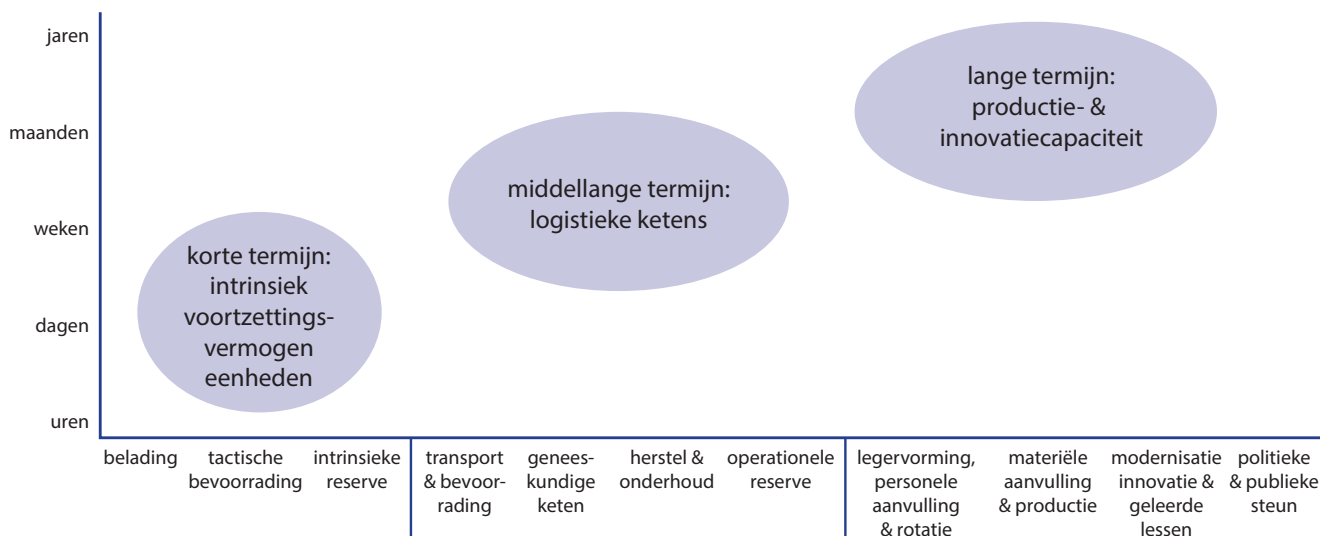
Analysekader voortzettingsvermogen

In deze verkenning is voortzettingsvermogen gestructureerd rond twee hoofddassen: een tijdas en een functieas. De tijdas betreft het voortzettingsvermogen op korte, middellange en lange termijn. De functieas identificeert de functionele processen die samen de aard en mate van voortzettingsvermogen bepalen. Deze processen spelen op drie niveaus: op en rond de eenheid, in logistieke ketens en in productie- en innovatieprocessen.

Merk in figuur 1 op dat alle functionele processen continu en gelijktijdig lopen. Logistieke aanvulling begint niet pas na enkele weken in het gevecht of productie en vernieuwing van materieel pas na enkele maanden of jaren. Ook stopt de tactische bevoorrading bepalend voor het intrinsieke voortzettingsvermogen van de

4 Attritie verwijst naar een strategie waarbij een partij probeert de vijand te verslaan door voortdurende verliezen toe te brengen aan personeel en materieel, totdat de vijand niet langer in staat is om weerstand te bieden. Dit type uitputtings-oorlogvoering is kenmerkend voor langdurige conflicten.

5 Zie ook: Dick Zandee en Roman Debaedts, *Rusland na Oekraïne. De gevolgen van het Russische regeneratievermogen en ontwikkelingen in Oost-Europa voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht* (Clingendael, 30 januari 2025) die zelfs spreken van een periode van 1-3 jaar. De recente HCSS-studie *Voortzettingsvermogen. Een parate krijgsmacht in een weerbare maatschappij* schetst op basis van Russisch-talige bronnen uit Rubase, een gedetailleerd beeld hoe verschillende partijen in Rusland zelf aankijken tegen de vele aspecten van regeneratievermogen.



