

Rusland na Oekraïne

De gevolgen van het Russische regeneratievermogen en ontwikkelingen in Oost-Europa voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht

Clingendael Rapport

Dick Zandee
Roman de Baedts



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Rusland na Oekraïne

De gevolgen van het Russische regeneratievermogen en ontwikkelingen in Oost-Europa voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht

Dick Zandee
Roman de Baedts

Clingendael Rapport
Januari 2025

Januari 2025

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverbeeld © Clingendael

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.


De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.


The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 [@clingendaelorg](#)

 [The Clingendael Institute](#)

 [The Clingendael Institute](#)

 [clingendael_institute](#)

 [Clingendael Institute](#)

Email: info@clingendael.org

Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Dick Zandee leidt het Programma Security & Defence bij de onderzoeksafdeling van het Instituut Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op Europese veiligheids- en defensievraagstukken, EU en NAVO, de toekomst van krijgsmachten en capaciteitsontwikkeling, de defensie-industrie en andere veiligheidsthema's.

Roman de Baedts is Researcher bij de Security Unit van Clingendael, werkzaam binnen het Security & Defence Programma. Zijn onderzoek richt zich op Europese veiligheids- en defensievraagstukken, de toekomst van krijgsmachten en capaciteitsontwikkeling en de oorlog in Oekraïne.

Inhoud

Inleiding	1
1 Russisch regeneratievermogen	2
Demografische ontwikkelingen	3
Economisch vermogen	4
Industriële capaciteit	5
Militair-strategische ontwikkelingen	6
Conclusie	9
2 De politiek-strategische posities van Finland, de Baltische Staten en Polen	10
Finland	11
Baltische Staten	12
Polen	13
Conclusie	14
3 De gevolgen voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht	16
Gevolgen Russisch regeneratievermogen	16
Gevolgen ontwikkelingen in Finland, de Baltische Staten en Polen	18
Conclusies	20
Conclusies voor defensie / krijgsmacht	20
Conclusies voor de landmacht	20

Inleiding*

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne heeft zich ontwikkeld tot een slijtageslag, wat betreft het gewapend treffen maar ook voor de inzet van nieuwe militairen, wapensystemen en munitie. Over het 'hoe en wanneer' van beëindiging van de oorlog valt niets te zeggen, maar ooit gaat dit gebeuren. De meeste Rusland-deskundigen achten het onwaarschijnlijk dat Moskou het antiwesterse en anti-NAVO beleid zal opgeven.¹ Daarvan uitgaand, rijst de vraag hoe onder voortduring van de geopolitieke spanningen met Rusland de dreiging zich zal manifesteren in de toekomst. 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.

Aan 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 rapport analyseert de gevolgen van het regeneratievermogen van de Russische strijdkrachten en de politiek-strategische posities van Finland, de Baltische Staten en Polen voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder voor de landmacht. De methodologie bestaat uit literatuur- en bronnenonderzoek, op basis waarvan input papers zijn opgesteld die besproken zijn in drie expertbijeenkomsten. De eerste bespreking was gewijd aan het Russische militaire regeneratievermogen. De tweede expertbijeenkomst behandelde de politiek-militair strategische ontwikkelingen van de vijf (Noord-) Oost-Europese NAVO-landen. De derde bijeenkomst richtte zich op de synthese: hoe werken de geconstateerde ontwikkelingen uit op de Nederlandse defensie, in het bijzonder op de landmacht? Het rapport volgt deze driedeling van de besprekingen. De uitkomsten van deze expertbijeenkomsten zijn verwerkt in dit rapport. De auteurs bedanken alle deelnemers aan de drie expertbijeenkomsten voor hun waardevolle opmerkingen en inbreng.

* De auteurs bedanken Kaspar Pucek, Research Fellow bij Instituut Clingendael, voor zijn belangrijke bijdragen aan het onderzoek van de onderdelen "Demografische ontwikkelingen", "Economisch vermogen" en "Industriële capaciteit" in hoofdstuk 1 en het onderdeel "Polen" in hoofdstuk 2.

1 John Tefft & William Courtney, '[Russia's Imperial Ambitions Are a Clear Threat to NATO](#)', RAND – commentary, 1 November 2024; Nicolas Camut, '[Putin could attack NATO in 5 to 8 years](#)', [German defense minister warns](#)', Politico, 19 January 2024.

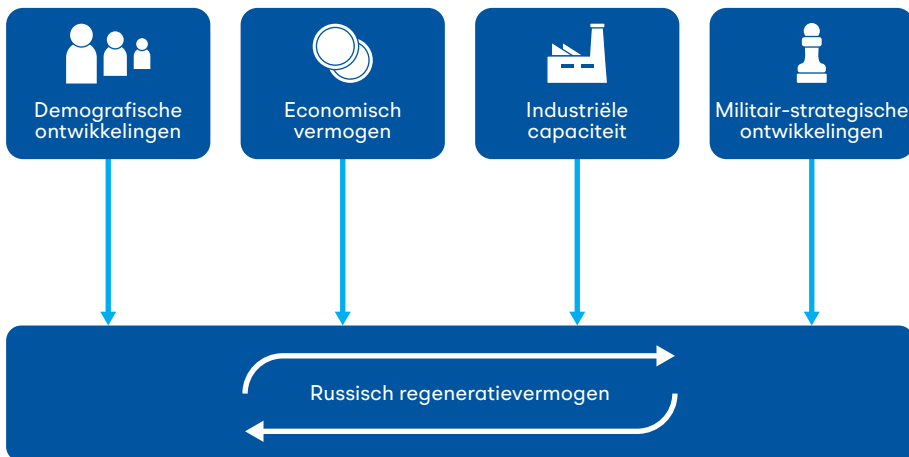
1 Russisch regeneratievermogen

Rusland zet de oorlog tegen Oekraïne onverminderd voort, maar ooit zal deze eindigen. Niemand kan nu met zekerheid zeggen hoe en wanneer dit zal geschieden. Om die reden is een aantal aannames nodig om de vraag over het Russische militaire regeneratievermogen na de oorlog te kunnen beantwoorden. Voor dit onderzoek zijn drie aannames van toepassing:

- i Rusland heeft de oorlog ‘gewonnen’ in de zin van een voor Rusland aanvaardbaar resultaat (dus geen Oekraïense overwinning).
- ii Rusland blijft de NAVO als aartsvijand beschouwen.
- iii Rusland is economisch niet geïsoleerd en blijft handeldrijven (import en export).

