

Aan de informateur
van de Tweede Kamer der Staten- Generaal
drs. E.I. Schippers
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

ons kenmerk
2017009/CP/tr

telefoonnummer
070 356 4694

onderwerp
Aanbieding WRR-Rapport
*Veiligheid in een wereld van
verbindingen*

e-mail
prins@wrr.nl

datum
24 april 2017

Geachte mevrouw Schippers,

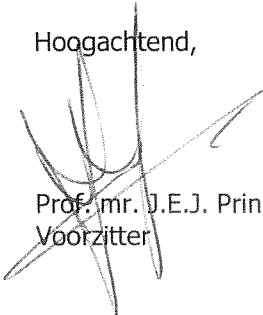
Hierbij bieden wij u ons rapport aan over nationale veiligheid en defensiebeleid: ***Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid.*** Het rapport is op vrijdag 21 april j.l. behandeld in de ministerraad en het zal op woensdag 10 mei a.s. worden aangeboden aan de minister-president en de minister van Defensie.

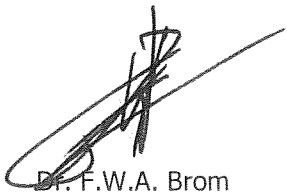
Vooruitlopend op de agenda van de formatie hebben wij gemeend u dit ter kennisgeving aan te bieden. Met het rapport wil de WRR het politieke en maatschappelijke debat stimuleren over de prioriteiten en capaciteiten voor een intelligent, toekomstbestendig Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Aanknopingspunt voor het handelingsperspectief in dit rapport is de krijgsmacht, maar ook ontwikkelingsamenwerking en buitenlandbeleid verdienen volgens de WRR versterking om Nederland strategisch te equiperen voor de geopolitieke situatie.

De WRR adviseert om de toekomst van de krijgsmacht te ontwikkelen vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die de interne en externe veiligheid omvat. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn in toenemende mate verstrengeld. Ten behoeve van deze strategie beveelt de WRR de instelling van een algemene raad voor de veiligheid aan en een planbureau voor de veiligheid. Voor het defensiebeleid blijven NAVO en EU de voornaamste kaders. Extra investeringen voor de krijgsmacht dienen gericht te worden aangebracht. Naast inlopen op eerdere bezuinigingen vormen bestaande samenwerkingsrelaties met partners het uitgangspunt voor investeringen.

Indien nodig zijn wij bereid om onze analyse en aanbevelingen mondeling toe te lichten.

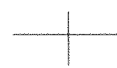
Hoogachtend,


Prof. mr. J.E.J. Prins
Voorzitter


Dr. F.W.A. Brom
Secretaris



Veiligheid in een wereld van verbindingen



De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president, die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

prof. dr. A.W.A. Boot

prof. dr. mr. M.A.P. Bovens

prof. dr. G.B.M. Engbersen

prof. mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin

prof. mr. J.E.J. Prins (voorzitter)

prof. dr. M. de Visser

prof. dr. C.G. de Vries (adviserend raadslid)

prof. dr. M.P.C. Weijnen

Secretaris: dr. F.W.A. Brom

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00


E-mail info@wrr.nl

Website www.wrr.nl




WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



*Veiligheid in een wereld
van verbindingen*

EEN STRATEGISCHE VISIE OP
HET DEFENSIEBELEID



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2017

Rapporten aan de Regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel.
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagafbeelding: cimon communicatie, Den Haag
Figuren en tabellen: Textcetera, Den Haag

ISBN 978-94-90186-50-0
e-ISBN 978-94-90186-51-7
NUR xxx

WRR Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2017008

telefoonnummer
070 356 4691

onderwerp
WRR-Rapport nr. 98
*Veiligheid in een wereld van
verbindingen: een strategische
visie op het defensiebeleid*

e-mail
voorzitter@wrr.nl

datum
12 april 2017

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid* aan te bieden. De WRR wil met dit rapport het politieke en maatschappelijke debat stimuleren over de prioriteiten en capaciteiten voor een intelligent, toekomstbestendig Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Aanknopingspunt voor het handelingsperspectief in dit rapport is de krijgsmacht, maar ook ontwikkelingssamenwerking en buitenlandbeleid verdienen volgens de WRR versterking om Nederland strategisch te equiperen voor de geopolitieke situatie.

De WRR adviseert om de toekomst van de krijgsmacht te ontwikkelen vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die de interne en externe veiligheid omvat. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn in toenemende mate verstrengeld. Ten behoeve van deze strategie beveelt de WRR de instelling van een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV) aan en een Planbureau voor de Veiligheid. Voor het defensiebeleid blijven NAVO en EU de voornaamste kaders. Extra investeringen voor de krijgsmacht dienen gericht te worden aangebracht. Naast inlopen op eerdere bezuinigingen vormen bestaande samenwerkingsrelaties met partners het uitgangspunt voor investeringen.

Ingevolge de instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

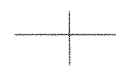
De secretaris



Prof. mr. J.E.J. Prins



Dr. F.W.A. Brom



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	9
Ten geleide	15
1 Verschuivingen in de veiligheidssituatie	17
1.1 Nederland in het verschuivende geopolitieke krachtenveld	17
1.2 Ander veiligheidsbeleid in turbulente tijden	18
1.3 Veiligheidsbeleid moet aan waarden en voorwaarden voldoen	20
1.4 Bescherming kan niet door afscherming	21
1.5 Aanpak en afbakening	24
1.6 Rapportopbouw	25
2 De verruiming van het veiligheidsbegrip	29
2.1 Veiligheid: een problematisch begrip	29
2.2 De inhoudelijke dimensie	31
2.3 De referentiedimensie	39
2.4 De ruimtelijke dimensie	40
2.5 De gevaardimensie	44
2.6 Uitdagingen voor het veiligheidsbeleid	51
3 Human security en flow security in het Nederlandse veiligheidsbeleid	57
3.1 Inleiding	57
3.2 Human security: de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling	58
3.3 Flow security: de geïntegreerde benadering van veiligheid en economie	67
3.4 Geïntegreerde benadering meer dan ooit noodzakelijk	77
4 Nederland en de verruiming van het veiligheidsbegrip: de opkomst van veiligheidsstrategieën	83
4.1 Inleiding	83
4.2 Strategische instrumenten: houvast in een complexe en dynamische veiligheidssituatie	84
4.3 Nederland en het strategische instrumentarium	92
4.4 Verruimde veiligheid impliceert omvattende strategie	101
5 Defensiebeleid in een veranderde veiligheidssituatie	105
5.1 Inleiding	105
5.2 Achtergronden van het defensiebeleid	105

5.3	Internationale operaties en multilaterale kaders	109
5.4	De veiligheid van de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden	116
5.5	Ontwikkelingen en trends in de internationale veiligheidssituatie	120
5.6	Veranderingen in oorlogsvoering	125
5.7	Betekenis voor de hoofdtaken van het defensiebeleid	127
6	Strategische versterking van de krijgsmacht	139
6.1	Inleiding	139
6.2	De huidige krijgsmacht: gemoderniseerd, maar krap bemeten	139
6.3	Defensiebeleid: ambitieus, maar kampend met tekorten	143
6.4	De toekomstbestendigheid van de krijgsmacht: dilemma's	151
6.5	Investeren in de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht in de EU	153
6.6	De route naar meer focus en extra investeringen	160
7	Veiligheid in verbinding: conclusies en aanbevelingen	169
7.1	Veiligheid, defensie, krijgsmacht: de consequenties	169
7.2	Veiligheid in een wereld van verbindingen	169
7.3	Conclusies en aanbevelingen	176
	Lijst met gesproken personen	191
	Lijst van afkortingen	195
	Literatuur	199

SAMENVATTING

De veiligheid in en rond Nederland is verslechterd. Het neerschieten van vlucht MH17 boven Oekraïens grondgebied, de komst van vluchtelingen als gevolg van burgeroorlogen in het Nabije Oosten en Afrika, de strijd met DA'ESH in Syrië en Irak, en terroristische dreigingen maken duidelijk dat veel brandhaarden in de wereld directe of indirecte impact hebben op Nederland. Conflicten elders werken in eigen land door, zoals bedreigingen via cyber (hacken, desinformatie). Ook de risico's in verband met de terugkomst van Syriëgangers, de spanningen na de mislukte putsch in Turkije van 15 juli 2016 en rond het Turkse constitutionele referendum zijn grensoverschrijdend. Veiligheid kan niet meer worden gevonden in de verschansing tegen agressie van buitenaf, maar vereist beleid dat berust op inzicht in de vele verbanden tussen 'binnen' en 'buiten'. Dat is eigen aan de wereld waarin wij leven.

Binnenlandse en buitenlandse (veiligheids)politiek moeten met elkaar samenhangen en elkaar versterken. De krachtenvelden van de internationale betrekkingen vragen om een strategische analyse van de veiligheidssituatie van waaruit binnen- en buitenlands veiligheidsbeleid, het defensiebeleid en in het bijzonder de rol van de krijgsmacht kunnen worden bepaald. Dat is de route die de WRR in dit rapport volgt en die ook wordt aanbevolen voor de politieke besluitvorming.

Een doeltreffend Nederlands veiligheidsbeleid moet beantwoorden aan de internationale vervlechting van onze veiligheidssituatie. Nederlands veiligheidsbeleid moet dus – op een ons passende manier, die aansluit bij eigen sterke punten en mogelijkheden – deel uitmaken van Noord-Atlantisch en Europees veiligheidsbeleid, respectievelijk van het samen met andere staten overzee uit te voeren Caribisch veiligheidsbeleid. Nederland moet zich daar meer dan ooit voor inzetten, zeker ook gezien de aangekondigde uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en de nadruk op extra inzet en investeringen die vanuit de Verenigde Staten klinkt.

Voor Nederland is het van groot belang te blijven investeren in het versterken van de internationale rechtsorde en in voorwaarden en omstandigheden waaronder landen zich sociaaleconomisch, rechtsstatelijk en politiek kunnen ontwikkelen. Tegelijkertijd dient de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde te berusten op een stevig, realistisch fundament waarin de veiligheid van burgers, bedrijven en instellingen vooropstaat. Hiertoe dient Nederland te beschikken over een samenhangend internationaal veiligheidsbeleid waarvan een toekomstbestendige krijgsmacht deel uitmaakt.

De laatste jaren is er een groeiend aantal voornemens om extra te investeren in de krijgsmacht. Het kabinet verklaarde in 2014 het ambitieniveau van de krijgsmacht te zullen aanpassen en waar nodig en mogelijk extra financiële middelen toe te voegen aan de defensiebegroting (Kamerstukken II 2014-2015, 34 000, nr. 1, 16 september 2014). Tijdens de NAVO-top van september 2014 in Wales zegde Nederland toe de defensie-uitgaven binnen tien jaar dichterbij de NAVO-norm van 2 procent van het bruto binnenlands product te brengen. Op de NAVO-top van 8 en 9 juli 2016 te Warschau werden deze afspraken bevestigd en gaf Nederland aan dat het kabinet in het kader van een meerjarig perspectief vervolgstappen voor ogen heeft, rekening houdend met de internationale veiligheidssituatie en de budgettaire ruimte (Kamerbrief verslag NAVO-top 8 en 9 juli 2016 te Warschau DVB/VD-156/2016).

De noodzaak van extra budgettaire ruimte wordt veelvuldig onderstreept, maar problematisch is dat de toezeggingen vooral nog vooral inspanningen betreffen. Daarvan staat niet vast dat het resultaat genoeg zal blijken te zijn. Bovendien is niet duidelijk vanuit welke visie deze investeringen zouden moeten worden ingezet. Achterstallig onderhoud is nodig, maar wel met een focus. De noodzaak daarvan is nog urgenter geworden na de verslechterde veiligheidssituatie rondom Europa, de afspraken in Wales (2014) en Warschau (2016) om de bondgenootschappelijke verdediging te versterken en de defensie-uitgaven te verhogen, en door de toegenomen kwetsbaarheid van Nederland, zijn bewoners en de alhier gevestigde bedrijven en instellingen.

In het recente Nederlandse veiligheidsbeleid verschoof de aandacht van Koude Oorlogsdynamiek naar crisisbeheersing in fragiele staten, mensenrechten en ontwikkeling. Het ministerie van Defensie en de krijgsmacht vertalen deze oriëntatie in een sterke focus op 'expeditionariteit', waarbij missies ver buiten het eigen grondgebied worden verbonden aan de agenda voor ontwikkelings samenwerking. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan, zijn echter niet onverdeeld positief en de nieuwe bedreigingen die van fragiele staten uit gaan, krijgen nog onvoldoende inbedding in het defensiebeleid.

De WRR adviseert om de toekomst van de krijgsmacht te ontwikkelen vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die de interne en externe veiligheid omvat. Die strategie moet worden vastgelegd in een nieuw document dat de bestaande strategieën voor binnenlandse en buitenlandse veiligheid samenhangend verder brengt. Institutioneel behoeft het veiligheidsbeleid versterking. Een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV) en een Planbureau voor de Veiligheid kunnen de noodzakelijke strategische versterking verder ontwikkelen. De Algemene Raad voor de Veiligheid waarborgt de samenhang in het veiligheidsbeleid en verenigt tegelijkertijd de verschillende aspecten ervan. Het Planbureau voor de Veiligheid ondersteunt deze raad door eigen onderzoek en strategische analyse, in samenwerking met de

bestaande kennisinstituten op het terrein van veiligheid en de ministeries. Net als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verricht een Planbureau voor de Veiligheid interdisciplinair onderzoek waarvan een vernieuwing en versterking uitgaat voor het denken over veiligheid.

Veiligheidsbeleid zal zich bovendien naast defensiebeleid moeten uitstrekken tot buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Ook daarvoor zijn extra investeringen onontbeerlijk: ze gaan hand in hand. Drie begrippen moeten centraal staan in het veiligheidsbeleid om de hernieuwde focus voor defensiebeleid aan te brengen en de krijgsmacht in het bijzonder.

In de eerste plaats omvat dit de *national security*. Met nationale veiligheid (*national security*) wordt soms de staatsveiligheid bedoeld (de veiligheid van de belangrijkste staatsinstellingen, dus het werkterrein van inlichtingen- en veiligheidsdiensten), maar vaker de veiligheid van de nationale staat als geheel. Externe en interne bedreigingen daarvan omvatten niet alleen een verstoring van de situatie waarin mensen hun leven willen inrichten en bedrijven en instellingen hun activiteiten kunnen verrichten, maar ook van de (infrastructurele) verbindingen waarvan men afhankelijk is. *National security* is dus uitdrukkelijk niet slechts een smal, zich tot het eigen grondgebied beperkend begrip, maar plaatst de nationale veiligheid in een internationaal verstrengd verband.

In de tweede plaats betreft het de *flow security*. Voedsel, grondstoffen en andere goederen maar ook diensten moeten via verbindingroutes ongestoord kunnen aankomen, of worden geëxporteerd; hetzelfde geldt voor essentieel dataverkeer, dat zowel fysiek (bijvoorbeeld door vernieling van maritieme kabels) als elektronisch (door online gepleegde manipulaties, die *cyber warfare* worden genoemd) kan worden verstoord. Op dit alles wordt gedoeld met *flow security*.

In de derde plaats gaat het om de *human security*. *Human security* heeft in het denken over ontwikkelingsvraagstukken een brede betekenis gekregen. Het begrip omvat niet alleen iemands persoonlijke situatie, maar ook de mate waarin mensen vertrouwen kunnen stellen in voor hen vitale overheidsdiensten en maatschappelijke omstandigheden. *Human security* is een onderwerp dat bij uitstek interdisciplinair moet worden gezien: antropologisch, geografisch, psychologisch en juridisch, naast de leer van de internationale betrekkingen, maar ook uit het oogpunt van de sociaaleconomische omstandigheden.

Voor een goed begrip van de vragen waar hedendaags veiligheidsbeleid voor staat, is het zinvol deze drie begrippen – *national security*, *flow security* en *human security* – te hanteren als een prismatische lens voor het beoordelen van ontwikkelingen. Zo voorkomt men dat in de ontwikkeling van strategieën eenzijdig wordt gelet op het actuele welbevinden van de eigen bevolking, economie en

samenleving: dat lijkt op het eerste gezicht bijvoorbeeld te zijn gediend met lagere overheidsuitgaven voor defensie en ontwikkelingssamenwerking, terwijl mogelijk de basisvoorwaarden van dit welbevinden door internationale conflicten worden bedreigd. Die vereisen juist internationale actie, waaronder betere toerusting voor de territoriale beveiliging van de staten die tot het Noord-Atlantisch bondgenootschap en de EU behoren. Deze facetten geven tevens aan dat veiligheidsbeleid zich niet beperkt tot defensiebeleid, maar ook raakt aan buitenlands beleid in brede zin en in dit geval aan ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder.

De in dit rapport opgestelde analyse brengt de WRR tot drie hoofdconclusies en daarop aansluitende aanbevelingen:

1. De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.
 - Aanbeveling 1. Versterk de verbinding tussen intern (binnenlands) en extern (buitenlands) veiligheidsbeleid.
 - Aanbeveling 2. Voeg de twee veiligheidsstrategieën (Strategie Nationale Veiligheid en Internationale Veiligheidsstrategie) samen.
 - Aanbeveling 3. Stel een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV) in, die de veiligheidsstrategie vormgeeft.
 - Aanbeveling 4. Richt een Planbureau voor de Veiligheid op, dat de strategievorming van de Algemene Raad voor de Veiligheid ondersteunt.
 - Aanbeveling 5. Investeer meer in de kennisfunctie en het strategisch denken binnen en buiten de krijgsmacht.
 - Aanbeveling 6. Versterk de diplomatie en het postenbeleid om beter te kunnen anticiperen.
2. Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen (NAVO, EU) moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid.
 - Aanbeveling 7. Investeer in de eerste plaats in het bondgenootschap van de NAVO.
 - Aanbeveling 8. Investeer in samenwerking binnen Europa op basis van de bestaande relaties.
3. De afname van het continue vermogen van de krijgsmacht en de noodzaak actiever te anticiperen op veiligheidsrisico's nopen tot meer focus en extra investeringen.
 - Aanbeveling 9. Breng de uitgaven voor Defensie in vooraf bepaalde stappen op 2 procent van het bbp, geef gevolg aan de NAVO-richtlijn voor investeringen en stel een langetermijnplanning op, ook op de gebieden van ontwikkeling en diplomatieke preventie.

- Aanbeveling 10. Versterk de samenhang op het gebied van de nieuwe (hybride) uitdagingen rond *border security*, *cyber security*, *flow security* en *human security*.
- Aanbeveling 11. Zet de ingezette specialisatie door en voeg daar de toerusting voor cyber-oorlogsvoering aan toe.
- Aanbeveling 12. Zet de vermaatschappelijking van de krijgsmacht door en versterk de ondersteuning van civiele autoriteiten c.q. de civiel-militaire samenwerking binnen een gebalanceerde en transparante veiligheids-cultuur.

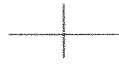


TEN GELEIDE

In dit rapport aan de regering onderzoekt de WRR opties voor een toekomstbestendig internationaal veiligheidsbeleid. Het rapport spitst zich toe op het defensiebeleid en de positie van de krijgsmacht in het licht van de veranderende geopolitieke situatie. Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de raad. Deze bestond uit de raadsleden prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin (voorzitter) en prof. dr. C.G. de Vries en de stafleden prof. dr. H.O. Dijkstra (coördinator) en dr. P.J.M. de Goede. In een eerdere fase bestond de projectgroep naast de voorzitter uit mw. dr. W. Asbeek Brusse en drs. A.P. Venema als coördinator. Tijdelijk aan dit project verbonden waren tot medio 2015 voorts dr. F.S.L. Schouten, Wais Sediq, MA (tot 1 juni 2015) en mw. dr. M. Verwijk.

