36045 Situatie in Oekraïne

33694 Internationale Veiligheidsstrategie

Nr. 313 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2026

Hierbij reageert het kabinet op het briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) «Europese garanties voor de veiligheid van Oekraïne» van 2 juli jl. Het kabinet waardeert de brede blik van de AIV op de Russische oorlog tegen Oekraïne en heeft veel waardering voor de doordachte en goed beargumenteerde aanbevelingen van de AIV. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de bredere inzet van het kabinet ten aanzien van Oekraïne. De uitkomst van de oorlog in Oekraïne is allesbepalend voor de veiligheid en toekomst van Europa en Nederland. Daarom blijft Nederland Oekraïne onverminderd steunen via militaire en niet-militaire hulp, waaronder met defensie-industriële samenwerking, steun voor wederopbouw, versterking van de economische samenwerking, inzet voor het tegengaan van straffeloosheid en ondersteuning bij hervormingen op het pad naar EU-lidmaatschap.[1] Deze samenwerking wordt een steeds sterker wederzijds partnerschap, waarbij Nederland leert van de ervaringen van en innovatie door Oekraïne.

Het AIV-advies over Europese veiligheidsgaranties voor Oekraïne raakt nadrukkelijk aan de discussies over Europese veiligheid in bredere zin. Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven daar een voortrekkersrol in te willen spelen, waaronder in het denken over versterking van Europese besluitvorming op veiligheidsgebied, het versterken van de Europese defensie-industrie en de relatie met niet-EU NAVO-bondgenoten waaronder het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Turkije. Deze kabinetsreactie geeft hiervoor een aanzet.

In het advies doet de AIV vijf 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.
2. Kies voor een Europese leidende rol binnen een *Coalition of the Willing*.
3. Borg democratische controle, transparantie en maatschappelijke legitimiteit voor deelname aan de *Coalition of the Willing*.
4. Investeer parallel in Oekraïense zelfredzaamheid en Europese industriële capaciteit.
5. Ontwikkel naast een Europese ook een nationale langetermijnstrategie voor defensie-industrie en innovatie met Oekraïne als gelijkwaardige partner.

[1] Internationale Veiligheidsstrategie 2026-2030, Defensienota 2026 'Samen voorwaarts!', Beleidsbrief Buitenlandse Zaken 2026.

Zoals aan het begin van deze kabinetsreactie al is gesteld, sluiten de aanbevelingen van de AIV goed aan bij de koers van het kabinet ten aanzien van Oekraïne. De afloop van oorlog in Oekraïne is sterk bepalend voor de stabiliteit van Europa en de veiligheid Nederland. Daarom blijft Nederland Oekraïne maximaal ondersteunen, in tijden van oorlog en kritiek herstel, maar ook na een uiteindelijk bestand of een vredesovereenkomst bij de wederopbouw van het land en de economie.

Het kabinet zal in de volgende paragrafen nader ingaan op de aanbevelingen van de AIV.

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

Het AIV-advies sluit aan bij de inzet van het kabinet voor veiligheidsgaranties voor Oekraïne.[2] Onder leiding van de Verenigde Staten (VS) is een vredesproces geïnitieerd tussen Oekraïne en Rusland. Het kabinet spant zich ervoor in dat Europese bondgenoten zo nauw mogelijk betrokken worden in het proces. Mogelijke militaire inzet van een *Multinational Force Ukraine* (MNF-U) van de *Coalition of the Willing* maakt deel uit van een breder pakket veiligheidsgaranties om de toekomstige veiligheid en welvaart van Oekraïne te waarborgen zodra een staakt-het-vuren van kracht wordt.

In het belang van de veiligheid van het Europese continent nemen Europa en Nederland hierin hun verantwoordelijkheid. Het kabinet ziet een sterke Oekraïense krijgsmacht als meest effectieve manier om hernieuwde Russische agressie af te schrikken. Een MNF-U kan bijdragen aan het versterken en moderniseren van de Oekraïense krijgsmacht na beëindiging van de vijandelijkheden. Dat is ook nodig om Oekraïne op termijn zelf in staat te stellen hernieuwde Russische agressie af te schrikken. In dat verband ziet het kabinet tevens een rol weggelegd voor de EU, zoals via de *European Military Assistance Mission* (EUMAM), waarmee Oekraïense militairen worden getraind en wordt ingezet op hervorming van de Oekraïense defensiesector. Tevens kan de MNF-U bijdragen aan de geruststelling van Oekraïne door bij te dragen aan de veiligheid op zee en in de lucht, waardoor tevens het economisch verkeer kan worden hervat. Hiervoor is nodig dat de MNF-U in Oekraïne zelf aanwezig is.