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de volgende vraag: wat zijn de bepalende factoren voor het regeneratievermogen van de Russische krijgsmacht en welke ontwikkelingen zijn te verwachten? Daarbij worden de volgende deelvragen gesteld:

- a Hoe beïnvloeden de *demografische ontwikkelingen* in Rusland het regeneratievermogen? Welke maximale aantallen militairen (beroeps/ dienstplichtig) zijn reëel?
- b Welke *economische en financiële ontwikkelingen* zijn waarschijnlijk? Welke mogelijkheden of beperkingen leveren deze op voor het regeneratievermogen?
- c Wat is de *defensie-industriële en technologische capaciteit* van Rusland op de langere termijn? In welke mate zal Rusland zelfvoorzienend zijn of afhankelijk blijven van andere landen?
- d Welke *militair-strategische ontwikkelingen* in Rusland zijn te verwachten, mede n.a.v. geleerde lessen uit de oorlog in Oekraïne?



Demografische ontwikkelingen

- De demografische ontwikkelingen in Rusland zijn – net als in veel Europese landen – niet gunstig. De bevolkingsgroei was al gestagneerd en wordt door de oorlog verder aangetast. Ook verandert de etnische samenstelling binnen Rusland door migratie, wat de gevechtsbereidheid van de bevolking negatief kan beïnvloeden. Daarnaast zijn de grootschalige verliezen in de oorlog in Oekraïne negatief voor het regeneratievermogen.²
- De Russische bereidheid voor het voeren van een ‘totale oorlog’ is in dit kader cruciaal. De Russische Federatie heeft niet de capaciteit om een grootschalig ‘Koude Oorlog’-conflict te voeren – een aanval tegelijk op alle mogelijke fronten tegen de NAVO – maar wel genoeg demografisch vermogen om een krijgsmacht op te bouwen voor een specifiek type oorlog (regionaal, tegen een beperkt aantal NAVO-bondgenoten).³
- Rusland past zich ook in het kader van regeneratie aan de omstandigheden aan. Zo is de hoge gemiddelde leeftijd van soldaten aan het front in Oekraïne (43) toe te wijzen aan een wens om de bevolkingsgroei zo min mogelijk verder te beperken.⁴

2 Bat Chen Druyan Feldman & Arkady Mil-Man, ‘[The War in Ukraine: Exacerbating Russia’s Demographic Crisis](#)’, INSS, 22 August 2023; The Economist, ‘[Russia’s population nightmare is going to get even worse](#)’, 4 March 2023.

3 Dmytro Basmat, ‘[Polish official: Russia could attack NATO within 3 years](#)’, 5 December 2023.

4 Jamie Dettmer, ‘[Ukraine: A struggle for the ages](#)’, Politico, 23 February 2024.

- 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.

Economisch vermogen

- Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn de defensie-uitgaven van de Russische staat fors toegenomen. 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 aan het toenemen is, houdt Rusland voorlopig vast aan de markteconomie en heeft door de zuinige overheidsuitgaven aan het begin van de eeuw ruimte gecreëerd om tijdelijk de hogere uitgaven aan defensie te kunnen opvangen.⁶
- Het Kremlin is zich goed bewust van de cruciale factoren die van belang zijn om eventuele onrust in de samenleving te beperken. Zo zijn de pensioenhervormingen afgezwakt door Poetin. Om de bevolking achter zich te houden zijn er uitgaven, zoals voor de sociale zekerheid, waarvoor het Kremlin voorlopig geen aanpassingen wil doorvoeren. Het is bovendien nog niet nodig geweest om aan deze knoppen te draaien, want er zit nog voldoende rek in de staatsfinanciën.⁷
- 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 grootschalige impact zouden hebben op de Russische economie (bijvoorbeeld d.m.v. 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.

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 January 2024.

7 RM Staff, [‘Russia’s Money for Ukraine War Won’t Run Out Anytime Soon, Economists Say’](#), Russia Matters, 3 February 2023.

- 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

Industriële capaciteit

- Als gevolg van het gebrek aan productiecapaciteiten heeft Rusland drones uit Iran, tanks en andere gepantserde voertuigen uit Belarus en grote hoeveelheden artilleriemunitie uit Noord-Korea⁸ geïmporteerd, maar leunt het toch bovenal sterk op wapendepots uit de Sovjettijd. Het is immers eenvoudiger om bijvoorbeeld oude wapens (waaronder tanks) af te stoffen en enigszins te moderniseren dan om nieuwe te produceren. Dit gaat natuurlijk wel ten koste van de kwaliteit van het wapentuig dat Rusland in het veld brengt.
- De bodem van de Russische wapenvoorraden uit het Sovjettijdperk komt in zicht. Huidige schattingen zijn dat deze van oorspronkelijk 1,5-2 jaar naar beneden moeten worden gesteld naar nog een jaar aan voorraden.
- Hoewel Rusland er ondanks de Westerse sancties toch in slaagt om precisieraketten te produceren, lijkt het gestaag door zijn voorraden heen te raken en niet snel genoeg nieuwe raketten te kunnen produceren om de hoge intensiteit van inzet van de afgelopen jaren te kunnen volhouden (hoewel precieze data hierover ontbreken).⁹ Sancties maken het voor Rusland ook erg moeilijk om geavanceerde gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters te produceren.¹⁰ Ook ontbreekt het Rusland aan de capaciteiten om oorlogsschepen te bouwen ter compensatie van de aanzienlijke verliezen van de Zwarte Zeevloot.¹¹
- Ondanks het feit dat Rusland in 2023 erin is geslaagd om de militaire bevoorrading aanzienlijk te verbeteren, heeft het land een beperkte militaire productiecapaciteit die grote investeringen zou vereisen om haar significant

8 Recentelijk is ook sprake van inzet van Noord-Koreaanse militairen, zie: Julian E. Barnes, Eric Schmitt & Michael Schwartz, [‘50,000 Russian and North Korean Troops Mass Ahead of Attack, U.S. Says’](#), *The New York Times*, 10 November 2024; NOS, [‘NAVO-baas Rutte: Noord-Koreaanse troepen in Russische grensregio Koersk’](#), 28 October 2024.