Aan dit rapport liggen uitvoerig literatuuronderzoek, interviews, consultaties van deskundigen en verschillende seminars ten grondslag. In de loop van het onderzoek zijn studiebezoeken afgelegd en gesprekken gevoerd met beleidsverantwoordelijken, wetenschappers en andere deskundigen bij internationale organisaties (de EU en de NAVO) en in diverse landen (België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden). Aparte seminars werden gehouden met deskundigen over de Nederlandse krijgsmacht, strategievorming en de zogenoemde 'geïntegreerde benadering' van veiligheid en ontwikkeling, en de relatie tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Externe meelezers waren in de eindfase dr. M. Drent, prof. dr. P. Ducheine, drs. M. Kwast, dr. S. Reyn, prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer, drs. M. Sie, kolonel J. Wagner, prof. R. de Wijk en drs. D. Zandee.

De WRR is alle bij het onderzoek en overleg betrokken personen zeer erkentelijk voor hun bijdragen.



1 VERSCHUIVINGEN IN DE VEILIGHEIDSSITUATIE

1.1 NEDERLAND IN HET VERSCHUIVENDE GEOPOLITIEKE KRACHTENVELD

Voor het Nederlandse veiligheidsbeleid en defensiebeleid is een cruciale fase aan- gebroken. Na het einde van de Koude Oorlog en de daaropvolgende schijnbaar oppermachtige Amerikaanse hegemonie is het geopolitieke krachten- spel grondig van gedaante veranderd. Het laatste decennium is een multipolaire wereldor- de- ning ontstaan die steeds meer spanningen creëert waar Nederland direct bij is betrokken. Die veranderde orde vraagt om een strategische analyse van de veilig- heidssituatie van waaruit het defensiebeleid en in het bijzonder de rol van de krijgsmacht kan worden bepaald.

De Nederlandse krijgsmacht heeft met de verschuivingen op het wereldtoneel meebewogen en daarin zeer actief en uiterst veelzijdig geopereerd. De krijgsmacht werd na 1990 omgevormd tot een expeditie- naire organisatie. De dienstplicht werd opgeschort en Nederlandse beroepsmilitairen gingen deelnemen aan tal van inter- nationale missies, zo'n vijftig sinds 1990. De inrichting van de afgeslankte Neder- landse krijgsmacht werd afgestemd op dit soort acties, weliswaar met een vrij breed scala aan militaire capaciteiten, maar met weinig mogelijkheden de uitvoe- ring ervan langer dan een paar jaar vol te houden. De mogelijkheden van de krijgs- macht staan nu echter stevig onder druk. De strategische positie voor de middel- lange termijn moet opnieuw worden bepaald.

Het zogenoemde 'vredesdividend', dat na de val van de Berlijnse muur keer op keer is geïncasseerd, en de vele bezuinigingsrondes die zijn doorgevoerd, hebben de krijgsmachtsonderdelen uitgehold. De Algemene Rekenkamer stelde in 2016 vast: "De materiële gereedheid van de krijgsmacht is al jaren onder het niveau dat het ministerie van Defensie nodig acht om te voldoen aan de door de minister van Defensie in de begroting geformuleerde inzetbaarheidsdoelstellingen. Al diverse jaren constateren we dat het ministerie van Defensie een wissel trekt op zichzelf door de onbalans tussen ambities, middelen en organisatie."

Ondertussen zijn de taken waar de krijgsmacht voor staat, niet geringer geworden. De opdrachten die de krijgsmacht in de nabije toekomst moet kunnen vervullen om het grondgebied en de inwoners te beschermen, de internationale rechtsorde te bewaken en civiele autoriteiten te ondersteunen, nemen niet af. Ook is de aard van de dreigingen veranderd. Cyberonveiligheid, de bedreiging van vitale infra- structuren en de inzet van desinformatie (zoals vanuit Rusland rond het onder- zoek naar de MH17 is gecreëerd) zetten in toenemende mate de toon.

Nederland opereert hierin niet alleen, maar bondgenootschappelijk. De bondgenootschappen van de NAVO en de EU vergen echter onderhoud en extra inspanningen om de samenhang en het voortzettingsvermogen te garanderen. De signalen vanuit Washington van de vorige en de huidige Amerikaanse president laten er geen misverstand over bestaan dat de meeste Europese partners in de NAVO, waaronder Nederland, meer werk moeten maken van hun overeengekomen financiële bijdrage aan de eigen krijgsmachtonderdelen. De naderende uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal de militaire samenwerking in Europa bemoeilijken. Het gezamenlijke defensiebeleid van de EU was al achtergebleven. De aanpak van de EU is al te vaak gebaseerd op crisismanagement (Drent en Zandee 2016). Op dit moment wordt deze ad-hocbenadering gebruikt voor de bescherming van de grenzen in verband met migratie, zij het niet in de klassieke territoriale zin; dat blijft de kerntaak van de NAVO. Dit crisismanagement eist aandacht op, terwijl voor het wegnemen van de onderliggende oorzaken van de bedreigingen juist bestendig beleid nodig is. Ook de nieuwe soorten bedreigingen van de cyberveiligheid en infrastructuur kunnen niet op ad-hocbasis worden aangepakt.

De wereldorde verschuift, de samenwerking binnen NAVO en EU staat onder druk en de Nederlandse krijgsmacht snakt naar adem. Wat staat het Nederlandse veiligheidsbeleid en defensiebeleid te doen? De laatste jaren is er een groeiend aantal voornemens om aan de kaalslag van het defensiebeleid een einde te maken en extra investeringen te doen. De acute dreigingen en conflicten waarin Nederland is betrokken, hebben als een *wake-upcall* gewerkt. Het neerschieten van vlucht MH17 boven Oekraïens grondgebied, vluchtelingenstromen uit Syrië en andere landen, de strijd met DA'ESH¹ in Syrië en Irak, en terroristische dreigingen maken duidelijk dat veel brandhaarden in de wereld directe of indirecte impact hebben op Nederland. Conflicten in het buitenland werken in eigen land door, zoals spanningen tussen bevolkingsgroepen en botsingen over de Gülen-scholen na de mislukte putsch in Turkije van 15 juli 2016 en over het Turkse constitutionele referendum. Maar hoe kan worden voorkomen dat mogelijke extra middelen zonder gevoel voor strategische richting over de krijgsmacht worden uitgesmeerd? Hoe moet een toekomstbestendig veiligheidsbeleid eruitzien dat de richting voor het defensiebeleid aangeeft? Welke strategische analyses dienen ten grondslag te liggen aan de te maken politieke keuzes?

1.2 ANDER VEILIGHEIDSBELEID IN TURBULENTE TIJDEN

In dit rapport volgt de WRR de analytische route dat strategische analyse de basis moet vormen voor veiligheidsbeleid. Op grond daarvan kunnen defensiebeleid en de rol van de krijgsmacht worden bepaald. In de analyse bouwt het rapport voort op veranderingen die recent in gang zijn gezet en op eerder gedane beleidsadviezingen. De beleidsbrief 'Turbulente tijden in een instabiele omgeving' (2014) onderstreepte al dat rekening moet worden gehouden met een langdurige periode

van spanningen, dichtbij en ver weg. In *Houvast in een onzekere wereld* (2017: 5) is dat nog eens bekrachtigd: “Crises volgen elkaar snel op en de verscheidenheid en ook de complexiteit van dreigingen en risico’s zijn fors toegenomen. Interne en externe veiligheid zijn meer dan ooit met elkaar verweven. Europa wordt omringd door conflicten en instabiliteit.”

Recente rapportages ondersteunen deze diagnose. Het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) noemt in *Een kompas voor een wereld in beweging* (2017: 23-38) vier belangrijke trends op het gebied van internationale veiligheid voor Nederland: multipolariteit, soevereinisme, assertiviteit en de ‘Rise of the Rest’. Clingendael spreekt in de *Strategische Monitor 2017* (2017: 2) van een wereld zonder historisch precedent en noemt de huidige tijd er een van ‘multi-orde’. De titel van het rapport van de gezaghebbende Munich Security Conference 2017 luidt veelzeggend *Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, maar eindigt wel met een vraagteken. Het stelt als de andere genoemde rapporten vast dat de veiligheidssituatie erg volatiel is. Bovenal constateerde de Munich Security Conference 2017 dat illiberaal bewegingen aan terrein winnen. De opmars van zogenoemde ‘illiberal democracies’, zoals Fareed Zakaria ze in 1997 in een artikel in *Foreign Affairs* bestempelde, democratisch gekozen regeringen die de grondwettelijke grens opzoeken en zelfs overschrijden door fundamentele rechten en vrijheden van burgers te schenden, vormt een bedreiging voor de internationale rechtsorde die Nederland actief wil beschermen. Interne en externe veiligheid, ontwikkelingen in binnen- en buitenland, houden meer dan ooit verband met elkaar.

Bij deze veranderingen in de veiligheidssituatie en bedreigingen voor de internationale rechtsorde horen naast hernieuwde strategische positioneringen, ook overwegingen om extra te investeren in de krijgsmacht. Het kabinet verklaarde in 2014 dan ook het ambitieniveau van de krijgsmacht te zullen aanpassen en waar nodig en mogelijk extra financiële middelen toe te voegen aan de defensiebegroting (Kamerstukken II 2014-2015, 34 000, nr. 1, 16 september 2014). Tijdens de NAVO-top van september 2014 in Wales zegde Nederland toe de defensie-uitgaven binnen tien jaar dichterbij de NAVO-norm van 2 procent van het bruto nationaal product (bnp) te brengen. Op de NAVO-top van 8 en 9 juli 2016 te Warschau werden deze afspraken bevestigd en gaf Nederland aan dat het kabinet in het kader van een meerjarig perspectief vervolgstappen voor ogen heeft, rekening houdend met de internationale veiligheidssituatie en de budgettaire ruimte (Kamerbrief verslag NAVO-top 8 en 9 juli 2016 te Warschau DVB/VD-156/2016).

De noodzaak van extra budgettaire ruimte wordt veelvuldig onderstreept, maar problematisch is dat de toezeggingen vooral inspanningen betreffen. De minister van Defensie stuurde de *NATO Defence Planning Review* aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2015-2016, 28676, nr. 241, 24 maart 2016) om de beperkte inzetbaarheid te benadrukken. Blijven investeren-

gen om de inzetbaarheid te verbeteren achterwege, dan zou Nederland niets anders resteren dan te beschikken over een 'herstelkrijgsmacht'. Die loopt weliswaar in op eerdere bezuinigingen, maar bereikt nog steeds niet het benodigde vermogen (Zandee 2016). Kortom, de voornemens om extra te investeren lopen nog zeker niet in de pas met de eisen die de veiligheidssituatie stelt en de strategische heroriëntatie die vereist is.

1.3 VEILIGHEIDSBELEID MOET AAN WAARDEN EN VOORWAARDEN VOLDOEN

Naast de eisen die de veranderde veiligheidssituatie stelt, zijn er ook waarden en voorwaarden waaraan het veiligheidsbeleid en het defensiebeleid moeten voldoen. De opdrachten voor de krijgsmacht en het defensiebeleid staan in algemene zin verwoord in de Grondwet. Het vermogen om de bescherming te bieden aan het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk (de eerste hoofdtaak) zal naast de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde (de tweede hoofdtaak) in de veranderde veiligheidssituatie echter opnieuw moeten worden gezien. De ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal, (de derde hoofdtaak) stelt de beschikbare capaciteit voor nieuwe uitdagingen.

Het vermogen veiligheid te bieden moet tevens in balans zijn met de waarden van de democratische en vrije samenleving. In de veiligheidsstudies wordt gewaarschuwd voor 'securitization' (cf. Wæver 1995; Buzan, Wæver en de Wilde 1998; Balzacq et al. 2015, Guzzini, Williams, Wæver en H. Patomäki 2015). Zoals een overmaat aan 'medicalisering' van allerlei vraagstukken een medische kwestie maakt en 'juridificering' kwesties consequent juridisch opvat of 'criminalisering' vraagstukken met het strafrecht in verband brengt, is 'securitization' ('veiligheidsisering' dus eigenlijk in krom Nederlands) een proces waarin tal van vraagstukken onder de noemer van veiligheid worden geplaatst – terwijl dat niet altijd noodzakelijk of wenselijk is. Anders gezegd, een democratische samenleving vraagt om een breder kader waarin het veiligheidsbeleid is ingebed en om terughoudendheid, zodat niet alle problemen meteen als 'veiligheidsprobleem' van eenzelfde soort te boek komen te staan.

In Nederland is het veiligheidsbegrip het afgelopen decennium al verruimd. Er is in 2005 een Onderzoeksraad voor Veiligheid ingesteld en in 2010 kreeg het ministerie van Justitie na bijna twee eeuwen een nieuwe maar omstreden naam, waarin 'Veiligheid' voorop werd gesteld, terwijl veiligheid op het beleidsterrein van dit ministerie toch op de eerste plaats het resultaat van betrouwbare rechtshandhaving is. Dit past in de aandacht voor veiligheid bij andere departementen die bijvoorbeeld

met de voedselveiligheid, de veiligheid van de infrastructuur, de productveiligheid en de veiligheid in de volksgezondheid zijn belast. Behoedzaamheid is echter geboden wanneer de blik op veiligheid alomvattend dreigt te worden.

Het veiligheidsbegrip zelf heeft gaandeweg een andere betekenis gekregen. De technologische dynamiek, globalisering, geopolitiek en de emancipatie van samenlevingen en individuen ten opzichte van de staat hebben de invulling van het begrip veiligheid veranderd. De reikwijdte van dit begrip is 'verruimd' van de klassieke, militaire verdediging van de staat en zijn inwoners tegen externe dreigingen, naar de economische en ecologische veiligheid van bovenstatelijke regio's en zelfs de hele wereld. Het begrip wordt bovendien steeds vaker betrokken op de veiligheid en toekomstige risico's en dreigingen van en binnen samenlevingen, sociale groepen en individuen. Wie (internationale) veiligheidsopvattingen en -beleid wil verklaren en appreciëren, zal oog moeten hebben voor de historische, culturele en politieke gegevens en toekomstoriëntaties die in dit veiligheidsbegrip besloten liggen (De Graaf 2012a).

1.4 BESCHERMING KAN NIET DOOR AFSCHERMING

De WRR zal zich in dit rapport, net als in eerdere rapporten, laten leiden door het inzicht dat de veiligheid van Nederland verbonden en verstrengeld is met die van de landen om ons heen. Het is zinloos nog over de veiligheid van ons land te denken in termen van verschansing: alleen door mee te werken aan de versterking van de veiligheid in Europa en het verminderen van oorzaken van onvrede in Afrika en het Nabije Oosten kan zinvol beleid worden gevoerd. Dit inzicht is van des te meer betekenis nu de Brexit een bres zal slaan in de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid, en rekening moet worden gehouden met een vermindering van de Amerikaanse betrokkenheid bij de NAVO onder president Trump – iets waar trouwens al door president Obama duidelijk op werd gezinspeeld, met name door een beroep te doen op extra investeringen in de krijgsmacht in de EU-lidstaten. Door de *onvoorspelbaarheid* van de rol van de VS krijgen reeds opgelopen spanningen met de Russische Federatie nog meer betekenis.

Dit rapport staat uitgebreid stil bij de toegenomen verwevenheid van binnenlandse en buitenlandse (veiligheids)politiek, de vermaatschappelijking van veiligheid en defensie en de gevolgen hiervan voor internationaal veiligheids- en defensiebeleid. Deze zaken worden begrepen vanuit een analyse van de *internationale* veiligheid. Juist voor Nederland en Europa is het van belang te blijven investeren in het versterken van de internationale rechtsorde en in voorwaarden en omstandigheden waardoor landen aan de oost- en zuidflank van de EU zich economisch en politiek kunnen ontwikkelen. Tegelijkertijd constateert de WRR dat de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde dient te berusten op een stevig, realistisch fundament waarin de veiligheid van Nederlandse en Europese burgers

vooropstaat. Dit betekent dat Nederland moet beschikken over een samenhangend internationaal veiligheidsbeleid waarvan een toekomstbestendige krijgsmacht deel uitmaakt.

De toenemende economische en politieke invloed van landen als Rusland, China, Indonesië, India, Brazilië en Mexico zal zich naar verwachting vertalen in meer handelspolitieke spanningen, rivaliteit over de toegang tot grondstoffen en transportroutes en uitbreiding van het militaire machtspotentieel. De druk op de veiligheid van aanvoerroutes, het strategische spel om de logistiek en de verbindingen, alsmede de status van netwerken en de *flow security* zal toenemen. Ook de internationale architectuur onder VN-auspiciën zal verder onder druk komen te staan. Dit betekent dat zich de contouren aftekenen van een langdurige situatie van conflict met als inzet de controle, toegang, beschikking en waarborging van vitale belangen, te weten de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, politieke en sociale stabiliteit, en de internationale rechtsorde (Ducheine 2016: 126). Complexe conflicten en hardnekkige mondiale en regionale vraagstukken zoals klimaatverandering, migratie, armoede en het borgen van de eerlijke toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen, laten zich hierdoor lastig aanpakken. De VS hebben nog niets van hun militaire dominantie verloren, maar zijn mede door de toenemende vergrijzing, interne politieke ontwikkelingen en druk op de (financiële) middelen niet langer bereid en in staat zich eenzijdig te manifesteren als hegemoniale hoeder van de internationale orde. Of zich op termijn stabiele alternatieve (regionale) fora aftekenen tussen groepen landen, is onzeker.

Deze machtsverschuivingen en de fragmentatie van macht onder statelijke en niet-statale spelers zullen zich de komende jaren naar verwachting verder vertalen in de proliferatie van kernwapens en andere massavernietigingswapens. Inmiddels zijn de meeste kernmogendheden bezig aan een vernieuwing van hun arsenaal. Op dit moment beschikken 25 landen over kernmateriaal dat ook voor kernwapens kan worden ingezet. De risico's van verdere verspreiding naar staten in het Midden-Oosten, van misverstanden en ongelukken, en van wapens die in terroristische of criminele handen vallen, zijn hierdoor vele malen groter dan ten tijde van de Koude Oorlog, toen vijf landen over kernwapens beschikten.

Bovendien wordt steeds duidelijker dat de instabiliteit en het conflictpotentieel aan de zuid- en de oostflank van de EU de komende jaren zullen aanhouden. Sinds de volksopstanden van 2011 in de MENA-regio zijn omgeslagen in grootschalige destabilisering en vluchtelingen crises, ervaren Europa en Nederland hiervan de negatieve spill-overeffecten. Er is een sterke stijging van het aantal vluchtelingen en irreguliere migranten, waardoor de sociale en politieke spanningen binnen en tussen de EU-lidstaten fors oplopen. Deze instabiliteit aan de zuidgrens lijkt voorlopig aan te houden.

Ook de staten in het oosten van de EU en hun directe buurlanden lijken gevoelig voor toekomstige instabiliteit en conflict vanwege hun zwakke instellingen, eenzijdig ontwikkelde economieën, corrupte politieke elites, etnisch gevarieerde bevolkingssamenstelling en moeizame leiderschapswisselingen. Ze zullen mogelijk ook meer blootstaan aan de ontwrichtende invloed van Rusland. Het gewapende conflict in Oekraïne vormt een waarschuwingssignaal. Europa zal rekening moeten houden met een scenario waarin Rusland de Baltische staten op vergelijkbare wijze als Oekraïne probeert te ontwrichten en verdere toenadering zal zoeken tot Servië om zijn invloed op de Balkan te vergroten.

