



FEBRUARI 2023

## Oekraïne: ‘whatever it takes’?

Het belang van een duidelijk besluitvormingskader

Inmiddels woedt alweer een jaar oorlog in het oosten van Europa. Het grove geweld, de vele slachtoffers, de vernietigde steden: het zijn beelden van een grote tragedie. Zolang als de oorlog duurt is de vraag wat westerse landen kunnen doen om Oekraïne te helpen zich teweer te stellen tegen de Russische agressie en haar bezette grondgebied te bevrijden? Moeten we naast tanks en munitie ook F16s en raketartillerie met nog langere dracht leveren, waar Oekraïne om heeft gevraagd? Of moeten we voorzichtig zijn om zo het escalatierisico te beperken? Hoeveel gaat deze oorlog nog kosten, zowel in geld als in mensenlevens? Het zijn terechte vragen. De oorlog wordt fysiek uitgevochten tussen Rusland en Oekraïne, maar het Westen is een belangrijke partij in de oorlog door de sancties tegen Rusland en het leveren van wapens, trainingen, inlichtingen en andere hulp aan de Oekraïense krijgsmacht. Want wij zijn niet belangeloos: welke uitkomst dit conflict ook krijgt, het zal grote gevolgen hebben voor onze veiligheid in Europa. Premier Rutte wees hierop ook in zijn opinieartikel in de NRC van 21 februari.<sup>1</sup>

De actualiteit en de emotie overheersen in de media en het politieke debat. De vraag naar het langetermijnperspectief krijgt tot nog toe weinig aandacht. Hoe zou de oorlog kunnen aflopen en hoe zouden we *willen* dat deze afloopt? Welke doelstellingen streven wij eigenlijk na? Het kader ontbreekt voor besluiten die het Westen, inclusief Nederland, neemt over de steun aan Oekraïne. Ook in de Tweede Kamer neemt de roep om een besluitvormingskader toe.<sup>2</sup> Hoe kan een dergelijk kader eruit zien? Daarvoor is het nodig de politieke doelstellingen te expliciteren op basis van onze kernwaarden en -belangen. Ook moet worden doorgedacht in welke mate die doelstellingen zijn te realiseren in verschillende scenario's voor beëindiging van de oorlog.

### Politieke doelstellingen

Hoewel het Westen een belangrijke rol speelt in het conflict, zijn het allereerst en met name Oekraïne en Rusland die bepalen wat de uitkomst van de oorlog zal zijn. De Nederlandse

politieke doelstellingen dienen te worden bezien vanuit onze rol: een partij die Oekraïne steunt. Daarbij is bescheidenheid op zijn plaats. Het zijn de westerse landen gezamenlijk – met de Verenigde Staten voorop – die het beleid ter ondersteuning van Oekraïne bepalen. De veel gehoorde doelstelling ‘Oekraïne dient de oorlog te winnen’ is logisch, maar deze schiet op twee punten tekort. Wat betekent ‘winnen’ en wat als de uitkomst toch anders is? De politieke doelstellingen moeten dan ook nader gedefinieerd worden.

1 Mark Rutte, *Met steun aan Oekraïne verdedigen we onze manier van leven*, NRC, 27 februari 2023.

2 [Conceptverslag NAVO Defensie Ministeriële en wapenleveranties aan Oekraïne](#), 9 februari 2023, Tweede Kamer.

## 1. Zorgen dat Oekraïne de oorlog wint – en Rusland niet

Over de vraag wat ‘winnen’ is in oorlog zijn boeken volgeschreven.<sup>3</sup> Hier volstaan we met de opvatting dat een overwinning van Rusland inhoudt dat het Russische leger een militair overwicht bereikt waarmee het Oekraïne zijn wil kan opleggen. Rusland bepaalt dan *de facto* de politieke toekomst van Oekraïne, kan daarmee lidmaatschap van de EU en de NAVO blokkeren en kan een significant deel van het grondgebied bezet houden en als onderdeel van de Russische Federatie inlijven. Deze mogelijke ontwikkeling zou regelrecht ingaan tegen de Nederlandse kernwaarden en het Nederlandse belang om de internationale rechtsorde te handhaven, te beginnen bij het verbod op het schenden van de soevereiniteit van een lid van de Verenigde Naties. Het zou Rusland belonen voor agressie, met het risico dat ‘speciale militaire operaties’ ook elders worden toegepast, om te beginnen wellicht in Moldavië waar Rusland in Transnistrië al decennia gebied bezet houdt.