Figuur 1 Elementen van voortzettingsvermogen

eenheden in gevecht niet na enkele weken. Bovendien moeten er anno nu al acties worden geïnitieerd om het voortzettingsvermogen (op alle niveaus) voor een mogelijk toekomstig militair conflict te verzekeren. Het doel van figuur 1 is uit te drukken wanneer in de tijd welke functionele processen de doorslag gaan geven in het kunnen blijven voeren van het gevecht c.q. wat de typische cyclus-/doorlooptijden van die processen zijn.

Uitgaande van een situatie waarbij de krijgsmacht daadwerkelijk wordt ingezet in gevechtsoperaties, kent de tijdas de volgende driedeling:

- op de korte termijn van uren, dagen tot maximaal enkele weken moet het voortzettingsvermogen geregeld zijn op en rond de operationele eenheden die in gevecht of inzetgereed (oftewel klaar om op korte termijn het gevecht aan te gaan) zijn. De elementen die het voortzettingsvermogen op die termijn bepalen moeten direct beschikbaar zijn en zo nodig kunnen meebewegen met het manoeuvregevecht;
- op de middellange termijn van weken tot een aantal maanden wordt het voortzettingsvermogen in hoge mate bepaald door de logistieke aanvulling vanuit beschikbare

voorraden in het achtergebied en door personele en materiële vervanging vanuit Nederland. Centraal bij het voortzettingsvermogen op deze termijn staan de aan- en afvoerketens vanuit voorraad- en aanvullingspunten in het achtergebied en Nederland naar en van de eenheden aan het front;

- op de lange termijn van maanden tot jaren kan niet worden teruggevallen op vooraf opgebouwde voorraden, maar moeten het dagelijkse verbruik en de dagelijkse verliezen in beginsel een-op-een worden vervangen door productie. Op die termijn speelt bovendien het vermogen om te vernieuwen, mede door geleerde lessen uit het lopende gevecht te incorporeren in de krijgsmacht.

De functieas betreft de verschillende functionele processen die, in combinatie, de mate van het voortzettingsvermogen bepalen. Hierbij is een vergelijkbare driedeling aan de orde als op de tijdas:

- op en rond de eenheid zijn beladingsgraad en het tactische bevoorradingssysteem van belang, evenals de intrinsieke reserve ingebouwd in de structuur en omvang van de operationele eenheid. Dit wordt in deze verkenning niet behandeld;

- in de logistieke ketens vanuit voorraad- en herstellpunten achter het front en in Nederland zijn van belang de volgende, veelal getrapte (eerstelijns, tweedelijns et cetera) vier functionele ketens: de vrijgave en transport naar de operationele eenheden van eerder opgebouwde voorraden, met name de verschillende verbruiksgoederen zoals munitie, brandstof en levensbehoeften voor de soldaten; de personele en medische verzorging van gewonden; onderhoud- en herstelcapaciteit voor materieel; de aanvulling van materiële en personele verliezen uit de operationele reserve.
- de productie- en innovatieprocessen die op lange termijn het voortzettingsvermogen bepalen kennen eveneens een vierdeling: het systeem van personele aanvulling en rotatie; de materiële aanvulling, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen verbruiksgoederen (vooral munitie en brandstoffen), wapensystemen en andere systemen (die vaak *dual-use* zijn en dus breder betrokken kunnen worden); de vernieuwing van de richting (strategische oriëntatie), inrichting (samenstelling) en verrichting (doctrine) van de krijgsmacht; de wil van de Nederlandse bevolking en haar leiders om blijvend te investeren in de krijgsmacht.