De veelheid van (vermeende) risico's en veiligheidsdreigingen, de verwevenheid van interne en externe veiligheidsvraagstukken, en de toegenomen betrokkenheid van maatschappelijke spelers bij veiligheidsvraagstukken vragen om een helder beleid. Zo zal de overheid uitleg moeten geven aan de samenleving. Welke prioriteiten kiest ze op grond van de confrontatie van de interne en externe omgevingsanalyse met de onlosmakelijk met de Europese omgeving verbonden nationale belangen en waarden? Welke instrumenten en middelen horen hier voor de komende jaren bij?

Het op hoofdlijnen duiden hiervan vormt een essentieel ingrediënt voor het maatschappelijke en politieke debat waarmee draagvlak kan ontstaan voor de benodigde langetermijninvesteringen in het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Onvoldoende draagvlak vergroot immers het risico op jobbeleid en vermindert de ruimte voor tegenspraak, en lerend en innovatief vermogen. Het maatschappelijke en politieke debat over de doelen, middelen en instrumenten van het veiligheidsbeleid kan bovendien een gezond tegenwicht bieden aan ongewenste securitisering en permanente 'overvraging' van de overheid op nationaal en internationaal veiligheidsgebied.

Binnen de Nederlandse politiek gelden de internationale oriëntatie van Nederland en steun aan de internationale rechtsorde en de 'rule of law' bij de meeste politieke partijen nog steeds als een 'eerste gebod', zonder welke ons land niets kan beginnen tegen bedreigingen als internationale criminaliteit, massavernietigingswapens, ongeregelde migratiestromen of cybercrime. Maar anderzijds bestaat er ook terughoudendheid dit besef te vertalen in een groter verhaal, met daarvan afgeleide heldere afwegingskaders, beoogde doelen en een coherente en consistente aanpak van problemen.

Toch zijn deze verhalen volgens de WRR juist in tijden van internationale en Europese turbulentie en maatschappelijke controversen onontbeerlijk voor het draagvlak in de samenleving voor het te voeren beleid. De beelden van vluchtelingenstromen en verhitte lokale debatten over de opvang van vluchtelingen en asielzoekers laten niemand onberoerd. Veel mensen in Nederland en Europa zijn onze-

kerder dan vroeger over hun vooruitzichten op een betekenisvolle toekomst. Immigratie, globalisering en economische instabiliteit versterken de roep om eigenheid, kleinschaligheid en de menselijke maat. Wie deze roep tegemoet treedt met bedekte 'beleidstaal' of financiële verhandelingen, komt niet ver. De verantwoordelijken voor defensiebeleid en beleid op het gebied van internationale veiligheid zullen de strategische overwegingen in taal dicht bij de belevingswereld van de burgers uiteen moeten zetten, met name waar het gaat om de betekenis van Europa, de NAVO en de VN, en crisisbeheersingsoperaties in den vreemde. Geopolitiek en micropolitiek gaan hand in hand. De gemengde ervaringen van het afgelopen decennium vragen om een realistisch verhaal. Hierin moet zowel oog zijn voor de directe Nederlandse belangen en dilemma's, als voor de waarden waar Nederlanders voor willen staan in de eenentwintigste eeuw. Deze ervaringen wijzen ook uit dat mensenrechten, menselijke veiligheid en het sociale contract tussen staat en samenleving niet alleen een opgave vormen voor zich ontwikkelende landen ver van huis. Ook hier in Nederland vragen ze om permanent onderhoud en debat.

1.5 AANPAK EN AFBAKENING

De WRR wil met dit rapport het politieke en maatschappelijke debat over de prioriteiten en capaciteiten voor een intelligent, toekomstbestendig Nederlands veiligheids- en defensiebeleid stimuleren. Het rapport vormt de neerslag van uitvoerig literatuuronderzoek, gesprekken binnen en buiten Nederland met tal van deskundigen, seminars, schriftelijke input en peer review, naast de reguliere en uitvoerige deliberaties binnen de raad en wetenschappelijke staf van de WRR. Het bouwt tevens voort op eerdere relevante rapportages van de WRR.² Het biedt geen omvattende trendanalyse, noch een uiteenzetting van alle – theoretische – mogelijkheden voor een nieuw Nederlands internationaal veiligheidsbeleid. Het staat wel stil bij de veranderingen voor Nederland die volgens de WRR nopen tot beleidsaanpassingen. Verregaande beleidswijzigingen, zoals een terugkeer naar de tot 1940 geprefereerde optie van een Nederlandse neutraliteitspolitiek of het zich terugtrekken uit de EU, worden hierin niet betrokken. Dergelijke breuken met het verleden verdragen zich volgens de WRR niet met de bestaande verwevenheid van Nederland met de buitenwereld en met de Nederlandse internationale belangen, waarden en oriëntaties.

De WRR hanteert het uitgangspunt van de (grondwettelijke) noodzaak én wenselijkheid van een actieve Nederlandse bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de internationale veiligheid, vrijheid en rechtsorde. Aanknopingspunt voor het handelingsperspectief in dit rapport is de krijgsmacht. Vele andere partijen zijn voor een breed veiligheidsbeleid relevant, maar de vraagstelling van dit rapport wil dat de aandacht gericht uitgaat naar de rol van de krijgsmacht en het defensiebeleid. *Nederlands* veiligheidsbeleid betekent dat het rapport zich richt op het beleid van het Koninkrijk der Nederlanden, dat volgens het Statuut voor het Koninkrijk der

Nederlanden de buitenlandse betrekkingen en de defensie van het gehele Koninkrijk omvat, dus ook van de Caribische delen van het Koninkrijk. *Defensiebeleid* wordt in deze studie opgevat als het beleid waarmee de overheid organisatorisch, instrumenteel en financieel sturing geeft aan de krijgsmacht. Defensiebeleid is een essentieel onderdeel van het bredere Nederlandse veiligheidsbeleid.³

1.6 RAPPORTOPBOUW

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Het eerste deel (de hoofdstukken 2, 3 en 4) analyseert de veranderde aard van de veiligheid, het veiligheidsbegrip en de soort strategievorming die dit vereist. Het tweede deel (de hoofdstukken 5, 6 en 7) gaat de gevolgen hiervan na voor het defensiebeleid en de positie van de krijgsmacht, en presenteert tot slot de conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 2 analyseert de WRR de verruiming van het veiligheidsbegrip zoals die de afgelopen decennia is opgetreden. De klassieke aan nationale staten en de bescherming van hun grondgebied gerelateerde opvatting van veiligheid vormt nog steeds de kern van het denken over (inter)nationale veiligheid. Maar veiligheid behelst tegenwoordig meer dan de bescherming van het territorium van de staat tegen militaire agressie van een andere staat. Internationale veiligheid wordt bijvoorbeeld steeds vaker in verband gebracht met maatschappelijke veiligheid en de veiligheid van individuele burgers (menselijke veiligheid of *human security*). Globalisering, toenemende interdependentie en geopolitieke rivaliteit vergroten de aandacht voor economische veiligheid en *flow security* – onbelemmerde, veilige stromen van onder meer goederen, diensten, data en de infrastructuur die hiermee gemoeid is.

Hoofdstuk 3 laat zien dat ook in Nederland sprake is van een gestage verruiming en vermaatschappelijking van de veiligheidsagenda. In het internationale veiligheidsbeleid verschoof de aandacht van Koude Oorlogsdynamiek naar crisisbeheersing in fragiele staten, mensenrechten en ontwikkeling. Het ministerie van Defensie en de krijgsmacht vertalen deze oriëntatie in een sterke focus op 'expeditionariteit', waarbij missies ver buiten het eigen grondgebied zich verbinden aan de agenda voor ontwikkelingssamenwerking. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan, zijn echter niet onverdeeld positief. Economische veiligheid en *flow security* staan pas vrij recent expliciet op de Nederlandse veiligheidsagenda en zijn nog niet ingebed als volwaardige perspectieven in het bredere beleid. Hier staat tegenover dat Nederland al wel beschikt over een volwaardige strategie voor cyberveiligheid.

Hoofdstuk 4 schetst de opkomst van strategievorming en nationale veiligheidsstrategieën. Strategievorming is internationaal een beproefd instrument voor het vinden van houvast in een complexe, dynamische en onvoorspelbare veiligheidscontext. In het verlengde hiervan ontstaan ook nieuwe beleidsprocessen en

-instrumenten, met bijbehorende aanpassingen in coördinerende structuren en samenwerkingsvormen. Ook Nederland oriënteert zich op de interne en externe veiligheidssituatie, maar heeft het beschikbare beleidsinstrumentarium en achterliggende gedachtegoed nog niet volledig omarmd.

Hoofdstuk 5 onderzoekt de hoofdtaken voor het defensiebeleid in een veranderende veiligheidssituatie. Het start met een korte schets van de grondslagen en recente accenten van het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid. Vervolgens gaat het nader in op de veranderende internationale veiligheidssituatie van Nederland en Europa, en de bijzondere behoefte bij de verdediging van de Caribische delen van het Koninkrijk. Het beschrijft hoe het defensiebeleid nadrukkelijk in de context moet worden gezien van de sterke wederzijdse afhankelijkheden tussen het nationale, regionale en mondiale niveau. De hoofdtaken blijven op zich overeind staan, maar vereisen een andere invulling. Voorbeelden zijn toenemende dreigingen van terrorisme als gevolg van Nederlandse interventies in het buitenland en de aanhoudende instabiliteit die Europa omringt.

Hoofdstuk 6 analyseert welke keuzes nodig zijn om de krijgsmacht toekomstbestendig te houden. De modernisering van de Nederlandse strijdkrachten is gepaard gegaan met aanzienlijke bezuinigingen, stijgende exploitatie- en investeringskosten en slijtage als gevolg van veeleisende uitzendingen. Deze aanpak heeft tot diepgaande problemen geleid. Daarom moet de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht als onvoldoende worden beoordeeld. Deze problematiek is nog urgenter geworden na de verslechterde veiligheidssituatie rondom Europa, de afspraken in Wales (2014) en Warschau (2016) om de bondgenootschappelijke verdediging te versterken en de defensie-uitgaven te verhogen, en de toegenomen kwetsbaarheid van Nederland en zijn bewoners. Het hoofdstuk beschrijft de beleidsmatige route naar meer focus en extra investeringen aan de hand van vijf voorwaarden.

Hoofdstuk 7, ten slotte, presenteert de consequenties van de analyse en de conclusies en aanbevelingen voor een toekomstbestendig Nederlands internationaal veiligheids- en defensiebeleid, en de betekenis hiervan voor de krijgsmacht.

NOTEN

- 1 De WRR hanteert in dit rapport de benaming DA'ESH (Al Dawla al-Islamyia fil Iraq wa'al Sham) in plaats van de in Nederland vaker gebruikte aanduiding IS. De term IS ('Islamitische Staat') is weliswaar gangbaar geworden, maar neemt de onterechte claim van de leiders en aanhangers ervan over dat er zoiets als een Islamitische Staat door hen zou zijn gevestigd – wat niet het geval is. Bovendien hebben islamitische geleerden duidelijk afstand genomen van de aanduiding 'Islamitisch'. Hoewel de WRR ziet dat de term DA'ESH minder gangbaar is, wordt hieraan om bovenstaande redenen toch de voorkeur gegeven.
- 2 Onder meer over het Nederlands buitenlandbeleid (*Aan het buitenland gehecht*, 2010), het Nederlandse ontwikkelingsbeleid (*Minder pretentie, meer ambitie*, 2010), het Nederlandse Europeabeleid (*Europa in Nederland*, 2007) en islamitisch activisme (*Dynamiek in islamitisch activisme*, 2006) en economische veerkracht (*Naar een lerende economie*, 2013).
- 3 Zie ook de Nederlandse Defensiedoctrine van 2013. Defensiebeleid is onderdeel van het bredere buitenland- en veiligheidsbeleid.

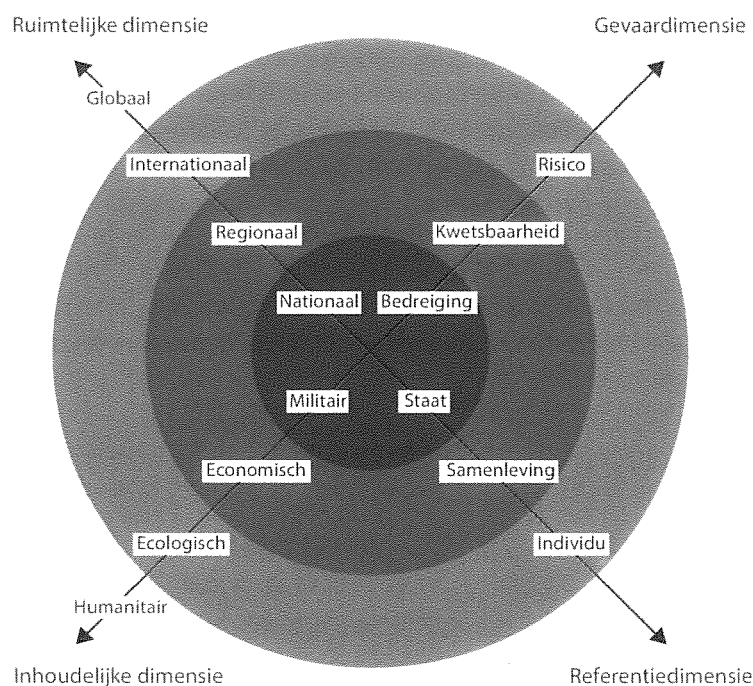


2 DE VERRUIMING VAN HET VEILIGHEIDSBEGRIIP

2.1 VEILIGHEID: EEN PROBLEMATISCH BEGRIIP

De klassieke aan nationale staten en de bescherming van hun grondgebied gerelateerde opvatting van veiligheid vormt nog steeds de kern van het denken over (inter)nationale veiligheid. Defensie in de zin van landsverdediging is een kerntaak van de nationale staat en de soevereiniteit van staten is al eeuwenlang de basis van de internationale rechtsorde. Maar veiligheid behelst tegenwoordig méér dan de bescherming van het territorium van de staat tegen militaire agressie van een andere staat. Dat kan worden verduidelijkt aan de hand van figuur 2.1.

Figuur 2.1 Dimensies van veiligheid



Bron: Daase 2013: 13

Zo staat door de globalisering en de opkomst van nieuwe economische grootmachten de relatie tussen economische en militaire veiligheid veel hoger op de agenda. In een interdependente wereld is *flow security* – het veiligstellen van mondiale stromen, infrastructurele knooppunten en systemen – van eminent belang. Afscherming van het nationale grondgebied tegen vijandelijke legers volstaat niet in een wereld van grensoverschrijdende verbindingen.

Daarnaast is vanaf de jaren tachtig en in versterkte mate sinds het einde van de Koude Oorlog de aandacht voor mensenrechten, en economische en sociale ontwikkeling aanzienlijk toegenomen (*human security*). Fysiek geweld vindt zijn verklaring immers deels in het structurele geweld van achterstandssituaties. Nationale en internationale veiligheid worden daarmee gekoppeld aan de veiligheid van samenleving en individu. De veiligheid van de natie staat niet op zichzelf, maar ten dienste van de samenleving.

In discussies over het veiligheidsbeleid wordt met name sinds 11 september 2001 ook gewezen op de vervagende grens tussen interne en externe veiligheid (De Wijk en Toxopeus 2005). Het gaat hier om het besef dat ook niet-statelijke actoren als Al Qaida en DA'ESH deel zijn gaan uitmaken van de ruimtelijkheid van veiligheid en onveiligheid. De soevereiniteit van staten over het eigen grondgebied biedt maar in beperkte mate bescherming tegen zulke grensoverschrijdende netwerken. Een adequaat ruimtelijk begrip van veiligheid betreft zowel de door staten ten opzichte van elkaar afgebakende territoria als de netwerken die grenzen tussen staten doorkruisen. De internationale betrekkingen zijn dus wel degelijk in een ruimtelijk perspectief te plaatsen, mits dat naast nationale territoria (beschermd door het internationaal erkende recht op zelfbeschikking) grensoverschrijdende verbindingen omvat, waarin ook niet-statelijke actoren een grote rol spelen. Door grensoverschrijdende vraagstukken als migratie, terrorisme en klimaatverandering wordt veiligheid ook steeds meer een zaak van regionale en internationale statengemeenschappen, zoals de EU en de NAVO. Nederlands veiligheidsbeleid is onderdeel van Europees en Noord-Atlantisch veiligheidsbeleid, al wil dat niet zeggen dat Nederland binnen de veiligheidsstrategieën van die bondgenootschappen geen eigen accenten kan leggen.

Ook in de wijze waarop gevaar wordt geïnterpreteerd, heeft zich een verruiming voorgedaan. Veiligheidsbeleid is niet meer louter afgestemd op het specifieke, bekende gevaar van een gewapende aanval door een andere staat. Het omvat tegenwoordig ook de anticipatie op diffuse, potentiële gevaren. De opkomst van *risk governance* (Renn 2008) maakt deel uit van een tendens tot 'securitisering' (*securitisation*). Daarmee doelen wij op de in de afgelopen jaren enorm toegenomen aandacht voor veiligheid, zowel in de betekenis van een (gewenste) toestand als in de zin van beleid of andere activiteiten die daarop zijn gericht (Herington 2015: 30), zoals in de inleiding reeds is aangegeven. Diffuse kwetsbaarheden en risico's – en de daarmee gepaard gaande emoties en gevoelens van onveiligheid – kunnen overigens aanleiding geven tot gedrag dat zelf weer een factor van onveiligheid wordt.

Met andere woorden: (inter)nationale veiligheid is ingrijpend van betekenis veranderd. Veiligheid verwijst anno 2017 naar meerdere inhoudelijke domeinen, referentieobjecten, geografische schaalniveaus en interpretaties van gevaar. Op alle dimensies van het veiligheidsbegrip is sprake van een verruiming 'voorbij' de klas-

sieke aan nationale staten en de militaire bescherming van hun grondgebied gerelateerde opvatting van veiligheid. Deze verruiming is echter geen rechtlijnig proces dat stap voor stap in een vaste volgorde verloopt, maar kent ook non-lineaire dynamiek. Zo was na de bipolaire Koude Oorlog sprake van een unipolaire wereldorde, waarin zaken als *human security* en het belang van multilaterale instituties steeds meer werden erkend, althans in veel westerse landen. Maar door de relatieve machtsafname van het Westen en de opkomst van de BRICS-landen – versneld door recente ontwikkelingen in de gordel van instabiliteit rond Europa en de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten – lijkt nu een multipolaire orde te ontstaan waarin de (collectieve) militaire verdediging van territoriale onschendbaarheid weer in belang toeneemt. Traditionele machtspolitiek of geopolitiek lijkt weer terug van (nooit) weggeweest (De Wijk 2015a; Guzzini 2013).

In de nu volgende paragrafen (2.2 t/m 2.5) lichten we de verruiming van het veiligheidsbegrip toe, tegen de achtergrond van historische ontwikkelingen in de tweede helft van de twintigste eeuw tot de dag van vandaag. De verruiming van het veiligheidsbegrip plaatst het veiligheidsbeleid van de overheid voor aanzienlijke uitdagingen (2.6).

2.2 DE INHOUDELIJKE DIMENSIE

De inhoudelijke dimensie van veiligheid betreft de vraag in welke inhoudelijke domeinen bedreigingen van de veiligheid worden waargenomen. Het gaat om het type veiligheid dat veiligheidsbeleid moet garanderen. Terwijl in de jaren vijftig en zestig militaire bedreigingen het veiligheidsdiscours beheersten, kwamen in de decennia erna economische, ecologische en humanitaire vraagstukken op de voorgrond te staan.