Een Oekraïense overwinning is ingewikkelder te definiëren en de meningen binnen het NAVO-bondgenootschap lopen uiteen over de vraag aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om van een overwinning te spreken. Een maximalistische benadering zou betekenen dat Oekraïne niet alleen al haar grondgebied bevrijdt – inclusief de Krim – maar ook herstelbetalingen en berechting van de verantwoordelijken voor de agressie kan afdwingen. Dit is moeilijk voorstelbaar zonder een regimeverandering in Moskou. Een wat beperktere interpretatie van een Oekraïense overwinning zou betekenen dat de regering in Kyiv de controle terugkrijgt over het overgrote merendeel van het door Rusland bezette gebied en een sterke positie heeft aan een eventuele onderhandelingstafel. Een Oekraïense ‘overwinning’ betekent ook dat het land vooral *zelf* kan beslissen wanneer het besluit die onderhandelingen aan te gaan.

---

3 Zie bijvoorbeeld: Jan Angstrom & Isabelle Duyvesteyn (eds.), *Understanding Victory and Defeat in Contemporary War*, (London: Routledge, 2007), en William Martel, *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*, (Cambridge: University Press, 2007).

De politieke doelstelling ‘zorg dat Oekraïne de oorlog wint, en Rusland niet’ geeft een sterk signaal naar Rusland en andere potentiële agressors dat het binnenvallen van onafhankelijke en soevereine staten niet wordt geaccepteerd door landen die willen opkomen voor een goed functionerende internationale rechtsorde. Met andere woorden: het vormt onderdeel van een afschrikingsstrategie waarbij het de politieke en militaire verbondenheid uitdraagt tussen Europa, de Verenigde Staten en andere landen in de wereld die dezelfde waarden en normen nastreven – denk aan onder meer Australië, Japan en Zuid-Korea.

## 2. Beperken van het risico op escalatie van het conflict naar NAVO-grondgebied en op het gebruik van nucleaire middelen

Hoewel westerse landen Oekraïne steunen, moeten zij rekening houden met hun eigen nationale belangen. Belangrijk daarbij is dat het Westen de verantwoordelijkheid heeft om het risico op een directe militaire confrontatie met de Russische Federatie te beperken en de inzet van nucleaire wapens te voorkomen. Deze doelstelling staat op gespannen voet met het eerste politieke doel. Verdergaande wapenleveranties en een mogelijke nederlaag van Rusland kunnen immers tot escalatie leiden. De wens om escalatierisico te vermijden is de reden waarom westerse bondgenoten tot nu toe terughoudend zijn geweest met leveranties van bepaalde wapensystemen zoals langeafstands-raketten en gevechtsvliegtuigen. Het leidt er toe dat westerse landen alleen stapje voor stapje willen opschalen in hun militaire steun aan Kyiv.

Op dit moment lijkt de kans op Russische escalatie naar NAVO-grondgebied zeer laag. Rusland heeft hier geen baat bij omdat het een conventioneel conflict met de NAVO zou verliezen. Dat betekent echter niet dat het uitgesloten kan worden. Wat gebeurt er wanneer Rusland westerse wapentransporten richting Oekraïne of verzameldepots aan de grens met Polen met raketten aanvalt? Ook is het niet uitgesloten dat bewust of onbewust het NAVO-grondgebied wordt getroffen; Russische raketten zijn reeds dicht bij Polen

neergekomen en zijn langs het Roemeense luchtruim gescheerd. Rusland kan ook met sabotage en andere maatregelen schade toebrengen aan westerse belangen en zo onder de grens van een conventioneel gewapend conflict blijven. Geloofwaardige en robuuste afschrikking van eventuele Russische agressie jegens de NAVO is dan ook essentieel. Zolang het conflict voortwoedt aan de grenzen van het NAVO-bondgenootschap blijven er risico's op onbedoelde incidenten bestaan. Militaire contacten tussen Rusland en westerse krijgsmachten blijven van belang om escalatie te voorkomen.