9 Max Bergmann et al., [‘Out of Stock? Assessing the Impact of Sanctions on Russia’s Defense Industry’](#), CSIS, 14 April 2023, pp. 7-9.

10 Andras Racz, Ole Spillner en Guntram Wolff, [‘Russia’s War Economy’](#), DGAP, 14 February 2023; Pavel Luzin, [‘Russia’s Military Industry Forecast 2023-2025’](#).

11 Andras Racz, Ole Spillner en Guntram Wolff, [‘Russia’s War Economy’](#), DGAP, 14 February 2023.

op te schroeven. Het is veelzeggend dat het Kremlin er tot nu toe niet voor lijkt te kiezen om dat te proberen. De voorkeur gaat vooralsnog uit naar optimale benutting van de bestaande productiecapaciteiten dan wel deze marginaal uit te breiden.

- Wellicht de meest belangrijke beperking van de productiecapaciteit van de Russische wapenindustrie ligt op het gebied van de munitieproductie.¹² Daarnaast valt de productie van nieuwe grondwapensystemen tegen. Onder meer m.b.t. de productie van tanks en artillerie is de Russische industrie vooral gefocust op het repareren en *upgraden* van bestaande stukken, terwijl de jaarlijkse productie van hoogwaardig materieel niet voldoende is voor het opbouwen van grootschalige voorraden de komende jaren. Dit kan het Russische vermogen beperken om een *sustained conflict* (conventioneel) met de NAVO te voeren.
- Rusland heeft met betrekking tot de oorlogsindustrie geïnvesteerd in het opschalen van kwantitatieve productie boven kwaliteitsmiddelen. ‘Massa’ is echter een wapen, en daar waar NAVO-lidstaten kiezen voor kwaliteit in deze afweging, zal een kosten-efficiëntere oplossing gevonden moeten worden tegen de grootschalige capaciteit van relatief lage kwaliteit-Russische wapens (o.a. in de luchtafweercapaciteit).

Militair-strategische ontwikkelingen

- Schattingen van experts lopen uiteen over de exacte tijdsduur, maar er is consensus dat de Russische militaire sterkte na beëindiging van de oorlog met Oekraïne binnen enkele jaren (1-3) weer op een niveau zal zijn om een serieuze dreiging te vormen voor de NAVO. Weliswaar heeft Rusland veel militair personeel verloren en dit betreft voor het merendeel gevechtssoldaten. Het aantal militairen zal door de aanwas van dienstplichtigen snel weer op niveau komen.
- Het vervangen van het beroepspersoneel duurt langer, al betreft dat vooral relatief snel op te leiden soldaten voor gevechtsfuncties. Vooral de kwaliteit van het officierenbestand zal voorlopig lager zijn door het grote aantal gesneuvelden. De algehele *getraindheid* van het personeel zal na afloop van de oorlog lager zijn, maar kan binnen afzienbare termijn worden

12 Jack Watling en Nick Reynolds, ‘[Russian Military Objectives and Capacity in Ukraine Through 2024](#)’, RUSI, 13 February 2024.

teruggebracht naar een vergelijkbaar niveau. Bovendien is er relevante gevechtservaring opgedaan, kennis verworven over westerse systemen en zijn er lessen geleerd over inzet van moderne middelen als drones. Dit zal de kwaliteit van de krijgsmacht ten goede komen.

- De Serdjoekov-hervormingen van de periode 2008-2012 zijn grotendeels teruggedraaid. Zo wordt er teruggekeerd naar de klassieke divisiestructuur. Het behoud van het *Battalion Tactical Group* (BTG)-concept binnen de klassieke divisiestructuur is echter te verwachten, mede omdat het vullen van nieuwe eenheden met volledig beroepspersoneel lastig is.
- Door de formatie van meerdere nieuwe eenheden (twee legers met 14 divisies en 16 brigades) zal de Russische krijgsmacht op papier aanmerkelijk groter zijn dan voor de oorlog, waarbij de mogelijkheid bestaat om d.m.v. extra mobilisatie snel op te kunnen schalen indien nodig.¹³
- Rusland heeft wijzigingen doorgevoerd in de *Command & Control* (C2)-structuur van de krijgsmacht. Als reactie op de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO is het Westerse Militaire District (WMD) gesplitst in de regio's 'Moskou' (MMD) en 'Leningrad' (LMD).¹⁴ Dit zal de directe aansturing van maritieme en luchteenheden verbeteren, maar gaat mogelijk ten koste van het *joint* optreden – waarbij aangetekend dat deze in het huidige model niet goed werkte.
- De strategische en operationele bereidheid in de vorm van logistiek is in de oorlog in Oekraïne niet zo goed gebleken als verwacht, maar dit heeft ook te maken met de beperkte voorbereidingen. Het is onduidelijk in welke mate dit het geval zal zijn in een mogelijk conflict met de NAVO. Wel is de operationele verplaatsing, zeker in verdedigende context, tot dusver erg succesvol gebleken.
- De Russische strategische capaciteiten zijn ongeschonden. De Russische luchtmacht heeft in Oekraïne een aantal kostbare verliezen geleden op het gebied van personeel en materieel.¹⁵ Toch is de verwachting dat aan slagkracht maar weinig is ingeboet; Rusland heeft nog steeds een aanzienlijk

13 Seth G. Jones, '[In the Shadow of Ukraine: Russian Concepts of Future War and Force Design](#)', CSIS, 29 September 2023.

14 Anna Maria Dwyer, '[Russia's Armed Forces Two Years After the Full-Scale Invasion of Ukraine](#)', PISM, 28 February 2024.

15 David Axe, '[Shooting Down 11 Jets In 11 Days, Ukraine Nudges The Russian Air Force Closer To Organizational Death-Spiral](#)', *Forbes*, 29 February 2024.

aantal gevechtsvliegtuigen.¹⁶ In de oorlog in Oekraïne heeft de Russische luchtmacht eerst een relatief kleine rol gespeeld, mede door strategische fouten. In een mogelijk conflict tegen de NAVO hoeft dit niet het geval zijn. Het maritieme vermogen in de Zwarte Zee is aanzienlijk verminderd door Oekraïense treffers, maar de Russische Noordelijke Vloot (Kola schiereiland) is onaangetast.

