



FEBRUARI 2025

Militaire inzet in Oekraïne: willen, mogen en kunnen we dat?

Clingendael *position paper* voor de
Tweede Kamer der Staten-Generaal

- Het is in dit stadium hoogst onzeker of er überhaupt een akkoord komt tussen Rusland en Oekraïne. Mocht dit wel het geval zijn, dan zou een Europese troepenmacht in Oekraïne, hetzij als vredesmacht hetzij als invulling van veiligheidsgaranties aan Oekraïne, de kans op een langdurig bestand vergroten en daarmee de Europese en Nederlandse veiligheid dienen.
- Er is echter géén vorm van inzet in Oekraïne mogelijk om Rusland effectief af te schrikken zonder risico van gevechtscontact, militaire verliezen en mogelijk zelfs een directe interstatelijke oorlog. Dit risico stijgt aanzienlijk als Rusland niet akkoord gaat met de stationering van Europese troepen voor een vredesoperatie.
- De centrale vraag voor de politiek ('willen') is in hoeverre Oekraïense en Nederlandse veiligheid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en of bovengenoemde risico's acceptabel zijn.
- Militaire inzet dient alleen te worden overwogen als er aan een aantal voorwaarden is voldaan ('mogen'), waaronder geloofwaardige Amerikaanse ruggensteun, een helder mandaat en *rules of engagement*, breed politiek en maatschappelijk draagvlak en een exit strategie.
- Nederland heeft slechts zeer beperkte mogelijkheden voor inzet ('kunnen') zonder dat dit ten koste gaat van lopende NAVO-verplichtingen en de opbouw van de eigen krijgsmacht. Een Nederlandse bijdrage zal daardoor grotendeels een politiek en symbolisch karakter hebben om solidariteit met Oekraïne te tonen, Nederlandse invloed op de uitkomst van eventuele onderhandelingen te verwerven en om andere Europese landen te bewegen óók meer te doen.
- De discussie over 'boots on the ground' riskeert het bredere debat over economische en militaire steun aan Oekraïne te vernauwen. Nederland heeft nog vele andere opties om de veiligheid en welvaart van Oekraïne te vergroten die wellicht effectiever zijn. Deze steun kan Nederland ook leveren in een situatie van 'gewapende neutraliteit' van Oekraïne, al dan niet met betrokkenheid van de Verenigde Staten.

Inleiding

Ruim drie jaar na de Russische grootschalige invasie van Oekraïne zijn de geopolitieke kaarten opnieuw geschud. De Verenigde Staten zijn onder president Donald Trump getransformeerd van een terughoudende

bondgenoot van Oekraïne naar een snoeiharde en opportunistische grootmacht die weliswaar de oorlog wil beëindigen, maar er ook aan wil verdienen door een lucratieve grondstoffendeal – en die niet schroomt om Oekraïne daarvoor de arm op de rug te draaien. President Trump lijkt zelfs beduidend meer sympathie te hebben voor

de Russische president Vladimir Poetin dan voor de Oekraïense president Volodymyr Zelensky. Topfiguren uit de MAGA-beweging roepen op tot snelle verkiezingen in Oekraïne.¹

In de tussentijd hebben de VS de verantwoordelijkheid voor de naleving van een akkoord ook pontificaal bij de Europeanen neergelegd. De Amerikaanse gezant Keith Kellogg heeft met een vragenlijst expliciet gevraagd wat Europa bereid is te leveren in ruil voor een plek aan de onderhandelingstafel – inclusief een eventuele troepenmacht om een door de VS onderhandeld staakt-het-vuren te bestendigen. Hierdoor is het debat over de Europese en ook Nederlandse militaire steun aan Oekraïne in een stroomversnelling geraakt. Daarbij ligt inmiddels de vraag ook prominent op tafel óf en, zo ja, hoe Nederland bij wil en kan dragen aan een eventuele militaire operatie in Oekraïne. Deze notitie beoogt het publieke en politieke debat over eventuele Nederlandse militaire inzet te informeren door de context van de onderhandelingen te schetsen, een afwegingskader te bespreken langs de drie cruciale vragen ‘willen, mogen en kunnen’ en een aantal opties, risico’s en alternatieven in kaart te brengen.² Deze notitie focust daarbij nadrukkelijk op de vraag over de inzet van militairen in potentiële gevechtsfuncties, hetzij als onderdeel van een vredesoperatie hetzij als invulling van Europese veiligheidsgaranties voor Oekraïne.

Context: wat voor deal wordt het?

Het is ondanks de grote dadendrang van president Trump lang niet zeker of het überhaupt tot een deal zal komen. Het is goed mogelijk dat eventuele onderhandelingen lang zullen

voortslepen terwijl de gevechten doorgaan en de partijen vooral de ander proberen te framen als niet constructief. Rusland lijkt op dit moment succesvol in het herstellen van de Amerikaans-Russische betrekkingen, inclusief het overtuigen van Trump dat het vooral de Oekraïners zijn waar geen zaken mee te doen valt. Het is echter onzeker of ook president Poetin bereid zal zijn een door Trump opgelegde deal te accepteren, zeker wanneer Rusland de eigen politiek-strategische doelstellingen niet heeft bereikt. Rusland heeft tot nu toe vooral *a priori* Amerikaanse concessies geïncasseerd, maar zelf nog geen water bij de wijn hoeven doen. Zelfs als er wél een deal kan worden gesloten zijn er grofweg drie mogelijkheden:³

- Een **relatief gunstige deal** voor Oekraïne waarbij het land tijdelijk afziet van NAVO-lidmaatschap en pogingen staakt om de door Rusland bezette gebieden militair te heroveren, in ruil voor stevige veiligheidsgaranties. Dit is inclusief een door de VS gesteunde Europese troepenmacht. Dit zou het conflict voor langere tijd ‘bevrozen’. De drempel voor hernieuwde Russische agressie wordt daarbij verhoogd en Oekraïne krijgt de mogelijkheid zich economisch te herstellen en het EU-lidmaatschap na te streven.
- Een **matige deal** voor Oekraïne, waarbij de dan geldende frontlinie de bestandslijn wordt, maar er géén harde veiligheidsgaranties door de VS en Europa worden afgegeven en er géén Europese troepenmacht wordt gestationeerd. Een dergelijk akkoord heeft veel weg van een derde editie van de uiteindelijk mislukte Minsk-akkoorden van 2014-2015. De Oekraïense krijgsmacht wordt echter niet in omvang of slagkracht beperkt en kan met Europese en eventuele

1 Zie bijvoorbeeld Diana Glebova en Steven Nelson, “Zelensky’s friend list dwindling in the Trump White House as peace talk tensions escalate: ‘Best case is that he leaves to France immediately’”, [New York Post](#), 20 februari 2025.

