

De gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden

Analistennetwerk Nationale Veiligheid



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

De gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden

Verdiepende analyse bij de Rijksbrede
Risicoanalyse Nationale Veiligheid

Adája Stoetman
Dick Zandee
Tony van der Togt
Rem Korteweg
Kenneth Lasoen
Christopher Houtkamp
Monika Sie Dhian Ho

Analistennetwerk Nationale Veiligheid
Projectleiding Instituut Clingendael
Februari 2023

Februari 2023

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' 2023.

Deze themarapportage is in opdracht van de NCTV aan het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) uitgevoerd door Instituut Clingendael, als één van de kernpartners binnen het ANV

Contactpersoon: Adája Stoetman (AStoetman@clingendael.org)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

ANV (2023), *De gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden*, Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

Coverfoto © Reuters

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Doelstelling	2
1.2	Aanpak	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Methodiek & werkwijze	5
2.1	Nationale veiligheidsbelangen	5
2.2	Toekomstbeelden	7
2.3	Proces	10
2.4	Inzichtelijk maken van de impact op de nationale veiligheid	12
3	Dimensie militair	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Relevante ontwikkelingen	14
3.3	Impact assessment huidige situatie	16
3.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de militaire dimensie	18
3.5	Impact assessment van escalatie	19
3.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de militaire dimensie	21
3.7	Impact assessment van de-escalatie	22
3.8	Conclusies	23
4	Dimensie diplomatiek	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Relevante ontwikkelingen	27
4.3	Impact assessment huidige situatie	29
4.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de diplomatieke dimensie	30
4.5	Impact assessment van escalatie	31
4.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de diplomatieke dimensie	33
4.7	Impact assessment van de-escalatie	34
4.8	Conclusies	34
5	Dimensie economisch	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Relevante ontwikkelingen	38

5.3	Impact assessment huidige situatie	41
5.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de economische dimensie	43
5.5	Impact assessment van escalatie	43
5.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de economische dimensie	45
5.7	Impact assessment van de-escalatie	45
5.8	Conclusies	46
6	Dimensie spionage	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Relevante ontwikkelingen	49
6.3	Impact assessment huidige situatie	51
6.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de spionage dimensie	54
6.5	Impact assessment van escalatie	55
6.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de spionage dimensie	56
6.7	Conclusies	57
7	Dimensie cyber	60
7.1	Inleiding	60
7.2	Relevante ontwikkelingen	60
7.3	Impact assessment huidige situatie	62
7.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de cyber dimensie	65
7.5	Impact assessment van escalatie	65
7.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de cyber dimensie	67
7.7	Conclusies	67
8	Dimensie ongewenste buitenlandse inmenging (OBI)	70
8.1	Inleiding	70
8.2	Relevante ontwikkelingen	71
8.3	Impact assessment huidige situatie	72
8.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de OBI dimensie	74
8.5	Impact assessment van escalatie	75
8.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de OBI dimensie	76
8.7	Conclusies	76
9	Dimensie migratie	79
9.1	Inleiding	79
9.2	Relevante ontwikkelingen	80
9.3	Impact assessment huidige situatie	82

9.4	Gevolgen van escalatie voor de context van de migratie dimensie	84
9.5	Impact assessment van escalatie	85
9.6	Gevolgen van de-escalatie voor de context van de migratie dimensie	86
9.7	Impact assessment van de-escalatie	87
9.8	Conclusies	87
10	Dwarsverbanden en conclusies	90
10.1	Dwarsverbanden vanuit de dimensies	90
10.2	Dwarsverbanden vanuit de veiligheidsbelangen	93
10.3	Overzicht van geraakte veiligheidsbelangen en impactcriteria	98
10.4	Cruciale variabelen voor de langere termijn	104
10.5	Conclusies	105
	Bijlage 1. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid	107

1 Inleiding

Op 24 februari 2022 zijn Russische troepen vanuit verschillende richtingen Oekraïne binnengevallen, met als oorspronkelijk doel het afzetten van de democratisch verkozen Oekraïense regering en het installeren van een pro-Russisch regime. Ten tijde van schrijven (december 2022) heeft het Oekraïense leger een initiële aanval op de hoofdstad Kyiv af weten te slaan en heeft men in de regio's Cherson en Charkiv grote stukken grondgebied heroverd. Grote delen van het land blijven echter nog bezet waarbij er op meerdere plekken zwaar wordt gevochten en er sprake is van structurele aanvallen op de Oekraïense vitale infrastructuur, onder meer erop gericht om het de Oekraïense bevolking te bemoeilijken de koude wintermaanden door te komen. Als gevolg van de gewelddadigheden is er een groot aantal burger- en militaire slachtoffers te betreuren en zijn grote aantallen Oekraïners ontheemd geraakt.

De Russische invasie heeft niet alleen verstreckende gevolgen gehad voor Oekraïne en de Oekraïense bevolking, maar heeft ook implicaties voor vele landen en actoren daarbuiten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden en zijn bondgenoten. De Russische inval in Oekraïne heeft ervoor gezorgd dat er voor het eerst in 30 jaar weer een oorlog woedt op het Europese continent langs de directe grenzen van de Europese Unie. De Russische invasie staat tevens voor een ernstige schending van fundamentele normen verbonden aan de internationale rechtsorde, zoals het respecteren van de staatssoevereiniteit en een vreedzame geschillenbeslechting. Als gevolg van de oorlog hebben buurlanden van Oekraïne bovendien te maken met grote aantallen Oekraïense ontheemden. In Nederland worden momenteel rond de 80.000 Oekraïners opgevangen. Verder heeft de oorlog en de Russische reactie op opgelegde sancties geleid tot een sterk gestegen en onstabiele gasprijs, met als gevolg grote onzekerheid over de levering en betaalbaarheid van energie.

Gezien de grootschalige impact van de oorlog in Oekraïne heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) aan het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) gevraagd om in kaart te brengen

wat de gevolgen van de oorlog in Oekraïne zijn voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden.¹

Deze verdiepende analyse kan worden gezien als een addendum op de in september 2022 verschenen Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa). In de RbRa zijn verschillende dreigingen opgenomen gerelateerd aan mogelijke Russische agressie, die tot uiting kunnen komen in zowel militaire operaties als hybride dreigingen gericht op het Koninkrijk der Nederlanden en zijn bondgenoten.² De onderliggende analyses rond deze dreigingen zijn echter uitgevoerd voor de Russische invasie van Oekraïne. Deze gebeurtenis heeft het Europese veiligheidslandschap drastisch veranderd. Hoewel de uitkomsten van de RbRa nog steeds relevant zijn, heeft de significante verandering van het Europese veiligheidslandschap door de oorlog in Oekraïne genoopt tot een aanvullende analyse. Gezamenlijk geven de RbRa en deze analyse inzicht in de manieren waarop er dreiging uitgaat van verschillende vormen van Russische agressie.

1.1 Doelstelling

Het doel van deze verdiepende analyse is om op gestructureerde wijze de mogelijke gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid in kaart te brengen. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor Europees Nederland. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de impact van de oorlog in zijn huidige vorm (tot en met december 2022, de baseline), maar ook naar de gevolgen van een mogelijke escalatie dan wel de-escalatie van de oorlog. Tot slot is er aandacht voor mogelijke variabelen die op de langere termijn invloed kunnen hebben op het verloop van de oorlog en het bredere internationale veiligheidslandschap.

De analyse in deze rapportage voorziet in de behoefte aan het verkrijgen van een openbaar en overkoepelend beeld van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne op een strategisch niveau. De analyse dient tevens als input voor de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs) en, zoals hierboven reeds is vermeld, als addendum voor de RbRa 2022.

1 Meer informatie over het ANV kan worden gevonden in bijlage één.

2 Analistennetwerk nationale veiligheid (ANV). (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022*. Via: <https://www.rivm.nl/nationale-veiligheid>.

1.2 Aanpak

Om de gevolgen van de oorlog in kaart te brengen, wordt binnen deze analyse gebruik gemaakt van (onderdelen van) de methodiek nationale veiligheid, zoals opgesteld door het ANV.³ Hierbij staat de vraag of de situatie in Oekraïne tot een aantasting leidt van één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen centraal. Deze belangen zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit (zie tabel 1).

Tabel 1 Nationale veiligheidsbelangen

De zes nationale veiligheidsbelangen	
Territoriale veiligheid	Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU en NAVO bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
Fysieke veiligheid	Het ongestoord functioneren van de mens in het Koninkrijk der Nederlanden en zijn omgeving.
Economische veiligheid	Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie.
Ecologische veiligheid	Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden.
Sociale en politieke stabiliteit	Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en daarin gedeelde waarden.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

Specifiek wordt er gekeken naar de gevolgen op de zes nationale veiligheidsbelangen binnen zeven verschillende dimensies van de oorlog in Oekraïne. Deze dimensies zijn tot stand gekomen in samenspraak met de opdrachtgever.

3 Analistennetwerk nationale veiligheid (ANV). (2022). *Leidraad Risicobecoördeling Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022*. Via: <https://www.rivm.nl/nationale-veiligheid>.

Dit zijn: militair; diplomatiek; economisch; spionage; cyber; ongewenste buitenlands inmenging (OBI) en migratie. Deze onderverdeling in dimensies helpt om te komen tot een meer gestructureerd overzicht van de mogelijke gevolgen.

Voor elk van de zeven dimensies wordt niet alleen gekeken naar de gevolgen van de huidige situatie in Oekraïne (t/m begin december 2022), maar ook naar de mogelijke gevolgen van een toekomstige escalatie en de-escalatie van de oorlog ten opzichte van deze huidige situatie. Om hierin inzicht te bieden zijn er twee toekomstbeelden opgesteld: één voor escalatie en één voor de-escalatie. Deze toekomstbeelden zijn identiek voor alle zeven dimensies. Bij het opstellen van deze twee toekomstbeelden is uitgegaan van een (de-)escalatie van de oorlog, dit om het mogelijke spectrum van gevolgen van een veranderlijke oorlog als die in Oekraïne zo goed mogelijk weer te geven en de toekomstbestendigheid van deze analyse te bevorderen. In hoofdstuk twee wordt nader ingegaan op hoe de huidige situatie is gedefinieerd, wat de twee toekomstbeelden omvatten, en hoe de methodiek nationale veiligheid wordt toegepast in dit onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat nader in op hoe deze analyse tot stand is gekomen en de gehanteerde methodiek. Vervolgens bevatten hoofdstukken drie tot en met negen de resultaten voor respectievelijk de dimensies militair (h.3), diplomatiek (h.4); economisch (h.5); spionage (h.6); cyber (h.7), ongewenste buitenlandse inmenging (h.8) en migratie (h.9). Hoofdstuk tien gaat in op de verschillende dwarsverbanden tussen de beschouwde dimensies van de oorlog en bevat een meer algemene beschouwing en conclusie.

2 Methodiek & werkwijze

Zoals omschreven in het voorgaande hoofdstuk, brengt dit onderzoek de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden in kaart. Hierbij wordt gekeken naar de gevolgen van de oorlog op de ontwikkelingen binnen de zeven verschillende dimensies en voorts voor de zes nationale veiligheidsbelangen en daarbij horende criteria. Dit wordt geanalyseerd vanuit drie verschillende situaties: de huidige situatie (tot en met december 2022), een escalatie van de oorlog en een de-escalatie van de oorlog.

De paragrafen hieronder gaan nader in op de zes nationale veiligheidsbelangen en hoe deze worden gebruikt in dit onderzoek, de drie verschillende situaties die worden beschouwd en hoe het bredere analyseproces is vormgegeven.

2.1 Nationale veiligheidsbelangen

Voor het in kaart brengen van de gevolgen van een (mogelijke) gebeurtenis voor de nationale veiligheid, maakt het ANV gebruik van de methodiek nationale veiligheid. Binnen deze methodiek wordt gekeken naar het effect van een gebeurtenis op de zes nationale veiligheidsbelangen. De zes belangen zijn elk opgesplitst in één of meerdere impactcriteria die helpen bij het in kaart brengen van de mate van aantasting van het betreffende veiligheidsbelang. Onderstaande tabel geeft een kort overzicht van alle belangen en criteria. Een uitgebreide uitleg voor elk van deze onderdelen bevindt zich in de door het ANV opgestelde leidraad risicobeoordeling.⁴

4 Analistennetwerk nationale veiligheid (ANV). (2022). *Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022*. Via: <https://www.rivm.nl/nationale-veiligheid>.

Tabel 2 Overzicht van de nationale veiligheidsbelangen en bijbehorende impactcriteria

Belang	Impactcriteria
1. Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden
	1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden
	1.3 Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte
	1.4 Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied
2. Fysieke veiligheid	2.1 Doden
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften
3. Economische veiligheid	3.1 Kosten
	3.2 Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden
4. Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2 Aantasting van de democratische rechtsstaat
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact
6. Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting
	6.2 Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens
	6.3 Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel
	6.4 Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie

Binnen de methodiek nationale veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van gevolgen van een bepaalde gebeurtenis op de zes belangen en bijbehorende impactcriteria. Er zijn vijf verschillende niveaus van aantasting: beperkt, aanzienlijk, ernstig, zeer ernstig en catastrofaal.⁵ De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële)

5 Uiteraard kan er ook sprake zijn van geen aantasting van een belang of impactcriterium.

maatschappelijke ontwrichting. Hier spreken we van in het geval van een ernstige aantasting of hoger.

Voor deze verdiepende analyse rond Oekraïne is er voor gekozen om niet over te gaan tot het expliciet scoren van gevolgen, maar om op hoofdlijnen aan te geven of er wel of geen sprake is van een (verwachte) aantasting en in sommige gevallen of deze aantasting de grens van 'ernstig' lijkt te overschrijden. De onderliggende rationale hiervoor is dat de verschillende ontwikkelingen veelal dynamisch van karakter zijn en continu aan verandering onderhevig zijn, waardoor het expliciet vastleggen van scenario's om de precieze impact te scoren niet goed aansluit. De nadruk van dit onderzoek ligt daarom dan ook voornamelijk op het identificeren van de verbinding tussen de oorlog in Oekraïne en de nationale veiligheid en een meer kwalitatieve duiding van deze relatie. Deze duiding heeft voor elk van de dimensies plaatsgevonden in samenspraak met relevante experts van binnen en buiten het ANV.

In tegenstelling tot andere analyseproducten van het ANV, zoals de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa), worden er geen dreigingsscenario's opgesteld die worden beoordeeld langs de assen 'gevolgen' en 'waarschijnlijkheid'. Daarentegen is ervoor gekozen om voor iedere dimensie van de oorlog uit te lichten wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn en deze uit te werken in de vorm van een korte beschouwing.

Deze beschouwingen (voor zowel de huidige situatie, een escalatie en de-escalatie van de oorlog) vormen de basis voor het vaststellen van de gevolgen voor de nationale veiligheidsbelangen. De zeven dimensies zijn: militair, diplomatiek, economisch, spionage, cyber, ongewenste buitenlands inmenging (OBI) en migratie.

2.2 Toekomstbeelden

Voor elk van de zeven dimensies wordt gekeken naar de gevolgen voor de nationale veiligheid in drie verschillende situaties: de huidige situatie (tot en met begin december 2022), en de twee toekomstbeelden 'escalatie' en 'de-escalatie'. Er is gekozen voor deze driedeling omdat de oorlog in Oekraïne erg veranderlijk van aard is. Dat wil zeggen dat de situatie van vandaag wezenlijk kan verschillen en dus andere gevolgen kan hebben dan de situatie van over vier maanden. Door te kijken naar meerdere mogelijke richtingen van de oorlog, wordt het spectrum

aan mogelijke gevolgen inzichtelijk gemaakt wat de toekomstbestendigheid van deze analyse ten goede komt. De toekomstbeelden ‘escalatie’ en ‘de-escalatie’ worden beschouwd als twee van de mogelijke manifestaties van hoe de oorlog in Oekraïne kan verlopen en geven daarmee dus niet een weergave van *alle* mogelijke richtingen waarin de oorlog zich kan bewegen. De beschreven toekomstbeelden bestaan uit een beschrijving op hoofdlijnen van hoe de oorlog zich langs beide richtingen, escalatie en de-escalatie, zou kunnen ontwikkelen, waarbij getracht wordt een zo breed mogelijk spectrum van escalatie en de-escalatie te behelzen.

De toekomstbeelden zijn tot stand gekomen in overleg met experts verbonden aan Instituut Clingendael. De betrokken experts hebben zich bij het opstellen van de toekomstbeelden gebaseerd op eigen expertise die voortvloeit uit openbaar beschikbare informatie, en daarmee niet gestoeld op inlichtingen. De toekomstbeelden zijn in tevens niet geselecteerd op basis van hun waarschijnlijkheid. Er zijn veel verschillende richtingen waarin de oorlog zich zou kunnen ontwikkelen, waarbij de waarschijnlijkheid zich lastig laat voorspellen. Dit is dan ook de reden dat er in de analyse geen concrete inschatting gemaakt wordt ten aanzien van de mate van waarschijnlijkheid. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

Hieronder wordt kort toegelicht hoe elk van de drie situaties is uitgewerkt in de analyse. Voor de huidige situatie geldt uiteraard dat deze momenteel plaatsvindt en dat ook de geassocieerde gevolgen of de onderliggende omschreven dynamiek actueel zijn.

Huidige situatie

Voor elk van de zeven dimensies is de huidige situatie (de baseline) omschreven in de vorm van een niet openbaar gemaakte ‘one pager’. Het uitgangspunt hierbij is de situatie van de oorlog zoals die zich voordeed ten tijde van de periode dat deze analyse is uitgevoerd, tot en met begin december 2022. De *one pager* biedt een overzicht van de meest relevante ontwikkelingen binnen de betreffende dimensie en is daarmee in feite een beschouwing van de huidige dynamiek en implicaties van de oorlog vanuit bijvoorbeeld het economische of militaire perspectief.

Escalatie

Voor het toekomstbeeld escalatie zijn om te beginnen puntsgewijs een aantal factoren vastgesteld van hoe een mogelijke escalatie van de oorlog eruit zou kunnen zien. Dit toekomstbeeld is daarmee slechts één van de mogelijkheden

van hoe escalatie eruit kan zien. Zo zijn er bijvoorbeeld nog vele andere variaties van escalatie denkbaar die minder ernstig van aard zijn en lager op de escalatieladder zitten. De factoren die in dit toekomstbeeld centraal staan zijn:

- Rusland besluit een tactisch nucleair wapen in te zetten om een verder Oekraïens offensief af te schrikken.⁶
- Rusland dreigt tevens met herhaalde inzet van dit type wapen of zelfs een krachtigere variant hiervan als het Oekraïense leger zich niet snel terugtrekt uit een aantal regio's.
- Het aantal Oekraïners dat besluit te vluchten naar het buitenland neemt sterk toe.
- Internationaal wordt er met afkeuring gereageerd op het handelen van Rusland. Waar het land voorheen nog op steun van een aantal partners kon rekenen, raakt het nu, door de inzet van een tactisch nucleair wapen, steeds verder geïsoleerd.
- Sancties richting Rusland worden gehandhaafd en uitgebreid. Het aantal landen dat sancties oplegt neemt toe.
- Op verzoek van enkele Oost-Europese lidstaten wordt het aantal aanwezige NAVO troepen in de regio significant verhoogd.
- Als tegenmaatregel zet Rusland steeds meer druk op de toelevering van gas en andere grondstoffen aan Europa. Uiteindelijk worden de olie- en gasleveranties aan een groot aantal Europese landen opgeschort.
- Russische operaties gericht op het beïnvloeden van de publieke opinie in Westerse landen nemen toe in schaal en intensiteit.

Aan de hand van bovenstaande factoren is vervolgens per dimensie bepaald wat de gevolgen zouden zijn van het manifesteren van een dergelijk escalatie scenario voor de ontwikkelingen binnen die dimensie. Dit wederom in de vorm van een korte, kwalitatieve beschouwing. Voorts is ingegaan op de verandering van de impact op de nationale veiligheid ten opzichte van de ontwikkelingen binnen de dimensie in kwestie in de huidige situatie.

6 De inzet van een (tactisch) nucleair wapen zal de oorlog fundamenteel veranderen. Gezien de grote invloed van deze mogelijke actie is dit opgenomen in dit toekomstbeeld. Dat zegt echter niets over de waarschijnlijkheid ervan. Er zijn nog veel stappen op de escalatieladder denkbaar voordat de inzet van een (tactisch) nucleair wapen aan de orde komen.

De-escalatie

Voor het toekomstbeeld de-escalatie is dezelfde aanpak gehanteerd als voor escalatie. Wederom is een aantal gezamenlijke kaders opgesteld, ditmaal van hoe een uiterste de-escalatie van de oorlog eruit zou kunnen zien. Dit zijn:

- Onder interne druk en in het licht van de geleden verliezen op het slagveld verklaart Rusland de “speciale militaire operatie” voorbij.
- Russische troepen trekken zich grotendeels terug uit Oekraïne. Alleen de Krim blijft bezet.
- Het Russische regime leidt in eigen land behoorlijk gezichtsverlies als gevolg van de terugtrekking en het aantal militaire slachtoffers. Kritiek op de regering neemt toe.
- Een deel van de in het buitenland verblijvende Oekraïense vluchtelingen besluit om terug naar huis te gaan. Anderen besluiten om zich permanent te vestigen in hun gastland.
- Als teken van goede wil wordt een deel van de Westerse sancties richting Rusland opgeheven.
- De toevoer van Russisch gas en andere grondstoffen richting Europa blijft op een laag niveau. Veel landen zien Rusland niet meer als betrouwbare leverancier en zijn (voor zover als mogelijk) op zoek gegaan naar alternatieven.
- Spanningen tussen Rusland en Oekraïne blijven hoog. Met enige regelmaat is er sprake van beschietingen over en weer.
- Oekraïne begint aan het langdurige en kostbare proces van wederopbouw.

Aan de hand van bovenstaande factoren is vervolgens per dimensie bepaald wat de gevolgen zouden zijn van het manifesteren van een dergelijk de-escalatie scenario voor de ontwikkelingen binnen die dimensie. Dit wederom in de vorm van een korte, kwalitatieve beschouwing. Voorts is ingegaan op de verandering van de impact op de nationale veiligheid ten opzichte van de ontwikkelingen binnen de dimensie in kwestie in de huidige situatie.

2.3 Proces

Voor de uitvoering van deze verdiepende analyse heeft het ANV de zogenoemde ‘challenge’ methode toegepast. De kern van deze methode is dat experts in kleine groepen bij elkaar komen in expertsessies en inzoomen op de vraag wat de mogelijke gevolgen voor de nationale veiligheid zijn van het onderwerp in kwestie. De uitkomsten van de verschillende sessies vormen de input van het

eindproduct van de analyse. Deze methode is geschikt om in een kort tijdbestek tot resultaten te komen. Via deze werkwijze kan op relatief korte termijn de nodige expertise bij elkaar worden gebracht en wordt snel de analysestap naar de impact op de nationale veiligheid gemaakt.

Om tot een beoordeling te komen van de impact op de nationale veiligheid zijn voor iedere dimensie binnen deze analyse de volgende stappen doorlopen als onderdeel van de challenge methode:

1. Het vaststellen van de generieke toekomstbeelden escalatie en de-escalatie en het opstellen van de 'one pagers' waarin de belangrijkste ontwikkelingen van dat moment zijn omschreven.
2. Een discussiesessie per dimensie waarbij de gevolgen voor de nationale veiligheid van de oorlog in kaart worden gebracht voor zowel de huidige situatie als de escalatie en de-escalatie toekomstbeelden.⁷ Tijdens de sessies is ook aandacht geweest voor het identificeren van belangrijke variabelen die de oorlog op de langere termijn kunnen beïnvloeden. De volgende stappen zijn doorlopen tijdens de sessies:
 - a. Het in kaart brengen van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de specifieke dimensie;
 - b. Het in kaart brengen van de huidige impact op de nationale veiligheid;
 - c. Het in kaart brengen van de gevolgen van escalatie en de-escalatie op de context van de ontwikkelingen binnen de dimensie. Het gaat hierbij nadrukkelijk om veranderingen die optreden in de contextuele ontwikkelingen binnen de dimensie en niet om de gevolgen op basis van de impact;
 - d. Op basis van de beschrijving van de gevolgen van escalatie en de-escalatie voor de context van en de ontwikkelingen binnen de dimensie (c) in kaart brengen wat de impact op de nationale veiligheid zal zijn;
 - e. Een inventarisatie van de belangrijkste variabelen die op de langere termijn de oorlog en het bredere internationale veiligheidslandschap kunnen beïnvloeden;
3. De resultaten van de discussiesessies zijn omgezet in discussiestukken. Deze beschouwingen zijn ter controle voorgelegd aan de deelnemers van de sessie en als tussenproduct aangeboden aan de NCTV. De discussiestukken vormen de basis voor de themahoofdstukken drie tot en met tien van deze rapportage;

7 M.u.v. de dimensie spionage, hierbij is geen discussiesessie georganiseerd maar is een door het ANV opgesteld discussiestuk voorgelegd ter consultatie.

4. Het identificeren van overkoepelende conclusies en dwarsverbanden tussen de zeven dimensies, zowel gezien vanuit de zeven dimensies als vanuit de zes nationale veiligheidsbelangen. Deze stap heeft plaatsgevonden tijdens een brainstormsessie met de themaleiders van elk van de dimensies;
5. Het opstellen van de eindrapportage.

De resultaten van stappen één tot en met drie zijn terug te vinden in de volgende zeven hoofdstukken die elk ingaan op één van de beschouwde dimensies. De uitkomsten van stap vier zijn terug te vinden in hoofdstuk 10 over de dwarsverbanden tussen de verschillende dimensies.

2.4 Inzichtelijk maken van de impact op de nationale veiligheid

Voor elk van de zeven dimensies wordt, naast een kwalitatieve duiding, aan de hand van een tabel weergegeven voor welke nationale veiligheidsbelangen en bijbehorende impactcriteria er een aantasting wordt verwacht. Dit wordt gedaan voor zowel de huidige situatie als voor een escalatie en de-escalatie van de oorlog.

Voor de huidige situatie wordt onderscheid gemaakt tussen vier mogelijke uitkomsten, elk vertegenwoordigd door een eigen symbool in de tabel:

- **(-):** Geen aantasting voorzien van het criterium;
- **(+/-):** Vooralsnog wordt er geen aantasting voorzien van het criterium, maar dit kan wel plaatsvinden als de huidige situatie een langere tijd voortduurt **en/of** een mogelijke aantasting betreft secundaire dan wel indirecte effecten;
- **(+):** Aantasting van het criterium is voorzien, maar deze is niet ernstig;
- **(++):** Ernstige aantasting van het criterium is voorzien **en/of** het criterium betreft het primaire effectgebied van een bepaalde dimensie.

Voor de toekomstbeelden escalatie en de-escalatie bouwt de tabel voort op de toegekende uitkomsten voor de huidige situatie (de baseline). Dit door aan de vier uitkomsten zoals hierboven weergegeven een richting toe te voegen met betrekking tot een mogelijke verandering in de voorziene aantasting bij escalatie of de-escalatie van de oorlog. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vijf opties:

- De toevoeging (**↓**) staat voor een lagere voorspelde aantasting ten opzichte van de score van de huidige situatie **en/of** een lager risico op aantasting van het criterium überhaupt.
- De toevoeging (**=/↓**) staat voor een minimaal gedempt effect ten opzichte van de huidige situatie.
- De toevoeging (**=**) staat voor een gelijkblijvende situatie.
- De toevoeging (**=/↑**) staat voor een minimaal versterkt effect ten opzichte van de huidige situatie.
- De toevoeging (**↑**) staat voor een versterkte voorspelde aantasting ten opzichte van de score van de huidige situatie **en/of** een hoger risico op aantasting van het criterium.

