

Freedom isn't Free

Een kosten-baten analyse van
de steun aan Oekraïne

Tim Sweijs
Bob Deen
Roman de Baedts

Clingendael/HCSS Rapport





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



The Hague Centre
for Strategic Studies

Freedom isn't Free

Een kosten-baten analyse van
de steun aan Oekraïne

Tim Sweijts

Bob Deen

Roman de Baedts

Clingendael/HCSS Rapport

April 2024

Disclaimer: Deze notitie is onderdeel van het PROGRESS programma dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs. Eventuele publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud van deze notitie.

April 2024

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: © Wojciech Grzedzinski / Anadolu

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.

Over HCSS

HCSS is een kennisinstituut dat onafhankelijk onderzoek doet. Ons doel is om op feiten gebaseerde analyses te bieden van de uitdagingen waarmee onze samenlevingen worden geconfronteerd, om het publieke debat en de publieke en private strategische besluitvorming te informeren, om zo bij te dragen aan de internationale en nationale veiligheid, in overeenstemming met liberaal-democratische waarden.

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

Volg ons op sociale media

✉ [@clingendaelorg](mailto:info@clingendael.org)

[in](#) The Clingendael Institute

[f](#) The Clingendael Institute

[@](#) [clingendael_institute](#)

[▶](#) Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org

Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Dr. Tim Sweijs is the Director of Research at The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) and a Senior Research Fellow at the Netherlands' War Studies Research Centre of the Netherlands Defence Academy.

Bob Deen is Senior Research Fellow, hoofd van de Security Unit van Clingendael en coördinator van het Clingendael Russia and Eastern Europe Centre.

Roman de Baedts is Junior Research Fellow bij de Security Unit van Clingendael, voornamelijk werkzaam binnen het Security & Defence programma.

De auteurs willen Rob de Wijk, Dick Zandee, Ko Colijn en Frederik Mertens danken voor hun inhoudelijke bijdragen.

Inhoud

Management samenvatting	1
1 Inleiding	4
2 De impact van steun op de uitkomst van de oorlog	7
3 Wat zijn de kosten en baten van het voortzetten dan wel staken van steun?	10
Scenario 1: Oekraïne wint	12
Scenario 2: <i>Protracted conflict</i>	14
Scenario 3: Oekraïne verliest	16
4 Welke uitkomsten willen Europa en de VS bereiken?	19
5 Conclusie: wat betekent dit voor Nederland?	21

Management samenvatting

Ruim twee jaar na de grootschalige Russische invasie houdt Oekraïne nog stand, in belangrijke mate dankzij uitgebreide Westerse militaire en financiële steun. Sinds het onsuccesvolle Oekraïense tegenoffensief in het najaar van 2023 en de vertraagde Amerikaanse steun heeft Rusland opnieuw het initiatief genomen op basis van een kwantitatief overwicht in mensen, materieel en munitie. Oekraïne is in de verdediging gedwongen en er is weinig zicht op een spoedig einde aan de oorlog. Hierdoor is er ondanks brede steun in het parlement ook in Nederland discussie ontstaan over de kosten en baten van het voortzetten dan wel afbouwen van de steun aan Oekraïne en de daaraan verbonden gevolgen voor de uitkomst van de oorlog. Daarin draait het niet alleen om financiële en economische aspecten, maar ook om de veiligheidsgerelateerde en geopolitieke consequenties en de gevolgen voor de internationale rechtsorde.

Deze notitie analyseert de impact van Europese en Amerikaanse beslissingen wat betreft de steun aan Oekraïne en schetst daarbij drie mogelijke uitkomsten. Daarbij is het van belang dat de Europese landen zich realiseren dat het recente Amerikaanse steunpakket tijd koopt, maar dat het niet vanzelfsprekend is dat deze ook in de toekomst zal aanhouden. Als zowel de Europeanen als de Amerikanen Oekraïne grootschalig en langdurig blijven steunen is het voor Oekraïne nog steeds mogelijk om op termijn te winnen. Dat kan Kyiv bereiken door Rusland dermate hoge verliezen toe te brengen dat het huidige of een toekomstig leiderschap in het Kremlin zich gedwongen ziet de strijd te staken en tot een voor Oekraïne aanvaardbaar vergelijk te komen. Als de VS echter de steun volledig of grotendeels staken zal Europa zonder inzet van de eigen strijdkrachten Oekraïne niet kunnen helpen winnen, maar kan het wel de Russische materiële en economische voordelen teniet doen en zo Rusland tot staan kunnen brengen. Dit zou leiden tot een instabiele situatie van een *protracted conflict* waarbij Oekraïne ook gebruik zal maken van irreguliere oorlogsvoering en geen van beide partijen de eigen doelen volledig kan bereiken. Als zowel de VS als Europa de steun echter afbouwen kan Rusland wel degelijk haar militaire doelen bereiken en zowel significant meer terrein veroveren als Oekraïne tot andere pijnlijke concessies dwingen.

Deze notitie analyseert de kosten en baten van de drie verschillende uitkomsten in drie dimensies, te weten de geopolitieke en veiligheidsdimensie, de financieel-economische dimensie en de internationaalrechtelijke en morele dimensie. De voornaamste conclusies zijn de volgende:

1. Een Oekraïense overwinning, ook al geschiedt deze op de langere termijn en vereist deze grootschalige en langdurige steun, is verreweg de beste uitkomst voor Europa. Op alle dimensies, met uitzondering van het verhoogde nucleaire escalatierisico dat gepaard gaat met een Russische nederlaag en de korte termijn financiële kosten van de steun aan Oekraïne, valt de kosten-baten analyse van deze uitkomst het meest positief uit.
2. Een toekomstige Amerikaanse regering zou echter kunnen besluiten dat voor de VS een *protracted conflict* waarbij Rusland op langere termijn gebonden blijft een meer kosteneffectieve strategie is dan een Oekraïense overwinning.
3. Zelfs als de Amerikanen de steun volledig staken of significant afbouwen is het voor Europa desalniettemin de voorkeursstrategie om Oekraïne volop te blijven steunen, omdat de kosten van een Russische overwinning op alle dimensies veel hoger zijn dan een *protracted conflict*.