- De Russische luchtverdediging opereert in Oekraïne minder succesvol dan verwacht. Dit komt doordat onderlinge communicatie ontbreekt bij het wegvallen van de gelaagdheid. De verwachting is dat de luchtverdediging tegen de NAVO beter op orde zal zijn, hoewel de gevreesde Anti-Access/Area Denial (A2/AD) capaciteiten mogelijk zijn overschat.¹⁷
- De Russische strategische adaptatie wordt in de oorlog in Oekraïne succesvol toegepast. Zo is Rusland in staat om lessen uit de oorlog snel op industriële schaal mee te nemen.¹⁸ Een voorbeeld hiervan is de opgezette productie van drones (zowel Lancet als FPV-drones),¹⁹ die ook op tactisch niveau grootschalig worden ingezet, en de ontwikkelingen in elektronische oorlogsvoering.
- De landstrijdkrachten en Special Operations Forces (SOF)-eenheden hebben in de oorlog de grootste verliezen geleden.²⁰ Echter, het personeel zal worden aangevuld.
- Ondanks de hierboven beschreven wijzigingen zijn de filosofie en de grondbeginselen van het Russische optreden niet veranderd.²¹ De verwachting is dat het zo zal blijven.

16 Jack Watling en Nick Reynolds, '[Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine](#)', RUSI, 19 May 2023.

17 Ian Williams, '[The Russia – NATO A2AD Environment](#)', *Missile Threat – CSIS Missile Defense Project*, 3 January 2017; Professor Justin Bronk, '[The Mysterious Case of the Missing Russian Air Force](#)', RUSI, 28 February 2022; Chatham House, '[Myths and misconceptions around Russian military intent](#)', 14 July 2022.

18 Mick Ryan, '[Russia's Adaptation Advantage](#)', *Foreign Affairs*, 5 February 2024. Andrew S. Bowen, '[Russian Military Performance and Outlook](#)', *Congressional Research Service*, 8 March 2024.

19 Nieuwsuur, '[Hoe drones de oorlog veranderen](#)', NOS en NTR, 16 maart 2024.

20 U.S. Office of the Director of National Intelligence, '[Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community](#)', 5 February 2024.

21 Randy Noorman, '[The Russian Way of War in Ukraine: A Military Approach Nine Decades in the Making](#)', *Modern War Institute at West Point*, 15 June 2023.

- Ook de mentale component binnen de Russische strijdkrachten blijft een cruciaal aspect. De Russische cultuur verschilt hierin t.o.v. NAVO-krijgsmachten. Zo hebben de beruchte ontgroeningsrituelen een negatieve impact op het mentale welzijn en onderlinge vertrouwen van soldaten, maar zijn zij desondanks in staat gebleken om onder erbarmelijke omstandigheden grotendeels te blijven vechten. Wel is corruptie een blijvend probleem binnen de Russische krijgsmacht en maatschappelijke cultuur. Dit zal vermoedelijk zo blijven en dit schaadt ook het regeneratievermogen.

Conclusie

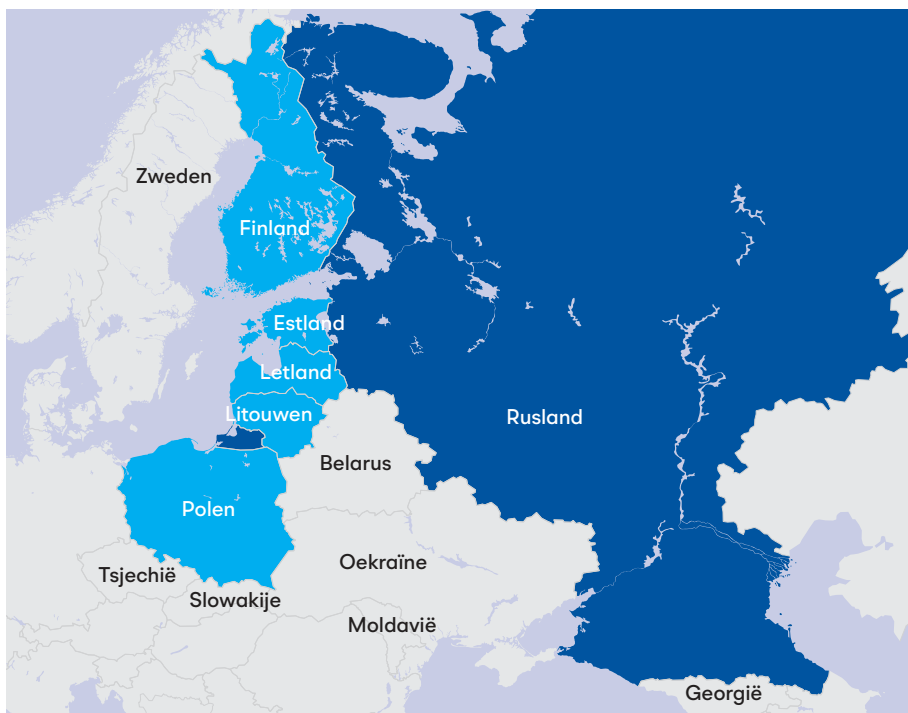
Het is uitermate lastig om een concrete termijn te bepalen wanneer de Russische krijgsmacht op het gewenste niveau (van voor de oorlog plus de aangekondigde uitbreiding) zal zijn teruggebracht. Dit hangt immers af van het door Rusland gewenst geachte niveau, dat deels wordt beïnvloed door de capaciteiten van de NAVO.

Daarnaast hangt regeneratie onder meer af van de bereidheid van het Kremlin om hierin te blijven investeren, waarbij de financieel-economisch omstandigheden eerder slechter dan beter zullen worden. Ook de gevolgen van mogelijk toenemende Westerse maatregelen zullen invloed hebben. Uiteraard zijn de duur en het verloop van de oorlog in Oekraïne van groot belang.

De demografische, economische en industriële factoren hebben – in onderlinge samenhang – grote invloed op het regeneratievermogen van de Russische krijgsmacht. Zo loopt de militaire industrie tegen een tekort aan mankracht aan. De oorsprong ligt in de snelle stijging van salarissen door de oorlogsrekruteringen en de hoge personele verliezen in het conflict zelf. Bovendien is de term ‘adaptatie’ accurater dan regeneratie, aangezien een toekomstige Russische krijgsmacht een andere vorm zal krijgen dan voor de oorlog in Oekraïne. Na beëindiging van de oorlog in Oekraïne zal Rusland in staat zijn om binnen 1-3 jaren een krijgsmacht op de been te brengen die een concrete bedreiging kan vormen voor NAVO-lidstaten.