2 Voor een gedetailleerde analyse van vormen van het afdwingen van een staakt-het-vuren en de daarbij komende dilemma’s, zie Claudia Major en Aldo Kleemann, ‘Models for upholding a potential cease-fire in Ukraine’, [SWP Working Paper](#), februari 2025.

3 Voor een meer gedetailleerde analyse van de elementen van een deal en vormen van veiligheidsgaranties, zie Bob Deen, Tim Sweijts, Roman de Baedts en Nora Nijboer, ‘Dirty Deals Done Dirt Cheap?’, [Clingendael/HCSS report](#), januari 2025. Voor een analyse van de situatie op het slagveld en de verschillende scenario’s en gevolgen voor eventuele Oekraïense ontheemden in Nederland, zie Anouk Pronk et al, ‘De Strijd om Oekraïne en zijn ontheemden: duivelse dilemma’s op komst’, [Clingendael rapport](#), december 2024.

Amerikaanse steun verder worden versterkt. Oekraïne is feitelijk op zichzelf aangewezen en dient zelf Rusland van toekomstige agressie af te schrikken in wat ook wel ‘gewapende neutraliteit’ of een ‘porcupine posture’ wordt genoemd.⁴

- Een **slechte deal** voor Oekraïne, waarbij het land door stopgezette Amerikaanse steun steeds meer terrein verliest en zich uiteindelijk genoodzaakt ziet een door Rusland opgelegd bestand te accepteren. Een dergelijke capitulatie van Oekraïne zou verlies van verder grondgebied, binnenlands-politieke concessies en beperkingen op de slagkracht en omvang van de Oekraïense krijgsmacht betekenen. In een dergelijk scenario belet slechts weinig Rusland om in de toekomst Oekraïne wéér aan te vallen.

Soorten militaire operaties: welke opties zijn er?

Er worden in het internationale en nationale publieke debat momenteel allerhande termen door elkaar gebruikt, waaronder *peacekeepers* en ‘afschrikkingsmacht’. Deze terminologische verwarring komt voort uit onduidelijkheid over wat het specifieke mandaat van een eventuele missie zou moeten worden: als vredesoperatie of als invulling van Europese veiligheids garanties aan Oekraïne.

Zowel de Nederlandse krijgsmacht als de Verenigde Naties onderscheiden verschillende soorten vredesoperaties (zie *figuur 1*), waarbij in de context van Oekraïne het belangrijkste onderscheid is tussen *monitoring*, *peacekeeping* en *peace enforcement*. *Monitors* (waarnemers) zijn veelal ongewapend en kunnen ook in de vorm van een civiele missie worden ingezet, zoals de OVSE Special Monitoring Mission (SMM) van 2014-2022. Deze variant is feitelijk géén militaire inzet, ook al kunnen er eventueel militairen bij betrokken worden, en wordt daarom in dit paper buiten beschouwing gelaten.

4 Jennifer Kavanagh and Christopher McCallion, ‘Armed Neutrality for Ukraine is NATO’s Least Poor Option’, [War on the Rocks](#), februari 2025.

Een *peacekeeping* (“vredeshandhaving”) missie vereist de toestemming van alle partijen en heeft als voornaamste doel te helpen een bestand te waarnemen en uit te voeren. *Peacekeepers* zijn veelal licht bewapende militairen en opereren strikt onpartijdig.⁵

Een *peace enforcement* (“vredesafdwinging”) missie heeft daarentegen ten doel om met gebruikmaking van militaire middelen de partijen in een conflict te dwingen te stoppen met vechten, een reeds gesloten bestand te respecteren of schendingen van een staakt-het-vuren te beëindigen. Deze variant komt met name aan de orde wanneer beide partijen zich formeel conformeren aan een bestand, maar één of beide partijen zware vermoedens hebben dat de ander zich er niet aan gaat houden – zoals in Oekraïne het geval is. De grenzen tussen beide missies vervagen in de praktijk echter snel; de Verenigde Naties vatten beide varianten daarom steeds vaker samen als ‘*peace operations*’.⁶

Het risico van *mission creep*⁷ is bij dergelijke vredesoperaties reëel: als het bestand wordt gebroken, *peacekeepers* onder vuur worden genomen of één van de partijen het mandaat weigert te verlengen riskeert een *peacekeeping* missie een *peace enforcement* operatie te worden.⁸ *Peace enforcement* loopt op zijn beurt in de Oekraïense context al snel het risico om in plaats van een vredesoperatie een gevechtsoperatie te worden waarbij Europese militairen aan Oekraïense zijde meevechten.