Naast het ‘realistische’ denken, waarin militaire bedreigingen van de veiligheid van de staat centraal staan – kenmerkend voor de periode na de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog, groeit sedert de oliecrises in de jaren zeventig het bewustzijn van een nieuwe bedreiging: in een economisch vervlochten wereld wordt economische veiligheid minstens zo belangrijk als militaire veiligheid. Daarna treden met de publicatie van het Brundtland-rapport in 1987 ecologische bedreigingen van de veiligheid op de voorgrond. Tegenwoordig spreken we vooral over de bedreiging van ‘planetaire veiligheid’ door de gevolgen van klimaatverandering. Na de Koude Oorlog heeft het veiligheidsbegrip zich verder verruimd met de aandacht voor ‘menselijke veiligheid’ en mensenrechten (*human security*), hoewel in het decennium na 2008 (het jaar van de oorlog van Rusland met Georgië tegen de achtergrond van positieve vooruitzichten op NAVO-lidmaatschap van Georgië) traditionele machtspolitieke overwegingen weer meer op de voorgrond zijn getreden.

2.2.1 ECONOMISCHE VEILIGHEID

In de jaren vijftig en zestig werd internationaal veiligheidsbeleid primair geassocieerd met het beschermen van de veiligheid en soevereiniteit van de nationale staat tegen externe militaire bedreigingen. Anders dan militaire veiligheid was economische veiligheid nog geen gevleugeld begrip. In de literatuur over internationale betrekkingen werd economische veiligheid veelal smal gedefinieerd, namelijk als het vermogen van een land om over voldoende economische hulpbronnen te beschikken om in de eigen (militaire) veiligheid te voorzien (Pelkmans 1982: 3).

De aandacht voor de economische veiligheid van staten kreeg een forse impuls door de oliecrises in de jaren zeventig en de opmars van strategisch handelsbeleid door opkomende mogendheden sinds de jaren tachtig. Deze ontwikkelingen maakten duidelijk dat de aanvoer van energie en strategische grondstoffen, en de algehele stabiliteit van het mondiale handelssysteem cruciale belangen vertegenwoordigen (Daase 2013; Hough 2013). Militaire, economische en politieke instrumenten zouden volgens sommige experts onderdeel moeten worden van een meer geïntegreerde veiligheidsbenadering, inclusief een strategische grondstoffenpolitiek. In de vs leidden de beide oliecrises tot een securitisering en militarisering van de Amerikaanse grondstoffenpolitiek. Met de Carter Doctrine (1980) maakten de vs duidelijk dat ze behalve in het Midden-Oosten ook elders militaire middelen zouden inzetten om de eigen nationale en internationale economische belangen veilig te stellen (Losman 2001: 5; Hough 2013: 157). Globalisering en de opkomst van nieuwe economische grootmachten gaven een verdere impuls aan de verknoping van economische en militaire veiligheid. De verwevenheid van mondiale productieketens betekent dat zich vaker ingrijpende verstoringen van productieketens voordoen, met bijbehorende risico's op cascade-effecten. Een bekend voorbeeld is de verstoring van de mondiale aanbodketen die plaatsvond na de aardbeving en tsunami in Japan (2011). De productie van Toyota en Honda werd hierdoor zwaar getroffen, maar ook elders in Azië, Europa en de vs werden grote economische 'naschokken' gevoeld. Vergelijkbare cascade-effecten met onderbrekingen van de industriële productie traden op na de vulkaanuitbarsting op IJsland in 2009 (Lynn 2014). De kwetsbaarheid van mondiale productieketens is vooral gelegen in het feit dat de productie van sleutelcomponenten geconcentreerd is binnen een klein aantal productielocaties (Brattberg en Hamilton 2014: xvi).¹ Opkomende economieën met geringe financiële buffers zijn extra gevoelig voor zulke verstoringen, vooral als ze afhankelijk zijn van een beperkt aantal sectoren of activiteiten.

Figuur 2.2 geeft een indicatie van het belang van economische veiligheid op basis van de meer-talige MetaFore-benadering van The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS). De figuur bevat het aantal en de frequentie waarmee verschillende economische aspecten van veiligheid voorkomen in honderden rapporten over veiligheid in de onderscheiden taalgebieden. Doordat een groot deel van de internationale handel in industriële producten bestaat uit halffabricaten, zijn landen onderling afhankelijker geworden. Het eindproduct bestaat uit vele componenten die overal vandaan komen en soms wordt een product meerdere keren geëxporteerd en weer geïmporteerd voordat het zijn eindstadium bereikt. Opmerkelijk zijn de hoge aantallen verwijzingen in de niet-westerse rapporten. De beschikbaarheid van water speelt natuurlijk een grote rol in de Arabische wereld. Het financieel systeem speelt dan weer een belangrijke rol in de westerse bronnen.

Figuur 2.2 Verwijzingen naar 'veiligheid'

	Arabisch	Chinees	Farsi	Russisch	Turks	Westers
Economisch	9 (20.5%)	11 (18.3%)	11 (26.2%)	15 (48.4%)	9 (58.8%)	4 (26.7%)
Wereldwijde logistiek en handel	1 (2.3%)	4 (6.7%)	2 (4.8%)	2 (6.5%)	4 (23.5%)	5 (33.3%)
Financieel systeem	0	5 (8.3%)	3 (7.1%)	15 (41.9%)	2 (11.8%)	2 (13.3%)
Water	1 (2.3%)	1 (1.7%)	0	0	0	0
Voedsel	0 (22.7%)	4 (6.7%)	0	0	0	0
Natuurlijke hulpbronnen	0	5 (8.3%)	2 (4.8%)	1 (3.2%)	1 (5.9%)	1 (6.7%)
Essentiële elementen	6 (13.6%)	1 (1.7%)	0	0	0	1 (6.7%)
Arbeidsmarkt	0	1 (1.7%)	0	0	0	1 (6.7%)
Gezondheid	0	0	0	0	0	1 (6.7%)
Totalen	44 (100%)	60 (100%)	42 (100%)	31 (100%)	17 (100%)	15 (100%)

Bron: The Hague Centre for Strategic Studies, Strategic Monitor 2016 *The Wheel of Fortune*, 2016: 160-161.

Economische veiligheid is de laatste decennia aan een opmars bezig en omvat in een ruime definitie ook cyber-, maritieme, grondstoffen-, energie-, voedsel- en ecologische veiligheid. Zogenoemde 'niet-traditionele', meer omvattende veiligheidsstudies richten zich bij uitstek op deze thema's.

De uitdagingen die samenhangen met de toegenomen verwevenheid en transnationale spill-overeffecten worden ook wel geschaard onder de term *flow security*, een term die in 1972 werd gemunt door de econoom Michael Adelman in de context van de kwetsbaarheid van de Amerikaanse olietoevoer tijdens de eerste oliecrisis (Adelman 1972). *Flow security* drukt het tegenovergestelde uit van territoriale veiligheid. Hoewel het concept aanvankelijk niet echt aansloeg, werd het na een jaar of tien ook gebruikt voor het elektriciteitsnet en elektronisch dataverkeer. De essentie van *flow security* is dat de aanvoer in gevaar kan worden gebracht door

een onderbreking op een punt in de keten. In het geval van consumptiegoederen, investeringen, geld, (digitale) informatie, toeristen en werknemers gaat het om functionele systemen die doelbewust zijn gecreëerd om in bepaalde behoeften vanuit de samenleving te voorzien. Er zijn echter ook systemen met stromen die ongewenst zijn of negatieve gevolgen hebben, zoals irreguliere migratie, drugs-handel en criminaliteit.

Flow security behelst het handelingsvermogen om ongewenste (onderbrekingen van) stromen te vermijden of er op een acceptabele manier mee om te gaan door de negatieve effecten ervan te mitigeren. Aandacht voor *flow security* omvat twee belangrijke uitdagingen. Ten eerste dienen de investeringen in de infrastructuur op peil te worden gehouden om te voorkomen dat kanalen en knooppunten waarvan de stromen zich bedienen, te maken krijgen met blokkades, lekkages, kwaliteitsverlies, besmetting, enzovoorts. Ten tweede, en in het verlengde hiervan, vergt het anticipatie- en aanpassingsvermogen door alle betrokken spelers in het systeem. Denk aan het vermogen om om te gaan met intern systeemfalen dat de aanvoer onderbreekt, of met schade door spelers of invloeden van buiten het systeem. Denk ook aan het beheer van mondiaal publiek goed als cyberspace. Cyberveiligheid staat in steeds meer landen en bedrijven hoog op de agenda, omdat ze vaker te maken hebben met digitale aanvallen, spionage en andere vormen van cybercriminaliteit (Gehem et al. 2015: 58). Hier komt bij dat ze in toenemende mate de infrastructuur en centrale protocollen van het internetsysteem zelf als legitiem instrument zien om de eigen strategische belangen te bevorderen. Dit gaat veelal ten koste van de publieke kern van het internet (WRR 2015). De veiligheid van de fysieke infrastructuur op de bodem van de zeeën die deze virtuele wereld overeind houdt, is al even cruciaal. Ongeveer 95 procent van alle intercontinentale communicatie is afhankelijk van glasvezelkabels met een totale lengte van 600.000 mijl en zo'n 24 aanlandingspunten. Een gerichte aanval op deze infrastructuur kan de mondiale economie enorme schade toebrengen, want het wereldwijde elektronische dataverkeer staat of valt ermee (Martinage 2015).

2.2.2 ECOLOGISCHE VEILIGHEID

Het Brundtland-rapport vroeg al in 1987 aandacht voor veiligheidsaspecten van de milieuproblematiek. Klimaatverandering heeft meer recent ervoor gezorgd dat ecologische bedreigingen van de veiligheid hoger op de politieke agenda zijn gekomen. Met de focus op het conflictpotentieel van klimaatverandering is het veiligheidsbegrip wederom verruimd.

De economische groei van landen in Azië, de Pacific, Latijns-Amerika en Afrika, de wereldwijde bevolkingsgroei en de opmars van een mondiale stedelijke middenklasse geven een enorme impuls aan de vraag naar energie, water, voedsel, mineralen, grond en andere natuurlijke hulpbronnen (Stehfest et al. 2014; HCSS 2014). Het veiligstellen van een bestendige aanvoer, het kunnen omgaan met prijschomme-

lingen en het verminderen van kwetsbaarheden door diversificatie en de inzet op hernieuwbare energiebronnen vormen dringende opgaven, zeker in het licht van de aanhoudende crises in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, en de spanningen met Rusland (Missiroli et al. 2014). Het Atlantisch Bassin wordt naar verwachting steeds belangrijker, omdat tot 2030 ongeveer 60 procent van de toename van de olieproductie hiervandaan komt. De internationale handel in energie zal volgens schattingen tegen 2050 verdubbelen en in toenemende mate bestaan uit vloeibaar gas in plaats van olie. Bovendien zullen door de klimaatverandering de grondstoffenwinning en handelsroutes in het Noordpoolgebied aan belang winnen. Volgens sommigen wordt de Beringzee zelfs een geduchte concurrent van het Panama-kanaal in de toevoer van energie (Brattberg en Hamilton 2014: xi).

Deze trends zullen tevens het migratiepotentieel in de wereld verder vergroten. In toenemende mate betreft dit mensen uit instabiele en zwakke staten die kampen met slepende interne en regionale conflicten, zoals nu al het geval is in Syrië, Irak, Afghanistan en Libië, of met combinaties van conflict, droogte, grondstoffen- en voedselschaarste, zoals in Jemen en een aantal Sahellanden. De OESO gaat ervan uit dat rond 2030 bijna de helft van de wereldbevolking te maken zal hebben met de negatieve impact van een stijgende zeespiegel, waardoor meer mensen hun heil elders zullen zoeken (Brattberg en Hamilton 2014: 22). Wanneer de mensheid niet effectief optreedt tegen klimaatverandering, zullen volgens een schatting van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN de komende vijftig jaar tussen de 250 miljoen en 1 miljard mensen gedwongen hun thuisland verlaten. De armste en kwetsbaarste groepen in de ontwikkelingslanden in Zuid- en Oost-Azië en Afrika, en enkele kleine eilandstaten zullen het zwaarst worden getroffen. Dit verklaart waarom veel overheden, bedrijven en internationale organisaties *climate security* intussen hoog op hun onderzoeks- en beleidsagenda hebben geplaatst (IOM 2008: 30). Recente ontwikkelingen in de biotechnologie bieden aan de ene kant mogelijkheden voor het verbeteren van de voedselproductie. Aan de andere kant vormen doorbraken in de gentechnologie ook een bedreiging, omdat zij nieuwe vormen van oorlogsvoering mogelijk maken. Bijvoorbeeld door snel op grote schaal met behulp van zogenoemde *gene drive*-technologie de genetische samenstelling van organismen te veranderen en uit te rusten met voor de mens schadelijke eigenschappen (Trendanalyse biotechnologie 2016).

2.2.3 MENSELIJKE VEILIGHEID

Na het einde van het Oost-Westconflict groeide de aandacht voor conflicten binnen samenlevingen en voor de veiligheid van sociale groepen en individuele mensen. De aandacht voor veiligheid van mensen in veilige zones in crisissituaties, meer in het algemeen de bescherming van elementaire mensenrechten, bracht nogmaals een nieuw domein binnen het veiligheidsdiscours: *human security*. Dat neemt niet weg dat in de afgelopen jaren – door de relatieve machtsafname van

het Westen – het denken in termen van humanitaire veiligheid onder druk staat. Er lijkt sprake van meer terughoudendheid met stabiliseringsoperaties met een humanitair doel.

Het concept van *human security* stelt de bescherming, vrijheid en ontwikkeling van individuen in de samenleving centraal (Hough 2013; Frerks en Klein Goldewijk 2007: 29-30). Humanitaire rampen in Somalië, Rwanda en Bosnië, en de burgeroorlog in Kosovo gaven in de jaren negentig voeding aan het debat over de vraag of de internationale gemeenschap, en met name de VN, zich wel voldoende hadden ingespannen om deze tragedies te voorkomen of ten minste tijdig te beëindigen.

Het concept *human security* belichaamt het denken over ontwikkelingsvraagstukken van na 1990. Aanvankelijk omvatte het twee verschillende, elkaar deels concurrerende denkrichtingen (Kaldor 2014: 86-87). De eerste pleitte voor het beëindigen van de wapenwedloop en het inzetten van defensie-uitgaven voor ontwikkelingsdoelen. Armoede en economische ontberingen zijn in een aantal regio's immers een voedingsbodem van geweld. Structurele ontwikkelingshulp zou deze grondoorzaak uiteindelijk kunnen wegnemen. Dit pleidooi werd later uitgewerkt in het *Human Development Report 1994*, dat *human security* omschreef als "...concerned with how people live and breathe in society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to markets and social opportunities – and whether they live in conflict or peace". (UNDP 1994: 22-23).² Zo'n tamelijk veelomvattende invulling van *human security* – die onder meer werd overgenomen door de Japanse regering – is wel aangeduid als een benadering gericht op een samenleving die vrij van angst is en voldoende bestaanszekerheid biedt (Hough 2013: 10). Hierin gaat de aandacht zowel uit naar chronische problemen als honger, ziekte en onderdrukking als naar bescherming in conflictsituaties en crises.

De tweede denkrichting – die onder meer door de Canadese regering is uitgedragen – verengde *human security* deels om pragmatische redenen tot de bescherming van individuen tegen direct fysiek geweld. In de praktijk vertaalde zich dit in diplomatieke inspanningen en humanitaire interventies om gewelddadige conflicten en mensenrechtenschendingen aan te pakken.³ Het zogenoemde Brahimirapport (Report of the Panel on United Nations Peace Operations 2000) riep op tot grotere coherentie van uiteenlopende VN-organisaties bij operaties voor vredeshandhaving en introduceerde tevens het concept van bescherming van burgers. In het rapport van de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* uit 2001 en in een latere amendering tijdens de VN-top in 2005 werd deze redenering nader uitgewerkt in het concept van *Responsibility to Protect* (r2p). Dit behelst het uitgangspunt dat elke speler – of dit nu een staat of een internationale organisatie als de VN is – verplicht is de burgerbevolking desnoods met militaire middelen te beschermen tegen "genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid" indien de staat waar deze gruwelen zich afspelen het laat afweten (Pingeot en Obenland 2014: 17).⁴ Dit interventionistische ele-

ment van *human security* ontving forse kritiek van landen in Azië en Latijns-Amerika, en ook van de VS en Rusland. Ze zagen het als een inbreuk op het non-interventiebeginsel. Vooral de zuidelijke landen beschouwen het als een legitimering van op nationaal belang gestoelde militaire interventies van sterke staten in zwakkere staten (AIV 2010: 8; Seybolt 2008: 2). Bovendien gaat R2P verder dan het oorspronkelijke *recht* tot humanitaire interventie, door te verwijzen naar de *verantwoordelijkheid* voor interventie. Dit zou volgens deze landen de drempel voor militaire interventies aanzienlijk verlagen (Weller 2014; Seybolt 2008: 14; Pingeot en Obenland 2014: 39).⁵

Box 2.1 Human security in de VN en de EU

Met het formuleren van de Millenniumdoelstellingen in 2000 probeerde de VN *human security* te codificeren en meetbaar te maken. In 2012 nam de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aan waarin werd uitgegaan van een brede definitie van *human security* als 'freedom from fear, freedom from want and freedom from indignity'. *Human security* is een benadering die de lidstaten behulpzaam is bij het adresseren van de brede uitdagingen voor 'the survival, livelihood and dignity of their people' (Weller 2014: 7). De 'human security'-benadering resoneert ook in de Sustainable Development Goals (SDG's), die de VN heeft vastgesteld in 2015.

In EU-verband is *human security* sterk verbonden met de inspanningen van de toenmalige Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana om – met de oorlog in Irak vers in het geheugen – de EU een sterkere, internationale en vooral multilaterale veiligheidsrol te laten spelen die nadrukkelijk verschilde van het Amerikaanse unilateralisme. De Europese Veiligheidsstrategie (2003) noemde *human security* nog niet, maar stelde wel expliciet vast dat militaire antwoorden alleen niet meer voldoende zijn in het licht van de nieuwe uitdagingen voor de internationale gemeenschap en dat er behoefte was aan een omvattende benadering met een balans tussen civiele en militaire inspanningen. Het zogenoemde Barcelona-rapport uit 2004, *A human security doctrine for Europe* werkte dit nader uit en stelde voor een 15.000 man sterke *human security response force* te creëren (Christou 2014: 369). Dit werd gevolgd door het rapport *A European way of security* (2007), waarin de mensenrechtcomponent van *human security* een stevige plaats is toebedeeld (Terpstra et al. 2014: 14).

De *Global Strategy on the EU's Foreign and Security Policy* (juni 2016) is opgesteld in een drastisch gewijzigde geopolitieke en veiligheidscontext. De EU kiest daarin voor een 'principiële pragmatisch' extern optreden. *Human security* en een daarop gerichte geïntegreerde benadering van conflicten en crises is een van de vijf prioriteitsgebieden. 'Geïntegreerd' verwijst daarbij naar de inzet van alle beleidsinstrumenten waarover de EU beschikt, maar ook naar het optreden in alle fasen van de conflictcyclus, en op verschillende bestuursniveaus en samen met verschillende partners.⁶

Het aanvaarden van R2P op de VN-top van 2005 werd door de voorstanders verwelkomd als een overwinning voor *human security* en een humanisering van de internationale rechtsorde (AIV 2010: 8). Maar er is ook kritiek. Een eerste bezwaar luidt dat het securitiseren van ontwikkeling en mensenrechten al te gemakkelijk uitmondt in militaire interventies en 'rechtvaardige oorlogsvoering' (De Wilde 2008: 229). Dit kan (het gevoel van) onveiligheid bij burgers juist versterken en ook het mensenrechtenregime van de VN in diskrediet brengen in regio's en bij bevolkingsgroepen die aan de 'ontvangende kant' van zulk optreden staan. Een voorbeeld is de Amerikaanse 'oorlog tegen het terrorisme' in Afghanistan en Irak in de nasleep van de aanslagen van 11 september 2001. Deze ging gepaard met grove mensenrechtenschendingen en creëerde nieuwe voedingsbodems voor regionale instabiliteit en onveiligheid.

