

# Europese garanties voor de veiligheid van Oekraïne

2 juli 2026



### **Adviesraad Internationale Vraagstukken**

De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder: Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid.

Aan:  
Minister van Defensie  
D. Yeşilgöz-Zegerius  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag

aiv@minbuza.nl  
+31 (0)70 348 60 60

Minister van Buitenlandse Zaken  
T.B.W. Berendsen  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

**Datum** 2 juli 2026

**Betreft** Briefadvies 'Europese garanties voor de veiligheid van Oekraïne'

Geachte ministers,

De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne is na vier jaar uitgemond in een uitputtingsslag. Het ongekeerde menselijke leed, het geweld zo dichtbij en de veiligheidsrisico's voor Nederland maken het noodzakelijk de aandacht te richten op een duurzaam bestandsakkoord. Tegen deze achtergrond, en in lijn met eerdere AIV-adviezen over Oekraïne, is het noodzakelijk zowel de Europese (en Nederlandse) krijgsmachten te moderniseren als Oekraïne sneller en beter toegerust te ondersteunen. President Zelensky benadrukt daarbij consequent dat harde veiligheids garanties voor Oekraïne essentieel zijn als onderdeel van een toekomstig bestandsakkoord of vredesregeling (hierna: 'bestandsakkoord'). Europese leiders hebben zich achter deze lijn geschaard.

Ondanks het uitblijven van zichtbare voortgang in onderhandelingen over een houdbaar bestandsakkoord is het van belang dat Nederland en Europa dit proces helpen vormgeven en zich voorbereiden op mogelijke uitkomsten. Nederland dient hierin een actieve rol te spelen en samen met andere EU-lidstaten te streven naar een duurzame vrede voor een soeverein Oekraïne. Die vrede behoort voort te komen uit diplomatiek overleg waaraan zowel Rusland en Oekraïne alsook de EU en de Verenigde Staten deelnemen.

Europa wil bijdragen aan de veiligheid van Oekraïne na een bestandsakkoord.<sup>1</sup> Afschrikking is daarbij een essentieel onderdeel van een breder pakket aan veiligheids garanties. De aanwezigheid, samenstelling en het mandaat van een garantiemacht spelen hierin een cruciale rol. De kern is dat zowel het bestandsakkoord als de reactie op schendingen van het internationale recht niet vrijblijvend zijn, en dat Oekraïne in ieder geval wordt gesteund door troepen uit Europese landen. Een leidende rol voor Europa sluit deelname van andere landen niet uit.

De ervaring leert dat een bestandsakkoord vaak uitmondt in een bevroren conflict. Juist dan is een krachtige en geloofwaardige internationale aanwezigheid nodig om te voorkomen dat het bestandsakkoord slechts een tijdelijke gevechtspauze wordt. In dit advies wordt daarom specifiek de internationale garantiemacht als kernonderdeel van de harde veiligheids garanties voor Oekraïne verder uitgewerkt.



Met de term 'garantiemacht' wordt in dit AIV-advies bedoeld op een potentiële *fighting force* die daadwerkelijk kan zorgdragen voor effectieve veiligheidsgaranties. Het doel daarvan is het voorkomen van schendingen van het bestandsakkoord en het bieden van bescherming tegen gewapende aanvallen door Rusland. Hier mag geen afbreuk aan worden gedaan: het gaat niet om een *monitoringmissie* en de garantiemacht heeft geen taken op het gebied van neutrale of technische verificatie. Dergelijke taken horen afzonderlijk te worden belegd bij de partijen van het bestandsakkoord en bij voorkeur bij een organisatie zoals de VN of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE, zie paragraaf 1.3).

Vanuit Oekraïens perspectief is vooral behoefte aan concrete, betrouwbare en afdwingbare veiligheidsgaranties. Afschrikking (*deterrence*), met haar preventieve karakter, speelt daarbij een cruciale rol. Tegelijkertijd is het primaire doel van de garantiemacht de handhaving van de afspraken in het bestandsakkoord en de bescherming van Oekraïne bij een gewapende aanval of '*armed attack*' (zie paragrafen 1.2 en 1.5). Er is onderscheid tussen afschrikking en het daadwerkelijke optreden van een garantiemacht. Afschrikking is het effect dat beoogt een tegenstander ervan te weerhouden tot (hernieuwde) agressie over te gaan. De geloofwaardige mogelijkheid én bereidheid om militaire middelen effectief in te zetten bij een gewapende aanval dwingt de tegenstander tot een herberekening, waarna deze afziet van agressie omdat de kosten hoger zijn dan de verwachte voordelen.<sup>2</sup>

Afschrikking kan ook worden vormgegeven zonder volledige fysieke aanwezigheid op Oekraïens grondgebied. Een garantiemacht daarentegen richt zich op de handhaving van concrete afspraken in een bestandsakkoord, via fysieke aanwezigheid, bescherming en – bij het plaatsvinden van aanvallen die kwalificeren als een *armed attack* – proportioneel geweldgebruik om schendingen of dreigingen daarvan terug te draaien.<sup>3</sup> Afschrikking is daarmee een essentieel middel binnen het bredere kader van veiligheidsgaranties; een garantiemacht maakt deze garanties concreet en tevens zichtbaar op Oekraïens grondgebied.

Aanvullend op de aanwezigheid van een effectieve garantiemacht is het essentieel dat de Oekraïense krijgsmacht over voldoende militaire middelen beschikt om effectief te kunnen opereren. De oorlog heeft al geleid tot schaalvergroting en innovatie in de Oekraïense defensie-industrie, waar ook de defensie-industrie in diverse Europese landen van leert en actief op inspeelt. Er is echter meer geïntegreerde inzet nodig om een defensie-ecosysteem op te bouwen dat kan voldoen aan de vraag voor een toekomstige Oekraïense krijgsmacht met voldoende slagkracht en voortzettingsvermogen in alle militaire domeinen. Geïntegreerde acties en Europese samenwerking, waaronder de samenwerking binnen de Coalition of the Willing (hierna: CotW, zie hoofdstuk 1), zijn tevens belangrijke stappen in de ontwikkeling van een Europese veiligheidsidentiteit.

De AIV heeft dit advies ongevraagd opgesteld en bouwt daarmee voort op twee eerdere adviezen over Oekraïne. Deze adviezen richtten zich onder meer op de toetreding tot de EU, de Europese veiligheidsarchitectuur en defensie-industrie, de wederopbouw van Oekraïne, mondiale gevolgen en draagvlak in Nederland. Deze adviezen schetsen een duidelijke boodschap: de oorlog in Oekraïne is ook een test voor onze eigen veiligheid. De Nederlandse krijgsmacht is jarenlang uitgehold. Nederland moet investeren in een modernere krijgsmacht en in een sterkere Europese defensie-industrie. Alleen zo kunnen we Oekraïne daadwerkelijk helpen en onze eigen veiligheid en weerbaarheid op langere termijn waarborgen.<sup>4</sup>



In een advies over EU-uitbreiding, dat gelijktijdig met dit briefadvies wordt uitgebracht, pleit de AIV ervoor Oekraïne zo snel mogelijk formeel tot de EU te laten toetreden, mits wordt voldaan aan het gezamenlijke tienpuntenplan van de EU en Oekraïne uit december 2025 met betrekking tot de zogenaamde criteria van Kopenhagen, en de voorwaarde van een duurzaam bestandsakkoord met sterke veiligheidsgaranties.<sup>5</sup> Het is van belang dat Nederland eraan bijdraagt dat Oekraïne niet alleen staat in de strijd tegen de Russische agressor en in het streven naar behoud van onze gemeenschappelijke vrijheid. Tegelijkertijd laat het aanpassingsvermogen van Oekraïne in de oorlogvoering zien dat Oekraïne niet alleen ontvanger van steun is, maar ook een bron van lessen voor Nederland en andere landen. In dit advies concentreert de AIV zich op het militaire domein en de defensie-industrie.

De AIV concludeert dat een duurzame vrede voor een soeverein en levensvatbaar Oekraïne alleen haalbaar is als harde veiligheidsgaranties, een internationale garantiemacht en een structureel versterkte Europese en Oekraïense defensie-industrie in samenhang worden vormgegeven. Daarom beveelt de AIV aan om (1) veiligheidsgaranties voor Oekraïne en de internationale garantiemacht juridisch en politiek te verankeren in één geïntegreerd kader, gebaseerd op een uitnodiging van Oekraïne en het recht op collectieve zelfverdediging onder artikel 51 VN Handvest, met robuuste Rules of Engagement; (2) te kiezen voor een leidende Europese rol binnen een Coalition of the Willing die de politieke en militaire aansturing van de garantiemacht op zich neemt, in nauwe afstemming met de NAVO; (3) vanaf het begin te zorgen voor stevige democratische controle en maatschappelijke legitimiteit van Nederlandse deelname aan de Coalition of the Willing, via transparante besluitvorming, heldere communicatie en structurele betrokkenheid van de Staten Generaal; (4) parallel te investeren in Oekraïense zelfredzaamheid én in Europese defensie industriële capaciteit, waarbij de garantiemacht wordt aangevuld met voorspelbare, langjarige steun en geaccelereerde industriële opschaling, mede naar aanleiding van de lessen uit Oekraïne; en (5) naast een Europese ook een nationale langetermijnstrategie te ontwikkelen voor defensie-industrie en innovatie, waarin Oekraïne als strategische, gelijkwaardige partner wordt gepositioneerd in productie, technologieontwikkeling en kennisuitwisseling.

Om bij te dragen aan duurzame veiligheidsgaranties en een bestendig soeverein Oekraïne, richt dit advies zich op de volgende kernvragen:

1. Hoe kan Nederland samen met EU-lidstaten en andere gelijkgestemde landen, vormgeven aan een garantiemacht voor de veiligheid en een vreedzame oplossing voor een soeverein Oekraïne? (hoofdstuk 1)
2. Welke gezamenlijke industriële capaciteiten dienen te worden ontwikkeld om in internationaal verband in Oekraïne op te kunnen treden? (hoofdstuk 2)



# 1. Een internationale garantiemacht voor Oekraïne

Oekraïne heeft veiligheidsgaranties nodig om de agressie van Rusland te weerstaan. Nederland moet hieraan bijdragen, omdat dit zowel intern als extern, en zowel in EU- als NAVO verband, een voorwaarde vormt voor de eigen veiligheid.

De garantiemacht ontmoedigt hernieuwd geweld, maakt schendingen zichtbaar en dwingt – waar nodig – herstel af van wat in een bestandsakkoord of vredesregeling wordt afgesproken. In die zin is de garantiemacht tevens van essentieel belang voor de Europese inzet bij eventuele vredeonderhandelingen.

Het succes van een dergelijke internationale troepenmacht hangt mede af van de wijze waarop Oekraïne zijn eigen defensie invult en van de politieke en militaire kracht van de CotW. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben inmiddels uitdrukkelijk toegezegd troepen te sturen als het tot een vredesakkoord komt; president Macron en premier Starmer hebben aangegeven dat meerdere landen zullen deelnemen, al is nog niet duidelijk welke dat zijn.<sup>6</sup> Eerdere ervaringen, zoals bij de Minsk-akkoorden, laten zien dat politieke verklaringen en intenties onvoldoende bescherming bieden wanneer zij niet zijn onderbouwd met adequate uitvoerings- en verificatiemechanismen en met het vermogen om daadwerkelijk te handelen.<sup>7</sup> Hoewel Europese landen zich solidair tonen met Oekraïne, opereren zij zonder een duidelijke eigen veiligheidsstrategie.<sup>8</sup> Mede gebaseerd op lessen uit het verleden is het zaak dat Europa snel tot een dergelijke gezamenlijke strategie komt. De CotW heeft zich op zowel politiek als militair niveau al met de toekomst van Oekraïne beziggehouden en kan de verdere vormgeving versterken.<sup>9</sup>

De Nederlandse regering stelt terecht dat Europa een grotere verantwoordelijkheid moet nemen voor de veiligheid van Oekraïne en Europa zelf, en dat Europese bondgenoten nauw bij dit proces moeten worden betrokken; de minister-president gaf in het recente Kamerdebat over 'vier jaar oorlog in Oekraïne' aan dat Nederland een actievere rol in de CotW wil spelen.

