

Rusland na Oekraïne

Russisch regeneratievermogen, ontwikkelingen in Oost-Europa, en gevolgen voor de Nederlandse defensie

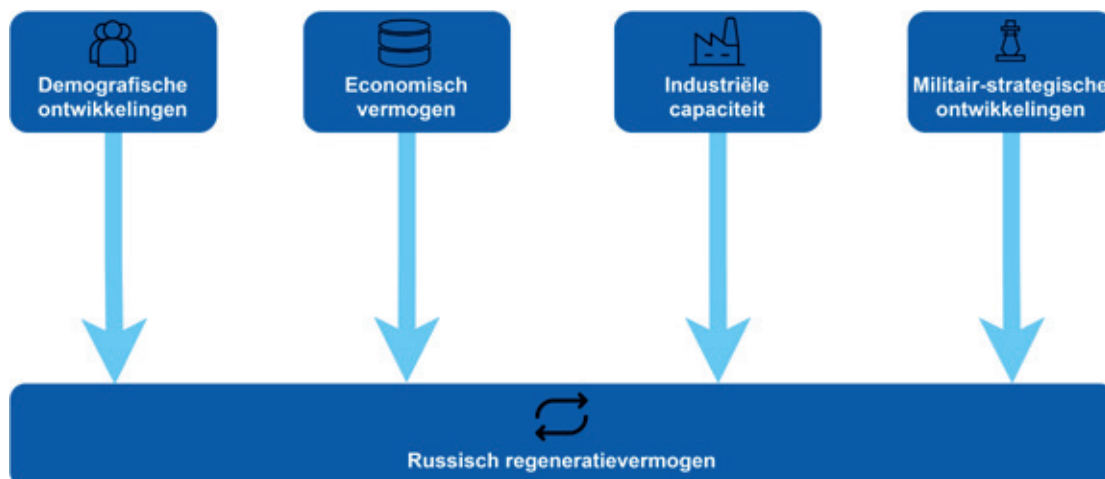
Dick Zandee en Karen van Loon*



De Russische agressieoorlog met Oekraïne heeft de Europese veiligheid fundamenteel veranderd. Hoe de oorlog ook afloopt, het is onwaarschijnlijk dat Rusland zijn antiwesterse en anti-NAVO-beleid zal opgeven. Dit roept vragen op over de geopolitieke toekomst en de dreiging die Rusland blijft vormen. Het regeneratievermogen van Rusland na beëindiging van de oorlog is hiervoor een bepalende factor. Daarbij is de wederopbouw van de strijdkrachten niet los te zien van de defensie-industriële productie die hiervoor vereist is.

*Rusland is grotendeels
aangewezen op oude
Sovjetvoorraden, zoals
T-72 tanks*





Figuur 1 Het Russische regeneratievermogen wordt grotendeels beïnvloed door vier factoren

An de oostflank van de NAVO grenzen de drie Baltische staten aan de Russische Federatie. Belarus is de oosterbuur van Polen en een trouwe bondgenoot van Rusland. Polen grenst ook aan het Russische Kaliningrad. Na de toetreding tot de NAVO is ook Finland een aan Rusland grenzende bondgenoot. De politiek-strategische posities van deze landen is van bijzonder belang vanwege hun geografische ligging en historie.

Dit artikel beschrijft drie hoofdlijnen: het regeneratievermogen van de Russische strijdkrachten, de politiek-strategische posities van Finland, de Baltische staten en Polen en tot slot de implicaties hiervan voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder voor de landmacht.¹ Dit waren de drie centrale vragen die Clingendael in opdracht van de landmacht heeft onderzocht.

Het Russische regeneratievermogen

Rusland zet momenteel de oorlog tegen Oekraïne onverminderd voort, maar ooit zal deze eindigen.² Niemand kan nu met zekerheid zeggen hoe en wanneer dit zal gebeuren. Om die reden is een aantal aannames nodig om de vraag over het Russische militaire regeneratievermogen na de oorlog te kunnen beantwoorden. In de uitgevoerde studie is aangenomen dat Rusland de oorlog ‘gewonnen’ heeft in de zin van een voor Rusland aanvaardbaar resultaat (dus geen Oekraïense overwinning) en dat Rusland de NAVO als aartsvijand blijft beschouwen. Daarnaast is Rusland economisch niet geïsoleerd en blijft het handel drijven (import en export).³

Rusland heeft de afgelopen decennia bewezen dat het, ondanks interne beperkingen en externe sancties, in staat is zijn militaire kracht te herstellen en zich aan te passen aan nieuwe realiteiten. Daarom is het essentieel om de belangrijkste elementen van het Russische regeneratievermogen te analyseren en te begrijpen wat dit betekent voor de toekomstige veiligheid van Europa en de NAVO. De studie onderkent vier belangrijke factoren: demografische ontwikkelingen, economisch vermogen, industriële capaciteit en militair-strategische aanpassingen.