2 De politiek-strategische posities van Finland, de Baltische Staten en Polen

Vanwege hun geografische ligging – grenzend aan de Russische Federatie of Belarus – zijn Finland, de Baltische Staten en Polen van bijzonder belang voor de Europese veiligheid, voor de behoeftstelling van de *deterrence and defence posture* van de NAVO en daarmee voor de militaire bijdragen van de bondgenoten, waaronder Nederland. De bijdragen van de Nederlandse landmacht aan de *enhanced Forward Presence* (eFP) in Litouwen maakt deze NAVO-lidstaat van bijzonder belang. In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: hoe ontwikkelen de politiek-strategische posities van Finland, de Baltische Staten en Polen zich in de toekomst ten aanzien van Rusland en wat zijn hun verwachtingen van de NAVO? Wat is te verwachten van hun beroep op andere NAVO-bondgenoten om hen bij te staan: met welk soort strijdkrachten en waar?



Finland

- Met het lidmaatschap van de NAVO heeft Finland definitief gebroken met het verleden dat zich sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog kenmerkte door niet-gebondenheid met een militaire verdedigingsorganisatie.
- Vanwege de oorlog in Oekraïne kan Rusland momenteel Finland over land niet ernstig bedreigen, maar dat kan in de toekomst veranderen. Met de ong. 1340 km lange grens met de Russische Federatie blijft Finland kwetsbaar voor de militaire dreiging van Rusland, al zal de vereiste troepenopbouw wel de nodige waarschuwingstijd opleveren.
- Op korte termijn vormen hybride dreigingen (cyber, desinformatie,²² sturen van ‘migranten’,²³ inspelen op de Russischtalige minderheid, etc.) de grootste uitdaging, waarop Finland goed voorbereid is met de *whole-of-society* benadering van veiligheid en defensie. Van het laatste kunnen bondgenoten, waaronder Nederland, nog veel leren.
- In het *Government report on Finnish foreign and security policy* neemt de NAVO de centrale plaats in.²⁴ Daarnaast is *values based realism* een speerpunt.
- Met de lange traditie van zelfverdediging – een groot mobilisabel vermogen;²⁵ veel artillerie en andere zware bewapening²⁶ – is het onwaarschijnlijk dat Finland zal vragen om permanente stationering van NAVO-strijdkrachten op het eigen grondgebied.
- Wel zal Finland waarschijnlijk ‘oefengebied’ worden voor de NAVO, onder meer voor het testen van militaire mobiliteit, maar ook ter ondersteuning van de afschrikking door de NAVO en van de verdediging van Finland.
- Vanwege de historische banden werkt de Finse krijgsmacht nauw samen met Zweden.
- Operationele samenwerking met andere bondgenoten krijgt allereerst gestalte in de *Joint Expeditionary Force* (JEF) waarvan het Verenigd Koninkrijk de *lead nation* is. Voordeel van de JEF is dat er minder landen

22 Sophie Himka, [‘Analyzing Finland’s and NATO’s Cybersecurity Strategies’](#), University of Washington, 20 October 2023.

23 Essi Lehto, [‘Finland says thousands of migrants are seeking to enter via Russia’](#) Reuters, 20 February 2024.

24 [‘Government report on Finnish foreign and security policy’](#), Finnish Government, 20 June 2024.

25 Steven Erlanger, [‘When Russia is your Neighbour, Self-defence is Everyone’s Concern’](#), The New York Times, 4 October 2023.

26 [‘The Military Balance 2024’](#), International Institute for Strategic Studies, pp. 88-89.

deelnemen. Inzet van de JEF vereist bovendien geen unaniem besluit van de NAVO Raad. Dat maakt besluitvorming over gebruik van de JEF in hybride situaties eenvoudiger. Nederland neemt met het Korps Mariniers deel aan de JEF. De JEF kan ook een rol spelen in counter-hybrid, bijv. voor versterking van grensbewaking en een signaal van afschrikking geven.

Baltische Staten

- Mede door de historische ervaringen (onderdeel van Tsaristisch Rusland en van de Sovjetunie, inclusief de vele wandaden begaan door de bezetter) is Rusland voor de Baltische Staten een existentiële dreiging. In de betreffende landen is de vraag niet 'of' Rusland gaat aanvallen, maar 'wanneer'.
- De aanwezigheid van belangrijke Russischtalige minderheden in vooral Estland en Letland maakt de Baltische Staten (in vergelijking met Finland en Polen) veel meer een potentieel theater voor Russische agressie, mogelijk in de vorm van hybride activiteiten.²⁷
- Het potentieel voor beïnvloeding van Russischtalige inwoners ligt vooral bij de oudere generaties. Jongere Russischtaligen kiezen nadrukkelijk voor een toekomst in de EU.
- Door gebrek aan strategische diepte en de beperkte omvang van de eigen strijdkrachten blijven de Baltische Staten afhankelijk van de NAVO-bondgenoten, ook nadat de *enhanced Forward Presence* (eFP) is versterkt van de *battlegroups* naar gevechtsbrigades als uitwerking van de vervanging van *deterrence by punishment* door *deterrence by denial* (Verklaring van de NAVO-top van Vilnius, juli 2023).
- Stationering van Russische kernwapens in Belarus staat niet hoog op de lijst van de Baltische Staten, immers Rusland kan deze landen met andere tactische kernwapens – gestationeerd in Kaliningrad of elders in de Russische Federatie – al lang bedreigen.
- Gezien de ligging hebben de Baltische Staten grote behoefte aan bondgenootschappelijke versterkingen m.b.t. luchtverdediging en ook het vermogen om de Russische A2/AD bubbels te ontregelen om de bron van afgevuurde raketten en gevechtsvliegtuigen aan te grijpen.

27 Henrik Praks, '[Russia's hybrid threat tactics against the Baltic Sea region: From disinformation to sabotage](#)', Hybrid CoE, May 2024.