De woorden van de Nederlandse regering weerspiegelen de notie dat de CotW een eerste stap kan zijn naar een gerichte Europese veiligheidsidentiteit. Nederland laat zien dat het, samen met andere Europese lidstaten, de verantwoordelijkheden wil nemen die voorheen als vanzelfsprekend door de VS werden gedragen. Hoewel vanwege de traditionele samenwerking en vertrouwde relaties nog steeds naar de NAVO wordt verwezen, ligt de nadruk nu sterker op het gelijkwaardig dragen van verantwoordelijkheid.

Een brede militaire ondersteuning van de CotW door EU-landen is daarom noodzakelijk.<sup>10</sup> Zo draagt de coalitie bij aan stabiliteit en veiligheid voor Oekraïne, zonder de soevereiniteit van Oekraïne aan te tasten of de primaire verantwoordelijkheid voor territoriale verdediging te verschuiven. De AIV adviseert daarom bij een bestandsakkoord een internationale garantiemacht in het leven te roepen als belangrijke veiligheidsgarantie voor Oekraïne, waaraan de Nederlandse regering zowel politiek als militair actief bijdraagt. De bereidheid om een internationale garantiemacht te vormen en in te zetten moet dus al tijdens de onderhandelingen over het bestandsakkoord met Rusland expliciet op tafel liggen.



## 1.1 Het mandaat voor een garantiemacht

Het doel van een bestandsakkoord en de bereidheid tot vorming en inzet van een garantiemacht is het bereiken van een duurzame vrede voor een levensvatbaar Oekraïne. Dat vergt intensieve diplomatie. Aan de vredesbesprekingen moeten in elk geval zowel Oekraïne als Rusland deelnemen, maar ook de EU en de Verenigde Staten.

In dit advies worden de context en drie mandaatopties geschetst die elk een verschillende mate van waarschijnlijkheid bieden op succesvol optreden van de garantiemacht. Het is van belang dat alle drie deze opties in principe op de diplomatieke tafel blijven. De AIV geeft aan dat optie 3 zowel een wenselijke als een haalbare optie is.

Een internationale garantiemacht kan alleen effectief opereren als die wordt ingezet in de context van een bestandsakkoord dat aan minimale voorwaarden voldoet. De precieze vormgeving van een bestandsakkoord is primair het resultaat van diplomatieke onderhandelingen en valt buiten de reikwijdte van dit advies. De AIV wijst op het belang van de volgende elementen:

- Duidelijke geografische afbakening: een ondubbelzinnig vastgestelde bestandsakkoords- of scheidingslijn of scheidingslijn (zie ook paragrafen 1.4 en 1.5), inclusief afspraken over gedemilitariseerde zones en toegestane troepenconcentraties.
- Verifieerbare beperkingen: o.a. afspraken over wapensystemen, troepensterkte en bewegingen binnen afgesproken zones, die door een onafhankelijke monitoringmissie kunnen worden gecontroleerd, die ook toegang heeft tot beide zijden (zie paragraaf 1.5).
- Toegang voor waarnemers ten behoeve van monitoring en verificatie van het bestandsakkoord: gegarandeerde, veilige en ongehinderde toegang voor internationale waarnemers tot relevante gebieden, inclusief de mogelijkheid om te rapporteren zonder politieke inmenging (zie paragraaf 1.3).
- Escalatiemechanismen: vooraf afgesproken procedures voor het melden, onderzoeken en adresseren van vermeende schendingen, inclusief tijdslijnen en aanspreekpunten aan beide zijden (zie paragraaf 1.5).

De AIV benadrukt dat zonder een dergelijk minimaal raamwerk de effectiviteit én geloofwaardigheid van een garantiemacht ernstig worden ondermijnd.

### Optie 1: een garantiemacht op basis van een VN Resolutie

De meest wenselijke optie voor het inzetten van een internationale garantiemacht is dat het mandaat daarvoor door de Verenigde Naties in de Veiligheidsraad wordt afgegeven op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest,<sup>11</sup> wat blijkt zou geven van grote internationale betrokkenheid.

In een besluit van de VN Veiligheidsraad wordt ook de steun van de Verenigde Staten, China en Rusland geborgd.

De AIV acht deze optie, hoewel het meest wenselijk, geenszins vanzelfsprekend gezien de positie van de diverse landen met een permanente zetel in de Veiligheidsraad. Niettemin blijft deze optie nastrevenswaardig.

### Optie 2: Het mandaat maakt deel uit van een bestandsakkoord

Het mandaat kan ook integraal deel uitmaken van het bestandsakkoord tussen Oekraïne en Rusland. Een relevant voorbeeld is het Verdrag van Dayton, waarmee in 1995 een einde kwam aan de Bosnische burgeroorlog.<sup>12</sup> Ook dat was een akkoord tussen strijdende partijen,



en Europese regeringsleiders waren medeondertekenaar. In een vergelijkbare constructie worden de aanwezigheid, taken en bevoegdheden van de garantiemacht bij voorkeur expliciet en ondubbelzinnig in de tekst van het bestandsakkoord vastgelegd.

De AIV acht de slagingskans van deze optie op dit moment nog beperkt. Wanneer het bestandsakkoord onderdeel wordt van Europese veiligheidsarchitectuur en nadrukkelijk wordt verbonden met de CotW als een door EU-landen geleid initiatief, wordt de EU een aparte partij naast Oekraïne, Rusland en de VS, waarbij Rusland zijn eigen veiligheidsbelangen centraal zal stellen en dus voorwaarden zal verbinden aan zijn veiligheid. Nederland dient hier uiteraard rekening mee te houden in zijn diplomatieke strategie.

De VS is op dit moment nog steeds de belangrijkste actor die uiteindelijk Rusland ertoe kan bewegen een dergelijke overeenkomst te ondertekenen, juist vanwege de Amerikaanse rol als (mede)veiligheidsgarant voor Oekraïne.

### **Optie 3: Collectieve zelfverdediging op verzoek van Oekraïne**

De 'Paris Declaration' waarin de CotW de garanties en componenten voor een internationale aanwezigheid formuleert, stelt dat *"We confirmed that these reassurance measures should be strictly implemented at Ukraine's request once a credible cessation of hostilities has taken place."*<sup>13</sup>

Er zijn twee voorwaarden: er moet sprake zijn van een geloofwaardige stopzetting van vijandelijkheden én van een bestandsakkoord. In deze situatie blijft Oekraïne primair verantwoordelijk voor de verdediging van het eigen grondgebied. Dat impliceert een nader vast te stellen bestands- of scheidingslijn waarlangs Oekraïense strijdkrachten hun defensieve taken blijven uitvoeren.<sup>14</sup>

Een garantiemacht onderstreept dat de internationale gemeenschap zich verplicht om, op verzoek van Oekraïne, bij te dragen aan de veiligheid van Oekraïne bij en na een bestandsakkoord. De 'Paris Declaration' specificeert niet waar of hoe Oekraïne zo'n verzoek indient. Op grond van artikel 51 van het VN-Handvest heeft Oekraïne het inherente recht zich te verdedigen tegen een gewapende aanval en andere landen te verzoeken de verdediging van haar territoriale integriteit te ondersteunen. Daarmee stemt Oekraïne ook in met de aanwezigheid van troepen van landen uit een coalitie op Oekraïens grondgebied, die - in voorkomend geval - kunnen reageren op een gewapende aanval.

Juist daarom wordt hier gesproken van een garantiemacht: zij helpt de territoriale integriteit van Oekraïne te verdedigen en ondersteunt daarmee een duurzame vrede voor een levensvatbaar Oekraïne. Ook in deze optie wordt uitgegaan van een bestandsakkoord, maar de juridische basis voor de aanwezigheid en het mandaat van de garantiemacht berust op de uitnodiging van Oekraïne. Instemming van Rusland is daarvoor juridisch niet vereist. De collectieve zelfverdediging is een reactie op een gewapende aanval van Rusland, en een reactie van de garantiemacht vindt daarin rechtmatigheid.

Deze derde optie heeft volgens de AIV een grotere kans op succes om de veiligheid van Oekraïne te garanderen. In de huidige omstandigheden, waarin Oekraïne nog geen lid is van de EU, maakt deze basis het mogelijk een gedegen coalitie te vormen - ook met *like-minded* landen buiten Europa die constructief kunnen en willen bijdragen - zonder afhankelijk te zijn van de Russische positie.<sup>15</sup> Na toetreding van Oekraïne tot de EU zal ook artikel 42.7 VEU een mogelijke basis bieden; dit wordt besproken in paragraaf 1.6.



Hoewel Oekraïne als soevereine staat juridisch volledig vrij is om troepen op eigen grondgebied uit te nodigen, is het noodzakelijk om de plaatsing en het mandaat van de garantiemacht zoveel mogelijk langs diplomatieke weg met Rusland te blijven bespreken. De keuze voor het moment en de wijze van plaatsing van de garantiemacht is een duidelijke politieke keuze: omdat internationale troepen op Oekraïens grondgebied door Rusland onvermijdelijk worden meegewogen in de eigen veiligheidsperceptie, is het essentieel dat de bereidheid tot vorming en inzet expliciet onderdeel is van de besprekingen. De garantiemacht zal vanuit Europa worden opgericht, maar Europese landen moeten dit doen op uitnodiging van en in nauwe afstemming met Oekraïne, en daarbij in elk geval rekening houden met de Russische positionering en de mogelijke gevolgen daarvan. Hoewel deze onderhandelingen naar verwachting niet eenvoudig in VN verband kunnen worden gevoerd, is het belangrijk om de multilaterale opties zoveel mogelijk op tafel te houden. Daarnaast is het raadzaam te zoeken naar andere manieren om politieke druk uit te oefenen, los van de Verenigde Staten. Daarbij kan worden geïnvesteerd in de opbouw van verdere samenwerking en relaties met landen die mogelijk invloed kunnen uitoefenen, zoals India en Japan.

De AIV benadrukt dat militaire veiligheidsgaranties niet losstaan van diplomatieke inspanningen. Een bestandsakkoord komt alleen tot stand na langdurige, intensieve diplomatie. Hoewel dit advies zich richt op het militaire en industriële domein, acht de AIV het van belang dat Nederland parallel investeert in diplomatieke expertise, personele capaciteit en instrumenten die nodig zijn om een bestandsakkoord tot stand te brengen, te bewaken en – waar nodig – te heronderhandelen. Deze inzet zou zich moeten richten op actieve diplomatie binnen de EU, de NAVO en met de regio middels speciale gezanten en bemiddelaars, kennis van monitorings- of verificatiemissies (zie paragraaf 1.3), en institutionele platformen voor vertrouwelijke dialoog.

