



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok

Koenders, B.; Broeks, J.; Middelaar, L.J. van; Schuwer, H.; Broekhuizen, L.; Casteleijn, L.; ... ; Jagt, H. van der

Citation

Koenders, B., Broeks, J., Middelaar, L. J. van, Schuwer, H., Broekhuizen, L., Casteleijn, L., ... Jagt, H. van der. (2022). *De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok*. Adviesraad Internationale Vraagstukken-briefadvies. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3731963>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3731963>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum

18 oktober 2022

Betreft

AIV briefadvies: De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
T: +31(0)70 348 5108 / 6060
aiv@minbuza.nl

Geachte voorzitter,

De oorlog in Oekraïne raakt Europa in het hart. De Russische invasie heeft een verwoestende uitwerking op de burgers van Oekraïne met veel dodelijke slachtoffers, vluchtelingen, vernietigde Oekraïense steden en een kapotgeschoten vitale infrastructuur tot gevolg; voor het eerst sinds lange tijd wordt er weer gesproken over nucleaire dreiging. De oorlog tast in heel Europa het gevoel van veiligheid aan en heeft geleid tot een drastische koerswijziging in het buitenlandbeleid van veel Europese landen. Via de wapenleveranties aan Oekraïne, de financieel-economische sanctiepakketten jegens Rusland, de vele Oekraïense vluchtelingen, stijgende energieprijzen en hoge inflatie raakt dit conflict ook Nederland. Onze waarden, onze belangen en de internationale rechtsorde staan op het spel.

Op 7 juli 2022 heeft de Tweede Kamer de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd een spoedadvies te schrijven over de gevolgen van deze oorlog voor het buitenlands beleid voor Nederland en de EU.¹ Nu de oorlog ruim een half jaar duurt, en voorlopig geen einde kent, is het verstandig dat Nederland nadenkt over een toekomststrategie. Op welke wijze kan Nederland de veiligheidspolitieke en sociaaleconomische belangen beschermen tegen de achtergrond van de oorlog en in het licht van de veranderende geopolitieke verhoudingen?

De AIV heeft dit advies opgedeeld in twee delen. In het eerste deel bespreekt de AIV de nieuwe internationale veiligheidssituatie, het karakter van het conflict evenals de impact van de oorlog op Oekraïne, Nederland, de EU en op mondiaal niveau. In het tweede deel doet de AIV een aantal urgente en concrete aanbevelingen.

1. Een nieuwe internationale veiligheidssituatie

De Russische invasie van Oekraïne, die begon op 24 februari 2022, markeert een historisch keerpunt, met verreikende gevolgen voor de veiligheidssituatie in Europa en de internationale rechtsorde. Niet voor niets sprak de Duitse bondskanselier Olaf Scholz pal na de inval van een 'Zeitenwende' en benadrukte de Franse president Emmanuel Macron dat de tijd van overvloed, onbezorgdheid en vanzelfsprekendheden definitief voorbij is ("fin de l'abondance, de l'insouciance et de l'évidence").²



1.1 Aard en urgentie van het conflict

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne is een internationaal gewapend conflict tussen twee landen. De Russische president Vladimir Poetin had de vrije keuze tot geweld over te gaan (of niet), en koos bewust voor een militaire invasie. Net als de annexatie van De Krim in 2014 en de recente annexatie van Oost-Oekraïne, betekende deze keuze een ernstige schending van het internationaal recht. Oekraïne daarentegen moet zich noodzakelijkerwijs verdedigen tegen een buitenlandse agressor. De Oekraïense militaire inzet is een legitieme uitoefening van het soeverein recht van dit land op zelfverdediging, zoals is vastgelegd in artikel 51 van het VN-Handvest.

Nederland is juridisch gezien geen partij in deze oorlog. Nederland is volkenrechtelijk dan ook niet verplicht Oekraïne bij te staan; Oekraïne is immers geen lid van de NAVO of EU. Maar hoewel het volkenrechtelijk niet *hoeft*, is Nederland wel degelijk *gerechtigd* Oekraïne bij te staan, in het kader van de eveneens in artikel 51 van het VN-Handvest vastgelegde collectieve zelfverdediging van Oekraïne. Bovendien is steun voor het afweren van de Russische agressie een concrete bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde, die ook Europa beschermt. De AIV stelt vast dat het Westen zich in direct conflict met Rusland bevindt door de vele en omvangrijke niet-militaire Russische aanvallen op het gebied van cyber en energie, bedoeld om de westerse samenlevingen te ontwrichten.

Dat Europa tegen Rusland moet worden beschermd is niet nieuw. De invasie in Oekraïne vormde een escalatie van jarenlang oplopende spanningen tussen enerzijds Rusland en anderzijds Oekraïne en het Westen. Deze spanningen hebben een voorgeschiedenis die teruggaat tot de beginjaren van de Russische Federatie en de conflicten die volgden. De invasie is deel van een patroon dat gekenmerkt wordt door toenemende interne repressie in Rusland, steun vanuit Moskou aan autocratische regimes, hybride aanvallen tegen het Westen, en (dreiging met) oorlogsgeweld tegen buurlanden. De afgelopen twintig jaar raakte het Kremlin bevangen door imperialistisch denken waarbij territoriale machtsuitbreiding, militarisme in combinatie met sociaal-cultureel conservatisme in toenemende mate de basis vormden van het Russische buitenlands beleid.

De toespraak van president Poetin tijdens de Veiligheidsconferentie in München in 2007 was een eerste duidelijk signaal van de openlijke confrontatiepolitiek met het Westen. Tegen de achtergrond van oostwaartse NAVO-uitbreidingen en het ontbreken van een stabiele Europese veiligheidsorde, beschuldigde de Russische president de Amerikanen ervan een unilaterale (Westerse) wereldorde na te streven, de internationale rechtsorde en Russische territoriale integriteit te ondermijnen en zich toenemend agressief op te stellen jegens Rusland.³ Intussen werd deze toenemende assertiviteit in het Westen te weinig serieus genomen.