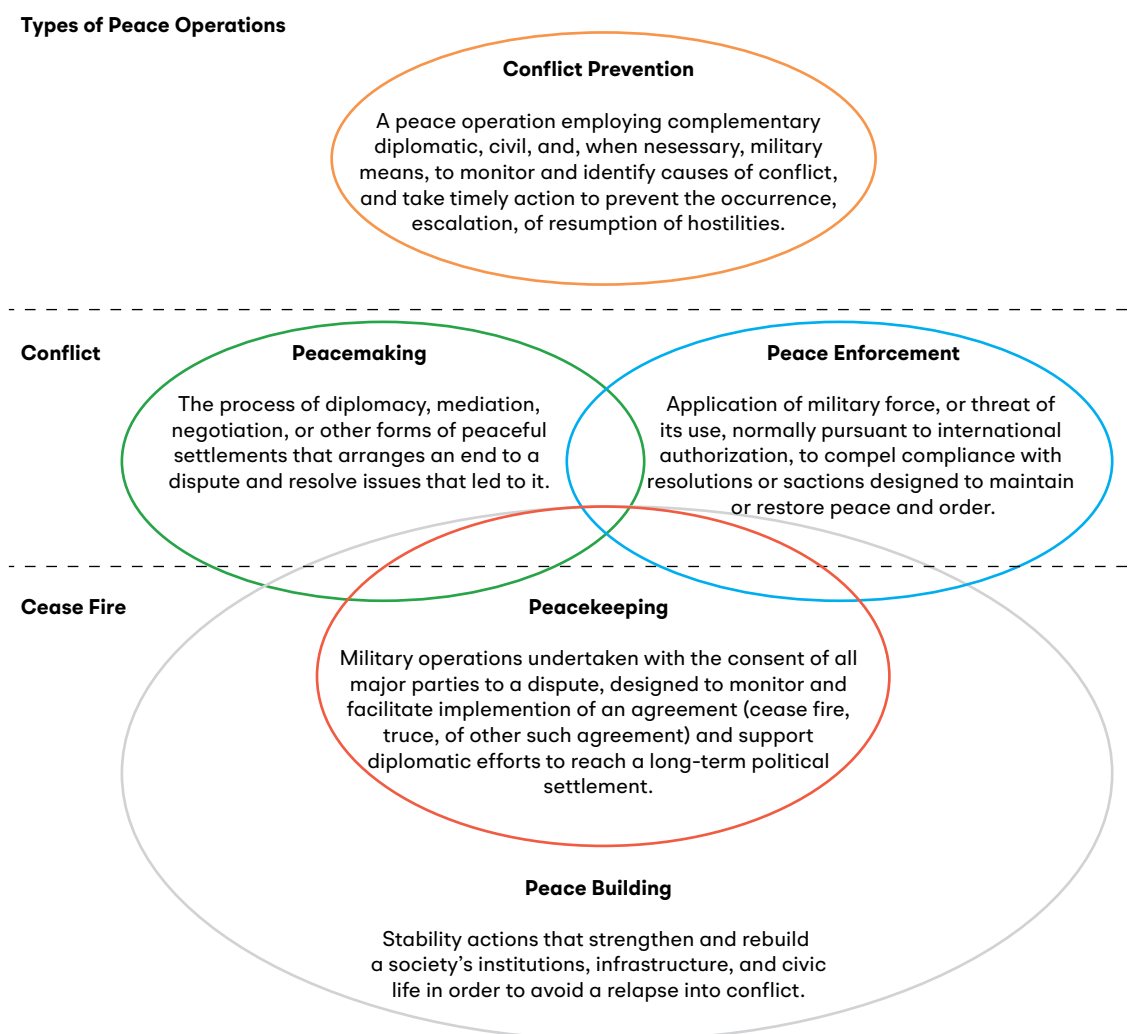
5 De Zwitserse commandant der strijdkrachten heeft bijvoorbeeld reeds gesuggereerd 200 militairen aan een dergelijke missie te kunnen bijdragen.

6 Zie United Nations, ‘Peacekeeping: Terminology’, beschikbaar op <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>

7 ‘Mission creep’ is de geleidelijke of stapsgewijze uitbreiding van een interventie of missie, voorbij de oorspronkelijke reikwijdte, focus of doelen

8 “Formerly, the use of force in a PKO was generally limited to self-defense, but in many contemporary missions, force is also permitted when in “defense of the mandate.” The loss of consent from the major parties may result in withdrawal of the peacekeeping force or a change in its mission to peace enforcement.”, US Army, ‘Peace Operations’, [Joint Publication 3-07.3 \(2018\)](#), pagina I-7.

Figuur 1 Varianten van vredesoperaties (bron: US Army, Peace Operations (2018))



De discussie over Europese militaire inzet vindt immers niet zozeer plaats in de context van een vredesoperatie in de klassieke zin van de Verenigde Naties, maar is gelieerd aan eventuele veiligheidsgaranties aan Oekraïne. Europa staat niet neutraal in deze oorlog en wil voorkomen dat Oekraïne verliest. Europese militairen zullen er ook niet toe geneigd zijn militair op te treden tegen de Oekraïense krijgsmacht als deze het bestand zou schenden om het eigen grondgebied terug te veroveren, wat het mandaat van een vredesoperatie formeel wel zou vereisen. In een context waarin Europese troepen niet door Rusland worden geaccepteerd zal gevechtscontact tussen Europese en Russische militairen door Moskou al snel worden beschouwd als deelname aan een interstatelijke

oorlog met de Russische Federatie, met alle gevolgen van dien. Hierbij dient ook te worden aangetekend dat Oekraïne belang kan hebben bij het betrekken van NAVO-landen bij de oorlog.

Als onderdeel van de invulling van veiligheidsgaranties aan Oekraïne wordt in de Britse en Franse voorstellen ook wel gesproken van een *reassurance force*, een relatief kleine troepenmacht die verder van de frontlinie zit om solidariteit met Oekraïne te tonen en het land gerust te stellen (zie figuur 2).⁹ Soms

⁹ Alexander Ward, European Leaders Draft Peacekeeping Plan for Ukraine With U.S. Forces as 'Backstop', [Wall Street Journal](#), 23 februari 2025.

worden hiervoor ook de begrippen *tripwire force* of *deterrence force* genoemd, waarbij het onderliggende idee is dat als deze wordt aangevallen er een grotere troepenmacht zal ingrijpen en Rusland zo afgeschrikt zal worden. “Afschrikking” en “geruststelling” zijn echter op zichzelf geen militaire operaties, maar een te bereiken effect of operationeel concept.