Op basis daarvan komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de Nederlandse overheid:

1. Investeer in structurele en meerjarige militaire steun voor Oekraïne en blijf een voortrekkersrol spelen in de internationale steuncoalitie. Een NAVO- of EU-fonds zoals voorgesteld door respectievelijk Stoltenberg en Breton zou hiervoor mogelijkheden kunnen bieden.
2. Werk aan *contingency plans* voor een Europees antwoord voor het geval dat de Amerikaanse steun voor Oekraïne na het steunpakket van april 2024 stopt of zelfs volledig staakt. Dit kan eventueel d.m.v. het inkopen van Amerikaans materiaal en/of het lokaal produceren hiervan binnen Europa.
3. Zet de ingezette lijn binnen Europa door (zoals beschreven in de European Defence Industrial Strategy (EDIS)), om niet alleen de levering van militair materieel aan Oekraïne maar ook de afname van goederen binnen Europa te poolen. Dit zorgt voor een schaalvoordeel m.b.t. de Europese inkoopkracht op de Europese en de internationale defensiemarkt, en biedt een lange termijn financieel commitment voor de Europese defensie-industrie zodat de productie van materieel en munitie opgeschaald kan worden.
4. Steun buiten het leveren van militaire goederen ook het opbouwen en opschalen van de Oekraïense defensie-industrie zodat het land zelf op termijn de benodigde munitie en materieel kan produceren om een uitputtingsslag vol te houden.

5. Creëer de voorwaarden voor duurzame oorlogsbeëindiging in geval van een staakt-het-vuren, inclusief robuuste veiligheidsgaranties voor Oekraïne.
6. Blijf werken aan 'vangrails' om escalatie van de oorlog tot een direct treffen tussen Rusland en de NAVO te voorkomen, waaronder het benutten dan wel heropenen van directe crisis-communicatielijnen met het Kremlin.
7. Investeer ongeacht welk scenario in de Nederlandse defensie. Een overwinning van Oekraïne zal de Russische rancune verder doen toenemen; een verlies van Oekraïne kan leiden tot doorpakken door Rusland; en een slepend conflict verhoogt de kans op horizontale escalatie. In elk van de scenario's is een lange termijn inspanning om de Nederlandse defensiecapaciteiten te versterken noodzakelijk.

1 Inleiding

Ruim tien jaar na de Russische annexatie van de Krim en twee jaar na de grootschalige invasie houdt Oekraïne nog steeds stand tegen Rusland. Dit is niet alleen vanwege de moed en inspanning van de Oekraïners zelf, maar ook dankzij de grootschalige militaire, economische en financiële steunpakketten van Europa en de VS. Voor 2024 reserveerde het kabinet tot dusver drie miljard euro voor militaire steun aan Oekraïne in de strijd tegen Russische agressie en zegde ook voor 2025 nog drie miljard toe.¹ In navolging van het VK, Frankrijk en Duitsland, heeft Nederland een tienjarige overeenkomst over veiligheidssamenwerking met Oekraïne gesloten die de steun ook op lange termijn moet borgen.² Ook het onlangs verschenen AIV-briefadvies en een recente Kamerbrief zetten in op aanhoudende steun.³

Deze westerse steun is echter niet langer vanzelfsprekend of onomstreden. Met name in de VS maar ook in sommige Europese NAVO-landen begint de roep om de steun te staken langzaam meer weerklank te krijgen. Het Amerikaanse steunpakket van ruim zestig miljard dollar werd pas na maanden vertraging aangenomen door het Huis van Afgevaardigden. De discussie die daaraan voorafging maakte pijnlijk duidelijk dat toekomstige Amerikaanse steun niet vanzelfsprekend is. President Biden heeft inmiddels zijn retoriek heeft afgeschaald van “as long as it takes” naar “as long as we can”.⁴ Nieuwe toezeggingen voor nieuwe hulp aan Oekraïne stagneerden eind 2023 (met een terugval van bijna negentig procent) terwijl beloofde munitie-aantallen bij lange na niet gehaald werden.⁵ Een waarschuwing van de Franse president Macron dat een Westerse militaire interventie niet moet worden uitgesloten, kon op weinig

1 NOS, [‘Kabinet zegt Oekraïne miljarden toe, PVV en BBB ontstemd’](#), 12 april 2024.

2 Rijksoverheid, [‘Nederland sluit tienjarige veiligheidsovereenkomst met Oekraïne’](#), 23 februari 2024.

3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, [‘Kamerbrief over stand van de oorlog in Europa’](#), 23 februari 2024; Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), [‘Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief’](#), 22 februari 2024.

4 James Politi, [‘Joe Biden says US will back Ukraine ‘as long as we can’’](#), *Financial Times*, 13 december 2023.

5 Prof. Dr. Christoph Trebesch, [‘Ukraine Support Tracker: New aid drops to lowest level since January 2022’](#), *Kiel Institute for the World Economy*, 7 december 2023; Sam Skove, [‘It takes Europe at least a year to fill a Ukrainian order for artillery shells’](#), *Defense One*, 13 februari 2024.

bijval rekenen van zijn buitenlandse ambtsgenoten.⁶ Alhoewel het vraagstuk van Westerse 'boots on the ground' ook nader aandacht verdient, wordt het dientengevolge binnen deze notitie buiten beschouwing gelaten en wordt onder 'steun' zowel economische als materiële steun gerekend, maar zonder inzet van westerse troepen in Oekraïne.

Na Poetins recente 'verkiezingsoverwinning' escaleerde het Kremlin de oorlogsretoriek. Er wordt nu door regeringsfunctionarissen openlijk over 'oorlog' gesproken, terwijl men eerder voor dat woord in de gevangenis belandde. Dit past in de retoriek waarbij niet langer Oekraïne, maar de NAVO de agressor is. Daarnaast kondigde het ministerie van defensie de formatie van twee nieuwe *combined arms* legerkorpsen aan en versnelde het de werving van nieuw militair personeel. Onderhand begint de Russische oorlogsindustrie op stoom te komen en produceert het grote hoeveelheden munitie en materieel ten behoeve van de Russische oorlogsinspanning. De grootschalige import van onder andere artilleriemunitie uit Noord-Korea en drones uit Iran vult de Russische voorraden verder aan. De gevolgen op het slagveld zijn reeds merkbaar, zoals te zien was bij het verlies van de stad Avdiivka in februari. Intussen stijgt de druk op Oekraïense troepen aan het front. In een interview eind maart liet president Zelensky weten dat Oekraïne meer land zal moeten opgeven bij langer uitblijven van Westerse materiële steun.⁷

Ook in Nederland is er debat over de voortzetting van de steun aan Oekraïne en de vorm waarin dat moet gebeuren.⁸ De vraag naar de kosten en baten van het al dan niet verlenen van politieke, economische en militaire steun door de Nederlandse overheid is in dit kader buitengewoon relevant. Dit is meer dan een simpele rekensom waarin de winst of het verlies in Euro's wordt uitgedrukt. Het gaat immers ook om veiligheidsrisico's en geopolitieke en morele kosten en baten die zich niet altijd in ééndimensionale cijfers laten uitdrukken. Het is daarom essentieel om een breder begrip van kosten en baten te hanteren, beredeneerd vanuit de Nederlandse nationale veiligheidsbelangen en de impact van internationale steun op de uitkomsten van het conflict. Hierbij is een belangrijke

6 James Angelos en Joshua Posaner, '[Scholz and Macron feud over arms for Ukraine](#)', *Politico*, 27 februari 2024.

7 David Ignatius, '[Zelensky: 'we are trying to find some way not to retreat'](#)', *The Washington Post*, 29 maart 2024.