In lijn met het advies van de AIV, en de moties Timmermans en Yeşilgöz-Zegerius[3], en Paternotte en Van Campen[4], is Nederland sinds het begin

---

[2] Kamerbrief over de staat van de oorlog in Europa dd. 27 februari 2026 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2379).
[3] Motie 36 045-191, 18 februari 2025
[4] Motie 21 501-02-3059, 18 februari 2025

nauw betrokken geweest bij het militaire planningsproces van de MNF-U. Het kabinet heeft een bereidwillige houding om een substantiële bijdrage te leveren aan alle vier voorziene operatielijnen van de MNF-U.[5] Daarbij wijst Nederland in de internationale gesprekken, overeenkomstig het AIV-advies, telkens op het belang van robuuste *rules of engagement* en eenduidige politieke aansturing, omdat niet uit te sluiten valt dat schendingen, waarbij het onderscheid tussen militaire en hybride en *below-threshold* activiteiten vervaagt, elkaar zeer snel op kunnen volgen en escaleren. Europa zal indachtig de discussies over de politieke en militaire aansturing van de MNF-U moeten nadenken over het versterken van de Europese inbreng in de NAVO en de EU op het gebied van defensie, crisisbeheersing en weerbaarheid. Het kabinet is het met de AIV eens dat een deugdelijke rechtsbasis een essentiële voorwaarde is voor een mogelijke toekomstige militaire operatie. Welke rechtsbasis het meest geschikt is, zal afhangen van de precieze afspraken in de vredesovereenkomst.

Tijdens de leidersbijeenkomst van de *Coalition of the Willing* (CotW) op 24 augustus jl. in Kyiv herbevestigden de deelnemende landen dat een duurzaam vredesakkoord moet worden ondersteund door politiek en juridisch bindende veiligheidsgaranties die van kracht worden zodra een staakt-het-vuren ingaat. Dit zal gepaard gaan met langdurige militaire steun aan de strijdkrachten van Oekraïne. Inmiddels staat de MNF-U klaar om de Oekraïense strijdkrachten te versterken en Oekraïne gerust te stellen binnen zijn grondgebied, te land, in de lucht en op zee, op verzoek van Oekraïne, zodra er een geloofwaardig staakt-het-vuren is. De CotW spreekt ook in bredere zin over de bijdrage die de deelnemende landen kunnen leveren aan een robuust en rechtvaardig vredesakkoord voor Oekraïne. Daarbij is tevens aandacht voor effectieve monitoring van de bestandslijn en opvolging bij eventuele schendingen.

Het kabinet deelt de analyse van de AIV dat Oekraïne pas als EU-lidstaat een beroep zou kunnen doen op artikel 42, lid 7 van het EU-Verdrag. Nederland is voorstander van verdere gesprekken over het operationaliseren van dit artikel om de weerbaarheid en slagvaardigheid van de EU – en daarmee ook de NAVO – te versterken. Van volwaardig EU-lidmaatschap kan volgens het kabinet pas sprake zijn wanneer Oekraïne voldoet aan de criteria. Het kabinet ziet EU-toetreding niet als veiligheidsgarantie op zich. Voor robuuste veiligheidsgaranties zijn afspraken nodig in breder internationaal verband; onder andere met de VS en binnen de *Coalition of the Willing*.[6] Daarnaast is het kabinet van mening dat Oekraïne zich op een onomkeerbaar pad richting NAVO-lidmaatschap bevindt, waarbij de snelheid van toetreding wordt bepaald door de eigen verdiensten en het voldoen aan de geldende criteria.

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

[5] Kamerstuk 36 045, nr. 215
[6] Kamerstukken II, 2025/26, 23 987, nr. 412

Het kabinet onderschrijft het belang van een leidende Europese rol ten behoeve van de veiligheid van Oekraïne en Europa zelf. Duurzame vrede in Oekraïne is immers van direct belang voor vrede en veiligheid in Europa. De inzet van Rusland om met militaire overmacht concessies af te dwingen en de Europese grenzen te hertekenen schept een gevaarlijk precedent. Onze eigen vrijheid en waarden staan op het spel.