De grote stap naar nucleaire escalatie komt volgens de Russische nucleaire doctrine pas aan de orde in het geval van een existentiële dreiging van de staat als zodanig.<sup>4</sup> Daar lijkt op dit moment geen sprake van. De Russische nucleaire retoriek is in vergelijking met 2022 zelfs minder geworden ondanks toegenomen westerse wapensteun aan Oekraïne en herhaalde tegenvallers voor Rusland aan het front. Rusland weet dat China zich heeft uitgesproken tegen nucleaire escalatie.<sup>5</sup> Ook de Nederlandse veiligheidsdiensten beoordelen de kans op een daadwerkelijke inzet van kernwapens als 'vooral nog onwaarschijnlijk'.<sup>6</sup> Niettemin kan het Kremlin nucleaire escalatie overwegen in geval van een grootschalige Oekraïense opmars om onacceptabel verlies te voorkomen. Binnenlandse politieke druk van *hardliners* kan dit versterken. Het risico op een dergelijke escalatie moet uiteraard worden beperkt en is tegelijkertijd moeilijk in te schatten.<sup>7</sup> Hoewel het nog steeds onduidelijk is waar de Russische 'rode lijnen' zich precies bevinden, en deze mogelijk verschuiven, zijn analisten het goeddeels eens

over de gebeurtenissen waardoor de kans op escalatie wel of niet toeneemt. De leveringen van westerse wapensystemen brengen op zichzelf zeer weinig kans op nucleaire escalatie met zich mee. Het hangt er vooral vanaf wat Oekraïne met deze wapensystemen doet, wat ons brengt tot de volgende inschattingen:

- De kans op nucleaire escalatie neemt niet significant toe als Oekraïne gebieden bevrijdt die Rusland na 24 februari 2022 heeft ingenomen en zelfs heeft geannexeerd (zoals eerder gebeurde met de stad Cherson) of kleinschalige militaire aanvallen uitvoert in Rusland zelf (zoals de aanval op de luchtmachtbasis Engels-2 bij Saratov).<sup>8</sup>
- De situatie wordt onvoorspelbaarder in geval van een totale ineenstorting van het Russische front en een grote (op handen zijnde) Oekraïense militaire overwinning, inclusief een opmars richting strategisch en symbolisch belangrijk gebied dat Rusland reeds vóór 24 februari als het zijne beschouwde, in het bijzonder de Krim. Het wordt ook minder voorspelbaar als het Russische regime in haar voortbestaan bedreigd wordt, bijvoorbeeld als een op handen zijnde Oekraïense overwinning zich vertaalt in grootschalige kritiek op president Poetin. In deze situaties neemt de waarschijnlijkheid van een nucleaire inzet toe, maar het is niet te voorzien in welke mate.<sup>9</sup>
- De kans op nucleaire escalatie neemt significant toe als Oekraïne met westerse wapens op grote schaal strategische, symbolische of civiele doelen aanvalt in Rusland zelf; dit is ook één van de redenen voor terughoudendheid voor het leveren van raketssystemen zoals de ATACMS en waarom Oekraïne HIMARS zeer terughoudend inzet nabij de Russische grens.<sup>10</sup>
- De kans op nucleaire escalatie richting de NAVO neemt toe zodra de NAVO actief aan het conflict gaat deelnemen en de Russische krijgsmacht grote verliezen toebrengt.

4 Kristin van Brusgaard, "[How Russia Decides to Go Nuclear: Deciphering the Way Moscow Handles Its Ultimate Weapon](#)", *Foreign Affairs*, 6 February 2023.

5 Andreas Rinke & Eduardo Baptista, "[Xi, Scholz warn against 'irresponsible' nuclear threats over Ukraine](#)", *Reuters*, 4 November 2022.

6 AIVD/MIVD, '24/2. De Russische aanval op Oekraïne: een keerpunt in de geschiedenis', 20 februari 2022.

7 Samuel Charap & Miranda Priebe, "[Avoiding a Long War: U.S. Policy and the Trajectory of the Russia-Ukraine Conflict](#)", RAND, January 2023, p. 4.

8 Timothy Snyder, "[Nuclear War: why it is not happening](#)", *Thinking About*, 8 February 2023.

9 Tatiana Stanovaya, "[Analytical Report](#)", *Bulletin 3* (111), 13 February 2023.

10 Alexey Arbatov, "[Sublimatie van wapens \[Возгонка вооружений\]](#)", *Russian International Affairs Council*, 6 February 2023.

