

WIE VREDE WIL, MOET ZICH
OP OORLOG VOORBEREIDEN

Rob Bauer &
Eleonora Russell

**WIE VREDE WIL,
MOET ZICH OP OORLOG
VOORBEREIDEN**

Een blauwdruk voor onze veiligheid

Nieuw Amsterdam

Eerste druk juni 2025
Tweede druk juni 2025

© 2025 Rob Bauer en Eleonora Russell
© 2025 Nederlandse vertaling Pon Ruiter en Annemie de Vries/
Nieuw Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd bestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Tekst- en datamining van (delen van) deze uitgave is uitdrukkelijk niet toegestaan.

All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

Redactie Wendy Kwaks en Delyth Hemingway
Tekstredactie vertaling Marianne Tieleman
Omslagontwerp Buro Blikgoed
Omslagbeeld © NATO/Erik Lintang
Ontwerp binnenwerk Yulia Knol
Foto's beeldkatern © NATO/Erik Lintang, behalve 3 (© Försvarsmakten), 10 (© Japan Self-Defense Forces), 11 (© Lukas Tinel), 12 (© Milken Institute)
Foto auteurs © NATO/Erik Lintang
NUR 320, 740
ISBN 9789046833377
www.nieuwamsterdam.nl
Nieuw Amsterdam maakt deel uit van Park Uitgevers



Inhoud

Proloog	9
1 Verwacht het onverwachte	28
2 Denk als een investeerder	51
3 Verkies effectiviteit boven efficiency	75
4 Neem verantwoordelijkheid	109
5 Aanvaard risico's	147
6 Vertrouw de professional	177
7 Vecht voor het 'wij' in een wereld van het 'ik'	199
Epiloog	219
Dankwoord	227
Noten	230

*Voor het Oekraïense volk.
In het duister van de oorlog zijn zij
een lichtend baken
dat de wereld laat zien wat het betekent
om te vechten voor het ‘wij’.*

PROLOOG

Op woensdagavond 23 februari 2022 sta ik in mijn werkkamer op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Ik kijk naar de kaart van Oekraïne die we een paar maanden daarvoor hebben opgehangen. En ik weet: vannacht ga ik een telefoontje krijgen met de mededeling dat de invasie is begonnen. Ik stuur iedereen vroeg naar huis om nog een paar uur te slapen. Het telefoontje komt om kwart over vier. Om half zeven ben ik terug op het hoofdkwartier en om half negen begint een vergadering van de Noord-Atlantische Raad, het hoogste bestuursorgaan van de NAVO. Daar worden de eerste berichten over de invasie besproken. Bij de aanwezigen aan tafel heerst ontsteltenis, maar niet omdat we de invasie niet hebben zien aankomen. In de voorafgaande maanden

zijn op grote schaal inlichtingen gedeeld, zodat de NAVO uitstekend zicht had op wat er gebeurde. Er heerst ontsteltenis omdat in één nacht de loop van de wereldgeschiedenis is veranderd.

De grootschalige Russische invasie van Oekraïne is een tektonische gebeurtenis. Oorlog is terug op het Europese continent. De invasie heeft een nieuw tijdperk van collectieve verdediging ingeluid. Niet alleen voor Oekraïne. Niet alleen voor alle lidstaten van het NAVO-bondgenootschap, maar voor alle vrije, democratische landen in de wereld. Het gedaver waarmee de Russische tanks op 24 februari 2022 over de grens met Oekraïne reden, wordt tot op de dag van vandaag tot in Japan, Australië en Argentinië gehoord.

Of we het nu leuk vinden of niet, oorlog is terug. De competitie tussen de grootmachten wordt opnieuw uitgevochten op het slagveld. En Rusland is opnieuw een bedreiging voor het bondgenootschap.