3 Dimensie militair

Auteur: Dick Zandee

3.1 Inleiding

Op 24 februari 2022 vielen de Russische strijdkrachten Oekraïne binnen over vijf verschillende assen: vanuit Belarus richting Kyiv; in het noordoosten richting Sumy, in het oosten richting Charkiv, in de Donbas en vanuit de Krim richting Cherson en oostwaarts om aansluiting te krijgen met de troepen in de Donbas. Begin april werd duidelijk dat Rusland militair niet in staat was deze vijf-frontenstrijd voort te zetten ten gevolge van getoonde militaire gebreken, zoals te weinig getraind personeel, slechte motivatie, slechte *command & control* (C2), het missen van luchtoverwicht, grote logistieke problemen en een verkeerde inschatting van het verzet van de Oekraïense strijdkrachten. Dit leidde tot een terugtrekking uit het noorden en noordoosten en een concentratie van de middelen in de Donbas. Hoewel daar, na felle strijd, nog wel sprake was van kleine veroveringen (in het oblast⁸ Loegansk), keerde ook hier in de late zomer en de periode daaropvolgend het tij ten gunste van Oekraïne. Het Oekraïense leger slaagde allereerst erin met een verrassingsoffensief de Russische strijdkrachten ver terug te dringen ten oosten en zuidoosten van Charkiv. Vervolgens voerde Oekraïne de militaire druk op in het door de Russische strijdkrachten bezette gebied ten westen van de rivier de Dnipro (de stad Cherson en het achterland). Uiteindelijk leidde dit tot een Russische terugtrekking uit Cherson naar het gebied ten oosten van de rivier in november 2022.

3.2 Relevante ontwikkelingen

Op het moment van schrijven (december 2022), beheerst het Oekraïense leger nu het gehele grondgebied ten westen van de Dnipro. Na de terugtrekking uit Cherson lijken de Russische strijdkrachten zich in te graven ten oosten van de Dnipro, in de Donbas en bij het front in het Charkiv oblast, onder meer met de bouw van verdedigingslinies (loopgravenstelsels e.d.).

8 Bestuurlijke regio/provincie.

De Russische strijdkrachten blijven kampen met het probleem van onvoldoende getraind personeel. De mobilisatie – gepaard gaand met toenemend verzet en teruggedraaid in grote steden zoals Moskou en St. Petersburg – heeft dit probleem niet opgelost. Daarnaast zijn er blijvende zorgen voor wat betreft de logistiek, de motivatie en de C2 bij de Russische strijdkrachten.

Een echte winterpauze is onwaarschijnlijk. Wel zal een verslechtering van weer- en terreinomstandigheden de mogelijkheid tot een manoeuvre oorlog met zware wapens beperken (totdat de bodem diep bevroren is, dan is deze juist geschikt daarvoor). Het zicht wordt beter door afwezigheid van bladeren en minder vegetatie (een nadeel voor zowel de verdediger als de aanvallers). Beperkt daglicht kan de mogelijkheid bieden voor oorlogvoering in de duisternis.

Rusland blijft inzetten op ontregeling van de Oekraïense maatschappij, om zo de Oekraïense moraal te doorbreken, met aanvallen van raketten, kruisvluchtwapens en drones op elektriciteitscentrales, watervoorziening, en dergelijke. Voor Oekraïne wordt het steeds meer een serieuze uitdaging om 'de winter door te komen'. Het verdere verloop van de oorlog zal afhankelijk zijn van vele factoren, die zich niet alleen beperken tot het militaire domein.

Gevolgen voor Europa en Nederland

Bij een voortzetting van de strijd is een verdere toename van de druk tot versterking van de NAVO *deterrence & defence posture* te verwachten. Het valt niet uit te sluiten dat de roep om versterking van de militaire NAVO-aanwezigheid in de Oost-Europese lidstaten (*enhanced Forward Presence*) sterker wordt, allereerst voor versnelde uitvoering van de besluiten genomen op de NAVO-Top in Madrid, maar dit zou nog verder kunnen gaan. Voor Nederland rijst daarbij een belangrijke uitdaging vanwege de vaste deelname van de landmacht aan de door Duitsland geleide Battlegroup (ong. 1500 militairen) in Litouwen. Duitsland gaat deze uitbreiden naar een brigade (ong. 3500 militairen), waarbij het personeel in Duitsland verblijft maar het materieel in Litouwen wordt opgeslagen. De Nederlandse bijdrage zal logischerwijs groter moeten worden dan thans het geval is en wellicht de omvang van een compleet bataljon krijgen (ong. 800 militairen). Daarvoor moet dan ook het materieel in Litouwen worden opgeslagen, wat extra materieelinvesteringen vereist.

De noodzaak van blijvende levering van materieel en munitie aan Oekraïne kan gaan leiden tot een botsing tussen politieke toezeggingen ('we blijven steunen') en de realiteit van uitgeputte arsenalen en voorraden. Het belang

van opvoering van de defensie-industriële productie neemt verder toe. Mocht het minder waarschijnlijke scenario van de beëindiging van de strijd met een vredesregeling tot stand komen, dan kan de druk tot versterking van de NATO *deterrence & defence posture* afnemen, inclusief de bereidheid om meer NAVO-strijdkrachten in Oost-Europa te legeren. Ook wordt het risico van verbrokkeling van de brede politieke consensus over ‘meer geld voor defensie’ groter, waarbij naleving van de NAVO 2% norm (of een hogere norm) na 2024 uit het beeld kan verdwijnen. In zo’n situatie dreigt het lange termijn investeringsplan van Defensie (NL) in gevaar te komen. Wettelijke vastlegging van de 2% norm kan helpen dit risico te mitigeren, maar biedt ook geen absolute garantie omdat in bijzondere economische omstandigheden (ernstige en langdurige recessie) toch afgeweken kan worden van een dergelijke verplichting.

3.3 Impact assessment huidige situatie

Afgezet tegen de zes veiligheidsbelangen, is de impact vanuit de militaire dimensie het grootst met betrekking tot de aantasting van de internationale rechtsorde. De militaire aanval op Oekraïne betekent dat alle vijf criteria van dit veiligheidsbelang worden geraakt. Het meest geldt dit voor de aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting alsmede het schenden van bestaande internationale afspraken over Oekraïne. Rusland heeft de internationale orde ‘geschokt’ en alle regelingen over Oekraïne – gesloten met Russische instemming na de ineenslorting van de Sovjetunie – zwaar geschonden. Mensenrechten worden op grote schaal geschonden en er is sprake van oorlogsmisdaden, in het bijzonder met het doden van burgers, zoals onder meer in Boetsja maar ook elders. Door de oorlog is het internationaal financieel-economische bestel ook aangetast, onder andere met buitensluiting van Rusland van het internationale betalingssysteem Swift, maar ook als gevolg van Russische tegenacties zoals de verplichting gasleveranties in roebels te betalen. Hetzelfde geldt voor de effectiviteit en legitimiteit van de multilaterale instituties en internationale regimes. Het betreft hier met name de VN Veiligheidsraad, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa. Daar staat tegenover dat Europese organisaties als de EU en de NAVO juist een hoge mate van cohesie hebben laten zien. Tenslotte is de instabiliteit van Europese staten grenzend aan de EU sterk toegenomen, wat onder meer zichtbaar is in Moldavië.

Poetins dreigementen ten aanzien van de inzet van kernwapens kan de maatschappelijke of sociaal-politieke stabiliteit aantasten. Bij Nederlanders is die angst wel beperkt tot een minderheid naarmate de oorlog voortduurt.⁹ Er is vanuit de militaire dimensie evenwel thans geen sprake van verstoring van het dagelijkse leven of een aantasting van de democratische rechtsstaat in Nederland.

Een volgend veiligheidsbelang dat geraakt wordt door de militaire ontwikkelingen is economische veiligheid. De levering van wapens en munitie slaat gaten in de eigen bestanden, die aanvulling zullen behoeven. Dat leidt tot extra kosten, te meer omdat voor het geleverde materieel vanuit het Europese Vredesfaciliteit (EPF)¹⁰ de dagwaarde wordt uitgekeerd en niet de nieuwprijs, die mede onder invloed van de stijgende kosten van grondstoffen vele malen hoger ligt. Zeker in een periode van economische recessie is het de vraag of deze hoge uitgaven vol te houden zijn.

Wat betreft de fysieke en ecologische veiligheid lijkt de impact beperkt. Het oorlogsgeweld draagt een risico in zich van Nederlandse slachtoffers (ziek, gewond, gedood), maar het aantal blijft heel gering: tot nog toe is minimaal één Nederlandse vrijwilliger omgekomen in de strijd.¹¹ Er bestaat echter een continu risico voor de Nederlanders die in Oekraïne verblijven (diplomaten, NGO-medewerkers, journalisten, en anderen) om getroffen te worden door het oorlogsgeweld of de gevolgen daarvan. De primaire levensbehoeften worden thans niet aangetast, maar dit kan zich wel manifesteren bij een voortzetting van de huidige situatie dan wel een escalatie van de oorlog. Zo was er bijvoorbeeld afgelopen jaar al sprake van een tijdelijk tekort aan zonnebloemolie en meel als gevolg van het wegvallen van de Oekraïense landbouwproductie. Bij de voortzetting van de huidige situatie of een verergering daarvan zal dit nog meer

9 Christopher Houtkamp, Teun van der Laan, Monika Sie Dhian Ho & Bob Deen, [Ruslandbeeld van de Nederlanders kantelt en is minder gepolariseerd – Nederlanders kijken meer door een geopolitieke bril](#), Clingendael Barometer Alert, november 2022.

10 Het EPF is bedoeld voor levering van (militaire) goederen aan landen waarvoor de EU programma's of missies heeft ter versterking van hun eigen veiligheid, veelal in Afrika. Ook financiert het EPF gemeenschappelijke kosten voor militaire EU-operaties in het kader van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensie Beleid. Vrij spoedig na aanvang van de oorlog in Oekraïne is het besluit genomen om het EPF ook aan te wenden voor vereffening van kosten (dagwaarde) van militair materieel en munitie dat EU-lidstaten leveren aan Oekraïne.

11 ['Nederlander \(27\) in Oekraïne gesneuveld'](#), NOS, 20 september 2022.

prangend worden. Dit zal mede te verklaren zijn door een combinatie van hoge energieprijzen en productiebeperkingen.

Tenslotte: de territoriale integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk of het bondgenootschap wordt thans niet bedreigd. Wel is er het risico van ‘afzwaaiers’ of andere oorzaken waardoor NAVO-grondgebied geraakt kan worden, zoals eerder is gebleken bij het voorval in oostelijk Polen. Wat betreft territoriale veiligheid is wel sprake van ‘lichte’ effecten waar het bijvoorbeeld gaat om de aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit komt door een verslechtering van de relaties met Rusland en het annuleren van culturele evenementen. De militaire strijd heeft bovendien ook gevolgen voor de aantasting van de integriteit in het digitale domein (zie voor verdere uitwerking het themahoofdstuk ‘Cyber’).

3.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de militaire dimensie

De inzet van een kernwapen door Rusland zal grote gevolgen hebben, niet alleen wat betreft schade en slachtoffers in Oekraïne; het zal mogelijk ook tot escalatie leiden tussen het Westen en Rusland. Het is daarom van groot belang te onderkennen dat er verschillende stappen op de escalatieladder mogelijk zijn voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot de inzet van een tactisch nucleair wapen. Ook zullen er hoogstwaarschijnlijk ‘tussenstappen’ kenbaar worden gemaakt dan wel waargenomen worden op basis van inlichtingen (voorbereidingen voor de inzet van een nucleair wapen). Hierbij valt onder meer te denken aan het verplaatsen van kernkoppen uit opslagplaatsen naar wapensystemen, het afkondigen van een verhoogde staat van paraatheid waarbij de eenheden die kernwapens zouden moeten inzetten op ‘alert-status’ worden gebracht, en het uitvoeren van demonstraties of oefenactiviteiten om waarschuwingen voor een mogelijke kernwapeninzet kracht bij te zetten. Deze fase kan Rusland gebruiken om de druk op te voeren voordat het kernwapen daadwerkelijk wordt ingezet.

Echter, bij een imminente, existentiële dreiging is het wel mogelijk dat er stappen op de escalatieladder worden overgeslagen en direct wordt overgegaan tot de inzet van een nucleair wapen. Als gevolg van de inzet van een dergelijk wapen verandert het gehele karakter van de oorlog. Dit heeft deels te maken met dat de inzet van één kernwapen niet voldoende zal zijn om militair effect te bewerkstelligen. In een dergelijke situatie is het aannemelijk dat er dan meerdere

nucleaire wapens worden ingezet. Ondanks dat dit nu onwaarschijnlijk wordt geacht, zal dit in geval van manifestatie een reactie vanuit het Westen ontlokken, waardoor het risico toeneemt dat er een directe confrontatie komt tussen het Westen en Rusland.

Bij een dergelijke escalatie neemt het risico toe van een gewapend conflict tussen de NAVO en Rusland, waarbij activering van Artikel 5 van het NAVO Verdrag plaats kan vinden. Dat hoeft niet tot een *all out war* te leiden – te meer omdat de risico's voor Rusland in conventionele oorlogvoering met de NAVO momenteel erg groot zijn – maar het kan wel leiden tot onder meer 'lange afstand-aanvallen'. Daarbij is het niet geheel ondenkbaar dat het Nederlands grondgebied doelwit zal worden, onder meer vanwege het strategische belang van de haven van Rotterdam. Een bijkomend effect is dat, in geval van escalatie, de politiek zich naar alle waarschijnlijkheid zal vastbijten in de problematiek van Rusland. Hierdoor zal er weinig tot geen aandacht meer zijn voor andere problemen (zoals China, Noord-Afrika en het Midden-Oosten). Voor de Nederlandse krijgsmacht betekent dit dat alle aandacht zal uitgaan naar inzet in NAVO-verband en op nationaal grondgebied ten behoeve van de bescherming van vitale infrastructuur en *Host Nation Support* voor de aanvoer van Amerikaanse versterkingen. Dit kan mede leiden tot beperking en mogelijke stopzetting van de inzet voor crisisbeheersingsoperaties elders in de wereld.

3.5 Impact assessment van escalatie

Bij escalatie geldt voor de dimensie militair dat de impact op de nationale veiligheidsbelangen aanzienlijk toeneemt. Bovendien heeft escalatie van de oorlog ook gevolgen voor de aantasting van de in de huidige situatie nog niet geraakte veiligheidsbelangen.

De impact op het zwaarst geraakte veiligheidsbelang in de huidige situatie – de internationale rechtsorde – zal substantieel versterkt worden. Een uitbreiding van de oorlog naar het Westen dan wel de NAVO is in een dergelijke situatie immers voorstelbaar. De aantasting van staatssoevereiniteit en vreedzame verhoudingen neemt toe, internationaal recht wordt nog ernstiger aangetast en zeer waarschijnlijk verzwakt het internationaal-financiële bestel verder. De VN Veiligheidsraad zal waarschijnlijk geheel 'lam' worden. Van belang is ook dat de NAVO verdeeld kan raken, omdat de kans op onenigheid over voortzetting of versterking van de steun aan Oekraïne – nu men zelf getroffen dreigt te worden –

bij sommige lidstaten ter discussie kan komen te staan. De instabiliteit in de nabije omgeving van de EU – in het bijzonder in Moldavië, Belarus en de Zuid-Kaukasus – zal naar verwachting ook toenemen.

Het veiligheidsbelang ‘sociaal-politieke stabiliteit’ zal eveneens zwaarder geraakt worden. Oplopende spanningen dan wel een gewapend conflict met Rusland kunnen leiden tot grote maatschappelijke spanningen (o.a. hamsteren, *bank rush* of zelfs inwoners die vluchten uit Nederland). Die spanningen kunnen bovendien versterkt worden indien Rusland besluit over te gaan tot de inzet van een kernwapen. De democratische rechtsstaat zal niet meteen worden aangetast, maar de eventuele invoering van noodwetgeving kan in potentie wel leiden tot een inperking van de vrijheden. Ook dat kan weer bijdragen aan een toename van maatschappelijke onrust.

Ook de aantasting van de economische veiligheid neemt toe. Het is aannemelijk dat in een dergelijke situatie internationale handelsstromen verder worden ingeperkt en belangrijke economische infrastructuur zal worden bedreigd, zoals bijvoorbeeld de haven van Rotterdam.

In de huidige situatie worden drie veiligheidsbelangen – territoriale, fysieke en ecologische veiligheid – slechts in beperkte mate of geheel niet geraakt. Dit verandert bij escalatie. De territoriale veiligheid komt in het geding, zelfs in een scenario waarin de NAVO Artikel 5 niet activeert. Wanneer de VS een *coalition of the willing* vormen om Oekraïne met directe eigen militaire inzet te steunen, dan zal de druk op Nederland om mee te doen groot zijn – vooral vanwege het strategische belang van ons land voor de doorvoer van Amerikaanse (militaire) versterkingen over land en in de lucht. Daarmee zal Nederlands grondgebied een mogelijk doelwit worden voor Russische (lange afstand) aanvallen. Neemt Nederland niet deel aan een dergelijke coalitie, dan zal dat de internationale positie van ons land schaden (binnen het Westen). Bondgenootschappelijk grondgebied komt bij escalatie in toenemende mate in gevaar, los van de vraag of de NAVO wel of niet Artikel 5 activeert.

De aantasting van de fysieke veiligheid neemt evenzeer toe. De kans op Nederlandse slachtoffers (dood, ziek, gewond) is hoger – in de Oost-Europese landen maar ook bij mogelijke aanvallen op vitale infrastructuur in Nederland. Afname van energieleveranties en voedseltekorten kunnen bovendien leiden tot een gebrek aan primaire levensbehoeften.

Tenslotte is het niet ondenkbaar dat ook de ecologische veiligheid geraakt kan worden, als gevolg van de inzet van een kernwapen. In welke mate het Nederlandse grondgebied getroffen zal worden, is echter afhankelijk van de hoeveelheid kernwapens en de meteorologische omstandigheden.

3.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de militaire dimensie

Bij de-escalatie verschuift de internationale betrokkenheid bij Oekraïne van (primair) militaire steun leveren naar bijdragen aan de wederopbouw. Hoewel wapenleveranties aan Oekraïne mogelijk blijven, verandert het kader van leveranties ten behoeve van oorlogsvoering naar leveranties ter bevordering van defensiesamenwerking. Hierdoor krijgt het Westen meer 'lucht' om gaten te vullen die zijn ontstaan door wapen- en munitieleveranties aan Oekraïne.

De-escalatie zal evenwel niet (snel) leiden tot goede verhoudingen tussen het Westen en Rusland. Allerlei vraagstukken blijven de verhoudingen met Moskou 'scherp' houden, zoals herstelbetalingen aan Oekraïne of medefinanciering van wederopbouw, de (waarschijnlijk gefaseerde) afbouw van sancties, de behandeling van oorlogsmisdaden begaan door de Russische strijdkrachten in Oekraïne en voortslepende spanningen tussen Oekraïne en Rusland en waarschijnlijk langdurige onderhandelingen over een definitieve vredesregeling (want die lijkt ook bij de-escalatie op afzienbare termijn onwaarschijnlijk tot stand te komen). Bovendien is het nog maar zeer de vraag hoe de Rusland uit deze oorlog zal komen, waarbij grote instabiliteit in of een instorting van Rusland tot de mogelijkheden behoren.¹² Mede door de militaire situatie in Oekraïne – een wapenstilstand die evenwel regelmatig geschonden zal worden – blijft sprake van instabiliteit en onzekerheid voor de toekomst. Hoe dan ook zal Rusland rancuneus en vijandig tegenover het Westen blijven staan. Dit zal nieuwe afspraken op vele gebieden bemoeilijken, waaronder wapenbeheersingsakkoorden.

12 Zie voor een uitwerking van het scenario 'uiteenvallen Russische Federatie' ook: Analistennetwerk Nationale Veiligheid, [Themarapportage internationale en militaire dreigingen](#), juli 2022, p. 27-29.

3.7 Impact assessment van de-escalatie

Over de volle breedte van de veiligheidsbelangen is sprake van afzwakking of zelfs verdwijning van de impact, maar wat betreft een aantal van hen blijft er sprake van gevolgen. In vergelijking met de meest getroffen veiligheidsbelangen in de huidige situatie: er is sprake van vermindering maar niet gehele opheffing van de aantasting van de internationale rechtsorde en sociaal-politieke stabiliteit.

Wat betreft de internationale rechtsorde blijft sprake van aantasting van de staatssoevereiniteit omdat delen van het grondgebied van Oekraïne militair bezet blijven door Rusland, waarmee de transformatie van dit land tot een democratische rechtsstaat binnen het gehele internationaal erkende grondgebied geblokkeerd blijft. Dit zal ook het Oekraïense toetredingsproces tot de Europese Unie bemoeilijken. Ook de naleving van internationale overeenkomsten wordt hierdoor blijvend geschonden. Tevens is het onwaarschijnlijk dat Rusland medewerking zal verlenen aan de berechting van oorlogsmisdadigers. Het op regels gebaseerde internationaal financieel-economisch bestel blijft ook aangetast worden, omdat een volledig herstel van de economische betrekkingen met Rusland niet te verwachten is en een deel van de sancties in stand zal blijven. Wel lijkt het effect af te nemen. Wat betreft de aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van de multilaterale instituties en internationale regimes zal bij de-escalatie de situatie vergelijkbaar worden met de huidige situatie (dus een aantasting). Normalisatie van de betrekkingen tussen het Westen en Rusland ligt tevens niet in het verschiep. De instabiliteit in de directe omgeving van Europa zal waarschijnlijk afnemen, maar dit hoeft niet meteen te leiden tot verdwijning van het risico. Een rancuneus en vijandig Rusland zal ook in de Kaukasus, op de Balkan (Servië), in het Midden-Oosten (Syrië en Iran) en in Afrika (Wagner Group) actief blijven om Westerse belangen te dwarsbomen.

Wat betreft de sociaal-politieke stabiliteit zal sprake zijn van een afname van de impact, maar deze zal niet geheel verdwijnen omdat het conflict tussen Rusland en Oekraïne blijft bestaan. Wel zal op termijn de factor 'angst' verdwijnen omdat de dreiging voor de eigen veiligheid aanzienlijk afneemt.

Ook wat betreft de overige veiligheidsbelangen is sprake van vermindering dan wel tenietdoen van de impact. De territoriale veiligheid is niet langer in het geding en keert terug naar de huidige situatie (dus met de beperking dat de digitale

ruimte aangetast zal blijven). Aantasting van de fysieke veiligheid verdwijnt wat betreft doden, zieken en gewonden omdat Nederlandse slachtoffers ten gevolge van de oorlog onwaarschijnlijk zijn. Wel kan er nog enige impact zijn wat betreft voedselprijzen ten gevolge van hogere energietarieven, maar te verwachten is dat deze minder zal worden dan in de huidige situatie. De economische veiligheid blijft gevolgen ondervinden, omdat de wederopbouw van Oekraïne grote financiële bijdragen zal vereisen uit het Westen. De aanvulling van aan Oekraïne geleverd militair materieel en munitie betekent dat ook het defensiebudget een nieuwe kostenpost krijgt, waarvoor het beschikbare geld uit de EU ontoereikend zal zijn. Mocht er een economische recessie ontstaan, dan is aantasting van het defensiebudget ook niet uit te sluiten. De-escalatie kan ertoe bijdragen dat de brede steun voor 'meer geld voor defensie' afbrokkelt. Tenslotte de ecologische veiligheid zal niet langer aangetast worden in geval van de-escalatie.

3.8 Conclusies

De meest vooraanstaande ontwikkeling binnen de dimensie 'militair' is de gezamenlijke Europese en Trans-Atlantische militaire steun aan Oekraïne. Het Westen toont een hoog niveau van cohesie en eensgezindheid ten aanzien van de oorlog in Oekraïne. Het is echter momenteel onduidelijk hoelang de steun zal aanhouden, wat mede wordt veroorzaakt door krimpende wapenvoorraden. De oplossing ligt vooral in het opvoeren van de productie door de defensie-industrie.

Naast wapenleveranties, draagt Nederland, samen met NAVO partners, ook bij aan het trainen van Oekraïense rekruten. De training die momenteel door Nederlandse militairen wordt gegeven aan Oekraïense militairen in het kader van *Operatie Interflex* heeft bovendien een positief effect op de moraal binnen de Nederlandse krijgsmacht. Daarnaast heeft de oorlog in Oekraïne geleid tot een versterking van de NAVO, de defensiesamenwerking in de EU (i.h.b. de financieringsprogramma's van de Europese Commissie) en in vele Europese landen tot een verhoging van het defensiebudget. De vraag is echter hoe lang dit volgehouden gaat worden, mede met het oog op de verwachte economische recessie.

De ontwikkelingen binnen de dimensie 'militair' hebben impact op alle andere dimensies omdat de oorlog de bepalende factor is in het conflict Rusland-Oekraïne. De Russische aanval op Oekraïne heeft geleid tot ernstige verstoring van de relaties tussen het Westen en Rusland, met gevolgen op vele terreinen

(diplomatiek, economie, migratie, etc.). In die zin is de factor ‘militair’ de drijfveer voor de aantasting van de veiligheidsbelangen, zij het dat de gevolgen van de oorlog effecten teweegbrengen die hun eigen dynamiek kennen, zoals sancties of opvang van vluchtelingen. Onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de impactbeoordeling vanuit de dimensie ‘militair’, zowel voor de huidige situatie als de escalatie en de-escalatie toekomstbeelden.

Tabel 3 Overzicht impact nationale veiligheid – militair

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	↓
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	+	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/-	↑	=
Fysieke veiligheid	Doden	+	↑	↓
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	+	↑	↓
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/-	↑	↓
Economische veiligheid	Kosten	+	↑	↓
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	↓
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	+/-	↑	↓
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	+/-	↑	↓
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	-	=/↑	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	↓

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	++	↑	↓
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	++	↑	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+	↑	↓
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	↑	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	+	↑	↓

4 Dimensie diplomatiek

Auteur: Tony van der Togt

4.1 Inleiding

De geopolitieke consequenties van de oorlog treffen niet alleen Oekraïne en de Oost-Europese regio, maar raken ook aan de fundamenteën van een op regels gebaseerde veiligheidspolitieke ordening, die het Westen dacht te hebben opgebouwd na het einde van de Koude Oorlog. Daarmee treft deze oorlog een aantal veiligheidsbelangen van Nederland, zijn bondgenoten en partners.

Enkele contouren vallen daarbij reeds in de huidige situatie te onderkennen, maar kunnen naarmate de oorlog langer duurt versterken en in toenemende mate rechtstreeks raken aan onze manier van leven, waar wij in het Europa van na de Tweede Wereldoorlog aan gewend waren geraakt. Zelfs wanneer de oorlog morgen zou eindigen, zal de wereldorde fundamenteel zijn veranderd. Dit geldt niet alleen voor het Westen en de eigen interne verhoudingen binnen NAVO en EU, maar ook voor het wereldtoneel, waar het de relaties betreft met de *Global South*. Hoewel een grote meerderheid van landen de oorlog heeft veroordeeld, heeft dit niet geleid tot een algeheel politiek isolement van Rusland en zijn er nog altijd meerdere landen, waaronder ook grotere als China en India, die een minder anti-Russische positie innemen of een zekere neutraliteit betrachten. Een lange termijn-oorlog of een verdere escalatie kan ertoe bijdragen dat landen steeds meer gedwongen worden tot positie te kiezen en hieraan praktische consequenties te verbinden. Breuklijnen kunnen verhard en bijdragen aan verdergaande blokvorming met politieke, militaire en economische gevolgen. Dit treft niet alleen de bilaterale relaties of de relaties tussen en binnen de blokken, maar ook het functioneren van internationale organisaties zoals de VN of de OVSE.