Herbevoorrading van de pantserhouwitzer: logistieke eenheden moeten mee kunnen bewegen met het gevecht





FOTO US ARMY, KAVAN NORRIS

De US Army heeft een Advanced Prepositioned Site (APS) in Nederland in Eygelshoven met duizenden voertuigen om snel te kunnen mobiliseren

In algemene zin geldt dat naarmate men in figuur 1 meer naar rechts en naar boven beweegt, andere partijen dan de defensieorganisatie zelf nodig zijn om voortzettingsvermogen te genereren. Uiteindelijk is een maatschappijbrede aanpak nodig om voortzettingsvermogen op langere termijn te kunnen realiseren. Vanuit de defensieorganisatie redenerend is het dus belangrijk andere partijen te bewegen bij te dragen aan het voortzettingsvermogen.

Naast dit analysekader is in het rapport *Voortzettingsvermogen* gebruik gemaakt van *snapshots* die in een (dreigende of daadwerkelijke) confrontatie tussen de NAVO en Rusland de complexiteit van de uitdagingen en de benodigde processen concreet illustreren. Als denkkader voor de snapshots is uitgegaan van de situatie dat de Koninklijke Landmacht drie brigades heeft ontplooid in Oost-Europa als bijdrage aan de collectieve verdediging tegen een dreigende Russische aanval op de Baltische staten en/of Polen. Hierbij zijn aannames gedaan over

inzetlocaties om concrete tijd- en ruimtefactoren voor de benodigde logistieke ketens te kunnen bepalen. Hoewel specifiek, zijn deze locaties representatief voor een brede *range* aan locaties in Oost-Europa die vergelijkbare uitdagingen opleveren voor het voortzettingsvermogen op middellange termijn. Het hoofdkwartier van 1GNC is ingezet in het kader van het Regionale Plan van de NAVO en heeft onder meer de 1e Duitse Divisie onder commando.

Ook is aan de hand van het analysekader gekeken hoe Nederland dit tijdens de Koude Oorlog had ingericht. We vermelden hier slechts dat het voortzettingsvermogen in de Koude Oorlog, met name voor de landmacht, in detail was geregeld voor de eerste 30 dagen. Plannen voor daarna waren minder gedetailleerd en mogelijk in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Snelle inzet van mobilisabele eenheden, bevoorradings vanuit Nederland en productiecapaciteit zouden problematisch zijn geweest. Vandaag is de basis verder geërodeerd door het opschorten van de dienstplicht en de afbouw van materieel

en voorraden. Bovendien is het potentiële operatiegebied verder weg, groter en ontbreekt nu nog een actueel, gedetailleerd defensieplan. Praktijken en lessen uit de Koude Oorlog zijn dus niet zo maar te transponeren naar de huidige tijd.

Als laatste is een vergelijking uitgevoerd van de wijze waarop andere landen voortzettingsvermogen op middellange en lange termijn organiseren. Deze analyse bevestigt dat voortzettingsvermogen vereist dat wordt afgestapt van efficiëntie als leidend principe, en daarmee van just-in-time en *just enough* als bepalende factoren. Bovendien vereisen de verscheidene onderdelen van voortzettingsvermogen een collectieve inspanning van de samenleving. Het creëren van een gemeenschappelijk narratief van noodzakelijke 'weerbaarheid' (met enerzijds een vorm van identiteit rond een gedeelde geschiedenis en anderzijds een tastbare dreiging tegen 'onze' manier van leven) lijkt essentieel om de mensen te mobiliseren en dure en soms pijnlijke keuzes te aanvaarden. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat landen waar maatschappelijke weerbaarheid reeds een centrale karakteristiek vormt, een beter schaalbare krijgsmacht hebben.