Hoewel op dit moment de kans op escalatie van de oorlog naar NAVO-grondgebied en wat betreft inzet van kernwapens laag is, zullen de gevolgen enorm zijn wanneer dit gebeurt. Dit risico moet dus bij elk besluit over wapenleveranties aan Oekraïne meegewogen worden. De Verenigde Staten heeft op dit moment het beste beeld van het escalatierisico en de meeste directe contacten met het Kremlin, en het is dan ook raadzaam om Washington hierin te volgen.

Het is waarschijnlijk dat Rusland eerst op andere manieren zal escaleren tegen Oekraïne zonder direct nucleaire wapens in te zetten, zoals het op grote schaal bombarderen van burgerdoelen of het bewust beschadigen van kerncentrales. Hoewel dit ook gevolgen zal hebben in het Westen, bijvoorbeeld door grote publieke verontwaardiging, vluchtelingenstromen of nucleaire *fall-out* van een kernramp, draagt Oekraïne zelf het grootste risico. Feit is dat de Oekraïense bevolking tot nu toe bereid is gebleken dat risico te dragen, getuige de grootschalige steun aan de Oekraïense regering om door te vechten ondanks de maandenlange grootschalige Russische luchtaanvallen op Oekraïense infrastructuur en de vele getroffen burgerdoelen. De bevolking lijkt zelfs bereid de oorlog te blijven steunen als Rusland een kernwapen inzet.<sup>11</sup>

### 3. Financiële en militaire kosten draagbaar houden

Nederlandse steun aan Oekraïne moet passen binnen wat het financieel en militair kan dragen. De kosten voor de Nederlandse staat bestaan uit directe financiële steun, het leveren van wapens, de opvang van een groot aantal vluchtelingen en de kosten van de wederopbouw van Oekraïne. De financiële draagkracht wordt

vooral bepaald door de Nederlandse politieke wil en het maatschappelijk draagvlak, in een tijd waarin mensen prijsstijgingen als gevolg van de oorlog ook in hun eigen portemonnee voelen. Dat maatschappelijk draagvlak wordt op zijn beurt weer mede bepaald door het strategisch narratief dat de overheid hanteert en het vertrouwen van de bevolking dat de gestelde doelen hun financiële offers waard zijn, haalbaar zijn en consistent worden nagestreefd. De totale bedragen voor de steun aan Oekraïne zijn aanzienlijk, maar afgezet tegen het bruto nationaal product van het gehele Westen blijft dit voorsnog draagbaar. Dat neemt niet weg dat het Westen en dus ook Nederland de financieel-economische kosten zowel nu als in de toekomst moeten blijven meewegen.

Nederland moet net als alle andere bondgenoten echter nog een tweede overweging maken: de impact op de eigen krijgsmacht. Het leveren van militaire steun uit de eigen inventaris wordt steeds moeilijker en de schappen met reserves zijn leeg. Meer overdragen aan Oekraïne gaat ten koste van de eigen inzetgereedheid voor nationale en bondgenootschappelijke taken. Dat hoeft niet direct een onoverkomelijk obstakel te zijn, maar daar hoort wel een grondige afweging bij: kunnen we nog voldoen aan onze verplichtingen voor de NAVO en de EU, zoals het leveren van de stand-by eenheden voor beide organisaties? Hoelang duurt het voordat we vervanging van deze systemen kunnen krijgen en de gevechtskracht weer op niveau is? Kunnen we in het Westen onze industriële capaciteit wel snel genoeg opschroeven om voldoende munitie en wapensystemen te produceren, zowel voor Oekraïne als voor onze eigen krijgsmachten? Het zijn ongemakkelijke vragen die moeten worden meegewogen in elk besluit.

### 4. Menselijk leed beperken

Tot slot is er sprake van een enorm en tragisch verlies van levens. Het moet een doel op zich zijn om menselijk leed te beperken. Dit is een doel van een andere orde, niet zozeer ingegeven door strategie, maar vanuit een ethisch en humanaan perspectief. Het staat evenwel op gespannen voet met de wapenleveranties: elk geleverd

<sup>11</sup> De Oekraïense bevolking geeft met een overgrote meerderheid van 89% aan dat er doorgevochten moet worden, ook nadat Rusland eventueel een kernwapen inzet. Zie: Tobias Bunde, Sophie Eisentraut, Natalie Knapp, Leonard Schütte, Julia Hammelehle, Isabell Kump, Amadée Mudie-Mantz, & Jintro Pauly, [Revision. Munich Security Report 2023](#), Munich Security Conference, February 2023, p. 60.

wapen dat wordt ingezet levert op korte termijn meer menselijk leed op. Zonder westerse steun zou Oekraïne het onderspit delven en uiteindelijk moeten stoppen met vechten.