Hieronder wordt allereerst gezien hoe de diplomatieke dimensie van de oorlog nu al de Nederlandse veiligheidsbelangen raakt. Daarbij wordt ook gezien welke gevolgen kunnen worden verbonden zowel aan een langdurig voortduren van de huidige situatie als wat de consequenties kunnen zijn van escalatie dan wel de-escalatie van de oorlog.

4.2 Relevante ontwikkelingen

De Russische invasie van Oekraïne betekende een fundamentele aantasting van zowel de Europese veiligheidsordening als de internationale rechtsorde. Russische agressie is ook gepaard gegaan met oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.

De reacties van de internationale gemeenschap op de Russische inval waren verdeeld. De Westerse wereld (met VS en G7 voorop) kwam met steeds zwaardere economische en financiële sancties in diverse fasen in reactie op de Russische agressie en de aangekondigde annexatie van vier Oekraïense provincies. De sancties hebben geleid tot een diepgaande afkoppeling van de Russische economie van een groot deel van de wereld en een versterkte heroriëntatie van Rusland op niet-westerse landen, waaronder China. Moskou is hierbij slechts gedeeltelijk succesvol gebleken in het ontwijken van sancties in verband met de vrees bij landen als China, dat hun veel grotere belangen in de VS gevaar zouden kunnen lopen vanwege de extraterritoriale werking van de Amerikaanse sancties. Wel lijkt sprake van veelvuldig gebruik van andere routes om Rusland van o.a. dual-use technologie te voorzien via landen waartegen geen sancties gelden, zoals Kazachstan en Armenië (die met Rusland deel uitmaken van de Euraziatische Economische Unie).

Hoewel in de Global South afkeuring van de Russische agressie overheerste, zoals uit stemgedrag in de Algemene Vergadering van de VN is gebleken, blijven een aantal landen (ook grotere, zoals China en India) toch een relatief neutrale positie innemen en continueren een aantal Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen hun huidige relaties met Moskou met het idee dat dit niet hun oorlog is. Diplomatieke acties van de EU-lidstaten, de VS en Oekraïne om deze landen in het westerse kamp te trekken, hebben slechts beperkt resultaat gehad. Wel wordt het gedurende het verloop van de oorlog en de Russische dreiging met verdere escalatie steeds moeilijker voor deze landen om geen partij te kiezen. Ook India en China beginnen bezwaren te uiten en voor een land als Turkije wordt het ook problematischer te trachten een bemiddelende rol te blijven spelen. Iran heeft duidelijk gekozen voor ondersteuning van Rusland en ook Saoedi-Arabië wenst niet mee te gaan in Amerikaanse pogingen om via de OPEC de olieprijs laag te houden. Scheidslijnen lijken daarmee te verharderen, waarbij Rusland er alles aan doet om in de Global South in te spelen op antiwesterse en antikoloniale sentimenten.

De rol van internationale organisaties is uiteenlopend geweest, waarbij het steeds moeilijker is een voor alle partijen aanvaardbaar platform voor dialoog te vinden:

- De **VN-Veiligheidsraad** is verlamd vanwege de betrokkenheid van Rusland als permanent lid met vetorecht. Oekraïne poogt inmiddels om Rusland uit de Veiligheidsraad te verwijderen, hoewel dit praktisch onmogelijk is op basis van het huidige Handvest. De Secretaris-Generaal van de VN heeft slechts een beperkte bemiddelende rol kunnen spelen rond de graandeal en het veiligstellen van de kerncentrale van Zaporizhe.
- De **OVSE** is eveneens verlamd en speelt momenteel geen rol bij het zoeken naar een diplomatieke oplossing. Wel is het een van de weinige gremia waarbij Rusland formeel nog aan tafel zit. De gremia zouden eventueel in een later stadium kunnen worden gereactiveerd.
- De Raad van Europa heeft aan het begin van de Russische invasie in februari het land als lidstaat geschorst, waarna Moskou vervolgens zelf besloot uit deze organisatie te stappen. Dit betekent ook dat vanaf medio september geen nieuwe zaken tegen Rusland meer kunnen worden begonnen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Oude zaken worden nog wel behandeld, zoals de zaak tegen Rusland m.b.t. de verantwoordelijkheid voor het neerhalen van de MH-17.
- De **NAVO-Rusland Raad** speelt geen rol bij het zoeken naar een oplossing. Militaire contacten zijn er vooral tussen de VS en Rusland. Diplomatieke contacten van anderen dan de VS hebben slechts beperkt resultaat gehad: Turkije en Saoedi-Arabië wel (gevangenenruil en graandeal); Frankrijk en Duitsland niet.
- De **VS** spelen een leidende rol (ook binnen de **G-7**); de **EU** probeert een grotere rol te pakken en heeft met het kandidaat-lidmaatschap voor Oekraïne de nodige invloed, ook met het oog op toekomstige wederopbouw. Maar de EU blijkt vanwege eigen bureaucratie en interne tegenstellingen slechts langzaam in staat te zijn tot substantiële financiële en militaire ondersteuning van Oekraïne. Zo komt structurele begrotingssteun pas recent op gang en loopt de ondersteuning op defensiegebied slechts gedeeltelijk via het Europese Vredesfaciliteit, dat inmiddels ook op zijn grenzen stuit.

Inmiddels beginnen de sancties ook in het Westen hun tol te eisen. Dit komt tot uiting in hogere energieprijzen en oplopende inflatie. De Oekraïense economie staat op instorten en kan alleen met grote Westerse ondersteuning overeind worden gehouden. Hiermee komt ook de Westerse eenheid in toenemende mate onder druk te staan en groeit langzaam ook politiek verzet tegen de hoge kosten van de ondersteuning van Oekraïne en de gevolgen voor de eigen economie en bevolking.

4.3 Impact assessment huidige situatie

Het veiligheidsbelang dat in de huidige situatie het zwaarst wordt getroffen door de ontwikkelingen vanuit de diplomatieke dimensie betreft de internationale rechtsorde. De Russische agressie heeft de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne ernstig aangetast en ook de soevereiniteit van andere partnerlanden (zoals Moldavië) bedreigd. Hetzelfde geldt voor internationale rechtsregels, waaronder op het gebied van humanitair oorlogsrecht, die door zeer ernstige mensenrechtenschendingen, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid worden geschonden. De roep om verantwoording en mogelijke instelling van een tribunaal om deze oorlogsmisdaden te berechten zal ook in de toekomst een zware wissel trekken op de relaties met Rusland, zeker zolang het huidige regime aan de macht blijft. Tenslotte is ook de effectiviteit van multilaterale organisaties als de VN en de OVSE ernstig aangetast, en daarmee ook het vertrouwen in effectief optreden van deze multilaterale fora. Dit komt vooral voort uit het feit dat zij slechts een zeer beperkte (VN) ofwel geen (OVSE) rol hebben kunnen spelen bij deze crisis.

Daarnaast is vooral de economische en financiële schade van belang, zeker wanneer de oorlog nog langere tijd zal voortslepen. De kosten zullen als gevolg van de energiecrisis, oplopende inflatie en de toegenomen staatsschuld in de Eurozone een langdurig negatief effect hebben op de Nederlandse economie. Dit geldt des te meer indien de kosten van de verschillende sanctiepakketten en de steun aan Oekraïne op militair, financieel-economisch en humanitair gebied (waaronder opvang van vluchtelingen) nog langere tijd zullen doorlopen, zelfs wanneer de oorlog binnen enkele jaren tot een einde zou komen. Met de voortdurende vernietiging van Oekraïense infrastructuur door Rusland zal de rekening voor wederopbouw alleen maar verder oplopen. Het is daarbij nog maar de vraag in hoeverre deze kosten ook op Rusland verhaald kunnen worden. In ieder geval zal deze kwestie naast het vraagstuk van verantwoording voor oorlogsmisdaden ertoe bijdragen dat een normalisering van de relaties tussen Rusland en het Westen voorlopig nagenoeg uitgesloten zal zijn.

Vanuit de diplomatieke dimensie wordt de territoriale veiligheid slechts beperkt geraakt. Het betreft hier vooral de criteria integriteit van de positie van het Koninkrijk en de integriteit van de digitale ruimte, van zowel het Koninkrijk als bondgenoten. Als gevolg van de Russische inval in Oekraïne zijn de diplomatieke betrekkingen tussen Rusland en het Westen ernstig beschadigd. Er zijn diverse maatregelen genomen tegen Rusland vanwege de voortdurende agressie tegen

Oekraïne en de poging om vier Oekraïense provincies te annexeren. Dit omvat onder meer de uitwijzing van Russische inlichtingenofficiërs met diplomatieke status (gevolgd door Russische tegenmaatregelen op basis van reciprociteit). De digitale ruimte komt met name in het geding door desinformatiecampagnes en cyberaanvallen, hoewel dit in de praktijk in het huidige stadium beperkt is gebleven (zie voor een uitgebreider assessment het themahoofdstuk 'cyber').

Tenslotte is ook de sociaal-politieke stabiliteit in het geding. Als gevolg van de verslechterde diplomatieke betrekkingen met Rusland, probeert laatstgenoemde middels desinformatie ontzetting te bewerkstelligen. Ondanks dat dit effect momenteel nog erg beperkt is, net als de psychologische gevolgen van de oorlog op de Nederlandse bevolking, is het wel denkbaar dat bij een langdurige voortzetting van de huidige situatie dit wel degelijk zijn tol kan gaan eisen. De Clingendael Barometer Alert over het Ruslandbeeld van de Nederlanders laat momenteel nog brede steun voor de sancties zien, maar is een momentopname die over een jaar gemakkelijk anders kan uitvallen.¹³

4.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de diplomatieke dimensie

Bij een verdere escalatie van de oorlog zal Rusland naar verwachting verder geïsoleerd raken. Dit geldt des te meer wanneer het Kremlin besluit een tactisch nucleair wapen in te zetten. Mogelijk worden bij een horizontale, niet-nucleaire escalatie ook andere voormalige sovjet-landen betrokken, waaronder Belarus of Moldavië. Het is in een dergelijke situatie voorstelbaar dat de oorlog zich dan verder zou kunnen uitbreiden naar NAVO-grondgebied, wanneer landen als Polen of de Baltische staten al dan niet opzettelijk worden getroffen. In dat geval zou Artikel 4 mogelijk van het NAVO-verdrag mogelijk van toepassing zijn, zo niet ook Artikel 5. In een dergelijke situatie zou het conflict uiteindelijk toch nog kunnen resulteren in een rechtstreekse confrontatie tussen de NAVO en Rusland.

13 Christopher Houtkamp, Teun van der Laan, Monika Sie Dhian Ho & Bob Deen, [Ruslandbeeld van de Nederlanders kantelt en is minder gepolariseerd - Nederlanders kijken meer door een geopolitieke bril](#), Clingendael Barometer Alert, november 2022.

Met de eventuele (demonstratieve) inzet van een tactisch nucleair wapen door Moskou begeben we ons op onbekend terrein. De VS heeft in september jl. bij monde van Nationaal Veiligheidsadviseur Sullivan al laten weten dat een dergelijke inzet voor Rusland catastrofale consequenties zal hebben en dat de VS en hun bondgenoten hierop met een beslissende tegenreactie zullen komen. Sullivan heeft hierover ook achter de schermen contact gehad met zijn Russische tegenvoeters over wat deze reactie zou kunnen inhouden. Experts zijn van mening, dat deze reactie waarschijnlijk wel conventioneel zal zijn. Ook China heeft aangegeven dit niet aanvaardbaar te vinden, al is het niet geheel duidelijk wat Beijing dan zou doen. Een dergelijke escalatie zal ook tot grote onrust onder de bevolking in Europa leiden en mogelijk ook tot verdeeldheid tussen Europese staten. Ook voor het milieu kan een dergelijke escalatie gevolgen hebben, afhankelijk van de fall-out en de plaats van inzet. Naast de militaire reactie van de VS, zal Rusland in een dergelijk geval met nog zwaardere sancties rekening moeten houden en zal het voor niet-westerse landen moeilijker worden om geen partij te kiezen. Een wereldwijd isolement van Rusland zou het gevolg kunnen zijn, hoewel Moskou zal proberen ook hier Oekraïne de schuld te geven. Een dergelijk breed Russisch isolement zou nieuwe kansen kunnen bieden voor Westerse diplomatie, door banden aan te halen met landen die voorheen tot het Russische kamp behoorden of zich meer neutraal opstelden, zoals de BRICS-landen.

4.5 Impact assessment van escalatie

Bij een escalatie van de oorlog zullen de veiligheidsbelangen die in de huidige situatie al in het geding zijn nog sterker worden geraakt. Dit geldt allereerst voor de internationale rechtsorde die nog meer zal worden geschonden, waarbij het steeds moeilijker wordt een voorstelling te maken van een terugkeer naar de status quo ante. Ook de legitimiteit en effectiviteit van mondiale of regionale internationale organisaties zal verder worden aangetast. Alleen de NAVO en in zekere zin de EU zullen aan legitimiteit winnen, vooral wanneer zij erin zouden slagen cohesie te behouden en Rusland succesvol in te dammen.

Dat laatste zal bij een verdere escalatie van de oorlog ernstig worden bemoeilijkt. Dit geldt vooral in geval van uitbreiding van de oorlog naar partnerlanden als Moldavië of Georgië en al helemaal wanneer al dan niet opzettelijk het NAVO-grondgebied wordt getroffen. Een dergelijke situatie zou kunnen leiden tot een beroep van lidstaten op Artikel 4 van het NAVO-verdrag (consultaties met de bondgenoten) en bij verdere escalatie zelfs op Artikel 5. In dit laatste geval dreigt

de oorlog mogelijk alsnog uit te monden in een rechtstreekse confrontatie tussen de NAVO en Rusland. Dit kan ook leiden tot een aantasting van de territoriale integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied en een mogelijke bedreiging van de fysieke veiligheid van eigen diplomatieke missies en eigen militairen die in het kader van versterking van de Oostflank zich in de directe nabijheid van de oorlog bevinden.

De inzet van een tactisch nucleair wapen zou een gamechanger zijn, die op een reactie van de VS zal opleveren. Ook landen als China en India hebben reeds aangegeven nucleaire inzet onaanvaardbaar te vinden. De mogelijke internationale repercussies maakt deze kwestie voor Rusland tot een lastig dilemma. Mocht Moskou toch hiertoe overgaan, dan zal dit een nog veel groter politiek isolement van Rusland op het wereldtoneel leiden. Voor sommige landen die zich nu nog neutraal opstellen kan dit betekenen dat het Westen meer op hun medewerking mag rekenen, als het gaat om anti-Russische sancties.

Ook de economische veiligheid zal vanwege nieuwe sancties en hoge kosten bij escalatie versterkt worden getroffen, terwijl nu ook de ecologische veiligheid bij inzet van een nucleair wapen kan worden geraakt, afhankelijk van de plaats en aard van inzet van een tactisch nucleair wapen. Nieuwe vluchtelingenbewegingen zijn in een dergelijke situatie evenmin uit te sluiten.

Tenslotte zal bij escalatie de sociaal-politieke stabiliteit eveneens in sterke mate in het geding zijn, al naar gelang de reacties van de bevolking op Russische escalatie. Zeker bij inzet van een kernwapen zal grote onrust onder de bevolking kunnen ontstaan. Dit zal versterkt worden indien de fall-out zich ook over grote delen van Europa zou verspreiden. Wel zal er waarschijnlijk minder voedingsbodem zijn voor Russische desinformatie onder de bevolking, omdat duidelijk is dat Rusland hiervoor verantwoordelijk is. Verdeeldheid binnen met name de EU kan echter niet worden uitgesloten, vooral wanneer sommige partijen in het licht van de escalatie aandringen op onderhandelingen en een eind aan de gewelddadigheden (en daarmee ook een vermindering van de zware economische consequenties voor de eigen bevolking). Mocht die verdeeldheid zich manifesteren en effectief Europees beleid parten spelen, dan zal dit in eerste instantie tot uitdrukking komen in het criterium aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van multinationale instituties.

4.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de diplomatieke dimensie

Het is de vraag of een de-escalatie situatie (waarbij een deel van Oekraïne, waaronder de Krim, onder Russische controle blijft) ook zal leiden tot grotere regionale stabiliteit. Dit zal onder andere afhangen van hoe een dergelijke de-escalatie tot stand is gekomen en met name of dit op basis van een formele overeenstemming tussen de partijen is gebeurd. Het zou kunnen dat in een dergelijke situatie een aantal van de sancties worden afgeschaald, maar een volledige opheffing is onwaarschijnlijk zolang er geen echte vredesregeling is overeengekomen. Een tijdelijke regeling kan er ook toe leiden dat beide partijen een bestand gebruiken om te verversen en zich te herbewapenen, waarna de oorlog weer zal worden voortgezet. Verminderde Russische invloed in andere landen (zoals in de Zuidelijke Kaukasus) kan eveneens verdere instabiliteit met zich meebrengen.

De-escalatie kan ertoe leiden dat de druk vanuit met name een aantal Europese landen toeneemt om tot een alomvattende regeling met Rusland te komen, hoewel landen als Polen en de Baltische staten zich hiertegen zullen blijven verzetten (zoals ook nu al tegen elke vorm van dialoog met het huidige Russische regime). Het standpunt dat Kyiv inneemt is hierbij cruciaal, maar ook Zelensky zal rekening moeten houden met een achterban, waarvan na alles wat er is gebeurd weinig bereidheid tot concessies te verwachten valt (en van wie hij afhankelijk is voor steun bij de volgende presidentsverkiezingen in 2024). Verdeeldheid binnen de EU zal in een dergelijk geval kunnen toenemen en een diplomatieke uitweg in de weg staan. Het is overigens nog maar de vraag hoever Rusland bereid is te gaan bij de-escalatie, wanneer het regime zich verzwakt en vernederd ziet en zich binnenslands voor grote problemen gesteld ziet.

Maar ook in het meest gunstige geval zullen de gevolgen van de huidige oorlog nog lang doorwerken. Het is daarbij zeer de vraag of verantwoording zal worden afgelegd voor oorlogsmisdaden en wie de hoge kosten van Oekraïense wederopbouw zal gaan dragen. De economische consequenties zullen in ieder geval ook voor de Eurozone (en daarmee voor de Nederlandse economie) nog lang doorwerken. Ook valt niet te verwachten dat alle vluchtelingen zullen terugkeren naar Oekraïne.

4.7 Impact assessment van de-escalatie

Een aantal veiligheidsbelangen zal in het geval van de-escalatie in verminderde mate worden geraakt. Dit betreft ook de internationale rechtsorde, maar het valt niet te verwachten dat vraagstukken van verantwoording voor oorlogsmisdaden en het betalen van oorlogsschade zich gemakkelijk laten oplossen.

Hoewel mogelijk een aantal sanctiemaatregelen kan worden afgeschaald, zullen bij het ontbreken van een alomvattende vredesregeling de kosten voor de eigen economie (blijvend hoge energieprijzen, kosten voor wederopbouw, huisvesting vluchtelingen) nog lang doorwerken. Ook valt niet te verwachten dat de energierelaties met Rusland in de vroegere omvang zullen worden hersteld. Hiermee wordt de sociale en politieke stabiliteit weliswaar minder aangetast in vergelijking tot de huidige situatie, maar zijn nieuwe spanningen niet uit te sluiten.

Wel zal de bedreiging van de territoriale integriteit van het NAVO-grondgebied gedeeltelijk afnemen. De uitzondering hierop is de aantasting van de digitale ruimte, waar de impact juist kan toenemen. Rusland kan door het wegvallen van de militaire dimensie van de oorlog zich meer gaan richten op hybride oorlogsvoering, waaronder door middel van cyberaanvallen en desinformatie-campagnes. Verder kan het wegvallen van Russische invloed op de langere termijn toch tot grotere instabiliteit leiden in partnerlanden, zoals in de Zuidelijke Kaukasus, waarop de EU dan een antwoord zal moeten hebben.

Voor de Global South kan de-escalatie betekenen dat voor een oplossing weer meer naar de partijen zelf (en hun eventuele bondgenoten) wordt gekeken en dat er minder aanleiding bestaat deze oorlog te beschouwen als iets dat ook hen direct aangaat. Mogelijk kunnen de VN (en wellicht de OVSE) een nieuwe rol krijgen bij verdere onderhandelingen en daarmee een deel van hun legitimiteit herwinnen.

4.8 Conclusies

De internationale rechtsorde is ernstig geschonden door de Russische agressie tegen Oekraïne met oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid tot gevolg. Het is nog maar de vraag of met het huidige regime in Moskou enige vorm van terugkeer naar het respecteren van internationale rechtsregels kan worden bewerkstelligd. Ook de legitimiteit van multilaterale instellingen

als de VN en de OVSE staat hierbij ter discussie vanwege het ontbreken van enige invloed op het beëindigen van de oorlog. De territoriale veiligheid van het NAVO-bondgenootschap lijkt alleen serieus te worden bedreigd in het geval van een verdere escalatie.

De oorlog in Oekraïne heeft op diplomatiek gebied geleid tot een harde confrontatie tussen Rusland en het Westen, waarbij het Westen inzet op politieke isolatie en steeds hardere economische sancties (die leiden tot een verregaande ontkoppeling van de Russische economie). Ook de relaties tussen Rusland en de landen van de Global South (inclusief China en India) veranderen, maar alleen in het geval van verdere (nucleaire) escalatie valt te verwachten dat Rusland in een volledig politiek isolement op het wereldtoneel zal raken. Momenteel heeft Rusland nog weten te bereiken, dat met name landen in de Global South zich afzijdig houden en weet het in beperkte mate en tegen hogere kosten via parallelle importen een deel van de westerse sancties te ontwijken.

Net als in de militaire dimensie, zullen de economische gevolgen van de oorlog nog lang doorwerken vanwege de hoge kosten voor wederopbouw, herbewapening, gestegen energieprijzen en de noodzaak ook op langere termijn Oekraïense vluchtelingen te moeten opvangen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de sociale en politieke stabiliteit van Nederland en EU-lidstaten, met name wanneer enige de-escalatie plaatsvindt en de bevolking minder bereid blijkt om grootschalige steun aan Oekraïne door te zetten. In een dergelijke situatie moet ook rekening worden gehouden met hernieuwde Russische desinformatie om verdeeldheid binnen de eigen bevolking en binnen EU/NAVO aan te wakkeren.

Tabel 4 Overzicht impact nationale veiligheid – diplomatiek

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	↓
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	+	↑	↓
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/-	↑	↓
Fysieke veiligheid	Doden	-	↑	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/-	↑	↓
Economische veiligheid	Kosten	+	↑	↓
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	↓
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	+/-	↑	↓
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	+/-	↑	↓
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	+	↑	↓
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	↓

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	++	↑	↓
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	++	↑	↓
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+	↑	↓
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	↑	↓
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	+	↑	↓

5 Dimensie economisch

Auteur: Rem Korteweg

5.1 Inleiding

De oorlog in Oekraïne heeft significante gevolgen voor de ontwikkelingen in de economische dimensie. Hiervan zijn de oplopende energiekosten, inflatie en de gevolgen die dit heeft voor de Nederlandse en de bredere Eurozone economie de belangrijkste. Dit wordt in heel Europa gevoeld: burgers betalen significant meer voor hun gasrekening, de literprijzen aan de pomp zijn gestegen en de prijzen in de supermarkt zijn fors opgelopen. Structureel hoge energieprijzen tasten bovendien het verdienvermogen van de Nederlandse en Europese economie aan, waarbij het risico op het ontstaan van een recessie en een nieuwe Europese schuldencrisis reëel is. Maar er is ook een groot aantal effecten die in mindere mate rechtstreeks gevoeld worden door de bevolking. Hier zijn onder meer de kosten die samenvallen met de opvang van de Oekraïense vluchtelingen, de hoge defensiekosten en de kosten die verband houden met verminderde afzetmarkten onder te scharen.

5.2 Relevante ontwikkelingen

De oorlog in Oekraïne heeft grote economische gevolgen. Uiteraard in de eerste plaats voor de economie van Oekraïne zelf. De oorlog heeft geleid tot het wegvallen van grote delen van economische bedrijvigheid. Grote delen van de Oekraïense economie zijn stilgevallen, dan wel tijdelijk ontregeld. Los van de verwoesting die de oorlog in Oekraïne teweeg heeft gebracht, zijn verschillende exportsectoren stilgevallen, al dan niet doordat de energievoorziening en exportinfrastructuur een bewust doelwit van de Russische aanvallen zijn. Het heeft er onder meer toe geleid dat Oekraïense export van graan, tarwe, plantaardige oliën en bestanddelen voor kunstmest ontregeld is. Dit heeft geleid tot prijsstijgingen en krapte in de mondiale voedselvoorziening. Voor deze analyse is het met name belangrijk om te onderzoeken hoe de oorlog in Oekraïne de economische veiligheid van Nederland aantast.

Vanwege de economische schade aan het land geeft de Europese Unie financiële steun aan Oekraïne. Nederland geeft bilateraal – maar ook via de NAVO en de Europese Unie – militaire steun aan Oekraïne. Dit leidt tot een uitputting van bepaalde Nederlandse militaire voorraden (zoals munitie, maar ook wapensystemen) dat aangevuld zal moeten worden. Daarnaast heeft de oorlog ertoe geleid dat het Nederlandse defensiebudget zal stijgen. Voor Nederland en de Europese Unie zijn de directe gevolgen ook toegenomen kosten voor de opvang van vluchtelingen, en moet op de langere termijn rekening gehouden worden met flinke kosten voor de wederopbouw van Oekraïne.

De Europese Unie heeft economische sancties ingesteld tegen de Russische Federatie. Het gaat hier onder andere om een import stop op verschillende Russische grondstoffen, zoals kunstmest, metalen, en steenkool. Het Russische besluit om de contractvoorwaarden voor gasleveranties eenzijdig te wijzigen leidde al eerder tot een terugval in de import van Russisch gas dat volgde op de Europese ambitie om de import van Russisch gas drastisch te verminderen. Daarnaast is op 5 december 2022 een boycot op de import van Russische olie dat per tankerschip wordt vervoerd van kracht geworden. De gevolgen van deze maatregelen zijn stijgende energieprijzen en inflatie, oplopende overheidstekorten, de noodzaak van investeringen in de Europese energie-infrastructuur – bijvoorbeeld in de aanschaf van LNG import-terminals of het aangaan van meerjarige LNG contracten – en renteverhogingen. Hoewel er op dit moment nog geen sprake is van een recessie in de Eurozone, neemt de kans hierop toe naarmate deze omstandigheden langer duren. Op 5 februari 2023 wordt een boycot op Russische olieproducten van kracht. Het gaat hier met name om diesel. Deze boycot kan bijdragen aan verder oplopende energieprijzen, en vanwege de centrale rol die diesel speelt in de landbouw en logistiek, een inflatie-verhogend effect hebben.