Middellange termijn: logistieke ketens

Op de middellange termijn, die zich uitstrekt over weken tot enkele maanden in het conflict, wordt het voortzettingsvermogen in hoge mate bepaald door de logistieke aanvulling vanuit beschikbare voorraden in het achtergebied en door personele en materiële vervanging vanuit Nederland. De aan- en afvoerketens vanuit voorraad- en aanvullingspunten in het achtergebied naar en van de eenheden aan het front spelen hierbij een centrale rol. De logistieke ketens zijn uit te splitsen in vier onderdelen met verschillende functionaliteiten:⁶

1. **transport & bevoorrading** betreft het verplaatsen van troepen, materieel en gebruiks- en verbruiksgoederen, van logistieke hubs in het achtergebied (inclusief Nederland) naar depots en verzamelgebieden

in het inzetgebied en naar de voorwaarts ontplooiden eenheden. Er is daarnaast sprake van een retourstroom. Om tijdige en continue bevoorrading te garanderen moet de inzet van de diverse vervoersmodaliteiten (weg, water, lucht) worden gecoördineerd en de transportroutes worden beveiligd. Om in te spelen op veranderende omstandigheden is flexibiliteit in de logistieke planning cruciaal. De logistieke ketens omvatten een complex netwerk van activiteiten en een breed scala aan verbruiksgoederen, zoals munitie, brandstof en levensbehoeften voor de soldaten. De logistieke keten moet ook voorzien in de vervanging van personeel dat is uitgevallen en in de vervanging van materieel dat onherstelbaar is beschadigd of verloren is gegaan;

2. **de geneeskundige keten** is gericht op de instandhouding van de personele component van militair vermogen voor, tijdens en na operaties. Dit gebeurt door snel en efficiënt de juiste zorg geven aan gewonden. De keten is opgebouwd uit vier zorgniveaus (echelons). Daarnaast stellen sommige vereisten (geconditioneerd vervoer of opslag of wettelijke vereisten voor opiaten) specifieke additionele eisen aan de geneeskundige keten. Nauwe afstemming op en samenwerking met het nationale zorgsysteem vormt het civiel-militaire raakvlak voor deze keten;
3. **herstel & onderhoud** richt zich op het in stand houden en herstellen van materieel, zoals voertuigen, wapensystemen en communicatieapparatuur. Het omvat preventief onderhoud, reparaties en het vervangen van defecte onderdelen, zowel in het inzetgebied als in het achtergebied. Efficiënte herstelcapaciteit verkort de uitvaltijd van kritieke middelen en waarborgt de operationele inzetbaarheid;
4. **de operationele reserve** bestaat uit eenheden die in het inzetgebied beschikbaar zijn voor snelle inzet ter ondersteuning van lopende operaties. Deze eenheden zijn gepositioneerd om flexibel te reageren op voorziene of onvoorziene omstandigheden, intensivering van gevechten of noodsituaties. Ze kunnen

6 In het rapport *Voortzettingsvermogen* zijn deze vier onderdelen verder verbijzonderd.



Transport van voorraden bij de Eemshaven tijdens oefening Steadfast Defender, 2024

FOTO MCD, LEX VAN LIESHOUT

bestaande eenheden versterken, specifieke taken uitvoeren, uitgeputte troepen vervangen of nieuwe dreigingen het hoofd bieden. Het doel van de operationele reserve is het waarborgen van de continuïteit en veerkracht van militaire operaties en commandanten de vrijheid te geven om effectief in te spelen op dynamische situaties. De operationele reserve moet voldoende groot en goed uitgerust zijn om de operationele capaciteit van de krijgsmacht op peil te houden.

Om deze logistieke ketens effectief te laten functioneren is een nauwe samenwerking tussen verschillende militaire en civiele instanties vereist. Dit omvat niet alleen de defensie-organisatie zelf, maar ook transportbedrijven, leveranciers, medische instellingen en andere organisaties. De logistieke planning moet zorgvuldig worden afgestemd op de operationele plannen en er moet een efficiënt systeem zijn voor het volgen en beheren van voorraden. Voor deze logistieke keten zal rekening gehouden moeten met vijandelijke luchtdreiging, lange-

afstandsartillerie en drones in het achtergebied, alsmede sabotagepogingen. De ketens zullen beschermd moeten worden door een combinatie van fysieke beveiliging, spreiding, camouflage en luchtverdediging.