Recent hield Poetin opnieuw een toespraak; vijandiger en dreigender dan vijftien jaar geleden. Op 30 september 2022, de dag dat Rusland de vier Oekraïense gebieden Loegansk, Donetsk, Cherson en Zaporizja illegaal annexeerde, sprak de Russische president over het Westen (en de NAVO) als de grote vijand van het Russische volk. Hij stelde dat alle middelen legitiem waren om Rusland zuiver te houden van westerse invloeden en dominantie. Om Rusland te verdedigen zou hij niet schromen militair geweld te gebruiken, desnoods met de inzet van kernwapens.

De huidige oorlog is onderdeel van een groot en langdurig 'hybride' conflict; een strategie waarmee Rusland bewust op vele fronten de confrontatie aangaat



met het Westen. Met het neerhalen van vliegtuig MH17 boven Oekraïne in 2014, waarbij 298 mensen stierven, kwam voor veel Nederlanders het conflict in Oekraïne voor het eerst de huiskamers binnen. Nederland is evenwel ook op vele andere manieren verbonden met het conflict: het is verwickeld in een aanhoudende hybride strijd met Rusland. Hybride oorlogvoering bestaat uit een geïntegreerde inzet van diplomatieke, informatieve, militaire, economische, financiële, inlichtingen en juridische middelen.⁴

De Nederlandse regering heeft zich terecht politiek en moreel gecommitteerd aan de strijd van Oekraïne tegen Rusland. De regering zou er goed aan doen de nationale betrokkenheid beter en uitgebreider te communiceren – met nadruk en gezag – zodat Nederlanders zich realiseren wat er precies op het spel staat. Dit is des te meer van belang nu de oorlog naar alle waarschijnlijkheid nog lang zal duren en een lange nasleep zal hebben.

1.2 Escalatie en anticipatie

Met de annexatie van gebieden in Oost-Oekraïne eind september 2022 heeft Rusland het conflict op een hoger escalatie-niveau gebracht. Het Oekraïense tegenoffensief zal – in de ogen van president Poetin – plaatsvinden op Russisch grondgebied; in dat verband dreigde hij met de inzet van massavernietigingswapens als *last line of defence*, conform de Russische militaire doctrine. Tegelijkertijd zijn de Russische strijdkrachten verzwakt door een combinatie van slechte organisatie, laag moreel en beperkte logistieke bevoorrading.

De diverse activiteiten in de Russische hybride oorlogsvoering, en de gevolgen van de sancties tegen Rusland, zullen Nederland (en de rest van Europa) langdurig raken, zoals op het gebied van economie, energie, migratie en koopkracht. Belangrijk is dat de Nederlandse regering deze effecten in kaart brengt en de samenleving weerbaar maakt. De noodzaak van een versterkt anticipatievermogen is groot. Er zal de komende jaren een groot beroep worden gedaan op het incasservermogen van Nederlanders, net als van burgers in andere Europese landen. In het dagelijks leven zijn de effecten van de oorlog merkbaar en staat het gevoel van veiligheid onder druk, zeker nu president Poetin vaker dreigt met de inzet van kernwapens. Het uitgangspunt is dat cohesie en solidariteit binnen en tussen landen de beste waarborg is om Nederland en Europa te verdedigen tegen Rusland.

Om de Russische nucleaire dreiging het hoofd te bieden, en een eventuele conventionele aanval te weerstaan, staat Nederland onder veiligheidsgarantie van NAVO. Binnen de NAVO zijn afschrikking (*deterrence*) en weerbaarheid (*resilience*) essentiële onderdelen van militaire doctrine. Door af te schrikken en weerbaar te zijn is de NAVO in staat het bondgenootschappelijk grondgebied te beschermen tegen aanvallen van buiten. De VS speelt daarin een centrale rol; president Joe Biden heeft meermaals expliciet aangegeven dat indien een Russische aanval ook een NAVO-bondgenoot treft, artikel 5 van het NAVO-verdrag in werking treedt.⁵ De gemaakte afspraken binnen de NAVO, zoals recent tijdens de top in Madrid, bepalen de wijze waarop bondgenoten (inclusief Nederland) hun militaire inzet en steun in het kader van de verdediging van NAVO-grondgebied vormgeven.

1.3 De militaire steun aan Oekraïne

De effecten van de oorlog zijn desastreus voor Oekraïne. Steden en dorpen zijn verwoest, de infrastructuur is vernietigd, havenvoorzieningen kapotgeschoten,

kerncentrales beschadigd, de voedselvoorziening is gestokt, ruim 7,6 miljoen Oekraïners zijn het land ontvlucht, circa 7 miljoen Oekraïners zijn ontheemd in eigen land, leveranties van producten voor de wereldmarkt zijn vertraagd en er is een gebrek aan grondstoffen.⁶ Thans besteedt Nederland bilateraal aan Oekraïne circa 60 miljoen euro aan humanitaire hulp en 65 miljoen euro aan economische ondersteuning.⁷ De regering zegde per oktober 2022 nog eens een gift van 70 miljoen euro toe om Oekraïne de wintermaanden door te helpen.⁸ De Wereldbank rekende reeds voor dat voor het herstel en de wederopbouw van Oekraïne op dit moment zeker al ruim 349 miljard dollar nodig zal zijn.⁹

Intussen gaat de militaire strijd door. Rusland treedt ongekend gewelddadig op en bombardeert doelbewust civiele doelen; Oekraïne slaagt er intussen in bezette gebieden in het oosten te bevrijden. Het succes van het Oekraïense verzet valt voor een groot deel te verklaren uit de politieke daadkracht en maatschappelijke weerbaarheid van de Oekraïense politici, militairen en burgers, met name geholpen door de grootschalige militaire steun uit de VS (ter waarde van 17,5 miljard dollar), uit het VK (ter waarde van 2,5 miljard Britse pond) en uit de EU (ter waarde van 2,5 miljard euro plus de miljarden aan bilaterale steun vanuit de EU-lidstaten).¹⁰ Deze bedragen zullen de komende maanden oplopen, zo is de verwachting.