De Nederlandse en Europese economie wordt in tweede instantie ook geraakt door het vertrek van Westerse bedrijven uit Rusland, doordat zij op Russische “zwarte lijsten” worden geplaatst als tegensanctie en doordat de voorraad of intellectueel eigendom van buitenlandse bedrijven in sommige gevallen wordt genationaliseerd. Ook heeft de G7 de MFN-status van de Russische federatie ingetrokken. De afnemende export, nationalisaties en kosten geassocieerd met het verplaatsen naar alternatieve markten, leiden tot afschrijvingen van Westerse bedrijven. Het bevriezen van Russische centrale banktegoeden en het sanctioneren van verschillende Russische banken door ze uit te sluiten van het SWIFT betalingssysteem heeft ook gevolgen voor Europese en Nederlandse

financiële dienstverleners. Hetzelfde geldt voor het sanctioneren van verschillende vermogende Russen en oligarchen.

Deze ontwikkelingen gaan op de langere termijn de Nederlandse en Europese economieën tastbaar veranderen. De voorwaarden waaronder de Europese sancties opgeheven zullen worden zijn niet eenduidig of makkelijk te realiseren. Het is daarom te verwachten dat de sancties geruime tijd actief zullen zijn. Het Europese besluit om zo min mogelijk Russisch gas te importeren zal de economische betrekkingen met Rusland blijvend veranderen. De belangrijkste effecten van de oorlog zijn zichtbaar in de energiesector. Maar deze sector is bepalend voor een groot gedeelte van de Nederlandse economie. Ondanks het feit dat de afhankelijkheid van de EU van Russische energie sterk zal verminderen, is het te verwachten dat energieprijzen structureel hoog zullen blijven, zeker in vergelijking met de Amerikaanse of Chinese economie. In de VS hebben Amerikaanse bedrijven gegarandeerde en relatief goedkope toegang tot binnenlandse olie en gas voorraden. Voor China geldt dat het Russische olie- en gasleveranties tegen een gereduceerde prijs kan importeren. Hierdoor zal de Europese Unie en Nederland in de komende jaren minder aantrekkelijk worden voor energie-intensieve sectoren.

Ook zal Rusland economisch afhankelijker worden van China, waardoor een zekere mate van economische ontkoppeling tussen Europa en Rusland zal plaatsvinden. Niet langer zal Europa de belangrijkste afzetmarkt zijn voor Russische olie en gas. De Russische economie – die voor het belangrijkste deel gebaseerd is op de export van natuurlijke grondstoffen – zal zich steeds meer richten op het voldoen van de vraag naar grondstoffen uit China. In ruil zal China zijn hoogwaardige producten steeds meer kunnen afzetten in Rusland. In 2022 is de waarde van de wederzijdse handel met 30% gestegen. Maar de ontkoppeling betreft ook financiële dienstverlening. De Renminbi zal een belangrijker betaalmiddel worden voor Russische export naar China en vice versa, en Russische banken zullen overstappen op de Chinese variant van het SWIFT betalingssysteem. Daarnaast zal de Chinese regering pogen de eigen economie minder afhankelijk te maken van het Westen, net als in de EU, de Verenigde Staten en de G7 meer aandacht zal gaan naar het verminderen van economische afhankelijkheden met China. Deze ontwikkeling zal de blokvorming in het wereldhandelssysteem versterken, hetgeen gepaard zal gaan met toenemende kosten en mogelijke geopolitieke spanningen.

Het is de vraag in hoeverre de klimaatdoelstellingen gerealiseerd of vertraagd zullen worden door de oorlog in Oekraïne. Hoewel in Europa de energietransitie een extra impuls is gegeven, is op de korte termijn de mondiale vraag naar kolen gestegen. Welke effecten dit gaat hebben op de langere termijn is nog onduidelijk.

5.3 Impact assessment huidige situatie

Er is voor gekozen om economische veiligheid als aparte dimensie te behandelen in de analyse. Maar het is ook een nationaal veiligheidsbelang. De ‘economische dimensie’ gaat om specifieke ontwikkelingen van economische aard gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Bij ‘economische veiligheid’ gaat het om de vraag hoe die ontwikkelingen doorwerken op de nationale veiligheid. Te denken valt aan de impact op de vitaliteit van de economie. Het veiligheidsbelang ‘economische veiligheid’ wordt nadrukkelijk geraakt door de ‘economische dimensie’ van de oorlog.

De kosten van de oorlog in Oekraïne zijn voor Nederland hoog. Hierbij gaat het met name om de sterk gestegen energiekosten. Deze raken Nederlandse burgers, maar werken ook door op de vitaliteit van de Nederlandse economie. Daarnaast hebben de sanctie-pakketten sterke negatieve gevolgen voor de Nederlands-Russische handel, en leidt de oorlog tot oplopende defensiekosten voor Nederland. Het reëel inkomen van Nederlandse burgers wordt negatief aangetast, de kans op een recessie is aannemelijk en de druk op werkgelegenheid zal toenemen.

Als gevolg van de stijgende energieprijzen en oplopende inflatie kunnen Nederlandse burgers in betalingsproblemen komen. Energiearmoede zal toenemen. Als de huidige situatie voortduurt is het aannemelijk dat het aantal ernstig zieken – met fysieke of mentale klachten – zal toenemen, onder meer omdat mensen die mentale druk en stress ervaren als gevolg van financiële problemen minder gezond leven, dan wel omdat toegang tot bepaalde zorg te duur wordt. De druk op de gezondheidszorg zal eveneens toenemen door stijgende kosten, waardoor in het ergste geval de huidige kwaliteit van zorg niet meer gegarandeerd kan worden. Uit onderzoek blijkt dat een economische recessie ook gezondheidseffecten heeft en dat psychische klachten toenemen. In algemene zin komt hierdoor de fysieke veiligheid in het geding. Hoewel dit nu

nog niet acuut speelt, neemt het risico hierop toe naarmate de huidige situatie langer blijft duren.

De sociale en politieke stabiliteit wordt eveneens nadrukkelijk geraakt door de economische gevolgen van de oorlog. Door stijgende (energie)kosten vallen bepaalde maatschappelijke voorzieningen buiten het bereik van burgers. Ook is de sociaalpsychologische en sociaal-maatschappelijke impact significant. Enerzijds vloeit dit voort uit de financiële problemen die ontstaan en tot sociaal-maatschappelijke onrust en frustratie kunnen leiden. Anderzijds kan dit zich uiten in demonstraties en protesten wanneer het beeld ontstaat dat de overheid niet in staat is om de financiële problemen van burgers te adresseren. Stakingen om hogere salarissen ter compensatie van de oplopende kosten af te dwingen zijn voorstelbaar. Deze kunnen ook een sociaal-maatschappelijk ontregelend effect hebben. Daarmee tasten de ontwikkelingen binnen de economische dimensie van de oorlog ook de sociale en politieke stabiliteit aan.

Tot slot wordt de internationale rechtsorde en stabiliteit – met name op financieel en economisch vlak – negatief aangetast. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de stabiliteit van de Eurozone (in zoverre als de Eurozone een internationaal monetair systeem is). Een langdurige recessie kan verstrekkende gevolgen hebben. Oplopende overheidsschulden om de hogere kosten te compenseren in zwakkere lidstaten, in combinatie met hogere ECB rentes om de inflatie te beteugelen kunnen een nieuwe schulden crisis tot stand brengen. Met de verschillende sanctiepakketten die zijn afgekondigd door de landen van de G7 tegen Rusland, een G20 economie, wordt ook het functioneren van het internationaal handelssysteem aangetast. Vanwege de grote rol die Rusland speelt als exporteur van olie en gas, en de Europese zoektocht naar alternatieve bronnen, is er ook sprake van een ontregeling van de internationale energiemarkt. De stabiliteit van de economie van het aan de EU grenzende Oekraïne is zeer ernstig aangetast. Daarnaast zijn er zorgen om Moldavië. Zonder significante financiële en economische steun voor beide landen zou hun stabiliteit zeer ernstig aangetast worden. Mochten de tarwe- en graanprijzen hoog blijven, dan valt niet uit te sluiten dat de stabiliteit van landen in Noord-Afrika ook in het geding komt, met alle gevolgen van dien voor migratiebewegingen. Het is goed om te herinneren dat de ‘Arabische Lente’ in 2011 ook begon met een graancrisis.

5.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de economische dimensie

In een escalatie toekomstbeeld worden economische sancties verder verzwaaard. Hoewel er al forse sancties op de Russische economie zijn geplaatst, is het voorstelbaar dat de G7 zogeheten ‘secundaire sancties’ zal inzetten om neutrale landen – zoals India en in zekere zin China – te bewegen om de handelsbetrekkingen met Rusland te herzien en de economische druk op Rusland te verhogen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de Nederlandse en Europese economie. Het Russische besluit om de gaskraan verder dicht te draaien en de olieleveranties (ook via pijpleiding) stop te zetten verhoogt de druk op Europese economieën. Enerzijds heeft dit een prijsopdrijvend effect en anderzijds bemoeilijkt dit de Europese zoektocht naar alternatieve bronnen. In een context waar China zijn zero-Covid beleid heeft herzien en de Chinese vraag naar LNG toeneemt, kan dit leiden tot schaarste op de internationale gasmarkt en hogere prijzen of zelfs tekorten in Nederland en Europa. Een grote toestroom van vluchtelingen uit Oekraïne na de inzet van een kernwapen zal leiden tot extra druk op de Nederlandse maatschappij en publieke voorzieningen. De verhoogde Russische inzet van cyberwapens of anderszins saboterende acties tegen Nederlandse of Europese vitale infrastructuur kan een ontregelend effect hebben op de Nederlandse economie. Russische desinformatiecampagnes, waarbij reeds bestaande trends van energie-armoede wordt ingezet en misbruikt, worden verhevigd.

5.5 Impact assessment van escalatie

In geval van escalatie van de oorlog in Oekraïne wordt de economische veiligheid in nog grotere mate geraakt dan in de huidige situatie het geval is. De kosten als gevolg van de oorlog nemen langs alle hierboven genoemde facetten toe. In het bijzonder gaat het om een (structureel) hoge energieprijis, met eventuele uitschieters in de vorm van gas – en/of diesel-tekorten. Door secundaire sancties krimpen afzetmarkten voor Europese en Nederlandse producten. Dit kan leiden tot bedrijfssluitingen. De hoge energieprijzen tasten het verdienvermogen van Nederland aan en de kans op een (langere) eurozonecrisis groeit doordat overheidsschulden groeien en rentes oplopen. Stagflatie vormt een wezenlijk risico voor de Eurozone (en Nederlandse) economie.

Als gevolg van een verslechtering van de economische situatie zal ook de sociale en politieke stabiliteit zwaarder geraakt worden bij escalatie. Indien Rusland besluit om de gasexport naar Europa (met name naar Duitsland) tot nul te reduceren, zal de druk toenemen op de Nederlandse overheid om gasextractie uit het Groninger gasveld te verhogen. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust en protestacties, zeker wanneer Russische desinformatiecampagnes hierop inspelen. Haatcampagnes en fysieke belemmeringen van publieksfunctionarissen zijn niet uitgesloten. Naarmate deze situatie langer duurt, zal het ook bijdragen aan een klimaat van angst en intimidatie. Op individueel vlak zal een escalatie van de oorlog leiden tot grotere financiële zorgen onder een grotere groep mensen die meer zal verwachten van de overheid. Ook dit kan tot meer maatschappelijke onrust leiden.

De fysieke veiligheid komt hierdoor ook in toenemende mate in het geding. Individuele financiële problemen onder een grotere groep mensen nemen toe, hetgeen zal leiden tot meer psychische, mentale en mogelijk fysieke klachten onder een deel van de bevolking.

In geval van escalatie kan ook de territoriale veiligheid geraakt worden. Door de inzet van Russische sabotageactiviteiten of cyberaanvallen kan er sprake zijn van aantasting van de integriteit van de digitale ruimte. Het is de vraag of dit ook leidt tot aantasting van het bondgenootschappelijk grondgebied in NAVO-verband. Protesten of demonstraties bij Nederlandse (en andere Europese ambassades) als gevolg van het instellen van secundaire sancties zijn niet uitgesloten.

De verslechterde economische situatie leidt tot aantasting van de Eurozone, en daarmee van de internationale stabiliteit op financieel-economisch vlak. De inzet van een kernwapen zal de wereldeconomie schade toebrengen en tast de multilaterale samenwerking verder aan. Paradoxaal genoeg kan escalatie van de oorlog in Oekraïne er ook toe leiden dat landen als China en India zich distantiëren van Rusland. Het is dan niet ondenkbaar dat als gevolg daarvan Rusland uit de G20 wordt gezet, waarna dit platform mogelijk beter in staat is om afspraken te coördineren om de internationale economische gevolgen van een escalerende oorlog het hoofd te bieden. Net zoals de G20 in gezamenlijkheid optrad tijdens de mondiale financiële crisis in 2008. Bovendien kunnen als gevolg van de verschuivende internationale verhoudingen protesten uitbreken bij Nederlandse ambassades of consulaten in deze landen, of Nederlandse diplomaten worden uitgezet uit onvrede van de genomen maatregelen.

5.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de economische dimensie

Indien er de-escalatie van de oorlog plaatsvindt, zal de economische druk afnemen, maar niet geheel verdwijnen. Dat komt met name doordat de handelsbetrekkingen met Rusland niet genormaliseerd worden, en daarmee de krapte op de energiemarkt blijft bestaan. Europa en Nederland keren zich blijvend af van Rusland als energieleverancier. Ook is niet duidelijk wanneer de economische sancties worden afgebouwd. De risico's voor de economische veiligheid zijn daarmee niet weggenomen. Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met de wederopbouw van Oekraïne en de kosten die daarmee gepaard gaan. Die kosten zullen aanzienlijk zijn en voor een belangrijk deel gedragen worden door de EU en zijn lidstaten. De druk op Nederlandse publieke voorzieningen door Oekraïense ontheemden vermindert, maar is niet weg omdat de verwachting is dat een aanzienlijk deel van de migranten ervoor zal kiezen om zich (permanent) te vestigen in Nederland.

5.7 Impact assessment van de-escalatie

Ondanks dat er sprake is van de-escalatie zijn verschillende nationale veiligheidsbelangen nog steeds in het geding. De economische veiligheid wordt nog aanzienlijk geraakt. Door het (tijdelijk) ophouden van de vijandelijkheden vindt er mondiale economische ontspanning plaats. De “onzekerheidspremie” die betaald wordt op internationale markten is daardoor lager. Dat is goed nieuws voor de Nederlandse economie. Maar de defensiekosten blijven hoog; om de Nederlandse krijgsmacht te versterken en om het Oekraïense leger te versterken en op te bouwen. De gasprijzen zullen hoog blijven en er zal nog altijd gezocht dienen te worden naar alternatieve energiebronnen. De energietransitie wordt onverminderd voortgezet, met alle kosten van dien. Het prijseffect zal afnemen en de inflatie zal minder zijn, waardoor de impact minder ernstig is dan in de huidige situatie. Hoge energieprijzen raken het verdienenvermogen van Nederland. Bovendien blijven structureel hoge energieprijzen aannemelijk en deze kunnen ertoe leiden dat energie-intensieve industrieën uit Nederland vertrekken. De vitaliteit van de economie zal daardoor weliswaar minder aangetast worden dan tijdens de oorlog, maar economisch herstel (en omvorming) kost tijd. Een structurele verandering van de economie is noodzakelijk om de weerbaarheid te vergroten.

De fysieke veiligheid wordt minder, maar nog steeds, aangetast. De verwachting is dat de energiekosten hoog zullen blijven, waardoor toegang tot bepaalde voorzieningen moeilijk zal blijven. Ook de mate waarin de gezondheidszorg naar behoren kan functioneren kan beïnvloed worden. Na verloop van tijd zal de situatie normaliseren en zullen de kosten afnemen.

Op het gebied van de sociaal-politieke stabiliteit is de impact moeilijk in te schatten. Het is afhankelijk van de mate waarin bedrijfssluitingen hebben moeten plaatsvinden als gevolg van de economische impact van de oorlog. De oorlog kan leiden tot een versnelling van de energietransitie, die eveneens gevolgen heeft voor het Nederlandse verdienvermogen en de arbeidsmarkt. De vraag is echter wel of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor deze transitie. Grote veranderingen (inclusief mogelijke omscholing) zijn te verwachten. Dergelijke economische aanpassingen gaan vaak gepaard met sociaal-maatschappelijke onrust. Vanwege de langdurige economische impact van de oorlog, waaronder de voorlopig structureel hoge gasprijzen, valt er eveneens maatschappelijke onrust te verwachten.

Op het vlak van de internationale rechtsorde en stabiliteit valt een volledige normalisatie van economische betrekkingen niet te verwachten tussen Rusland en het Westen. Een deel van de sancties blijft in stand, en Europa zal blijvend zijn handels/energiebetrekkingen met Rusland afbouwen. De economische relaties met China – dat gezien wordt als een stille vennoot van Rusland – worden bemoeilijkt. Hoewel het acute risico van een voedselcrisis is geweken, zijn landen om Nederland/ EU heen verzwakt, en blijven zij kwetsbaar op het gebied van governance en politieke stabiliteit.

5.8 Conclusies

De oorlog in Oekraïne brengt ook in de economische dimensie veel gevolgen met zich mee. Momenteel zijn er al aanzienlijke gevolgen te constateren, met name voortvloeiend uit de hoge energieprijzen en inflatie. Dit zal naar mate de oorlog voortduurt alleen maar sterker worden. In dit verband is de factor ‘tijd’ daarom essentieel: hoe langer de oorlog voortduurt, hoe meer de economische veiligheid in het geding komt. Dit vertaalt zich ook door in de gevolgen voor de sociale en politieke stabiliteit, en de fysieke veiligheid. Dit zal des te meer het geval zijn bij een escalatie van de oorlog in Oekraïne. Maar zelfs in geval van de-escalatie zullen de gevolgen voor de economische veiligheid blijvend en aanzienlijk zijn.

Tabel 5 Overzicht impact nationale veiligheid – economisch

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	=	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	-	=	=
Fysieke veiligheid	Doden	+/-	↑	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	+/-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	+	↑	=/↓
Economische veiligheid	Kosten	++	↑	=/↓
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	=/↓
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	-	=	=
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	+	↑	=
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	-	↑	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	↓

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	+	↑	=
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	+	↑	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+	↑	=
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	↑	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	+	↑	=

6 Dimensie spionage

Auteur: Kenneth Lasoen

6.1 Inleiding

Spionage is een strategische dreiging. Nederland is een aantrekkelijk doelwit voor spionage, in het kader van, maar zeker ook los van de oorlog in Oekraïne. In het verleden is door de Nederlandse veiligheidsdiensten, de AIVD en MIVD, al vaker gewezen op de offensieve activiteiten in Nederland door landen zoals Rusland, China, Iran, en Noord-Korea. De oorlog in Oekraïne heeft spionage door de Russische inlichtingendiensten op de spits gedreven. De reactie van het Westen op de invasie van Oekraïne heeft in Rusland het gevoel van een verhoogde dreiging vanuit het Westen en in het bijzonder de NAVO-landen doen toenemen. Daaruit volgt een grotere behoefte om de intenties van westerse landen te kennen, en om de politieke en publieke opinie te beïnvloeden.

De gevolgen van spionage voor de Nederlandse nationale veiligheid hangen sterk af van de vraag of deze inlichtingenactiviteiten succesvol zijn, welke informatie er wordt verkregen en hoe deze vervolgens wordt ingezet. Tegelijkertijd is het in de praktijk vaak lastig om een antwoord te vinden op deze vragen, juist door de verholde aard van spionage. In het geval van niet-succesvolle activiteiten zullen slechts een zeer gering aantal veiligheidsbelangen en criteria worden geraakt, maar is er wel steeds een latente dreiging aanwezig. Hierbij dient ook benoemd te worden dat inlichtingenactiviteiten meer omvatten dan spionage: ook inmenging is een activiteit waar buitenlandse inlichtingendiensten zich mee bezig houden, iets wat nauw raakt aan de dimensie ongewenste buitenlandse inmenging (zie hoofdstuk 8).

6.2 Relevante ontwikkelingen

Zoals het *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2* aangeeft, vormen de inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten van diverse landen een blijvende dreiging voor Nederland.¹⁴ Nederland is immers een belangrijke actor in internationale

14 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*, november 2022.

organisaties zoals de NAVO en de EU, in het kader waarvan door Westerse overheden voortdurend een veelheid aan informatie met elkaar wordt gedeeld. Dit betekent dat 'via' Nederland ook aan geheime informatie van andere overheden te komen is. Bovendien huisvest Nederland, en in het bijzonder Den Haag, een groot aantal internationale organisaties, waardoor het land een aantrekkelijk doelwit is voor spionageactiviteiten.

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn de mogelijkheden voor Moskou om spionage te bedrijven in het Westen via het werken met menselijke bronnen (HUMINT) ernstig verzwakt. In maart 2022 werden in Nederland 17 Russische inlichtingenofficiërs persona non grata verklaard¹⁵ met een ongekende golf van 350 inlichtingenofficiërs die door Westerse regeringen werden uitgewezen.¹⁶ Gemiddeld 20 tot 30 procent van het totale personeel van Russische diplomatieke instellingen in Nederland behoorde tot de militaire inlichtingendienst GRU of de inlichtingendienst buitenland SVR; vanaf het niveau van de attachés was dat ongeveer de helft.¹⁷ In totaal ging het om zo'n twintig personen, waarvan het overgrote deel dus werd uitgewezen. Als gevolg van de uitwijzingen werd fysiek contact met menselijke bronnen abrupt afgebroken en het is niet waarschijnlijk dat die in de nabije toekomst gemakkelijk kunnen worden hersteld. Maar er zijn uiteraard nog andere mogelijkheden om het contact met die bronnen te behouden.

Vanuit de Russische inlichtingendiensten zal daarom worden gezocht naar alternatieven voor het inlichtingenwerk dat eerst werd uitgevoerd vanuit de ambassade en dat door de uitwijzingen is verstoord. Men zal hoogstwaarschijnlijk pogen het eigen, bredere netwerk in te zetten waaronder het benutten van bondgenoten. Tevens zijn er nog enkele Russische diplomaten in Nederland actief, onder meer bij de hier gevestigde internationale organisaties als het International Criminal Court en de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. Het valt niet uit te sluiten dat bij die organisaties ook Russisch inlichtingenpersoneel is ondergebracht (zie in juni 2022 de uitzetting van een Russische inlichtingenofficier met een fictieve Braziliaanse identiteit

15 'Nederland zet 17 Russische diplomaten uit vanwege spionage', NOS, 29 maart 2022.

16 Het uitzetten van inlichtingenofficiërs is niet volledig toe te wijden aan de oorlog in Oekraïne. Deze beweging zat er al aan te komen voorafgaand aan het conflict, maar is er wel degelijk door versterkt.

17 Ben de Jong, 'Hoe opereren Russische inlichtingendiensten in Nederland?', *Clingendael Spectator*, 23 november 2022.

en bijbehorende papieren, die een stageplek had verworven bij het ICC¹⁸). Ook Russen daar werkzaam zonder agent te zijn kunnen nog steeds gemakkelijk onder druk worden gezet om inlichtingentaken uit te voeren. Dit geldt overigens niet alleen voor personen van Russische afkomst. Agenten zijn gespecialiseerd in het rekruteren van insiders om intern schadelijke activiteiten uit te voeren, een fenomeen dat bekend staat als de *insider threat*.

Tegelijkertijd leidt deze situatie er ook toe dat cyberspionage activiteiten toenemen. Zo waarschuwt de Finse veiligheids- en inlichtingendienst SUPO voor mogelijk verhoogde Russische digitale spionageactiviteiten omwille van het gebrek aan HUMINT. Ook vanwege de westerse sancties wil Rusland inlichtingen vergaren over de ontwikkeling van hoogwaardige technologie of via dekmantelbedrijven sancties ontwijken. Zo waarschuwde de MIVD in oktober nog dat er een geïnstitutionaliseerd systeem bestaat in Nederland van tientallen bedrijven om technologie te kopen voor militaire doeleinden.¹⁹

Deze problematiek focust uiteraard vooral op de inlichtingenactiviteiten door Rusland. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat Oekraïne evenzeer inzet op het verkrijgen van (voor)kennis in verband met de houding en de intenties van zowel voor- als tegenstanders ten overstaande van hun belaagde staat. De Oekraïense geheime dienst treedt assertiever op ten behoeve van zijn bereik en op het beïnvloeden van de publieke opinie en de politiek in het buitenland, als onderdeel van de zelfverdediging.

6.3 Impact assessment huidige situatie

Spionage zet de territoriale veiligheid van Nederland permanent onder druk. De internationale positie van Nederland krijgt te lijden onder de verstoring van zijn diplomatieke betrekkingen als gevolg het uitwijzen van Russische inlichtingenofficieren die veelal opereren onder de dekmantel van ambassadepersoneel. Rusland zal in reactie Nederlands ambassadepersoneel uitwijzen, zoals eerder al is gebleken. Mocht blijken dat Rusland met relatief gemak via Nederlandse kanalen informatie weet te verkrijgen, dan kan dit

18 [‘AIVD verstoort activiteiten Russische inlichtingenofficier richting Internationaal Strafhof’](#), AIVD Nieuwsbericht, 16 juni 2022.

19 Johan Leupen & Jan Fred Wijnen, [‘Inlichtingendienst waarschuwt Nederlandse techsector faciliteert Poetins oorlog’](#), *Financieel Dagblad*, 28 oktober 2022.

bovendien leiden tot een verminderd vertrouwen in Nederland onder EU en NAVO partners, wat de informatiedeling en de internationale inlichtingensamenwerking negatief zal beïnvloeden. Nederland komt dan mogelijk in een geïsoleerde positie te staan binnen deze gremia. Het kan er bovendien voor zorgen dat Rusland Nederland kan dwarszitten door buitgemaakte informatie over buitenlandbeleid te gebruiken voor het frustreren van de Nederlandse agenda. In hoeverre dit daadwerkelijk plaats zal vinden hangt mede af van het soort informatie dat wordt verkregen en hoe. Het gaat echter niet alleen om het verkrijgen van informatie. De casus met CDA'er Van der Linden laat zien dat Russische beïnvloeding van Nederlandse volksvertegenwoordigers ook het vertrouwen in Nederland kan schaden.

Naast de klassieke spionage, blijft de digitale ruimte een preferentieel operatiedomein voor politieke en vooral economische spionage. Cyberspionage en desinformatiecampagnes zijn al geruime tijd zichtbaar in de Nederlandse samenleving. Er is geen intensivering van deze activiteiten geconstateerd sinds het begin van de oorlog in Oekraïne, maar dit kan snel veranderen waardoor de dreiging tegen de digitale integriteit van Nederland onverminderd hoog is. Het is denkbaar dat Russische (cyber)spionageactiviteiten zijn er onder meer op gericht om toegang te verkrijgen tot Nederlandse IT netwerken en informatiesystemen. Niet alleen die behorende tot de Rijksoverheid, maar ook tot vitale aanbieders en kennisinstellingen. Ook EU en NAVO bondgenoten hebben momenteel te kampen met een aantasting van de integriteit van hun digitale ruimte vanuit Rusland. Vooral Oost-Europese landen zijn hier slachtoffer van. Dit vormt dus zowel een directe als een indirecte dreiging.

Het risico op fysieke schade en zelfs doden en/of gewonden is altijd aanwezig bij spionageactiviteiten. Spionage is op zichzelf niet dodelijk, maar de gevolgen ervan kunnen dat wel zijn. Bijvoorbeeld het onderscheppen van informatie over wapenleveranties, om die vervolgens in Oekraïne aan te grijpen, kan indirect tot een verlies van mensenlevens leiden. Spionage kan gepaard gaan met geweld: zeker nu de sfeer in het kader van de oorlog in Oekraïne grimmiger is geworden, neemt de kans hierop toe. Anderzijds kan (cyber)spionage leiden tot een verstoring van (IT) netwerken die tevens worden gebruikt in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, met mogelijk slachtoffers als gevolg.