In lijn met het AIV-advies en de motie van de leden Van Campen en Kahraman[7] spant Nederland zich ervoor in dat Europese bondgenoten betrokken worden bij het vredesproces. Het kabinet staat daarover in nauw contact met partnerlanden, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, alsook met de NAVO en de Europese Unie. Dit past tevens in de Nederlandse inzet op effectieve partnerschappen om het handelingsvermogen van Europa te versterken.[8]

Daarnaast zet Nederland zich in voor nauwe veiligheidssamenwerking met belangrijke Europese partners ter versterking van een sterk Europa binnen de NAVO en de Europese veiligheid. Hierbij hoort ook de versterking van de Europese defensiecapaciteit. Het is helder dat Europa (inclusief Nederland) hier verantwoordelijkheid moet nemen in het belang van de Europese veiligheid. Het kabinet benadrukt daarbij ook het belang van nauwe samenwerking met de VS, onder andere op het gebied van monitoring van een eventueel bestand en het voorzien in kritieke capaciteiten.

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

In lijn met het advies van de AIV hecht het kabinet grote waarde aan democratische controle, transparantie en maatschappelijke legitimiteit voor Nederlandse deelname aan de CotW. Daarom houdt het kabinet de Kamer voortdurend op de hoogte over de planning van de CotW.[9] Zodra de afronding van een vredesovereenkomst nadert en tenuitvoerlegging inclusief mogelijke militaire inzet in CotW-verband aanstaande lijkt, zal politieke besluitvorming over de Nederlandse inzet plaatsvinden. Met de Kamer is afgesproken dat op dat moment ook nadere informatievoorziening aan de Kamer conform artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader zal volgen.

Met het oog op het specifieke karakter van deze operatie zal het kabinet daarbij evenwel de noodzakelijke snelheid, vertrouwelijkheid en operationele veiligheid in acht nemen. Binnen de CotW is afgesproken niet publiekelijk in detail te treden over de operatie vanwege strategische, veiligheids- en operationele overwegingen. Immers, Rusland en andere actoren die Oekraïne vijandig gezind zijn kijken en luisteren mee. Inzicht in de manier van opereren zou de missie en

[7] Kamerstukken 21 501-02, nrs. 3052 en 3055
[8] Internationale Veiligheidsstrategie 2026-2030, 33694, nr. 72.
[9] Kamerstuk 36045, nr.215, d.d. 10 september 2025 en 36045, nr.264, d.d. 6 januari 2026.

onze militairen in gevaar kunnen brengen. Daarom zal bij een artikel 100-procedure het kabinet de juiste balans zoeken tussen de benodigde en wenselijke transparantie richting de Kamer, en de operationele veiligheid, in goed overleg met internationale partners binnen de coalitie. Gezien de veranderde veiligheidssituatie is een discussie met de Kamer over deze aspecten van de artikel 100-procedure zeer relevant.

Het belang van transparantie richting de bevolking onderschrijft het kabinet volledig. Indien tenuitvoerlegging van de MNF-U in beeld komt en Nederland daar een langdurige militaire en financiële bijdrage aan levert, zal dat breed maatschappelijk draagvlak vergen. Daarom staan voor het kabinet in de internationale gesprekken over veiligheidsgaranties en mogelijke inzet van een internationale troepenmacht de Nederlandse belangen voorop. Daarbij gaat het onder meer om het versterken van de veiligheid van Europa en Nederland, want ook na de oorlog tegen Oekraïne zal Rusland een bedreiging blijven voor de veiligheid van Europa. Daarnaast heeft Nederland direct belang bij het beschermen van de grondbeginselen van de internationale rechtsorde, waar onze veiligheid, economie en democratie op zijn gebouwd. En ten slotte bevordert een duurzame vrede de terugkeer van Oekraïense ontheemden in Europa om hun bijdrage te leveren aan de wederopbouw van het land. Om democratische controle te waarborgen zal het kabinet de Kamer blijven informeren over relevante ontwikkelingen in de steun aan Oekraïne.