De mogelijkheid om een garantiemacht in te zetten en een bestandsakkoord te handhaven staat of valt met de blijvende militaire en financiële steun aan Oekraïne. Zonder voldoende munitie, luchtverdediging, logistiek en herstelcapaciteit komt een situatie waarin over een bestandsakkoord en een garantiemacht kan worden onderhandeld überhaupt niet in zicht.

De AIV acht het daarom essentieel dat Europese landen, waaronder Nederland, zich committeren aan langdurige, voorspelbare financiële en materiële steun aan Oekraïne, los van de vraag wanneer en in welke vorm een garantiemacht tot stand komt.

## 1.2 Juridisch kader voor interventies

### **Juridische basis voor interventies: zelfverdediging en artikel 51 VN-Handvest**

De juridische grondslag voor de daadwerkelijke inzet van de internationale garantiemacht in het geval van een gewapende aanval door Rusland is ten eerste gebaseerd op de eerste uitzondering van het geweldsverbod van artikel 2 (4) van het VN-Handvest: het beroep op het inherente recht op zelfverdediging zoals vastgelegd in artikel 51 van het VN-Handvest.<sup>16</sup> Dit recht op zelfverdediging kan individueel zijn of collectief (zoals in NAVO verband), op verzoek van een soevereine staat die om ondersteuning vraagt.

Omdat de inzet plaatsvindt met instemming en op verzoek van Oekraïne, opereert de garantiemacht binnen het bestaande kader van het internationaal recht. Dat biedt deelnemende staten een heldere en solide rechtsgrond voor hun bijdrage. Door het mandaat expliciet te koppelen aan zowel het bestandsakkoord als artikel 51 van het VN-Handvest ontstaat een juridisch en politiek samenhangende basis, waarin veiligheidsgaranties niet losstaan van de soevereiniteit van Oekraïne, maar daar rechtstreeks uit voortvloeien.



### **Verdiepende duiding van het mandaat**

De garantiemacht kan aanwezig zijn op grond van de uitnodiging van Oekraïne. De verankering van het optreden bij een gewapende aanval van Rusland in artikel 51 van het VN-Handvest maakt duidelijk dat de internationale garantiemacht optreedt als een ondersteunend instrument bij de bescherming van Oekraïne tegen het risico van hernieuwde agressie. Dit sluit aan bij het karakter van de inzet als garantiemacht, die gericht is op de bestendinging van de veiligheidssituatie, en niet op conflictbeheersing of monitoring.

De garantiemacht handelt bij het optreden te allen tijde in overeenstemming met de op haar rustende verplichtingen krachtens het internationale recht. Gelegitimeerd militair optreden met geweld treedt dan ook *uitsluitend* op als reactie op een gewapende aanval in de zin van artikel 51 van het VN-Handvest. Op deze drempel wordt strikt toegezien. De garantiemacht is opgesteld om vrede te bereiken voor Oekraïne, en de mogelijkheid tot militaire acties bij een gewapende aanval zijn erop gericht om af te schrikken en stabiliteit terug te brengen. De garantiemacht stelt zich niet escalerend op. Wel is het van belang te onderkennen dat het, na een gelegitimeerde respons op een gewapende aanval op grond van zelfverdediging, tijd kan kosten voordat de situatie volledig is gestabiliseerd. Het mandaat zal ruimte moeten bieden voor proportioneel en tijdig militair optreden, zodat bescherming van Oekraïense burgers en kritieke infrastructuur enerzijds, en de steun aan militaire eenheden anderzijds, effectief kan worden gewaarborgd. Voorop staat dat de garantiemacht zich in al het optreden houdt aan alle verplichtingen uit het humanitair oorlogsrecht<sup>17</sup> en de hierin verankerde principes<sup>18</sup> en deze respecteert,<sup>19</sup> ook indien het geweld wordt gebruikt op basis van zelfverdediging.

Het mandaat en het juridische kader omtrent geweldgebruik - de verschillende situaties en mogelijk handelen hierin - worden vastgelegd in de *Rules of Engagement*.<sup>20</sup> De *Rules of Engagement* dienen robuust te zijn om afschrikking geloofwaardig te maken en om schendingen in de vorm van gewapende aanvallen effectief en voorspelbaar te kunnen pareren. Ze kunnen door elk van de deelnemende landen door *caveats*<sup>21</sup> nader ingekaderd worden, maar het is van groot belang dat alle landen zoveel mogelijk eenheid van opvatting en toepassing nastreven. Restricties door overheden op hun strijdkrachten gedurende militaire operaties dienen daarom zo veel mogelijk te worden voorkomen of geharmoniseerd.

### **1.3 Politieke aansturing en governance: de Coalition of the Willing**

De politieke aansturing van de internationale garantiemacht wordt belegd bij de aan de garantiemacht deelnemende landen, de CotW. Dit is inclusief Oekraïne: het is noodzakelijk dat Oekraïne zelf deel is van de politieke aansturing. Het succes van de coalitie hangt ervan af dat zij flexibel en slagvaardig opereert en voldoende politieke samenhang kent. Binnen de coalitie worden strategische doelstellingen vastgesteld, het mandaat geïnterpreteerd en politieke richtlijnen voor militair optreden geformuleerd. Hier worden twee niveaus onderscheiden. Het eerste niveau is politiek-strategisch. Op dit niveau dient ook de evaluatie van de inzet van de garantiemacht plaats te vinden. De Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de deelnemende staten zijn verantwoordelijk voor de reguliere politieke en militair-strategische aansturing van de garantiemacht. Het tweede niveau bestaat uit een militair comité, dat de strategische leiding adviseert. Dit militair comité bestaat uit vertegenwoordigers van het hoogste militaire niveau, de zogeheten *Chiefs of Defense* van de deelnemende landen (CHODs, in NAVO- en EU-context de gebruikelijke afkorting voor deze functie). De politieke aansturing van de garantiemacht wordt nadrukkelijk onderscheiden van diplomatieke of politieke mechanismen voor toezicht op het bestandsakkoord.



De militaire aansturing van de garantiemacht wordt vormgegeven door een Joint Task Force (JTF), die wordt aangestuurd door een Force Commander. De JTF is verantwoordelijk voor planning, aansturing, uitvoering en coördinatie van militaire activiteiten binnen het mandaat. Daarnaast dient de JTF ook een liaisonelement te hebben met het verificatie/monitoring mechanisme voor wederzijdse afstemming van activiteiten. Ook is het belangrijk dat de garantiemacht kan beschikken over eigenstandige inlichtingen en inlichtingenverzamelorganen. Eenduidig gezag en beheersing, ofwel *command and control* (hierna: C2)<sup>22</sup> is eveneens een randvoorwaarde: ingezette eenheden opereren niet onder nationaal bevel.

Hoewel de garantiemacht geen NAVO-operatie is, onderhoudt de JTF een structurele liaisonrelatie met Joint Force Command Brunssum (JFC Brunssum).<sup>23</sup> Deze relatie is gericht op relevante informatie-uitwisseling, *situational awareness*<sup>24</sup> en het afstemmen van activiteiten teneinde te grote overlap of discrepantie te voorkomen (deconflicte). Hiermee wordt de inzet ingebed in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur, wat de rol weerspiegelt die Europese landen nemen ten aanzien van veiligheid op het Europese continent. De AIV benadrukt dat de NAVO geen rol heeft in de handhaving van het bestandsakkoord; dat doet de CotW.

Het is essentieel dat er ook een verificatie dan wel monitoring missie komt die toeziet op naleving van het bestandsakkoord. Dat is bij voorkeur een neutrale organisatie, of een groep van landen, die losstaat van de garantiemacht. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) kan eventueel deze rol vervullen door de monitoring en verificatie van de naleving van een toekomstig bestandsakkoord op zich te nemen, als coördinatie- en verificatiemechanisme tussen de diverse partijen te fungeren en als gesprekspartner van Rusland op te treden. De keuze voor de OVSE als organisatie is echter niet noodzakelijk. Van belang is dat een verificatie/monitoring missie in staat is om haar taken uit te voeren en hierbij toegang heeft tot beide zijden van de bestandslijn, wat niet altijd het geval is geweest. De verificatie/monitoring missie constateert en rapporteert, de garantiemacht handhaaft en treedt op. De waarnemers van deze missie moeten worden beschermd. De garantiemacht kan verantwoordelijk zijn voor de bescherming van deze waarnemers.<sup>25</sup>

Voor de geloofwaardigheid van een bestandsakkoord is dus een duidelijke scheiding nodig tussen verificatie en handhaving in het geval van een gewapende aanval:

- De OVSE, of een vergelijkbare organisatie, is verantwoordelijk voor neutrale monitoring en verificatie van de naleving van het bestandsakkoord. Zij constateert, documenteert en rapporteert schendingen, en onderhoudt contact met alle betrokken partijen, inclusief Rusland.
- De garantiemacht is verantwoordelijk voor de handhaving van het bestandsakkoord bij een gewapende aanval door Rusland binnen het mandaat: bescherming van civiele kernobjecten, bescherming van waarnemers, en indien nodig proportioneel militair optreden om schendingen te stoppen en de afgesproken situatie te herstellen.

Deze taakverdeling voorkomt dat de verificatiemissie wordt gezien als partij in het conflict, terwijl de garantiemacht beschikt over de middelen om te voorkomen dat schendingen zonder consequenties blijven. Een hechte, maar duidelijke, liaison tussen de verificatie/monitoring missie en de Joint Task Force is daarbij essentieel.

De structurele ondersteuning van de transitie van de Oekraïense krijgsmacht valt buiten het mandaat van de garantiemacht. Idealiter wordt deze ondersteuning mede in het kader van de NAVO vormgegeven en vindt zij plaats conform de huidige taakstelling van de Senior Representative to the NATO Representation in Ukraine (NRU).<sup>26</sup> De Senior Representative, die is benoemd door de secretaris-generaal van de NAVO, houdt zich o.a. bezig met de advisering van de veiligheids- en defensiesector van Oekraïne om te ondersteunen bij de transitie van de



Oekraïense krijgsmacht naar volledige interoperabiliteit met de NAVO.<sup>27</sup> De Senior Representative heeft tevens een rol in de opbouw van de defensie-industrie in Oekraïne. Hoofdstuk 2 van dit briefadvies gaat specifiek in op het eco-systeem van de defensie-industrie en de lessen die geïdentificeerd kunnen worden in het proces van deze transitie. Cruciaal hierbij is dat de Europese defensie-inspanningen ondersteunend kunnen zijn aan de opbouw van de toekomstige Oekraïense krijgsmacht. Deze scheiding tussen de werkzaamheden van de garantiemacht en de NAVO is essentieel: de garantiemacht biedt directe veiligheid, terwijl de NAVO bijdraagt aan duurzame zelfredzaamheid van Oekraïne. Het mandaat van de garantiemacht is strikt militair en is dan ook politiek gescheiden van de NAVO, en de rol die de NAVO speelt in Oekraïne. Hoewel de gecreëerde stabiliteit wederopbouw mogelijk maakt, behoren wederopbouw, verkiezingsmonitoring en civiele ordehandhaving niet tot de taken van de garantiemacht.