Het *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2* legt de nadruk op de zorgwekkende mate waarin de economische veiligheid van Nederland geconfronteerd wordt met de dreiging van vooral China en Rusland. Russische inlichtingenactiviteiten gelieerd

aan de oorlog in Oekraïne zullen voor een deel gericht zijn op het behouden van toegang tot (kennis over) hoogwaardige technologie in het licht van de opgelegde sancties. Onderdeel hiervan is ook een in Nederland actief netwerk van dekmantelbedrijven gericht op het inkopen van technologie voor militaire doeleinden. Alhoewel mogelijk ten bate van Russische bedrijven en operaties, zal dit niet direct leiden tot kosten voor Nederland. Op de lange termijn kan dit echter wel significante effecten hebben, bijvoorbeeld via reverse engineering, eigen productie en vervolgens het op de markt brengen van de producten, waarmee Rusland onderzoek en ontwikkelingskosten weet over te slaan en Nederlandse bedrijven een afzetmarkt verliezen. Inlichtingenactiviteiten dragen mogelijk bij aan het ontstaan of verder in stand houden van (strategische) afhankelijkheden. In deze context moet ook gewaarschuwd worden voor de zogenaamde *insider threat*: het instrumentaliseren van vertrouwde personeelsleden om bewust of onbewust gevoelige gegevens en bedrijfsgeheimen te compromitteren. Daardoor geldt tegelijkertijd dat een toename in Russische cyberspionage activiteiten een beslag zal leggen op schaarse capaciteit bij de verschillende overheidsdiensten die zich hiermee bezighouden. Ook eventuele aanvullende beschermingsmaatregelen bij overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven brengen extra kosten met zich mee.

Spionageactiviteiten kunnen, indien succesvol, ook de sociaal-politieke stabiliteit, en in het bijzonder de democratische rechtstaat, aantasten. Momenteel zijn de activiteiten echter niet van een dusdanige omvang dat het functioneren van de democratische rechtsstaat wordt bedreigd. Succesvolle (cyber)spionageactiviteiten kunnen op de volgende manier de democratische rechtsstaat aantasten:

- Een verlies van vertrouwen in de overheid wanneer de perceptie ontstaat dat de overheid niet in staat is om zichzelf en de maatschappij te beschermen.
- Integriteitsschendingen in instanties verbonden aan de democratische rechtsstaat (rekrutering).
- Beïnvloeden van politiek en maatschappij.
- Het gebruik van middelen spionage verkregen informatie kan leiden tot een belemmering van het functioneren van de democratische rechtsstaat. Hierbij valt onder mee te denken aan een afnemend vertrouwen onder de bevolking in de politiek en de rechtsstaat.

Daarmee verbonden vormt de druk op de sociaal-maatschappelijke integriteit een gevaar. De maatschappelijke stabiliteit zal aangetast worden indien Russische spionageactiviteiten en de gevolgen hiervan zichtbaar worden, dan

wel als beïnvloedingscampagnes succesvol worden uitgevoerd op Nederlandse burgers. Dat laatste kan ook door Oekraïense actoren gebeuren. Gezien toegenomen anti-Russisch sentiment in de Nederlandse samenleving sinds de start van de Russische agressie in Oekraïne, zal de Russische houding meer woede en verontwaardiging oproepen dan voorheen. (Onthulde) spionage kan mogelijk dienen als verdere voedingsbron voor dit sentiment alsmede de stigmatisering en buitensluiting van in Nederland verblijvende Russen.

Op het internationale toneel valt al langer vast te stellen dat de huidige werkwijzen structureel worden aangetast. De legitimiteit van de internationale rechtsorde wordt door de geopolitieke tegenstanders van het Westen ondergraven. Multilaterale organisaties als de VN worden momenteel actief gesaboteerd en geïnfiltrerd door Rusland om de agenda van het Kremlin aldaar te bevorderen. Hiervoor worden meerdere instrumenten gebruikt om onder meer lidstaten van deze organisaties, zoals de leden van de VN Veiligheidsraad, te laten stemmen in het voordeel van Rusland, of voorstellen door medestanders van Oekraïne in verband met sancties, staakt-het-vuren, en veroordeling van de Russische agressie te doen falen. Dat is het afgelopen jaar ook meerdere malen voorgevallen. In Den Haag zelf wordt ook het Internationaal Gerechtshof in die zin ondermijnd, een trend die kan verergeren indien Den Haag een rol gaat spelen in het huisvesten van een tribunaal voor de (oorlogs)misdaden die gepleegd zijn in de Russisch-Oekraïense oorlog.

6.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de spionage dimensie

In geval van escalatie van de oorlog zal het belang van spionage voor Rusland toenemen. Het is mogelijk dat daartoe meer middelen worden ingezet, ook al worden de Russische inlichtingendiensten beperkt in hun mogelijkheden door Nederlandse tegenmaatregelen enerzijds en beperkte capaciteiten aan eigen zijde anderzijds. Dat kan een versterkte impact hebben op enkele van de onder de huidige situatie reeds aangetaste belangen en een aantal nieuwe criteria die relevant worden. Hier geldt dat alhoewel het mechanisme waarlangs gevolgen kunnen ontstaan veelal al bestaat in de huidige situatie, de intensiteit en omvang van spionage nog niet groot genoeg was om via de route in kwestie te resulteren in een daadwerkelijke impact.

6.5 Impact assessment van escalatie

Er mag verwacht worden dat escalatie van de oorlog een intensivering zal meebrengen van de hierboven beschreven ontwikkelingen en dus meer weerslag zal hebben op de Nederlandse nationale veiligheid. Het valt te verwachten dat spionage, cyberaanvallen, en desinformatiecampagnes intensiever en grootschaliger worden. De gevolgen daarvan zullen onder meer merkbaar zijn voor de internationale positie van Nederland en de Koninkrijksrelaties. Zo kunnen er bijvoorbeeld Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen gesloten worden. Maar er kan ook sprake zijn van het onder druk zetten van Nederlandse burgers in het buitenland, in het bijzonder in Rusland. Ook zal een escalatie van de oorlog een verhoogde kans op meer intimidatie van ambassadepersoneel teweegbrengen, zelfs in andere hoofdsteden waar Russische diensten wat meer beweegruimte genieten. In het uiterste geval worden de diplomatieke relaties met Rusland helemaal verbroken.

In de digitale ruimte zullen zich dan ook meer dreigingen vanuit Rusland manifesteren. Daarmee kan de noodzaak om krachtiger op te treden sterker worden, bijvoorbeeld door tegenacties. Maar indien Nederland en/of bondgenoten een tegencyberaanval zouden lanceren, wat tot de defensieve opties behoort, kan dit een mogelijke Russische reactie uitlokken. Dat zou een eigen escalatiedynamiek binnen en buiten de digitale ruimte teweegbrengen, wat weer kan leiden tot neveneffecten, zoals het verspreiden van virtuele wapens op het Internet. In de fysieke ruimte zal het risico op doden en/of gewonden als direct gevolg van spionage of als gevolg van een verstoring van systemen en netwerken in een escalatie toekomstbeeld een grotere mate aannemen dan in de huidige situatie.

Op economisch vlak zal Rusland zich agressiever opstellen in zijn pogingen om intellectueel eigendom, handelsgeheimen en gevoelige technologie te verwerven. Dat houdt dus een vermeerdering in van het bestaande beslag op overheidsdiensten en het bedrijfsleven die meer stringente maatregelen en verdediging tegen spionageactiviteiten zullen moeten ondernemen. De economische schade van spionageactiviteiten hangt verder sterk af van welke informatie er wordt buitgemaakt en hoe (en wanneer) deze informatie wordt ingezet. Indirect kan er grote financiële schade worden geleden wanneer bedrijven de gevolgen van een ernstige cyberaanval of de diefstal van hun technologie niet of met veel moeite te boven komen. Dergelijke gebeurtenissen zullen geen directe invloed op de Nederlandse schuldquote hebben, maar zouden

wel de werkloosheid miniem kunnen laten stijgen indien bedrijven failliet gaan door de diefstal en toepassing van hun intellectuele eigendom.

Door escalatie zal de stabiliteit van de samenleving en het politiek bestel in toenemende mate onder spanning komen te staan. Er zal door middel van (cyber)spionageactiviteiten agressiever worden ingezet op polariseren en destabiliseren van de maatschappij en het politiek bestel om interne chaos te veroorzaken die de aandacht afleidt van de oorlog in Oekraïne. Propagandaconsumptie zal evenredig toenemen met het volume van desinformatie.

De verstoring van het dagelijks leven wordt in geval van escalatie van de oorlog in Oekraïne ook een meer waarschijnlijke realiteit. Als door (cyber)spionage-activiteiten bepaalde digitale systemen en netwerken niet meer goed kunnen functioneren of (preventief) moeten worden afgesloten ter bescherming, zullen dagelijkse economische en administratieve werkzaamheden bemoeilijkt worden. Zo zou men bijvoorbeeld niet meer kunnen inloggen in online werkomgevingen of betalingssystemen. De vraag blijft wel hoeveel mensen dit daadwerkelijk zal treffen en of dit een ernstige aantasting betreft.

In geval van escalatie zal zowel de binnenlandse politiek als de internationale rechtsorde potentieel zeer verzwakt worden. Niet alleen de pogingen tot beïnvloeding en manipulatie in de binnenlandse politiek zullen erger worden. Ook de ondermijning van de cohesie van de Europese Unie en de NAVO alliantie zal intensiever plaatsvinden door beïnvloedingsoperaties en het aanwenden van door spionage verkregen informatie. De geloofwaardigheid van de medestanders van Oekraïne zal met meer assertiviteit verder worden geërodeerd, net als de normen inzake staatsoevereiniteit en de principes van non-interventie, waar het *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2* ook voor waarschuwt.

6.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de spionage dimensie

In geval van de-escalatie zal de omvang en intensiteit van spionage en daarmee de impact op de veiligheidsbelangen afnemen, maar is het niet zo dat spionage en daarmee de mogelijke effecten hiervan ophouden te bestaan. Spionage heeft in het verleden altijd al plaats gevonden en dat zal ook in de toekomst zo blijven.

De impact van de veiligheidsbelangen zal daarom identiek zijn aan de impact van de huidige situatie, waardoor een aanvulling overbodig is.

6.7 Conclusies

Spionage is een van de meest voorkomende aantastingen van de staatssoevereiniteit. De invasie van Oekraïne is een bijzonder gewelddadige demonstratie van hoever Rusland wil gaan in het vrijwaren van zijn invloedssfeer, en het inlichtingenwerk is daarbij een belangrijke facilitator. Rusland zal agressieve inlichtingenactiviteiten blijven uitvoeren tegen Nederland en zijn bondgenoten als onderdeel van de mondiale politieke en economische informatieverwervingscampagne die gericht is op het bevorderen van de veiligheidsbelangen van het Kremlin. Anderzijds zal ook de Oekraïense geheime dienst actiever zijn in andere landen. Daardoor raken de dreigingen nauw met elkaar verweven. De oorlog wordt ook in de schaduw uitgevochten, onder de spionnen en hun pionnen. Zorgwekkend is daarbij dat de inzet hoog is voor zowel Oekraïne als Rusland, waarvoor scrupules en ethisch handelen snel het onderspit delven. Het respecteren van de normen van het rechtsgebied in de landen waar deze diensten opereren is dan al helemaal niet meer aan de orde, daar waar de eigen contraspionagedienst wel aan regels gebonden is. Dit ongelijke speelveld is een blijvende uitdaging voor de Nederlandse veiligheidsdiensten om doeltreffend een afwerende en afschrikkende tegenwerking te bieden.

Tabel 6 Overzicht impact nationale veiligheid – spionage

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	=	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	+	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	+	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+	↑	=
Fysieke veiligheid	Doden	+/-	↑	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	+/-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	-	=	=
Economische veiligheid	Kosten	+	↑	=
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	-	=	=
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	-	↑	=
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	+	↑	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	=

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	+	↑	=
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	-	=	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	-	=	=
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	↑	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	-	=	=

7 Dimensie cyber

Auteur: Kenneth Lasoen

7.1 Inleiding

De Russische inval in Oekraïne kent verschillende dimensies. Waar de ontwikkelingen binnen een aantal dimensies, zoals bijvoorbeeld de militaire, erg zichtbaar zijn, geldt dat niet direct voor de ontwikkelingen binnen de dimensie cyber. Desalniettemin maakt de cyber dimensie een belangrijk deel uit van de Russische oorlog tegen Oekraïne, met alle gevolgen van dien. Op het gebied van de cyberveiligheid zijn er wel degelijk substantiële risico's te identificeren, temeer omdat de kinetische oorlog gepaard gaat met een ongezien volume offensieve cyberactiviteit van beide zijden. In dit themahoofdstuk zal daarom stil worden gestaan bij de impactbeoordeling van de ontwikkelingen vanuit de cyber dimensie op de nationale veiligheidsbelangen.

7.2 Relevante ontwikkelingen

Er is veel onzekerheid over de intensiteit en omvang van Russische cyber-aanvallen. Mondiaal zijn cyberaanvallen sinds de oorlog in Oekraïne in volume en intensiteit toegenomen. Tot nu toe leek de rol van cyber in de oorlog niet van een beslissende of catastrofale aard die door sommige analisten werd verwacht. Dat kan te wijten zijn aan de robuustheid van de Oekraïense cyberverdediging of een overschatting van de Russische cybercapaciteiten. Desalniettemin zijn er grootschalige aanvallen geweest op Oekraïne, hoewel dit in veel gevallen geheimgehouden wordt. Anderzijds heeft Rusland sinds het begin van de oorlog het hoogste aantal cyberaanvallen moeten verduren, onder meer dankzij het Oekraïense hackersconsortium 'IT Army', dat bestaat uit vrijwilligers overal ter wereld die gecoördineerde aanvallen uitvoeren op Russische computernetwerken.

Het aantal Russische aanvallen op doelwitten in Europa wordt momenteel als relatief laag ingeschat. Dit kan door een aantal factoren veroorzaakt worden: het bewust vermijden van aanvallen op Europese doelwitten, een tekort aan benodigde middelen om dergelijke aanvallen uit te voeren vanwege de strijd in

Oekraïne, doeltreffende cyberveiligheid van Europese landen en daarmee een hoog niveau van weerbaarheid, of een overschatte capaciteit. Oost-Europese landen die vaker slachtoffer werden toonden zich ook zeer weerbaar. Het behalen van strategische en operationele winst door middel van cyberoperaties lijkt bovendien ook beperkt, tenzij voor spionage- en beïnvloedingsdoeleinden. Rusland richt zijn ransomware acties veelal op de zwakkere landen. Het gros van dergelijke aanvallen heeft als doel ontwrichtend te zijn en richt zich op vitale infrastructuur.

Een andere belangrijke ontwikkeling binnen de cyber dimensie is de rol van diverse niet-statelijke actoren in de oorlog in Oekraïne. De private sector ondersteunt de verdediging van Oekraïne waardoor die zichzelf een zeer belangrijke rol heeft toebedeeld. De betrokkenheid van niet-statelijke actoren en de vermenging daarvan met acties georkestreerd vanuit statelijke actoren maakt het bovendien moeilijker om cyberaanvallen te attribueren. Over het algemeen valt te stellen dat er twee cybergroepen actief zijn betrokken bij de oorlog in Oekraïne: zowel pro- als anti-Russische (professionele) criminele hackersgroepen en politiek gemotiveerde hackerscollectieven. Cybercriminelen hebben primair een financiële drijfveer, maar een aanval kan dusdanig veel impact hebben dat ook de nationale veiligheid geraakt wordt. Rusland maakt vooral gebruik van derde partijen: zo hebben aan Rusland gelieerde cybercriminelen de tegenstanders van Rusland aangevallen. Dit gaat gepaard met een digitale (spionage)dreiging. Deze actoren voeren veelvuldig digitale aanvallen uit op onder andere EU- en NAVO-lidstaten.

Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) heeft tot op heden geen aan de oorlog gerelateerde, digitale aanvallen waargenomen op Nederlandse bodem. De kans op gerichte cyberaanvallen op Nederlandse bodem, zoals op vitale infrastructuur, wordt laag ingeschat, maar het dreigingsbeeld kan abrupt veranderen. Het is denkbaar dat hier verandering in kan komen als Rusland vergeldingsaanvallen gaat uitvoeren tegen Nederland in reactie op de aanhoudende steun voor Oekraïne. Een belangrijke zwakte in dit verband is de ketenafhankelijkheid. Nederlandse organisaties kunnen door ketenafhankelijkheden geraakt worden als gevolg van aanvallen in relatie tot de oorlog in Oekraïne. Eerdere aanvallen door Russische actoren hebben geleid tot nevenschade. Vanuit Rusland zijn meerdere EU-lidstaten succesvol geraakt door cyberaanvallen, zoals de GRU-hack van enkele Nederlandse routers. De aanval met WhisperGate of de andere uitgevoerde aanvallen in Oekraïne hebben er tot nu toe echter niet voor gezorgd dat er “spillover effecten” hebben

plaatsgevonden richting Nederland.²⁰ De reden hiervoor is dat de cyberwapens momenteel specifiek ontworpen lijken te zijn om zich te beperken tot hun doelwit.

Desalniettemin zijn er wel zorgelijke aspecten die direct verband houden met Nederland. Bij de DDoS-aanvallen op verschillende Oekraïense websites werden Nederlandse servers misbruikt om het botnet aan te sturen dat de DDoS-aanvallen genereerde. Het is denkbaar dat statelijke actoren in Nederland voorbereidingen treffen om digitale sabotage voor toekomstig gebruik mogelijk te maken. Deze voorbereidingen bestaan uit het zich innestelen in ICT-systemen van onder meer vitale infrastructuur. De Nederlandse overheid treedt hard op tegen hacktivisten die vanuit Nederland opereren, uit vrees voor vergeldingsacties die de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen.

Als gevolg van de oorlog is de verwachting van het NCSC (*Cybersecuritybeeld Nederland 2022*) dat Rusland zich verder zal ontwikkelen als safe haven voor cybercriminelen omwille van de verslechterde relatie tussen het Westen en Rusland.²¹ Vanwege de economische sancties zal Rusland niet geneigd zijn om cybercriminelen die Westerse belangen aanvallen te hinderen. Langs de andere kant zijn volgens sommige inschattingen de relaties tussen de inlichtingendiensten en hun proxies dan weer niet zo nauw.

7.3 Impact assessment huidige situatie

Op het gebied van de territoriale veiligheid van Nederland hebben de ontwikkelingen momenteel een beperkte impact. Een cyberaanval zorgt niet per definitie voor een aantasting van de integriteit van het grondgebied, waardoor dit criterium in de huidige situatie nog niet geraakt wordt. Er zijn bovendien in het kader van de oorlog in Oekraïne nog geen doelbewuste aanvallen op Nederland uitgevoerd, waardoor de integriteit van de digitale ruimte als gevolg van ontwikkelingen in Oekraïne niet geschonden wordt. Wel worden er cyberaanvallen, spionageactiviteiten en desinformatiecampagnes uitgevoerd, al zijn deze niet specifiek toe te schrijven aan de ontwikkelingen in het kader van de oorlog in Oekraïne. Het blijft echter denkbaar dat als gevolg van de Nederlandse

20 Voor een overzicht van digitale aanvallen in Oekraïne tot en met november 2022 zie: '[Digitale aanvallen Oekraïne: een tijdlijn](#)', NCSC, 10 maart 2022.

21 Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, [Cybersecuritybeeld Nederland 2022](#), juli 2022.

steun aan Oekraïne, Nederland op een gegeven moment wel doelwit kan worden van cyberaanvallen. In een dergelijke situatie is het aannemelijk dat de Nederlandse vitale infrastructuur als belangrijk potentieel doelwit de meeste ontwrichting zal ondervinden als gevolg van cyberaanvallen.

Waar de integriteit van het eigen grondgebied niet tot beperkt wordt aangetast, loopt de integriteit van het grondgebied van sommige bondgenoten meer gevaar, wat raakt aan het criterium aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied, waar onder meer de digitale ruimte onder valt. Bondgenoten in Oost-Europa, met name landen die grenzen aan Rusland en/of Oekraïne en die Nederland als zijn bondgenoten beschouwt, hebben de voornaamste impact van cyberaanvallen ondervonden waardoor dit criterium in de huidige situatie al geraakt wordt.

Op het vlak van fysieke veiligheid is er nog geen impact waarneembaar vanuit de dimensie cyber, maar dat kan snel veranderen. De huidige situatie heeft nog niet tot doden, gewonden en/of chronisch zieken geleid. Het is echter wel denkbaar dat dit zich kan manifesteren als de huidige situatie zich voortzet. Dit zou met name kunnen voortkomen uit de gevolgen van cyberaanvallen op de vitale infrastructuur. Ook is er momenteel geen sprake van een gebrek aan primaire levensbehoeften als gevolg van cyberaanvallen. Het is echter wel denkbaar dat dit kan manifesteren als de huidige situatie doormodert en cyberaanvallen en digitale sabotage plaatsvinden waardoor de logistieke keten van primaire levensbehoeften, zoals voedsel, wordt verstoord.

De economische veiligheid wordt wel ernstig bedreigd door de ontwikkelingen in de cyber dimensie van de oorlog. De kosten van bedrijven en overheidsinstanties voor het vergroten van de cyberveiligheid zijn buitengewoon hoog. Rusland heeft al meerdere malen geprobeerd om gegevens en andere data te stelen, met als doel de inzet tegen Oekraïne. De hoge kosten die vereist zijn voor het versterken van de cyberverdediging tegen Russische aanvallen zijn echter niet een direct gevolg van de oorlog in Oekraïne maar een structurele werkelijkheid. Wel gaan er aanvullende kosten voor verdediging van zowel de Nederlandse als de Oekraïense cyberdimensie gepaard met deze ontwikkelingen.

De sociaal-politieke stabiliteit van de Nederlandse samenleving staat ook onder druk door het cyberaspect van de oorlog in Oekraïne. De inzet van digitale middelen ten behoeve van de verspreiding van Russische desinformatie en haatcampagnes werd al voor de oorlog vakkundig uitgevoerd in de

Nederlandse samenleving. Dit is toegenomen qua intensiteit om zo de publieke opinie te kneden ten gunste van het Russische standpunt en om de steun aan Oekraïne te ondermijnen. Bij bepaalde delen van de bevolking zetten deze desinformatiecampagnes een diepgaand gebrek aan vertrouwen in de volksvertegenwoordiging en de overheid aan. Dat is een potentieel gevaar voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. De maatschappelijke cohesie wordt bovendien bedreigd door onder meer de desinformatiecampagnes vanuit Rusland, de invloed van Nederlandse politieke partijen die het Russische narratief verdedigen, en het aanwakken van angst over de mogelijke inzet van nucleaire wapens. Dergelijke boodschappen worden vooral via digitale middelen verspreid.

Op het vlak van de internationale rechtsorde zijn de internationale normen inzake staatssoevereiniteit en vreedzame co-existentie in het geding. De uitvoering van cyberaanvallen ondermijnt verantwoord statelijk gedrag op een structurele basis. De werking en naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens worden evenzeer met de voeten getreden. Sociale netwerken worden bijvoorbeeld gebruikt om familieleden van omgekomen soldaten en krijgsgevangenen op te sporen door middel van kunstmatige intelligentie en gezichtsherkenning.²² Dit schendt de rechten van omgekomen soldaten en krijgsgevangenen zoals omschreven in de Conventie van Genève. Bovendien is boven water gekomen dat vluchtelingenbewegingen vanuit Oekraïne naar West-Europa doelbewust zijn aangevallen met cybermiddelen: treintransporten en controlepunten waren de voornaamste doelwitten.²³ Multilaterale instituties en internationale regimes werden ook op diverse wijzen aangetast. Zo werd het Rode Kruis logo misbruikt in phishing mails en heeft Rusland zich teruggetrokken uit het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, ook wel het cybercrimeverdrag of verdrag van Boedapest genoemd. Met enkele andere landen werkt Rusland bovendien aan een alternatief raamwerk tegen cybercrime dat haaks staat op het Westerse model. Dit heeft echter geen directe link met de oorlog, maar zal wel impact hebben.

22 Drew Harwell, [‘The gory online campaign Ukraine hopes will sow anti-Putin dissent probably violates the Geneva Conventions’](#), *The Washington Post*, 3 maart 2022.

23 Michael Raggi, Zydeca Cass & The Proofpoint Threat Research Team, ‘Asylum Ambuscade: State Actor Uses Compromised Private Ukrainian Military Emails to Target European Governments and Refugee Movement’, *Proofpoint*, 1 maart 2022.

7.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de cyber dimensie

Bij escalatie van de oorlog is het denkbaar dat er meer cyberaanvallen zullen plaatsvinden waardoor er een grotere druk zal komen te staan op de veiligheidsbelangen. Grotere impact zal vooral merkbaar worden indien er doelgerichte aanvallen worden uitgevoerd op de vitale infrastructuur van Nederland.

7.5 Impact assessment van escalatie

In geval van een escalatie van de oorlog zullen de fysieke veiligheid en de ecologische veiligheid ook in gevaar kunnen komen. Daarnaast zullen de overige veiligheidsbelangen, die in de huidige situatie al in het geding waren, nu in versterkte mate geraakt worden. Escalatie kan potentieel ernstige gevolgen hebben voor de nationale veiligheid van Nederland, waarbij meer veiligheidsbelangen en criteria worden geraakt dan voorheen. In geval van escalatie is het denkbaar dat de vitale infrastructuur, zoals een specifieke energiesector, doelwit worden van cyberaanvallen. In een dergelijke situatie bestaat er het risico dat de territoriale veiligheid in het geding komt. Enerzijds vanwege de aantasting van de integriteit van het grondgebied, maar ook zal de internationale positie van Nederland schade kunnen ondervinden ten gevolge van cyberaanvallen. De digitale ruimte zou ook meer dan voorheen bedreigd worden door meer en potentieel schadelijker digitale aanvallen. Die situatie zou dezelfde zijn voor het grondgebied van de bondgenoten, die daarmee ook in toenemende mate onder druk komen te staan.

Daarmee zal er ook een groter risico ontstaan voor de fysieke veiligheid. Ervan uitgaande dat een escalatie van de oorlog zal leiden tot een toename van doelgerichte cyberaanvallen op Nederland, is het denkbaar dat het aantal ernstig gewonden of langdurig zieken zal toenemen en het zelfs denkbaar is dat er doden vallen. Wel is het aannemelijk dat dit voornamelijk een secundair gevolg zal zijn van de digitale sabotage van bijvoorbeeld ziekenhuizen, verkeersknooppunten of supermarkketens. Indien Rusland overgaat tot het uitvoeren van vergeldingsaanvallen op Nederland als reactie op de continue Nederlandse steun aan Oekraïne is er daardoor onder andere kans op een gebrek aan primaire levensbehoeften.

Ervan uitgaande dat een escalatie van de oorlog zal leiden tot een toename van doelgerichte cyberaanvallen op Nederland, is het denkbaar dat de vitaliteit van de Nederlandse economie aangetast wordt. De daaraan verbonden kosten zullen hoger zijn dan reeds het geval is in de huidige situatie. De financiële sector kan bovendien ook komen te lijden onder cyberaanvallen die de communicatie langdurig kan verstoren.