* Dick Zandee is Senior Research Fellow en Head of the Security and Defence Programme van Instituut Clingendael. Karen van Loon is Research Fellow bij het Security and Defence Programme van Instituut Clingendael.

1 Dit artikel is gebaseerd op: Dick Zandee en Roman de Baedts, *Rusland na Oekraïne – De gevolgen van het Russische regeneratievermogen en de ontwikkelingen in Oost-Europa voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht*, Clingendael Rapport, januari 2025.

2 Bij het afronden van dit artikel was de oorlog nog gaande.

3 Deze aannames zijn vastgesteld bij aanvang van het onderzoek in het voorjaar van 2024 na overleg met een ruim aantal experts.

Het eerste bepalende element van het regeneratievermogen is de bevolkingsomvang. Rusland kampt met een verslechterende demografische situatie, die wordt verergerd door de oorlog. De bevolkingsgroei was al stagnerend, maar de verliezen op het slagveld hebben deze problemen verder verdiept. Vooral onder jonge mannen, de primaire doelgroep voor militaire dienst, zijn de verliezen aanzienlijk.⁴ Dit heeft gevolgen voor het regeneratievermogen van de Russische krijgsmacht op de lange termijn. Een grote bottleneck in het kader van mankracht zijn de trainingscapaciteiten van de Russische krijgsmacht.⁵ Met name de geringe capaciteit voor de training van officieren zal hierin een probleem vormen, gezien de relatief hoge verliezen van (hoogwaardige) officieren in Oekraïne.

Het tweede element is het economisch vermogen. Ondanks westerse sancties heeft de Russische economie zich veerkrachtig getoond. Het beeld dat de Russische economie volledig is omgeschakeld tot een oorlogseconomie is echter incorrect. Hoewel de rol van de staat in de nationale economie wel toeneemt, houdt Rusland voorlopig vast aan de markteconomie en heeft het door de zuinige overheidsuitgaven aan het begin van de eeuw ruimte gecreëerd om tijdelijk de hogere uitgaven aan defensie te kunnen opvangen.⁶

De westerse sancties hebben tot dusver niet het gewenste economische effect opgeleverd, mede omdat het doel hiervan niet unaniem helder is. De westerse (en Nederlandse) politieke bereidheid om sancties in te voeren, die een groot-schalige impact zouden hebben op de Russische economie (bijvoorbeeld door middel van vermindering van de olie- en LNG-gas import uit Rusland) is laag, mede omdat dit ook de eigen economie zou treffen. Op de middellange tot lange termijn hebben de huidige sancties wel degelijk een impact op de Russische economie, maar door de verschuiving van import- en exportmarkten, in het bijzonder richting China, heeft Rusland de economie draaiende weten te houden. Het idee dat verdere economische druk op de bevolking direct politieke instabiliteit oplevert is niet zeker, gezien dit ook

een antiwesters sentiment zou kunnen versterken.

Het derde element is de industriële capaciteit, waarbij te zien is dat Rusland grotendeels is aangewezen op oude Sovjetvoorraden. Hoewel het land nog steeds grote hoeveelheden tanks, artillerie en munitie heeft, zijn deze voorraden niet onuitputtelijk. De productiecapaciteit van nieuwe wapens en munitie is relatief laag en onvoldoende om langdurige, intensieve gevechten zoals in Oekraïne vol te houden. Dit verklaart de afhankelijkheid van import uit landen zoals Iran (drones) en Noord-Korea (artilleriemunitie).⁷

Wellicht de meest belangrijke beperking van de productiecapaciteit van de Russische wapen-industrie ligt op het gebied van de munitie-productie.⁸ Daarnaast valt de productie van nieuwe grondwapensystemen tegen. Zo is de Russische industrie ten aanzien van de productie van tanks en artillerie vooral gefocust op het repareren en upgraden van bestaande stukken. Daardoor is de jaarlijkse productie van hoogwaardig materieel naar verwachting niet voldoende voor het opbouwen van grootschalige voorraden de komende jaren. De militaire industrie kampt tevens met een tekort aan personeel door stijgende lonen en hoge financiële verliezen. Dit alles kan het Russische vermogen beperken om een aanhoudend (conventioneel) conflict met de NAVO te voeren. Wel heeft Rusland geïnvesteerd in het opschalen van relatief lage kwaliteit Russische wapens boven kwaliteitsmiddelen. 'Massa' is voor Rusland een wapen, en daar waar NAVO-lidstaten in deze afweging kiezen voor kwaliteit, zal een kosten-efficiëntere oplossing moeten worden gevonden tegen de massa van Rusland.