Een *tripwire* methode heeft alleen een afschrikwekkend effect als de struikeldraad daadwerkelijk ergens aan vast zit. Er dient een geloofwaardige en grotere *follow-on force* gereed te staan en bij een Russische aanval bereid te zijn om in te grijpen, al dan niet vanuit de lucht. Zowel het VK als Frankrijk hebben reeds aangegeven niet bereid te zijn een dergelijk risico te lopen zonder de escalatie-dominantie van Amerikaanse rugdekking. Dit betekent dat Europese veiligheidsgaranties feitelijk indirect dan ook Amerikaanse veiligheidsgaranties zouden zijn. Op dit moment is onduidelijk of de VS überhaupt bereid zijn om een rechtstreekse oorlog met de Russische Federatie te riskeren en hoe geloofwaardig eventuele Amerikaanse toezeggingen zijn.¹⁰

Concluderend zijn er (afgezien van ongewapende civiele waarnemers) feitelijk drie opties voor militaire inzet in Oekraïne die een reële kans hebben om door ‘mission creep’ in elkaar over te lopen:

1. Een relatief lichtbepapende en strikt neutrale *peacekeeping* missie die alleen toeziet op handhaving van het bestand door beide zijden (dus ook door Oekraïne), maar niet kan en mag ingrijpen als het wordt geschonden;
2. Een zwaarder bepapende en relatief grote *peace enforcement* missie die (al dan niet met toestemming van beide partijen) relatief dicht bij de frontlinie is gestationeerd en in staat en bereid is om met militair geweld schendingen van een bestand te stoppen, zowel op de grond als in het luchtruim. Dit is waar zowel President Zelensky als de Amerikaanse gezant Kellogg om hebben gevraagd.

10 Camille Gijs, ‘EU worries over lack of Trump security guarantees for Ukraine’, *Politico*, 26 februari 2025.

3. Een Europese militaire aanwezigheid als onderdeel van veiligheidsgaranties voor Oekraïne. Dit is feitelijk geen vredesoperatie, maar heeft als doel Rusland af te schrikken en Oekraïne gerust te stellen of zelfs direct te verdedigen. Een dergelijke operatie kan eventueel gebruikmaken van een *tripwire* methode met een relatief kleine vooruitgeschoven Europese troepenmacht, mits deze beschikt over geloofwaardige Amerikaanse rugdekking en luchtsteun. De missie kan daarnaast ook een trainings-component bevatten om de capaciteit van de Oekraïense strijdkrachten te vergroten. Dit is de optie die in verschillende varianten door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk aan de VS voorgesteld zijn.

‘Willen’, oftewel: wat is het politiek-strategische doel?

In principe is voor Nederland de geschetste relatief gunstige deal voor Oekraïne duidelijk te verkiezen boven de matige en slechte deal en is het daarom te overwegen om proactief te handelen. Daarbij gelden de volgende vier overwegingen:

- Hoe slechter de deal voor Oekraïne, hoe groter de kans dat de oorlog opnieuw zal beginnen en/of het land politiek instabiel zal worden, met negatieve gevolgen voor de Europese en Nederlandse veiligheid. Dat behelst o.a. toenemende dreiging van de Russische Federatie jegens de NAVO, verdeeldheid binnen het bondgenootschap en mogelijke nieuwe Oekraïense vluchtelingenstromen.¹¹
- Hoe pro-actiever Nederland zich opstelt en hoe meer verantwoordelijkheid het neemt om Oekraïne economisch en militair te steunen en eventueel deel te nemen aan een

11 Oekraïne bindt op dit moment een groot aantal Russische troepen die na een eventuele Russische overwinning een concrete dreiging voor de NAVO zouden kunnen vormen. Voor een uitgebreide analyse van de gevolgen voor NL van de verschillende scenario's, zie Tim Sweijts, Bob Deen en Roman de Baedts, “Freedom isn't Free: een Kosten-Baten analyse van de steun aan Oekraïne”, [Clingendael/HCSS report](#), april 2024.

Figuur 2 Het Brits-Franse voorstel (bron: [The Telegraph](#), 19 februari)



militaire operatie, hoe meer invloed het op de uitkomst kan uitoefenen. Als Europa en dus ook Nederland aan tafel willen zitten, moet het in de transactionele Trumpiaanse realiteit ook wat op tafel leggen. Nederland heeft de afgelopen drie jaar een duidelijke voortrekkersrol gespeeld in de steun aan Oekraïne en daardoor ook andere Europese landen meegekregen.

- De bereidheid van Europese landen om troepen te sturen creëert strategische onzekerheid en dilemma's voor de Russische Federatie. Moskou zal dit hetzij moeten accepteren, hetzij het in onderhandelingen met de VS moeten uitruilen. Gezien de Russische maximalistische onderhandelings-tactiek is het niet verstandig bij voorbaat concessies te doen of opties uit te sluiten.
- De eerste en belangrijkste verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering is desalniettemin het garanderen van de veiligheid van Nederland en het NAVO-

bondgenootschap.¹² Bij alle vormen van inzet, ongeacht het gekozen label, is de kans op een rechtstreeks treffen met de Russische Federatie en verdere escalatie tot een interstatelijke oorlog nadrukkelijk aanwezig.

De cruciale vraag die daarom eerst moet worden beantwoord is: *zijn de Nederlandse veiligheid en de Oekraïense veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden – of niet?* De veiligheid van Oekraïne is weliswaar belangrijk voor de Europese veiligheid als geheel, maar het land is géén NAVO-bondgenoot of EU-lidstaat. De afgelopen drie jaar hebben de NAVO-landen niet voor niets het als eerste prioriteit gezien om niet verzeild te raken in een rechtstreekse oorlog met de nucleair bewapende Russische Federatie,

¹² Zie ook Bob Deen, Dick Zandee en George Dimitriu, 'Oekraïne: Whatever it Takes? Het belang van een duidelijk besluitvormingskader', [Clingendael Policy Brief](#), 21 februari 2023.

ondanks de ronkende retoriek van “whatever it takes, as long as it takes”.