In tegenstelling tot de huidige situatie zal in geval van escalatie van de oorlog de ecologische veiligheid ook in het geding raken. Succesvolle cyberaanvallen op bijvoorbeeld waterzuiveringsinstallaties, sluizen, verbrandingsovens, en kerncentrales kunnen gevolgen hebben voor het milieu.

Daarnaast zal een escalatie van de oorlog in Oekraïne ook versterkte impact hebben op de sociaal-politieke stabiliteit. Er bestaat onder meer een kans op ernstige verstoring van het dagelijks leven. Hierbij valt te denken aan cyberaanvallen op ziekenhuizen waardoor bepaalde zorg niet geleverd kan worden of een aanval op Utrecht Centraal waardoor het spoorwegennet verlamd raakt. Tevens zou dit veiligheidsbelang aangetast kunnen worden door verdere ondermijning van de democratische rechtsstaat. Dit zal vooral van toepassing zijn indien de bevolking het vertrouwen verliest in de capaciteit van de overheid om de continuïteit van het dagelijks leven te waarborgen in de opeenvolgende noodsituaties die het gevolg zijn van cascade-effecten van cyberaanvallen. Verder zal er toenemende angst bestaan in de maatschappij, met name ten aanzien van mogelijke vergeldingsaanvallen door Rusland.

Escalatie betekent bovendien dat er een verdere aantasting van de internationale orde zal plaatsvinden, waaronder een toename van de schendingen van mensenrechten. Het op regels gebaseerde internationaal financieel-economisch bestel kan ook verder worden ondermijnd indien er meer alternatieve netwerken en instituties zullen worden opgericht door Rusland, waardoor het internationale financiële verkeer gedwongen wordt om een andere vorm aan te nemen.

De werking van multilaterale instituties komt in geval van escalatie ook onder toenemende druk. Internationale instituties die in Nederland gevestigd zijn (zoals de OPCW) kunnen door onder meer cyberaanvallen en desinformatiecampagnes worden ondermijnd. Of lidstaten van de EU of de NAVO kunnen zich meer gaan afzetten tegen de maatregelen van de instituties door groeiende onvrede binnen eigen staatsgrenzen, gevoed door Russische polariserende boodschappen. De bestuursstructuren van het Internet kunnen ook in die mate worden aangetast

met een totale versplintering van het Internet tot gevolg, waarbij private actoren alternatieven proberen op te zetten. Escalatie zou ook leiden tot meer instabiliteit in buurlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

7.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de cyber dimensie

In geval van de-escalatie zal de impact op de veiligheidsbelangen aanhouden in dezelfde mate als in de huidige situatie. Dit komt omdat een afname van de intensiteit van het grondgevecht in Oekraïne er juist voor kan zorgen dat er tijd, middelen en capaciteiten vrijkomen die besteed kunnen worden aan heimelijke cyberactiviteiten. Een afname van het fysieke gevecht betekent dan ook niet dat cyberaanvallen ophouden. In tegendeel: dit zal het risico op cyberaanvallen doen toenemen. De kanttekening daarbij is wel dat er een specifieke ‘trigger’ nodig zou zijn waardoor Nederland doelwit wordt van dergelijke cyberaanvallen. Dit zal in geval van de-escalatie echter lastiger worden. De impact van het de-escalatie scenario kan worden verondersteld als identiek te zijn aan de impactbeoordeling in de huidige situatie, waardoor een nadere uiteenzetting van de impactbeoordeling niet noodzakelijk is.

7.7 Conclusies

De situatie inzake cyber is onvoorspelbaar en onzeker. Er bestaat een nauwe samenhang tussen de veiligheidsbelangen en de mate waarin ze worden aangetast door gecompromitteerde cyberveiligheid. Vooral de economische veiligheid en de stabiliteit van het sociaal-politieke bestel zullen worden aangetast. De weerslag van digitale veiligheid op deze belangen is nog aanzienlijker indien de oorlog zou escaleren en Nederland bewust of ongewild in het virtuele spervuur terechtkomt.

De meest vooraanstaande ontwikkeling is de groeiende rol van de private sector. Die laatste heeft zich gemanifesteerd als facilitator, maar ook als participant van de oorlog. Niet alleen wordt de cyberoorlog tussen Rusland en Oekraïne gevoerd over de netwerken van commerciële partijen, de sector steunt ook in toenemende mate Oekraïense pogingen om Rusland te verstoren door middel van cyber-middelen. Het is waarschijnlijk dat de private sector een nog dominantere rol gaan spelen. Oorlogsvoering wordt daardoor niet louter een statelijke

aangelegenheid meer: cyberoorlog wordt gevoerd met producten van en over de netwerken van commerciële partijen, wat een afhankelijkheid creëert die haaks staat op de strategische soevereiniteit van staten en het geweldsmonopolie.

De rol van offensieve cyberoperaties in de oorlog in Oekraïne benadrukt nogmaals het belang van een integrale aanpak van cyberveiligheid en meer aandacht voor weerbaarheid. Ook de positie van de Nederlandse krijgsmacht inzake cyberverdediging en de inzet van virtuele wapens zal in belang toenemen door deze ontwikkelingen.

Tabel 7 Overzicht impact nationale veiligheid – cyber

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	+/-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+	↑	=
Fysieke veiligheid	Doden	+/-	↑	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	+/-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/-	↑	=
Economische veiligheid	Kosten	+	↑	=
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	-	↑	=

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	+/-	↑	=
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	+	↑	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	=
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	+	↑	=
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	+	↑	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	-	↑	=
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	-	↑	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	-	↑	=

8 Dimensie ongewenste buitenlandse inmenging (OBI)

Auteur: Christopher Houtkamp

8.1 Inleiding

De Russische invasie in Oekraïne heeft een ingrijpend effect gehad op de Oekraïense en Russische gemeenschappen²⁴ in Nederland. Oekraïense Nederlanders hebben zich in snel tempo georganiseerd in formele en (vooral) informele netwerken als reactie op de escalatie van de oorlog en de vluchtelingenbeweging die naar Nederland is gekomen. De gemeenschap in Nederland had voor de escalatie van de oorlog een relatief beperkte omvang van 21.000 mensen.²⁵ Ter vergelijking: in Nederland wonen ongeveer 437.000 Nederlanders met een Turkse achtergrond, ongeveer 420.000 mensen met een Marokkaanse achtergrond, en ongeveer 85.000 met een Chinese achtergrond. Vanwege de vluchtelingenstroom is het aantal Oekraïners in Nederland sterk toegenomen: begin januari waren er 86.850 geregistreerde vluchtelingen in ons land.²⁶ Het is daarbij uiterst onzeker of een groot deel van deze vluchtelingen op korte termijn terug zal keren naar Oekraïne.²⁷ De huidige geopolitieke situatie en de snelle groei van de Oekraïense gemeenschap in Nederland maken het voorstelbaar dat 'OBI-Oekraïne' zich op steeds grotere schaal zal manifesteren. De mate waarin dat zal gebeuren zal sterk afhangen van de ontwikkelingen op het slagveld.

24 De Oekraïense en Russische gemeenschappen zijn intern zeer divers, en bestaan uit verschillende groepen. Uit Clingendael-onderzoek dat medio maart gepubliceerd zal worden blijkt dat met name de Russen in Nederland in grote mate 'geatomiseerd' zijn, en dus nauwelijks zijn georganiseerd langs etnische lijnen. In dit stuk wordt het begrip 'gemeenschap' slechts gebruikt als verzamelterm voor de mensen in Nederland met een Russische danwel Oekraïense achtergrond.

25 CBS, [Hoeveel Oekraïners woonden voor het uitbreken van de oorlog in Nederland?](#), geen datum.

26 Rijksoverheid, [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#), geraadpleegd op 7 januari 2023.

27 Monika Sie Dhian Ho, Bob Deen & Niels Drost, [Long-term protection in Europe needed for millions of Ukrainian refugees](#), Den Haag: Instituut Clingendael, September 2022.

8.2 Relevante ontwikkelingen

Om de (mogelijke) impact van OBI te duiden is het belangrijk de interactie tussen drie verschillende factoren in ogenschouw te nemen, te weten: de doelstelling van het land (of soms: de landen) dat OBI bedrijft, de dynamieken binnen de betreffende migrantengemeenschap en de wijze waarop de Nederlandse samenleving en overheid zich tot de migrantengemeenschap verhouden. Deze drie 'variabelen' beïnvloeden hoe succesvol de OBI-politiek zal zijn in Nederland, en welk deel van de migrantengemeenschap het meest vatbaar is voor OBI, en/of het grootste doelwit vormt. Het is overigens voor elke vorm van 'inmenging' de vraag of het hier gaat om 'ongewenste' of 'neutrale' inmenging. In het geval van de Oekraïense gemeenschap kunnen voor elk van de drie eerdergenoemde factoren de volgende voorlopige observaties worden gemaakt (de lijst is niet uitputtend).

Doelstelling van de landen die OBI bedrijven

Het is evident dat wanneer er sprake zal zijn van OBI gericht op de Oekraïense en Russische gemeenschappen, deze voornamelijk uit Rusland en Oekraïne zal komen. De Russische overheid heeft er belang bij dat eventuele prominente Oekraïners die naar Nederland zijn gevlucht, of een belangrijke rol spelen in het Nederlandse publieke debat, onder druk worden gezet om hun politieke activiteiten te staken. De Oekraïense overheid heeft deels het tegenovergestelde belang: er zorg voor dragen dat zolang de oorlog duurt prominente Oekraïners de publieke opinie in Nederland beïnvloeden, opdat de steun voor Oekraïne onder de bevolking niet afneemt. Onderdeel van de strategie kan zijn om kritische tegengeluiden uit te schakelen of in diskrediet te brengen, ook als die worden geuit door kritische Oekraïners. Voor zowel Rusland als Oekraïne is het beïnvloeden van het debat in Nederland over de oorlog een belangrijke doelstelling, al dan niet via desinformatiecampagnes. Daarbij komt dat de Oekraïense en Russische overheden er vanuit ideologisch of strategisch oogpunt baat bij zouden kunnen hebben publieke evenementen die als pro-Russisch, dan wel pro-Oekraïens gezien zouden kunnen worden te (helpen) boycotten. Het beeld voor de Russische gemeenschap is overzichtelijker, maar ook zorgwekkend: de Russische overheid zou kunnen proberen tegenstanders die zijn uitgeweken naar het buitenland te intimideren of fysiek aan te vallen.

Dynamieken binnen de Oekraïense gemeenschap

Er lopen in Nederland verschillende onderzoeken, onder meer van Instituut Clingendael, om de dynamieken binnen de Oekraïense gemeenschappen in

kaart te brengen. Daarnaast delen lokale overheden, soms op informele wijze, hun ervaringen. Uit beide, nog imperfecte, bronnen rijst het volgende voorlopige beeld:

- De leden van de Oekraïense gemeenschappen die zich uitspreken zijn eensgezind een felle tegenstander van de oorlog en lijken een zeer grote aversie tegen Rusland en Russen te hebben ontwikkeld. De oorlog lijkt hen politiek en maatschappelijk samen te binden, en drukt de meeste andere scheidslijnen voorlopig naar de achtergrond. Het is onzeker in hoeverre deze groep representatief is voor de gehele gemeenschap, of dat er ook Oekraïners zijn met andere opvattingen die deze niet openlijk durven/willen uiten vanwege sociale druk.
- De spanningen tussen Russische en Oekraïense moedertaalsprekers zijn vaak latent, en soms manifest aanwezig. Een deel van de Oekraïners wil uit principe geen Russisch meer spreken, terwijl een ander deel hier geen principieel bezwaar tegen heeft.

De verhouding tussen het overige deel van Nederland en de Oekraïense gemeenschap

Vlak na de Russische invasie heeft een groot deel van Nederland zich achter Oekraïne en de Oekraïners geschaard. Recent onderzoek suggereert dat deze onvoorwaardelijke steun langzaam lijkt af te brokkelen, in het licht van de economische problemen in Nederland.²⁸ De vraag is in hoeverre de eventueel afnemende steun voor Oekraïne zich zal vertalen in een kritischere houding jegens de Oekraïense gemeenschap.

De impact van OBI-Oekraïne hangt er dus sterk vanaf hoe de bovengenoemde drie factoren zich afzonderlijk en in relatie tot elkaar zullen ontwikkelen, evenals hoe de situatie op het slagveld in Oekraïne zich zal ontfouwen.

8.3 Impact assessment huidige situatie

Het belangrijkste veiligheidsbelang dat in de huidige situatie wordt geraakt is de sociaal-politieke stabiliteit. De Russische gemeenschap in Nederland krijgt sinds de invasie te maken met uitsluiting, bijvoorbeeld omdat men wordt

28 Wies van der Heyden, 'Onvoorwaardelijke steun voor hulp aan Oekraïne neemt af, 'veel Nederlanders zitten deze winter in de kou'', *EenVandaag*, 27 september 2022.

gediscrimineerd op de arbeidsmarkt, wat zorgt voor een verstoring van het dagelijks leven. Uit een recent onderzoek van Instituut Clingendael is gebleken dat 23% van de Nederlandse bevolking meent dat het Russische volk collectief schuldig is aan de oorlog in Oekraïne.²⁹ De uitsluiting kan ervoor zorgen dat Russische Nederlanders ontvankelijker worden voor inmengingspogingen vanuit Rusland. In de weken na de invasie zijn er incidentele uitingen geweest van anti-Russisch sentiment, waarbij geweld tegen Russen of Russische bedrijven soms niet geschuwd werd. De verantwoordelijken waren zeer waarschijnlijk overwegend 'autochtone' Nederlandse bevolking. Inmiddels lijkt het openlijk anti-Russisch sentiment te zijn afgenomen, mede na een oproep van premier Rutte om een onderscheid te maken tussen de regering van Vladimir Poetin, en de individuele Russen die in Nederland wonen. Ten tweede is de Nederlandse bevolking als geheel gevoeliger voor desinformatiecampagnes vanuit Rusland, die een verband leggen tussen de stijgende prijzen van energie en levensmiddelen, en de Nederlandse steun aan Oekraïne. Hierdoor wordt het vertrouwen in de democratische rechtsstaat aangetast. Tenslotte kunnen OBI-activiteiten leiden tot een verergering van de spanningen tussen de Russische en Oekraïense gemeenschappen in Nederland, en tussen de Russische gemeenschap en het overige deel van Nederland.

De spanningen tussen de Oekraïense en Russische gemeenschap in Nederland, binnen de gemeenschappen, en tussen de Russische gemeenschap en het overige deel van Nederland, kunnen worden uitgebuit of versterkt door OBI-activiteiten. Deze kunnen de stigmatisering en vijandbeelden tussen deze groepen versterken. Er zijn in de huidige situatie nauwelijks spanningen waarneembaar tussen de Oekraïense gemeenschap en het overige deel van Nederland.

De verergerde spanningen tussen de verschillende groepen kunnen, indien de huidige situatie zich gedurende langere tijd voortzet, leiden tot gewelddadige confrontaties waar gewonden bij vallen. Het is daarnaast denkbaar dat in de huidige situatie prominente Russische Nederlanders, of journalisten en activisten die recent vanuit Rusland naar Nederland zijn gevlucht, worden omgebracht door de Russische overheid.

29 Zie: Christopher Houtkamp, Teun van der Laan, Monika Sie Dhian Ho & Bob Deen, '[Ruslandbeeld van de Nederlanders Barometer Alert kantelt en is minder gepolariseerd Nederlanders kijken meer door een geopolitieke bril](#)', Clingendael Barometer Alert, 14 November 2022.

De territoriale veiligheid van Nederland is in de huidige situatie alleen in het geding als het gaat om de integriteit van de digitale ruimte. De vluchtelingenbewegingen vanuit Oekraïne en Rusland bieden de mogelijkheid aan Rusland om digitale spionage apparatuur Nederland binnen te smokkelen, waarmee de diaspora gemonitord kunnen worden. De vraag is echter wel of dit specifiek wordt veroorzaakt door OBI-activiteiten.

Een aantal andere veiligheidsbelangen wordt licht geraakt, maar er zal geen sprake zijn van een ernstige aantasting van deze criteria (zie de tabel onder 8.7).

8.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de OBI dimensie

Een escalatie van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne zal ervoor zorgen dat desinformatiecampagnes vanuit Rusland juist gericht zullen worden op het eigen volk en minder op het beïnvloeden van het Westen. Zodra Rusland aanvullende personen nodig heeft om de mobilisatie te verwerklijken, zal het een strategie van ‘hearts and minds’ binnen de eigen landsgrenzen hanteren. De vraag is wel of Rusland zijn strategie om zich vooral te richten op het binnenland zal handhaven, als veel Russische burgers naar het Westen vluchten. Pas zodra het escalatieniveau is verminderd, is de verwachting dat de campagnes en de OBI praktijken zich weer meer zullen richten op het Westen. Daartegenover staat dat in het escalatie-toekomstbeeld Oekraïense beïnvloedingspogingen om draagvlak voor steunmaatregelen te behouden zullen toenemen.

De focus ligt vanuit het perspectief van OBI primair op de factoren ‘vluchtelingenbewegingen’ en ‘de schaal van desinformatiecampagnes’. In geval van escalatie zal het aantal Russische en Oekraïense vluchtelingen toenemen. Dit zal leiden tot een toename van spanningen tussen Russen en Oekraïners enerzijds en Russen en Nederlanders anderzijds. Er zal onder de Nederlandse bevolking angst heersen over de instroom van Russische vluchtelingen en er ontstaat een voedingsbodem voor het weigeren van vluchtelingen en een toename van beïnvloedingscampagnes die hierop willen inspelen. De impact ten opzichte van de huidige situatie neemt hierdoor toe.

8.5 Impact assessment van escalatie

De relevante veiligheidsbelangen in het escalatie-scenario zijn grotendeels dezelfde als in het huidige scenario, alleen worden zij intensiever geraakt. Wederom is het belangrijkste belang dat zal worden geraakt de sociaal-maatschappelijke stabiliteit. In het escalatie-toekomstbeeld zullen de spanningen tussen de, steeds groter wordende, Russische en Oekraïense gemeenschappen nog verder toenemen. In een dergelijk vijandig klimaat nemen de mogelijkheden toe voor buitenlandse mogendheden om die verdeeldheid aan te grijpen om (delen van) de diasporagemeenschap in te zetten voor de eigen geopolitieke doeleinden nog meer toe. Daarnaast komen de Russen in Nederland in een steeds moeilijker positie, onder meer vanwege de toename van het anti-Russisch sentiment. Hoe sterker dit sentiment wordt, hoe meer zich zullen afkeren van de Nederlandse samenleving, en hoe vatbaarder zij worden voor OBI vanuit Rusland. Het is daarnaast denkbaar dat Russische Nederlanders steeds meer worden uitgesloten van deelname aan het dagelijks leven.

De spanningen tussen de verschillende groepen kan het belang 'fysieke veiligheid' ook harder raken. De Russische overheid zou tegenstanders die in Nederland verblijven kunnen uitschakelen, zoals zij dat ook eerder heeft gedaan in andere Europese landen. Het aantal potentiële doelwitten zal groter zijn dan in het huidige scenario, vanwege de groei van het aantal vluchtelingen naar Nederland. Daarnaast kunnen de spanningen tussen de Oekraïense en Russische gemeenschap escaleren en leiden tot grootschalige confrontaties waarbij gewonden vallen.

De Nederlandse bevolking kan, door de onrust en angst die in het escalatie-toekomstbeeld zullen toenemen, ontvankelijker worden voor desinformatie-campagnes. De twijfels over hoe de Nederlandse overheid met de oorlog in Oekraïne omgaat zullen groeien, en dat kan leiden tot een aantasting van het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Rusland zou bijvoorbeeld in kunnen spelen op de, waarschijnlijk, nog sneller stijgende kosten voor energie en levensmiddelen, en deze 'framen' als een direct gevolg van de Nederlandse steun voor Oekraïne. Hierdoor zou het draagvlak voor de steun voor Oekraïne kunnen afnemen.

Het belang 'territoriale veiligheid' wordt sterker geraakt dan in de huidige situatie, wederom voornamelijk waar het de digitale ruimte betreft. De grotere omvang van de vluchtelingenbeweging zowel vanuit Rusland als Oekraïne kan

ertoe leiden dat meer spionage apparatuur Nederland zal binnenkomen, wat de uitbreiding van OBI-activiteiten zal vergemakkelijken.

Voor de overige veiligheidsbelangen geldt nog steeds dat deze wellicht enigszins geraakt worden, maar dat er ook in het escalatie-scenario waarschijnlijk geen sprake zal zijn van een ernstige aantasting.

8.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de OBI dimensie

In het de-escalatie scenario zullen de randvoorwaarden waarin OBI een aantasting kan zijn voor de nationale veiligheid nagenoeg verdwijnen. Er zullen minder Russische en Oekraïense vluchtelingen naar Nederland komen, en een deel zal mogelijk terugkeren. De spanningen in de Nederlandse samenleving nemen ook af. Kortom: de effecten van de-escalatie zullen identiek zijn aan de impactbeoordeling zoals omschreven in de huidige situatie. Om die reden is er in dit hoofdstuk geen separate impactbeoordeling voor de-escalatie opgenomen.

8.7 Conclusies

De oorlog in Oekraïne leidt tot spanningen en onrust in de Nederlandse samenleving, en met name tussen en binnen de Russische en Oekraïense gemeenschappen, en tussen de Russische gemeenschap en het overig deel van Nederland. De Russische Nederlanders kunnen ontvankelijker worden voor OBI naarmate zij meer stigmatisering en uitsluiting zullen ervaren, zeker als de oorlog in Oekraïne escaleert. De (tijdelijke) groei van zowel de Russische als de Oekraïense gemeenschap kan er ook toe leiden dat zij belangrijkere doelwitten worden voor OBI-activiteiten vanuit Rusland en potentieel ook Oekraïne.

De grote vluchtelingenbewegingen vanuit Rusland en Oekraïne zullen deze spanningen, en dus ook het risico op OBI, versterken. De mogelijkheden om te spioneren in de diasporagemeenschappen zal toenemen, ook omdat er spionage apparatuur en software kunnen worden meegesmokkeld via de nieuwe vluchtelingen.

Tenslotte bestaat er een reëel risico dat de gehele Nederlandse samenleving ontvankelijker zal zijn voor desinformatiecampagnes vanuit Rusland. Als de prijzen voor energie en levensmiddelen verder stijgen is er een vruchtbare

voedingsbodem voor campagnes, die de economische problemen wijten aan de Nederlandse steun voor Oekraïne. De steun voor Oekraïne kan daardoor afkalven, en het vertrouwen van de Nederlandse burger in de rechtsstaat worden ondermijnd.

Het risico dat OBI vormt in het kader van de oorlog in Oekraïne is relatief beperkt als het gaat om de breedte van de impact op de Nederlandse veiligheidsbelangen. De meesten worden niet of nauwelijks geraakt. Maar de impact op de belangen die wél geraakt worden, voornamelijk de sociaal-politieke stabiliteit, zijn potentieel stevig, zeker als de oorlog in Oekraïne escaleert. De spanningen die bestaan tussen de Oekraïense en Russische gemeenschappen in Nederland kunnen een duurzaam karakter krijgen, waardoor het risico op conflicten nog zeer lange tijd kan blijven bestaan.

Tabel 8 Overzicht impact nationale veiligheid – OBI

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	=	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	+/-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	+	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	-	=	=
Fysieke veiligheid	Doden	+/-	↑	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	+/-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	-	=	=
Economische veiligheid	Kosten	+	↑	=
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	=	=

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	-	=	=
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	+	↑	=
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	+	↑	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	=
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	+	↑	=
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	-	=	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	-	=	=
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	-	=	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	-	=	=

9 Dimensie migratie

Auteur: Monika Sie Dhian Ho

9.1 Inleiding

De Russische invasie op 24 februari heeft de grootste vluchtelingen crisis voor Europa tot gevolg sinds de Tweede Wereldoorlog. De historische beslissing van de EU om voor de eerste keer de zogenaamde tijdelijke beschermingsrichtlijn in te roepen voorkwam op de korte termijn dat de asielketens in de EU-lidstaten overbelast werden en gaf ontheemden uit Oekraïne relatief snel duidelijkheid over een tijdelijk verblijfsrecht inclusief toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs voor de kinderen.

De raketaanvallen op de vitale infrastructuur en op burgerdoelen in Oekraïne doen denken aan de Russische strategie in de oorlog in Syrië. Generaal Philip Breedlove, destijds *Supreme Allied Commander (SACEUR)* van de NAVO, waarschuwde dat Poetin en Assad moedwillig een massale vluchtelingenstroom veroorzaakten. Hij stelde dat ‘the refugees are the war’ en dat Europa het doelwit was van deze destabiliseringsstrategie.³⁰ Europa moet zich bij escalatie van de oorlog ook voorbereiden op de mogelijke inzet van migratie als hybride wapen vanuit Rusland of vanuit Russische proxy’s zoals Belarus. Belarus heeft dit in het najaar van 2021 en in de aanloop naar de Russische invasie van Oekraïne op 24 februari al gedaan.³¹

Naast ontheemden uit Oekraïne komen – in vooralsnog minder grote aantallen – ook asielzoekers uit Rusland naar Europa. Voor een deel zijn dit mannen die willen ontkomen aan mobilisatie. De Russische invasie in Oekraïne heeft ten slotte naschokken tot gevolg in de vorm van een toename van irreguliere migratie vanuit landen rondom Europa. Waar de COVID-19 pandemie al een economische crisis tot gevolg heeft gehad in veel landen, betekent een voedselcrisis door oorlog in de ‘graanschuur van de wereld’ een extra *push-factor* voor irreguliere migratie naar EU-landen.

30 Zie ‘[Breedlove: Russia using refugees as ‘weapon’](#)’, DW, 3 februari 2016.

31 Zie Monika Sie Dhian Ho & Myrthe Wijnkoop, [The instrumentalization of migration. A geopolitical perspective and toolbox](#), The Hague: The Clingendael Institute, December 2022.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen van de migratiedimensie van de oorlog in Oekraïne, en op de impact van de huidige situatie, een mogelijke escalatie respectievelijk de-escalatie op de veiligheidsbelangen van Nederland.

9.2 Relevante ontwikkelingen

Met de Oekraïense vluchtelingen crisis als gevolg van de Russische invasie op 24 februari staat Europa voor een enorme opdracht tot 'opvang in de regio'. Volgens de UNHCR hebben inmiddels meer dan 4,9 miljoen Oekraïense ontheemden zich geregistreerd voor tijdelijke bescherming in Europa.³² Buurland Polen vangt met meer dan anderhalf miljoen geregistreerde ontheemden een zeer groot deel van hen op, maar veel ontheemden migreren ook door naar landen als Duitsland (ruim een miljoen), Tsjechië (bijna een half miljoen), Italië (bijna 170 duizend) en Spanje (ruim 160 duizend).³³

Door de unieke situatie van een oorlog in een buurland waarmee de EU een associatieovereenkomst heeft, kunnen Oekraïense ontheemden bescherming krijgen in het land dat zij kiezen. Oekraïense ontheemden met een biometrisch paspoort kunnen namelijk 90 dagen visumvrij reizen (plus eenmaal een verlenging van 90 dagen). Daarna moet voor rechtmatig verblijf een beroep gedaan worden op tijdelijke bescherming of een asielaanvraag worden ingediend. Door deze bijzondere situatie geldt voor Oekraïense ontheemden de zogenaamde Dublinverordening niet, waaruit volgt dat de EU-lidstaat waar een asielzoeker binnenkomt, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Inmiddels hebben 86.850 ontheemden uit Oekraïne zich geregistreerd voor tijdelijke bescherming bij gemeenten in Nederland.³⁴ De opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland is relatief effectief verlopen, ondanks de crisis in de reguliere asielopvang die al sinds 2021 speelt. Met een bezettingsgraad van 96,5 procent komt de grens van de huidige beschikbare noodopvangcapaciteit echter wel in zicht. De cumulatieve kosten van de opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland waren in 2022 ruim 1.5 miljard euro, en worden voor

32 [UNHCR Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation](#), geraadpleegd op 7 januari 2023 op.