Met deze oorlog wordt voor mij persoonlijk een cirkel gesloten. In de jaren tachtig, aan het begin van mijn carrière, vormde Rusland ook al een bedreiging voor onze veiligheid. Er was permanent een fregat van de Koninklijke Marine buitengaats. Zelfs in de kerstpe-

riode werd er op de Noordzee gepatrouilleerd. Samen met Britse, Noorse en Deense fregatten escorteerden we vaak Sovjetschepen die via het Kanaal op weg waren naar de Middellandse Zee. Dat alles veranderde nadat de Sovjet-Unie eind 1991 uiteen was gevallen. Daarna begon een nieuwe tijd, met daarin voor de NAVO twee bepalende elementen: crisis-beheersingsoperaties op de Westelijke Balkan, in Irak en Afghanistan, en voortdurende bezuinigingen op defensie in Europa en Canada.

Het was een tijd waarin tal van Europese NAVO-lidstaten, en ook Canada, het zogeheten vredesdividend aan andere zaken dan defensie uitgaven. Volgens recente schattingen van McKinsey bedraagt dat vredesdividend maar liefst 8,6 biljoen (8600 miljard) Amerikaanse dollar.¹ De achterliggende gedachte was: als er geen bedreiging is, waarom zouden we dan investeren in onze defensie? De politiek moet voortdurend complexe beslissingen nemen over hoe de middelen moeten worden ingezet, en men dacht zich niet om defensie te hoeven bekommeren. Europa en Canada dachten dat ze wel konden weggkomen met het absolute minimum, en soms zelfs dat niet.

Toen ik in 2017 Commandant van de Nederlandse Strijdkrachten werd, begon die opvatting langzaam te veranderen. Er werd niet verder bezuinigd en de overheid begon heel geleidelijk weer geld in defensie te steken. Waarom? Omdat na de onwettige invasies van Rusland in Georgië (2008) en de Krim (2014) de NAVO-lidstaten tot het besef kwamen dat Rusland opnieuw een bedreiging voor het bondgenootschap kon worden. De Russische politieke top zette het ‘traditionele Rusland’ af tegen het ‘decadente, zondige Westen’. Het buitenlandse beleid van Rusland was erop gericht de veiligheidsorde te saboteren die na de Koude Oorlog in Europa was ontstaan, waarbij elk land zijn eigen veiligheidsregelingen kon bepalen. De invallen in Georgië en de Krim maakten duidelijk dat Rusland niet terugschrok voor het inzetten van bruto geweld om zijn doel te bereiken.

Om die reden werden staatshoofden van NAVO-lidstaten het in 2014 op de top in Wales eens over het stoppen van de neergang van de defensie-uitgaven. Er werd besloten om de defensiebudgetten geleidelijk om te buigen richting 2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in de volgende tien jaar.² In 2018 gaf de militaire top van de lidstaten het startschot voor een volledig gewijzigde defensiestrategie

en -planning. Het doel daarvan was de NAVO voor te bereiden op een nieuw tijdperk van collectieve verdediging. Die veranderingen waren hard nodig, omdat collectieve verdediging iets heel anders is dan crisisbeheersing. Bij dat laatste bepalen wij zelf wanneer, waar en hoelang we aan een missie of een operatie deelnemen. We stellen zelfs vooraf een ambitieniveau vast. Als we ons om politieke redenen aan iets willen onttrekken, vinden we een manier om dat te doen. Maar bij collectieve verdediging worden de volgorde der gebeurtenissen en de start van het conflict door de tegenstander, en niet door ons bepaald. We moeten voorbereid zijn op een aanval in elk mogelijk militair domein: land, lucht, zee, cyber en ruimte. We moeten er ook rekening mee houden dat de aanval overal vandaan kan komen, en op elk tijdstip. We moeten bovendien voorbereid zijn op een combinatie van aanvallen, die tegelijkertijd kunnen plaatsvinden. In deze nieuwe tijd moet het bondgenootschap zich krachtadig gaan richten op een heel andere manier van oorlog voeren: van het voeren van ‘oorlogen naar keuze’ moeten we overgaan op het winnen van ‘oorlogen uit noodzaak’.