Alvorens militaire opties in detail uit te werken dient de politiek daarom eerst te beslissen of Nederland bereid is om voor Oekraïne het risico te lopen op gesneuvelde militairen en een rechtstreekse oorlog met Rusland. Het antwoord kan per partij verschillen en hangt enerzijds samen met de al dan niet gevoelde lotsverbondenheid tussen Nederland/Europa en Oekraïne, en anderzijds de perceptie van de dreiging die van Rusland uitgaat als het niet in Oekraïne gestopt wordt. Een Russische overwinning in Oekraïne vergroot de kans op een direct militair conflict met de NAVO binnen een termijn van enkele jaren, maar dit is geenszins een wetmatigheid. Deze kans hangt onder andere af van de bredere geopolitieke context en de relatieve militaire capaciteiten, intenties en activiteiten van Rusland en de NAVO zelf, waarbij het ook de vraag is hoe snel Europese landen zichzelf kunnen bewapenen.¹³ Het is in deze context veelzeggend dat het merendeel van de NAVO- en EU-lidstaten, waaronder landen met sterke krijgsmachten die rechtstreeks aan Rusland grenzen zoals Polen, voorlopig afzien van een bijdrage aan een militaire missie in Oekraïne en prioriteit geven aan capaciteitsopbouw om het eigen en NAVO-grondgebied te verdedigen.

‘Mogen’: welke voorwaarden gelden er voor een uitzending?

In het toetsingskader militaire uitzendingen is op basis van ervaring uit het verleden een aantal vereisten uiteengezet alvorens tot inzet van militairen over te gaan.¹⁴ In de context van Oekraïne gelden tenminste de volgende overwegingen:

- **Volkenrechtelijk kader en multilateraal verband:** strikt juridisch voldoet een uitnodiging van de ontvangende staat,

in dit geval Oekraïne. Het is daarnaast evident dat een missie zou bijdragen aan het verdedigen van de internationale rechtsorde, gezien de Russische schendingen van de Oekraïense territoriale integriteit. Voor een vredesoperatie zou dit idealiter op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad zijn, aangezien dit betekent dat naast de VS, het VK en Frankrijk ook permanente leden Rusland en China met de missie akkoord gaan. Een NAVO- en EU-missie lijken beide uitermate onwaarschijnlijk door de opstelling van meerdere NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten. Op dit moment is een invulling van Europese veiligheidsgaranties door een ‘coalition of the willing’ in het kader van de door het VK geleide Joint Expeditionary Force (JEF), versterkt met Frankrijk, het meest waarschijnlijk.

- **Toestemming Tweede Kamer:** hoewel de regering formeel alleen gebonden is de Kamer te informeren zou het uitermate onwenselijk zijn om te besluiten tot een dergelijke gevoelige en gevaarlijke missie zonder breed politiek en maatschappelijk draagvlak.¹⁵ Het draagvlak voor een dergelijke missie is in Nederland in beweging en hangt af van of er een bestand is en onder welke voorwaarden Nederlandse militairen worden uitgezonden.¹⁶
- **Toestemming Russische Federatie:** Tot op heden heeft Rusland consequent en meermaals aangegeven tegen de stationering van militairen uit NAVO-landen op Oekraïens grondgebied te zijn.¹⁷ Zonder Russische goedkeuring is *peacekeeping* feitelijk niet

13 Charap and Priebe, ‘Will Russia stop at Ukraine? That’s the Wrong Question’, [The Washington Quarterly](#), Volume 47, Issue 3, pages 143-159.

14 Zie o.a. het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (“Commissie-Bakker”), 4 september 2000, alsmede het artikel ‘Besluitvorming uitzending militairen’, [parlement.com](#)

15 In december 2009 besloot de Tweede Kamer af te zien van formeel instemmingsrecht, “omdat het ondenkbaar zou zijn dat een kabinet militairen op een buitenlandse missie zou sturen zonder dat daarvoor brede politieke steun zou bestaan”. Zie [hier](#).

16 Zie IPSOS, ‘Veranderende wereldorde baart Nederland zorgen’, 26 februari 2025. Als er een vredesbestand is zou 48% daar zonder voorwaarden militairen willen sturen om een bestand te bewaken en 20% zou dat onder bepaalde voorwaarden willen doen.

17 Hoewel Donald Trump beweert dit met president Poetin besproken te hebben, bevestigde de Russische minister van Buitenlandse Zaken Sergei Lavrov op 26 februari nogmaals dat geen enkele optie van Europese troepen voor Rusland acceptabel is. Zie [Reuters](#), ‘Russia rules out ‘any options’ for European peacekeepers in Ukraine’, 26 februari 2026.

mogelijk en wordt *peace enforcement* al snel een gevechtsoperatie aan de zijde van Oekraïne. Europese troepen zullen dan door Moskou als *enemy combatants* worden gezien. Het risico op een rechtstreeks militair treffen waarbij Rusland de Europese wilskracht en reactie op gesneuvelde militairen zal testen stijgt daardoor navenant. Rusland zal ook niet schromen daarbij nucleaire dreigementen te gebruiken. Het is wederom een politieke vraag of Nederland bereid is dat risico te lopen.

- **Steun Verenigde Staten:** zoals boven besproken is een missie zonder expliciete steun van de VS gedoemd te mislukken. Dit is niet alleen vanwege militair-operationele aspecten zoals de benodigde C4ISR¹⁸ en andere *enablers* waarover Europa zelf niet beschikt, maar ook vanwege de benodigde rugdekking en escalatie-dominantie. Een militair treffen tussen militairen uit NAVO-landen en Rusland zou snel kunnen verworden tot een directe interstatelijke oorlog, waarbij het voor de deelnemende landen en voor de eenheid van het bondgenootschap catastrofaal zou zijn als de VS en andere NAVO-bondgenoten zouden besluiten artikel 5 niet te honoreren omdat dit een *out-of-area* operatie zonder NAVO-consensus betrof.
- **Duidelijke exit-strategie:** gezien de naar verwachting langdurige vijandige relaties tussen Oekraïne en Rusland zal een militaire missie vermoedelijk jaren, zo niet decennia in Oekraïne gestationeerd moeten zijn. Mits Nederland niet aan een *open-ended* missie in Oekraïne gebonden wil zijn, is het zaak bij voorbaat te regelen wanneer *mission success* is bereikt of wanneer en door wie de Nederlandse militairen tussentijds afgelost zullen worden. Dit is een kritiek punt gezien het beperkte aantal Europese landen dat tot nu toe bereidheid heeft getoond om deel te nemen aan een eventuele missie.