4 Bat Chen Druyan Feldman en Arkady Mil-Man, 'The War in Ukraine: Exacerbating Russia's Demographic Crisis', *INSS*, 22 augustus 2023.

5 Aleksandr Golts, 'Will Putin Start Compulsory Mass Mobilisation?', *SCEEUS*, 13 november 2023.

6 Interfax, 'Russian budget deficit in 2023 is 3.24 trln rubles, or 1.9% of GDP – Finance Ministry', *Interfax*, 11 januari 2024.

7 Zoals bekend zijn ook Noord-Koreaanse militairen ingezet voor de herovering van het door Oekraïne ingenomen deel van de Oblast Koersk.

8 Jack Watling en Nick Reynolds, 'Russian Military Objectives and Capacity in Ukraine Through 2024', *RUSI*, 13 februari 2024.

Rusland kan een serieuze bedreiging vormen binnen 1-3 jaar na beëindiging van de oorlog in Oekraïne

Tot slot wordt de regeneratie van de Russische krijgsmacht bepaald door militair-strategische ontwikkelingen. Hoewel schattingen variëren, is er brede consensus onder experts dat Rusland binnen één tot drie jaar na de oorlog in Oekraïne weer een serieuze militaire dreiging voor de NAVO kan vormen. Ondanks de verliezen heeft Rusland veel van zijn militaire capaciteiten hersteld en waardevolle gevechtservaring opgedaan, met inzichten in westerse systemen en de inzet van moderne technologieën zoals drones. Dit draagt bij aan de versterking van de krijgsmacht. De Serdjoev-hervormingen (2008-2012) zijn grotendeels teruggedraaid en Rusland keert terug naar een klassieke divisie-structuur. De voormalige Russische minister Serdjoev startte in 2008 hervormingen om het aantal militairen terug te brengen van 1,35 miljoen naar 900.000. Dit is ruimschoots

ongedaan gemaakt en bovendien is de Russische krijgsmacht op papier aanzienlijk vergroot door de oprichting van twee nieuwe legers met 14 divisies en 16 brigades, wat extra mobilisatie en snelle opschaling mogelijk maakt, indien nodig.⁹

De commando- en controlestructuur (C2) van de Russische krijgsmacht is ook aangepast, deels als reactie op de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO. Het Westelijke Militaire District (WMD) is gesplitst in de regio's Moskou (MMD) en Leningrad (LMD),¹⁰ wat de directe aansturing van maritieme en luchteenheden verbetert, maar mogelijk ten koste gaat van het gezamenlijke optreden. Hoewel de logistieke capaciteiten in Oekraïne tekortschoten, vooral door gebrekkige voorbereiding, blijft het onduidelijk of dit ook in een conflict met de NAVO een zwakke plek zal zijn. Rusland heeft strategische capaciteiten grotendeels behouden, ondanks verliezen in de luchtmacht. De rol van de luchtmacht was in Oekraïne beperkt door strategische fouten, maar in een NAVO-conflict kan dit anders zijn. Het maritieme vermogen in de Zwarte Zee is verzwakt door Oekraïense aanvallen, maar de Noordelijke Vloot op het Kola-schiereiland is intact.

De Russische luchtverdediging presteerde in Oekraïne onder verwachting door slechte communicatie en een verstoorde gelaagdheid, maar deze tekortkomingen kunnen in een NAVO-conflict worden aangepakt. De gevreesde Anti-Access/Area Denial (A2/AD)-capaciteiten lijken overschat.¹¹ Rusland heeft zich strategisch en operationeel aangepast, met snelle implementatie van lessen uit de oorlog. De massaproductie van drones¹² en verbeteringen in elektronische oorlogvoering zijn hiervan voorbeelden. Landstrijdkrachten en Special Operations Forces (SOF) leden de zwaarste verliezen,¹³ maar deze eenheden worden aangevuld.