- De Nederlandse bijdrage aan eFP wordt zeer gewaardeerd. In Litouwen is het besef groot dat Nederland – na *lead nation* Duitsland – de belangrijkste contribuant is voor de NAVO-eFP in dat land.
- De tijd gemoeid met troepen- en materieelverplaatsing vanuit Nederland naar Litouwen – in combinatie met de kwetsbaarheid van de Suwalki-corridor en de mogelijk trage politieke besluitvorming in de NAVO in tijden van crisis – roept de vraag op of andere, logistieke oplossingen gezocht moeten worden. De hoge kosten van pre-positioning kunnen hieraan wel beperkingen stellen.
- Cyberveiligheid staat hoog op de agenda in de Baltische Staten vanwege de hoge frequentie van aanvallen vanuit Rusland.²⁸ Een NAVO-rol voor inzet van offensieve cybercapaciteiten blijft omstreden. Dit lijkt eerder een punt van samenwerking tussen bondgenoten met dergelijke capaciteiten, waaronder Nederland.

Polen

- Ook in Polen speelt de geschiedenis – de opdelingen waarbij delen van het grondgebied verloren gingen aan Rusland; ‘het verraad van Jalta’ – een belangrijke rol. Rusland is de aartsvijand.²⁹
- Het Poolse veiligheids- en defensiebeleid is gericht op versterking van de NAVO, maar voorop staat het belang van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in het land.
- Zelf bouwt Polen een zwaarbewapende krijgsmacht op, die een zeer belangrijke bijdrage gaat leveren aan het afschrikings- en verdedigingsvermogen van de NAVO, maar initieel gericht is op de verdediging van Polen zelf. Een Russische aanval geconcentreerd op Polen ligt dan ook niet voor de hand, maar op langere termijn kan dit veranderen.
- De snelle aankoop van nieuw materieel is alleen mogelijk met gespreide bestellingen in de VS, Europa en Zuid-Korea. Polen krijgt hierdoor een grote diversiteit van wapensystemen (bijv. 3 types tanks). Dit heeft negatieve gevolgen voor interoperabiliteit en standaardisatie. Ook ontstaan hierdoor vele logistieke ketens.³⁰

28 [‘2024 National Threat Assessment’](#), Defence Intelligence and Security Service, 15 February 2024.

29 [‘National Security Strategy of the Republic of Poland’](#), National Security Bureau, 12 May 2020.

30 Marek Strzelecki and Justina Pawlak, [‘Scope of Poland’s spending spree in focus as NATO ups defence goal’](#), Reuters, 12 July 2023.

- Polen staat voor de uitdaging om – zonder herinvoering van de dienstplicht – de krijgsmacht uit te breiden in personele zin (onder meer van vier naar zes divisies).³¹
- Onder de regering-Tusk is de overweging om een *nuclear dual-capable* NAVO-bondgenoot te worden naar de achtergrond verdwenen. Wel is aangekondigd dat Polen het Non-Proliferatie Verdrag wil opzeggen.
- De dreiging van Belarus zelf is niet zozeer militair, maar vooral hybride, zoals het sturen van migranten. Polen voelt zich in dit vraagstuk door de NAVO (en de EU) deels ongehoord en bouwt zelf het *East Shield*³² voor afbakening van de grens met Rusland (Kaliningrad) en Belarus.
- Polen heeft evenzeer te maken met cyberaanvallen, desinformatie en andere vormen van maatschappelijke beïnvloeding vanuit Rusland.
- Met Oekraïne heeft Polen een complexe politieke, historische en economische relatie waardoor er vaak spanningen ontstaan, maar beide landen delen een geopolitiek belang om Rusland in te dammen en te verzwakken. Onder de Poolse bevolking neemt wel de bereidheid af om Oekraïense vluchtelingen op te nemen.
- Ondanks het gegeven dat Polen het gevaar van de Russische dreiging tegen de Baltische Staten hoog inschat, zet Warschau meer in op versterking van de eigen banden met de Scandinavische landen.
- Voor Nederland is Polen vooral van belang vanwege ‘militaire mobiliteit’ – de verplaatsing van eenheden vanuit Nederland naar Litouwen. Polen werkt hieraan volledig mee. Voor Polen is Nederland ook vooral van belang vanwege de ‘militaire mobiliteit’, maar dan met name van de aanvoer van Amerikaanse troepen en middelen.

Conclusie

Door hun historische ervaringen – verder aangewakkerd door de Russische oorlog in Oekraïne – heeft het veiligheidsbeleid van de Baltische Staten en Polen een zeer sterk anti-Rusland karakter. In het geval van Finland ligt dit genuanceerder: Rusland is weliswaar de vijand, maar de dreiging zit toch vooral in het hybride

31 [‘Beefing up Poland’s armed forces’](#), *The Economist*, 2 November 2023.

32 Daniel Tilles, [‘Poland unveils details of €2.4bn fortification of eastern borders’](#), *NFP*, 27 May 2024; H  l  ne Bienvenu, [‘Poland gives details on Eastern Shield to be deployed on Belarusian and Russian borders’](#), *Le Monde*, 5 June 2024; [‘Poland fleshes out details of plan to beef up eastern border’](#), *Reuters*, 27 May 2024.

domein. Finland en Polen hebben een eigen omvangrijk militair vermogen om Rusland af te schrikken en het grondgebied te verdedigen, waarbij in Polen vooral wordt vertrouwd op Amerikaanse militaire aanwezigheid en steun. Finland koestert het NAVO-lidmaatschap, maar het is niet waarschijnlijk dat Helsinki zal vragen om permanente militaire aanwezigheid van bondgenoten. Voor de Baltische Staten is dit juist essentieel, vanwege hun geostrategische kwetsbaarheid, de dreiging van Rusland en de beperkte eigen militaire vermogens. Het is dan ook te verwachten dat de Baltische Staten blijven aandringen op verdere versterking van de militaire aanwezigheid van NAVO-bondgenoten, waaronder Nederland (in Litouwen). Polen verwacht van Nederland vooral een proactieve rol in bevordering van militaire mobiliteit, in het bijzonder voor Amerikaanse versterkingen die via Nederland naar Polen verplaatst worden. Finland kijkt allereerst naar Zweden voor versterking van de militaire samenwerking en naar de JEF voor bredere Noord-Europese betrokkenheid bij de eigen veiligheid. Wel zal het lidmaatschap van de NAVO hierin verandering gaan brengen, onder meer met militaire (NAVO-)oefeningen in Finland.