Kunnen: wat is er nodig en waartoe is Nederland in staat?

Afhankelijk van de gekozen vorm heeft Nederland meerdere opties. In de context van de wens om bij te dragen aan Europese veiligheids garanties zijn de drie meest voor de hand liggende opties:

1. Bijdragen met grondtroepen: Nederland zou (delen van) de 13^e, 43^e of de 11^e luchtmobiele brigade of het korps mariniers kunnen inzetten.
2. Bijdragen aan de Oekraïense luchtverdediging met een bemande Patriot-batterij.
3. Bijdragen met F35s aan een missie om het Oekraïense luchtruim te verdedigen en/of *close air support* te geven aan grondtroepen.

Inzet grondtroepen

In het geval van inzet van militairen van de landmacht ('boots on the ground') is het van belang hoeveel militairen en welke capaciteiten er voor de missie benodigd zijn. *Peace enforcement* zou een serieuze militaire inzet vergen. In een eerder stadium heeft president Zelensky om zo'n 200.000 militairen gevraagd. Dit is vanuit Oekraïens oogpunt een niet onlogisch aantal gezien de lengte van de frontlinie en de omvang van de Russische militaire aanwezigheid (naar schatting zo'n 600.000 in Oekraïne alleen al). Dit is voor Europa zowel politiek als militair echter uitermate onrealistisch.

Op dit moment spreken de Fransen en Britten over een bescheiden troepenmacht van ca. 30.000 soldaten, gestationeerd in het Oekraïense achterland (zie figuur 3). Hier gaat een politiek en symbolisch effect vanuit gezien het feit dat beide landen kernmachten zijn, maar is bij lange na niet voldoende om altijd snel en toereikend te kunnen reageren op lokale schendingen of een grootschalige Russische aanval te stoppen. Ter vergelijking: voor de *peace enforcement* missie van de NAVO in het maar liefst 55x kleinere Kosovo werden op het hoogtepunt ca. 48.000 soldaten ingezet. In Zuid-Korea werden door de VS in 1954 ca. 225.000 soldaten gestationeerd om een bestandslijn van 249km te verdedigen en staan

18 Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

er 70 jaar later nog steeds ca. 30.000 militairen. De Oekraïense bestandslijn is ruim 5 keer zo lang als die in Zuid-Korea.¹⁹

Als Nederland in de meest ambitieuze vorm van inzet een voltallige brigade met ondersteuning in Oekraïne (ca. 2.000-3.000 militairen) zou stationeren zou dit niet alleen een enorme inspanning van Defensie vereisen, maar ook gevolgen hebben voor zowel de lopende Nederlandse NAVO-verplichtingen als de bijdrage aan de collectieve verdediging, en de regeneratie en opbouw van de Nederlandse landmacht. Zelfs een kleinere bijdrage van bijvoorbeeld een bataljon van de luchtmobiele brigade zou al dergelijke gevolgen hebben, daar deze ook functies vervullen binnen de *regional plans* van de NAVO. Dit is niet onoverkomelijk, maar vereist wel dat de NAVO akkoord gaat met het onttrekken van de troepen aan de regionale plannen (een zogenaamde 'carve-out') en dat andere landen bereid zijn deze functie binnen de NAVO over te nemen ('backfill').

Inzet Patriot-batterij

Oekraïne is uitermate kwetsbaar voor Russische luchtaanvallen met kruisraketten, ballistische raketten, glijbommen en drones door de enorme omvang van het land en het grote aantal strategische objecten. Patriot-systemen zijn in principe uitermate geschikt om deze dreigingen het hoofd te bieden. Oekraïne beschikt reeds over meerdere Patriot-systemen. Als onderdeel van de geruststelling van Oekraïne zou Nederland een Nederlandse bemanning met een Patriot-batterij mee kunnen sturen. Deze zou dan moeten functioneren als onderdeel van de Oekraïense geïntegreerde luchtverdediging. Afgezien van het effect van solidariteit zou het feitelijk goedkoper en effectiever zijn om alleen het materiaal zelf aan Oekraïne ter beschikking

te stellen. Dit zou wel direct ten koste gaan van de Nederlandse en NAVO-luchtverdediging, aangezien alle Patriots die Nederland kon missen reeds naar Oekraïne zijn gestuurd.

Inzet luchtmacht

De Koninklijke Luchtmacht zou met F-35s kunnen bijdragen aan het verdedigen van het Oekraïense luchtruim, het treffen van bepaalde Russische doelen in reactie op schending van een bestand en/of het geven van *close air support* aan grondtroepen van andere landen die aan de missie deelnemen. Dit vereist feitelijk geen 'boots on the ground' omdat de F-35s vanuit NAVO-grondgebied kunnen opstijgen. Een aantal van de bovengenoemde risico's zijn daardoor minder van toepassing. Er zijn desalniettemin bij de inzet van het luchtwapen andere escalatierisico's en operationele gevolgen, wat ook de redenen zijn waarom NAVO-bondgenoten al drie jaar geen *no-fly zone* boven Oekraïne hebben willen afdwingen.²⁰ Expliciete Amerikaanse toestemming is daarnaast vereist om de toestellen te kunnen inzetten. De *rules of engagement* moeten ook zeer duidelijk worden vastgesteld: wat doet een Nederlandse F-35 bijvoorbeeld als het toestel door radarsystemen actief gevolgd wordt of onder vuur wordt genomen door luchtverdediging of gevechtsvliegtuigen binnen de Russische Federatie? Hoe ver bij de frontlinie en het Russische luchtruim blijven ze vandaan? En kunnen ze aan meerdere missies tegelijk worden gecommiteerd, zoals de *air policing* missie in het Balticum?