33 Ibid.

34 Rijksoverheid, [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#), geraadpleegd op 7 januari 2023 op.

2023 begroot op bijna 3.3 miljard euro.³⁵ Het draagvlak voor de opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland is relatief hoog. Nederlanders waren aan het eind van 2022 wat minder positief over de opvang van Oekraïense ontheemden dan in maart 2022, maar een grote meerderheid van 73% oordeelt nog steeds (heel) positief over het feit dat vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland worden opgevangen, terwijl 8% dit (heel) negatief vindt.³⁶

De gemiddelde netto instroom van Oekraïense ontheemden is begin 2023 rond de 750 mensen per week. De regering heeft aan gemeenten en Veiligheidsregio's gevraagd om de beschikbare capaciteit op te schalen naar 90 duizend opvangplekken.³⁷ De netto instroom van Oekraïense ontheemden die Nederland nog kan verwachten is ten eerste afhankelijk van factoren die van invloed zijn op migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners, zoals de tijdsduur van de oorlog; de intensiteit van de gevechtshandelingen; het door Oekraïne bevrijde gebied; en de economie van Oekraïne. De schade door Russische raketaanvallen aan vitale infrastructuur zoals het energienetwerk, verwarmingssystemen en de watervoorziening is een groot punt van zorg, met name in de wintermaanden. Ook een eventueel nieuw Oekraïens offensief, met mogelijk Russische vergeldingsacties tot gevolg, zal op korte termijn eerder nieuwe vluchtelingenbewegingen richting Europa veroorzaken dan grootschalige terugkeer mogelijk maken.³⁸

De netto instroom van Oekraïense ontheemden in Nederland is ten tweede afhankelijk van beslissingen van ontheemden om door te migreren naar Nederland, onder invloed van onder andere verslechterende leefomstandigheden en afname van het draagvlak voor opvang in het eerste land van aankomst; familie en netwerken in Nederland; en beschikbare informatie over doorreis-mogelijkheden. De situatie in een aantal buurlanden waar momenteel de meeste ontheemden worden opgevangen – zoals Polen en Tsjechië – bereikt een kritiek punt, zeker waar het gaat om het langeretermijnperspectief ten aanzien van

35 Zie voor een tabel met het opvang-gerelateerde deel van het uitgavenoverzicht zoals gepubliceerd in de Miljoenennota 2023 en geactualiseerd naar aanleiding van de Najaarsnota 2022: [Bijlage 3 – Uitgavenoverzicht Opvang Oekraïne bij de Verzamelbrief opvang Oekraïne](#) van 2 december 2022.

36 [Flitspeiling \(6*\) Vluchtelingen uit Oekraïne](#), november 2022, p. 2.

37 [Verzamelbrief opvang Oekraïne](#), 16 december 2022, p. 1.

38 Bob Deen, Myrthe Wijnkoop, Monika Sie Dhian Ho, Niels Drost, Moneera Yassien, Jos Meester, Kaspar Pucek en Goos Hofstee, [Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland. Humanitaire condities in Oekraïne kritiek](#), Den Haag: Instituut Clingendael, december 2022.

bijvoorbeeld huisvesting. Een analyse van factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties en op doormigratie leidt tot de conclusie dat Nederland rekening moet houden met een voortdurende gestage netto instroom van Oekraïense ontheemden in 2023, met mogelijk in de wintermaanden een extra aantal als gevolg van evacuaties door kritieke humanitaire omstandigheden.³⁹

In veel beperktere aantallen zijn er ook mensen met de Russische nationaliteit die asiel hebben aangevraagd in Nederland sinds de invasie van Rusland in Oekraïne in februari 2022. Tot november 2023 waren dat er in totaal 542.⁴⁰ Honderdduizenden Russische mannen zijn in het najaar van 2022 Rusland ontvlucht om aan mobilisatie te ontkomen. De meesten van hen zijn beland in buurlanden zoals Kazachstan en Georgië. De Nederlandse regering heeft inmiddels besloten dat Russische mannen die niet dienstplichtig zijn kunnen worden uitgezet, voor dienstplichtigen (18-27 jaar) blijft de zogeheten 'uitzetstop' gelden.⁴¹

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn ten slotte naschokken te verwachten in landen rond Europa, met als gevolg een toenemend aantal asielzoekers dat naar Nederland komt. De IND verwachtte begin november een totaal aantal asielaanvragen (inclusief nareis) tussen de 48.200 en 55.700 voor 2022. Voor 2023 rekt de IND op een vergelijkbaar aantal nieuwe asielaanvragen. De asielketen in Nederland kampt met grote capaciteitsproblemen om deze instroom op te vangen en op de tienduizenden asielaanvragen te beslissen.⁴²

9.3 Impact assessment huidige situatie

Doordat Oekraïense ontheemden met een biometrisch paspoort in het kader van de Associatieovereenkomst EU-Oekraïne een periode visumvrij mogen reizen door de EU, en door de snelle registratie voor tijdelijke bescherming van de meerderheid van hen, is er geen sprake van een grootschalige irreguliere migratiecrisis en aantasting van de integriteit van het Europese of Nederlandse grondgebied in die zin. Bij een massale uittocht uit Oekraïne zoals het geval

39 Ibid, voetnoot 9.

40 Immigratie- en Naturalisatiedienst, [Asielinstroom in november 2022](#).

41 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Nota Beleidsconsequenties mobilisatie Rusland](#), 12 december 2022.

42 Immigratie- en Naturalisatiedienst, [Aantal asielaanvragen neemt ook in 2023 toe](#), zie:

was direct na de Russische invasie waren er wel zorgen over de controle van eenieder die de Europese buitengrens overschreed. Aangezien het veelal om alleenreizende vrouwen en minderjarige kinderen gaat, zijn de EU-landen ook alert op mensenhandel en uitbuiting.

Grote irreguliere migratiebewegingen vanuit andere landen rond Europa vormen wel een bedreiging voor de integriteit van het grondgebied. Zo is de mensensmokkel via de Westelijke Balkanroute naar de Europese Unie in 2022 fors geweest, gebruik makend van de mogelijkheid om vanuit diverse derde landen visumvrij naar Servië te reizen. Het ging hierbij om migranten met een verscheidenheid aan nationale achtergronden (onder andere uit India), die zonder visum het Europese continent bereikten, om vervolgens – veelal gebruik makend van de diensten van mensensmokkelaars – door te reizen naar EU-landen.

Ook instrumentalisering van migratie door Belarus in het najaar van 2021 – waarbij migranten uit derde landen werden ingevlogen naar Minsk, en naar de Europese buitengrens gebracht – had irreguliere migratie naar de EU tot gevolg. Deze inzet van migratie als hybride wapen heeft niet alleen als doel om de asielketen van de getroffen landen te overspoelen, maar ook om de samenlevingen te destabiliseren door aanwakking van de polarisatie tussen groepen die verschillend aankijken tegen de behandeling van deze migranten.⁴³ Belarus is in dat laatste overigens niet geslaagd, een overgrote meerderheid van de Europese burgers vindt dat speciale procedures in geval van instrumentalisering van migratie passend zijn (bijvoorbeeld een versnelde asielprocedure, procedure aan de grens).⁴⁴ Verschillende EU-landen zoals Polen hebben de noodtoestand uitgeroepen dan wel noodwetgeving ingevoerd in deze crisis. Als specifieke nieuwe Europese afspraken in antwoord op instrumentalisering van migratie uitblijven, kan dit gevolgen hebben voor de Europese rechtsorde en respect voor internationale afspraken inzake mensenrechten en vluchtelingenrechten. Europese agentschappen zoals Frontex kunnen ook niet of beperkt functioneren in sommige landen waar nationale noodmaatregelen gelden. Op het moment wordt in de EU onderhandeld over een

43 Monika Sie Dhian Ho & Myrthe Wijnkoop, [*The Instrumentalization of Migration. A geopolitical perspective and toolbox*](#), Den Haag: Instituut Clingendael, December 2022.

44 Ibid, p. 39.

voorstel van de Europese Commissie voor speciale procedures in het geval van instrumentalisering van migratie.

Voor de Nederlandse veiligheidsbelangen zijn in de huidige situatie vooral de hoge kosten van de opvang van Oekraïense ontheemden relevant, evenals de sociaal-maatschappelijke impact van de opvangopdracht in een context van een al langer bestaande opvangcrisis in het Nederlandse asielsysteem. Zeker nu duidelijk wordt dat de opvangopdracht van Oekraïense ontheemden niet zo tijdelijk gaat zijn, de druk toeneemt om perspectief te bieden voorbij noodopvang (huisvesting, organisatie van voldoende onderzoek en zorg).⁴⁵ We zien maatschappelijke onrust en onvrede over de opvangcrisis in het asielsysteem in algemene zin, en in mindere mate ook over de opvang van Oekraïense ontheemden. Daarbij spelen spanningen tussen Rijk en gemeentes, Randstad en provincies, onvrede over de verschillen tussen de rechten van Oekraïense ontheemden en asielzoekers, over de woningnood en de noodzaak van meer duurzame huisvesting voor ontheemden, en over druk op zorg- en onderwijsvoorzieningen. Het feit dat een groot deel van de ontheemden snel werk vindt in Nederland, in een situatie van grote arbeidsmarkttekorten, heeft een mitigerende impact in dit kader.⁴⁶

9.4 Gevolgen van escalatie voor de context van de migratie dimensie

In geval van escalatie zullen de veiligheidsbelangen in versterkte mate geraakt worden, door een toename van het aantal Oekraïense ontheemden. Ook zullen mogelijk nog meer Russische mannen proberen te ontkomen aan toekomstige mobilisatiegolven. Rusland of Russische proxies zouden kunnen overgaan tot inzet van migratie als hybride wapen. Ten slotte kan een interruptie van de graandeel en graanexporten naar landen rond Europa de voedselcrisis aanwakkeren en instabiliteit veroorzaken, met een hogere irreguliere migratie tot gevolg.

45 Bijlage 2 bij [Verzamelbrief opvang Oekraïne van 16-12-2022](#) – toelichting ondersteuning door het Rijk bij opvang ontheemden uit Oekraïne.

46 CBS, [Aandeel Oekraïense vluchtelingen met werk toegenomen](#), 1 februari 2023.

9.5 Impact assessment van escalatie

Een mogelijk nieuwe massale uittocht van Oekraïense ontheemden in het geval van escalatie van de oorlog kan tot gevolg hebben dat niet iedereen aan de Europese buitengrens wordt gecontroleerd. Zorgen over de aantasting van de integriteit van het grondgebied in deze zin kunnen leiden tot invoering van controles bij Schengen binnengrenzen op grond van het risico op illegale immigratie en de impact daarvan op de nationale veiligheid. Mogelijk noodzakelijke bijstand van de Nederlandse krijgsmacht in het opvangen van een migratiecrisis betekent dat zij niet inzetbaar zijn voor andere taken.

De enormiteit van de opvangopdracht in een context van een aanslepende algemene crisis in het Nederlandse asielsysteem kan leiden tot hoge economische kosten, en een toenemende polarisatie in de Nederlandse samenleving. Onvermogen om de crisis in de asielketen op te lossen kan bij een nieuwe grote instroom tot inhumane situaties in de opvang leiden, tekorten aan primaire levensbehoeften zoals huisvesting en gezondheidszorg bij ontheemden, maar ook bij Nederlandse ingezetenen, en een aantasting van de internationale reputatie van Nederland in dit opzicht. Omvangrijke (irreguliere) migratiebewegingen kunnen worden gebruikt om ideeën over het 'omvolkingsproject' en de 'deep state' aan te wakkeren. Desinformatiecampagnes hiertoe kunnen worden opgeschaald in een escalatie toekomstbeeld. Dit kan mogelijk leiden tot antidemocratische geluiden en (politiek) geweld, ook in de richting van Oekraïense ontheemden of andere asielzoekers.

Europese landen zoals Finland, Polen en de Baltische staten bereiden zich voor op de mogelijke inzet van instrumentalisering van migratie en digitale desinformatiecampagnes door Rusland of Russische proxies in een escalatie toekomstbeeld. Capaciteitsproblemen in combinatie met een verslechtering van de economische situatie in buurlanden van Oekraïne die zeer veel ontheemden opvangen, kunnen leiden tot maatschappelijke en politieke instabiliteit in die landen. Interruptie van de export van graan uit Oekraïne door het opzeggen van de graandeal door Rusland in een escalatie toekomstbeeld, zal leiden tot een voedselcrisis in landen rond de EU, mogelijke instabiliteit aldaar en toename van irreguliere migratie naar Europa.

9.6 Gevolgen van de-escalatie voor de context van de migratie dimensie

De-escalatie van de oorlog betekent dat de wederopbouwinspanningen zullen worden geïntensiveerd, met naar verwachting een forse Nederlandse bijdrage. Mede afhankelijk van de vraag hoelang het nog duurt voor de-escalatie plaatsvindt, zal een aanzienlijk deel van de Oekraïense ontheemden terug willen keren. Door de grootschalige vernietiging zal dat echter niet direct voor iedereen mogelijk zijn. Om snelle terugkeer naar bevrijde maar zwaar getroffen gebieden toch mogelijk te maken plaatst buurland Polen tienduizenden containerwoningen.

Hoe dan ook zal Nederland rekening moeten houden met het voortduren van de opvangopdracht voor een deel van de Oekraïense ontheemden doordat directe terugkeer niet mogelijk is. Daarnaast zal een deel van de ontheemden willen blijven en mogelijk asiel aanvragen, ofwel omdat zij niet terug kunnen keren (bijvoorbeeld omdat hun regio van herkomst nog bezet is door Rusland), ofwel omdat zij geen perspectief zien in terugkeer of voorafgaand aan de invasie van 24 februari al aspiraties hadden om te migreren, ofwel door worteling in Nederland. Permanente vestiging betekent een fors beslag op schaarse woonruimte. De overgrote meerderheid van de ontheemden verblijft op het moment nog in noodopvang. De concurrentie om schaarse woonruimte kan de polarisatie over opvang en asiel laten voortduren, ook bij de-escalatie. Dit kan worden versterkt doordat de naschokken van de oorlog in landen rond Europa niet direct uitgewerkt zullen zijn, en aanzienlijke asielbewegingen vanuit deze landen zullen aanhouden.

Nederland en andere EU-landen zullen zich ook moeten voorbereiden op de periode na afloop van de maximumduur van de tijdelijke beschermingsrichtlijn (3 jaar) of die maximumduur moeten veranderen via Europese besluitvorming. Gezien de wijze waarop Nederland de tijdelijke beschermingsrichtlijn heeft geïmplementeerd zullen degenen die willen blijven de asielprocedure moeten doorlopen, hetgeen een groot capaciteitsprobleem zou opleveren voor de asielketen in de huidige situatie.

9.7 Impact assessment van de-escalatie

Veiligheidsbelangen die geraakt blijven worden – ook in geval van de-escalatie – zijn de economische veiligheid (door hoge kosten van opvang, integratie en wederopbouw), sociaal-politieke stabiliteit (door de sociaal-maatschappelijke impact van concurrentie om schaarse woonruimte, en polarisatie over asielvraagstukken) en instabiliteit van staten in de directe omgeving van de Europese Unie.

9.8 Conclusies

De impact voor Nederland van de Oekraïense vluchtelingencrisis in combinatie met toenemende (deels irreguliere) asielbewegingen vanuit landen rondom de EU is aanzienlijk. Daarbij gaat het vooral om de economische kosten van de opvang, mogelijk gebrek aan primaire levensbehoeften (zoals woonruimte voor ontheemden, asielzoekers en spoedzoekende Nederlandse ingezetenen) en om polarisatie over de opvangcrisis in de asielketen in het algemeen, en in mindere mate over de opvang van Oekraïense ontheemden in het bijzonder.

In geval van escalatie worden deze Nederlandse veiligheidsbelangen versterkt geraakt, en is het mogelijk dat Rusland of Russische proxies ook instrumentalisering van migratie gaan inzetten in combinatie met verspreiding van valse narratieven en desinformatie.

In geval van de-escalatie zullen de besproken veiligheidsbelangen nog steeds geraakt worden, deels doordat hoge kosten gemaakt zullen moeten worden voor de wederopbouw van Oekraïne en terugkeer van ontheemden, maar ook doordat de doorstroom naar permanente huisvesting in Nederland van een deel van de ontheemden de grote druk op de woningmarkt zal doen voortduren. De naschokken van de oorlog in landen rond de Europese Unie zullen ook nog een tijd aanhouden, resulterend in voortdurend hoge asielbewegingen naar Europa en Nederland.

Tabel 9 Overzicht impact nationale veiligheid – migratie

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	-	↑	=
	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/-	↑	=
Fysieke veiligheid	Doden	-	=	=
	Ernstig gewonden en chronisch zieken	-	↑	=
	Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/-	↑	=
Economische veiligheid	Kosten	++	↑	=
	Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden	-	=	=
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	-	=	=
Sociaal-politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijkse leven	-	=	=
	Aantasting van de democratische rechtsstaat	-	=	=
	Sociaal-maatschappelijke impact	+	↑	=

Veiligheidsbelang	Criterium	Impactbeoordeling		
		Huidige situatie	Escalatie t.o.v. huidige situatie	De-escalatie t.o.v. huidige situatie
Internationale rechtsorde	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	-	=	=
	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	+	↑	=
	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	-	=	=
	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	↑	=
	Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie	+/-	↑	=

10 Dwarsverbanden en conclusies

Op basis van de zeven dimensiehoofdstukken valt te constateren dat er een aantal dwarsverbanden bestaat tussen de verschillende dimensies, zowel gezien vanuit de dimensies zelf als vanuit de veiligheidsbelangen. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste dwarsverbanden, allereerst vanuit de verschillende dimensies en vervolgens op basis van de veiligheidsbelangen. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een overzicht van de belangrijkste variabelen voor de lange termijn en algemene conclusies.

10.1 Dwarsverbanden vanuit de dimensies

De oorlog in Oekraïne werkt door in verschillende dimensies: van effecten in de militaire sector tot effecten op de diasporagemeenschappen. In dit rapport zijn zeven belangrijke dimensies van de oorlog uitgelicht: militair, diplomatiek, economisch, migratie, ongewenste buitenlandse beïnvloeding, cyber en spionage. Gedurende het onderzoekstraject viel op dat veel van deze dimensies raakvlakken hebben met elkaar: ontwikkelingen in de ene dimensie hebben veelal een doorwerking op ontwikkelingen in de overige dimensies. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste dwarsverbanden.

Militaire ontwikkelingen als katalysator

De oorlog in Oekraïne heeft van oorsprong een militair karakter met grote gevolgen voor de andere dimensies. Hoewel de militaire ontwikkelingen rondom de oorlog Oekraïne slechts in beperkte mate rechtstreeks een impact hebben op Nederland, brengt de oorlog in zijn geheel wel serieuze neveneffecten met zich mee die ook in Nederland gevoeld worden. De militaire dimensie van deze oorlog is daarmee in zekere zin een katalysator voor de ontwikkelingen in de overige zes dimensies. De Russische inval in Oekraïne, en het brede scala aan daarmee samenhangende militaire ontwikkelingen, heeft onder meer geleid tot:

- 1) Veranderende geopolitieke (veiligheid)orde, waarbij vooral de Europese veiligheidsarchitectuur drastisch is veranderd. Hierbij valt onder andere te denken aan het NAVO-toetredingsproces van Finland en Zweden. Maar ook verharde diplomatieke betrekkingen tussen landen zijn kenmerkende voor

deze veranderende orde. Vooral de reeds gespannen relatie met Rusland heeft door de Russische invasie een dieptepunt bereikt. Maar naast de betrekkingen met Rusland, spelen ook de relaties met China, die tot op heden nog steeds geen afkeuring heeft geuit ten aanzien van de Russische inval, een belangrijke rol. Daarnaast heeft de oorlog ook geleid tot een verdere ondermijning van het multilateralisme, gezien belangrijke multilaterale fora, zoals de VN Veiligheidsraad, de OVSE en de Raad van Europa niet langer effectief kunnen functioneren;

- 2) Hoge druk op de economische situatie in Europa, maar zeker ook in Nederland. Hierbij zijn vooral de hoge energieprijzen – en daarmee samenhangend de door de overheid ingevoerde prijsplafonds – en de hoge inflatiecijfers van belang. Daarnaast heeft de oorlog in Oekraïne voor extreem hoge kosten gezorgd die voortkomen uit de verschillende dimensies: kosten voor de opvang van migranten, voor het leveren en voorts aanvullen van wapens, maar ook kosten voortkomend uit de opgelegde sancties. Verder dient er rekening te worden gehouden met het ontstaan van een economische recessie in de nabije toekomst die de economieën van de Eurozone nog meer onder druk zal zetten;
- 3) Een groot aantal ontheemden en voorts migrantenbewegingen richting verschillende Europese landen, inclusief Nederland. Logischerwijs heeft dit onder meer geleid tot een groter wordende Oekraïense diasporagemeenschap in Nederland. Daarnaast heeft het voor toenemende druk op publieke voorzieningen, zoals gezondheidszorg en onderwijs, gezorgd;
- 4) Nieuwe ontwikkelingen in de cyber en spionage dimensies. Met betrekking tot cyber valt hier te denken aan het toenemende belang van private actoren in dergelijke oorlogen. Voor spionage geldt dat als gevolg van uitwijzingen van inlichtingenofficieren en diplomaten er gezocht moet worden naar andere tactieken voor het uitvoeren van spionageactiviteiten.

Verstrekkende implicaties van migratie

Een van de meest zichtbare effecten van de oorlog in Oekraïne is de omvangrijke migrantenbeweging. Een groot aantal Europese landen, waaronder Nederland, vangen Oekraïense ontheemden op. Over het algemeen is de steun voor de opvang van Oekraïense ontheemden groot. Desalniettemin heeft de komst van een groot aantal Oekraïners een doorwerking in andere dimensies. De samenstelling van de migrantenbeweging is hierbij wel van essentieel belang.

De meest evidente link valt te leggen met de dimensie ongewenste buitenlandse inmenging. De migrantenbewegingen leiden logischerwijs tot een groeiende

diasporagemeenschap. Het is voorstelbaar dat die gemeenschap een mogelijk doelwit kan zijn voor ongewenste buitenlandse inmenging. Dit geldt zowel voor de Oekraïense diaspora als de Russische diaspora. Bij die laatste groep is bovendien een nadrukkelijk verband te leggen met de dimensie spionage: hoe groter de Russische diaspora, des te meer potentieel er is voor spionageactiviteiten en dus ook ongewenste buitenlandse beïnvloeding.

Daarnaast is er een nadrukkelijk verband tussen de migratie en economische dimensies. De opvang van Oekraïense ontheemden zet het Nederlandse asielsysteem verder onder druk. Tot nu toe heeft de opvang al ruim 1,5 miljard euro gekost. Bovendien zorgt de noodzaak om Oekraïense ontheemden op te vangen voor een groeiende druk op publieke voorzieningen zoals de gezondheidszorg en het onderwijs. De verwachting is dat naarmate de huidige situatie zich langdurig zal voortzetten de druk op publieke voorzieningen en het asielsysteem verder zal toenemen. Dit zal uiteindelijk ook leiden tot het verder oplopen van de kosten. Indien dit gepaard gaat met een economische recessie kunnen de neveneffecten, en in het bijzonder in het sociaal-maatschappelijke domein, verergeren.

Het doorwerken van economische gevolgen

De derde dimensie die verband houdt met een groot aantal andere dimensies is de economische dimensie. De belangrijkste factor hierbinnen is het mogelijk uitbreken van een economische recessie. Indien dit het geval is, zal dit doorwerken in de overige dimensies: onder meer door afnemend vermogen voor het leveren van steun, zowel van militaire als financiële aard, aan Oekraïne; diplomatieke betrekkingen die onder druk komen te staan; afnemende solidariteit in de samenleving ten aanzien van Oekraïense ontheemden.

De economische gevolgen van cyberaanvallen

Tot slot is er een nadrukkelijke link tussen de cyber dimensie en de economische dimensie. In het cyber domein hangt veel af van de omvang en schaal waarmee cyberaanvallen georkestreerd zullen worden. Het is niet ondenkbaar dat Nederland, als belangrijke hub voor onder andere handelsstromen, maar ook militair transport, een mogelijk doelwit zal zijn van Russische cyberaanvallen. Aanvallen op de vitale infrastructuur, zoals bijvoorbeeld de haven van Rotterdam, zijn dan niet uit te sluiten. Dit zal naar verwachting grote economische gevolgen met zich meebrengen, gezien het belang van de haven voor de Nederlandse economie.

10.2 Dwarsverbanden vanuit de veiligheidsbelangen

Er zijn niet alleen dwarsverbanden te constateren tussen de zeven dimensies, maar ook in relatie tot de veiligheidsbelangen. Tabellen tien, elf en twaalf, in sectie 10.3, bieden een overzicht van welke veiligheidsbelangen en criteria door de verschillende dimensies geraakt worden in de huidige situatie, in geval van escalatie en de-escalatie. Hieronder worden de belangrijkste resultaten beschreven van de vier zwaarst geraakte veiligheidsbelangen: sociaal-politieke stabiliteit, internationale rechtsorde en stabiliteit, economische veiligheid en territoriale veiligheid.

Sociaal-politieke stabiliteit

De sociaal-politieke stabiliteit wordt in alle zeven onderzochte dimensies in meer of mindere mate geraakt. De meeste impact komt voort uit de dimensies ongewenste buitenlandse inmenging en migratie, aangezien de ontwikkelingen in deze twee dimensies de meeste directe effecten op de (stabiliteit van) Nederlandse samenleving teweegbrengen. Dit heeft vooral te maken met de risico's rondom de komst van Oekraïense ontheemden, wat zich onder meer uit in een kwetsbaarheid voor buitenlandse beïnvloeding, maar ook in mogelijke spanningen in de samenleving. Momenteel is er nog grote steun voor de opvang van Oekraïense ontheemden, maar er kan niet met zekerheid gesteld worden dat die steun op de langere termijn gehandhaafd kan worden. Spanningen in de samenleving kunnen voorts ontstaan, dan wel verergeren, tussen de Oekraïense en Russische diaspora enerzijds, tussen de Oekraïense gemeenschap en de Nederlandse gemeenschap anderzijds, of tussen Oekraïense migranten en andere migrantengroepen. Verder bestaat er een risico op de ondermijning van de democratische rechtsstaat in geval van succesvolle ongewenste buitenlandse inmenging. Dit laatste is echter voornamelijk van toepassing in geval van een escalatie van de oorlog en niet zo zeer in de huidige situatie.

Daarnaast wordt de sociaal-politieke stabiliteit, in mindere mate, bedreigd door de ontwikkelingen in de militaire, economische en diplomatieke dimensies. Voor de militaire dimensie geldt dat er vooral maatschappelijke onrust en angst ontstaan in de samenleving rondom de ontwikkelingen van de oorlog. Dit zal verder toenemen in geval van escalatie, waarbij vooral de mogelijkheid tot het inzetten van een (tactisch) nucleair wapen impact kan hebben op de sentimenten in de maatschappij. De redenering vanuit de diplomatieke dimensie is vergelijkbaar: indien landen niet langer in staat zijn om op vreedzame wijze conflicten op te lossen en overgaan tot het gebruik van niet-conventionele

middelen, zoals de inzet van een (tactisch) nucleair wapen, dan zal er met name sociaal-maatschappelijke impact te ondervinden zijn. Hier geldt echter wel dat dit wederom vooral van toepassing is in geval van escalatie van de oorlog.