Dit sluit aan bij het tweede principiële punt van kritiek, nl. dat *human security* tot dusver vooral is gebruikt in de context van Noord-Zuidrelaties, bij interventies, stabiliserings- en crisisoperaties in zwakkere of fragiele staten. Hierdoor zou het *human security*-discours primair de bestaande, door westerse landen gedomineerde machtsstructuren in de internationale orde versterken. De claim dat *human security* een universele opgave betreft, verliest dan aan overtuigingskracht (De Wilde 2008: 237).

In het beleidsdiscours van de VN, de Wereldbank, de EU, de NAVO en de OVSE, maar ook dat van veel nationale staten waaronder Nederland, zijn de verschillende benaderingen van *human security* intussen wel meer naar elkaar toegegroeid (Martin, Kaldor en Serro 2013; Liotta en Owen 2006: 39; Weller 2014: 9). Dit heeft twee belangrijke consequenties. De eerste is dat *human security* meer dan voorheen de potentie heeft te functioneren als correctie van een verengd statelijk perspectief, wanneer het klassieke sociale contract tussen staat en bevolking onder druk staat en bescherming van de mensenrechten urgent aandacht behoeft.⁷ De tweede consequentie is dat *human security* tegenwoordig binnen deze internationale organisaties breder en inclusiever wordt opgevat. Hierdoor kunnen ook de behoeften en noden van gewone burgers voor het voetlicht worden gebracht. Ook is er meer aandacht voor de onderliggende oorzaken, en daarmee voor een preventieve, integrale aanpak van geweld, onveiligheid en instabiliteit. Kortom, *human security* heeft ontwikkelings- en humanitaire vraagstukken naar het traditionele domein van statelijke veiligheid gehaald, maar veiligheid ook naar het domein van niet-statelijke ontwikkelings- en humanitaire spelers gebracht (Weller 2014: 9).

2.3 DE REFERENTIEDIMENSIE

De referentiedimensie van het veiligheidsbegrip draait om de vraag wiens veiligheid gewaarborgd moet worden: die van de nationale staat, de samenleving of van individuele personen. Ook hier zien we een verruiming van het veiligheidsbegrip, voorbij de staat als referentieobject van veiligheidsbeleid.

2.3.1 VAN STATELIJKE NAAR MAATSCHAPPELIJKE EN INDIVIDUELE VEILIGHEID

Het realistische denken over veiligheid is staatscentrisch: de veiligheid van de nationale staat staat voorop. De veiligheidsbelangen van andere referentieobjecten (specifieke groepen of individuen) worden geacht daarmee samen te vallen. Kritische benaderingen van de realistische traditie in de internationale betrekkingen hebben erop gewezen dat het dikwijls juist staten zijn die de veiligheid van niet-statelijke actoren en individuen bedreigen. Met name na het einde van de Koude Oorlog is een benadering van veiligheid opgekomen met meer aandacht voor maatschappelijke ontwikkeling en individuele mensenrechten (UNDP 1994). Het begrip veiligheid draait dan niet alleen om fysiek en inter-statelijk geweld, maar raakt aan andersoortige bedreigingen van gemeenschappen en individuen.

Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog bestond er in het Westen een aanzienlijke consensus tussen de staat en de bevolking. Tegenover bescherming tegen de (nucleaire) bedreiging van het Oostblok en bescherming van de persoonlijke vrijheden stelden burgers loyaliteit aan het gezag en het geweldsmonopolie van hun nationale staat. Wanneer politieke leiders deze cruciale relationele dimensie uit het oog verliezen, verwordt veiligheidsbeleid tot cynische Realpolitik en domineert het exclusieve belang van de staat (Hough 2013: 13). Zoals we hebben gezien in de voorgaande paragraaf over menselijke veiligheid, is voor de veiligheid van de bevolking weliswaar een functionerende staat nodig, maar kan een (falende) staat de veiligheid en ontplooiingskansen van de eigen burgers ook in gevaar brengen. Hiermee verschuift – althans in westerse democratische landen – het referentieobject van veiligheid, dus van de staat, naar de samenleving en het individu. In dat kader is ‘maatschappelijke veerkracht’ een thema dat steeds meer aandacht krijgt (cf. EU Global Strategy 2016).

De verruiming van referentieobject brengt mee dat de traditionele rol van het internationale recht in de bevordering en verzekering van vrede en veiligheid ook verbreding behoeft. Terroristische misdrijven van niet-statelijke actoren vallen onder het internationale of nationale strafrecht, terwijl algemeen aanvaard is dat het humanitaire oorlogsrecht ook van toepassing is op binnenlandse conflicten tussen strijdende partijen die zich niet kunnen aansluiten bij de Geneefse verdragen. Het gaat echter bij de bredere oorzaken van internationale veiligheid niet alleen om beperking van methoden van oorlogsvoering en het verbod op aanvalsoorlogen. De in de *Vienna Declaration* van 1993 omschreven *rechten van de mens*

behoeven veel meer aandacht en middelen om werkelijk van betekenis te zijn voor het wegnemen en voorkomen van (gevoelens van) achterstelling en het openen van zinvolle levensperspectieven. In het Nabije Oosten zou een nieuwe grootschalige militaire interventie de gevoelens van frustratie verder vergroten, zeker wanneer die wederom – zoals eerder in Irak en in Libië – na een politieke omwenteling zou worden gevolgd door meer chaos. Stabiliteit op langere termijn vergt een diepergaand engagement met maatschappelijke en economische ontwikkeling. De AIV (2016)⁸ heeft daarop gewezen in een recent advies over veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika: “De AIV moedigt de aanpak van grondoorzaken aan. De grote groei van de bevolking vereist dat aan het complete tableau van mensenrechten zoals omschreven in de Vienna Declaration aandacht wordt besteed. Ernstige tekorten betreffende fundamentele rechten op onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling verergeren de in dit advies beschreven problemen dramatisch en de aanpak van deze negatieve ontwikkelingen is essentieel in de (noodzakelijke) preventieve benadering die de AIV ten opzichte van Noordelijk Afrika aanmoedigt” (AIV 2016: 44). Vandaar de hierop aansluitende aanbeveling van de AIV ten aanzien van het EU-beleid: “De EU-lidstaten dienen de bevordering van stabiliteit en veiligheid, in het bijzonder *human security*, in Noordelijk Afrika de komende jaren tot een hoofddoelstelling van Europees buitenlands en veiligheidsbeleid te maken, tezamen met verantwoorde economische ontwikkeling, politieke hervorming en respectering van universele rechten van de mens” (AIV 2016: 46).

2.4 DE RUIMTELIJKE DIMENSIE

De ruimtelijke dimensie van het veiligheidsbegrip bepaalt op welke geografische schaalniveaus het veiligheidsbeleid betrekking heeft. Is dat het territorium van een staat, uitgaande van de gedachte dat binnenlands en buitenlands beleid strikt gescheiden zijn en dat de grenzen van de staat samen (moeten) vallen met de grenzen van de samenleving? Dit defensieve ‘containermodel’ van veiligheid is al geruime tijd niet meer toereikend. Met de verruiming van de ruimtelijke dimensie is meer aandacht ontstaan voor regionale, internationale en globale veiligheidscomplexen, waarin staten zo met elkaar verbonden zijn dat hun nationale veiligheid niet onafhankelijk van de veiligheid van andere staten kan worden beschouwd (Buzan 1991). Veiligheid is dan niet langer een eigenschap van een nationaal territorium, maar een relationeel, inter-staatelijk begrip. Bovendien manifesteren veiligheid en onveiligheid zich meer dan voorheen in netwerken van niet-staatelijke actoren die zich niet laten indelen in ‘intern’ en ‘extern’. Het internationale terrorisme geeft daarvan voortdurend blijk. Regionale, internationale en globale verwevenheden nopen tot het investeren in collectieve veiligheid en bovenstatelijke samenwerkingsverbanden.

Aan veiligheid is in het bijzonder een ruimtelijke of territoriale connotatie eigen. Agressie wordt in artikel 8bis van het Statuut van het Internationaal Strafhof omschreven als de gewelddadige aantasting van de territoriale integriteit van een staat. Huisvredebreuk en verstoring van de openbare orde zijn op kleinere schaal oorzaken van onveiligheid. Vele eeuwen werd de staatstaak ter verzekering van de algemene veiligheid van personen en goederen vervuld door het bewaken en verdedigen van het grondgebied van de staat, en het voorkomen en beëindigen van openlijke geweldpleging en andere ordeverstoringen. Verschansingen, wachtposten en wachtmeesters waren eertijds kenmerkende verschijningsvormen van de staatstaken voor de veiligheid; het eerbiedigen van staatsgrenzen en erfafscheidingen manifesteerden internationale en interne vrede.

Nog steeds geldt dat bevordering van veiligheid en bestrijding van onveiligheid naar haar aard een bepaalde fysieke ruimte betreft waarvan mensen gebruikmaken. Defensie is in de kern het verdedigen van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden en in NAVO-verband dat van de lidstaten benoorden de Kreeftskeerkring.⁹ Dit spoort met de gedachte dat de soevereiniteit van staten in beginsel wordt afgebakend door hun fysieke land- en zee grenzen (Simma en Müller 2012: 137-38). Een goed functionerende internationale rechtsorde, zoals die zich met (diep) vallen en opstaan sinds de Eerste Haagse Vredesconferentie van 1899 heeft ontwikkeld, verzekert de internationale vrede, doordat staten elkaars grenzen en bevoegdheden respecteren. Het behoort tot de taken van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en het Internationaal Strafhof daarop toe te zien, een taak die zij alleen kunnen vervullen wanneer staten daaraan daadwerkelijk meewerken. De Nederlandse krijgsmacht is er echter niet alleen ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, maar ook ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.¹⁰

2.4.1 VEILIGHEID IN REGIONAAL, INTERNATIONAAL EN GLOBAAL VERBAND

In het Jaarverslag over 2002 schreef de toenmalige minister van Defensie: “Het hoge inzetniveau van het afgelopen jaar onderstreept de blijvende behoefte aan een goed getrainde en goed uitgeruste krijgsmacht. Gelet op de actuele internationale ontwikkelingen, waarin het onderscheid tussen interne en externe veiligheid verder vervaagt, zal deze behoefte in de toekomst niet minder worden” (Kamerstukken II 2002-2003, 28 880, nr. 22, p. 6). Hiermee werd bedoeld op militaire bijdragen aan het vredes- en wederopbouwproces in verschillende landen en aan de bestrijding van het internationaal terrorisme. Ook op vele andere plaatsen is opgemerkt dat interne en externe veiligheid met elkaar verweven zijn, vaak met verwijzing naar de over grenzen heen reikende gevolgen van burgeroorlogen en terrorisme. Veiligheid en onveiligheid manifesteren zich meer dan voorheen in netwerken die zich niet laten indelen in ‘intern’ en ‘extern’. Het internationale terrorisme getuigt daarvan, evenals de – nog steeds onvoldoende afgeremde – internationale wapenhandel. Onbeheerste interne conflicten zoals die in Oekraïne en Syrië kregen een

enorme grensoverschrijdende impact, in het ene geval in de vorm van politieke en militaire interventies door een buurland, in het andere geval door het vertrek van grote aantallen vluchtelingen naar andere landen in het Nabije Oosten en Europa. Ook de internationale risico's als gevolg van DA'ESH zijn voortgekomen uit onverzoenlijke tegenstellingen in Irak en de Levant.

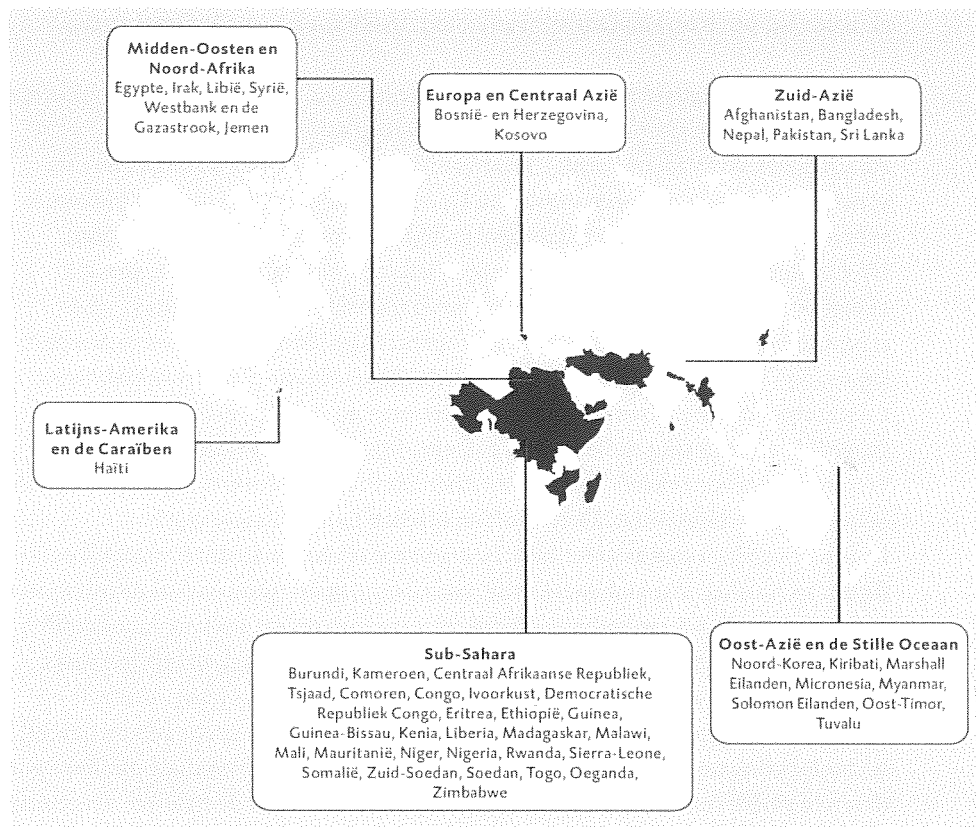
Deze ontwikkelingen brachten sommigen ertoe om 'geopolitieke' modellen van het veiligheidsbeleid te herontdekken, waarbij alle nadruk valt op een 'realistische' benadering van externe veiligheid, in contrast met modellen die interne en externe veiligheid met elkaar verbinden. Een gesloten, afschermdende benadering van de verhouding tussen staten met 'soevereiniteit over het eigen grondgebied' – defensie als verschansing tegen krachten van buiten – staat echter juist op gespannen voet met economische en culturele vervlechting, en vergroot de kans op conflicten wanneer ze nationalisme en xenofobie oproept.

Franklin D. Roosevelt legde al de relatie tussen interne en externe veiligheid in zijn State of the Union op 6 januari 1941: de relatie tussen eerbiediging van fundamentele rechten – de *four freedoms* – binnen staten en vreedzame betrekkingen tussen staten. Om deze reden is de bevordering van de internationale rechtsorde (in Nederland een constitutionele opdracht: zie artikel 90 van de Grondwet) een wezenlijk bestanddeel van een effectief vredes- en veiligheidsbeleid.

Wanneer een vreedzame en voorspoedige interne ontwikkeling uitblijft, neemt de kans op internationale conflicten toe. De op interne vrede gerichte inspanningen werkten echter dikwijls veel minder preventief dan verwacht. Ze waren vaak een vergeefse poging om een opgelaaide crisis tot bedaren te brengen – en waren soms zelfs contraproductief, doordat de interventie werd geassocieerd met een partij in het conflict die niet op verzoening uit was, zoals het door één bevolkingsgroep gedomineerde bewind in Irak. Echte preventie door investeringen in de maatschappelijke en economische ontwikkeling van 'fragiele staten' werd in het kielzog van de behoefte aan bezuinigingen – vooral in de jaren na de financiële en economische crisis in 2008 – verminderd in plaats van geïntensiveerd. In die situatie wreekte zich bovendien dat traditionele militaire capaciteiten aanzienlijk werden gereduceerd, waardoor druk op dubieuze regimes geloofwaardigheid mist en het gevoel van onveiligheid aan de randen van het NAVO- en EU-gebied groeit.

De enorme toename van niet-statelijke spelers¹¹ hangt nauw samen met het einde van de Koude Oorlog, de globalisering en processen van democratisering sinds de jaren negentig. Met het liberaliseren van de goederen-, diensten- en financiële stromen en het opheffen van stringente belemmeringen op het personenverkeer kunnen bedrijven, media en ngo's zich gemakkelijker vestigen op allerlei plekken ter wereld en hebben ze sneller en eenvoudiger de beschikking over kapitaal en menskracht. Goedkope ICT betekent bovendien dat ook de allerkleinste organisaties en bewegingen zich moeiteloos kunnen manifesteren als soevereiniteitsvrije actoren (HCCS 2014: 141-147).

Figuur 2.3 Fragiele staten



Bron: OESO, *States of fragility* 2015: 15; hier kunnen nog andere staten, zoals Kazachstan, Oezbekistan en Venezuela, aan worden toegevoegd.

Wat betekent deze ontwikkeling voor de internationale context en de veiligheid? Net als globalisering niet per definitie gunstig of ongunstig is, vormt de toename van niet-staatelijke actoren geen inherent goede of slechte ontwikkeling voor de veiligheid, noch automatisch een ondermijning van het staatsgezag. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat de veelheid aan actoren in combinatie met de voortschrijdende technologische ontwikkelingen het lastiger maakt te bepalen waar dreigingen vandaan komen.¹² De cyber- en biotechnologie, robotica en drones die het leven kunnen veraangenamen, kunnen ook in handen vallen van niet-staatelijke actoren met kwade bedoelingen (De Graaf 2012a: 16). Steeds vaker organiseren ze zich als moeilijk traceerbare, illegale netwerken die handig gebruikmaken van mondiale ketens en stromen.¹³ In die categorie vallen bijvoorbeeld terroristische groepen als Al Qaida, Boko Haram en DA'ESH. Ze ondermijnen de gebrekkige staatsinstellingen en de precare veiligheidssituatie van burgers in ontwrichte staten (zie figuur 2.3). Bovendien benutten ze net als staten zowel 'harde' militaire middelen als 'zach-

tere' middelen, zoals (sociale) media en het internet, om hun legitimiteit te versterken, en de harten en hoofden te winnen van potentiële aanhangers (Missiroli et al. 2014: 44; 60; Rood en Dinissen 2013: 103; HCSS 2014: 149; De Graaf 2012a).

In de vele conflictgevoelige fragiele staten, zie figuur 2.3, maar ook in ontwikkelde landen is een privatisering van de veiligheidszorg waar te nemen (Pilbeam 2015; Abrahamsen en Williams 2010), waardoor de grenzen tussen statelijke en niet-statale veiligheidsactoren vervagen. De realiteit is er nu een van een glijdende schaal van meer naar minder statelijke veiligheidsvoorzieningen en -actoren (Deitelhoff en Fischer-Lescano 2013: 63; Chakrabarti 2014: 506).¹⁴ De private veiligheidsindustrie is aan een opmars bezig nadat de (staats)veiligheid sinds 11 september 2001 hoger op de politieke agenda's prijkt en steeds meer nationale legers, ngo's en ondernemingen veiligheidstaken uitbesteden. *Private Military Contractors* hebben bijvoorbeeld in Afghanistan en Irak een belangrijke rol gespeeld (van catering en bewaking van olie-installaties tot transport en onder-vraging van gevangenen). Overheden doen dit vaak uit overwegingen van kosten-beheersing en flexibiliteit (Deitelhoff en Fischer-Lescano 2013: 56).¹⁵

Er zijn bovendien steeds meer aanwijzingen dat toekomstige inter-statale conflicten zich zullen afspelen in de vrije, vooralsnog open ruimten van de internationale wateren, de oceanbodems die rijk zijn aan mineralen, fossiele brandstoffen en visserijgronden, en de transnationale waterwegen en drinkwaterreservoirs. Vooral daar waar er wel allerlei concurrerende claims over toegang, controle en eigendom bestaan, maar het ontbreekt aan politieke wil om spelregels en geschillenbeslechtingmechanismen te omarmen voor dergelijke mondiale publieke goederen of *global commons*, stijgt het conflictpotentieel. Voor de nabijere omgeving van Europa gaat het vooral om het oostelijke deel van de Middellandse Zee met zijn grote voorraden gas, het Arctische gebied met olie, gas, mineralen en vis, en de Hoorn van Afrika en Afrika bezuiden de Sahara. In deze gebieden eisen water- en energieschaarste en langere periodes van droogte door klimaatverandering hun tol in de vorm van regionale conflicten en toenemende migratie (Andrews-Speed et al. 2012: 46-65). Tegelijkertijd zijn de klassieke, statelijke taken van het veiligheids- en defensiebeleid, zoals verdediging tegen schendingen van het statelijk grondgebied, het luchtruim en de territoriale wateren, afschrikking van de vijand en voorkoming van nucleaire proliferatie in veel delen van de wereld waaronder ook Europa onverminderd actueel. Dit alles wijst in de richting van een gelijktijdige versterking van meer op verdediging en meer op preventie gerichte elementen van het internationale veiligheidsbeleid.