Voor voldoende voortzettingsvermogen in het gevecht zijn, naast vierkante brigades conform de structuren zoals de NAVO voorschrijft, mobilisabele aanvullingsbataljons als extra operationele reserve nodig zodat commandanten hier direct over kunnen beschikken. Om te zorgen dat brigades hun gevechtseffectiviteit, uitgedrukt in termen van personele en materiële inzetbaarheid, kunnen blijven behouden – met een effectiviteit groter dan 60 procent – zullen zij tijdens de gevechtspauzes moeten worden versterkt met individuele aanvullingen. Analooq aan de wijze waarop tijdens de periode van de Koude Oorlog werd gedacht over personele aanvullingen, zal iedere brigade een reservepool – circa 10 procent van de organieke sterkte – van individuele militairen met verschillende functiecodenummers moeten hebben. Gedacht kan worden aan militairen die niet langer dan zes jaar geleden de actieve dienst hebben verlaten.⁷ Op materieel gebied is een beschik-

7 De termijn van zes jaar wordt in de huidige plannen van de landmacht gehanteerd.

bare logistieke reserve van essentiële hoofdwapensystemen vereist.

Als voorbrigades langer in gevecht zijn geweest en de gevechtseffectiviteit lager is geworden dan 60 procent, moet de eenheid gedurende langere tijd recupereren. Zo mogelijk moet deze eenheid door (delen van) een ‘schaduw’-eenheid van vergelijkbare sterkte worden versterkt of in het uiterste geval afgelost. Dit moet van tevoren goed ingeregeld worden door uitstromende beroepsmilitairen te verplichten om enkele jaren als reservist te dienen bij een ‘schaduw’-eenheid. Daarnaast moet deze ‘schaduw’-eenheid uitgerust worden met eigen organieke uitrusting en hoofdwapensystemen identiek aan de parate eenheid. Tot slot zullen bindende afspraken gemaakt moeten worden om grip te krijgen op de personele en operationele gereedheid van de ‘schaduw’-eenheid. Voor een vloeiende integratie in het lopende gevecht van de ‘schaduw’-eenheid nadat besloten is tot aflossing⁸ van de voorbrigade of delen daarvan zijn de aantal randvoorwaarden vereist zoals

tijdige positionering van de ‘schaduw’-eenheid in het achtergebied van de betreffende divisie en afstemming en integratie in de bestaande structuur, C2-netwerken en ketens.

Aanbevelingen voor de middellange termijn

Voorwaarts geplaatste voorraden zijn essentieel voor het handhaven van het voortzettingsvermogen in de openingsfase van een conflict, totdat de benodigde aanvoerroutes vrij zijn en de logistieke ketens functioneren. Strategische voorraadvorming is onontbeerlijk. De details van wat, hoeveel en waar vereisen nadere analyse.

- 8 Merk op dat er, voordat de ‘schaduw’-eenheid naar het operatiegebied kan verplaatsen, een vorm van afkondiging van mobilisatie nodig is, alsmede een *Transfer of Authority* van de eenheid aan de NAVO.

Brandstofvoorraden tijdens oefening Bastion Lion, 2025: de krijgsmacht moet een bepaald aantal Days of Supply (DOS) zelf op voorraad hebben





Gezamenlijk onderhoud in de Maintenance Hub die in 2025 tijdens Bastion Lion werd beoefend

FOTO MCD, BAREND WESTERVELD

Een ander belangrijk punt is de omvang van voorraden in het achtergebied om de logistieke ketens te voeden (Days of Supply of DOS) en de toelevering naar de operationele eenheden te waarborgen. Dit vraagstuk is nauw verbonden met het vermogen van de defensie-industrie om op te schalen en langdurig voorraden te leveren. Hoeveel DOS is nodig om de om- en opschakeltijd van de industrie op te vangen tot het punt waarop de productie de dagelijkse behoefte gaat behouden? Deze vraag markeert het omslagpunt tussen de krijgsmacht die grotendeels zelfstandig haar eigen voortzettingsvermogen moet kunnen regelen en de maatschappij die absoluut noodzakelijk is om verder voortzettingsvermogen te verzekeren.