Tot heden heeft Nederland militaire steun toegezegd ter waarde van ruim 220 miljoen euro. Nederland levert licht materieel zoals helmen, munitie, geweren, en zware wapens zoals pantservoertuigen, pantserhouwitsers, antitankwapens en luchtdoelraketten.¹¹ Nederland draagt bij aan trainingen voor het Oekraïense leger in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Ook ter plaatse in Oekraïne is Nederland aanwezig met medewerkers van het Nederlands Forensisch Instituut die meewerken aan het onderzoeken van oorlogsmisdaden.

Ten behoeve van de verdediging van NAVO-grondgebied levert Nederland logistieke assistentie aan transport van gevechtsmiddelen naar het Oosten en draagt het bij aan het versterken van de oostflank van het bondgenootschap, onder andere met een Patriot-luchtverdedigingssysteem in Slowakije, F-35's in Bulgarije en via deelname aan een *battlegroup* in Roemenië. Veelal zijn dit activiteiten in het kader van de *Enhanced Forward Presence* en de *Enhanced Vigilance Activities*.

1.4 De effecten van de oorlog voor Nederland en Europa

De Russische hybride aanvallen leggen druk op de weerbaarheid van Nederland en de EU. Deze aanvallen zijn onderdeel van een bewuste strategie van Rusland om onrust in en tussen Europese landen te veroorzaken. Op het gebied van energie, vluchtelingen, diplomatie, desinformatie en cyber zijn momenteel talloze ondermijnende activiteiten gaande, bedoeld om de EU-lidstaten tegen elkaar uit te spelen en nationale samenlevingen te ondermijnen.

De problemen ten aanzien van stijgende voedsel- en energieprijzen, vluchtelingenopvang, verhoogde inflatie en handelsverstoringen – deze zijn intrinsiek verweven met elkaar, en veelal grensoverschrijdend – zijn onderdelen van het hybride conflict. De vitale infrastructuur (inclusief digitale verbindingen) staat permanent onder druk. Voortdurende cyber-aanvallen, en de fysieke sabotage, zoals onlangs van *Nord Stream* pijpleidingen in de Baltische Zee, laten zien dat civiele en commerciële zaken als transport, communicatie en energievoorziening onvoldoende beveiligd zijn.

De economische sancties tegen Rusland dragen ook in Nederland bij aan hogere prijzen voor energie en levensmiddelen. Hoewel het van regeringswege aangekondigde prijsplafond voor een deel van het energiegebruik, en de compensatie, de financiële last voor huishoudens en MKB-bedrijven verlicht, zullen de rekeningen voor veel Nederlanders erg hoog blijven. Dit zou op termijn kunnen leiden tot een versterking van spanningen en vermindering van draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor sancties tegen Rusland of steun aan Oekraïne, en vermindering van interesse in de oorlog (*'war fatigue'*).¹²

De AIJ wijst op het risico dat de oorlog onder Nederlanders steeds minder vanzelfsprekend wordt ervaren als 'ook onze oorlog'. Dit maakt het des te belangrijker dat de Nederlandse regering en Europese regeringen tijdig anticiperen op de maatschappelijke gevolgen, deze in kaart brengen en investeren in bestaanszekerheid en solidariteit binnen en tussen landen.

Dit geldt voor het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen. De humanitaire gevolgen van deze oorlog zijn rampzalig; veel Europese landen hebben grote aantallen Oekraïense vluchtelingen opgenomen. Volgens UNHCR verblijven er in Europa circa 4,3 miljoen Oekraïense vluchtelingen.¹³ Nederland vangt momenteel circa 79.000 Oekraïners op. Andere landen, zoals Polen, Tsjechië en Duitsland nemen veel meer vluchtelingen op, terwijl vanuit Roemenië en Hongarije veel doormigratie (vervolgmigratie) plaatsvindt.¹⁴ De bereidheid van Europese landen om grote aantallen vluchtelingen onderdak te verlenen lijkt af te nemen. Gezamenlijk beleid van Europese landen om grote aantallen vluchtelingen onderdak te verlenen, ook met het oog op vervolgmigratie, blijft daarom essentieel.

1.5 Europese ordening: EU, EPG en G7

De gezamenlijke reactie op de Russische aanval op Oekraïne toont een verdieping van de Europese samenwerking, bijvoorbeeld voor wat betreft energievoorziening, -prijsstelling, het behoud van welvaart, koopkracht, duurzaamheid, migratie en voedselvoorziening. Er ontstaat op deze terreinen een intensiever samenspel tussen de EU-instellingen, waarbij EU-regeringsleiders binnen de Europese Raad de grote lijnen uitzetten, de Europese Commissie vergaande maatregelen presenteert en de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering. Er worden geen EU-sancties genomen zonder besluiten van de Raad van de Europese Unie.

De Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie, zoals verankerd in het EU-verdrag, wordt stap voor stap verder uitgewerkt.¹⁵ EU-landen hebben de handen ineen geslagen om op de korte termijn Oekraïne de nodige militaire hulp te verlenen. Hierbij maakt de EU gebruik van al eerder gelanceerde instrumenten op het gebied van defensiesamenwerking, zoals de Europese vredesfaciliteit (*European Peace Facility*) en via een EU-fonds voor de gezamenlijke aankoop van vervangend materiaal (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* - EDIRPA). En recent besloot de EU tot het opzetten van de EU Military Assistance Mission (EUMAM), een trainingsmissie voor 15.000 Oekraïense strijdkrachten.¹⁶ De EU werkt verder samen binnen de zogenaamde *Ukraine Contact Group* waarbij de Defensie-ministers van negentien landen in het Duitse Ramstein, op uitnodiging van de VS, tot overeenstemming komen over wapenleveranties.

Gaat het om EU-uitbreiding, dan is het toekennen van de status van EU-kandidaat-lid aan Oekraïne – en Moldavië – door de Europese Raad van juni 2022 een belangrijke stap. Hiermee geeft de Unie de belangrijke boodschap af dat Oekraïne onomkeerbaar behoort tot de Europese familie. Het land staat aan deze zijde van een nieuwe, harde geostrategische breuklijn met Rusland.

In dit gegeven ligt tevens het belang van de op voorstel van president Macron gelanceerde Europese Politieke Gemeenschap (EPG). De doelen van de EPG zijn het bevorderen van politieke dialoog en het versterken van de veiligheid en stabiliteit in Europa. Naast de nationale leiders van de 27 EU-lidstaten namen leiders van 17 Europese staten buiten de Unie deel aan de eerste bijeenkomst in Praag op 6 oktober 2022, waaronder die van Oekraïne, het Verenigd Koninkrijk, Turkije, Noorwegen, Zwitserland, Azerbeidzjan, Armenië en de Balkanlanden.



Gedurende deze oorlog blijkt naast de EU, met name ook de G7 een forum te zijn waar nauw wordt samengewerkt. Zowel over Westerse sancties als over wapenleveranties zijn het de leiders van de zeven industriële grootmachten VS, Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk alsook Canada en Japan, met beide voorzitters van de Europese Commissie en Europese Raad, die onderling de besluitvorming informeel afstemmen, soms met uitnodiging van andere leiders (zoals de premier van Polen). Daarmee is de samenwerking tussen Europese landen en hun Westerse partners versterkt.

1.6 De mondiale reactie

Uit een recente stemming in de Algemene Vergadering van de VN bleek ondubbelzinnig dat de annexatiepogingen door Rusland mondiaal sterk worden afgekeurd. Van de 183 aanwezige landen stemden 143 vóór de resolutie die de Russische annexatie afkeurde, vijf landen stemden tegen (waaronder Rusland, Belarus en Syrië) en 35 landen onthielden (waaronder China en India).¹⁷ Desondanks hadden wereldspelers China en India eerder al – tijdens de vergadering van de *Shanghai Cooperation Organisation* medio 2022 – duidelijk gemaakt dat zij het principe van territoriale integriteit onderschrijven en daarmee de Russische annexatie niet steunen. Wereldwijd hechten landen aan het principe van territoriale integriteit en keuren ze een schending ervan af.

Dit vertaalt zich evenwel geenszins in brede steun voor de Westerse sanctiepolitiek. Integendeel. De financieel-economische sanctiepakketten, zoals opgesteld door Westerse en Europese landen, werden afgewezen door mondiale grootmachten China, India, maar ook door landen in Zuid-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten. Deze landen vertegenwoordigen het grootste deel van de wereldbevolking. Zij doen dit deels omdat zij zich principieel tegen sancties verzetten, en deels omdat de sancties verstrekende gevolgen hebben voor landen die ver van het conflict afstaan of voor minder ontwikkelde landen. Deze landen verzetten zich tegen een eenzijdige uitleg van dit conflict en wijzen op een – in hun ogen – dubbele standaard in de Westerse houding ten aanzien van andere conflicten.

Toch lijken landen als China en India niet genegen hun handelsbetrekkingen met de EU op het spel te zetten. Hoewel deze landen momenteel nog een kortstondig voordeel ondervinden van goedkope energie uit Rusland, voelen ze wel degelijk ook de economische effecten van de Westerse sancties, versterkt door de geo-economische gevolgen van de recente prijsverhogingen van de OPEC. Een oorlogssituatie is slecht voor de economie, ook voor die van China en India. Met de illegale annexatie van de regio's Loegansk, Donetsk, Cherson en Zaporizja lijkt Rusland langzaam het krediet bij die landen te verspelen. Dit zou zeer zeker het geval zijn zodra Poetin zijn dreiging met nucleaire inzet zou voortzetten.

Niet alleen China en India leverden, in versluierde bewoordingen, voorzichtige kritiek op de Russische annexatie van de oostflank van Oekraïne. Ook Kazachstan en Servië, doorgaans trouwe aanhangers van het beleid van Poetin, wijzen

Ruslands claims af. De regionale machtspositie van Rusland lijkt zo te worden ondermijnd. Intussen zijn de vijandigheden tussen Armenië en Azerbeidzjan en tussen Kirgizië en Tadzjikistan weer opgelaaide. In de ring rond Europa neemt de instabiliteit toe met spanningen in de Westelijke Balkan, zorgelijke ontwikkelingen in de Sahel (waar Rusland zijn geopolitieke macht uitbreidt), en nieuwe geweldserupties in Afghanistan, Libië en Syrië (waar Rusland recent nieuwe bombardementen uitvoerde).

In Nederland wordt te weinig aandacht besteed aan de destabiliserende gevolgen van de oorlog buiten de eigen grenzen. Politieke en maatschappelijke debatten in Den Haag zijn veelal beperkt tot de korte termijn en gaan over snel oplopende energieprijzen en toenemende inflatie binnen Nederland; in het afsluiten van nieuwe energiecontracten kijkt men pragmatisch in de richting van landen als Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Oman. Maar waar stijgende energieprijzen in Europa bijdragen aan inflatie, dragen ze bijvoorbeeld in Afrika direct bij aan grote hongersnood, uitval van essentiële voorzieningen en verhoogde migratie.