2.5 DE GEVAARDIMENSIE

De laatste verruiming van het veiligheidsbegrip betreft interpretaties van gevaar. Het gaat hier om de vraag hoe concreet of diffuus gevaar wordt gedefinieerd. Het maakt veel verschil of veiligheid wordt opgevat als de afwezigheid van de militaire

bedreiging van een welomschreven territorium of als de vermindering van economische kwetsbaarheid in een geglobaliseerde wereld. Of als de reductie van risico's en onzekerheid vóórdat er zelfs maar sprake is van een acute bedreiging. De conceptualisering van veiligheid als afweer van militaire bedreiging was nauw verbonden met het realistische gedachtegoed en het tijdperk van de Koude Oorlog, waarin staten in een overzichtelijk afschrikkingsevenwicht vijandig tegenover elkaar stonden. Veiligheid wordt echter steeds meer ook in verband gebracht met het veel meer ongrijpbare geweld dat afkomstig is van niet-statelijke actoren. Het wordt zelfs in verband gebracht met diffuse gevaren zonder een aanwijsbare actor met vijandige intenties. Subjectieve percepties – waaronder ook gevoelens van hoop, vernedering of angst – spelen een belangrijke rol bij de 'securitisering' van bedreigingen, kwetsbaarheden en risico's.

2.5.1 SECURITISERING VAN BEDREIGINGEN, KWETSBAARHEDEN EN RISICO'S

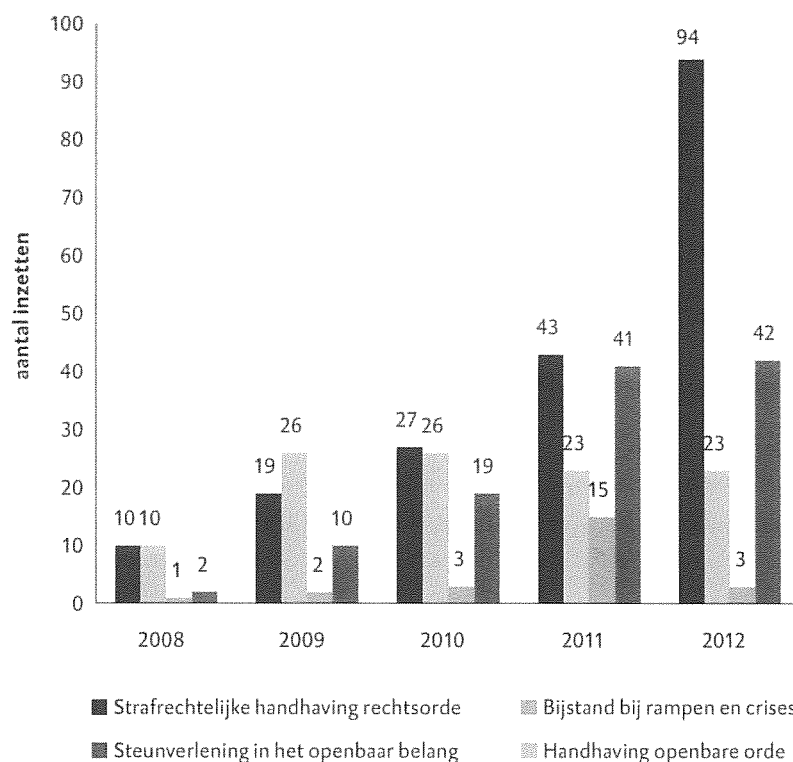
Met 'securitisering' wordt bedoeld dat politieke actoren in nationale staten actief zijn in het 'van bovenaf' framen van spanningen als veiligheidsbedreigingen en het verwerven van institutioneel en publiek draagvlak voor hun visie (Buzan et al. 1998; zie ook hoofdstuk 1). Door vast te stellen wat de bedreigingen zijn, hoe deze zich manifesteren, en wie of wat wordt bedreigd, geven ze betekenis aan de wereld om zich heen en brengen ze een ordening aan in de internationale omgeving. Securitising komt echter ook vanuit de samenleving zelf voort, vooral als er angsten in het spel zijn. Maatschappelijke actoren kunnen zelf ook aandacht vragen voor specifieke vraagstukken en bij politici aandringen op spoedige actie en stevigere veiligheidsmaatregelen. Dankzij de proliferatie van spelers op het maatschappelijke middenveld, de privatisering van sommige veiligheidstaken en de alomtegenwoordige media wordt de vraag wie welke veiligheidsdreigingen kan agenderen, in toenemende mate de uitkomst van een breder publiek debat. Politiek en bestuur maken dan deel uit van een breder proces van agendavorming (Hagmann 2015). Veiligheid is met andere woorden een *sociale constructie*: het is het resultaat van een proces waarbij een actor een publiek weet te overtuigen dat een referentie-object bedreigd wordt en beveiligd moet worden (Malik 2015).

Dit leidt tot twee observaties. Ten eerste kan er een brede waaier aan verhalen over veiligheid naast elkaar in de samenleving bestaan. Welke problemen worden geagendeerd en geadresseerd en hoe, kan naar plaats en tijd variëren. Sommige maatschappelijke spelers slagen er nu eenmaal beter in hun interpretatie van (on)veiligheid te laten doorklinken dan andere. Ten tweede kunnen bepaalde interpretaties – ook die van selecte enkelingen in de samenleving – dominant worden en zich voor langere tijd verankeren in instituties en het collectieve bewustzijn. Ze vinden hun weg in meer formele strategische documenten, parlementaire nota's en militaire doctrines, maar ook in volkswijsheden en populaire verhalen (Hagmann 2015: 39).

Dit betekent dat wat vanuit 'de samenleving' of door bepaalde gemeenschappen en netwerken wordt gearticuleerd als urgente veiligheidsvraagstukken, niet noodzakelijkerwijs objectiever, moreel juist of rationeler is dan wat 'de staat' aanwijst.¹⁶ Zo kunnen bijvoorbeeld de veiligheidsbelangen die sommige bevolkingsgroepen binnen multi-etnische staten articuleren, de veiligheidsbelangen van andere etnische groepen schaden. En in sommige samenlevingen vormen militant nationalisme, de roep om zelfbeschikking of om strenger overheidsoptreden tegen illegale migranten juist bronnen van feitelijke of irreële onveiligheid.

Dit betekent dus ook dat de overheid zich niet zonder meer kan laten leiden door wat vanuit de samenleving als urgent of relevant naar voren komt. De overheid heeft immers de taak op te komen voor het bredere algemeen belang en de bescherming van de vrijheid en gelijkheid van alle burgers. Die opdracht is tweeledig. Enerzijds gaat het om het creëren en behouden van draagvlak voor duurzame langetermijninvesteringen in de benodigde (militaire) veiligheids capaciteit, ook als die op korte termijn geen onmiddellijke of zichtbare meerwaarde hebben voor het dagelijks leven van mensen. Anderzijds gaat het om het waken voor permanente 'overvraging' van de overheid op veiligheidsgebied (Bailes 2013; Daase 2013). Immers, in de veiligheidspraktijk van veel landen leidt de aandacht voor maatschappelijke veiligheid tot een sterke focus op het anticiperen op uitzonderlijke gebeurtenissen die de samenleving kunnen ontwrichten. Hierdoor dringt zich een veelheid aan risico's en onzekerheden op, die kunnen leiden tot overreacties en onevenwichtigheden in het veiligheidsbeleid (cf. WRR 2011). De bijgevoegde figuur 2.4 laat de inzet zien van de krijgsmacht voor een aantal maatschappelijke veiligheidstaken, anders dan de traditionele taak van bescherming van het grondgebied en burgers tegen buitenlandse dreiging.¹⁷

Figuur 2.4 Inzet krijgsmacht bij incidentele hulpverlening



Bron: Clingendael, Strategische Monitor 2014, *Een wankele wereldorde*, 2014: 105-107.

De vraag is wat de effecten zijn van een focus op een scala aan risico's, onzekerheden en 'worst-case' scenario's voor de veiligheidsbeleving en burgersrijheden. De vermaatschappelijking van veiligheid kan betekenen dat de druk op de overheid en maatschappelijke spelers toeneemt om veiligheidsmaatregelen te nemen die zich richten op een vaag 'onveiligheidsgevoel.' Als de (sociale) media deze maatregelen dan ook nog eens uitvergrooten, kan dit gevoelens van onveiligheid juist in stand houden. Een verruimde, inclusieve veiligheidsagenda kan dan zelfs in de hand werken dat veiligheid een doel op zich wordt in plaats van een voorwaarde om tot verdere sociale ontwikkeling te komen en dus onderworpen is aan afweging tegen andere politieke prioriteiten (De Graaf 2012d: 55).

Gewelddadige conflicten leiden tot de meest directe ervaring van onveiligheid. Vandaar dat bij 'veiligheidsbeleid' de gedachten gewoonlijk vooral uitgaan naar het werkterrein van de krijgsmacht, en dat van de politie en andere bij de rechtshandhaving betrokken instanties. Nederland is na 1945 en gedurende meer dan een eeuw voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog niet betrokken geweest bij militaire conflicten op het eigen grondgebied op het Europese vasteland. Ook groot-

schalig terroristisch geweld zoals dat recent verschillende Europese steden heeft getroffen, is Nederland – op het moment van schrijven van dit rapport – vooralsnog bespaard gebleven. Desalniettemin ervaren velen in het huidige tijdsgewricht dat er internationaal en nationaal meer onveiligheid dreigt. Soms wordt onderscheid gemaakt tussen veiligheid als ‘objectieve omstandigheden’ en de met enquêtes beter meetbare ‘subjectieve gevoelens van veiligheid’ (Bourbeau 2015: 10). Het ene betreft de afwezigheid van feitelijke bedreigingen voor verworvenheden, het andere de afwezigheid van de vrees dat verworvenheden worden aangetast. De bedreiging kan overigens betrekking hebben op verworvenheden van materiële aard (bijv. toegang tot werk, huisvesting of onderwijs), maar ook op ideële verworvenheden (bijv. vanzelfsprekende waarden en gewoonten).

De afgelopen jaren zijn in Nederland en elders de gevoelens van onveiligheid opgestuwd door ervaringen van geweld dat niet de kenmerken vertoont van agressie door een andere staat. Noch het neerhalen van de MH17, noch de verovering van gebieden in het Nabije Oosten door DA’ESH, noch de aanslagen in Parijs, Brussel en Berlijn stemmen overeen met het aloude beeld van militaire conflicten tussen staten die op beheersing van delen van elkaars machtsdomein, dus grondgebied, uit waren. Deze gebeurtenissen kunnen evenmin op de vroeger gebruikelijke wijze – letterlijk – in kaart worden gebracht. Internationale (on)veiligheid vertoont steeds duidelijker de kenmerken van een ‘hyper-connected world’.¹⁸ De opvatting dat de strijd tussen regimes en opstandige bewegingen in Irak en Syrië binnenlandse conflicten waren die de staten in West-Europa niet raakten, bleek bijvoorbeeld zeer kortzichtig. Niet alleen werden deze gewapende conflicten gevoed door internationale financiële steun en wapenhandel, ook de strijd zelf werd met de terroristische activiteiten van DA’ESH deels verplaatst naar steden in Europa. Maar ook uit die Europese steden zelf komen impulsen voort tot het verleggen en verbinden van strijdtonelen, met name daar waar geradicaliseerde personen door DA’ESH worden gerekruteerd voor de strijd in het Midden-Oosten en voor terroristische activiteiten.

2.5.2 GEOPOLITIEK VAN DE EMOTIE

Aan de analyse van de verstrengeling tussen de nationale en internationale veiligheid kan een belangrijke invalshoek worden toegevoegd, namelijk het denken over emoties. Individuele vernederingen, bijvoorbeeld door het structureel ontbreken van zicht op bestaanszekerheid en persoonlijke ontwikkeling, maar ook op collectief niveau, zoals het verlies van internationale status voor Rusland in de jaren negentig, spelen daarbij een belangrijke rol. Angsten, vooral tussen groepen die worden aangesproken op hun etnische of religieuze identiteit, figureren daarin, evenals hoop en vertrouwen, waarvoor een ten opzichte van alle burgers gelijkelijk, naar behoren functionerende democratie en rechtsstaat van betekenis zijn. Dominique Moïsi heeft in zijn werk over de *geopolitiek van de emotie* de wereld op deze manier in kaart gebracht (Moïsi 2009; 2015).

Rondom de eeuwwisseling was in de westerse wereld de verwachting dominant dat – na het wegvallen van de dreiging vanuit het in 1989 uiteengevallen communistische machtsblok – een wereldwijde ontwikkeling van open samenlevingen en vrije markteconomieën voldoende zou zijn om duurzame vrede te verzekeren. Weliswaar voorspelden sommigen dat een ‘botsing van beschavingen’ daaraan in de weg zou staan, maar de simplificerende geografische toedeling van beschavingskenmerken aan landen en volkeren overtuigde niet. Binnen een en dezelfde samenleving zijn immers vrijwel overal verschillende typen ‘beschaving’ aanwijsbaar, waarbij met elkaar rivaliserende groepen aansluiting zoeken. Veel belangrijker blijkt de vraag te zijn wat een samenleving al dan niet bij elkaar houdt, dus wat – anders gezegd – de mate van sociale cohesie van een samenleving bepaalt. Dominique Moïsi heeft, zoals gezegd, op de rol die emoties in de internationale betrekkingen geweest, met hoop, vernedering en angst als voornaamste affecten. Een doordachte, realistische veiligheidsstrategie moet daarmee rekening houden en tegelijk ook voorwaarden helpen creëren voor een positieve, vrede en veiligheid bevorderende rol van emoties. Zoals Moïsi opmerkt, ontstaat hoop waar stabiel onderling vertrouwen bestaat (Moïsi 2015: 67).

Gevoelens van hoop, vernedering of angst domineren in verschillende delen van de wereld. De daaruit voortkomende conflicten – binnen, maar zeker ook tussen samenlevingen – verklaren revolutionaire bewegingen, opstanden en oorlogen, bijvoorbeeld het in de Arabische wereld dominante gevoel van vernedering. Het Russische verlangen naar herstel van de legitieme plaats in de geschiedenis is een belangrijke factor in het Putinisme (*Foreign Affairs* June 2016). Het Chinese nationalisme is ook geworteld in een diep gevoel tekort te zijn gedaan (De Wijk 2015a: 189). In wisselwerking met verschuivende machtsverhoudingen leidt de geopolitiek van de emotie tot een ‘mixed revival of geopolitics in Europe’ (Guzzini 2013). De hieraan ten grondslag liggende sociale micromechanismen zouden in een betere onderbouwing van het veiligheidsbeleid een plaats moeten krijgen. Mede daardoor heeft de cultuur van hoop in West-Europa plaatsgemaakt voor wijdverbreide, maar vaak ook diffuse angsten. Dat de verschijningsvorm van internationale, gewelddadige conflicten is veranderd, is al vele malen geconstateerd, maar de aard van de bijbehorende affectieve dimensie is daarbij te weinig onder ogen gezien (Hutchison en Bleiker 2014: 491-515).

Deze patronen vertalen zich in een veranderde ervaring van veiligheid: het ontbreken van *human security* versterkt frustraties en angsten, onvoldoende verbetering in het functioneren van overheden beperkt het onderling vertrouwen. De opkomst van nationalistische regimes die andere groepen onderdrukken of vervolgen leidt rechtstreeks tot onveiligheid. Opkomst van terroristische (d.w.z. angstaanjagende) bewegingen, soms in reactie op repressieve regimes, maar vaak juist gekant tegen democratieën, doet verder afbreuk aan de gevoelens van veiligheid en veroorzaakt migratiebewegingen, die zelf weer ontwrichtende effecten hebben. Terroristische

organisaties, zeeroverij op bevoorradingsroutes, zoals voor de Somalische kust, en vormen van agressie vanuit fragiele staten tasten ook een aspect van veiligheid aan dat wij als *flow security* omschrijven.

Er zijn, zoals in de oostelijke regio's van Oekraïne blijkt, ook gemengde vormen van strijd, waarbij binnenlandse groeperingen en buitenlandse – in dit geval Russische – militairen zich tot onherkenbaarheid toe vermengen. Belangrijk is daarbij vooral dat naast de 'klassieke' sociaaleconomische oorzaken van gewapende conflicten ook de emotionele bewegingen en confrontaties heftig doorwerken in de bereidheid tot gewapende strijd en daardoor in reële onveiligheid. Degenen die onveilige en perspectiefloze situaties ontvluchten, komen als asielmigranten in landen binnen waar hun aanwezigheid door sommigen wordt afgeschilderd als een bron van onveiligheid, hoewel zij in Nederland niet vaker worden verdacht van misdrijven dan autochtonen met vergelijkbare demografische en sociaaleconomische kenmerken (WRR 2015: 15-21). Geweld en onveiligheid zijn dus in deze tijd niet meer alleen het gevolg van een besluit van regeringen om naar de wapens te grijpen, maar ook het gevolg van een dynamiek van gevoelens onder de bevolking, zowel binnen één staat als grensoverschrijdend.

Deze veranderingen in aard en perceptie van conflicten attenderen op een belangrijk verschil met de vroegere uit geopolitieke motieven voortkomende oorlogen. Eertijds – zeker nog in de Eerste Wereldoorlog – werden bevolkingen en legers relatief gemakkelijk door reeds aanwezige motieven van nationale trots en trouw ('ter verdediging van het vaderland') ertoe gebracht om hun bevelhebbers te gehoorzamen, zelfs wanneer zij – zoals in de loopgravenoorlogen – tot zelfopoffering werden aangezet; die trouw aan gegeven bevelen werd met krijgstuicht gehandhaafd. In tijden van uitgebreide communicatienetwerken (Castells 2009) is het leiderschap nog meer afhankelijk geworden van de intensiteit waarmee heftige emoties in brede lagen van de bevolking kunnen worden opgeroepen. De door het Derde Rijk gevoerde 'totale oorlog' was het product van de ongekend intensieve ideologisering van de Duitse bevolking. Veel meer dan tijdens de Eerste Wereldoorlog werden de Britse en Amerikaanse oorlogsinspanningen daartegenover gedragen door het besef dat niet alleen hun belangen, maar ook hun funderende waarden op het spel stonden. Het onvermogen van het toenmalige Amerikaanse politieke leiderschap om de Vietnamoorlog als een nationale roeping voor te stellen was een keerpunt in de Amerikaanse buitenlandse politiek; alleen in reactie op de aanvallen van 9/11 kon, zij het slechts gedurende enkele jaren, de Amerikaanse samenleving weer mentaal worden gemobiliseerd voor een verre oorlog. De kracht van DA'ESH is niet gelegen in superieur wapentuig, maar in een met moderne communicatietechnieken versterkte, zowel op frustraties als op religieuze codes inspelande totale onderwerping van de strijders aan een als bovenhumaan voorge-

steld doel (Luizard 2015). In een op zakelijke transacties georiënteerde cultuur zoals die van West-Europa komen zulke extreme bewegingen des te meer beangstigend over.