De AIV voorziet een langdurige aanwezigheid en mogelijke inzet in reactie op gewapende aanvallen. Afbouw hiervan zou zoveel mogelijk *conditions-based* (dus afhankelijk van omstandigheden) moeten plaatsvinden, en niet primair *time-based* (afhankelijk van een vaste tijdslijn). Voorbeelden van dergelijke voorwaarden zijn de herinrichting en reconstituering van de Oekraïense krijgsmacht, gebleken duurzaamheid van het bestandsakkoord, en ontwikkeling van een defensieve en diplomatieke opstelling van Rusland. Daarnaast is het van groot belang dat tijdig een gelijkwaardige opvolger wordt aangewezen die de militaire taken van Nederland binnen de garantiemacht kan overnemen, zodat het overnemende land zich goed kan voorbereiden. Ook is het van belang te verkennen of Nederland na roulatie op een andere, niet-militaire manier kan blijven bijdragen, en hoe die bijdrage er concreet uit kan zien.

Strategische communicatie is een integraal onderdeel van de inzet van de internationale garantiemacht en hoort vanaf het prille begin van de planning te worden ingericht. Internationaal is de communicatie gericht op het doel en karakter van de inzet, de grenzen van het mandaat en de consequenties van schendingen. De garantiemacht draagt direct bij aan de veiligheid van de oostflank van Europa, en de NAVO als geheel. Ook ten aanzien van de Nederlandse communicatie moet duidelijk worden gemaakt dat veiligheidsgaranties voor Oekraïne niet alleen een uiting van solidariteit zijn, maar vooral een investering in de veiligheid van Nederland zelf.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de garantiemacht over een mechanisme beschikt om op politiek en militair niveau met Russische *counterparts* in contact te kunnen komen, en te kunnen communiceren bij vermeende schendingen van het akkoord. Hier is een sterke verbinding nodig met de diplomatieke lijn. Als er wordt gekozen voor de inzet van een OVSE-missie of een vergelijkbare organisatie, dan ligt hier de taak om structureel contact met Rusland te onderhouden en ontspanning te bevorderen. Om de hiervoor geschetste politieke en juridische inrichting van de garantiemacht te laten werken, moet duidelijk zijn hoe zij in de praktijk wordt ingericht en optreedt. In de volgende paragrafen (1.4 en 1.5) wordt deze operationele uitwerking nader toegelicht.

#### **1.4 Inrichting van de garantiemacht: een multidomeinbenadering**

De veiligheid van Oekraïne kan in een internationale garantiemacht niet langs één enkele as worden geborgd. Zij moet worden ingericht op basis van een multidomeinbenadering, waarin land-, lucht-, cyber- en maritieme capaciteiten elkaar versterken.<sup>28</sup> De kracht van de garantiemacht ligt in de samenhang tussen deze domeinen. Samen maken zij het mogelijk om veiligheidsgaranties niet alleen af te kondigen, maar ook operationeel waar te maken.



Bij de inrichting van de garantiemacht is duidelijk onderscheid nodig tussen aanwezigheid op Oekraïens grondgebied en capaciteit buiten Oekraïne. Een deel van de land en luchtcomponent zal fysiek in Oekraïne aanwezig moeten zijn, met name langs de bestandsakkoords of scheidingslijn en rond kritieke infrastructuur. Tegelijk worden belangrijke ondersteunende capaciteiten – zoals logistieke hubs, munitieopslag, strategisch luchttransport en bepaalde lucht en maritieme middelen – buiten Oekraïne gepositioneerd, naar verwachting in NAVO en EU-lidstaten.

De Nederlandse inzet dient verantwoord te zijn en hoeft bij langdurige inzet niet op elk moment alle domeinen te bestrijken, of steeds in hetzelfde domein plaats te vinden. De AIV benadrukt dat de keuze met welke capaciteit Nederland meedoet, expliciet een politieke keuze is. Voor deelname en plaatsing van Nederlandse eenheden is een politiek en parlementair besluit vereist, gebaseerd op een artikel-100-brief over aard, duur en reikwijdte van de aanwezigheid. Naar aanleiding van het mandaat voor de garantiemacht, een besluit over deelname van Nederland aan de CotW en het politieke proces dat daarop volgt, zal blijken welke domeinen op welk moment worden geselecteerd voor de Nederlandse inzet.

#### **Landdomein: stabiliteit en handhaving op de grond**

Het landdomein vormt de zichtbare en tastbare kern van de garantiemacht. Sommige onderdelen zijn fysiek op Oekraïens grondgebied aanwezig, andere niet. Onderdelen in missiegebieden zijn gevechtseenheden (bijvoorbeeld infanterie), gevechtsondersteunende eenheden (o.a. vuursteun, genie en inlichtingen), maar ook logistiek. Taken omvatten onder meer aanwezigheid nabij de bestandsakkoords- of scheidingslijn, met name in oostelijke en zuidelijke delen van Oekraïne, zonder de verantwoordelijkheid voor deze regio's over te nemen van Oekraïense eenheden. Oekraïense troepen opereren dicht bij de bestandslijn en de internationale troepen daarachter, wat overeenkomt met het onderscheid tussen de *first* en *second responder* (zie paragraaf 1.5).

#### **Luchtdomein: informatie, snelheid en bescherming**

Het luchtdomein is cruciaal voor informatiedominantie, *early warning*<sup>29</sup> en snelle respons. Hoogwaardige inlichtingencapaciteiten zijn onontbeerlijk voor adequate *situational awareness* en om voorspellend vermogen op te bouwen. Het is van belang om te beschikken over voldoende bemande en onbemande luchtmiddelen. Bovendien verschaft het een asymmetrisch snelle en krachtige escalatie optie. Taken zijn onder meer continue ISR-capaciteit<sup>30</sup> boven en langs de bestandslijn en in de operationele diepte<sup>31</sup> van Oekraïne, luchtruimbewaking ter ondersteuning van het bestandsakkoord, snelle luchtsteun aan elementen van de garantiemacht bij incidenten, strategisch en tactisch luchttransport en ondersteuning van Oekraïense luchtverdediging waar passend binnen het mandaat. De inzet van het luchtdomein zal niet vanuit Oekraïne plaatsvinden, maar naar verwachting vooral vanuit omliggende landen.

#### **Maritiem domein: strategische diepte en economische veiligheid**

Het maritieme domein is vooral van belang in het zuiden van Oekraïne en rond de Zwarte Zee. Taken omvatten beveiliging van maritieme aan- en afvoerroutes naar Oekraïense havens, mijnenbestrijding en maritieme *situational awareness*, bescherming van kritieke maritieme infrastructuur en het bieden van tegenwicht aan hybride en *below-threshold* activiteiten. Een maritieme inzet vereist een heldere afbakening van de *Area of Operations*<sup>32</sup> en afstemming met relevante regionale juridische kaders, waaronder de Montreux Conventie.<sup>33</sup> Het maritieme domein ondersteunt economisch herstel, vermindert strategische kwetsbaarheid en borgt integratie in internationale handelsstromen.

#### **Cyberdomein: bescherming kritieke infrastructuur, informatiedeling en cyberoperaties**

Het cyberdomein<sup>34</sup> is van belang voor onder meer het verstoren van vijandelijke commandostructuren en het beschermen van eigen netwerk- en informatiesystemen.



Het kan traditioneel kinetische effecten ondersteunen. Cyberaanvallen zijn veelal *below-threshold* activiteiten<sup>35</sup> die onderdeel kunnen zijn van andere hybride activiteiten zoals sabotage en desinformatie. Een adequate bescherming dient zeker gesteld te worden. Op dit moment is het delen van belangrijke typen gegevens over dreigingen en kwetsbaarheden tussen Defensie en andere onderdelen van de overheid en de industriële sector vaak niet mogelijk, en ook niet tussen Nederland en andere staten. Hiervoor is actie nodig binnen het cyberdomein.

Nederland speelt al een belangrijke rol in de ondersteuning van Oekraïne, en dient daarnaast een actieve, proportionele bijdrage te leveren aan de garantiemacht. De steun aan Oekraïne komt uit de defensiebegroting, waarin de defensie-uitgaven worden opgeschaald om de NAVO-norm van 3,5% van het bbp te halen.<sup>36</sup> Een Nederlandse bijdrage versterkt de geloofwaardigheid van de garantiemacht en onderstreept ook de Nederlandse verantwoordelijkheid voor Europese veiligheid.

De exacte invulling van de bijdrage in elk domein is ten eerste afhankelijk van de reikwijdte van het mandaat van de garantiemacht, wat consequenties kan hebben voor welke middelen kunnen worden ingezet. De AIV acht het wenselijk dat Nederland een gerichte keuze maakt voor die bijdragen waarin het daadwerkelijk meerwaarde kan bieden en voor taken waarin dit niet het geval is, nadrukkelijk een beroep doet op een andere bondgenoot. Een dergelijke focus vergroot de effectiviteit en duurzaamheid van de Nederlandse inzet. Daarnaast speelt de potentiële lengte van de missie een rol en kan Nederland - in overleg binnen de CotW - periodiek rouleren met verschillende capaciteiten en eenheden.

### **1.5 Operationele gereedheid: scenarioplanning voor escalatiebeheersing en besluitvorming**

De internationale garantiemacht dient in staat te zijn om onder uiteenlopende omstandigheden effectief te handelen bij een gewapende aanval. Dit resultaat wordt traditioneel behaald door *scenarioplanning*. Scenarioplanning is een doorlopend operationeel proces, en vormt daarmee een essentieel onderdeel van de operationele gereedheid van de internationale garantiemacht. Het doel is het waarborgen van voorspelbaar, tijdig en doelmatig optreden, en het voorkomen van ad-hoc besluitvorming onder tijdsdruk.

Naast het mandaat op basis van het internationaal recht hangt de aanwezigheid en inzet van de internationale troepenmacht nauw samen met de feitelijke omstandigheden en de concrete afspraken die op dat moment in het bestandsakkoord gelden, zoals over bijvoorbeeld grenzen, zones en toegestane militaire aanwezigheid. De voorgenomen inzet is immers ingericht op voorspelbaar, rechtmatig verantwoord en beheerst optreden bij (dreigende) schendingen van het bestandsakkoord, en bij gewapende aanvallen en imminente dreigingen hiervan. Daartoe stellen de deelnemende landen vooraf een gelaagd escalatie- en besluitvormingskader vast.

In alle gevallen treden de Oekraïense strijdkrachten op als zogeheten *first responder*, als eerste verantwoordelijk voor de verdediging van Oekraïne. De internationale garantiemacht vervult de rol van *second responder*. Zij handelt binnen de bevoegdheden die in het mandaat aan haar zijn toegekend om haar eigen eenheden te beschermen, de situatie te stabiliseren, verdere escalatie te voorkomen, en te escaleren indien dit nodig is om de schending van de bestandslijn teniet te doen. De *Force Commander* kan binnen het mandaat en de vastgestelde *Rules of Engagement* onmiddellijk optreden, inclusief het gebruik van geweld indien noodzakelijk en in verhouding tot de dreiging. Hierbij is het extra van belang om goed contact te hebben met de monitoringsmissie. Bij ernstige incidenten, die voorbij de hieronder geschetste drie scenario's gaan, vindt parallel politieke afstemming plaats binnen de CotW en met Oekraïne, en volgt nationale besluitvorming wanneer sprake is van substantiële wijzigingen in aard, omvang of risicoprofiel van de nationale bijdrages. Deze inrichting beoogt enerzijds snelheid en effectiviteit in het militair



optreden te waarborgen en anderzijds politieke controle, risicobeheersing en transparante informatievoorziening aan de parlementen te borgen, met inachtneming van operationele, personele en nationale veiligheid.