Het waarborgen van voldoende opgeleid personeel vereist een compleet personeelsaanvullingsstelsel, mogelijk in combinatie met vormen van dienstplicht of mobilisatie. Specialisten (medisch, logistiek en technisch) verdienen extra aandacht gezien hun schaarste. Strategische keuzes omvatten het creëren van vierkante

brigades en mobilisabele aanvullingsbataljons als extra reserve.

Lange termijn: productie- en innovatiecapaciteit

Op de lange termijn, die zich uitstrekt over maanden tot jaren, kan niet worden teruggevallen op vooraf opgebouwde voorraden. In plaats daarvan moeten het dagelijkse verbruik en de dagelijkse verliezen in beginsel een-op-een worden vervangen door productie. Op die termijn speelt bovendien het vermogen om te vernieuwen, mede door geleerde lessen uit het lopende gevecht te incorporeren in de krijgsmacht. De benodigde capaciteit voor de lange termijn is uit te splitsen in vier elementen:

1. **personele aanvulling & rotatie** betreft het waarborgen van een continue instroom en doorstroom van opgeleid en inzetbaar personeel om zo de operationele gereedheid te waarborgen en personele overbelasting te

voorkomen. Het omvat wervingsstrategieën, opleidingstrajecten (in Nederland en in het theater) en het implementeren van rotatieschema's;

2. **materiële aanvulling & productie** richt zich op het verzekeren van een stabiele productie en levering van militair materieel en gebruiks- en verbruiksgoederen. Het omvat het aangaan van strategische partnerschappen met de defensie-industrie en het investeren in (binnenlandse) productiecapaciteiten. Een betrouwbare materiële aanvulling is noodzakelijk om tekorten te voorkomen en de operationele effectiviteit te waarborgen;
3. **modernisatie, innovatie & geleerde lessen** betreft het voortdurend verbeteren en aanpassen van militaire capaciteiten door middel van technologische innovaties en het integreren van ervaringen uit eerdere en lopende operaties. Het proces omvat het evalueren van missies, het identificeren van verbeterpunten en het implementeren van nieuwe technologieën en doctrines. Deze dynamische benadering stelt de krijgsmacht in staat om adequaat te reageren op veranderende dreigingen en omstandigheden en om haar strategische voordelen te behouden;
4. **Politieke en publieke steun** draait om het verkrijgen en behouden van draagvlak voor defensiebeleid en militaire operaties in zowel de politieke arena als de samenleving. Draagvlakontwikkeling en -behoud omvat communicatie over defensiedoelstellingen, het betrekken van het publiek bij veiligheidsvraagstukken en het verzekeren van politieke consensus voor langetermijninvesteringen in defensie. Een solide politieke en publieke steun is essentieel voor het legitimeren van militaire inzet en het faciliteren van noodzakelijke middelen en beleidsmaatregelen.

De productie- en innovatieprocessen omvatten een breed scala aan activiteiten, van de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen tot de opleiding van personeel om deze systemen te bedienen. Personele aanvulling en rotatie zijn essentieel om de operationele capaciteit van de krijgsmacht op peil te houden. Dit vereist een efficiënt rekruteringsstelsel, een goede

opleiding en de juiste carrièremogelijkheden om talent aan te trekken en te behouden. De materiële aanvulling omvat niet alleen de productie van nieuwe wapensystemen, maar ook de reparatie en het onderhoud van bestaande systemen. Om productie te realiseren bestaat de behoefte aan onmiddellijke beschikbaarheid van bepaalde goederen (zoals kritieke reserveonderdelen, munitie en verbruiksartikelen) en diensten (zoals snelle onderhouds- en reparatieservices) om operationele paraatheid te behouden. Er is daarnaast behoefte aan snelle opschaling van de defensieproductie, zowel goederen als diensten (logistiek en transport).