Toen ik in juni 2021 op het hoofdkwartier van de NAVO met mijn werk begon, was de verschuiving in de richting van collectieve verdediging al gaande. Mijn rol als voorzitter van het Militair Comité van de NAVO bestond uit het bijeenbrengen van de Commandanten der Strijdkrachten van alle lidstaten. Zij moesten de politieke leiders van de lidstaten van de NAVO zonder politieke inmenging van advies dienen over hoe het bondgenootschap zich het beste van zijn afschrikkings- en verdedigingstaak kon kwijten. Ik werd door de Commandanten der Strijdkrachten gekozen om als katalysator te fungeren voor de militaire leiders van de NAVO, en hun stem te zijn in politieke gremia. Ook moest ik ervoor zorgen dat de 3,4 miljoen mannen en vrouwen in uniform konden beschikken over alles wat nodig was voor het beschermen van wat ons dierbaar is. Zoals mijn 92-jarige moeder op haar sterfbed zei: ‘Mijn taak was om de kikkers in de kruiwagen te houden.’

Het Militair Comité van de NAVO

- Het Militair Comité is de primaire bron van via consensus verkregen militair advies aan de Noord-Atlantische Raad en de Nucleaire Planning Groep over beleid en strategie op militair gebied. Die adviezen dienen als leidraad voor de twee Strategische Bevelhebbers: de SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) en de SACT (Supreme Allied Commander Transformation).
- Het Comité is dus de essentiële schakel tussen de politieke besluitvormers en de militaire structuur van de NAVO.
- Het Militair Comité is verantwoordelijk voor het vertalen van politieke beslissingen en richtlijnen in militaire opdrachten en voor het aanbevelen van maatregelen die noodzakelijk worden geacht voor het verdedigen van het NAVO-grondgebied.
- Het Comité ontwikkelt ook strategisch beleid en plannen, en bereidt elk jaar een langetermijn-inschatting voor van de militaire slagkracht van landen en gebieden die een risico vormen voor de belangen van de NAVO.

- Het Militair Comité vergadert onder leiding van zijn voorzitter frequent op het niveau van de nationale militaire vertegenwoordigers, en minstens drie keer per jaar op het niveau van de Commandanten der Strijdkrachten.

Toen ik in 2021 aantrad, was men op militair niveau al bezig met het vertalen van de nieuwe strategieën in gedetailleerde regionale plannen, en in het opstellen van een volledige lijst van alles wat we in militaire zin daarvoor nodig zouden hebben. Op dat moment aarzelden de mensen aan de politieke kant van het hoofdkwartier nog steeds of Rusland wel een bedreiging kon worden genoemd. Gedurende mijn eerste jaar veranderde die houding. Door de groeiende stroom inlichtingen over de voorbereidingen die Rusland trof voor de grootschalige invasie, was het vrijwel onmogelijk om de bedoelingen van het land langer te ontkennen. Op politiek niveau begon men steeds meer te beseffen dat Rusland niet langer een ‘partner voor vrede’ was, en dat we heel goed weer te maken konden krijgen met een massale aanval op NAVO-grondgebied.

In de maanden die aan 24 februari 2022 voorafgingen, werden op alle mogelijke niveaus diplomatieke initiatieven ontplooid. De leiders van de NAVO-lidstaten uitten ernstige zorgen over het feit dat de Russen in 2014 illegaal de Krim en de bezette delen van Donetsk en Loehansk hadden geannexeerd en nu bezig waren een troepenmacht van bijna 200.000 man te stationeren aan de grens tussen Rusland en Oekraïne en tussen Wit-Rusland en Oekraïne. De Russische leiders op hun beurt ontkenden in alle toonaarden de NAVO-inlichtingen. Ze beweerden dat het louter ging om routine-oefeningen en beklagden zich over het gebrek aan respect en over het wantrouwen dat het Westen aan de dag legde ten aanzien van hun land. Ze gooiden het op de bekende ‘russofobie’.