Het is echter een misvatting dat stopzetting van wapenleveranties zou leiden tot minder menselijk leed. Als Oekraïne na een lange strijd uiteindelijk alsnog door Rusland onder de voet gelopen wordt en deels wordt bezet wacht de bevolking een tragisch lot, zoals pijnlijk duidelijk geworden is in gebieden die onlangs door Oekraïne zijn bevrijd. Oekraïne vecht door om zijn burgers te beschermen. De vraag of het de hoge prijs in mensenlevens waard is om de oorlog voort te zetten is uiteindelijk aan de Oekraïners. Zij vechten deze oorlog voor hun vrijheid en hun voortbestaan en zijn bereid om deze offers te brengen omdat ze weten wat hen anders te wachten staat.

### **De vier doelstellingen in samenhang beschouwd**

Deze vier doelstellingen staan op gespannen voet met elkaar. Het sturen van veel meer en zwaardere wapens om Oekraïne een overwinning te bezorgen verhoogt het risico op escalatie, de kosten en het menselijk leed. Bij terughoudendheid of te trage besluitvorming neemt de kans op een Russische overwinning echter toe. Dat dient ook voorkomen te worden. De oplossing zit in de balans en hiervoor moeten de vier politieke doelen in samenhang beschouwd worden. Om dat te illustreren loont het om de mogelijke scenario's hoe deze oorlog zou kunnen eindigen en hoe deze zich verhouden tot de politieke doelstellingen nader te beschouwen.

### **Mogelijke scenario's voor beëindiging van de oorlog**

#### **Een snelle en beslissende Oekraïense overwinning**

In dit scenario weet Oekraïne de Russische troepen in een hoog tempo en beslissend terug te dringen achter de landsgrenzen, en Russische concessies zoals herstelbetalingen en juridische *accountability* af te dwingen. Daarmee wordt de eerste doelstelling volledig gehaald. Het is een

sterk strategisch signaal naar de internationale gemeenschap, heeft een verbindend effect voor het Westen en een afschrikkende werking. Momenteel is dit een minder waarschijnlijk scenario gezien de huidige militaire krachtsverhoudingen. Maar dit scenario staat op gespannen voet met de overige drie politieke doelstellingen. Om de waarschijnlijkheid van dit scenario te vergroten is namelijk forse opschaling nodig van de westerse wapenleveranties, hetgeen op korte termijn hoge kosten, verhoogd escalatierisico en daardoor het risico op grote aantallen slachtoffers met zich meebrengt. Het is zeer denkbaar dat dit scenario gepaard gaat met instabiliteit in de Russische Federatie zelf; ook daar dient het Westen zich op voor te bereiden.

#### **Rusland verliest geleidelijk de oorlog**

In dit scenario duurt de huidige uitputtingsslag voort, blijft het Westen Oekraïne systematisch ondersteunen en blijft Rusland zelf ook opschalen, militaire voorraden aanvullen en doorvechten. Uiteindelijk, wellicht pas na jaren, bindt Rusland in omdat het Westen simpelweg meer economische massa heeft die het kan omzetten in wapenleveranties en Oekraïense gevechtskracht. Een eventuele machtswisseling in de Russische Federatie kan ertoe leiden dat Moskou zich volledig terugtrekt en uiteindelijk een akkoord met Oekraïne weet te sluiten. Dit scenario bereikt zowel de eerste als de tweede politieke doelstelling; gezien de geleidelijkheid van de Oekraïense overwinning is het escalatierisico beperkt, al duurt de dreiging van een mogelijke escalatie lang en kan een eventuele machtswisseling ook met instabiliteit en escalatierisico gepaard gaan. Er is geen garantie dat degene die Poetin opvolgt, bereid is om een akkoord te sluiten. Dit gaat ten koste van de derde en vierde doelstelling, omdat de kosten op langere termijn hoog blijven en de verwoesting en menselijke verliezen groot zullen zijn. Het Westen zal dan ook de eigen militaire industrie significant moeten opschalen om aan de langdurige vraag naar munitie en wapensystemen te kunnen voldoen.