In de economische dimensie wordt de sociaal-politieke stabiliteit vooral geraakt door de hogere prijzen voor energie en hoge inflatie. Dit uit zich potentieel onder meer in maatschappelijke onrust, hoewel dit in de huidige situatie nog zeer beperkt is. In geval van een escalatie van de oorlog zal de maatschappelijke onrust toenemen en bestaat er zelfs het risico dat het dagelijks leven verstoord kan worden.

Tot slot, de sociaal-politieke stabiliteit komt ook in het geding door de ontwikkelingen in de dimensies cyber en spionage. Het betreft hier vooral impact op de sociaal-maatschappelijke stabiliteit en een mogelijke aantasting van de democratische rechtsstaat. Het eerste zal naar alle waarschijnlijkheid voortvloeien uit de gevolgen van potentiële cyberaanvallen op vitale infrastructuur in Nederland. Het is hierbij van belang om te erkennen dat dit momenteel echter nog niet van toepassing is, maar het risico hierop wel aanwezig is. De aantasting van de democratische rechtsstaat kan het gevolg zijn van succesvolle desinformatiecampagnes of spionageactiviteiten, waarbij vooral het gebrek aan vertrouwen in de overheid en beïnvloeding van de politiek zorgpunten zijn. Hoewel dit momenteel nog niet zichtbaar is, is het risico hierop wel degelijk aanwezig, zowel in de huidige situatie als in geval van escalatie en de-escalatie.

Internationale rechtsorde en stabiliteit

Na de aantasting van de sociaal-politieke stabiliteit wordt het veiligheidsbelang 'internationale rechtsorde' het vaakst geraakt door de ontwikkelingen in de zeven dimensies. Vanuit de militaire dimensie worden alle vijf criteria onder dit veiligheidsbelang geraakt. De gevolgen worden primair ondervonden op de volgende vier criteria: 'aantasting van normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting', 'aantasting van internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens', 'aantasting van het functioneren van multilaterale instituties en regimes', en 'instabiliteit grenzend aan de EU of het Koninkrijk'. De Russische invasie in Oekraïne is op zichzelf al een zeer ernstige aantasting van het principe van staatssoevereiniteit. Daarnaast worden de mensenrechten serieus geschonden door de oorlogsmisdaden die plaatsvinden. De impact op de overige twee criteria houdt vooral verband met de verslechterde verhoudingen tussen Westerse landen enerzijds en de Russische Federatie anderzijds.

De ontwikkelingen in de diplomatieke dimensie raken alle vijf de criteria, waarbij de aantasting van het principe van vreedzame co-existentie en het functioneren van multilaterale instituties en regimes eruit springt. Dit vindt met name zijn grondslag in de verstoorde betrekkingen tussen Westerse landen en de Russische Federatie. De betrekkingen tussen de Russische Federatie en het Westen stonden al op gespannen voet voor 24 februari, maar door de inval zijn de diplomatieke banden nog verder verslechterd, wat de internationale norm van vreedzame co-existentie serieus in het geding heeft gebracht. Bovendien zijn de ingevoerde sanctiepakketten ook in strijd met de norm vreedzame co-existentie, zij het dat deze sancties opgelegd worden als een reactie en niet om de norm bewust te schenden. Voor de aantasting van het functioneren van multilaterale instellingen geldt dat er in enkele gevallen een verharding heeft plaatsgevonden ten opzichte van de periode voorafgaand aan de Russische invasie. De VN Veiligheidsraad was al grotendeels verlamd, maar door de Russische invasie en de verslechterde betrekkingen tussen landen is het functioneren van het internationale veiligheidsapparaat alsmaar verder onder druk komen te staan. Een vergelijkbaar verhaal is van toepassing op de OVSE en de Raad van Europa, waar voor de oorlog in Oekraïne al moeilijkheden waren, maar die nu geïntensiveerd zijn. Een positieve kanttekening dient hierbij wel gemaakt te worden: zowel de EU als de NAVO hebben een grote mate van cohesie laten zien in de eerste maanden na de Russische inval in Oekraïne. Het functioneren van de voor Europa twee belangrijkste veiligheidsorganisaties is daarmee niet in het geding geraakt, in tegendeel.

De internationale rechtsorde komt ook in het geding door de ontwikkelingen vanuit de overige vijf dimensies, zij het in mindere mate dan vanuit de militaire en diplomatieke dimensies. Op economisch vlak wordt vooral het functioneren van het internationaal financieel-economische bestel geraakt, maar is er ook impact te constateren op het functioneren van multilaterale instituties en regimes. De ontwikkelingen in de migratie dimensie dragen vooral bij aan een toename van instabiliteit in landen rondom de EU, zowel direct (als gevolg van migrantenbewegingen van Oekraïense ontheemden) als indirect (door het risico op een toename aan irreguliere migratie). Daarnaast wordt in mindere mate ook het belang 'functioneren van multilaterale instituties en regimes' aangetast, waarbij vooral bedoeld wordt op het dwarsbomen van het functioneren van Frontex door een aantal Europese landen. Voor de dimensies cyber en spionage geldt dat met name het criterium aantasting van normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting wordt geraakt. Dit komt vooral voort uit het feit dat

cyberaanvallen en spionageactiviteiten aan sich de normen aangaande verantwoord statelijk gedrag ondermijnen en daarmee met name een bedreiging vormen voor vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting. Vanuit de dimensie ongewenste buitenlandse inmenging wordt de internationale rechtsorde zeer beperkt geschonden: alleen het criterium aantasting normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting is in het geding als gevolg van het uitvoeren van desinformatiecampagnes binnen diasporagemeenschappen.

Economische veiligheid

Naast de sociaal-politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde wordt het veiligheidsbelang economische veiligheid in sterke mate geraakt door de ontwikkelingen in de verschillende dimensies. Drie hiervan springen vooral in het oog: de economische, migratie, en militaire dimensie. Vanuit de economische dimensie zijn het vooral de sancties, de hoge inflatie en de hoge energieprijzen die de impact veroorzaken. Het grootste risico vanuit de economische dimensie is bovendien de kans op een recessie, wat de economische veiligheid nog verder in het geding zal brengen. De ontwikkelingen in de migratie dimensie raken vooral het criterium 'kosten' als gevolg van de hoge kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Naar schatting heeft dit in 2022 al ruim 1.5 miljard euro gekost, en worden de kosten voor 2023 begroot op bijna 3.3 miljard euro. Bovendien zullen die kosten verder toenemen bij een voortzetting of verslechtering van de huidige situatie. Dit zal in de overheidsbegroting gevoeld worden. De economische veiligheid wordt vanuit de militaire dimensie vooral geraakt door de oplopende kosten in de defensiesector. De financiële en materiële hulp die aan Oekraïne gegeven wordt betekent dat er hoge kosten gemaakt zullen worden om de eigen voorraden weer aan te vullen. De impact hiervan is op zichzelf staand niet significant, maar in combinatie met de reeds schaarse voorraden van de Nederlandse krijgsmacht, de hoge energieprijzen en de hoge kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden vormt dit wel een zorgelijk punt.

De economische veiligheid wordt ook geraakt door ontwikkelingen in de overige dimensies, zij het in mindere mate. Vanuit de diplomatieke dimensie vindt dit vooral zijn weerslag in de verharde verhouding met de Russische Federatie. Als gevolg van de inval is de diplomatie tussen het Westen en Rusland verder onder druk komen te staan. Diplomatie heeft in veel gevallen plaatsgemaakt voor grootschalige sanctiepakketten. Die sanctiepakketten hebben een ingrijpende werking op (de vitaliteit van) de economie. Vanuit de cyber dimensie

zijn er momenteel geen concrete gevolgen merkbaar: er worden nog geen cyberaanvallen gepleegd van dusdanige aard dat dit grote financiële gevolgen met zich heeft meegebracht. Wel dient hier rekening te worden gehouden met de kosten voor het beschermen tegen cyberaanvallen. Dit is echter niet iets wat een direct gevolg is van de oorlog in Oekraïne, aangezien dit voorafgaand aan de Russische invasie ook al van toepassing was. Er kan wel significante economische schade worden waargenomen indien succesvolle cyberaanvallen worden georkestreerd op vitale infrastructuur, wat in geval van escalatie van de oorlog niet geheel ondenkbaar is. Voor spionage geldt dat de economische impact sterk afhangt van de via spionageactiviteiten verworven informatie en de manier waarop deze informatie voorts gebruikt wordt. Het is daarom lastig om de precieze impact in te schatten. Tot slot, ontwikkelingen binnen de dimensie ongewenste buitenlandse inmenging raken de economische veiligheid in zeer beperkte mate doordat er beslag gelegd wordt op capaciteiten bij de verschillende overheidsdiensten die zich hiermee bezighouden. De impact zal echter minimaal zijn

Territoriale veiligheid

In de huidige situatie wordt er in beperkte mate impact ondervonden op het veiligheidsbelang territoriale veiligheid. Dit komt vooral voort uit de dreiging ten aanzien van de internationale positie van het Koninkrijk, de digitale ruimte van Nederland, en het bondgenootschappelijk grondgebied. Deze drie criteria worden in beperkte mate geraakt door ontwikkelingen in zes van de zeven dimensies: militair, OBI, spionage, cyber, migratie en diplomatiek. Waarbij het bij de militaire, diplomatieke, en migratie dimensies vooral gaat om impact op de internationale positie van het Koninkrijk, staan bij de OBI, spionage en cyber dimensies vooral de digitale ruimte van zowel Nederland alsmede die van bondgenoten onder druk.

Ondanks dat de impact in deze fase van de oorlog in Oekraïne nog beperkt is, staat dit veiligheidsbelang wel serieus onder druk. Bij een voortzetting van de huidige situatie dan wel een escalatie daarvan zal de territoriale veiligheid steeds verder onder druk komen te staan, waarbij het niet ondenkbaar is dat ook de eerste en vierde impactcriteria, de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk en het bondgenootschappelijk grondgebied, zwaarder in het geding zullen komen. Daarnaast zal er een versterkte impact merkbaar zijn op de overige impactcriteria. Het risico dat dit zich zal manifesteren is reëel, zeker in geval van escalatie van de oorlog in Oekraïne, waarbij het risico op een direct conflict tussen het Westen en Rusland voorstelbaar is.

10.3 Overzicht van geraakte veiligheidsbelangen en impactcriteria

Tabel 10 Overzicht impact huidige situatie⁴⁷

Huidige situatie								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Territoriale veiligheid	1.1 Integriteit grondgebied	-	-	-	-	-	-	-
	1.2 Integriteit van de internationale positie	+	-	+/-	-	+	-	+
	1.3 Integriteit van de digitale ruimte	+	-	+	-	+	+/-	+
	1.4 Integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/-	-	-	+/-	+	+	+/-
Fysieke veiligheid	2.1 Doden	+	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	+	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/-	+	-	+/-	-	+/-	+/-
Economische veiligheid	3.1 Kosten	+	++	+	++	+	+	+
	3.2 Vitaliteit van de economie	+	+	-	-	-	-	+
Ecologische veiligheid	4.1 Aantasting van het milieu en de natuur	+/-	-	-	-	-	-	+/-

⁴⁷ De symbolen in de tabel hebben de volgende betekenis: (-) geen aantasting voorzien; (+/-) voornamelijk geen aantasting voorzien, maar mogelijk wel op de langere termijn en/of een mogelijke aantasting betreft secundaire of indirecte effecten; (+): aantasting voorzien, maar niet ernstig; (++) Ernstige aantasting voorzien en/of het criterium betreft het primaire effectgebied van een dimensie.

Huidige situatie								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Sociaal-politieke stabiliteit	5.1 Verstoring dagelijkse leven	+/-	+	+	-	-	+/-	+/-
	5.2 Aantasting van de democratische rechtsstaat	-	-	+	-	+	+	+
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	+	+	+	+	+	+	+
Internationale rechtsorde	6.1 Staatsovereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	++	+	+	-	+	+	++
	6.2 Werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	++	+	-	+	-	+	++
	6.3 Op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+	+	-	-	-	-	+
	6.4 Effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+	+	-	+	+	-	+
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk en in de directe omgeving van de EU	+	+	-	+/-	-	-	+

Tabel 11 Overzicht impact escalatie⁴⁸

Escalatie situatie								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Territoriale veiligheid	1.1 Integriteit grondgebied	- (↑)	- (=)	- (=)	- (↑)	- (=)	- (↑)	- (↑)
	1.2 Integriteit van de internationale positie	+ (↑)	- (↑)	+/- (↑)	- (↑)	+ (↑)	- (↑)	+ (↑)
	1.3 Integriteit van de digitale ruimte	+ (↑)	- (↑)	+ (↑)	- (↑)	+ (↑)	+/- (↑)	+ (↑)
	1.4 Integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/- (↑)	- (=)	- (=)	+/- (↑)	+ (↑)	+ (↑)	+/- (↑)
Fysieke veiligheid	2.1 Doden	+ (↑)	+/- (↑)	+/- (↑)	- (=)	+/- (↑)	+/- (↑)	- (↑)
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	+ (↑)	+/- (↑)	+/- (↑)	- (↑)	+/- (↑)	+/- (↑)	- (↑)
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/- (↑)	+ (↑)	- (=)	+/- (↑)	- (=)	+/- (↑)	+/- (↑)
Economische veiligheid	3.1 Kosten	+ (↑)	++ (↑)	+ (↑)	++(↑)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)
	3.2 Vitaliteit van de economie	+ (↑)	+ (↑)	- (=)	- (=)	- (↑)	- (↑)	+ (↑)
Ecologische veiligheid	4.1 Aantasting van het milieu en de natuur	+/- (↑)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (↑)	+/- (↑)
Sociaal-politieke stabiliteit	5.1 Verstoring dagelijkse leven	+/- (↑)	+ (↑)	+ (↑)	- (=)	- (↑)	+/- (↑)	+/- (↑)
	5.2 Aantasting van de democratische rechtsstaat	- (=)/↑	- (↑)	+ (↑)	- (=)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)	+ (↑)

⁴⁸ De symbolen in de tabel hebben de volgende betekenis: (↓) een lagere voorspelde aantasting t.o.v. de score van de huidige situatie en/of een lager risico op aantasting van het criterium; (=)/↓ een minimaal gedempt effect t.o.v. de huidige situatie; (=) een gelijkblijvende situatie; (=)/↑ een minimaal versterkt effect t.o.v. de huidige situatie; (↑) een versterkte voorspelde aantasting t.o.v. de huidige situatie en/of een hoger risico op aantasting van het criterium. Deze symbolen worden voorafgegaan door de toegekende uitkomsten voor de huidige situatie.

<u>Escalatie situatie</u>								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Internationale rechtsorde	6.1 Staatsovereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	++ (↑)	+ (↑)	+ (↑)	- (=)	+ (↑)	+ (↑)	++ (↑)
	6.2 Werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	++ (↑)	+ (↑)	- (=)	+ (↑)	- (=)	+ (↑)	++ (↑)
	6.3 Op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+(↑)	+ (↑)	- (=)	- (=)	- (=)	- (↑)	+ (↑)
	6.4 Effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+ (↑)	+ (↑)	- (=)	+ (↑)	+ (↑)	- (↑)	+ (↑)
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk en in de directe omgeving van de EU	+ (↑)	+ (↑)	- (=)	+/- (↑)	- (=)	- (↑)	+ (↑)

Tabel 12 Overzicht impact de-escalatie⁴⁹

<u>De-escalatie situatie</u>								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Territoriale veiligheid	1.1 Integriteit grondgebied	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)
	1.2 Integriteit van de internationale positie	+ (↓)	- (=)	+/- (=)	- (=)	+ (=)	- (=)	+ (↓)
	1.3 Integriteit van de digitale ruimte	+ (=)	- (=)	+ (=)	- (=)	+ (=)	+/- (=)	+ (↓)
	1.4 Integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	+/- (=)	- (=)	- (=)	+/- (=)	+ (=)	+ (=)	+/- (↓)
Fysieke veiligheid	2.1 Doden	+ (↓)	+/- (=)	+/- (=)	- (=)	+/- (=)	+/- (=)	- (=)
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	+ (↓)	+/- (=)	+/- (=)	- (=)	+/- (=)	+/- (=)	- (=)
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	+/- (↓)	+ (= / ↓)	- (=)	+/- (=)	- (=)	+/- (=)	+/- (↓)
Economische veiligheid	3.1 Kosten	+ (↓)	+ (= / ↓)	+ (=)	++ (=)	+ (=)	+ (=)	+ (↓)
	3.2 Vitaliteit van de economie	+ (↓)	+ (= / ↓)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	+ (↓)
Ecologische veiligheid	4.1 Aantasting van het milieu en de natuur	+/- (↓)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	+/- (↓)
Sociaal-politieke stabiliteit	5.1 Verstoring dagelijkse leven	+/- (↓)	+ (=)	+ (=)	- (=)	- (=)	+/- (=)	+/- (↓)
	5.2 Aantasting van de democratische rechtsstaat	- (=)	- (=)	+ (=)	- (↑)	+ (=)	+ (=)	+ (↓)
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	+ (↓)	+ (↓)	+ (=)	+ (=)	+ (=)	+ (=)	+ (↓)

49 Zie uitleg bij voetnoot 15.

<u>De-escalatie situatie</u>								
Veiligheidsbelang	Criterium	Militair	Economie	OBI	Migratie	Spionage	Cyber	Diplomatiek
Internationale rechtsorde	6.1 Staatsoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	++ (↓)	+ (=)	+ (=)	- (=)	+ (=)	+ (=)	++ (↓)
	6.2 Werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	++ (=)	+ (=)	- (=)	+ (=)	- (=)	+ (=)	++ (↓)
	6.3 Op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	+ (↓)	+ (=)	- (=)	- (=)	- (=)	- (=)	+ (↓)
	6.4 Effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes	+(=)	+ (=)	- (=)	+ (=)	+ (=)	- (=)	+ (↓)
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk en in de directe omgeving van de EU	+ (↓)	+ (=)	- (=)	+/- (=)	- (=)	- (=)	+ (↓)

10.4 Cruciale variabelen voor de langere termijn

Naast de ontwikkelingen die zich op dit moment reeds manifesteren in de verschillende dimensies en de mogelijke varianten hierop in geval van escalatie en de-escalatie van de oorlog in Oekraïne, zijn er ook nog een aantal variabelen te identificeren die de oorlog in Oekraïne en het bredere internationale veiligheidslandschap op de langere termijn kunnen beïnvloeden. De belangrijkste gemene deler bij deze variabelen is de hoge mate van onzekerheid die ermee samenhangt. Voor veel van deze variabelen is het moeilijk om nu al te zeggen wat de uitkomst gaat zijn, waardoor het voorts lastiger wordt om de effecten ervan in te schatten. De variabelen die in meerdere dimensies zijn geïdentificeerd als cruciaal zijn hieronder in willekeurige volgorde opgesomd:

- De presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten in 2024. Veel hangt af van wie de President wordt die in het Witte Huis zal plaatsnemen en of hij of zij meer internationaal of meer isolationistisch georiënteerd zal. De uitkomst van deze verkiezingen zullen enerzijds invloed hebben op de Amerikaanse steun, zowel financieel als militair, aan Oekraïne, maar anderzijds ook op de houding van de VS ten aanzien van veiligheidsdreigingen in Europa en ten aanzien van veiligheidsorganisaties als de EU en de NAVO.
- De toekomst van de Russische Federatie. Het is nog maar zeer de vraag hoe de Russische Federatie, die net als de Verenigde Staten in 2024 presidentsverkiezingen heeft, eruit zal zien als deze oorlog tot een einde komt. Hierbij is onder meer de binnenlandse steun voor het regime een cruciale factor. Daarmee samenhangend moet er ook rekening worden gehouden met eventuele uiteenvallen van de Russische Federatie. Ook dit zal grote gevolgen met zich meebrengen voor de Europese en internationale veiligheidsorde.
- Veranderende (diplomatieke) verhoudingen tussen landen. Dit omvat onder andere de betrekkingen tussen China en Rusland, India en Rusland, en daarmee ook de relaties tussen het Westen (Europa en de VS) enerzijds en China en India anderzijds. Maar ook de positie van landen in de Global South is hier van belang.
- De oorlog in Oekraïne heeft ook een precedent geschapen voor eventuele andere conflicten. In dit geval gaat het heel specifiek over het conflict tussen China en Taiwan. Spanningen tussen beiden lopen al geruime tijd op en een mogelijke escalatie van dit conflict zal enerzijds invloed hebben op de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in Europa en anderzijds op het niveau van commitment van de Verenigde Staten.

- Naast de verschuivende verhoudingen op het wereldtoneel gaat ook de interne stabiliteit en eensgezindheid binnen de EU en de NAVO een belangrijke rol spelen op de lange termijn. De eensgezindheid na de Russische invasie in Oekraïne was significant, maar de eerste breuklijnen zijn inmiddels zichtbaar. In dit verband is ook een mogelijke verschuiving van het machtscentrum denkbaar waarbij de focus verschuift naar de Oost-Europese lidstaten.
- De mogelijkheid van het ontstaan van een economische recessie, in Nederland maar ook daarbuiten in andere Eurozone-landen. Dit zal omvangrijke neven-effecten met zich meebrengen, ook in andere dimensies die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen.
- Het vermogen van landen om de steun aan Oekraïne voort te zetten. Dit heeft zowel een, militaire component, waarbij het uitgeput raken van de voorraden essentieel is, als een economische component, die nauw samenhangt met een eventuele recessie, alsmede een maatschappelijke component, waarbij de steun onder bevolking van essentieel belang is.
- De toekomst van Oekraïne in de Europese veiligheidsarchitectuur. Hierbij zijn vooral het kandidaat lidmaatschap van de Europese Unie, en de eventuele vervolgstappen daarop, en een potentieel lidmaatschap van de NAVO van belang. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor hoe Rusland aankijkt tegen zowel Oekraïne als het Westen. Een factor van aanvullend belang hierbij is de wederopbouw van Oekraïne, waarvoor een deel van de verantwoordelijkheid naar alle verwachting ook bij Europese landen zal komen te liggen.

10.5 Conclusies

In deze verdiepende analyse heeft het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) de belangrijkste gevolgen van de oorlog in Oekraïne langs de lijn van zeven verschillende dimensies in kaart gebracht. Binnen de dimensies militair, diplomatiek, economisch, spionage, cyber, migratie en ongewenste buitenlandse inmenging is een beeld gegeven van enerzijds de belangrijkste ontwikkelingen, alsmede van de impact van die ontwikkelingen op de zes nationale veiligheidsbelangen. Daarnaast is voor iedere dimensie onderzocht wat de mogelijke gevolgen zullen zijn van escalatie dan wel de-escalatie van de oorlog in Oekraïne. Voorts is gekeken naar wat daar de impact van zou zijn op de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden.

De tabellen negen, tien en elf bevatten een samenvatting van de resultaten. Het is hierbij van belang om in acht te houden dat deze tabellen in nauwe samenhang met de tekst van de themahoofdstukken gelezen dienen te worden, om zo de nodige nuance bij de scores te krijgen, en niet losstaand beschouwd kunnen worden. Uit de analyse volgt dat sociaal-politieke stabiliteit, de internationale rechtsorde en economische veiligheid de drie nationale veiligheidsbelangen zijn die het zwaarst geraakt worden. Daarnaast geldt dat de impact op de territoriale veiligheid in de huidige situatie nog beperkt is, maar wel onder druk staat.

Naast de impact op de nationale veiligheid zijn er dwarsverbanden tussen de dimensies naar voren gekomen waarbij ontwikkelingen in de militaire dimensie als een drijfveer kunnen worden beschouwd richting de andere dimensies. Zo zijn er dwarsverbanden tussen migratie, OBI en de economische dimensie. Verder is er een duidelijke link tussen de cyber dimensie en de economische dimensie. Voor een groot aantal van de dimensies is een verband met de economische dimensie, waarbij het mogelijk uitbreken van een recessie onder meer gevolgen kan hebben voor het leveren van militaire en/of financiële steun.

Naast de conclusies rondom de impact op de zes nationale veiligheidsbelangen en de dwarsverbanden tussen de dimensies, is een van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek dat de factor tijd een belangrijke rol speelt in alle zeven geanalyseerde dimensies. Het verloop van de oorlog zal van grote invloed zijn op de ontwikkelingen binnen de zeven dimensies en voorts op de impact op de nationale veiligheidsbelangen. Hoe langer de huidige situatie zich voortzet, hoe zwaarder de effecten van de reeds bestaande ontwikkelingen zullen wegen. Ter illustratie: momenteel zijn de kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden al substantieel, maar de verwachting is dat die kosten verder zullen stijgen bij een langdurige voortzetting van de huidige situatie. Dit betekent dat de impact op de economische veiligheid zal toenemen, onafhankelijk van of er escalatie of de-escalatie van de oorlog zal plaatsvinden. Een vergelijkbaar argument kan gemaakt worden voor verschillende ontwikkelingen in de overige dimensies. Zeker bij de factor tijd geldt dat de variabelen die in paragraaf 10.4 zijn genoemd op de langere termijn de oorlog in Oekraïne en het bredere internationale veiligheidslandschap kunnen beïnvloeden.

Bijlage 1. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) is een kennisnetwerk dat in 2010 is opgericht. Sindsdien heeft het ANV de periodek een nationale risicoanalyse opgesteld en andere verdiepende analysestudies op het gebied van nationale veiligheid verricht. Dit in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie namens de toenmalige Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV). In 2016 heeft het ANV het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) opgesteld, in 2019 de Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid (GRA) en in 2022 De Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa).

Het ANV bestaat uit een vaste kern van zeven organisaties met daaromheen een netwerk (de 'ring') van organisaties zoals kennisinstellingen, overheidsdiensten, veiligheidsregio's, (vitale) bedrijven en onderzoeksbureaus die afhankelijk van de kennisvraag worden ingeschakeld bij het uitvoeren van analyses en verdiepende studies. De vaste kern wordt gevormd door:

- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO
- De Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
- SEO Economisch Onderzoek
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Deze organisaties beschikken over brede, multidisciplinaire expertise en bestrijken gezamenlijk het werkveld van de Nationale Veiligheid. Op deze wijze is de *All Hazard benadering* gegarandeerd en is de eenheid in methodologie en overkoepelende analyses geborgd. Voor het bewaken en verder ontwikkelen van de door het ANV gehanteerde methodologie, is er een werkgroep methodiek opgericht. De zeven instellingen in de kern, verenigd in de Taakgroep, dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de producten van het ANV. Specifieke, aanvullende expertise wordt geleverd door de andere organisaties in het netwerk. De organisaties in de kern en de ring

stellen experts en analisten ter beschikking, die in (in samenstelling steeds wisselende) werkgroepen inhoudelijke activiteiten uitvoeren. Een ondersteunend secretariaat (het ANV secretariaat) bestaande uit een algemeen secretaris en projectondersteuning, draagt zorg voor de processturing, voortgangsbewaking en ondersteuning van het tot stand brengen van de producten. Het ANV secretariaat is het vaste aanspreekpunt voor de opdrachtgever en is gevestigd bij het RIVM. De organisatiestructuur van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid is schematisch weergegeven in de volgende figuur.

Figuur B1 Netwerkstructuur ANV