Het is aannemelijk dat schendingen van een bestandsakkoord zich ontwikkelen langs een escalatiecontinuüm, waarbij het onderscheid tussen militaire en hybride en *below-threshold* activiteiten vervaagt. Wanneer partijen deze activiteiten ontplooiën levert het risico's op voor het respect en de naleving van het internationale recht, en de bescherming van burgers en burgerobjecten. Idealiter zit er veel tijd tussen gewapende aanvallen en geeft het tijd tot nadenken over een reactie. Deze elementen kunnen echter zeer snel op elkaar volgen en escaleren. Het is daarom van belang dat eenheden zich kunnen verdedigen bij aanvallen en dat zij maatregelen kunnen nemen bij dreigingen en dreigende handelingen. Commandanten moeten op basis van de beschikbare informatie weloverwogen besluiten kunnen nemen. De garantiemacht moet daarom beschikken over een geïntegreerd ISR-beeld, duidelijke escalatietriggers en vooraf afgestemde responsopties per scenario zodat het adequaat kan reageren.

Hieronder staan drie scenario's beschreven. Deze kunnen parallel of overlappend aan elkaar plaatsvinden (bijvoorbeeld de scenario's 1 en 2). De garantiemacht is hierbij gehouden aan de verplichtingen uit het internationaal recht rondom het gebruik van geweld en in het bijzonder, indien het zover komt, aan het humanitair oorlogsrecht.

### **Scenario 1: Below-threshold en hybride ondermijning**

Dit scenario omvat activiteiten zoals beperkte troepenverplaatsingen, elektronische verstoring, desinformatie, intimidatie van lokale autoriteiten en druk op kritieke infrastructuur zonder openlijk militair geweld.

De respons richt zich op detectie, attributie en zichtbare aanwezigheid via versterkte ISR-inzet, verhoogde patrouilles en expliciete internationale aanwezigheid. Militair optreden blijft terughoudend, maar de paraatheid wordt verhoogd. Strategische communicatie, diplomatieke signalering, cyberweerbaarheid en militair-operationele *readiness measures* maken integraal deel uit van de respons.

### **Scenario 2: Beperkte tactische schendingen**

Dit scenario betreft vuurincidenten, beperkte aanvallen op of nabij de bestandslijn, lokale terreinwinst of sabotage van kritieke infrastructuur.

De Oekraïense krijgsmacht is *first responder*; de garantiemacht is *second responder* en moet kunnen opschalen, *force protection* bieden en – waar nodig – gepast militair optreden binnen de *Rules of Engagement*. De focus ligt op herstel van de afgesproken situatie, afschrikking van verdere escalatie en bescherming van eigen eenheden en civiele kernobjecten. Dit vereist korte besluitvormingslijnen, een gedeeld operationeel beeld tussen Oekraïense commandostructuren en de Joint Task Force, en vooraf gedefinieerde responseopties met bijbehorende autorisaties voor de Force Commander.

### Scenario 3: Grootschalige en ernstige schendingen

Dit scenario omvat grootschalige of gecoördineerde acties hoog op het gewelds-spectrum, zoals simultane aanvallen op meerdere locaties, inzet van zwaardere wapensystemen of expliciete provocaties tegen de garantiemacht.

De Oekraïense krijgsmacht blijft *first responder*; de internationale garantiemacht treedt op als *second responder*, aanvullend en ondersteunend, maar met voldoende autorisatie om snel en in verhouding tot de dreiging te handelen. De aanwezigheid van internationale troepen fungeert als tripwire: ondermijning of aanval heeft directe politieke en militaire consequenties en versterkt de afschrikking. Politieke afstemming binnen de CotW is noodzakelijk, maar mag de militaire respons niet verlammen. De *Force Commander* moet beschikken over voldoende vooraf gemandateerde bevoegdheden om onmiddellijk op te treden ter bescherming van eigen eenheden, herstel van afschrikking en voorkoming van verdere escalatie. Dit scenario stelt hoge eisen aan C2, interoperabiliteit, logistieke robuustheid en escalatiebeheersing, inclusief afstemming met NAVO-structuren voor *situational awareness* en deconflictie.

#### Overkoepelende operationele randvoorwaarden

Voor alle scenario's geldt dat effectieve scenarioplanning afhankelijk is van:

- een gedeeld en actueel ISR beeld;
- vooraf vastgestelde escalatietriggers en responsniveaus;
- heldere C2 afspraken en mandaat voor de Force Commander;
- robuuste, geharmoniseerde Rules of Engagement;
- geïntegreerde strategische communicatie.

### 1.6 Artikel 42.7 VEU en versterking van Europese steun aan Oekraïne

Hoe ver reikt de verplichting van EU lidstaten om elkaar militair te steunen als één van hen wordt aangevallen? Kan artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden ingezet om de Europese steun aan Oekraïne verder te versterken, en zo ja, hoe zou die steun eruit kunnen zien?

Artikel 42.7 VEU – de clause over wederzijdse bijstand – verplicht EU-lidstaten om een andere lidstaat (mogelijk militaire) bijstand te verlenen wanneer deze het slachtoffer wordt van gewapende agressie op zijn grondgebied.<sup>37</sup>

Als deel van de EU-verdragen is artikel 42.7 juridisch bindend. Daarbij gelden echter belangrijke voorbehouden. Ten eerste geldt deze bepaling uitsluitend tussen EU-lidstaten. Zij creëert geen verplichting voor de Unie.<sup>38</sup> Lidstaten kunnen deze clause invoeren, zoals Frankrijk dit in deed in 2015 na de aanvallen in Parijs. Op Oekraïne zou deze bepaling daarom pas van toepassing zijn ná toetreding tot de EU, en kan zij op dit moment zeker niet worden ingeroepen.

Ten tweede creëert artikel 42.7 VEU juridisch niet automatisch een militaire interventieverplichting. De bijstand kan ook van niet-militaire aard zijn, wat vooral voor neutrale lidstaten de voorkeur zou kunnen hebben, al wijzen anderen erop dat 'alle middelen' ook militaire interventie kan omvatten. Aangezien artikel 42.7 VEU voortkomt uit het Verdrag van Brussel (WEU), lijkt de bedoeling wel degelijk te zijn om militaire steun te kunnen verlenen, tenzij een lidstaat niet over de benodigde capaciteiten beschikt of wanneer neutraliteit hier een hindernis vormt.



Ten derde beschikt de EU op dit moment niet over een geïntegreerde commandostructuur vergelijkbaar met die van de NAVO, wat nodig is als institutioneel kader voor een gecoördineerd militair antwoord van de lidstaten. De mogelijkheid voor de stap naar collectieve verdediging binnen de EU is voorzien in artikel 42.2 VEU, maar tot op heden hebben de EU-lidstaten deze stap niet genomen. Eventuele militaire bijstand zou ook bij voorkeur via de NAVO vorm dienen te krijgen.<sup>39</sup> Indien de EU wel zelf militair zou willen optreden zou dit, bij gebrek aan een EU-hoofdkwartier, via een van de vijf militaire hoofdkwartieren moeten verlopen waarvan EU-lidstaten gebruik kunnen maken.<sup>40</sup>

Hoewel EU-lidstaten artikel 42.7 VEU formeel niet kunnen inzetten ten behoeve van Oekraïne zolang het geen lidstaat is, kunnen zij wel de onderliggende logica van deze clause – collectieve verantwoordelijkheid, politieke solidariteit en afschrikking – functioneel benaderen. Dit kan door intensivering en voorafgaande politieke verankering van steunmaatregelen, zonder dat dit automatisch leidt tot de inzet van troepen van EU-lidstaten op Oekraïens grondgebied.

Uit het bovenstaande volgt dat - na eventuele toetreding van Oekraïne tot de EU - artikel 42.7 VEU de veiligheidsgaranties voor Oekraïne aanvullend juridisch kan borgen binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. De mogelijke veiligheidsgaranties voor Oekraïne als potentieel toekomstige EU-lidstaat creëren wel een noodzaak zich actief voor te bereiden op de werking van artikel 42.7 VEU voor Oekraïne, wanneer het eenmaal is toegetreden tot de EU.<sup>41</sup>



## 2. Naar een geïntegreerd defensie-ecosysteem met Oekraïne als katalysator

Hoofdstuk 1 van dit advies heeft laten zien dat een geloofwaardige garantiemacht voor Oekraïne alleen mogelijk is als deelnemende landen over voldoende, snel inzetbare en langdurig vol te houden militaire capaciteiten beschikken. Dat vergt niet alleen politieke bereidheid, maar ook een defensie industriële basis die bestand is tegen een langdurig, industrieel conflict.

In dit tweede hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de vraag hoe Europa – mede gedreven door de noodzaak om Oekraïne te steunen – een defensie-ecosysteem kan ontwikkelen dat de inzet van een garantiemacht daadwerkelijk kan versterken. De industriële en technologische keuzes die nu worden gemaakt bepalen in welke mate veiligheidsgaranties voor Oekraïne in de praktijk kunnen worden waargemaakt.

Toen Rusland in februari 2022 Oekraïne binnenviel, werd Europa geconfronteerd met een conflict waaraan de productiecapaciteit vanwege de schaal, intensiteit en industriële eisen niet kon voldoen.<sup>42</sup> In deze oorlog is industriële capaciteit opnieuw bepalend. Waar Europa sinds de jaren negentig vertrouwd is op technologische superioriteit, precisiewapens en kleinschalige interventies, toont Oekraïne dat grootschalige conventionele oorlogvoering een ander soort economie vereist.

Deze mismatch tussen vraag en aanbod is geen tijdelijk probleem, maar een structurele zwakte zoals de AIV ook in eerdere adviezen constateerde.<sup>43</sup> De Europese defensie-industrie is decennialang geoptimaliseerd voor efficiëntie, niet voor veerkracht. Productielijnen zijn *lean*, *supply chains* zijn mondiaal en voorraden zijn minimaal. De oorlog heeft aangetoond dat deze logica niet bestand is tegen een oorlog op basis van industriële competitie. Rusland heeft zijn defensie-industrie opgeschaald naar niveaus die volgens het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sinds de Koude Oorlog niet meer zijn geobserveerd.<sup>44</sup> Ook China beschikt over een industriële basis die volgens CSIS in staat is om de Verenigde Staten en Europa op het gebied van munitie en drones ruimschoots te overtreffen.<sup>45</sup>

De opkomst van goedkope drones, commerciële satellietdiensten, *open source artificial intelligence* (AI) modellen en civiele elektronica heeft geleid tot wat o.a. de analisten van RAND omschrijven als een “democratisering van (dodelijk) geweld”: de mogelijkheid om met relatief eenvoudige middelen strategische effecten te genereren.<sup>46</sup> De oorlog in Oekraïne is daarmee niet alleen een geopolitieke schok, maar ook een militair-technologische en industriële aardverschuiving.

In deze context is Oekraïne uitgegroeid tot een onverwachte, maar cruciale partner voor Europa. Niet primair als ontvanger van hulp, maar als bron van innovatie, industriële capaciteit, technologisch adaptatievermogen, systeemintegratie en operationele kennis. Het land heeft in recordtijd een defensie-ecosysteem opgebouwd dat volgens de Kyiv School of Economics en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) behoort tot de meest dynamische ter wereld.<sup>47</sup> Het bestaat uit honderden bedrijven, duizenden ingenieurs en een innovatiecultuur die wordt gedreven door urgentie, improvisatie en directe feedback van het slagveld. Oekraïne werkt met een radicaal gedecentraliseerd model waarin brigades, bataljons en zelfs individuele eenheden nieuwe technologieën testen, aanpassen en implementeren. De inzet van Oekraïense drone-jagers en onderscheppingstechnologie



in de oorlog met Iran in maart 2026 bevestigt dat het een laboratorium is voor een nieuwe vorm van oorlogvoering. De inzet op ontwapening en wapenbeheersing, waaronder nucleaire ontwapening, autonome wapens en de wapenwedloop in de ruimte,<sup>48</sup> moet onverminderd doorgaan. Tegelijkertijd dwingt het veiligheidsbelang ons om te beschikken over geloofwaardige afschrikking, zodat agressie kan worden voorkomen en wapenbeheersing en ontwapening juist worden ondersteund.