Bevolkingen roeren zich als regimes hen blootstellen aan leed en dood omwille van een door hen niet gedeeld krijgsdoel. Anderzijds is echter de beïnvloedbaarheid van aanwezige gevoelens van frustratie of angst zelf een mogelijke bron van geweld. Zeker in het digitale tijdperk – met al zijn mogelijkheden om de informatievoorziening met behulp van hackers of *troll factories* te manipuleren – is deze ‘horizontalisering’ dus geenszins geruststellend. Dit maakt het nodig in een brede en grondige heroriëntatie van het veiligheidsbeleid ook de ervaringen en gevoelens van de burgers te betrekken, zowel hier als elders (bijv. bij de bevolking van instabiele samenlevingen aan de andere zijde van de Middellandse Zee). De op de verdediging van het territorium gerichte zorg voor de statelijke veiligheid moet worden verbonden met andere dimensies van veiligheid.

Dit manifesteert zich in hoge mate op het kruispunt – qua verbindingen en culturen – tussen de drie continenten van de oude wereld: het Nabije Oosten. Tot de destabiliserende factoren behoren: (a) de internationaal ongelijke ervaring van de levenssituatie, zoals de enorme groei van de bevolking in onder andere Noord-Afrika zonder navenante ontwikkeling van economie, onderwijs en infrastructuur, (b) een vergaande afwezigheid van Europese betrokkenheid op de genoemde terreinen in de directe omgeving, in het bijzonder de landen aan de zuid- en oostzijde van de Middellandse Zee, en (c) een militair-politiek machtsvacuüm in deze zelfde gebieden, met falende staten en gecompliceerde ‘nieuwe oorlogen’ – heel anders van karakter dan de klassieke inter-statelijke of klassieke burgeroorlogen (Kaldor 1998; Pilbeam 2015).

2.6 UITDAGINGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID

De intensivering van grensoverschrijdende stromen, de forse stijging van het aantal niet-statelijke spelers en het wegvallen van nationale grenscontroles binnen de EU onderstrepen de complexe verbondenheid tussen interne en externe veiligheid. Wat betekent dit voor overheden? Ze worden vaker geconfronteerd met transnationale (veiligheids)vraagstukken waarvan de oorsprong, het verloop en de gevolgen lastig te overzien zijn. Voorbeelden zijn mondiaal vertakte criminele netwerken die zich onverwacht manifesteren, maar ook onoverzichtelijke productieketens en technische systemen, die plotseling door sabotage, technisch of menselijk falen worden verstoord (Eriksson en Rhinard 2009: 247). Hoogontwikkelde, open samenlevingen blijken relatief kwetsbaar voor de dreiging van eenlingen of groepen die zich tegen hen keren en die de grensvervaging tussen ‘binnen’ en ‘buiten’ naar hun hand zetten. Immers, de autoriteiten dienen zich te houden aan de eigen wettelijke bevoegdheden en de internationale mensenrechtenverdragen.

Hun optreden ligt bij uitstek onder het vergrootglas van de media, kritische ngo's en het mondige algemene publiek. Bovendien is de maatschappelijke tolerantie voor risico's en onzekerheden er vaak geringer, juist omdat het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de verwachtingen van overheidsingrijpen hoog zijn. Een overheid die zulke verwachtingen niet beantwoordt met zichtbare veiligheidsmaatregelen kan dan al gauw gevoelens van angst en onzekerheid aanwakken. Maar een overheid die hieraan wel tegemoet komt, kan evenzeer de gevoelens van onveiligheid versterken. Als het veiligheidsbeleid zelf al te zeer onderwerp wordt van politisering in de samenleving, kan dit zelfs leiden tot een negatieve spiraal van angst en wantrouwen, waardoor de open samenleving zelf in het geding komt (WRR 2006; Rood 2014: 134).

Prioritering

Dit plaatst de overheid dus voor aanzienlijke uitdagingen. De eerste betreft onderscheid en prioritering: hoe kan ze nog rangorde aanbrenge in de veelheid van nationale en internationale veiligheidsaanspraken? Bij welke zaken zijn fundamentele publieke belangen in het geding die ook om een publieke (regie)rol van de overheid vragen, en bij welke niet? Processen van securitisering zijn mede debet aan de verruiming van de veiligheidsagenda. Daarom moet gewaakt worden voor 'normatieve overvraging' van overheid (Daase 2013). Uiteindelijk draait prioritering uiteraard om politieke en normatieve keuzen. Maar in het traject hier naartoe zijn deugdelijke, op relevante kennis en publieke deliberatie gebaseerde afwegingen essentieel voor slagvaardig optreden én maatschappelijk draagvlak.

Governance

De tweede, hiermee samenhangende uitdaging betreft de rolverdeling en samenhang tussen de betrokken actoren (*governance*). Globalisering, europeanisering, vermaatschappelijking en privatisering vragen om herschikking van bevoegdheden, taken en onderlinge relaties tussen de uiteenlopende spelers. Welke belangen kunnen inmiddels beter door Europese of mondiale instellingen of civil society-organisaties worden behartigd, en welke niet? Waar is gezamenlijk optrekken gewenst, en wat vergt dit van het groeiende aantal uiteenlopende civiele en militaire spelers op maatschappelijk, nationaal en bovennationaal niveau? Het 'opschalen' van veiligheidsvraagstukken naar het Europese en mondiale niveau, en het (gedeeltelijk) privatiseren van veiligheidsfuncties leidt vaak tot onduidelijkheid over wie onder welke omstandigheden voor welke veiligheidsissues verantwoordelijk en (juridisch en politiek) aansprakelijk is. We zien dit bijvoorbeeld bij de internationale veiligheids- en stabiliseringsmissies in multinationaal verband waaraan uiteenlopende landen, internationale organisaties, militaire en civiele spelers deelnemen. Ze vervagen de grenzen tussen de civiele en militaire rollen en bevoegdheden, vereisen een hoge mate van onderlinge samenwerking en voortdurende afstemming binnen en tussen nationale staten, departementen, maatschappelijke organisaties en andere niet- of semi-statelijke spelers. Ze vergen ook een

grotere mate van interoperabiliteit van civiele en militaire materiële capaciteiten. Niet voor niets is er een voortdurende roep om een meer 'geïntegreerde benadering' van internationale veiligheidsvraagstukken en -missies. Kleinere landen met beperkte materiële middelen staan door dit bredere palet aan internationale veiligheidsopgaven voor relatief grote uitdagingen. Ook dit gegeven noopt tot het opnieuw doordenken van de veiligheidspolitieke prioriteiten en benodigde middelen (Bailes et al. 2014: 37; WRR 2010).

Diffuse gevaren

De derde uitdaging, ten slotte, vloeit voort uit de geleidelijke verruiming van de gevarendimensie van veiligheid. Naast immanente dreigingen spelen in toenemende mate diffusere, in de toekomst gelegen potentiële kwetsbaarheden en onzekerheden een grote rol. Het *clear and present danger* van de nucleaire dreiging die tijdens de Koude Oorlog prominent op de veiligheidsagenda stond, is enigszins op de achtergrond geraakt, hoewel de laatste jaren met de 'terugkeer' van machtspolitiek ook de rol van kernwapens daarin weer hoger op de veiligheidsagenda is gekomen. Maar op die agenda staan ook minder duidelijk zichtbare gevaren, variërend van mondiale klimaatverandering en internationaal terrorisme tot energieonzekerheid. De kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving vraagt in beginsel om een proactieve omgang met onzekerheden (WRR 2008; Daase 2013: 32-33). Maar waar reactief en defensief militair optreden plaatsmaakt voor een preventieve, interventionistische aanpak, zoals in het geval van de inval in Irak in 2003, ontstaan spanningen met de klassieke (internationale) rechtsprincipes, de grondrechten van burgers en het draagvlak onder de bevolking (Ducheine 2008). Dit geldt in toenemende mate ook voor allerlei nieuw, preventief Europees en nationaal beleid gericht op contraterrorisme, cyberveiligheid of de aanpak van irreguliere migratie.

NOTEN

- 1 Het *Global Risk Report 2013* van het World Economic Forum identificeerde maar liefst vijftig mondiale risico's, die veelal met elkaar verbonden zijn of in ieder geval correleren. De ECB constateert op basis van 43 volatiliteitsschokken op de internationale aandelenmarkten dat globalisering nieuwe kansen, maar ook acute mondiale onzekerheid en risicoaversie met zich meebrengt (WRR 2013: 157-8).
- 2 Al snel na de publicatie van het *Human Development Report* werd human security met verve uitgedragen door de VN Ontwikkelingsorganisatie UNDP en andere VN-instellingen als de WHO. Hoewel de Veiligheidsraad zich gewoonlijk tot acute crises moet beperken, werd uiteindelijk in 2000 voor het eerst een niet-militaire veiligheidsresolutie aangenomen tijdens een debat over HIV/AIDS. De Amerikaanse regering onder president Clinton was een van de drijvende krachten op statelijk niveau achter deze verbreding van de veiligheidsagenda. Geïnspireerd door Joseph Nye's wetenschappelijke publicaties over de betekenis van *soft power* en kennis als belangrijke niet-militaire dimensie van staatsmacht, expliciteerde de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie van 1994 dat niet alle veiligheidsrisico's militair van aard zijn. Transnationale verschijnselen zoals terrorisme, aantastingen van het milieu, snelle bevolkingsgroei en toenemende vluchtelingenstromen zouden op de korte en langere termijn ook veiligheidsimplicaties voor de VS hebben (Hough 2013: 15).
- 3 In zijn rapport over humanitaire interventies uit 2000 wijst de AIV op de spraakverwarring rondom dit begrip. Het pleit voor een zorgvuldig onderscheid tussen 1. Het zonder toestemming van het betrokken land verlenen van hulp ter leniging van acute, levensbedreigende noden, ofwel humanitaire noodhulp (*humanitarian emergency assistance*); 2. Het autoriseren van gebruik van geweld door de Veiligheidsraad op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest naar aanleiding van grootschalige mensenrechtenschendingen (geautoriseerde humanitaire interventie) en 3. Het interveniëren van een staat of een groep staten, met geweld of dreiging van geweld, in een andere staat naar aanleiding van daar plaatsvindende ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad (humanitaire interventies) (AIV 2000: 6).
- 4 R2P omvat drie componenten: een verantwoordelijkheid tot preventie, een verantwoordelijkheid te reageren en een verantwoordelijkheid tot wederopbouw. Met een beroep op dit beginsel is militair geïntervenieerd in Darfur, de Democratische Republiek Congo, Ivoorkust, Mali, Libië en tegen DA'ESH.
- 5 Pingeot en Obenland (2014: 33) wijzen erop dat de status van het Canadese R2P-rapport uit 2001 en het officiële VN-document uit 2005 verschillend zijn, maar lang niet altijd duidelijk worden onderscheiden.
- 6 Zie ook het rapport van de Human Security Study Group (2016) dat voor de EU een 'second generation human security approach' bepleit als alternatief voor de War on Terror en 'realistische' geopolitiek.

- 7 Dat staatssoevereiniteit en mensenrechten twee zijden van dezelfde medaille vormen, is uiteraard niet nieuw. Dit wordt ook weerspiegeld in het VN-handvest. De AIV (2010: 21) wijst bijvoorbeeld op het Plakkaat van Verlatinghe uit 1581, het rechtsbegrip van Hugo de Groot en de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring als bronnen waarin het uitgangspunt is dat staatssoevereiniteit het waarborgen van de belangen van individuele burgers veronderstelt.
- 8 Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV), Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika, mei 2016, p. 44.
- 9 Zie artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag (1949):
For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:
– on the territory of any of the Parties in Europe or North America, (...) on the Algerian Departments of France, on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
– on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.
- 10 Zie artikel 97, eerste lid, van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden: “Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.” Vgl. ook artikel 100, eerste lid: “De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.”
- 11 De term wordt terecht bekritiseerd als ongedifferentieerd en vertrekkend van de premisse van een dichotomie tussen statelijke en niet-statale actoren. Zie voor een uitgebreidere en genuanceerde toelichting op de vele gedaanten van deze actoren onder meer HCSS 2014; Kaldor en Rangelov 2014. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) maakt in zijn advies over de wisselwerking tussen actoren in het internationale systeem onderscheid tussen vier groepen actoren: bilaterale, multilaterale, civiele en private. Civiele actoren zijn maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen die het maatschappelijk middenveld tussen het huishouden, de staat en de private sector innemen (AIV 2013: 8).
- 12 Dennis Blair, Director of National Intelligence in 2010 legt dit als volgt uit: “No dominant adversary faces the United States that threatens our existence with military force. Rather, the complexity of the issues and multiplicity of actors – both state and non state increasingly constitutes one of our biggest challenges.” Geciteerd in: De Graaff 2012: 16.
- 13 Zoals Realuyo stelt: “Illicit networks seek to navigate, infiltrate, and/or dominate global supply chains to further their activities and enhance their power. They actually thrive in open societies with the free flow of goods, people, and capital, and information for their clients. Illicit actors utilize and even seek to control or co-opt supply chains around the world to facilitate the movement of “bad people and bad things” such as drugs, guns and counterfeit goods.” (Realuyo 2013: 2).

- 14 Ook voor deze ontwikkeling geldt de kanttekening dat ze niet volstrekt nieuw is, maar in een stroomversnelling is geraakt door de privatisering en globalisering. Macchiavelli uitte zich al zeer kritisch over huurlegers, en in de achttiende-eeuwse grote Europese conflicten, de Amerikaanse onafhankelijkheidsoorlog en de Amerikaanse burgeroorlog werd eveneens een beroep gedaan op huurlingen. Voor de binnenlandse veiligheid was het tot in de negentiende eeuw in de meer ontwikkelde westerse landen evenmin ongebruikelijk om private ondernemingen in te huren. Het Amerikaanse Pinkerton, dat in 1850 begon als detectivebureau, leverde ook gewapende beveiliging en stakingsbrekers aan industriële ondernemingen.
- 15 Overheden zijn ook steeds meer afhankelijk van dreigingsanalyses, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van nieuwe veiligheidstechnologieën door private ondernemingen. Volgens schattingen van het *Small Arms Survey Yearbook 2011* op basis van rapportage uit zeventig landen, zijn wereldwijd tussen 19,5 en 25,5 miljoen mensen werkzaam in de private veiligheidsindustrie, die een jaaromzet heeft van naar schatting 218 miljard dollar en inmiddels in vrijwel elk land ter wereld actief is (*Small Arms Survey Yearbook 2011*: 101-102; Rood 2013: 110; Chakrabarti 2014: 509). De jaarlijkse groei van de sector wordt geschat op ruim 7 procent.
- 16 De Wijk (2015a: 16-17) spreekt in dit verband over het ‘goeddeels verdwenen’ onderscheid tussen *high politics* (de veiligheid en uiteindelijk het overleven van de staat) en *low politics* (het functioneren en in stand houden van verzorgingsstatelijke voorzieningen).
- 17 Zie ook Catalogus Nationale Operaties (2016) met een uitgebreid overzicht van de taken die defensie uitvoert tijdens nationale operaties: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/downloads/brochures/2016/09/09/catalogus-nationale-operaties-pdf-versie>
- 18 “The ongoing process of globalisation has taken us into a hyper-connected world. The digital and ICT revolution have raised connectivity to a new level. This has brought about a global connectedness that is transforming our social, political, economic, and cultural-ideational world profoundly. It affects the human sense of time and place: the world is both shrinking and expanding, familiar and alien, highly complex and unpredictable. It renders the global and the local inseparable.” Strategic Plan Asser Institute, <http://www.asser.nl>, p. 8.

3 HUMAN SECURITY EN FLOW SECURITY IN HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID

3.1 INLEIDING

De verruiming van het veiligheidsbegrip heeft haar uitwerking op het Nederlandse veiligheidsbeleid niet gemist. Veiligheid behelst inmiddels veel meer dan de militaire verdediging van het eigen grondgebied tegen vijandelijke legers. De aandacht voor *human security* in fragiele situaties elders in de wereld en het economische belang van *flow security* vormen betrekkelijk nieuwe accenten in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Daarom worden de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling enerzijds en veiligheid en economie anderzijds in dit hoofdstuk nader geanalyseerd. De nadruk valt daarbij op Nederlandse beleidsinspanningen.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid heeft zich geleidelijk losgemaakt van de opvatting dat veiligheid een kwestie is van afscherming van het nationale territorium tegenover krachten van buiten. Na de Tweede Wereldoorlog – in de context van de ‘Pax Americana’ – werd de neutraliteitspolitiek verlaten en sloot Nederland zich aan bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, gericht op de *collectieve* verdediging van het gehele bondgenootschappelijke grondgebied tegen de externe bedreiging van de Sovjetunie. Na het einde van de Koude Oorlog – toen men aannam dat dit gevaar geweken was – deden ook gerichte interventies en preventieve acties in andere werelddelen hun intrede in het veiligheidsbeleid. In het denken over veiligheid verschoof de aandacht van Koude Oorlogsdynamiek naar crisisbeheersing in fragiele staten, mensenrechten en ontwikkeling (*human security*). De agenda voor ontwikkelingssamenwerking verbond zich aan operaties met inzet van de krijgsmacht. Illustratief is dat in 2000 aan de grondwetsbepaling over de taken van de krijgsmacht ‘de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde’ werden toegevoegd. Dat was niet alleen zaak van internationale solidariteit, maar ook van verlicht eigenbelang. Vooral na het terroristische geweld op 9/11 waanden we ons minder veilig en nam het besef toe dat onze eigen veiligheid nauw vervlochten is met de gevolgen van *human insecurity* elders in de wereld.

De introductie van deze geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling vond overigens plaats in de context van sterk verminderde overheidsuitgaven voor defensie. Na het einde van de Koude Oorlog overheerste de optimistische gedachte dat militaire conflicten aan ons land voorbij zouden gaan, en na de financiële en economische crisis van 2008 was er de noodzaak te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Daarvan werden ook de uitgaven voor – conflictpreventie door – ontwikkelingssamenwerking de dupe (3.2).

Anno 2017 is het besef van de internationale vervlechting van onze veiligheids-situatie sterker dan ooit. Niet alleen door de toename van migratiestromen in de afgelopen jaren waardoor ook grensveiligheid op de (Europese) veiligheidsagenda een centrale plaats heeft gekregen. We leven in een netwerksamenleving waarin productie, consumptie en circulatie op een globale schaal zijn georganiseerd. Kapitaal, energie, grondstoffen en informatie stromen in (inter)continentale netwerken en overstijgen traditionele plaatsgebonden samenhangen. De 'space of flows' (Castells 1996; De Goede et al. 2001) zorgt voor een nieuwe internationale verdeling van arbeid en kapitaal, die de gehele planeet raakt, maar wel op asymmetrische wijze, ofwel door insluiting in, ofwel door uitsluiting van de globale economie. Niet in de simplistische vorm van een centrum en een periferie, of in de tegenstelling tussen 'Noord' en 'Zuid', want er zijn meerdere centra en meerdere periferiën. Bovendien zijn Noord en Zuid intern zo gedifferentieerd dat het categorisch gebruik van deze concepten niet zinvol is.