Het Russische regeneratievermogen wordt aldus door meerdere factoren bepaald, waarbij met name van belang is welke capaciteiten Rusland nastreeft en welke bereidheid het Kremlin heeft om hierin te investeren. De duur en het verloop

9 Seth G. Jones, 'In the Shadow of Ukraine: Russian Concepts of Future War and Force Design', CSIS, 29 september 2023.

10 Anna Maria Dyner, 'Russia's Armed Forces Two Years After the Full-Scale Invasion of Ukraine', PISM, 28 februari 2024.

11 Ian Williams, 'The Russia – NATO A2AD Environment', Missile Threat – CSIS Missile Defense Project, 3 januari 2017; Justin Bronk, 'The Mysterious Case of the Missing Russian Air Force', RUSI, 28 februari 2022; Chatham House, 'Myths and misconceptions around Russian military intent', 14 juli 2022.

12 Nieuwsuur, 'Hoe drones de oorlog veranderen', NOS en NTR, 16 maart 2024.

13 U.S. Office of the Director of National Intelligence, 'Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community', 5 februari 2024.



De Russische hervorming van 1,35 miljoen naar 900.000 militairen is ruimschoots teruggedraaid. De krijgsmacht is gegroeid, terwijl er nog geen volledige oorlogsmobilisatie is

FOTO ANP, KOMMERSANT PHOTO AGENCY

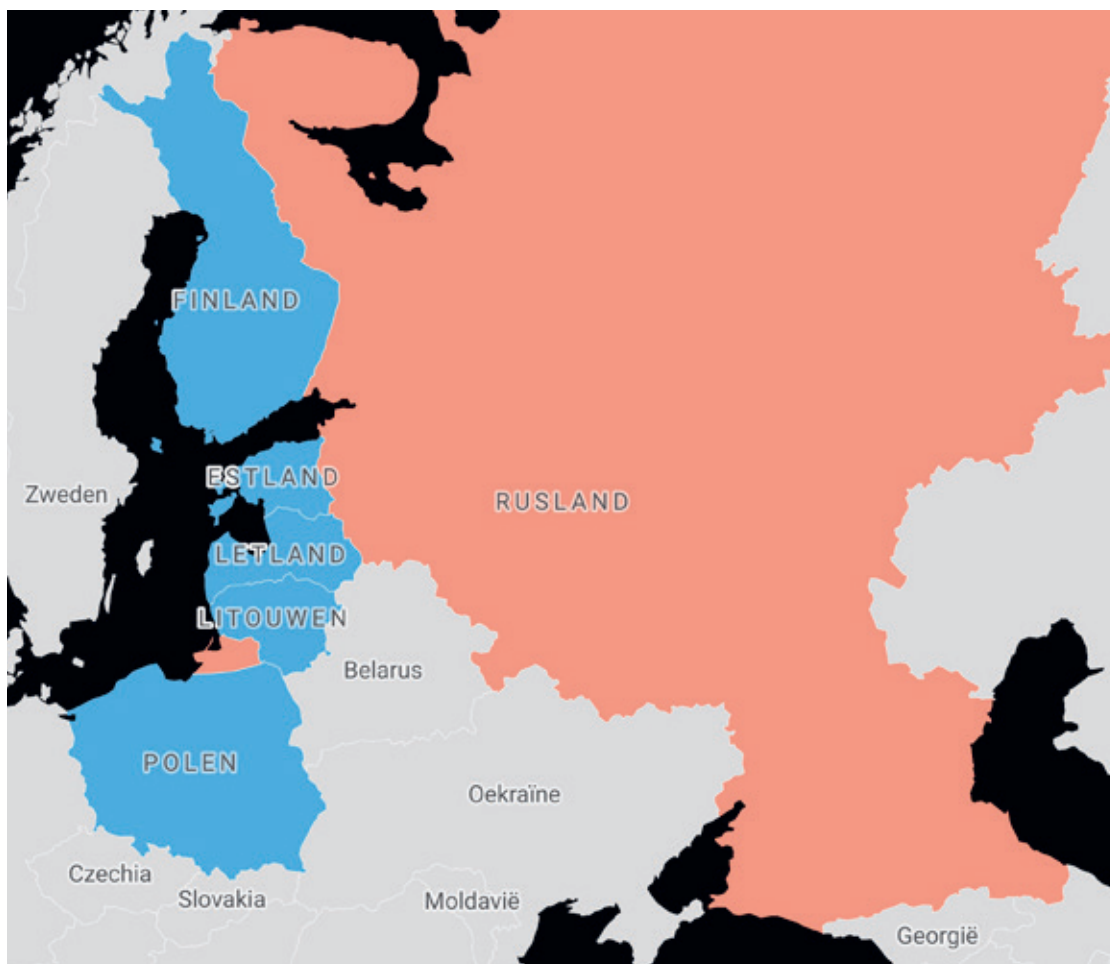
van de oorlog in Oekraïne spelen hierin een cruciale rol. Bovendien zal de toekomstige Russische krijgsmacht een andere vorm aannemen dan voor de oorlog, waardoor ‘adaptatie’ een accuratere term is dan regeneratie.