8 Arnout Brouwers, '[Tweede Kamer debatteert over voortzetting steun aan Oekraïne, maar de PVV blijft weg](#)', *De Volkskrant*, 14 maart 2024.

overweging in hoeverre steun voor Oekraïne bijdraagt aan een militaire overwinning, een militair verlies, of een *protracted conflict*.

Deze notitie doet een bijdrage aan het debat over de Nederlandse steun.

De notitie:

1. relateert de impact van Europese en Amerikaanse steun aan drie uitkomsten van de oorlog in Oekraïne: een Oekraïense overwinning op termijn, een *protracted conflict* of een Russische overwinning.
2. analyseert de kosten en baten van het voortzetten dan wel staken van steun voor elk van deze drie scenario's;
3. identificeert de voorkeur-opties van Europa en VS voor het al dan niet voortzetten van de steun;
4. concludeert met handelingsperspectieven voor de Nederlandse overheid.

2 De impact van steun op de uitkomst van de oorlog

Een Nederlands besluit om Oekraïne al dan niet te steunen vindt uiteraard niet plaats in een vacuüm. Nederlandse steun is onderdeel van een groter pakket waarvan Europese landen enerzijds en de VS anderzijds het leeuwendeel voor hun rekening nemen. De Nederlandse steun is niet alleen in materiële zin belangrijk voor het overeind houden van de Oekraïense overheid en krijgsmacht, maar ook als aanjager van verdere Europese steun.⁹ Mocht Nederland deze voortrekkersrol verruilen voor een passievere rol dan kan dat ook gevolgen hebben voor de mate waarin andere Europese landen bereid zijn Oekraïne te blijven steunen.

De belangrijkste onzekerheid voor Oekraïne bevindt zich echter niet in Den Haag of Brussel, maar in Washington. Hoewel de EU eind 2023 de VS voorbij is gestreefd qua financiële steun blijft Amerika de grootste leverancier van cruciale in de VS geproduceerde wapensystemen zoals Patriot luchtafweerraketten en HIMARS, munitie voor deze systemen, en *strategic enablers* zoals inlichtingen. Europa zal dit gat zowel kwantitatief als kwalitatief zeker op korte termijn niet geheel kunnen vullen.¹⁰ De Nederlandse en Europese besluiten over de steun aan Oekraïne en de gevolgen daarvan moeten dan ook ondanks het positieve besluit van het Amerikaanse steunpakket in april 2024 worden afgezet tegen de mogelijkheid dat de VS in 2025 en daarna de steun hetzij volledig zullen staken, hetzij aanzienlijk zullen afbouwen. Deze notitie maakt een aantal aannames over de impact van de steun op de uitkomst van de oorlog. De complexiteit van de gevolgen van verschillende gradaties van steun op de mogelijke uitkomsten wordt ten behoeve van de discussie teruggebracht tot een drietal grofmazige opties die bewust scherp worden aangezet om onderling onderscheidend te kunnen zijn.

9 In deze notitie wordt onder 'Europa' alle Europese NAVO-landen verstaan, inclusief het Verenigd Koninkrijk, dus niet enkel de EU.

Voor de voortrekkersrol van Nederland in de steun aan Oekraïne, zie: Timo S. Koster, '[The Dutch are leading the way on military aid to Ukraine. Here's why](#)', *Atlantic Council*, 29 augustus 2023.

10 Simon Kuper, '[The West can still Save Ukraine](#)', *Financial Times*, 14 maart 2024.

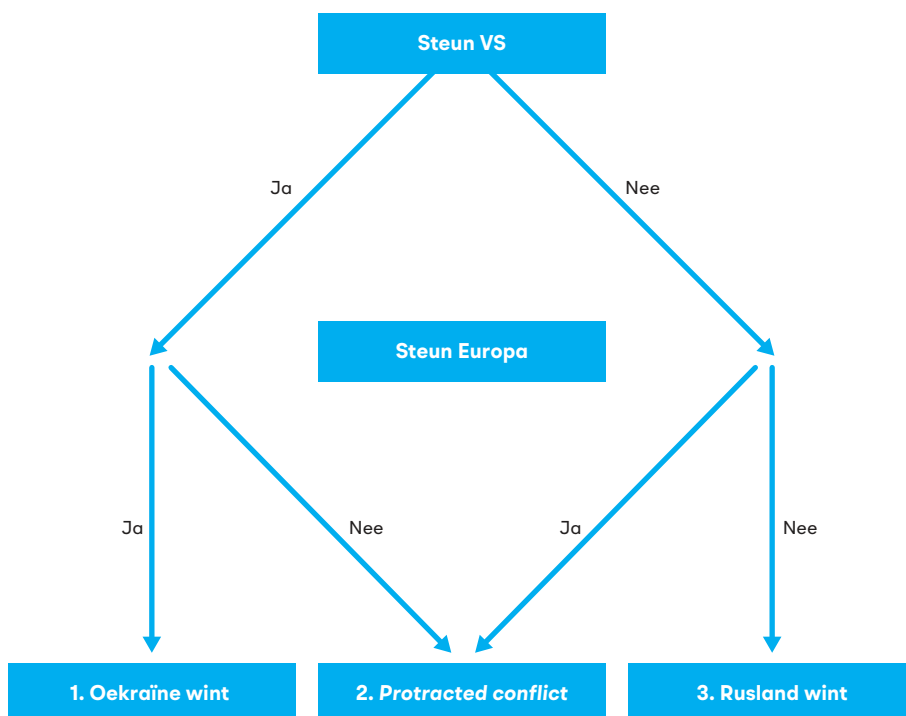
Nu een snelle Oekraïense overwinning uit zicht raakt en de oorlog veranderd is in een langdurige uitputtingsslag zijn er grofweg drie mogelijkheden:

1. **Oekraïne wint:** Oekraïne wint de oorlog door Rusland langdurig hoge kosten toe te brengen en uiteindelijk via een gunstige positie op het slagveld de huidige of een toekomstige Russische regering aan de onderhandelingstafel te dwingen tot concessies en (al dan niet gedeeltelijke) terugtrekking.
2. **Protracted conflict:** De oorlog verzandt in een patstelling, waarbij beide partijen niet bij machte zijn de ander hun wil op te leggen en de strijd net zoals in de periode 2014-2022 voortwoedt, al dan niet afgewisseld met tijdelijke wapenstilstanden. Dit is geen stabiele uitkomst en beide partijen zullen elke mogelijkheid die zich voordoet aangrijpen om toch optie #1 of #3 af te dwingen.
3. **Rusland wint:** Rusland wint de oorlog alsnog door de door het Kremlin geclaimde delen van oost- en zuid-Oekraïne te veroveren en dwingt Oekraïne uiteindelijk tot pijnlijke concessies, inclusief neutraliteit en het opgeven van territoriale integriteit.