## 2.1 De nieuwe realiteit van oorlogvoering: lessen uit Oekraïne

De oorlog in Oekraïne heeft een reeks inzichten opgeleverd die de fundamenteën van Europese defensieplanning ingrijpend veranderen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op o.a. miljoenen uren gevechtsdata, duizenden drone-aanvallen en een ongekende confrontatie tussen moderne technologieën en industriële oorlogsvoering.

Een van de belangrijkste observaties is dat goedkope systemen, waarvan het acceptabel is als ze tijdens de inzet worden vernietigd (attritable, of vernietigbare systemen), strategische effecten kunnen genereren die vroeger alleen waren weggelegd voor dure platforms. Drones van enkele honderden euro's kunnen artillerie lokaliseren, logistiek verstoren en zelfs strategische doelen aanvallen. Analyses van RAND en CSIS tonen aan dat het kostenverschil tussen aanval en verdediging soms honderdvoudig is.<sup>49</sup> Dit maakt traditionele Europese luchtverdediging financieel onhoudbaar.<sup>50</sup>

Een tweede inzicht is dat elektronische oorlogvoering een continu, software-gedreven gevecht is geworden. The Royal United Service Institute (RUSI) beschrijft Oekraïne als het meest elektronisch verstoorte slagveld ter wereld. *GPS-jamming* (signaalblokkering), *spoofing* (signaal manipuleren door valse gegevens te sturen), cyberaanvallen en sensor-blinding zijn dagelijkse realiteit.<sup>51</sup> Dit vereist systemen die niet afhankelijk zijn van één enkele communicatielaag, maar die werken met redundantie (meervoudige uitvoering, om betrouwbaarheid te verhogen), *edge-processing* (lokaal, direct aan de frontlinie verzamelen, analyseren en verwerken van data) en adaptatievermogen.

Een derde inzicht is dat AI waarde kan toevoegen door besluitvorming, overigens met alle risico's van dien, te versnellen. AI-modellen worden gebruikt om beelden te analyseren, doelen te identificeren, routes te plannen en informatie te filteren. AI verkort in sommige Oekraïense systemen de besluitvorming met 30 tot 70 procent.<sup>52,53</sup>

Een vierde inzicht is dat diepe aanvallen niet afhankelijk zijn van dure precisiewapens. Oekraïne heeft aangetoond dat een campagne van herhaalde aanvallen met goedkope middelen strategische effecten kan genereren die vergelijkbaar zijn met die van dure raketten. IISS en CSIS benadrukken dat de effectiviteit van diepe aanvallen wordt bepaald door saturatie, herhaling en economische schade, niet alleen door precisie.<sup>54,55</sup>

Deze inzichten vormen samen een nieuw paradigma voor Europese defensie. Ze tonen aan dat de toekomst van oorlogvoering, naast precisie wapens/*high-end* capaciteiten, ook wordt bepaald door innovatievermogen, schaalbaarheid, snelheid, software en adaptatievermogen. En ze laten zien dat Oekraïne een cruciale partner is in het ontwikkelen van een defensie-industrie die daarop is afgestemd. Tegelijkertijd zullen deze inzichten blijven veranderen: niet alles wat in deze oorlog relevant was, zal dat in een volgende ook zijn. Daar dient op systeemniveau, en op het niveau van risicoanalyses (bijvoorbeeld ten aanzien van autonome wapens) rekening mee te worden gehouden.

Hoe kunnen deze bevindingen worden vertaald naar industriële en beleidsmatige implicaties? Daar gaan de volgende paragrafen op in.



## 2.2 Europese samenwerking: naar prioritering en regulering

De samenwerking tussen Europa en Oekraïne ontwikkelt zich snel. Sommige landen hebben gekozen voor diepe industriële verankering. Duitsland heeft productie van infanteriegevechtsvoertuigen en munitie gelokaliseerd in Oekraïne. Het Verenigd Koninkrijk onderhoudt artilleriesystemen ter plaatse en werkt aan lokale reparatiecapaciteit. Frankrijk heeft joint ventures opgezet op het gebied van radar, elektronische oorlogvoering en tactische communicatie. Denemarken heeft een model ontwikkeld waarbij Oekraïense productie wordt gefinancierd met Deense middelen, een aanpak die inmiddels door de EU is overgenomen. Nederland heeft deze industriële verankering ondanks belangrijke samenwerkingsprojecten op dit moment nog niet.

De meeste landen behandelen Oekraïne niet alleen als een ontvanger van hulp, maar als een strategische industriële partner. Er is dus een groeiende beweging van bedrijven die productie, onderhoud en research & development lokaliseren in Oekraïne. Volgens het Oekraïense ministerie van Strategische Industrieën hebben inmiddels meer dan 25 buitenlandse bedrijven een fysieke aanwezigheid in het land. De drijfveren zijn duidelijk: toegang tot de *combat feedback loop*,<sup>56</sup> lagere kosten, snelle iteratie en strategische positionering voor toekomstige exportmarkten.

Daarnaast is er een groeiende samenwerking op het gebied van kennis en innovatie. Deze ontwikkeling maakt duidelijk dat Europa de versnelling van zijn defensie-industrie niet kan overlaten aan spontane marktwerking of vrijblijvende samenwerking. De versnippering is een strategische kwetsbaarheid.<sup>57</sup> De Europese Commissie, de NAVO en het European Defence Agency onderschrijven dat sturing op gezamenlijke capaciteiten, productie en samenwerking vereist is voor toekomstige oorlogvoering. Een voorbeeld van een dergelijke sturing is de plaatsing van de Senior Representative to the NATO Representation in Ukraine (NRU, zie paragraaf 1.3). De Europese Defensie-Industriestrategie uit 2024 stelt expliciet dat Europa niet langer kan vertrouwen op een markt die zichzelf organiseert.<sup>58</sup> De vraag uit Oekraïne naar munitie, drones, luchtverdediging en sensoren is zo urgent en omvangrijk dat een vorm van strategische coördinatie op basis van prioriteiten - en in sommige gevallen zelfs regulering - nodig is om de benodigde schaal te bereiken teneinde te kunnen leveren voor de veiligheid van Oekraïne. Een instrument dat hierbij zou kunnen helpen - op nationaal, en als *push* ook op Europees niveau - is het conceptwetsvoorstel van de Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie (WWDVI). Deze wet is bedoeld voor crisis- en spanningssituaties, waarin snelle en tevens transparante industriële opschaling nodig is.<sup>59</sup>

## 2.3 Implicaties voor Nederland en Europa

Nederland is een van de grootste donoren van militaire steun aan Oekraïne, maar heeft relatief weinig industriële aanwezigheid in het land. Nederland beschikt echter over sterke sectoren - autonome platforms,<sup>60</sup> maritieme technologie, sensoren, hightech maakindustrie, cyber en C2-software<sup>61</sup> - die uitstekend aansluiten bij Oekraïense behoeften en Europese prioriteiten. Door productie te lokaliseren, joint ventures op te zetten en Oekraïense innovaties te integreren in de Nederlandse krijgsmacht, kan Nederland een rol spelen in het Europese-Oekraïense defensie-ecosysteem. Defensie en Economische Zaken kunnen deze bedrijven ondersteunen door concrete focusgebieden te selecteren en de ondernemingen binnen deze gebieden te helpen met koppeling aan het defensie-ecosysteem in Oekraïne (met publiek-private samenwerking). Defensie is reeds gestart met een landelijk netwerk van regionale innovatiesamenwerkingen, gecoördineerd door Orchestrating Defence Innovation (ODIN). Trilaterale samenwerking, tussen Nederland, Oekraïne en een derde Europees land, is daarbij tevens wenselijk.



Om versnippering te voorkomen en optimale productie te stimuleren, is het van belang dat Europa beweegt richting een model waarin capaciteiten worden geprioriteerd op Europees niveau, waarin landen zich committeren aan gezamenlijke productie en waarin industriële samenwerking wordt ondersteund door duidelijke kaders, prikkels en - waar nodig - verplichtingen. Integratie met de Oekraïense defensie-industrie vereist dat Europa strategische prioriteiten stelt, industriële samenwerking institutionaliseert en nationale reflexen overstijgt. Het vereist ook dat Europa bereid is om bepaalde delen van de defensie-industrie te reguleren. EU-lidstaten kunnen het European Defence Agency (EDA) hierin een coördinerende rol toebedelen.

Tegelijkertijd is het noodzakelijk om bedrijven (afname/inkoop-) zekerheid te bieden. In een vorig advies hield de AIV een pleidooi voor een nieuwe plannings- en aanbestedingscultuur in de EU, gestoeld op hechtere samenwerking met een gezamenlijke en gecoördineerde ontwikkeling en aankoop van defensiemateriaal op basis van geharmoniseerde gebruikerseisen.<sup>62</sup> Het European Defense Industry Programme, waar Oekraïne ook toegang toe behoeft, is precies op deze aspecten gericht, maar zal zijn meerwaarde nog moeten bewijzen. Voor Oekraïense en Europese veiligheid is het van belang dat Europese en Oekraïense industrieën, onderzoeksinstituten en krijgsmachten samenwerken aan productie, innovatie en doctrine. Dit is niet alleen een keuze uit solidariteit, maar ook uit strategisch eigenbelang.



## 3. Aanbevelingen

### **1. Zet in op het instellen van een internationale garantiemacht als essentieel onderdeel van harde veiligheidsgaranties voor Oekraïne en draag als Nederland substantieel bij aan deze garantiemacht.**

De AIV bepleit de instelling van een internationale garantiemacht als essentieel onderdeel van harde veiligheidsgaranties voor Oekraïne. Het kabinet wordt opgeroepen in te zetten op expliciete veiligheidsgaranties voor Oekraïne en een garantiemacht wier mandaat stevig is verankerd in het internationale recht. De aanwezigheid van een internationale garantiemacht dient integraal onderdeel te zijn van de onderhandelingen, en start bij het bereiken van een eventueel bestandsakkoord. De Nederlandse regering doet er verstandig aan in te zetten op een onderhandelingsformat waarin Oekraïne en Europese landen, in ieder geval de leden van de CotW, structureel en gelijkwaardig zijn betrokken bij het diplomatiek overleg. De garantiemacht is gebaseerd op een duidelijke rechtsgrond, gevormd door de uitnodiging van Oekraïne. Een daadwerkelijke inzet in reactie op nieuwe gewapende aanvallen is dan gerechtvaardigd op basis van het recht op collectieve zelfverdediging op grond van artikel 51 van het VN-Handvest. Militair optreden met geweld treedt uitsluitend op als reactie op een gewapende aanval, wat wordt vastgelegd in robuuste *Rules of Engagement*.