Interessant is vervolgens om te onderzoeken wat het perspectief hierop is van de NAVO-lidstaten die aan Rusland grenzen. Finland, de Baltische staten en Polen zijn cruciaal voor de Europese veiligheid en de NAVO-verdediging vanwege hun geografische ligging. Zij grenzen aan Rusland en drie van hen ook aan Moskou's trouwe vazal Belarus. De politiek-strategische posities van deze landen ten aanzien van Rusland en hun verwachtingen van NAVO-steun, inclusief de aard en locatie van militaire benodigde steun, zijn belangrijk om te begrijpen voor de Nederlandse krijgsmacht. Achtereenvolgens worden Finland, de Baltische staten en Polen beschouwd.

Finland

Finland heeft door zijn NAVO-lidmaatschap definitief gebroken met zijn niet-gebonden militaire verleden sinds de Tweede Wereldoorlog. Door de oorlog in Oekraïne vormt Rusland momenteel geen directe militaire dreiging over land, maar dit kan in de toekomst veranderen. Met een grens van ongeveer 1340 kilometer met Rusland blijft Finland kwetsbaar, al zou een grootschalige troepenopbouw vooraf waarschuwingstijd bieden. Op korte termijn vormen hybride dreigingen de grootste uitdaging, zoals cyberaanvallen¹⁴ en beïnvloeding van de Russischtalige minderheid.

14 Sophie Himka, ‘Analyzing Finland’s and NATO’s Cybersecurity Strategies’, University of Washington, 20 oktober 2023.



Figuur 2 Deze studie onderzoekt onder andere het perspectief van Finland, Estland, Letland, Litouwen en Polen. Deze NAVO-bondgenoten delen allemaal een grens met Rusland, en sommige met Belarus

Finland is hierop goed voorbereid dankzij een *whole-of-society*-benadering, waarvan bondgenoten zoals Nederland kunnen leren. In het Finse regeringsrapport over buitenlands en veiligheidsbeleid staat de NAVO centraal;¹⁵ daarnaast is *values-based realism* een speerpunt. Met de lange traditie van zelfverdediging – een groot mobilisabel vermogen; veel artillerie en andere zware bewapening¹⁶ – is het onwaarschijnlijk dat Finland zal vragen om permanente stationering van NAVO-strijdkrachten op het eigen grondgebied. Wel zal Finland waarschijnlijk een

belangrijk ‘oefenterrein’ worden voor de NAVO, onder andere voor militaire mobiliteit en afschrikking. De Finse krijgsmacht werkt nauw samen met Zweden en andere bondgenoten, vooral binnen de Joint Expeditionary Force (JEF), geleid door het Verenigd Koninkrijk. Nederland neemt hieraan deel met het Korps Mariniers, en de JEF kan een rol spelen in grensbewaking en afschrikking bij hybride dreigingen.

De Baltische staten

Door hun historische ervaringen als onderdeel van tsaristisch Rusland en de Sovjet-Unie, inclusief de vele wandaden van de bezetter, zien

15 ‘Government report on Finnish foreign and security policy’, *Finnish Government*, 20 juni 2024.

16 *The Military Balance 2024*, International Institute for Strategic Studies, 88-89.

de Baltische staten Rusland als een existentiële dreiging. In deze landen wordt niet de vraag gesteld of Rusland zal aanvallen, maar *wanneer*. De Nederlandse bijdrage aan de enhanced Forward Presence (eFP) van de NAVO wordt zeer gewaardeerd, vooral in Litouwen, waar Nederland na Duitsland de belangrijkste contribuant is. Door hun beperkte strategische diepte en militaire capaciteit blijven de Baltische staten afhankelijk van NAVO-bondgenoten, ook na de opwaardering van eFP-battlegroups naar gevechtsbrigades volgens de NAVO-topverklaring van Vilnius (juli 2023). Een vraagstuk blijft de kwetsbaarheid van de Suwalki-corridor. Gezien de tijd die nodig is voor troepen- en materieel-verplaatsing en mogelijke trage politieke besluitvorming binnen de NAVO wordt gezocht naar andere logistieke oplossingen zoals prepositioning.