Deze notitie doet de aanname dat uitkomst 1 (Oekraïense overwinning) alleen haalbaar is mét (militaire) steun van zowel de Verenigde Staten als Europa en dat uitkomst 3 (Russische overwinning) resulteert als zowel de VS en Europa de steun staken dan wel significant afbouwen. In het geval dat alléén Europa of alléén de VS Oekraïne blijven steunen op ongeveer hetzelfde niveau als in 2022-2023 is uitkomst 2 (een *protracted conflict*) het best haalbare scenario voor Oekraïne. Het is belangrijk op te merken dat in de praktijk de dreiging die uitgaat van een scenario tot reacties van Rusland zal leiden. In alle scenario's dreigt horizontale escalatie waarbij Rusland door middel van kleinschalige militaire operaties tegen het NAVO-gebied het bondgenootschap kan dwingen tot grote terughoudendheid bij het leveren van steun aan Oekraïne. De hier geschetste scenario's vereisen dus dat er ook wordt nagedacht over de response-opties die Rusland tot de beschikking heeft. Deze opties worden niet nader uitgewerkt in deze notitie.

Figuur 1 visualiseert de relatie tussen steun en uitkomsten:¹¹

Figuur 1 Impact van wel/geen steun VS en Europa op uitkomsten van de oorlog



11 Ter verheldering: in dit scenario wordt het stopzetten van Amerikaanse steun aan Oekraïne beschouwd als het staken van alle *directe* militaire leveringen aan Oekraïne vanuit Washington. Mocht een toekomstige VS-regering actief leveringen van Amerikaans-geproduceerd materiaal door Europese landen tegenwerken, dan verandert dit de mogelijke uitkomsten van de scenario's. Een Russische overwinning is dan aannemelijk.

3 Wat zijn de kosten en baten van het voortzetten dan wel staken van steun?

De kosten en baten van steun aan Oekraïne manifesteren zich in de volgende drie dimensies, waarbij zowel directe als indirecte effecten worden meegenomen:

- **Veiligheid en geopolitiek:** de netto kosten en baten van steun afgemeten aan hun effect op internationale en nationale veiligheid en op de machtspositie van het Westen om deze internationale en nationale veiligheid te beschermen. Hierin gaat het om de volgende aspecten:
 - De invloed op de militaire dreiging die Rusland voor het NAVO bondgenootschap vormt, opgesplitst in conventionele en nucleaire dreiging.
 - De impact op de geloofwaardigheid van NAVO-afschrikking.
 - De invloed op de cohesie van de NAVO.
 - De invloed op internationale stabiliteit.
 - De invloed op Oekraïne als een stabiel en bevriend buurland.
- **Financieel en economisch:** de netto kosten en baten afgemeten aan de financiële en economische positie van de Europese en Nederlandse economie.
 - De directe financiële kosten van de steun.
 - De consequenties voor het Nederlands defensiebudget.
 - De gevolgen voor Oekraïne als economisch partnerland, inclusief de kosten voor de wederopbouw.
 - De kosten van de opvang van vluchtelingen.
- **Internationale rechtsorde en positie als geloofwaardige actor:** de netto kosten en baten afgemeten aan de impact op internationaal recht en de Europese en Nederlandse morele geloofwaardigheid als hoeder daarvan.
 - De impact op normen en regels van de internationale rechtsorde.
 - De effecten op de positie van Europa en Nederland als geloofwaardige actor.

De beschreven kosten en baten van het voortzetten van de Europese steun aan Oekraïne vanuit Nederlands en Europees opzicht worden samengevat in de drie scenario's in Tabel 3 en kort toegelicht in de volgende sectie. Hierbij is gekozen voor een overzicht met 5 waarden, oplopend van -- tot -, +-, + en ++.

Tabel 1 De kosten en baten van steun aan Oekraïne

	Tabel: kosten/baten	Oekraïne wint	Protracted Conflict	Rusland wint
Veiligheid en geopolitiek	1. Dreiging Rusland conventionele middelen	+	+ - / -	--
	2. Dreiging Rusland nucleair	-	+ -	--
	3. NAVO afschrikking	++	-	--
	4. NAVO cohesie	++	-	--
	5. Internationale instabiliteit	+	+ -	--
	6. Oekraïne als buurland	++	-	--
Financieel en economisch	7. Kosten steun	--	--	++
	8. Gevolgen Defensiebudget	+	-	--
	9. Oekraïne als economische partner (o.a. investeringen, voedsel, energie en wederopbouw)	++	-	--
	10. Vluchtelingen	++	+ -	--
Internationale rechtsorde en positie als morele actor	11. Internationale rechtsorde	++	-	--
	12. Europa als geloofwaardige speler	++	+ -	--

Scenario 1: Oekraïne wint

Mochten zowel Europa als de VS hun interne politieke onenigheden opzij schuiven en Oekraïne meerdere jaren voorzien van maximale steun, dan is het land in staat om op termijn een militaire overwinning te bereiken.¹² Indien Westerse coalitiepartners voldoende munitie en wapensystemen over een langere, consistente periode leveren, waaronder voldoende langeafstandsartillerie, munitie voor luchtafweergeschut en F-16 gevechtsvliegtuigen met standoff-wapens, dan kunnen de Russische industriële en materiële voordelen ten opzichte van Oekraïne teniet worden gedaan. Op termijn zullen de Russische militaire verliezen te hoog uitvallen en de Russische economie en industrie een langdurige krachtmeting met het Westen niet kunnen dragen. Deze hoge kosten, in combinatie met mogelijke politieke instabiliteit in het Kremlin, kunnen resulteren in een Afghanistan-achtig scenario waarin Rusland gedwongen wordt zijn troepen deels terug te trekken en Oekraïne grote delen van het pre-2014 grondgebied kan heroveren.