### **2. Kies voor een Europese leidende rol binnen een Coalition of the Willing**

Nederland wordt geacht te pleiten voor een prominente Europese rol in de politieke en militaire aansturing van een internationale garantiemacht via een Coalition of the Willing (hierna: CotW). Samenwerking binnen de CotW is een belangrijke stap richting een Europese veiligheidsidentiteit. Nederland kan en behoort te laten zien dat het samen met andere Europese lidstaten de verantwoordelijkheden wil nemen die voorheen als vanzelfsprekend door de VS werden opgepakt. De leidende rol van landen uit de EU sluit geenszins deelname van landen uit andere regio's uit. Een dergelijke constructie biedt meer slagvaardigheid, terwijl er nauwe afstemming blijft met de NAVO en wordt ingezet op inbedding in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur. Voor Nederland biedt dit de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op mandaat, escalatiebeheersing en strategische communicatie.

### **3. Borg democratische controle, transparantie en maatschappelijke legitimiteit voor deelname aan de Coalition of the Willing**

Tot slot is het van belang dat het kabinet vanaf het begin van deelname aan de CotW en het opzetten van de garantiemacht inzet op transparante besluitvorming. De regering verstrekt de Staten-Generaal conform artikel 100 Grondwet vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht. Daarnaast is het aan het kabinet om te zorgen voor heldere communicatie en structurele betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de Nederlandse militaire bijdrage aan de garantiemacht. De inzet van een internationale garantiemacht en vergaande industriële samenwerking vergen langdurige politieke en maatschappelijke steun. Door duidelijke doelen, grenzen en risico's te communiceren, wordt voorkomen dat de inzet wordt gezien als ad-hoc of vrijblijvend, en wordt de legitimiteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid versterkt.

### **4. Investeer parallel in Oekraïense zelfredzaamheid en Europese industriële capaciteit**

Het kabinet dient veiligheidsgaranties voor Oekraïne parallel te laten lopen met een versnelling van de opbouw van Europese defensie-industriële capaciteit. De structurele integratie van Oekraïne in Europese productie- en innovatieketens zijn geen alternatieven voor een garantiemacht, maar noodzakelijke aanvullingen daarop. Dit vereist langdurig politiek



commitment, bereidheid tot gezamenlijke industriële keuzes op Europees niveau en een actieve rol van de EU als coördinerend opdrachtgever. Nederland zal zich hier expliciet en consequent voor moeten inzetten.

#### **5. Ontwikkel naast een Europese ook een nationale langetermijnstrategie voor defensie-industrie en innovatie met Oekraïne als gelijkwaardige partner**

Voor Nederland is het noodzakelijk een expliciete langetermijnstrategie te ontwikkelen waarin defensie-industrie, technologische innovatie en veiligheidsbeleid inzake de samenwerking met Oekraïne samenkomen. Daarbij moet Oekraïne niet uitsluitend worden benaderd als ontvanger van steun, maar als strategische partner in innovatie, productie en kennisontwikkeling. Door Nederlandse sterke punten – zoals sensortechnologie, maritieme systemen, autonome platforms en C2-software – te verbinden met Oekraïense operationele ervaring kan Nederland bijdragen aan duurzame en geloofwaardige veiligheidsgaranties voor Oekraïne én het versterken van multidomeinoperaties, *situational awareness* en snelle besluitvorming. Hiermee versterkt Nederland zijn strategische positie binnen Europa.

Hoogachtend,

Bert Koenders

## Eindnoten

- <sup>1</sup> [Statement Coalition of the Willing, Parijs 26 januari 2026.](#)
- <sup>2</sup> Zie voor het juridisch kader en verdiepende werking van het mandaat paragraaf 1.2, en voor escalatie en besluitvorming bij schendingen, paragraaf 1.5.
- <sup>3</sup> Idem.
- <sup>4</sup> AIV-advies 'De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok' en 'Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief'.
- <sup>5</sup> Zie AIV-pagina over de aankondiging van het advies over EU-uitbreiding: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2026/06/een-nieuw-momentum-voor-de-uitbreiding-van-de-europese-unie>.
- <sup>6</sup> Zie: CNN, 6 januari 2026, <https://edition.cnn.com/2026/01/06/europe/uk-france-troops-ukraine-russia-peace-deal-latam-intl> en NOS, 6 januari 2026, <https://nos.nl/artikel/2597209-coalition-of-the-willing-bereid-om-oekraïne-veiligheidsgaranties-te-geven>.
- <sup>7</sup> De Minsk-akkoorden waren een aantal overeenkomsten met als doel een einde te maken aan de onrust in Loehansk en Donetsk. De akkoorden werden in de praktijk regelmatig geschonden.
- <sup>8</sup> Deen, B., Stijnman, E., & Van den Berg, B. (2026, maart). Whatever it takes... to do what? Het gebrek aan een Europese theory of victory in Oekraïne (Policy brief). Clingendael – Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen. <https://www.clingendael.org/publication/whatever-it-takes-do-what>.
- <sup>9</sup> Kamerbrief 6 januari 2026 over ontwikkelingen Coalition of the Willing Oekraïne: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/01/06/kamerbrief-inzake-ontwikkelingen-coalition-of-the-willing-oekraïne>.
- <sup>10</sup> Aan de CotW kunnen ook like-minded landen uit andere regio's dan Europa die constructief kunnen en willen bijdragen deelnemen, zie p. 7 e.v.
- <sup>11</sup> Besluiten van de VN Veiligheidsraad gebaseerd op Hoofdstuk ("Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression"), geven de mogelijkheid voor een robuust mandaat voor een garantiemacht. Aanvullende ondersteuning door een besluit van de VN-Veiligheidsraad, op basis van artikel 39 en 42 VN-Handvest kan de internationale legitimiteit van militaire inzet vergroten.
- <sup>12</sup> Zie voor de tekst van The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, (ook bekend als het Dayton Peace Agreement): <https://bih.osce.org/bih/126173>.
- <sup>13</sup> Zie: Paris Declaration - 'Robust Security Guarantees for a Solid and Lasting Peace in Ukraine', issued by France – onder punt 3 'A Multinational Force for Ukraine' <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/01/06/robust-security-guarantees-for-a-solid-and-lasting-peace-in-ukraine-statement-of-the-coalition-of-the-willing-issued-by-france/>.
- <sup>14</sup> Paris Declaration, onder punt 2 'Support for the Armed Forces of Ukraine.'
- <sup>15</sup> Hierbij valt te denken aan landen zoals bijvoorbeeld Japan.
- <sup>16</sup> Zie Artikelen 2(4) en 51 VN-Handvest.
- <sup>17</sup> Het voeren van oorlog is gebonden aan grenzen. Enerzijds beschermt het oorlogsrecht personen die niet of niet langer deelnemen aan het gewapende conflict, en anderzijds beperkt het de middelen en methoden van oorlogvoering. In het Engels wordt ernaar gerefereerd als International Humanitarian Law (IHL) of the Law of Armed Conflict (LOAC, vaker gebruikt in militaire context). De belangrijkste bronnen vallen uiteen in 'Geneva' Law- ofwel de bescherming van personen en objecten – in de Geneefse Conventies en de Aanvullende Protocollen, en 'The Hague' Law - beperkingen op de middelen en methoden, vervat in de Haagse Conventies van 1907 (maar ook in modernere verdragen zoals de Ottawa-conventie, de Oslo-akkoorden, en het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (CWC)).
- <sup>18</sup> Humaniteit, militair voordeel, onderscheid, proportionaliteit, en goede trouw (in deze context: het verbod op verraderlijk handelen ofwel 'perfidy').

- <sup>19</sup> Respect voor humanitair oorlogsrecht behoort vanzelfsprekend te zijn. Helaas maken strijdende partijen zich in gewapende conflicten regelmatig schuldig aan grove schendingen. De AIV signaleert een alarmerende stijging van aanvallen tegen hulpverleners, een categorie die speciale bescherming geniet binnen het oorlogsrecht, gezien zij neutrale, humanitaire hulp bieden aan mensen in nood. Zie hiervoor het AIV-advies Hulp onder vuur: bescherming van hulpverleners in conflictsituaties: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2026/03/12/straffeloosheid-geweld-tegen-hulpverleners>.
- <sup>20</sup> Rules of Engagement (ROE): Bindende geweldsinstructies en gedragsregels die bepalen of, wanneer en in welke mate geweld mag worden gebruikt tijdens een operatie. Ze zijn gebaseerd op het mandaat en op het internationaal humanitair oorlogsrecht. Elke operatie heeft een daarop afgestemde set ROE. Zowel de NAVO als de VN hebben hun eigen systematiek waarin, hoewel op verschillende wijze gedefinieerd, vergelijkbare concepten voorkomen.
- <sup>21</sup> Nationale caveats: Nationaal vastgestelde aanvullende beperkingen of aanvullende voorwaarden die landen op hun strijdkrachten aanbrengen als voorwaarde voor deelname aan een militair verband of een militaire operatie.
- <sup>22</sup> Command and Control (C2): de autoriteit, verantwoordelijkheden en activiteiten van militaire commandanten bij de leiding en coördinatie van militaire strijdkrachten, alsmede de uitvoering van bevelen met betrekking tot de uitvoering van operaties.
- <sup>23</sup> Het Joint Force Command Brunssum (JFC Brunssum) is een van de drie hoofdkwartieren van de NAVO op operationeel niveau, tezamen met JFC Naples (Italië) en JFC Norfolk (Verenigde Staten). Het JFC Brunssum is verantwoordelijk voor de planning, uitvoering en ondersteuning van militaire operaties binnen de aan haar toegewezen missies en taken, ter afschrikking en verdediging tegen dreigingen in alle domeinen, teneinde de vrijheid en veiligheid, nationale soevereiniteit en vrede van NAVO-leden en -partners te waarborgen.
- <sup>24</sup> Situational awareness: Een militaire operatie vereist continu en uitgebreid situationeel omgevingsbewustzijn (Engelse term gebruikelijk in militaire context). Dit stelt troepen in staat zich voor te bereiden op en adequaat te reageren op veranderingen in de operationele omgeving. Voorbeelden van NAVO-eenheden die gespecialiseerd zijn in het verschaffen van situational awareness voor het bondgenootschap in de lucht, op land en op zee, zijn de NAVO Airborne Early Warning and Control Force en de Alliance Ground Surveillance Force.
- <sup>25</sup> Eenzelfde situatie deed zich voor voorafgaand aan het conflict in Kosovo. Toen had de NAVO een Extraction Force gestationeerd in Macedonië die tot taak had om OVSE-waarnemers uit Kosovo te halen indien de situatie daar zou escaleren.
- <sup>26</sup> Thans uitgevoerd door Patrick Turner, voor de taken van de Senior Representative. Zie: <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/07/16/secretary-general-announces-new-head-of-the-nato-representation-in-ukrain>.
- <sup>27</sup> De vertegenwoordiging van de NAVO in Oekraïne (NATO Representation to Ukraine, ofwel NRU) faciliteert politieke en militaire dialoog en samenwerking tussen de NAVO en Oekraïne. Een van de belangrijkste taken is het ondersteunen in advies aan de veiligheids- en defensiesector van Oekraïne om te ondersteunen in de transitie van de Oekraïense krijgsmacht naar volledige interoperabiliteit met de NAVO. Zie: <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-ukraine>.
- <sup>28</sup> Multidomein-benadering: De hedendaagse operationele omgeving wordt gekenmerkt door toenemende complexiteit en het vervagen van traditionele, lineaire domeingrenzen. Een multi-domein benadering formuleert militaire activiteiten over diverse domeinen die gelijktijdig en afgestemd met elkaar plaatsvinden en daarmee elkaar versterken ten behoeve van het bereiken van militaire doelen. Zie ook de het 'Multi Domain Operations' concept, als respons geformuleerd door de NAVO, gedefinieerd als '[the] Orchestration of military activities, across all domains and environments, synchronised with non-military activities, to enable the Alliance to create converging effects at the speed of relevance.'