#### **Het conflict eindigt in een patstelling**

In dit scenario zijn beide krijgsmachten niet langer in staat om nieuwe offensieven te

ontplooiën en mondt de oorlog uit in een patstelling, gevolgd door een tijdelijk staakt-het-vuren dat regelmatig wordt geschonden. Dit is feitelijk de situatie zoals deze bestond in het oosten van Oekraïne van 2014 tot 2022, maar nu dan op veel grotere schaal. Ook al wint Rusland in dit scenario niet doorslaggevend, het kan wel een gedeeltelijke overwinning claimen doordat het belangrijke delen van Oekraïne bezet houdt. De kans dat onder deze omstandigheden Oekraïne snel bij de EU, laat staan bij de NAVO, zou komen is klein. Dit scenario neigt daarmee naar een Russische overwinning. De eerste doelstelling wordt daardoor maar ten dele gehaald. De kans op escalatie en de kosten voor het Westen zijn significant kleiner dan in het scenario van een Russisch verlies van de oorlog, al blijft het risico van een oplaaiende oorlog voortdurend bestaan. Ook hier wordt de prijs betaald door Oekraïne. Dit scenario dient dan ook niet de vierde doelstelling, al zal de mate van geweld en menselijk leed geringer zijn zolang nieuwe escalatie niet plaatsvindt.

### Een overwinning van Rusland

Een laatste scenario is een overwinning van Rusland op de middellange of lange termijn. Hier lukt het Oekraïne niet om de militaire druk van Rusland te blijven weerstaan, onder meer doordat westerse steun afbrokkelt of te laat op gang komt. Rusland kan door gebruik te maken van het demografisch, industrieel en numeriek overwicht Oekraïne zodanige verliezen toebrengen dat het steeds meer terrein verliest, economisch ernstig in de problemen komt en geen andere optie meer heeft dan de strijd te staken en concessies te doen.<sup>12</sup> Rusland kan in dit scenario voor langere tijd een substantieel deel van het Oekraïense grondgebied blijven bezetten. Dit gaat ten koste van de eerste politieke doelstelling. Het schaadt de internationale rechtsorde, de westerse geloofwaardigheid en heeft een zeer negatieve signaalwerking in de richting van andere niet-westerse grootmachten. Het escalatierisico is op korte termijn lager en de economische kosten

voor het Westen zijn nog steeds significant, doordat het vele Oekraïense vluchtelingen uit bezet gebied zal moeten opvangen en het niet-bezette gedeelte van Oekraïne moet stabiliseren. Het menselijk leed zal ook in dit scenario enorm zijn, ook voor de bevolking in de bezette gebieden. Hoewel het niet betekent dat in dit scenario Rusland de NAVO direct zal aanvallen, zal het Kremlin wel de les trekken dat militaire agressie loont. Daardoor neemt de kans aanzienlijk toe dat Rusland ook andere niet-NAVO landen zoals Moldavië zal bedreigen.<sup>13</sup>

### Scenario's en hun betekenis voor het besluitvormingskader

Het is uiteindelijk een politieke afweging welke van de vier onderscheiden doelstellingen het zwaarst meewegen in de besluitvorming. De doelstellingen vormen de bouwstenen voor een besluitvormingskader voor steun aan Oekraïne. De scenario's tonen aan dat de politieke doelstellingen op elkaar inwerken en dat bij besluitvorming een onderlinge balans noodzakelijk is. De scenario's maken inzichtelijk dat er geen snelle route is naar een oplossing (zie tabel 1). Een beslissende Oekraïense overwinning is vanuit het oogpunt van verdediging van de internationale rechtsorde van groot belang, maar een maximalistische benadering brengt substantiële escalatierisico's en kosten (in mensenlevens en financieel) met zich mee. Een gang naar de onderhandelingstafel, waarmee het conflict langs diplomatieke weg kan worden beëindigd klinkt wenselijk, maar is op dit moment onwaarschijnlijk gezien de ver uiteen liggende politieke doelstellingen van Rusland en Oekraïne en de verwachtingen in beide landen over de overwinningskans op het slagveld.<sup>14</sup> Bovendien geldt dat als Rusland haar doelstellingen niet behaalt en niet uit Oekraïne wordt verdreven, het een eventuele wapenstilstand zal gebruiken om op krachten te komen voor een hernieuwd offensief. Ook zijn

12 Justin Bronk, 'The West shouldn't underestimate Russia in Ukraine', *The Spectator*, 19 Februari 2023

13 Stefan Hedlund, "Moldova's future is tied to Russia's war in Ukraine", *Geopolitical Intelligence Services*, 4 October 2022.