Baten

Het meest directe effect van een Oekraïense overwinning is dat het de Westerse geopolitieke positie dramatisch zal versterken. Een verslagen Rusland zal op de korte tot middellange termijn geen directe conventionele bedreiging meer vormen omdat het tijdelijk niet in staat is een grootschalig militair offensief uit te voeren. Oekraïne kan toetreden tot het NAVO bondgenootschap zodat de NAVO in een eventuele toekomstige oorlog met Rusland kan rekenen op de grote en ervaren Oekraïense strijdkrachten en wapenindustrie. Het korte termijn risico op escalatie vanuit de Russische Federatie blijft aanwezig, met name in het nucleaire domein zoals beschreven onder 'kosten', maar blijft beperkt als Rusland zelf besluit tot terugtrekking na zware verliezen in Oekraïne. Mocht er bovendien toch in de toekomst een militaire escalatie plaatsvinden, dan zal het zwaartepunt aanzienlijk verder naar het oosten liggen.

Daarnaast versterkt een Oekraïense overwinning de cohesie van het NAVO-bondgenootschap. Staten aan de oostflank zoals Polen en de Baltische staten zullen zich met name gesterkt voelen. Een Oekraïense overwinning

12 Posander et al.; 'Ukraine's war strategy: Survive 2024 to win in 2025', Politico, 22 februari 2024; Bugayova et al., 'Denying Russia's Only Strategy for Success', ISW, 27 maart 2024; Kofman et al., 'Hold, Build, and Strike: A Vision for Rebuilding Ukraine's Advantage in 2024', War on the Rocks, 26 januari 2024.

heeft daarmee ook een positief effect op de geloofwaardigheid van NAVO-afschrikking. Internationaal geeft het een duidelijk signaal aan andere mogelijke revisionistische actoren, denk bijvoorbeeld aan China inzake Taiwan, dat het Westen bereid is om kleine en middelgrote mogendheden daadwerkelijk *as long as it takes* te steunen en dat de kosten van militaire agressie hoog zijn en niet lonen. Dit komt de internationale stabiliteit ten goede.

Hier komt bovenop dat Oekraïense vluchtelingen in Europa terug kunnen keren, hetgeen tot aanzienlijke kostenbesparingen leidt op het gebied van vluchtelingenopvang. Ter referentie: voor 2024 heeft het kabinet €3,2 miljard gereserveerd voor de voor de gemeentelijke en particuliere opvang voor vluchtelingen uit Oekraïne.¹³ Dit bedrag is hoger dan de kosten van de directe militaire steun aan Oekraïne tot dusver. Bovendien wint Europa een bevriend partnerland met goede politieke en veiligheidsbetrekkingen. In economische zin zal de wederopbouw en Europese integratie van Oekraïne leiden tot economische groei waar Europese lidstaten de vruchten van kunnen plukken. Daarbij zal Europa toegang hebben tot de uitgestrekte landbouwgronden van Oekraïne, hetgeen een belangrijke pijler kan vormen onder de toekomstige Europese voedselzekerheid, een immens industrieel potentieel, en grote voorraden aan kritieke grondstoffen waar Europa behoefte aan heeft.¹⁴ Zo produceerde Oekraïne voorafgaand aan de Russische invasie 7% van de wereldwijde voorraad aan titanium en beschikt het land over één van de grootste voorraden aan grafiet in Europa.¹⁵

Een Oekraïense overwinning betekent ook dat het internationaal recht prevaleert boven het recht van de sterkste. De grondbeginselen van Artikel 2.4 van het handvest van de Verenigde Naties ten aanzien van territoriale integriteit en politieke soevereiniteit blijven daarmee overeind. De geloofwaardigheid van Europa als hoeder van het internationaal recht wordt versterkt.

13 Rolinde Hoorntje en Ellen Kamphorst, '[3,2 miljard euro begroot voor opvang Oekraïense vluchtelingen](#)', NOS, 19 september 2023.

14 Svitlana Taran en Philipp Lausberg, '[Economic security: The strategic argument for Ukraine's EU membership](#)', European Policy Centre, 2 februari 2024.

15 Anthony Barich, '[Metals and the invasion: Ukraine aims for critical minerals after the war](#)', S&P Global Market Intelligence, 21 februari 2023.

Kosten

Tegenover de grote baten, staan in dit scenario ook kosten. Allereerst kan een Oekraïense overwinning gepaard gaan met een beperkt, doch bestaand risico op nucleaire escalatie. Aangezien de Russische conventionele militaire middelen voor de afzienbare tijd dusdanig verzwakt zijn dat deze voor een verenigde NAVO geen directe dreiging zullen vormen, zal het Kremlin leunen op de nucleaire afschrikking. Tegelijkertijd zal Russisch revanchisme een boost krijgen en op termijn naar alle waarschijnlijkheid resulteren in een verhoogd risico van een hernieuwd militairen hybride conflict.¹⁶ Zeker het heroveren van Oekraïens grondgebied dat voor Rusland van groot politiek belang is – waaronder de Krim – zal dit risico verhogen. Daarnaast zullen ook de financiële kosten aanzienlijk zijn voor Europa en de VS. Er zal fors geïnvesteerd moeten worden in het opzetten en uitbouwen van zowel een Europese als Oekraïense defensie-industrie en de wapen- en munitieproductie moet aanzienlijk opgeschoefd worden. Bovendien moeten de defensiebudgetten voor de komende jaren nog steeds omhoog om de slagkracht en afschrikking van de NAVO te vergroten en de eigen voorraden opnieuw aan te vullen.

Scenario 2: Protracted conflict

Mochten de VS de steun staken dan wordt het onwaarschijnlijk dat Oekraïne volledig zal kunnen winnen, maar kan Europa met een eensgezinde inspanning er toch voor zorgen dat Oekraïne niet verder verliest. Het huidige militaire beeld van een relatief statische situatie op het slagveld zonder grote verschuivingen (beschreven door de voormalige Oekraïense opperbevelhebber Zaloezjnyj als een 'patstelling') zet zich voort en de geopolitieke spanningen en risico van escalatie blijven aanwezig.