2. Aanbevelingen

2.1 Benadruk de urgentie van deze oorlog, investeer in maatschappelijk draagvlak.

- ▶ **Narratief:** De agressieve oorlog van Rusland tegen Oekraïne zet de geopolitieke veiligheidssituatie op scherp. De Nederlandse regering heeft zich terecht politiek en moreel gecommiteerd aan dit conflict en steunt Oekraïne waar mogelijk met militaire, economische en humanitaire middelen. De oorlog in Oekraïne treft ook Nederland. Onze waarden, onze belangen en de internationale rechtsorde staan op het spel. Deze nationale betrokkenheid zou gezaghebbend – met urgentie en gezag – gecommuniceerd moeten worden zodat Nederlanders weten wat er op het spel staat.
- ▶ **Draagvlak:** Deze oorlog gaat vermoedelijk lang duren en de gevolgen voor Nederland zullen nog lange tijd voelbaar blijven. Het is essentieel dat de Nederlandse regering in internationaal verband vroegtijdig anticipeert op de maatschappelijke gevolgen, deze in kaart brengt, en investeert in bestaanszekerheid en solidariteit tussen en binnen landen. Vanwege de oplopende kosten voor Nederlanders is het zaak te zoeken naar draagvlak voor de militaire, economische en humanitaire steun aan Oekraïne. De toekomst is ongewis en onvoorspelbaar; dat vraagt veel van het vertrouwen van de Nederlandse bevolking. Een duidelijke toelichting op de achtergronden van de oorlog in Oekraïne, de positie van het Westen, de hybride dreigingen vanuit Rusland, de wijze waarop de oorlog beëindigd kan worden, de manier waarop Nederland in de toekomst moet omgaan met Oekraïne en Rusland, kan helpen het draagvlak voor politieke keuzes te versterken.

2.2 Anticipeer op escalatie en ontwerp scenario's voor de-escalatie.

- ▶ **Escalatie:** De AIV acht het verstandig dat Nederland zich binnen de EU en de NAVO voorbereidt op scenario's van eventuele *escalatie*. Hieronder vallen nieuwe wapenleveranties, eenduidige communicatie richting Rusland over afschrikking en het actualiseren van procedures voor het in werking stellen van artikel 5 van het NAVO-verdrag en artikel 42 lid 7 van het EU-verdrag. Nederland kan het anticipatievermogen versterken door vroegtijdiger op besluitvorming in EU-verband in te spelen in nauwe coördinatie met de VS.

- ▶ **De-escalatie:** De AIV benadrukt dat Nederland binnen de EU en de NAVO tegelijk ook moet werken aan scenario's van de-escalatie. Deze kunnen betrekking hebben op onderhandelingen over herstel van de territoriale integriteit van Oekraïne, veiligheidsgaranties – bijvoorbeeld aanhakend op de voorstellen van de *Working Group on Security Guarantees for Ukraine*¹⁸ – evenals op nucleaire en conventionele wapenbeheersing in Europa. De inzet van *snapback* sancties – sancties die opnieuw opgelegd kunnen worden – kan daarbij overwogen worden. Tevens moet worden nagedacht over de voorbereiding van toekomstige onderhandelingen tussen Oekraïne en Rusland, op een geëigend tijdstip. In dit kader is ontwikkeling van diverse scenario's over de toekomstige relatie met Rusland van belang. Daarbij moet gewaakt worden voor vijandbeelden ten aanzien van de Russische bevolking en dient het belang van mensenrechtenverdedigers – en hun bescherming – te worden onderstreept.

2.3 Bestendig de militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en werk aan plannen voor wederopbouw.

- ▶ **Militaire steun:** De wapenleveranties aan Oekraïne kunnen nadrukkelijker plaatsvinden in Europees coalitieverband, specifiek in samenwerking met de VS. Dit vraagt om een langetermijnstrategie. Om te voorkomen dat de militaire hulp aan Oekraïne ten koste gaat van de kracht van onze strijdkrachten is het gewenst de defensie-gerelateerde industrie beter bij deze inspanning te betrekken. Daarbij is directe financiering van investeringen en gemeenschappelijke aankoop van materieel van belang; dit zou gedeeltelijk kunnen via het Europese Defensiefonds (*European Defence Fund*), mits dit fonds tijdig verder wordt uitgebreid.
- ▶ **Wederopbouw:** Er dient een grootschalig programma te worden opgezet in samenwerking met de Oekraïense bevolking; allereerst voor de aankomende wintermaanden, maar ook voor de periode daarna. Dit vergt ook een strategie voor wederopbouw, een '*Build Back Better*' voor Oekraïne met medewerking van de nationale overheid en het lokale bestuur. Naast het opbouwen van steden, infrastructuur en havenwerken dient ook nadrukkelijk te worden ingezet op het versterken van bestuur en rechtspraak ('*Rule of Law*') en bestrijding van corruptie. Verder zijn investeringen nodig om het lokale bedrijfsleven en MKB te ondersteunen. Deze plannen vergen een goede afstemming tussen bilaterale en multilaterale initiatieven en samenwerking met de private sector.
- ▶ **Financiële onderbouwing:** Wat betreft de financiële onderbouwing van de Oekraïense reconstructie ziet de AIV kansen in een samenwerking van de vijfhoek EU, de Europese Bank voor Wederopbouw en ontwikkeling (EBRD), de Europese Investeringsbank (EIB), de Wereldbank en de VS. Op de korte termijn dienen Nederland en de EU te zorgen voor directe transacties en betalingen van budgetsteun, gezien de grote en urgente tekorten op de Oekraïense begroting.
- ▶ **Nederlandse Defensiewet:** De AIV benadrukt het belang van snelle nationale en internationale besluitvorming ten aanzien van het leveren van militaire steun aan Oekraïne. Daarbij wijst de AIV echter ook op de uitholling van de Nederlandse defensieorganisatie. De Nederlandse krijgsmacht zal de huidige steuntoezegging niet lang kunnen volhouden. Nederland zal daarom versneld moeten overgaan op een permanente en structurele investering van