14 Lawrence Freedman, "The Storm before the Calm", *Comment is Freed*, 9 February 2023.

Tabel 1 Realisatie van de Nederlandse doelstellingen in de verschillende scenario's

	Doelstelling 1: zorgen dat Oekraïne wint	Doelstelling 2: beperken escalatierisico	Doelstelling 3: beperken financiële en militaire kosten	Doelstelling 4: Beperken menselijk leed
Scenario 1: Oekraïne wint snel en beslissend	++	--	--	+
Scenario 2: Rusland verliest op termijn	+	-	-	-
Scenario 3: Patstelling	-	++	+/-	+/-
Scenario 4: Rusland wint op termijn	--	++	+	--

- ++ Doelstelling wordt volledig gehaald
- + Doelstelling wordt deels gehaald
- +/- Doelstelling wordt niet gehaald maar ook niet geschaad
- Doelstelling wordt deels geschaad
- Doelstelling wordt ernstig geschaad

er maar beperkte mogelijkheden voor externe partijen zoals Nederland om de strijdende partijen tot onderhandelingen te bewegen.

Hierdoor is de kans reëel dat de oorlog van langere duur zal zijn en hoge kosten en veel menselijk leed met zich mee zal brengen. Bovendien houdt steun aan Oekraïne niet op met het einde van de oorlog. Het land moet worden heropgebouwd. Het kostenplaatje daarvan zal het veelvoudige zijn van de tot nog toe geleverde militaire steun. Ook zal Oekraïne van veiligheidsgaranties moeten worden voorzien en/of worden herbewapend om Rusland af te schrikken nog eens een offensief in te zetten. Dit zijn lastige keuzes waarvoor draagvlak in het Westen nodig is. Een goede informatievoorziening naar het publiek is daarbij onontbeerlijk.

### Conclusie: naar een besluitvormingskader

Een besluitvormingskader op basis van de bovengenoemde vier politieke doelstellingen en doordenking van scenario's voor beëindiging van de oorlog, maken de dilemma's rond de steun aan Oekraïne inzichtelijk. De doelstellingen conflicteren soms met elkaar en moeten dus telkens in onderling verband worden beschouwd.

Uiteraard doet Nederland dit niet alleen; Nederland werkt nauw samen met partners die eveneens voor vergelijkbare keuzes komen te staan. Daarbij zouden beleidsmakers de volgende stappen kunnen expliciteren:

*Neem besluiten op basis van een helder kader dat de Nederlandse doelstellingen en belangen afweegt.* De volgende doelstellingen bij het leveren van steun aan Oekraïne zijn daarbij relevant:

- In welke mate draagt de voorgenomen steun bij aan een Oekraïense overwinning? Met andere woorden: hoe effectief is de geleverde steun op het gevechtveld?
- Wat zijn de gevolgen van de steun op het escalatierisico, zowel jegens Oekraïne zelf als jegens het NAVO-gebied?
- Zijn de financieel-economische kosten draagbaar en in verhouding tot de effectiviteit van de steun? Wat zijn de militaire consequenties, vooral in relatie tot de bondgenootschappelijke verplichtingen en de algemene inzetbaarheid van de krijgsmacht?
- Welke gevolgen heeft deze steun voor het verwachte menselijke leed?

*Bob Deen, George Dimitriu en Dick Zandee zijn als onderzoekers verbonden aan het Instituut Clingendael.*

### About the Clingendael Institute

Clingendael – the Netherlands Institute of International Relations – is a leading think tank and academy on international affairs. Through our analyses, training and public debate we aim to inspire and equip governments, businesses, and civil society in order to contribute to a secure, sustainable and just world.

[www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)  
[info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Clingendael Institute  
 Newsletter

### Over de auteurs

**Bob Deen** is Senior Research Fellow en coördinator van het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.

**Dick Zandee** is Senior Research Fellow en hoofd van de Security Unit van Clingendael.

**George Dimitriu** (Luitenant-kolonel Koninklijke Landmacht) is bij Clingendael-Security Unit gedetacheerd als onderzoeker.