Vernieuwing van richting en inrichting is essentieel om de krijgsmacht aan te passen aan veranderende dreigingen en technologieën. Dit vereist een voortdurende analyse van de veiligheidssituatie en een flexibele planning om de juiste capaciteiten te ontwikkelen. De vernieuwing moet ook rekening houden met de lessen die zijn geleerd uit lopende gevechten. De krijgsmacht moet in staat zijn om snel te leren van haar fouten en om haar tactieken en procedures aan te passen. Hiervoor zijn R&D-investeringen nodig in de ontwikkeling van onder meer wapens, sensoren en communicatiesystemen van de volgende generatie om operationele kwaliteit c.q. superioriteit te behouden.

Voor zowel de productie- als innovatiecapaciteit zijn langetermijninvesteringen in de opbouw van een duurzame defensie-industriële basis en veerkrachtige toeleveringsketens nodig. Er zal geïnvesteerd moeten worden in meer Europese samenwerking in een toenemend aantal gemeenschappelijke onderzoeks-, ontwikkelings- en productieprogramma's en nieuwe vormen van duurzame publiek-private partnerschappen om continue innovatie en duurzame capaciteitsontwikkeling te garanderen. Daarnaast zijn aanpassingen nodig op het gebied van beleid, regelgeving en financiering. Zo is er behoefte aan duidelijkheid over de strategische behoeften en langetermijnplannen. Bij de investeringen vraagt het bedrijfsleven om financiële ondersteuning en stimulansen. Er is vereenvoudiging van aanbestedingsprocedures en vermindering van bureaucratische hindernissen nodig.

Militair voortzettingsvermogen is een maatschappelijke verantwoordelijkheid

Defensie heeft begin april 2025 samen met het ministerie van Economische Zaken een nieuwe *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie* opgesteld.⁹ Hierin komen veel van deze noties terug.

Ten slotte is de wil van de bevolking en haar leiders om te investeren in de krijgsmacht cruciaal voor het voortzettingsvermogen op de lange termijn. De defensieuitgaven moeten worden afgestemd op de veiligheidsuitdagingen en de behoeften van de krijgsmacht. Het is ook belangrijk om een breed draagvlak te creëren voor de defensie-inspanningen. Deze steun is noodzakelijk om burgers en bedrijven te stimuleren bij te dragen aan het voortzettingsvermogen voor de lange termijn. De inwoners van Nederland moeten zich bewust zijn van de dreigingen en de noodzaak om de krijgsmacht te steunen. In algemene zin heeft de overheid drie typen instrumenten om publieke steun te bereiken, gekarakteriseerd als preek, wortel en stok. De preek staat voor de samenleving meekrijgen door een aansprekend narratief, de wortel voor het geven van (financiële) prikkels voor het vertonen van gewenst verdrag en de stok voor (wettelijke) verplichtingen om dat gewenste gedag af te dwingen.

Aanbevelingen voor de lange termijn

Op lange termijn is de krijgsmacht afhankelijk van voortdurende politieke en maatschappelijke steun. Politieke en publieke steun hangt mede af van de maatschappelijke weerbaarheid. Die is momenteel onvoldoende. Het herstel van deze weerbaarheid, inclusief structuren, processen en mentaliteit, kost tijd en vereist versnelling.