4. Investeer parallel in Oekraïense zelfredzaamheid en Europese industriële capaciteit

Het kabinet onderschrijft het belang van het parallel versterken van de Oekraïense en Europese defensie-industrie. Een sterke Oekraïense defensie-industrie draagt bij aan het vermogen van Oekraïne om zich zelfstandig te verdedigen en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van duurzame veiligheid voor Oekraïne. Verdere opschaling van de Europese productiecapaciteit is noodzakelijk om de steun aan Oekraïne langdurig te kunnen voortzetten en ook om de gereedheid en het voortzettingsvermogen van de Europese krijgsmachten te kunnen borgen. Beide doelstellingen versterken elkaar.

Daarbij is niet alleen de productie van militair materieel van belang, maar ook samenwerking op het gebied van capaciteitsontwikkeling, onderzoek, innovatie, onderhoud, reparatie en kennisontwikkeling, bijvoorbeeld door gezamenlijke cyberprojecten. Het kabinet zet daarbij in op verdere ontwikkeling van een krachtige Europese defensie-industrie als essentieel element van Europese defensie en afschrikking. Europese instrumenten moeten gericht zijn op verdere verdieping en verbreding van de Europese defensie-industrie in plaats van versterking van capaciteit van nationale industrieën van de lidstaten. De ervaringen die Oekraïne onder operationele omstandigheden opdoet, bieden belangrijke lessen voor de ontwikkeling en versnelling van Europese defensiecapaciteiten. Zo heeft Oekraïne indrukwekkende stappen gezet op het gebied van verzelfstandiging van productie van onder meer drones, geholpen door financiële steun en kennis van partners en co-productieovereenkomsten, waaronder met Nederland.

Nederland zal zich in Europees verband blijven inzetten voor het versterken en opschalen van de Europese defensie-industrie, het vergroten van de productie- en leveringszekerheid en het bevorderen van samenwerking met de Oekraïense defensie-industrie. Daarbij acht het kabinet een goede aansluiting tussen de behoeften van Oekraïne, de behoeften van Europese krijgsmachten en de beschikbare industriële capaciteit van belang. Europese samenwerking en waar mogelijk gezamenlijke behoeftestelling en aanschaf kunnen bijdragen aan de schaal en voorspelbaarheid die de industrie nodig heeft om verder op te schalen. Bij huidige EU-initiatieven op het gebied van defensie-industrie heeft de Oekraïense defensie-industrie steeds volledige toegang. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Europees defensie-industrie programma (EDIP) en het *Security Action for Europe*-instrument (SAFE). Daar waar de Europese industrie nog niet in staat is de gevraagde capaciteiten op korte termijn te leveren, hecht het kabinet aan de mogelijkheid van leveranties door derdelanden om in de Oekraïense noden te voorzien.

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

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de AIV dat de samenwerking met Oekraïne een structureel en wederkerig karakter moet krijgen. Oekraïne heeft gedurende de oorlog een groot innovatie- en aanpassingsvermogen laten zien. De combinatie van deze operationele kennis met de Nederlandse technologische en industriële basis biedt kansen om zowel de Oekraïense als de Nederlandse defensie-industrie te versterken. Het kabinet ziet Oekraïne daarom niet alleen als ontvanger van militaire steun, maar nadrukkelijk ook als partner op het gebied van onderzoek, innovatie, productie en kennisontwikkeling. Indachtig deze visie heeft Nederland tijdens afgelopen NAVO-top in Ankara met Oekraïne een overeenkomst ondertekend die de samenwerking op deze gebieden verder moet verdiepen en faciliteren. Deze samenwerkingsovereenkomst geeft een vervolg aan het eerder met Oekraïne gesloten *Memorandum of Understanding* "Build with Ukraine", waarmee coproductie van Oekraïense systemen door partnerschappen tussen Nederlandse en Oekraïense bedrijven mogelijk is gemaakt.

Het kabinet ziet daarbij meerwaarde in een strategische aanpak van de samenwerking met Oekraïne. Om deze reden zet het kabinet in op structurele industrie-, onderzoek- en innovatiesamenwerking, waaronder tussen Nederlandse en Oekraïense bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Daarnaast spant het kabinet zich in voor gezamenlijke ontwikkeling door het verbinden van Nederlandse technologische kennis met Oekraïense operationele ervaring. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij Europese initiatieven, zodat nationale inspanningen tevens bijdragen aan een sterker geïntegreerd Europees-Oekraïens defensie-ecosysteem.

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

De minister van Defensie,
D. Yeşilgöz-Zegerius