minimaal 2% van het BBP in Defensie, zoals de NAVO dit vraagt. In het advies 'Keuzes voor de krijgsmacht' (maart 2022) riep de AIV op tot een kabinet-overstijgende, meer verplichtende defensieplanning met een looptijd van tien jaar; een planning die kan worden vastgelegd in een Defensiewet. Deze oproep is door de huidige ontwikkelingen alleen maar urgenter geworden.¹⁹



2.4 Versterk de politieke, economische en sociale weerbaarheid van Nederland en de EU.

- ▶ **Interdependentie:** De oorlog in Oekraïne heeft een interdependentie zichtbaar gemaakt waarbij problemen op het gebied van veiligheid verbonden zijn met problemen op het gebied van voedsel- en energievoorziening, klimaatverandering, migratiebeleid, economie en handel. Het parlement en de regering dienen de nationale crises nadrukkelijker te verbinden. Een domein-overstijgende, interdepartementale en integrale benadering is daarvoor noodzakelijk. De uitwerking van de Nationale Veiligheidsstrategie en de vorming van een Nationale Veiligheidsraad, zoals de regering voorstelde in het regeerakkoord, is hiervoor noodzakelijk.²⁰ De regering moet dit voorstel zo snel mogelijk uitwerken en concretiseren.
- ▶ **Vitale infrastructuur:** Om hybride dreigingen tegen te gaan wijst de AIV op de noodzaak van een – op nationaal en Europees niveau – versterkte economische, politieke en sociale weerbaarheid. De vitale infrastructuur – inclusief datacommunicatie, transport, en energievoorziening – moet beter beveiligd worden. Hoewel nationale overheden hiervoor verantwoordelijk zijn voor wat betreft het eigen grondgebied, is een Europese en mondiale benadering noodzakelijk, zeker op het gebied van cyber-dreigingen. De AIV stelt voor dat Nederland zo spoedig mogelijk een prioriteitenplan voorlegt met betrekking tot deze problematiek en dit tevens in Europees kader inbrengt.
- ▶ **Energie:** De AIV bepleit dat Nederland inzet op een versnelling van de energietransitie en een verdieping van een diversificatie-strategie, waardoor markten (zoals gas, elektriciteit, olie) niet langer afhankelijk blijven van enkele landen en de vaak bijbehorende staatsondernemingen. De AIV ziet hierbij een coördinerende rol weggelegd voor de Europese Commissie. Bij dit streven past ook het afdekken van buitenproportionele risico's voor landen, zoals Italië, die grotendeels afhankelijk zijn van Russisch gas. Nederland dient zich, als belangrijke Europese speler op de energiemarkt, solidair op te stellen ten aanzien van de energiebehoeften binnen de EU.
- ▶ **Migratie:** EU-landen dienen Oekraïense vluchtelingen onderdak te bieden. Op nationaal, bilateraal, EU-niveau en binnen de VN moet deze opvang beter gecoördineerd worden dan momenteel het geval is. Het is van belang dat ontvangende landen rekening houden met een scenario dat de miljoenen ontheemden gedurende langere tijd zullen blijven. Daarom zou het ontwerpen van een tweesporenbeleid verstandig zijn, waarbij ermee wordt rekening gehouden dat (1) een deel van de ontheemden zal willen of moeten blijven en (2) dat een deel zal willen terugkeren, zodra dit mogelijk is. Speciale aandacht is vereist ten aanzien van gevluchte Russische deserteurs. Conform de huidige migratie-wetgeving staat het deze vluchtelingen vrij in Nederland asiel aan te vragen. De AIV wijst er op dat deze vluchtelingen een nadrukkelijke veiligheidsscreening moeten ondergaan.