De stationering van Russische kernwapens in Belarus wordt minder als een directe dreiging gezien, aangezien Kaliningrad en andere Russische locaties al voldoende dreigingscapaciteit bieden. De Baltische staten hebben

daarnaast grote behoefte aan bondgenootschappelijke versterkingen op het gebied van luchtverdediging en middelen om Russische A2/AD-bubbels te verstoren, zodat raket- en andere luchtdreigingen effectief kunnen worden aangepakt.

Cyberveiligheid is een prioriteit in de Baltische staten vanwege de frequente Russische aanvallen,¹⁷ maar de inzet van offensieve cybercapaciteiten door de NAVO blijft omstreden en lijkt eerder een kwestie van samenwerking tussen bondgenoten met een dergelijke capaciteit, zoals Nederland. De aanwezigheid van grote Russischtalige minderheden in Estland en Letland maakt deze landen kwetsbaar voor Russische hybride activiteiten,¹⁸ hoewel jongere generaties steeds vaker kiezen voor een toekomst binnen de EU.

17 '2024 National Threat Assessment', *Defence Intelligence and Security Service*, 15 februari 2024.

18 Henrik Praks, 'Russia's hybrid threat tactics against the Baltic Sea region: From disinformation to sabotage', *Hybrid CoE*, mei 2024.

De Baltische staten hebben behoefte aan capaciteiten die onder andere deze Russische S-400-luchtverdedigingssystemen kunnen bestrijden

FOTO ANP, EPA, RUSSIAN DEFENCE MINISTRY



Polen

Het Poolse veiligheids- en defensiebeleid wordt sterk beïnvloed door de geschiedenis, waarbij Rusland als aartsvijand wordt beschouwd. Het

land streeft naar een versterkte krijgsmacht zonder herinvoering van de dienstplicht en breidt deze uit van vier naar zes divisies.¹⁹ De dreiging vanuit Belarus is vooral hybride, zoals het sturen van migranten, waardoor Polen zich deels ongehoord voelt door de NAVO en de EU. Daarom bouwt het land zelfstandig het East Shield²⁰ langs de grenzen met Rusland (Kaliningrad) en Belarus. Daarnaast kampt Polen met cyberaanvallen en desinformatie uit Rusland.

19 'Beefing up Poland's armed forces', *The Economist*, 2 november 2023.

20 Daniel Tilles, 'Poland unveils details of €2.4bn fortification of eastern borders,' *NFP*,
27 mei 2024; H  l  ne Biennvenu, 'Poland gives details on Eastern Shield to be
deployed on Belarusian and Russian borders,' *Le Monde*, 5 juni 2024; 'Poland fleshes
out details of plan to beef up eastern border,' *Reuters*, 27 mei 2024.



De relatie met Oekraïne is complex en wordt gekenmerkt door zowel spanningen als een gedeeld belang in het verzwakken van Rusland. Tegelijkertijd neemt onder de Poolse bevolking de bereidheid af om Oekraïense vluchtelingen op te nemen.

Ondanks de Russische dreiging tegen de Baltische staten richt Polen zich meer op samenwerking met Scandinavische landen zoals

Amerikaanse brigades verplaatsen via Vlissingen tijdens een oefening in 2023. Nederland is een 'frontlinestaat' als er oorlog uitbreekt omdat Amerikaanse en andere versterkingen mogelijk via Nederland moeten worden aangevoerd



FOTO MCD, HERMAN ZONDERLAND

Zweden en Finland. Voor Nederland is Polen cruciaal vanwege militaire mobiliteit richting Litouwen, terwijl Polen belang hecht aan de aanvoer van Amerikaanse troepen en middelen via Nederland.

Polen investeert zwaar in bewapening en speelt een sleutelrol in de afschrikking en verdediging binnen de NAVO, hoewel de primaire focus op zelfverdediging ligt. Een Russische aanval op Polen is op korte termijn onwaarschijnlijk, maar dit kan in de toekomst veranderen. De snelle aanschaf van nieuw materieel uit de VS, Europa en Zuid-Korea leidt tot een grote diversiteit aan wapensystemen, wat negatieve gevolgen heeft voor interoperabiliteit en logistiek.²¹

Gevolgen voor Nederland

Wat betekent dit alles nu voor Nederland en zijn krijgsmacht? Het Russische regeneratie- en adaptieve vermogen heeft een vijftal belangrijke gevolgen voor de NAVO en de Nederlandse defensie. Hierin worden de posities van Finland, Baltische staten en Polen meteen meegenomen.