Baten

De baten zijn in dit geval een stuk beperkter. De dreiging van Rusland blijft bestaan en het land krijgt de kans zich verder te bewapenen, al zal Rusland in militaire zin primair zijn inspanningen moeten blijven richten op het voortzetten van de oorlog in Oekraïne. De escalatierisico's voor de NAVO blijven bestaan. Er bestaat geen Artikel 5 garantie voor Oekraïne, maar Europese materiële steun

16 Tim Sweijs, 'Afschrikking in tijden van confrontatie: een strategische agenda', *Atlantisch Perspectief*, juni 2023.

aan Oekraïne, zonder directe inzet van eigen troepen, blijft een doorn in het oog van het Kremlin. Europa koopt hiermee feitelijk tijd om haar eigen defensie op orde te krijgen. Oekraïense ontheemden kunnen niet in grote aantallen terugkeren en nieuwe mensen zullen vluchten gezien de uitzichtloosheid van de situatie, maar het aantal vluchtelingen zal naar waarschijnlijkheid niet zo snel oplopen als gedurende de beginfase van de oorlog. De internationale stabiliteit blijft onverminderd onder druk staan, maar loopt geen verdere schade op. De geloofwaardigheid van Europa als hoeder van de internationale rechtsorde wordt niet verder geschaad als Rusland wordt gestopt en het continent zet een stap richting eigen strategische autonomie doordat het zelf verantwoordelijkheid heeft genomen.

Kosten

Het gevaar van dit scenario is dat het weliswaar de status quo voortzet, maar geen stabiele uitkomst is. Rusland vormt nog steeds een militaire dreiging voor de NAVO en het risico van escalatie naar een direct conflict blijft bestaan.¹⁷ Wanneer de kans zich voordoet zal een herbewapend Rusland opnieuw proberen delen van Oekraïne in te nemen. De cohesie binnen de NAVO komt onder druk te staan wanneer de VS besluiten de steun aan Oekraïne te staken. Het is goed mogelijk dat Rusland verdere tweespalt onder Europese bondgenoten zal proberen te zaaien door militaire prikacties uit te voeren aan de oostflank. Het gedeeltelijk staken van de steun zendt een boodschap aan andere staten die de internationale rechtsorde bedreigen dat het Westen wellicht wel steun zal leveren in het geval van militaire agressie, maar dat deze steun van tijdelijke aard is. Dit heeft een negatieve impact op het afschrikkingsvermogen van de NAVO. In het geval van een *protracted conflict*, zullen de financiële kosten voor langere tijd hoog blijven voor Europa. Aanzienlijke financiële en militaire steun zal nodig zijn over een langere periode om Oekraïne stand te laten houden zonder Amerikaanse inbreng. Ook wordt het economisch potentieel van Oekraïne niet benut door het aanhouden van de oorlog en is de kans groot dat de beschermde status van vluchtelingen moet worden verlengd.¹⁸

17 Zie bijvoorbeeld: Jonathan Beale, '[Rogue Russian pilot tried to shoot down RAF aircraft in 2022](#)', BBC News, 14 september 2023.

18 Government of the United Kingdom, '[Government extends stay for Ukrainians in the UK](#)', 19 februari 2024.

Scenario 3: Oekraïne verliest

Het stoppen van de militaire en financiële steun van zowel de VS als Europa verslechtert de militaire situatie voor Oekraïne drastisch. Zonder westerse munitie en middelen zal Oekraïne verdere delen van haar grondgebied kwijtraken. De Oekraïners zullen zich met hand en tand blijven verzetten, maar het land zal op termijn geen andere keuze hebben dan de *facto* bezetting van grote delen van haar grondgebied te accepteren en vergaande concessies aan Rusland te doen op het gebied van neutraliteit en wellicht zelfs gedeeltelijke demilitarisering.

Baten

De voornaamste baten in dit scenario zijn de financiële kostenbesparingen voor Europa op de korte termijn. Omdat de steun aan Oekraïne gestaakt wordt zal Europa economisch de bedragen besparen die gepland waren voor de lange-termijn steun aan Kyiv. Daarnaast zullen de lidstaten in een “eigen defensie eerst”-benadering sneller in staat zijn hun eigen militaire voorraden aan te vullen, aangezien wapenleveranties aan het veroverde Oekraïne worden gestaakt.

Kosten

Wat betreft de veiligheidssituatie van Europa is dit het slechtst mogelijke scenario. Een Russische overwinning en bezetting van grote delen van Oekraïne leidt ertoe dat Rusland beschikking krijgt over het industriële potentieel en de grondstoffen van Oekraïne. Rusland zal zich herbewapenen en op afzienbare termijn opnieuw een reële bedreiging gaan vormen voor het NAVO bondgenootschap.¹⁹ Het kan zijn militaire presentie uitbreiden in Oekraïne en Belarus, aan de landsgrenzen van meerdere NAVO bondgenoten.

Een Russische overwinning ondermijnt Westerse afschrikking aanzienlijk en daarmee groeit het risico op een directe oorlog tussen NAVO en Rusland. Het staken van de steun bevestigt het beeld dat Westerse democratieën maar over een beperkte ruggengraat beschikken en niet bereid zijn om over een langere periode kosten te dragen van een grootschalig conflict.²⁰ Een

19 Nicolas Camut, 'Putin could attack NATO in '5 to 8 years,' German defense minister warns', *Politico*, 19 januari 2024; Connor O'Brien, 'Russian military replaced Ukraine battlefield losses 'far faster' than expected, general warns', *Politico*, 11 april 2024; Noah Robertson, 'Russian military 'almost completely reconstituted,' US official says', *DefenseNews*, 3 april 2024.

20 Martin Wolf, 'Donald Trump's betrayal of Ukraine', *Financial Times*, 19 maart 2024.

Russische overwinning laat ook aan derden zien dat agressie loont. De kans dat revisionistische staten hun toevlucht zoeken tot grootschalig geweld om politieke doeleinden te bereiken neemt daarmee toe.

Bovendien zal het staken van de steun de cohesie van de NAVO ondermijnen. Staten op de oostflank met een verleden in de Sovjet-Unie of het Warschaupact voelen zich in de steek gelaten en acuut in hun voortbestaan bedreigd. Dit kan leiden tot barsten en wellicht zelfs tot breuken binnen het bondgenootschap. Dit scenario heeft ook een negatieve impact op de relatie tussen Europa en het niet bezette gedeelte van Oekraïne dat zijn hoop op EU- en NAVO-lidmaatschap ziet verdampen. Het is onwaarschijnlijk dat de Oekraïense overheid en bevolking zich lijdzaam zal neerleggen bij een Russische overwinning. Er zal sprake zijn van diepe verbittering jegens de westerse partners, die nu al deels tastbaar is in de Oekraïense frustratie over stagnerende Amerikaanse steun in een eigentijdse variant van een 'dolkstootlegende'. Gewapend verzet tegen Rusland, grootschalige vluchtelingenstromen, en verdere instabiliteit aan de grenzen van het EU- en NAVO grondgebied behoren daarmee tot de reële mogelijkheden.