2.5 Werk mee aan de strategische herordening van het Europese continent.



- ▶ **Toetreding:** Het besluit van de EU om Oekraïne, net als Moldavië, de status van kandidaat-land te verlenen roept vragen op over het toekomstige uitbreidingsbeleid. Met name de volgorde van toetreding ligt hierbij gevoelig. Eerder werd aan Turkije en vier Balkanlanden (Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië) deze status toegekend. De AIV wijst op het dilemma dat ontstaat: tegenover een benadering die landen prioriteert naarmate deze aan de toetredingscriteria voldoen, staat een politieke aanpak die Oekraïne voorrang zou geven als teken van solidariteit en vanuit strategisch belang. Voor wat betreft steun aan kandidaat-lidstaten van de EU zou deze moeten passen in een soort 'partnerschap voor uitbreiding', zodat institutioneel en op het gebied van *governance* ingespeeld kan worden op toenadering tot de EU. In dat kader stelt de AIV voor om ten aanzien van Oekraïne een Speciale EU Gezant (*Special EU Envoy*) aan te stellen, die zich ook bezighoudt met wederopbouw.
- ▶ **Perspectief voor de Balkan:** De AIV wijst op de noodzaak voor de EU om een besluit te nemen over de positie van de westelijke Balkanlanden, zoals Bosnië-Herzegovina. Dit zijn landen waar helderheid de stabiliteit en democratische hervorming kan bevorderen. Daarbij hoort ook de nadere invulling van het lidmaatschapsperspectief en de onderstreping van belangrijke militaire missies zoals EUFOR Althea. Nederland zou het initiatief kunnen nemen om zowel Oekraïne als deze Balkanlanden zo snel mogelijk te betrekken bij de energie-unie en de integratie van energienetwerken in Europa.
- ▶ **Interne cohesie:** De vraag dringt zich op hoe een uitgebreide Europese Unie – potentieel tot 36 leden – de interne cohesie kan behouden. Wat betreft de interne werkwijze van de toekomstige EU heeft bondskanselier Scholz in een recente rede in Praag concrete voorstellen gedaan, waaronder de aanpassing van de unanimiteitsregel in de besluitvorming.²¹ De AIV stimuleert de regering deze ideeën nader uit te werken. Een grote uitdaging daarbij is het geloofwaardig vasthouden aan de beginselen van de rechtstaat.
- ▶ **Europese Politieke Gemeenschap:** Naast de mogelijkheden van associatie met en toetreding tot de EU opent de nieuwe Europese Politieke Gemeenschap een aanvullende mogelijkheid de politieke verbondenheid van alle staten op het Europese continent, die van de EU en die erbuiten, inclusief het VK, tot uitdrukking brengen. Hieruit rijst de vraag welke invulling Nederland de EPG in de toekomst wil geven en welke concrete vormen van samenwerking hierdoor versterkt kunnen worden. Ook de verhouding EU-EPG zal verder moeten worden gepreciseerd.
- ▶ **Europees defensiebeleid:** De AIV wijst op het belang van een gezamenlijke Europees defensiebeleid waarbij meer financiële slagkracht, de mogelijkheid tot meer gezamenlijke aanschaf van materieel en een uitbreiding van defensie-industriële capaciteit, centraal staan. De samenwerking zal transparant en democratisch controleerbaar moeten zijn. Bij de steun voor Oekraïne zou het Europese Defensieagentschap (*European Defence Agency* – EDA) een grotere rol kunnen hebben, net als de Europese Vredesfaciliteit (*European Peace Facility* – EPF) voor militaire operaties en hulpverlening. De faciliteit dient per direct grotere financiële slagkracht te krijgen. Ook de permanente gestructureerde samenwerking (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), zou een rol kunnen spelen. Om

samenwerking te stroomlijnen bepleit de AIV de versterking van het Europese Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), de vorming van een afzonderlijke Raad van Defensie ministers en de benoeming van een Eurocommissaris voor Veiligheid.



- ▶ **Een Europese Veiligheidsraad:** In deze veiligheids crisis zijn de EU en de NAVO in nauwe afstemming opgetrokken. Deze gezamenlijke inspanningen vol te houden is van groot belang, zowel op financieel als materieel vlak, en voor een lange duur. Een nieuw orgaan zoals een Europese Veiligheidsraad zou deze samenwerking kunnen versterken. Nederland zou in geval van oprichting van een dergelijke Raad deze vroegtijdig kunnen beïnvloeden. De AIV herinnert in dit verband aan de aanbevelingen in zijn advies 'Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen' (juni 2020). De AIV bepleitte destijds een gremium dat op leidersniveau als informele 'spelverdeler' kan fungeren.

2.6 Geef mondiale coalities vorm, ontwerp een financieel plan voor wederopbouw en bestrijd oorlogsmisdaden.

- ▶ **Nieuwe mondiale partnerschappen:** De AIV stelt dat de EU nadrukkelijker diplomatieke initiatieven moet nemen in de richting van Afrikaanse landen in reactie op de economische gevolgen, de stijgende voedselprijzen en toenemende inflatie. Het westerse narratief heeft aan invloed verloren; het is nodig dat er gelijkwaardige partnerschappen worden opgebouwd, zoals de AIV eerder adviseerde.²² Daarvoor is in het licht van de huidige economische situatie extra ODA-financiering (*Official Development Assistance*) noodzakelijk; dit is steun die geleverd wordt aan ontwikkelingslanden. China, India en Turkije lijken thans een cruciale mondiale rol te gaan spelen, op economisch vlak, op gebied van mondiale veiligheid en vanwege hun relatie met Rusland. De EU zou een diplomatiek initiatief moeten nemen in de richting van landen als China en India ten aanzien van de gevolgen van de oorlog voor energie en ontwikkelingslanden. Tevens zou actief verkend moeten worden hoe (nucleaire) de-escalatie bevorderd kan worden en – indien mogelijk – gewerkt kan worden in de richting van een toekomstig vredesinitiatief.
- ▶ **Financieel plan:** De VN, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de regionale ontwikkelingsbanken moeten gezamenlijk optrekken in de steun aan de landen die het hardst worden getroffen door de oorlog. Herstel na een oorlog kan alleen gefinancierd worden middels langdurige macro-economische budgetsteun en graduele wederopbouw hulp, bovenop de reeds bestaande ODA-steun. Nederland zou als voorzitter van de Wereldbank-kiesgroep – waartoe ook Oekraïne behoort – een rol van betekenis kunnen spelen in het formuleren van plannen omtrent mondiale initiatieven ten aanzien van de wederopbouw van Oekraïne, en deze bij de Wereldbank kunnen inbrengen. Daarbij hoort ook het uitdragen van de principes van goed bestuur (*'good governance, local ownership'*) evenals het versterken van publiek-private samenwerking.
- ▶ **Oorlogsmisdaden:** Nederland kan een aanjagende rol spelen in het opsporen en berechten van oorlogsmisdaden. Daartoe dient Nederland internationaal juridisch onderzoek te faciliteren via het *International Criminal Court* en andere instanties.