Ten eerste moet de reactietijd en plannings-snelheid worden aangepast. Het laatste gebeurt al deels, maar het NATO Defence Planning Process (NDPP), dat nu een vierjarige cyclus kent, moet worden versneld. Nederland kan en wil dit binnen de NAVO aanhangig maken. Het is belangrijk hierbij te realiseren dat Rusland de oorlog in Oekraïne nog steeds als een 'speciale militaire operatie' bestempelt. Dit moet dus niet worden verward met een volledige oorlogsmobilisatie. In een grootschalige oorlog kan Rusland overgaan tot een volledige oorlogsmobilisatie, waarmee het land veel extra personeel kan trainen en inzetten. Dit zou de NAVO voldoende signalen geven om te reageren en troepen te verplaatsen naar de buitengrenzen van het bondgenootschap. Echter, bij een beperkter scenario, zoals de inname van de Suwalki-corridor of een deel van een Baltische

21 Marek Strzelecki en Justina Pawlak, 'Scope of Poland's spending spree in focus as NATO ups defence goal', *Reuters*, 12 juli 2023.

Voor een geloofwaardige afschrikking zijn meer gevechtseenheden nodig in de Baltische staten

staat, zou de reactietijd aanzienlijk korter zijn. Rusland wordt geacht binnen één tot drie jaar na het einde van de oorlog in Oekraïne zo'n operatie te kunnen uitvoeren, mogelijk om de eenheid en reactiecapaciteit van de NAVO te testen. Bovendien beschouwt Rusland zichzelf reeds als in oorlog met het Westen, wat directe gevolgen heeft voor de NAVO-planning, gereedstelling en voorraden.

Ten tweede moet voor een geloofwaardige verdediging van de Baltische staten, binnen *deterrence by denial*, de enhanced Forward Presence worden versterkt met inzetbare gevechtseenheden in grotere formaties zoals brigades. De NAVO besloot hiertoe op de top van Vilnius in 2023. Dit vereist prepositioning van wapens, munitie en voorraden, ondanks hun kwetsbaarheid voor Russische aanvallen. Voor NAVO-landen zoals Duitsland en Nederland betekent dit ook het leveren van gezamenlijke divisies, waardoor interoperabiliteit verbetert en de logistieke ondersteuning efficiënter is. Tegelijkertijd moet met de Baltische staten worden afgestemd wat haalbaar is.

Ten derde zijn kennis van het terrein aan de oostflank en frequente oefeningen cruciaal.

Polen biedt ruimte voor grootschalige oefeningen, wat in Nederland minder haalbaar is. De noodzaak voor dergelijke oefeningen groeit, en de landmacht moet hiermee rekening houden. Finland wordt ook meer en meer een oefengebied voor de Nederlandse krijgsmacht, vooral voor de JEF, die zeer geschikt is voor vroegtijdige inzet en signaalwerking richting Rusland in Noord-Europa, inclusief het Arctische gebied. Een bijdrage van de Nederlandse landmacht ligt hier niet voor de hand vanwege andere (NAVO-) prioriteiten.

Daarnaast is voor een geloofwaardige afschrikking in de Baltische staten en Polen militaire mobiliteit, voor de doorvoer van Amerikaanse versterkingen via Rotterdam en andere havens, cruciaal. Ondanks de recente ontwikkelingen in de Verenigde Staten blijft dit een belangrijk onderdeel van de plannen. Het Nederlandse Defensie Plan moet rekening houden met de beveiliging en verdediging hiervan. Hoewel Nederland geografisch ver van de NAVO-grenzen met Rusland ligt, maakt de doorvoerfunctie Nederland een 'frontlijnstaat' mocht het tot een conflict tussen Rusland en NAVO komen. De bewustwording hierover ontbreekt bij het bedrijfsleven en de maatschappij.

Ten vijfde leert de oorlog in Oekraïne dat rekening moet worden gehouden met langdurige inzet in het geval van een gewapend conflict met Rusland. Om de krijgsmacht geschikt te maken voor langdurige inzet (en afschrikking), moet het voortzettingsvermogen worden versterkt. Dit vereist een balans tussen innovatie en massa; niet alle eenheden hoeven hightech te zijn. Omdat oorlogen ook worden uitgevochten door reservisten, zijn robuustheid, korte opleidingen en eenvoudig te bedienen en onderhouden systemen essentieel. Opleidingen moeten worden versneld en gericht op operationele taken, met specifieke aandacht voor kritieke gevechtseenheden. Daarnaast moeten gevechtssteun en gevechtsondersteuning worden versterkt met drievoudige voorraden.