Kortom: er zijn feitelijk geen militaire middelen die Nederland eenvoudig kan inzetten die niet ten koste gaan van iets anders: hetzij de verdediging van het NAVO-grondgebied hetzij de opbouw van de eigen krijgsmacht – of allebei.

19 Claudia Major en Aldo Kleemann, 'Models for upholding a potential cease-fire in Ukraine', [SWP Working Paper](#), februari 2025. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat Oekraïne zelf ook beschikt over een grote krijgsmacht, naar eigen zeggen ca. 880,000 militairen. Zie 'Ukraine's Military now totals 880,000 soldiers, facing 600,000 Russian troops, Kyiv claims', the [Kyiv Independent](#), 15 januari 2025.

20 Zie voor voorbeelden van de discussie uit 2022 Grace Hwang, Christopher Reid en Matthew Strohmeier, 'Considering the No-Fly Prospects in Ukraine', [Center for Strategic and International Studies](#), maart 2022; en [International Crisis Group](#), 'No-Fly Zone in Ukraine: War with Russia by another name', maart 2022.

Alternatieven voor militaire inzet

De discussie over inzet van Nederlands militairen in een vredesoperatie of als onderdeel van veiligheids garanties, hoe relevant ook, dreigt het bredere debat over steun aan Oekraïne te gijzelen. Het is goed mogelijk dat er geen deal komt of dat harde Amerikaanse en Europese veiligheids garanties aan Oekraïne uitblijven. Er ontstaat dan een situatie van ‘gewapende neutraliteit’, waarbij Oekraïne in staat dient te worden gesteld om zichzelf effectief te verdedigen en zelf Rusland af te schrikken. Nederland heeft dan andere opties om de Oekraïense veiligheid te versterken en de kans op naleving van een bestand door de Russische Federatie te vergroten:

- **Een veel strenger sanctieregime met strikte naleving en ‘snapback’ sancties.** Afschrikking met uitsluitend economische dreigementen is in het verleden niet effectief gebleken, maar kan effect sorteren als onderdeel van een breder pakket maatregelen. De Europese sancties tegen Rusland worden momenteel halfslachtig geïmplementeerd en zouden veel effectiever gemaakt kunnen worden. Bij eventuele verlichting van de sancties na het tekenen van een bestand hoort ook een geloofwaardige dreiging van een *snapback* mechanisme om Rusland te dwingen een bestand te sluiten en zich eraan te houden – mits Europa bereid is de economische gevolgen te accepteren. Dat kan bijvoorbeeld met een algeheel verbod op import van Russische olie en gas en het dichtens van allerhande *loopholes*. De EU heeft in 2024 voor bijna 22 miljard euro aan Russische fossiele brandstoffen geïmporteerd en daarmee Poetins oorlogskas gespekt.²¹
- **Het verder en sneller versterken van de Oekraïense krijgsmacht en defensie-industrie** met de training van Oekraïense militairen en de productie van zowel reguliere als nieuwe wapensystemen. Er zullen komende jaren nog vele miljarden nodig zijn om Oekraïne in staat te stellen zichzelf te verdedigen. Nederland heeft reeds veel gedaan en speelt een prominente rol in verschillende belangrijke samenwerkingsverbanden, zoals de F-16 coalitie en het drone actieplan.²² Oekraïne onderzoekt mogelijkheden om de frontlinie grotendeels te gaan verdedigen met onbemande wapensystemen. De adempauze van een wankel bestand kan tijd kopen voor Rusland om zich te herbewapenen, maar kan eveneens gebruikt worden om de Oekraïense krijgsmacht en verdedigingslijnen zodanig te versterken dat nieuwe Russische agressie sterk ontmoedigd wordt. Oekraïne ontwikkelt ook zelf nieuwe middellange afstand raketten en drones die doelen diep in Rusland kunnen treffen.
- **Het met militairen vervullen van andere functies dan het afdwingen van een bestand of veiligheids garantie.** Defensie kan op andere manieren ondersteuning bieden bij het stabiliseren van Oekraïne na een deal en het opbouwen van de Oekraïense krijgsmacht. De Nederlandse marine zou bijvoorbeeld na een eventueel bestand en het heropenen van de Bosporus kunnen helpen met het verwijderen van zeemijnen. Ook bij dergelijke inzet blijft er een beperkt risico dat Nederlandse militairen het doelwit van Russische aanvallen worden, maar de kans op escalatie is significant lager dan wanneer ze gevechtsfuncties vervullen.
- **Het tonen van bereidheid en capaciteit tot het offensief inzetten van hybride middelen** zoals cyberaanvallen of ontregelen van Russische fysieke infrastructuur. Dit zou zowel helpen om Russische hybride dreigingen jegens Europa te ontmoedigen als om eventuele Russische agressie jegens Oekraïne te bestraffen. Europese landen zijn mede door geldende wetgeving tot nu toe uitermate terughoudend geweest om hier openlijk mee te dreigen, maar beschikken ook over offensieve cybercapaciteiten en zouden Rusland meer met gelijke munt kunnen

21 Ajit Niranjan, ‘EU spends more on Russian oil and gas than financial aid to Ukraine – report’, [The Guardian](#), 24 februari 2025.

22 Ministerie van Defensie, ‘Gerealiseerde Nederlandse militair steun aan Oekraïne bijna 6 miljard euro’, [Defensie.nl](#), 18 februari 2025.

terugbetalen – of dit via Oekraïne kunnen doen.²³

- **Het stabiliseren van Oekraïne na een eventuele deal**, inclusief met het versterken van de civiele EU Assistance Mission (EUAM). Nederland kan helpen met het versnellen van het economisch herstel en met hervormingen in Oekraïne, mede met het oog op het EU-toetredingsproces. Een welvarend, goed bestuurd Oekraïne met een realistisch EU-perspectief zal stabiel zijn en zichzelf beter kunnen verdedigen tegen Russische agressie en inmenging dan een verarmd Oekraïne dat in een uitzichtloze situatie verkeert.