Ter afsluiting

Vanwege de grote onvoorspelbaarheid van de oorlog dienen bovenstaande aanbevelingen nadrukkelijk geplaatst te worden in de context van de huidige ontwikkelingen. De AIV hecht eraan te benadrukken dat voor een nadere uitwerking en verdieping van deze aanbevelingen vervolgonderzoek noodzakelijk is.

Hoogachtend,

Prof. Bert Koenders
Voorzitter AIV

Het advies is opgesteld door de raadsleden prof. Bert Koenders, l-gen. b.d. Jan Broeks, prof. dr. Luuk van Middelaar, mr. Henne Schuwer, de commissieleden drs. Linda Broekhuizen (COS), drs. Lo Casteleijn (CVV), prof. dr. Beatrice de Graaf (CVV), dr. Joris Larik (CEI), Marieke Schouten, Msc. (COS) en dr. Hans van der Jagt (raadsadviseur), ondersteund door Tessa Postmus (stagiaire).



- ¹ Adviesaanvraag over de impact van de Russische aanvalsoorlog, Tweede Kamer der Staten Generaal, 8 juli 2022. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/adviestrajecten/documenten/adviesaanvragen/2022/07/7/adviesaanvraag-gevolgen-oekraïne-oorlog-voor-nederland>
- ² Toespraak bondskanselier Olaf Scholz in het Duitse parlement, 27 februari 2022 <http://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundestkanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf?download=1>
Toespraak president Emmanuel Macron bij de opening van de Franse Ministerraad, 24 augustus 2022. <https://atlantico.fr/article/decryptage/maintenant-c-est-la-fin-de-l-abondance-de-l-insouciance-et-de-l-evidence-benoit-rayski>
Vgl. Dinah Cohen, 'Avant la rentrée du gouvernement, Emmanuel Macron évoque la 'fin de l'abondance, de l'insouciance et de l'évidence', *Le Figaro*, 22 augustus 2022.
- ³ Toespraak president Vladimir Poetin tijdens de 43ste Veiligheidsconferentie in München, 10 februari 2007. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>
- ⁴ Een uitwerking van het in internationale academische en ambtelijke kringen veelgebruikte acroniem 'DIMEFIL'.
- ⁵ Toespraak president Joe Biden in de The Royal Castle in Warschau, Polen, 26 maart 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>
- ⁶ Data UNHCR, 14 oktober 2022: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- ⁷ Kamerbrief 'Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne', minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 27 september 2022. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-1be078ed64217bfdbe8fb7dff618e4d125c44c6/1/pdf/kamerbrief-stand-van-zaken-hulp-herstel-en-wederopbouw-oekraïne.pdf>
- ⁸ Kamerbrief 'Financiële steun Oekraïne', minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 12 oktober 2022.
- ⁹ 'Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion', Wereldbank, 30 september 2022. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/09/ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-349-billion>
- ¹⁰ Data Statista, 17 oktober 2022. <https://www.statista.com/statistics/1303432/total-bilateral-aid-to-ukraine/> Vgl. 'Military Assistance to Ukraine since the Russian invasion', Research Briefing, House of Commons UK, 7 oktober 2022. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9477/CBP-9477.pdf>
- ¹¹ Kamerbrief 'Nederlandse bijdragen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne', minister van Defensie en minister van Buitenlandse Zaken, 19 augustus 2022. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ca87f11dfe8155e722f4da03af5f7d8bf81f9c7f/1/pdf/kamerbrief-nederlandse->

- 12 'Hoge energieprijzen leiden tot toenemende sociale onrust in Duitsland – precies zoals Poetin het bedoeld heeft', *Volkscrant* 11 oktober 2022. Het maatschappelijk draagvlak in Duitsland lijkt daarmee af te nemen, zie ter vergelijking de eerdere opiniepeiling: Politbarometer 'Ukraine unterstützen trotz hoher Gaspreise, 15 juli 2022. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/220715-politbarometer-ukraine-energiekosten-100.html> Ook het maatschappelijk draagvlak in Nederland lijkt af te nemen, zie: Opiniepeiling IPSOS 'Stikstofcrisis - Oorlog Oekraïne - Inflatie', 6 juli 2022: <https://www.ipsos.com/nl-nl/ipsos-peiling-stikstofcrisis-oorlog-oekraïne-inflatie>
- 13 Data UNHCR, 14 oktober 2022: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- 14 Data UNHCR, 14 oktober 2022: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- 15 Zie hiervoor ook het Strategisch Kompas, de gezamenlijke respons op hybride campagnes en de forse toename van Europese defensiebudgetten. De EU ontwierp voor deze samenwerking in 2018 een *Implementation Plan on Security and Defence* binnen de *Common Foreign and Security Policy* (CFSP). Zie: 'EU cooperation on security and Defence', Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/>
- 16 'Ukraine: EU sets up a military assistance mission to further support the Ukrainian armed forces', Council of the EU, 17 oktober 2022. <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/10/17/ukraine-eu-sets-up-a-military-assistance-mission-to-further-support-the-ukrainian-armed-forces/>
- 17 Stemverhoudingen Verenigde Naties: <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129492>
- 18 Anders Fogh Rasmussen en Andriy Yermak, 'The Kyiv Security Compact. International Security Guarantees for Ukraine. Recommendations', 13 september 2022. https://rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2022/09/UKR-security-220913-ENG_version.pdf
- 19 De eerdere oproep van de AIV heeft inmiddels geresulteerd in een initiatiefwetsvoorstel van SGP, VVD en CDA voor een Defensiewet. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/defensiewet/b1>
- 20 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken in de toekomst'. Den Haag, 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- 21 Toespraak bondskanselier Olaf Scholz, 29 augustus 2022, Karelsuniversiteit Praag. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/impressum/scholz-speech-prague-charles-university-2125336>
- 22 Vgl. het AIV-advies 'Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrika-strategie' (juli 2022).