3 De gevolgen voor de Nederlandse defensie, in het bijzonder de landmacht

Het regeneratievermogen van de Russische krijgsmacht en de politiek-strategische posities van Finland, de Baltische Staten en Polen zijn van groot belang voor de NAVO-inspanningen ter versterking van de afschrikking en collectieve verdediging. Dit afsluitende hoofdstuk bevat een analyse hoe de conclusies uit de hoofdstukken 1 en 2 uitwerken op de Nederlandse defensie, in het bijzonder op de landmacht in termen van vereiste capaciteiten, gereedheid, voorraden, positionering, etc.

Gevolgen Russisch regeneratievermogen

Tijdsdimensie

Omdat Rusland nog steeds van een ‘speciale militaire operatie’ spreekt in Oekraïne moet dit niet gelijkgesteld worden met een grootschalige oorlog waarvoor het complete mobilisabele personeel wordt opgeroepen. In een oorlogssituatie zal namelijk ook nog extra personeel opgeleid en getraind kunnen worden. Voor een dergelijk grootschalig offensief zal de NAVO veel signalen kunnen detecteren, wat de nodige reactietijd oplevert.³³ In zo'n scenario is ook tijd beschikbaar voor verplaatsingen naar de buitengrenzen van het NAVO-gebied in Europa. Echter, een beperkt aanvalsscenario – bijv. de inname van de Suwalki-corridor of de verovering van een beperkt deel van een Baltische Staat – zal deze reactietijd beperken. Rusland wordt in staat geacht binnen 1 tot 3 jaar na beëindiging van de oorlog in Oekraïne een dergelijk scenario uit te voeren, wellicht met doel de NAVO-eenheid en -reactie te testen. Bovendien dient in acht te worden genomen dat de Russische Federatie zich al beschouwt als in oorlog te zijn met het Westen. Dat betekent dat hiermee nu al rekening moet worden gehouden in de planning, met mogelijke gevolgen voor gereedstelling, prepositioning en voorraden. Daarbij kan op korte termijn alleen de huidige krijgsmacht (met al lopende investeringen en aanpassingen) ingezet worden.

33 Hier wordt bedoeld een grootschalige oorlog tegen een (of meerdere) NAVO-regio's.

Daarnaast is het nodig om het voortzettingsvermogen te versterken om de krijgsmacht/landmacht weer geschikt te maken voor langdurige inzet, met andere woorden in te richten voor de oorlogssituatie ook ter afschrikking:

- Er zal een balans tussen innovatie en massa moeten worden gevonden; niet alle eenheden hoeven 'high tech' uitgerust te zijn. Omdat in oorlogen uiteindelijk vaak wordt gevochten door opgeroepen dienstplichtigen of reservisten, is robuustheid, korte opleidingen en eenvoudige bediening en onderhoud van systemen ook een belangrijke succesfactor.
- Opleidingen zouden versneld moeten worden en meer specifiek gericht zijn op de operationele taakstelling dan op 'je moet alles kunnen'. Hierbij kan specifieke aandacht worden besteed aan kritieke onderdelen van de gevechtseenheden.
- Gevechtssteun (*combat support*) en gevechtsondersteuning (*combat service support*) zullen op het vereiste niveau moeten worden gebracht (niet enkele, maar driedubbele voorraden).

Verder zal het NATO Defence Planning Process (NDPP) met de trage cyclus van vier jaar versneld moeten worden. Nederland kan en wil dit aanhangig maken in de NAVO.

Industrie

De productie van de Europese en Nederlandse defensie-industrie moet worden opgevoerd. Daarbij kan aan het volgende worden gedacht:

- Het leren van lessen uit de adaptatie van de Oekraïense defensie-industrie.
- Het koppelen van Nederlandse defensiebedrijven aan Oekraïense defensie-industrieën.
- Essentiële elementen voor oorlogsvoering zoals de productie van munitie en reserveonderdelen dienen direct voor de krijgsmacht beschikbaar te zijn. Deze beschikbaarheid dient nationaal verzekerd te zijn omdat in de aanloop naar een conflict de beschikbaarheid vanuit andere landen zwaar onder druk kan komen te staan.
- Het opvoeren van drone-productie en andere onbemande systemen alsmede middelen voor elektronische oorlogsvoering in Nederland en daarmee toonaangevend worden in de EU.
- Het blijven inzetten op innovatie, ook voor de korte termijn (kort cyclische innovatie).

Geleerde lessen oorlog in Oekraïne

De Russische krijgsmacht wordt (weer) ingericht voor een grootschalig conflict (niveau divisies, legerkorpsen, etc.), maar we moeten rekening houden met meerdere scenario's. Voor grootschalige oorlogvoering zal Rusland de combinatie van massa voor het nabijgevecht en langeafstandswapens behouden. Daarmee moet de NAVO rekening houden en het roept ook voor de lidstaten vragen op over bijv. investeringen in technologisch zeer hoogwaardig materieel (beperkt in aantal) of minder technologisch hoogwaardige wapensystemen (in grotere aantallen). Beide zijn nodig voor de geloofwaardigheid van onze afschrikking. Het belang van onbemande systemen (en counter-onbemand) neemt enorm toe. Eenheden moeten tot het laagste niveau autonoom kunnen optreden (bijv. drones uit de lucht kunnen schieten).

Voortzetting van hybride activiteiten van Rusland vereist aan onze zijde aanpassingen. Hierbij dient niet enkel het militaire domein, maar juist de politieke en maatschappelijke weerbaarheid in acht te worden genomen. Onder andere geheimhouding dient meer aandacht te krijgen, immers Rusland kan makkelijker hybride targets selecteren wanneer de openheid aan onze kant maximaal is. Anderzijds moeten we onze sterktes strategisch communiceren om Rusland te beïnvloeden en onze afschrikking te versterken.

Gevolgen ontwikkelingen in Finland, de Baltische Staten en Polen

Finland

Het Finse 'total defence' concept is een voorbeeld voor Nederland om een 'whole-of-society' benadering op het gebied van veiligheid en defensie te ontwikkelen. Het grootste probleem in Nederland is een gebrek aan de juiste mindset. Het besef dat onze veiligheid in het geding is moet meer 'tussen de oren' komen. Met de civiele sector moeten goede afspraken worden gemaakt; vrijblijvendheid kan niet. Publiek-private partnerschappen zijn nodig om de (logistieke) steun van het bedrijfsleven zeker te stellen. Snellere betrokkenheid van de maatschappij vereist ook een aanpassing van het juridische kader. Wanneer de afspraken zijn gemaakt, dan zijn oefeningen vereist. Dat draagt ook bij aan toewerken naar een betere mindset.