Op economisch gebied zullen de lange-termijn gevolgen van een Russische overwinning ook significant zijn. In het geval van een Russische eindoverwinning zal Rusland zichzelf kunnen herbewapenen. De Russische dreiging voor het NAVO-grondgebied zal toenemen. In dit geval moeten de Europese NAVO-bondgenoten, waaronder Nederland, de defensie-uitgaven aanzienlijk verhogen, volgens de Nederlandse Minister van Defensie zelfs verdubbelen.²¹ Waar de vluchtelingenstromen richting Europese landen momenteel aan het afnemen zijn, zal een Russische overwinning juist leiden tot een nieuwe stroom Oekraïense vluchtelingen. De meeste Oekraïners hebben de voorkeur om in hun land te blijven, ook in oorlogstijd, maar dit zal anders zijn in het geval van een Russische bezetting. Hoe langer de oorlog duurt en hoe minder grondgebied Oekraïne herovert, hoe hoger de kosten van de wederopbouw zullen zijn en hoe minder economische baten de EU kan verwachten in haar kandidaat-lidstaat.

Als het aankomt op het internationaal recht en morele waarden, is een Russische overwinning een aanslag op de internationale rechtsorde en de kernbeginselen

21 Zie de recente uitspraken van Minister van Defensie Kaja Ollongren dat de defensiebegroting van 2% naar 4% van het Nationaal BBP verhoogd zou moeten worden; NOS, 'Ollongren: [Defensie-budget verdubbelen naar 4 procent als VS uit NAVO stapt](#)', 15 februari 2024.

van territoriale integriteit en soevereiniteit. Dat raakt direct aan één van de Nederlandse vitale veiligheidsbelangen, inclusief Artikel 90 van de Nederlandse grondwet. Het staken van de steun zal Europa, en Nederland specifiek, bovendien kwetsbaar maken voor beschuldigingen van hypocrisie en de geloofwaardigheid als hoeder van het internationale recht ondermijnen.

4 Welke uitkomsten willen Europa en de VS bereiken?

De uitkomst van de oorlog wordt bepaald door de strijdende partijen aan het front en hun politieke leiders in Moskou en Kyiv. Europa en Amerika kunnen wel helpen de ergste scenario's te vermijden. Als Europa en de VS Oekraïne volop blijven steunen, dan kan Oekraïne op den duur de oorlog winnen. Voor beide partijen geniet dit scenario duidelijk de voorkeur, al valt voor Europa de kosten/baten analyse beduidend positiever uit dan voor de VS. Dit is ook waarom zowel de VS als Europa in 2022 en 2023 zijn doorgegaan met het verlenen van steun: zelfs toen Europa nog relatief weinig deed genoot het voor de Amerikanen toch de voorkeur om Kyiv volop te steunen en een Russische overwinning af te wenden. Europa kon – net zoals binnen de NAVO – enige mate van 'free rider' gedrag vertonen. De moeizame besluitvorming in de VS over militaire steun in de afgelopen maanden maakte een eind aan deze situatie. De rol van Europa wordt steeds belangrijker. In Tabel 2 hieronder hebben we de Europese en Amerikaanse voorkeuren weergegeven als 1^e, 2^e, 3^e en 4^e voorkeur. De pijlen geven de rationele keuzes aan en voorspellen de meest waarschijnlijke uitkomst (het 'Nash equilibrium').²²

Als in 2024 of 2025 Europa of de VS, al dan niet onder druk van kantelende binnenlandse publieke opinie, de korte termijn kosten zo klein mogelijk willen maken, kan het voor beide spelers een strategische keuze om de steun af te bouwen – ervan uitgaande dat de ander wel genoeg zal blijven doen om het slechtste scenario van een Russische overwinning te voorkomen. Voor beide partijen is een 'protracted conflict' waarbij de ander betaalt weliswaar minder gunstig dan een Oekraïense overwinning, maar toch beter dan een Russische overwinning. Als beide partijen de steun staken is de kans echter groot dat Rusland wint, hetgeen voor beide de slechtste uitkomst is. Het resulteert in een beperkt aantal directe baten met zeer grote directe en indirecte kosten.

22 Merk op dat deze situatie enige gelijkenissen vertoont met het speltheoretische *Prisoners' Dilemma*, een situatie waarin het risico reëel is dat beide partijen 'voor zichzelf kiezen' en daarmee een slechtere uitkomst krijgen dan wanneer ze zouden samenwerken. Cruciaal is hierbij de calculatie van de twee 'spelers' over welke uitkomst de voorkeur geniet, oftewel de 'payoffs'.

Tabel 2 hieronder geeft dit schematisch weer voor de VS onder de huidige Biden-regering, zoals de afweging was in de periode Feb 2022- April 2024.

Tabel 2 Steun en uitkomst oorlog: 1^e, 2^e, 3^e en 4^e voorkeuren Europa en VS (Biden regering)

Voorkeuren (Europa, VS)	VS blijven steunen	VS stoppen steun
Europa blijft steunen	Oekraïne wint (1, 1)	Protracted conflict (3, 2)
Europa stopt steun	Protracted conflict (2, 3)	Rusland wint (4, 4)

Een groot gevaar schuilt echter in verder verschuivende Amerikaanse voorkeuren. Een toekomstige 'Make America Great Again' (MAGA) Republikeinse administratie in de VS in 2025 zal mogelijk een patstelling of zelfs een Russische overwinning *zonder* Amerikaanse steun prefereren boven een Oekraïense overwinning *met* Amerikaanse steun, helemaal als Europa zelf niet meer steunt en als 'free rider' de Amerikanen laat betalen. Dit maakt het voor de VS onder Donald Trump een rationele keuze om de steun te staken en de last aan Europa 'over te dragen'. (zie Tabel 3 hieronder). Dit brengt Europa in een lastig parket, zoals verder besproken in de volgende sectie.