Zal Poetin het echt doen? Dat was de vraag die door ieders hoofd ging. En als we al twijfelden aan het antwoord op die vraag, dan hoefden we alleen maar naar de Russen zelf te luisteren. In januari 2022, een maand voor de grootschalige invasie, vond er overleg plaats tussen de NAVO en Rusland in een historische bijeenkomst van de NAVO-Rusland Raad. Tot mijn verbazing was de Russische delegatie slecht voorbereid en kwamen hun uitspraken ongecoördineerd over. Dit waren niet de

toponderhandelaars die ik had verwacht. Wat de Russen zeiden week zelfs zo sterk van de werkelijkheid af, dat onze NAVO-bondgenoten slechts met verbazing en kalme weerlegging reageerden. Rusland beweerde, onder meer, ten onrechte dat de NAVO verantwoordelijk was voor het uiteenvallen van Joegoslavië in 1991-1992. We waren niet voorbereid op deze totaal verdraaide voorstelling van zaken. En toch reageerde het bondgenootschap eensgezind op deze aantijgingen. Een voor een vroegen Kroatië, Montenegro, Noord-Macedonië en Slovenië het woord en legden de Russische delegatie uit hoe het werkelijk was gegaan. Hun landen hadden onderling strijd geleverd en de NAVO was hen te hulp geschoten en had een einde gemaakt aan de bloedige gevechten.

Daarna somde de Russische delegatie op wat zij van de NAVO verlangden, gebaseerd op hun schriftelijke ultimatum van december 2021. Dat hield een verbod in dat Oekraïne en andere landen die ooit deel hadden uitgemaakt van de Sovjet-Unie lid zouden worden van de NAVO; daarnaast moest de NAVO zijn troepen en wapens weghalen uit de Midden- en Oost-Europese landen die na 1997 tot het bondgenootschap waren toegetreden.

Beide eisen waren onaanvaardbaar voor de NAVO. De lidstaten verdedigden resoluut het opendeur-beleid van de NAVO als een fundamenteel principe, en al even resoluut het recht van de NAVO om zelf de militaire opstelling te bepalen.³ Als er troepen en militaire infrastructuur werden weggehaald uit lidstaten, zou er een tweederangs NAVO-lidmaatschap ontstaan voor leden die zich na 1997 hadden aangesloten. Dat was voor de NAVO onaanvaardbaar. De bijeenkomst van de NAVO-Rusland Raad van januari 2022 maakte duidelijk hoe ver de NAVO en Rusland uit elkaar waren gegroeid, en de kloof zou nog groter worden. Toen de Russen begonnen met het aanvoeren van zakken bloed naar de grens met Oekraïne wisten we absoluut zeker dat ze zich opmaakten voor een offensief, want bloed is duur en kan maar beperkte tijd worden bewaard. In de nacht van 24 februari verbrijzelden de rupsbanden van de Russische T-72- en T-90-tanks het complete systeem van vreedzame conflictoplossing, en ook de gehele internationale diplomatie die de afgelopen decennia was opgebouwd.

We weten niet hoe en wanneer de oorlog in Oekraïne afloopt. Maar ook al wordt de oorlog in Oekraïne beëindigd, Rusland zal een bedreiging blijven

voor ons bondgenootschap. De Russen zullen ofwel gesterkt zijn door hun overwinning, ofwel gefrustreerd door hun verlies. En Rusland staat niet alleen in zijn agressieve benadering. Het wordt actief gesteund door allerlei andere autocratische landen. Een samenwerking tussen landen die we CRINK zijn gaan noemen (China, Rusland, Iran en Noord-Korea) levert geld, wapens, technologie en zelfs troepen.⁴ Voor Noord-Korea en Iran is hulp bieden aan Rusland een kans om zich te bevrijden van een decennia durend isolement, verdeeldheid te zaaien en de democratie in andere landen af te breken met als doel in eigen land het autocratische bewind te bestendigen. De relatie tussen Rusland en China is potentieel nog gevaarlijker. Deze 'onbegrensde samenwerking' zal nog tientallen jaren gevolgen hebben voor onze veiligheid. China is met ongekennde snelheid en inzet bezig zijn militaire arsenaal te vergroten en te versterken, en het zoekt steeds vaker de confrontatie met de Verenigde Staten in de race om het wereldleiderschap. Een van de redenen dat China Rusland steunt in de oorlog tegen Oekraïne is het uitputten van de machtsmiddelen van Europa en Noord-Amerika. Als Rusland alle machtsmiddelen inzet, te weten diplomatieke, informationele, militaire en economische,