Conclusie

Oekraïne verkeert mede door de radicale koerswijziging van President Trump in een zeer precare situatie. Er is een serieus risico op een slechte, haastig uit onderhandelde deal waarbij Oekraïne en Europa onvoldoende zijn betrokken. Een dergelijke deal maakt weinig kans om op langere termijn stand te houden en zal niet leiden tot een duurzame en rechtvaardige vrede. Dit heeft ook directe gevolgen voor de Europese veiligheid.

Het is daarom begrijpelijk dat de discussie over eventuele Europese militaire inzet is opgeload. Dit komt mede doordat verschillende Europese landen, waaronder Nederland, de urgentie voelen om 'iets' aan de VS te bieden om bij het onderhandelingsproces betrokken te zijn. Het gevaar ligt echter op de loer dat dit debat grotendeels hypothetisch wordt, doordat de onderliggende randvoorwaarden niet of nauwelijks aanwezig zijn. Dit kan de politieke aandacht afleiden van de bredere en eveneens urgente vraag hoe Oekraïne na een eventuele deal gestabiliseerd en geholpen kan worden om de eigen veiligheid en welvaart te vergroten.

Het is ondanks de vurige wens van Nederland om zelf aan tafel te zitten en Oekraïne niet in de steek te laten toch zaak sober te beoordelen in hoeverre Nederland militairen in Oekraïne wil, mag en kan inzetten. Deze notitie schetst daartoe een aantal mogelijkheden, risico's en afwegingen, waarbij de vraag zich nadrukkelijk aandringt in hoeverre de Oekraïense en Nederlandse veiligheid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dit is in de kern een politieke vraag, waarbij het antwoord afhangt van de dreigingsperceptie ten aanzien van mogelijke Russische agressie tegen de NAVO en de mate van lotsverbondenheid en solidariteit tussen Nederland en Oekraïne. Er is immers géén vorm van effectieve inzet mogelijk zonder een substantieel risico van *mission creep*, gevechtscontact, militaire verliezen en mogelijk zelfs een directe interstatelijke oorlog met de – nucleair bewapende – Russische Federatie.

De pijnlijke lessen van Dutchbat in Srebrenica dertig jaar geleden dienen bovendien niet vergeten te worden. Daarom zijn een helder mandaat en *rules of engagement*, brede steun van de Nederlandse politiek en samenleving, geloofwaardige Amerikaanse rugdekking en een duidelijke exit-strategie minimale voorwaarden zonder welke geen militaire inzet zou moeten plaatsvinden. Russische toestemming is niet strikt noodzakelijk, maar militaire inzet in Oekraïne tegen de wil van Moskou betekent feitelijk dat Nederland zich militair achter Oekraïne schaart en brengt daardoor veel grotere risico's op escalatie met zich mee.

Ook heeft Nederland als gevolg van decennialange bezuinigingen op de krijgsmacht zelf slechts zeer beperkte militaire opties. Vrijwel alle effectieve vormen van inzet zullen rechtstreeks ten koste gaan van de Nederlandse verplichtingen binnen de regionale plannen van de NAVO, alsmede de opbouw van de eigen krijgsmacht. Een eventuele Nederlandse bijdrage aan een Europese troepenmacht zal daarom vermoedelijk bescheiden zijn en vooral politieke doelen dienen: om solidariteit met Oekraïne te tonen, Nederlandse invloed op de uitkomst van eventuele onderhandelingen te verwerven en om

23 Zie bijvoorbeeld Mattia Bertolini, Raffaele Minicozzi and Tim Sweijs, 'Ten Guidelines for Dealing with Hybrid Threats: a Policy Response Framework', [HCSS Report](#), 17 april 2023.

andere Europese landen te bewegen óók meer te doen.

Mochten er geen harde veiligheidsgaranties voor Oekraïne komen of de Nederlandse politiek toch besluiten dat Nederland niet wil, mag en/of kan meedoen aan een militaire operatie, dan heeft Nederland zowel op de korte als op de middellange termijn nog verschillende andere opties om Oekraïne te helpen zich te verdedigen in een situatie van ‘gewapende neutraliteit’. Met name het versterken van de Oekraïense krijgsmacht met o.a. de inzet van onbemande wapensystemen, het aanscherpen en meer consequent uitvoeren van het sanctieregime jegens Rusland, het gebruik van offensieve hybride middelen om Rusland af te schrikken en het stabiliseren, wederopbouwen en hervormen van Oekraïne na een deal zijn reële opties. Dergelijke stappen kunnen in samenhang mogelijk méér effect sorteren dan een relatief kleinschalige en riskante missie buiten NAVO-verband die feitelijk alsnog afhankelijk is van veiligheidsgaranties van de momenteel onberekenbare Amerikanen.

Europese politici staan door de hardvochtige Amerikaanse opstelling in het volle daglicht en dienen kleur te bekennen. Europa moet nu hetzij militairen Oekraïne insturen om een imperfecte deal te handhaven en daarmee het risico lopen op een interstatelijke oorlog met Rusland zonder Amerikaanse rugdekking, hetzij accepteren dat de Europese bereidwilligheid en mogelijkheden om zelf Oekraïne te verdedigen toch niet ongelimiteerd zijn. In de woorden van de Amerikaanse gezant Kellogg op de inmiddels notoire Munich Security Conference 2025: *“whatever it takes” is a bumper sticker.* Het gevoel van urgentie en belang om Oekraïne bij te staan en de maatschappelijke discussie hierover hoeft niet te worden vernauwd tot alleen de eventuele inzet van militairen. Nederland heeft daarnaast nog vele andere manieren om Oekraïne nu en in de toekomst te steunen en veiliger te maken, idealiter met maar desnoods ook zonder de VS.

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
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 en coördinator van het Russia and Eastern Europe Centre bij Instituut Clingendael.

Erik Stijnman is Luitenant-kolonel bij de Koninklijke Landmacht en als Senior Research Fellow gedetacheerd bij de Security Unit van Instituut Clingendael.

Kaspar Pucek is Research Fellow bij de Security Unit en het Russia and Eastern Europe Centre van Clingendael.