Tabel 3 Steun en uitkomst oorlog: 1^e, 2^e, 3^e en 4^e voorkeuren Europa en VS (Trump regering)

Voorkeuren Europa, VS	VS blijven steunen	VS stoppen steun
Europa blijft steunen	Oekraïne wint (1, 2)	Protracted conflict (3, 1)
Europa stopt steun	Protracted conflict (2, 4)	Rusland wint (4, 3)

5 Conclusie: wat betekent dit voor Nederland?

Zowel de kosten-baten analyse als de afweging ten opzichte van de Verenigde Staten laten een sober beeld zien waarin het voor Europa en voor Nederland duidelijk de voorkeur geniet om Oekraïne economisch en militair te blijven steunen – zelfs als de Amerikanen hun steun afbouwen of daadwerkelijk stopzetten. De kosten van een Russische overwinning zijn dermate hoog dat de relatief kleine baten van enkele bespaarde miljarden aan wapensteun in het niet vallen. Hoewel een *protracted conflict* niet de voorkeur geniet en geen stabiele uitkomst biedt, is het nog steeds ver te prefereren boven een Russische opmars aan de oostflank van de NAVO. De geopolitieke en veiligheidsconsequenties, de financiële en economische kosten, en de implicaties voor internationale rechtsorde van dat laatste scenario zijn zeer groot. In dat geval zullen de Europese en Nederlandse defensiebudgetten een stuk verder moeten stijgen dan nu al het geval is. Om dit in perspectief te plaatsen: een verdubbeling van het Nederlandse defensiebudget van twee procent van het bruto nationaal product naar vier procent zal de schatkist jaarlijks circa 21 miljard euro extra kosten.

Het nieuwe Amerikaanse steunpakket van april 2024 koopt tijd, zowel voor Oekraïne om de eigen verdediging te versterken als voor Europa om de eigen defensie-industrie op orde te brengen. Dat is hard nodig, want Europa zou zeker op korte termijn niet in staat zijn wegvallende Amerikaanse steun geheel te compenseren en eenzijdig een Oekraïense overwinning mogelijk te maken. Met een gezamenlijke inspanning en significante investeringen voor de langere termijn kan Europa echter wél voorkomen dat Oekraïne geheel ten onder gaat, zelfs als dit het laatste Amerikaanse steunpakket zou zijn.

Deze notitie heeft omwille van de discussie echter een aantal *shortcuts* genomen die nader dienen te worden genuanceerd om het Nederlandse handelingsperspectief inzichtelijk te maken. Ten eerste is het geen binaire keuze om wel of niet te steunen: landen kunnen meer of minder steun geven. In de toekomst zouden de VS bijvoorbeeld minder munitie kunnen leveren maar wel inlichtingen of enablers kunnen blijven bijdragen. Europa zou ook zelf bepaalde Amerikaanse wapens en munitie waar kritische tekorten aan zijn (zoals Patriot of HIMARS-munitie) kunnen aanschaffen en deze aan Oekraïne

kunnen leveren. Daarnaast kunnen Amerikaanse defensiebedrijven fabrieken in Europa of Oekraïne openen en licenties afgeven, zoals de in Duitsland opgezette productielijn voor Patriot-raketten.²³ Enige vorm van creativiteit is geboden om ook ten tijde van een eventuele regering-Trump Amerikaanse betrokkenheid bij Oekraïne te behouden. Nederland kan hier een brugfunctie in vervullen.

Ten tweede is Europa is ook geen monoliet: als alle EU-landen hetzelfde percentage van hun BNP aan Oekraïne zouden geven als Estland of Litouwen zou Europa een stuk meer militair gewicht in de schaal kunnen leggen dan in de huidige situatie waarin er grote regionale verschillen bestaan binnen Europa. Nederland heeft hierin een belangrijke voortrekkersrol: als één van de weinige landen die zich niet zelf op de oostflank bevinden kan het ook de urgentie binnen Europa hoog houden en ook de zuidelijke EU-lidstaten blijven aansporen om meer te doen.

Tot slot staat er meer op het spel dan een klinische financiële afweging. De oorlog in Oekraïne is een oorlog in Europa en een aanval op de internationale rechtsorde. Het is daarmee ook een lakmoesproef voor het handelingsvermogen van Europa als geheel om militaire agressie het hoofd te bieden. Als Europa deze test doorstaat zal het er op het wereldtoneel geloofwaardiger, sterker en meer verenigd uitkomen dan wanneer het zich handenwringend afhankelijk maakt van de binnenlandse politiek in de VS en lijdzaam moet toekijken hoe een Europees land onder de voet wordt gelopen. De oorlog biedt Europa daarom ook een daadwerkelijke kans om stappen te zetten richting meer strategische autonomie op veiligheids- en defensiegebied. In een wereld die in een rap tempo gevaarlijker en instabieler wordt doen Europa en Nederland er goed aan deze kans niet te laten lopen.

Op basis daarvan komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de Nederlandse overheid:

1. Investeer in structurele en meerjarige militaire steun voor Oekraïne en blijf een voortrekkersrol spelen in de internationale steuncoalitie. Een NAVO- of EU-fonds zoals voorgesteld door respectievelijk Stoltenberg of Breton zou hiervoor mogelijkheden kunnen bieden.
2. Werk aan *contingency plans* voor een Europees antwoord voor het geval dat de Amerikaanse steun voor Oekraïne na het steunpakket van april 2024 stopt

²³ NATO, ['NATO to buy 1,000 Patriot missiles to enhance Allies' air defences'](#), 3 januari 2024.

of zelfs volledig staakt Dit kan eventueel d.m.v. het inkopen van Amerikaans materiaal en/of het lokaal produceren hiervan binnen Europa.

3. Zet de ingezette lijn binnen Europa door (zoals beschreven in de European Defence Industrial Strategy (EDIS)), om niet alleen de levering van militair materieel aan Oekraïne maar ook de afname van goederen binnen Europa te poolen. Dit zorgt voor een schaalvoordeel m.b.t. de Europese inkoopkracht op de Europese en de internationale defensiemarkt, en biedt een lange termijn financieel commitment voor de Europese defensie-industrie zodat de productie van materieel en munitie opgeschaald kan worden.
4. Steun buiten het leveren van militaire goederen ook het opbouwen en opschalen van de Oekraïense defensie-industrie zodat het land zelf op termijn de benodigde munitie en materieel kan produceren om een uitputtingslag vol te houden.
5. Creëer de voorwaarden voor duurzame oorlogsbeëindiging in geval van een staakt-het-vuren, inclusief robuuste veiligheidsgaranties voor Oekraïne.
6. Blijf werken aan 'vangrails' om escalatie van de oorlog tot een direct treffen tussen Rusland en de NAVO te voorkomen, waaronder het benutten dan wel heropenen van directe crisis-communicatielijnen met het Kremlin.
7. Investeer ongeacht welk scenario in de Nederlandse defensie. Een overwinning van Oekraïne zal de Russische rancune verder doen toenemen; een verlies van Oekraïne kan leiden tot doorpakken door Rusland; en een slepend conflict verhoogt de kans op horizontale escalatie. In elk van de scenario's is een lange termijn inspanning om de Nederlandse defensiecapaciteiten te versterken noodzakelijk.