Voor de Nederlandse krijgsmacht zal Finland in de toekomst ook 'oefengebied' worden. De *Joint Expeditionary Force* (JEF) is gericht op (vroegtijdige) inzet – ook als 'signaalwerking' richting Rusland – in Noord-Europa, inclusief het Arctische

gebied. Nederland draagt hieraan bij met het Korps Mariniers. Een bijdrage van de Nederlandse landmacht ligt niet voor de hand vanwege andere (NAVO-)prioriteiten.

Baltische Staten

Vanuit het oogpunt van *deterrence by denial* is het van belang dat de Baltische Staten ‘geloofwaardig’ verdedigd (kunnen) worden. Dat vereist een versterking van de enhanced Forward Presence, waarbij gevechtseenheden in grotere formaties (zoals brigades, divisies, etc.) geloofwaardig inzetbaar zijn. De NAVO heeft op de Top van Vilnius in juli 2023 al besloten hier naartoe te werken. Om als geheel geloofwaardig inzetbaar te zijn, vergt dit ook prepositioning van wapens, munitie en andere voorraden – ook al zullen die kwetsbaar zijn voor Russische aanvallen. Kennis van het terrein is essentieel, evenals veelvuldig daar oefenen (dit geldt ook voor het grondgebied van Polen). Tegelijkertijd moet het gesprek met de Baltische Staten worden gevoerd over wat kan en wat niet kan.

Voor de NAVO, dus ook voor Duitsland en Nederland, betekent ‘geloofwaardige verdediging’ van het Baltische gebied dat grotere formaties op divisieniveau weer nationaal geleverd moeten worden. Daarmee is de soevereiniteit beter geborgd, wordt de internationale interoperabiliteit vereenvoudigd en de logistieke ondersteuning vele malen effectiever en efficiënter.

Polen

Het Poolse belang bij ‘militaire mobiliteit’ vanwege de doorvoer van Amerikaanse versterkingen via Rotterdam en andere havens is een NAVO-belang. Het nationaal defensieplan dient te kijken naar de gevolgen voor beveiliging en verdediging. Ondanks de geografische ligging ver weg van de NAVO-grenzen met Rusland, zal Nederland vanwege de doorvoerfunctie van militair materieel en personeel bij een grootschalig conflict met Rusland ‘frontlijnstaat’ zijn. Ook hiervoor ontbreekt de bewustwording bij het bedrijfsleven en de maatschappij in brede zin.

Hiernaast is het Poolse grondgebied zeer geschikt voor grootschalige oefeningen (in Nederland binnen de huidige maatschappelijke context minder goed mogelijk). De noodzaak om dergelijke oefeningen te houden neemt toe en daarmee moet de landmacht rekening houden.

Conclusies

Conclusies voor defensie / krijgsmacht

- De Nederlandse krijgsmacht moet de samenwerking blijven zoeken met NAVO-bondgenoten. De NAVO-prioriteiten (*NATO priority targets*) dienen bepalend te zijn, waarbij de huidige structuur van de krijgsmacht en de beschikbare infrastructuur beperkingen stelt aan het absorptievermogen. Bovendien moet het legervormingsproces in de breedte sneller gaan.
- De Nederlandse positie en boodschap over oorlogsvoering vereist extra aandacht, waaraan de krijgsmacht zelf een bijdrage kan leveren.³⁴
- Zodra de politieke randvoorwaarden het toelaten, moeten vertrouwenwekkende maatregelen (zoals in het Weense document van de OVSE) weer toegepast worden.
- Met de Baltische Staten moet worden besproken wat wel en niet kan wat betreft voorbereidingen en oefeningen in het kader van 'deterrence by denial'.
- Maatschappelijke weerbaarheid tegen hybride dreigingen dient te worden versterkt. Ook moet worden gewerkt aan verandering van de mindset wat betreft oefenen van de krijgsmacht in Nederland, de samenwerking met het bedrijfsleven en de aanpassing van wet- en regelgeving wat betreft onder meer de logistieke aanvoer.

Conclusies voor de landmacht

- De krijgsmacht/landmacht geschikt maken voor oorlogvoering betekent ook dat we gevechtseenheden (bataljons) moeten standaardiseren en alle eenheden gelijktijdig en voor langere duur moeten kunnen inzetten. Hiermee kunnen ook opleidingen versneld worden en meer specifiek worden gericht op de operationele taakstelling.
- Een prioritaire NAVO-eis is dat de landmacht over 'vierkante brigades' beschikt om voldoende gevechtskracht te hebben. Concreet betekent dat de

34 Hierin moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds helderheid over het reële dreigingsbeeld en anderzijds het voorkomen van ontwrichting of afhaken van (delen van) de samenleving door een overdosis aan alarmisme.

heavy infantry brigade en *medium infantry brigade* over 4 bataljons moeten beschikken. Dit vereist een uitbreiding van in totaal 3 bataljons met de daarbij behorende ondersteuning.

- Het aanhaken van Nederlandse brigades bij Duitse divisies blijft, maar het moet mogelijk blijven dat Nederland zelf de brigades kan inzetten. Tegelijkertijd is het effectiever als NAVO-lidstaten zelf grotere formaties ontwikkelen, omdat dan de afstemming en interoperabiliteit eenvoudiger te organiseren is. Daarvoor dient voor Nederland de herinvoering van het divisieniveau op termijn te worden overwogen.
- Investerings zijn nodig in een mix van technologisch zeer hoogwaardig materieel (beperkt in aantal) én minder technologisch hoogwaardige wapensystemen (in grotere aantallen). Beide zijn nodig voor de geloofwaardigheid van de afschrikking. Daarnaast zijn onbemande systemen, counter-onbemand, autonomie tot op het laagste niveau, luchtverdediging en counter-A2/AD belangrijker geworden.
- Gevechtssteun (*combat support*) en gevechtsondersteuning (*combat service support*) zullen op het vereiste niveau moeten worden gebracht (niet enkele, maar driedubbele voorraden). De prepositioning van wapens, munitie en andere voorraden dient te worden overwogen om de reactiesnelheid te verkorten.
- Het is nodig meer grootschalige oefeningen te houden, waarbij Polen, Finland en Baltische Staten dit ook graag faciliteren.