Tot slot moet de Europese en Nederlandse defensie-industrie de productie van materieel opvoeren. Dit kan door lessen te trekken uit de

adaptatie van de Oekraïense defensie-industrie en door samenwerkingen tussen Nederlandse en Oekraïense bedrijven. Essentiële oorlogsvoorraden, zoals van munitie en reserveonderdelen, moeten nationaal worden gegarandeerd, gezien in een crisis de internationale beschikbaarheid onder druk komt te staan. Daarnaast is het wenselijk dat Nederland de productie van drones, onbemande systemen en middelen voor elektronische oorlogsvoering uitbreidt om een leidende rol te vervullen binnen de EU. Innovatie blijft cruciaal, zowel op lange als korte termijn, waarbij kort cyclische innovaties direct bruikbaar moeten zijn voor de krijgsmacht.

Nederland kan hierbij leren van het Finse *total defence*-concept als voorbeeld voor een whole-of-society-benadering op het gebied van veiligheid en defensie. In Nederland ontbreekt echter de juiste mindset en is meer bewustwording nodig. Vrijblijvendheid in samenwerking met de civiele sector is geen optie; publiek-private partnerschappen moeten logistieke steun garanderen. Juridische aanpassingen en oefeningen zijn essentieel om de betrokkenheid van de maatschappij te vergroten.

Conclusies

Het is moeilijk om voor het Russische regeneratievermogen een exacte termijn vast te stellen. Het hangt af van zowel de door Rusland nagestreefde capaciteiten – beïnvloed door de NAVO – als van de bereidheid van het Kremlin om hierin te investeren, terwijl de financieel-economische situatie verslechtert en westerse tegenmaatregelen mogelijk toenemen. Bovendien zal de toekomstige Russische krijgsmacht een andere vorm aannemen dan voor de oorlog, waardoor ‘adaptatie’ een accuratere term is dan regeneratie. Desondanks wordt verwacht dat Rusland, na beëindiging van de oorlog, binnen één tot drie jaar weer een krijgsmacht kan opbouwen die een concrete bedreiging vormt voor NAVO-lidstaten.

Door hun historische ervaringen en de Russische oorlog in Oekraïne voeren Polen en de Baltische staten een sterk anti-Russisch veiligheidsbeleid.

Polen steunt hierbij vooral op Amerikaanse militaire aanwezigheid en de Baltische staten op permanente NAVO-aanwezigheid. Finland neemt daarentegen een genuanceerdere houding aan, met focus op hybride dreigingen, samenwerking met Zweden en in de JEF, en een versterkte rol binnen de NAVO.

De Nederlandse krijgsmacht dient de samenwerking met NAVO-bondgenoten te blijven versterken, waarbij NAVO-prioriteiten leidend zijn. NAVO-lidstaten moeten grotere formaties ontwikkelen om afstemming en interoperabiliteit te verbeteren. Tegelijkertijd leggen de huidige krijgsmachtstructuur en infrastructuur beperkingen op aan het absorptievermogen, waardoor een snellere en bredere legervorming noodzakelijk is. Om gevechtseenheden sneller inzetbaar en langdurig inzetbaar te maken, zijn versterkingen en meer standaardisatie van eenheden nodig. Investerings zijn nodig in zowel technologisch hoogwaardig materieel als in minder geavanceerde wapensystemen in grotere hoeveelheden. Luchtverdediging en counter-A2/AD zijn cruciaal. Gevechtssteun en gevechtsondersteuning moeten worden versterkt, met drievoudige voorraden en prepositioning van wapens en munitie om de reactiesnelheid te verkorten. Grootchalige oefeningen zijn noodzakelijk en kunnen worden gefaciliteerd door Polen, Finland en de Baltische staten. Met de Baltische staten moet worden afgestemd welke voorbereidingen en oefeningen binnen deterrence by denial haalbaar en effectief zijn.

Tot slot is het essentieel om de maatschappelijke weerbaarheid tegen hybride dreigingen te vergroten. Dit vraagt niet alleen om een verandering in de mindset ten aanzien van militaire oefeningen in Nederland, maar ook om een nauwere samenwerking met het bedrijfsleven en aanpassingen in wet- en regelgeving, met name op het gebied van logistieke aanvoer en ondersteuning. Extra aandacht is vereist voor het narratief over de kans op oorlog, waarbij een goede balans is vereist tussen helderheid over het reële dreigingsbeeld enerzijds en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door een overdosis aan alarmisme anderzijds. ■