



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

FEBRUARI 2024

## Steun aan Oekraïne: geen tijd om te verliezen



© Reuters

2024 wordt een cruciaal jaar voor Oekraïne en voor de Europese veiligheid. Twee jaar na de grootschalige invasie en tien jaar na de annexatie van de Krim is het einde van deze oorlog niet in zicht. De hoop op een snelle Oekraïense overwinning is vervlogen na het mislukte offensief in het afgelopen najaar. Ook dit jaar is er weinig zicht op een strategische

doorbraak door de zwaar versterkte Russische linies op Oekraïens grondgebied. De Russische inname van Avdiivka is voor Poetin een opsteker richting de presidentsverkiezingen, maar verandert weinig aan de frontlijn. Ook deze verovering gaat ten koste van enorme Russische verliezen. Het deert het Kremlin niet. Poetin wacht simpelweg af. Hij gaat door met een

genadeloze uitputtingsslag, erop rekenend dat de westerse eenheid afbrokkelt en de Oekraïense munitie en militairen opraken. Amerikaanse militaire steun blijft cruciaal, maar deze staat op losse schroeven nu de Republikeinen onder druk van Donald Trump een nieuw steunpakket blokkeren. President Joe Biden heeft zijn retoriek al afgeschaald van “as long as it takes” naar “as long as we can”. Juist als de Verenigde Staten talmen is het van essentieel belang dat Europa wél haar verantwoordelijk neemt en de militaire steun aan Oekraïne drastisch gaat opvoeren.

Zorgwekkend is ook dat slechts 10 procent van de Europese bevolking gelooft dat Oekraïne de oorlog nog gaat winnen volgens een recente peiling van de *European Council on Foreign Relations*.<sup>1</sup> Ruim de helft van de Nederlandse bevolking denkt dat Rusland de oorlog gaat winnen – zo blijkt uit een recente Clingendael Barometer.<sup>2</sup> Ook wordt de dreiging van Rusland door Nederlanders lager ingeschat dan na aanvang van de Russische invasie in Oekraïne: het staat op plek 17 van de ranglijst van dreigingen. Het gevoel van urgentie is mede door afnemende media-aandacht weggeëbd.

Dat is ten onrechte. Een Russische overwinning waarbij een deel van Oekraïne bezet blijft veroorzaakt niet alleen dood, verderf en vluchtelingenstromen. Het is ook een ernstige dreiging voor de rest van Europa. Als het Kremlin zegeviert zal het immers de conclusie trekken dat gewapende agressie loont. Dat is voor Moskou, maar mogelijk ook voor Peking, Teheran en Pyongyang een aansporing om militaire avonturen te beginnen. De internationale rechtsorde wankelt, met mogelijk nieuwe gewapende conflicten in het verschiet.

Als Rusland niet in Oekraïne tot staan gebracht wordt, verzwakt en verdeelt dat ook de NAVO. De Baltische Staten en Polen zullen zich terecht nog meer bedreigd voelen, ook al ervaren andere NAVO-bondgenoten in met name Zuid-Europa dit minder. Een grote Russische aanval op het NAVO-grondgebied is voorlopig onwaarschijnlijk. Maar het Kremlin zal zich gesterkt zien door een overwinning in Oekraïne, die ook als een overwinning op de NAVO zal worden gepresenteerd. Rusland kan zich herbewapenen. Een militaire provocatie om een verdeeld bondgenootschap te testen is een reële mogelijkheid. De recente uitspraken van Trump over het afstraffen van bondgenoten die niet aan de NAVO 2-procent norm voldoen vergroot dat risico. Een Oekraïens succes is belangrijk voor de veiligheid van Europa. Maar hoe helpen we Oekraïne dat succes te behalen?

De oorlog is verzand in een slijtageslag op industriële schaal, die uiteindelijk niet op het gevechtsveld maar in fabriekshallen wordt gewonnen. Daarbij is Rusland nu in het voordeel. De oorlogseconomie draait daar op volle kracht. Naar verwachting kan Rusland dit jaar vier tot vijf miljoen artilleriegranaten afvuren als resultaat van de opgevoerde productie, aangevuld met aankopen in Noord-Korea.<sup>3</sup> Europa en de VS blijven achter met maximaal de helft van dit aantal. Ook wat betreft langeafstandsraketten en drones kan Rusland veel meer inzetten, waardoor de Oekraïense luchtverdediging het steeds moeilijker krijgt. Rusland heeft voorlopig het initiatief, vooral met meer mensen, meer materieel en meer munitie – ondanks dat de Russische economie kleiner is dan die van de Benelux en kampt met de nodige structurele problemen.

## Europees Oekraïne-plan

De voortgezette oorlog en een toegenomen risico van het wegvallen van de Amerikaanse steun vragen om een Europees strategisch antwoord.

1 Ivan Krastev, Mark Leonard, “[Wars and elections: How European leaders can maintain public support for Ukraine](#)”, ECFR Policy Brief, 21 February 2024.

2 Monika Sie Dhian Ho, Mark Elchardus, Christopher Houtkamp, Teun van der Laan, “[Tussen hoop en vrees: Van Ruslandschok naar Hamasschok – De verzuchting naar eigentijdse gemeenschapsafbakening](#)”, Clingendael Alert, februari 2024.

3 Dr. Jack Watling and Nick Reynolds, “[Russian Military Objectives and Capacity in Ukraine 2024](#)”, RUSI Commentary, 13 February 2024.

Als Europa haar schouders er écht onder zou zetten, dan kan het de Russische voordelen teniet doen. Daarom is het nu de hoogste tijd dat de EU het *ad hoc* beleid van steun- en sanctiepakketten – plus veiligheidsovereenkomsten tussen Oekraïne en individuele lidstaten – aanvult met een overkoepelend Oekraïne-plan voor zowel de korte als de lange termijn. Dit jaar is het zaak te zorgen dat Oekraïne het huidige front met succes weet te verdedigen en, waar en wanneer mogelijk, in de tegenaanval kan gaan.