- <sup>29</sup> Early warning: In militaire context wordt deze Engelse term (vroegtijdige waarschuwing) gebruikt en betreft de vroegtijdige detectie van vijandelijk bewegingen in de lucht, op land of op zee, zodat eigen troepen, lucht- en maritieme middelen vroegtijdig gewaarschuwd kunnen worden en daarmee effectief kunnen opereren in hun operatiegebied. Zie ook definitie 'situational awareness'.
- <sup>30</sup> ISR staat voor Intelligence, Surveillance en Reconnaissance (inlichtingen, bewaking en herkenning), en omvat het continue proces van het systematisch verzamelen, analyseren en verspreiden van gegevens teneinde informatiesuperioriteit te creëren en besluitvorming te verbeteren in operaties. Dit kan bemand en onbemand.
- <sup>31</sup> Diepte, operationeel en strategisch: In traditionele militaire operaties (met frontlinie aan het ene einde en beschermd gebied daarachter), en in land- lucht of maritieme domein: de fysieke afstand tot het achterland, waar logistiek, het commandocentrum en reserves zich bevinden. Het begrip diepte geldt zowel voor het eigen achterland als dat van een tegenstander. Strategische diepte verwijst naar de afstand tussen de gevechtssectoren en de industriële kerngebieden, hoofdsteden, kerngebieden en andere belangrijke bevolkings- of militaire productiecentra van de strijdende partijen, de kwetsbaarheid van deze elementen tegen vijandelijke aanvallen. In hedendaagse conflictsituaties, waar zowel statelijke als niet-statale actoren gelijktijdig en domein-overstijgend actief zijn, is het relevant om diepte in een dergelijke context (bijvoorbeeld in het cyberdomein) te beschouwen als een dynamisch en situationeel concept.
- <sup>32</sup> De Area of Operations (AOO) is het operationele gebied, een geografisch afgebakend gebied en wordt toegewezen door een hogere commandant. Binnen dit gebied heeft een commandant de autoriteit om tactische operaties uit te voeren voor het realiseren van zijn opdracht.
- <sup>33</sup> Verdrag uit 1936 dat de navigatie in de Turkse Zeestraat reguleert.
- <sup>34</sup> Door de NAVO erkend als operationeel domein, ofwel 'war fighting domain'.
- <sup>35</sup> Below-threshold activiteiten: Activiteiten die onder de drempel van een gewapende aanval in de zin van artikel 51 VN-Handvest plaatsvinden in het *continuum of competition*, maar die staten en de internationale rechtsorde kunnen ontwrichten. Hierbij is te denken aan cyberoperaties, sabotage, heimelijke beïnvloeding en hybride activiteiten.
- <sup>36</sup> Dit is besloten in het Regeerakkoord 2026-2030, zie p. 33 onder "Defensie en internationale veiligheid" <https://open.overheid.nl/documenten/ae784c79-5e0a-4866-85f5-1b80c5dc614e/file>.
- <sup>37</sup> Zie Art 42.7 VEU: *Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet.*
- <sup>38</sup> Vergelijk met de "solidariteitsclausule" in Artikel 222 VWEU, die de lidstaten én Unie verplicht om steun te verlenen bij een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.
- <sup>39</sup> Zie de slotzin van art 42 VEU: *De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangepane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.*
- <sup>40</sup> De EU beschikt sinds 2017 wel over een Military Planning and Conduct Capability (MPCC) maar deze heeft alleen het commando over *non-executive military missions*, oftewel missies die geen gevechtsoperaties uitvoeren en die geen uitvoerende geweldstaken hebben.
- <sup>41</sup> Zie voor een nadere uitwerking van deze lijn het EU-uitbreidingsadvies van de AIV, waarin vanuit het perspectief van de institutionele en politieke hervormingsopgave van de Unie in lijn met dit advies wordt geconcludeerd. Zie de AIV-pagina over de aankondiging van het advies over EU-uitbreiding: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2025/04/17/eu-uitbreiding>.
- <sup>42</sup> Volgens NAVO-analyses uit 2023 en 2024, referenties toevoegen.
- <sup>43</sup> Zie eindnoot 4.

- <sup>44</sup> Stockholm International Peace Research Institute. (2023). Armaments, disarmament and international security: SIPRI Yearbook 2023. Stockholm International Peace Research Institute. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23\\_summary\\_nl.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23_summary_nl.pdf).
- <sup>45</sup> Center for Strategic and International Studies. (2024, October 11). China outpacing U.S. defense industrial base. <https://www.csis.org/analysis/china-outpacing-us-defense-industrial-base>, p.10-24.
- <sup>46</sup> Shlapak, D. A., Johnson, S. J., Lee, I. Y., & McCormick, D. J. (2020). *Military trends and the future of warfare: The changing global environment and its implications for the U.S. Air Force*. RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2849z3.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z3.html).
- <sup>47</sup> Kyiv School of Economics. (2026). Ukraine macroeconomic handbook. Kyiv School of Economics. <https://kse.ua/about-the-school/news/international-support-underpins-ukraine-s-macroeconomic-stability-but-strikes-on-the-energy-system-remain-the-key-risk-ukraine-macroeconomic-handbook-by-kse-institute/> en OECD. (2025). OECD Economic Surveys: Ukraine 2025. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-ukraine-2025\\_940cee85-en/](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-ukraine-2025_940cee85-en/), p. 32.
- <sup>48</sup> Hier wordt o.a. gerefereerd naar het werk van de Nederlandse ambassadeur voor ontwapening en permanente vertegenwoordiger bij de Ontwapeningsconferentie in Geneve. Zie bijvoorbeeld <https://www.trouw.nl/binnenland/nederlands-ambassadeur-ontwapening-in-geneve-hier-praten-we-nog-met-rusland~b50049f3f/>.
- <sup>49</sup> Center for Strategic and International Studies. (2025). Calculating the cost-effectiveness of Russia's drone strikes. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/calculating-cost-effectiveness-russias-drone-strikes> en Shlapak, D. A., Johnson, S. J., Lee, I. Y., & McCormick, D. J. (2020). *Military trends and the future of warfare: The changing global environment and its implications for the U.S. Air Force*. RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2849z3.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z3.html).
- <sup>50</sup> De EU stelt 115 miljoen beschikbaar voor MKB's en startups die nieuwe wapensystemen ontwikkelen om met baanbrekende technologieën een doorbraak kunnen forceren. Daarnaast richt het programma AGILE zich op nieuwe spelers, die zich zonder tussenkomst van de gevestigde defensiebedrijven kunnen melden bij de krijgsmachten. Zie: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_26\\_687](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_687).
- <sup>51</sup> Bronk, J., Reynolds, N., & Watling, J. (2022). *The Russian air war and Ukrainian requirements for air defence*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://rusi.org>.
- <sup>52</sup> The Cairo Review of Global Affairs. (2025, June 15). *Governing AI under fire in Ukraine*. <https://www.thecaireview.com/essays/governing-ai-under-fire-in-ukraine/>.
- <sup>53</sup> Hierbij is uiteraard verantwoord gebruik van groot belang, waar de Nederlandse ambassadeur voor ontwapening zich o.a. voor inzet (zie eindnoot 48).
- <sup>54</sup> Center for Strategic and International Studies. (2025, September 25). *Russia's massed strikes: The strategy of coercion by salvo*. <https://www.csis.org/analysis/russias-massed-strikes-strategy-coercion-salvo> en Barrie, D., Gwadera, Z., & Hinz, F. (2025, November). *Deep precision strike: Europe's quest for long-range missile capabilities*. International Institute for Strategic Studies. <https://www.iiss.org/research-paper/2025/11/deep-precision-strike-europes-quest-for-long-range-missile-capabilities/>.
- <sup>55</sup> Ook hier wordt het belang van naleven IHL onderstreept, met name het beginsel van onderscheid.
- <sup>56</sup> Combat feedback loop: Besluitvormingsmodel om sneller dan een tegenstander door een besluitvormings- en actiekader te gaan, zich sneller te oriënteren op situaties en sneller te handelen dan tegenstanders zich kunnen aanpassen.
- <sup>57</sup> Jones, S. G., McCabe, R., Atalan, Y., Jensen, B., Bandura, R., Curtis, E., Welsh, C., Svendsen, O., Bergmann, M., Cancian, M. F., & Park, C. H. (2026, February 24). *How Europe can build Ukraine's future force*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/how-europe-can-build-ukraines-future-force>.



- <sup>58</sup> Europese Commissie. (2024, 5 maart). *Een nieuwe strategie voor de Europese defensie-industrie: De paraatheid van de EU waarborgen door te zorgen voor een snel reagerende en weerbare Europese defensie-industrie (JOIN(2024) 10 final).*
- <sup>59</sup> Zie conceptwetsvoorstel weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie:  
<https://www.internetconsultatie.nl/wetweerbaarheiddefensieenveiligheidgerelateerdeindustrie/b1>.
- <sup>60</sup> Autonome platforms: Systemen zoals drones, voertuigen of schepen die met beperkte of geen menselijke sturing taken kunnen uitvoeren (op basis van sensoren of software).
- <sup>61</sup> C2-software (Command and Control) digitale systemen die informatie verzamelen, verwerken en coördineren om coördinatie, aansturing en besluitvorming van operaties mogelijk te maken.
- <sup>62</sup> AIV-advies Oekraïne – [standvastigheid, weerbaarheid en perspectief](#).



Dit advies is opgesteld door de **Commissie Vrede en Veiligheid** onder voorzitterschap van raadslid Jan Broeks, bestaande uit de leden van de Commissie Vrede en Veiligheid:

Raadslid: Henne Schuwer

#### **Leden**

Beatrice de Graaf  
Jochem de Groot  
Theo ten Haaf  
Marjanne de Kwaasteniet  
Nina van Lanschot  
Anna Marhold  
Kees Matthijssen  
Frans Osinga  
Fleur Ravensbergen  
Alexander Ribbink  
Gulnaz Sibgatullina  
Bastiaan Walenkamp  
Anna van Zoest  
M.m.v. Joris Larik (lid Commissie Europese Integratie)

Geraadpleegde externe experts: Ben Bekkering

#### **Projectsecretariaat**

Pauline Malek (raadsadviseur)  
Shila de Vries (projectsecretaris)  
Fleur de Schepper (werkstudent)  
José van der Wal

#### **Samenstelling Adviesraad Internationale Vraagstukken**

##### **Voorzitter**

Bert Koenders

##### **Leden**

Jan Broeks  
Dorette Corbey  
Tanya van Gool  
Janne Nijman  
Bram van Ojik  
Paul Scheffer  
Henne Schuwer  
Annelies Zoomers

##### **Secretaris-Directeur**

Dirk-Jan Koch

## Colofon

### **Uitgave**

Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

070 348 60 60  
aiv@minbuza.nl  
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

### **Foto**

ANP - met toevoeging van de Oekraïense vlag door middel van digitale beeldbewerking.

### **Redactie**

Projectsecretariaat

### **Design**

Public Cinema

© 2026, Adviesraad Internationale Vraagstukken.  
Alle rechten voorbehouden. Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

*Bij de totstandkoming van dit advies is voor specifieke ondersteunende taken gebruikgemaakt van een Europees Large Language Model (LLM) als hulpmiddel. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud en formulering van het advies ligt volledig bij de AIV.*



## Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

070 348 60 60  
[adviesraadinternationalevraagstukken.nl](http://adviesraadinternationalevraagstukken.nl)  
[aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)