Voor langdurig voortzettingsvermogen moet een nieuw legervormingssysteem worden overwogen, mogelijk met vormen van dienstplicht, in de praktijk wellicht, zoals in Zweden, vooral ingevuld door vrijwilligers. Afzwaaiend beroepspersoneel kan nog enkele jaren als reservist worden ingezet, gecombineerd met een militaire basisopleiding voor specifieke groepen dienstplichtigen (geen algehele opkomstplicht, maar focus op snel op te leiden en makkelijk te missen personen op de arbeidsmarkt). Ook moet personeelsuitwisseling met de civiele sector worden bekeken. Een dergelijk systeem moet juridisch worden vastgelegd, inclusief regels voor reservisten en dienstplichtigen en afspraken met werkgevers.

Alleen het bedrijfsleven kan zorgen voor de directe beschikbaarheid van cruciale grondstoffenvoorraden en goederen en investeren in productiecapaciteit, R&D en innovatievermogen om productie op te schalen en langdurig vol te houden. Dit vereist een verschuiving van efficiëntie naar effectiviteit: voorraden aanhouden is vanuit voortzettingsvermogen noodzakelijk, just-in-time-principes zijn daaraan ongeschikt. In ruil daarvoor vraagt het bedrijfsleven om consistent investeringsbeleid, betrouwbare financiering, ruimte in wetgeving, flexibele processen en langdurige publiek-private partnerschappen om maatschappelijke en economische lasten en risico's eerlijk te verdelen. Europese samenwerking in productieketens is cruciaal voor leveringszekerheid en snelheid van militaire productie. Daarnaast zijn er snel beschikbare financieringsinstrumenten met privaat durfkapitaal nodig. De Rijksoverheid moet bekijken hoe begrotingsregels kunnen worden aangepast om snelle investeringen mogelijk te maken, ook als deze niet vroegtijdig in plannen zijn opgenomen.

⁹ *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029* (Den Haag, ministerie van Defensie, 4 april 2025). Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2025/04/04/defensie-strategie-voor-industrie-en-innovatie-2025-2029>.



FOTOPICTURE ALLIANCE/DPA, PHILIPP SCHULZE

Productie van 155mm-artilleriegranaten bij Rheinmetall, 2023: voor de lange termijn is opschaling van de productiecapaciteit van de industrie cruciaal

Specifieke wetgeving die de weerbaarheid van de maatschappij en de Nederlandse defensie-industrie versterkt, is in ontwikkeling. De Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie is hier een belangrijk voorbeeld van. De betrokken ministeries moeten gezamenlijk en snel de noodzakelijke wettelijke kaders scheppen. Deze kaders zijn sterk gekoppeld aan het herzien en updaten van de nationale en Europese defensie-industrie- en innovatie-strategieën.

Ter afsluiting

Militair voortzettingsvermogen is een maatschappelijke verantwoordelijkheid en dient een tweeledig doel. Ten eerste biedt het de garantie van het vereiste militaire vermogen tijdens conflicten, zelfs bij aanzienlijke verliezen. Ten tweede vormt het een essentieel onderdeel van geloofwaardige afschrikking. Het is een direct

gevolg van een weerbare samenleving en toont aan dat een natie bereid is haar veiligheid te verdedigen. Een hernieuwde voorbereiding, planvorming en opbouw van structuren en processen is essentieel om het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, in het bijzonder de landmacht, te versterken. Hier wordt momenteel hard aan gewerkt. Voor een schaalbare krijgsmacht van 100.000 inzetbare militairen in 2030 – en mogelijk het dubbele op termijn – is het nodig forse investeringen te doen in (mobilisabel) materieel, een reservistenbestand en voldoende opleidingscapaciteit. Schaalbaarheid vereist dus een maatschappijbrede benadering. De wetgeving hiervoor is verouderd en moet worden gemoderniseerd. De verdere uitwerking en toepassing van wet- en regelgeving moet voorzien in opschalingsmaatregelen bij oplopende spanningen, nog voordat er sprake is van een daadwerkelijk militair conflict. ■