Het doel van het Oekraïne-plan voor de langere termijn is grotere Oekraïense zelfredzaamheid op militair gebied zodat het eigen wapens en munitie kan produceren. Dit is ook waar Oekraïne zelf om vraagt. Westerse defensiebedrijven zoals Rheinmetall en British Aerospace hebben al plannen om fabrieken in Oekraïne te bouwen. Nabij Kyiv is een fabriek in aanbouw voor de productie van de (Turkse) Bayraktar drones. Uiteraard vereisen deze bedrijven luchtverdedigingsmiddelen tegen Russische raketten en drones. De EU kan dergelijke industriële ontwikkelingen in haar kersverse kandidaat-lidstaat helpen met economische stimulansmaatregelen, gekoppeld aan strenge voorwaarden voor *oversight* en corruptiebestrijding zodat het geld goed besteed wordt.<sup>4</sup> Een versterkte, hervormde en goed bestuurde Oekraïense defensie-industrie waardoor de Oekraïense krijgsmacht een langdurige slijtageslag kan volhouden verlaagt uiteindelijk de kosten voor het Westen. Het verstoort ook de inschatting van het Kremlin dat de tijd in het eigen voordeel werkt. Dit zal de Russische bereidheid tot daadwerkelijke onderhandelingen vergroten.

Voordat het zover is moet Oekraïne eerst door 2024 geholpen worden. Dat wordt al een hele kluit voor Europa. De Europese opschaling van de productie van wapens en munitie is weliswaar gaande, maar verloopt te traag, onder meer door politiek gekissebis over wie de rekening

betaalt. Het voorstel van EU-Commissaris Thierry Breton om via het ‘European Peace Facility’ jaarlijks € 5 miljard te gebruiken voor militaire steun aan Oekraïne stuit op verzet, vooral van Duitsland.<sup>5</sup> Daarnaast wil Breton een defensie-investeringsfonds van € 100 miljard lanceren voor snelle verhoging van de productie van militair materieel. De verwachting is dat lidstaten ook dit bedrag omlaag zullen brengen.

Het moet anders. Voor snelle verhoging van de militaire steunverlening aan Oekraïne is een krachtige militair-industriële basis in Europa nodig. Die is ook noodzakelijk voor het versterken van de Europese krijgsmachten zelf om te kunnen voldoen aan de NAVO-verplichtingen. Dat vereist een meerjarig fonds van honderden miljarden euro. In de coronajaren was dit mogelijk om de Europese economie draaiende te houden. Dan moet het nu ook mogelijk zijn in het belang van de vrede en veiligheid van heel Europa. Ook moet de defensie-industrie in Europa anders aangestuurd worden. Verzekerde lange termijnorders, prioritaire toelevering van grondstoffen en de heroprichting van staatsbedrijven moeten tot de opties behoren. In de nieuwe Europese Commissie dient een Commissaris voor Defensie de verbinding leggen tussen behoeftes – voor Oekraïne en voor de lidstaten – en het opschalen van de productie door de defensie-industrie. Of we het nu leuk vinden of niet, Europa bevindt zich feitelijk in een semi-oorlogssituatie. Dat vraagt om een semi-oorlogseconomie, die nodig is voor een snellere opschaling van de defensie-industrie. Kortom: onze veiligheid is te belangrijk om volledig aan de markt over te laten.

### Actie vereist

Er gaapt momenteel een groot gat tussen retoriek en realiteit. Het is niet voldoende om steeds het mantra te herhalen van ‘*as long as it takes*’ als we niet bereid zijn stappen te nemen die daarbij horen. ‘*Too little, too late*’ is spelen met vuur. Europa heeft geen andere keuze

4 Zie o.a. Julia Soldatiuk-Westerveld, Bob Deen & Ate Lucien van Steenberghe, “[Work in Progress: Ukraine’s State-Civil Society Partnership to Reform the Security Sector](#)”, Clingendael Report, September 2023, pp. 32-34.

5 Nicolas Gros-Verheyde, “[Why is German Chancellor Olaf Scholz blocking any reform of the European Peace Facility?](#)”, Bruxelles2, 19 February 2024.

dan vol te houden. Dat is de enige manier om Rusland – en China, Iran en Noord-Korea – te tonen dat militaire agressie tegen een soeverein land niet alleen onaanvaardbaar is, maar ook niet loont. Daarvoor moeten we bereid zijn niet alleen dieper in de buidel te tasten, maar militaire steun in de komende jaren te koppelen aan een langetermijnagenda die de Oekraïense zelfredzaamheid structureel versterkt. Europa kan het zich niet langer veroorloven lijdzaam af te wachten wat er in Washington gebeurt en zal sowieso meer op eigen defensieebenen moeten gaan staan. Schieten we daarin tekort, dan dreigt niet alleen Oekraïne verloren te gaan, maar lopen we zelf ernstig gevaar onze vrijheid en welvaart te verliezen.

*Bob Deen, Dick Zandee en George Dimitriu zijn verbonden aan het Instituut Clingendael. Een verkorte versie van deze Alert is gepubliceerd als een opinie in de NRC.*

### 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.

[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, hoofd van de Security Unit van Clingendael en coördinator van het Clingendael Russia and Eastern Europe Centre.

**Dick Zandee** is Senior Research Fellow en hoofd van het Security & Defence Programma van de Security Unit van Clingendael.

**George Dimitriu** is vanuit de Koninklijke Landmacht gedetacheerd als onderzoeker bij de Security Unit van Instituut Clingendael.