In het globale web concurreren nationale staten, of associaties van staten (zoals de EU), met elkaar om de belangen van hun ondernemingen en burgers te behartigen. Hun veiligheid is nauw verbonden met (verstoringen in) de wereldwijde netwerken. Daarom zijn staten steeds actiever om vraagstukken op het terrein van economische veiligheid het hoofd te bieden (*flow security*). Energie en klimaat, grondstoffen en het cyberdomein zijn derhalve ook in Nederland onderdeel geworden van een vermaatschappelijkte veiligheidsagenda. Veiligheid is met andere woorden ook een kwestie van de veelsoortige verbindingen waar onze economie van afhankelijk is (3,3).

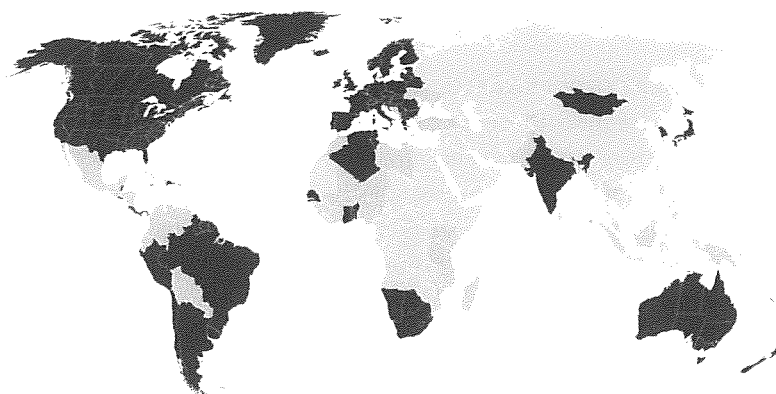
3.2 HUMAN SECURITY: DE GEÏNTEGREERDE BENADERING VAN VEILIGHEID EN ONTWIKKELING

3.2.1 BELEID VOOR FRAGIELE STATEN

Na 1990 groeide het aantal intra-staatelijke conflicten, vooral in de minst ontwikkelde landen.¹ In de loop van het decennium ontwikkelde zich een bredere consensus dat (internationaal) optreden via interventies van buitenaf in fragiele – of falende – staten gerechtvaardigd was, mits ondersteund door een VN-mandaat. De omschrijvingen van het begrip fragiele staat liepen uiteen (Pilbeam 2015). Ze varieerden van landen met een ineffectief of zwak overheidsapparaat, landen waar de centrale overheid het territoriale gezag (deels) was kwijtgeraakt, tot landen waar de overheid de veiligheid van de eigen burgers niet langer kon garanderen. Solidariteit met de lokale bevolking, het bieden van *human security*, het beschermen van de internationale rechtsorde en het aanpakken van terrorisme en internationale criminaliteit: het konden gronden zijn voor – ook militaire – interventies in fragiele staten. Bovendien werd ook verwezen naar 'verlicht' eigenbelang. De nadelige effecten van conflicten, zoals criminaliteit, vluchtelingenstromen en terrorisme, kunnen immers overslaan naar de buurlanden, naar de hele regio en naar

het Westen, en ook daar de stabiliteit aantasten. Veel van de fragiele staten kennen een beperkte mate van burgerlijke vrijheden, zie de volgende figuur 3.1. Het idee is dat stabilisatie van fragiele staten uiteindelijk ook de vrijheden van burgers en daarmee de ontwikkeling van die landen ten goede komt.

Figuur 3.1 Publieke vrijheid in de wereld 2014



Rood: Vrij
Grijs: Gedeeltelijk vrij
Roze: Niet vrij

Bron: Clingendael, Strategische Monitor 2014, *Een wankele wereldorde*, 2014: 48.

De toegenomen aandacht voor fragiele staten had drie consequenties. De eerste was dat er een einde kwam aan de voorheen uitgedragen filosofie dat ontwikkelingshulp pas echt zou helpen als landen een zekere mate van stabiliteit, veiligheid en 'behoorlijk' – lees efficiënt en integer – bestuur zouden hebben bereikt. Die opvatting had ertoe geleid dat goed bestuur in veel donorlanden een zwaarwegend criterium was geworden voor het aangaan, afbreken of veranderen van hulprelaties – zoals eerder ook was gebeurd met het criterium mensenrechten (WRR 2001: 164-5). De tweede consequentie was dat de complexe relatie tussen veiligheid, stabiliteit, wederopbouw en ontwikkeling overal hoger op de agenda verscheen van internationale organisaties en westerse donorlanden. En de derde was dat in de praktijk van interventie- en crisisbeheersingsoperaties politieke, civiele en militaire activiteiten steeds meer in elkaar over gingen lopen.

Het Nederlandse fragielestatenbeleid dat zich vanaf 2005 ontwikkelde, legde verschillende accenten. In de Nota *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) wordt wederopbouw in fragiele staten geschetst als een 'complex proces dat een geïntegreerde aanpak vereist' en drie dimensies kent: consolidering van vrede en veiligheid, de rehabilitatie van het openbaar bestuur, en herstel van basisvoorzieningen en werkgelegenheid. De bepleite coherente, geïntegreerde aanpak zou op nationaal niveau betekenen dat de betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Defensie,

Economische Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een beperkt aantal landen zouden selecteren in drie prioritaire regio's, nl. de Grote Meren en de Hoorn van Afrika, de Westelijke Balkan en Afghanistan. Ook zouden ze gezamenlijke landen-specifieke strategieën moeten opstellen, gezamenlijk inzichtelijk moeten maken welke financiële middelen ze reserveerden en die onderling op elkaar moeten afstemmen. Hiernaast zou 'een overlegstructuur in het leven worden geroepen om de samenwerking verder te verbeteren' (Kamerstukken II 30 075, nr. 1, 2004-2005, 22 maart 2005).

3.2.2 DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK: URUZGAN

De Nederlandse militaire aanwezigheid tussen 2002 en 2010 in Afghanistan tijdens de NAVO-operatie *Enduring Freedom* toonde echter steeds pijnlijker aan hoe weerbarstig de praktijk van interventies en wederopbouw in fragiele staten kon zijn. Wat begon als een uiting van bondgenootschappelijke solidariteit in de strijd tegen grensoverschrijdend terrorisme, verschoof in Uruzgan (2005-2010) naar de ambitie de stabiliteit en veiligheid binnen de provincie te verbeteren door de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten te vergroten. Rondom de missie in Uruzgan stond er politiek veel op het spel. Het ministerie van Defensie, en hierbinnen de directie Operaties, beschouwde een positie voor Nederland als leidende mogelijkheid als de lakmoesproef voor het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om in complexe militaire operaties een zichtbare bijdrage te leveren (Korteweg 2011: 284-290; Klep 2012; Grandia 2015: 115). Hier speelde de vurige wens mee het besmette blazoen van 'Srebrenica' op te poetsen en te laten zien dat de krijgsmacht in weerwil van alle bezuinigingen wel degelijk een belangrijke publieke taak vervulde (Grandia 2015: 119-120).

Grandia laat in haar proefschrift zien dat de context waarin het Nederlandse besluit viel om troepen naar Uruzgan te sturen, in belangrijke mate werd bepaald door alliantiepolitieke overwegingen. Het initiatief voor de missie, de eerste verkennende onderhandelingen met de Britten en Canadezen, en zelfs de Nederlandse planning, randvoorwaarden en locatie van de missie waren aanvankelijk echter uitsluitend afkomstig van militaire zijde en werden niet primair ingegeven door druk van de NAVO-partners.² Het was de Defensiestaf zelf die het troepenaantal van duizend militairen voorlegde aan de collega's van Buitenlandse Zaken en aan de eigen minister, in de verwachting dat een voorstel voor een robuustere strijdmacht politiek onhaalbaar zou zijn. Toen dit aantal eenmaal politiek ging rondzingen, was er geen weg terug, ook niet toen duidelijk werd dat de veiligheidssituatie in Uruzgan verslechterde (Grandia 2015: 121). In de artikel 100-brief aan de Tweede Kamer werd zodoende verwezen naar een stabiliseringsoperatie gedurende twee jaar met een maximum van twaalfhonderd militairen en een begroting van 320 miljoen euro. Het zogenoemde Toetsingskader en de artikel 100-procedure voor de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen bleken geen garantie voor een zorgvuldig politiek besluitvormingsproces binnen het kabinet, noch voor tijdige

informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Nadat de militaire planners eerder ver voor de politiek hadden uitgelopen, liepen de militaire en politieke besluitvormingsprocessen vervolgens geruisloos in elkaar over, waardoor het primaat van de politiek werd verzwakt en de inzet van troepen voor de betrokkenen onontkoombaar leek. Evenmin werd de uitzending van troepen geschraagd door een strategie van de Stuurgroep, met vooraf geëxpliciteerde doelen, middelen en een nadere duiding van de aan de Tweede Kamer beloofde geïntegreerde benadering van defensie, ontwikkeling en bestuur. Een uiteindelijk door Defensie opgesteld masterplan verscheen vlak voordat de eerste troepen in Afghanistan arriveerden, terwijl een door de Nederlandse ambassade in Kabul gemaakte inschatting van de situatie van de burgers in Uruzgan pas verscheen toen de troepen er al waren. Geen van beide documenten werd samengebracht in een overkoepelend strategisch document, waardoor het doel van de missie diffuus bleef (Grandia 2015: 139-150; IOB 2013). Volgens Amersfoort is de Task Force Uruzgan uitgezonden 'per saldo zonder dat daaraan enige militaire strategie of campagneplan ten grondslag lag'. Hij spreekt over 'de teloorgang van militaire strategie' (Amersfoort 2016: 219).

Vanwege de druk vanuit de Tweede Kamer, de media en de publieke opinie was de Nederlandse regering er veel aan gelegen zich te distantiëren van het Amerikaanse, en in mindere mate ook het Britse en Franse optreden. Deze bondgenoten richtten zich namelijk primair op zogenoemde *counter-insurgency*: het onderdrukken van opstanden en het militair uitschakelen van strijders van de Taliban en Al Qaeda.³ De regering meed deze term zorgvuldig, net als de term oorlogsvoering. Nederland zou een 'unieke bijdrage' leveren in de vorm van de 'Dutch Approach' (Brocades Zaalberg 2008: 121). Later werd deze benadering in navolging van de Canadezen omgedoopt in de 3D-benadering (van diplomatie, ontwikkeling en defensie) en de 'geïntegreerde benadering', waarin ook preventie van conflicten een belangrijke plaats inneemt. De inzet was om 'met respect voor de bevolking, kennis van religie, lokale zeden en gewoonten zo min mogelijk agressief over te komen' (IOB 2013: 109; Korteweg 2011: 292-6; AIV 2009). Nederland zou de onderliggende oorzaken van instabiliteit aanpakken, onder meer door het bestrijden van drugsteelt en -handel, het bieden van alternatieve bestaansmiddelen, het hervormen van de veiligheidssector en het bestrijden van armoede (IOB 2013: 94). Hierdoor stonden de civiele en ontwikkelingsgerichte dimensies van de missie steeds meer in de parlementaire belangstelling en nam de druk toe om ngo's vroegtijdig te betrekken bij de missie. Hoe ver de praktijk van de missie afstond van de Nederlandse politieke discussies bleek onder meer uit het debat over de vraag of Uruzgan nu een 'wederopbouwmissie' of een 'vechtmissie' betrof, terwijl de complexe realiteit aan de grond maakte dat wederopbouw en vechten op verschillende plekken tegelijkertijd aan de orde van de dag waren (Van der Lijn 2011: 32-35).

Aanvankelijk optimistische rapportages over voortgang met het zoeken naar de optimale combinatie van militaire middelen, ontwikkelingshulp en politieke en diplomatieke instrumenten maakten in de aanloop naar de verlenging van de missie eind 2007 plaats voor steeds meer nuanceringen en aanpassingen vanwege “de weerbarstige praktijk [die] dwingt tot realisme en pragmatisme en tot een steeds genuanceerder en complexer beeld van het conflict in Uruzgan” (IOB 2013: 111-115). Hier was alle reden toe. Het afdwingen van veiligheid en stabiliteit, genoemd als randvoorwaarde voor het ontwikkelen van goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling, bleek onmogelijk te realiseren met de beperkte Nederlandse troepen aantallen. Het ontbrak aan voldoende transporthelikopters en ondersteuning van genisten en medisch personeel. De troepenmobiliteit werd bovendien zwaar belemmerd door bermbommen. Daarom werd er allengs voor gekozen de Nederlandse troepen stabiele zones (‘inktvlekken’) rondom drie grote bevolkingscentra in de provincie te laten afdwingen. Hierbinnen kon ongeveer de helft van de burgerbevolking van Uruzgan op – tijdelijke – bescherming rekenen. Erbuiten hadden de opstandelingen vrij spel, waardoor het winnen van de ‘harten en hoofden’ van de burgerbevolking geen kans van slagen had (Gruiters 2011: 3; IOB 2013: 112; Dimitriou en De Graaf 2011). Ook het streven om het Afghaanse leger en de politie via trainingsmissies op te leiden om zelf taken over te nemen en bijvoorbeeld de drugsbestrijding ter hand te laten nemen, kwam niet van de grond. Hier speelden de beperkte Afghaanse capaciteiten een rol, maar ook verdeeldheid onder de ISAF-partners over het omgaan met de lokale tribale leiders en onwil bij de regering in Kabul en de lokale autoriteiten om corruptie, incompetentie en nepotisme aan te pakken (Gruiters 2011: 4; IOB 2013: 113).

Achteraf is geconstateerd dat de doelstellingen van de missie die werden beschreven in de aanvankelijke artikel 100-brieven, ‘ambitieuze en impressionistisch’ waren (Gruiters 2011: 6; IOB 2013: 93-95). Tot oktober 2007 getuigden de beleidsstukken aan de Tweede Kamer van optimistisch maakbaarheidsdenken, ondanks de zorgelijke veiligheidsontwikkelingen die zich voordeden. Nederland zou bijdragen aan de wederopbouw en transitie van een falende staat naar een functionerende constitutionele parlementaire democratie op basis van langdurige gezamenlijke inspanningen van de internationale gemeenschap. Naarmate de Afghaanse regering erin zou slagen het eigen gezag te versterken, zou de International Security Assistance Force (ISAF) zichzelf geleidelijk overbodig maken. Tegelijkertijd ontbrak het aan vooraf geformuleerde realistische en concrete doelstellingen, inclusief resultaatindicatoren en een onderbouwing van de samenhangende aanpak. Evenmin werd van tevoren goed nagedacht over de wijze waarop de oproep van de VN om burgers te beschermen zou worden vertaald in richtlijnen voor beschermingsstrategieën, -mandaten en -rapportages (Gruiters 2011: 6).

Ondanks – of wellicht als gevolg van – deze gebreken ontwikkelden de Nederlandse spelers ter plekke een flexibele, pragmatische, op de concrete uitvoering gerichte werkwijze waarin de uiteenlopende departementen, civiele en militaire actoren en ngo's op operationeel niveau steeds meer coherentie van optreden bereikten in een alsmaar veranderende omgeving. De Task Force Uruzgan boekte “voortgang met het zoeken naar de beste combinatie van militaire middelen, ontwikkelingssamenwerking en politieke en diplomatieke instrumenten” (IOB 2013: 95). Tegelijkertijd werd echter ook steeds duidelijker dat er tal van ontwikkelingen waren waar Nederland als kleine, met capaciteitsproblemen kampende speler in de provincie Uruzgan geen enkele grip op had (Van der Lijn 2011: 34-44).

3.2.3 BIJSTELLING VAN HET BELEID

Tegen de achtergrond van de ingrijpende Nederlandse ervaringen in Uruzgan en het voortdurende debat over de kenmerken, oorzaken en gevolgen van fragiliteit werd het Nederlandse beleid voor fragiele staten bijgebogen en voorzien van een betere strategische onderbouwing. *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* (2008), een uitwerking van de beleidsbrief *Een zaak van iedereen* (2007), schetste het multidimensionale karakter van de problematiek van fragiele staten, evenals de noodzaak waar mogelijk civiele operaties centraal te stellen en multilaterale samenwerking aan te gaan. Conflictpreventie door diplomatie en politieke inspanningen onder VN-coördinatie zou een belangrijke plaats innemen, onder meer via vroegtijdige waarschuwing en bemiddeling. Nederland moest sluimerende conflicten agenderen in multilateraal verband, en zou maatschappelijke organisaties ondersteunen voor het verkrijgen van onafhankelijke informatie over landenontwikkelingen en voor het uitvoeren van projecten gericht op het tegengaan van de onderliggende oorzaken van fragiliteit. Ook zouden 'eilanden van stabiliteit' kunnen worden ondersteund om de uitbreiding van conflicten tegen te gaan. Bovendien zou het ministerie van Buitenlandse Zaken de eigen beleids capaciteiten versterken door een flexibele Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw te creëren voor het operationaliseren van het beleid voor fragiele staten. Deze eenheid moest nauw gaan samenwerken met ambassades, ministeries, ngo's, internationale organisaties en experts (Kamerstukken II 2008-2009, 31 787, nr. 1, 7 november 2008).

Intussen had het kabinet onder meer naar aanleiding van een debat in de Eerste Kamer over de 3D-benadering en in de aanloop naar de zogenoemde *Strategische Verkenningen* van het ministerie van Defensie de AIV om een advies gevraagd over het fragielestatenbeleid. Hierin klonk de worsteling door met de ervaringen in Afghanistan. De AIV werd onder andere gevraagd hoe de politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen van crisisbeheersingsoperaties zich in de praktijk en in de theorie tot elkaar verhouden. In hoeverre zijn deze doelen te verenigen in een samenhangende aanpak? Hoe zou een geïntegreerde aanpak idealiter in de praktijk vormgegeven moeten worden? (AIV 2009)

In zijn advies van maart 2009 analyseerde de AIV de vele dilemma's rondom crisis-interventies en wederopbouw. De raad maande het kabinet tot 'nuchterheid en bescheidenheid' door beperkte, haalbare doelen te formuleren, die bovendien van tevoren op politiek niveau grondiger moesten worden besproken. Kans van slagen en meetbaarheid van succes achtte de raad onmisbaar om de noodzakelijke politieke en maatschappelijke steun voor missies te behouden. Dat de regering vooral geneigd was de positieve aspecten van vredesoperaties te belichten en gaande de rit 'de moed erin wil houden', was begrijpelijk. Maar, zo waarschuwde de raad, "dat alles [kan] fnuikend [zijn] voor het onmisbare vertrouwen in de samenleving op een goede afloop en [kan] het draagvlak in de samenleving doen eroderen als de werkelijkheid weerbarstiger blijkt" (AIV 2009: 53). Ook constateerde de raad dat de beperkte capaciteit om civiele ambtenaren uit te zenden, de beperkte capaciteiten van Defensie en gebrekkige kennis van de situatie ter plekke grote knelpunten vormden.

Eind 2011 kwam onder Nederlands voorzitterschap de zogenoemde *New Deal for Engagement in Fragile States (2012-2015)* in Busan tot stand. Deze overeenkomst onderstreepte de noodzaak van versterking van het fragielestatenbeleid. Een actualisering van het Nederlandse beleid in fragiele staten volgde (Kamerstukken II 2011-2012, 32 605, nr. 94, mei 2012). Nederland richtte zich daarbij op vijf speerpunten: 1. veiligheid voor mensen, 2. een functionerende rechtsorde, 3. inclusieve politieke processen, 4. een legitieme en capabele overheid en 5. vredesdividend: werkgelegenheid en basisvoorzieningen.⁴

De Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde samen met de betreffende ambassades *Meerjarige Strategische Plannen (MJSP)* op voor fragiele staten als Rwanda, Afghanistan en Zuid-Soedan.⁵ Voor de ring van instabiele landen in oostelijk Europa en in Noord- en West-Afrika gebeurde dit echter niet, ondanks de strategische betekenis van deze landen voor Nederland en Europa. DSH financiert een vijftal organisaties (International Alert, Interpeace, International Crisis Group, Centre for Humanitarian Dialogue, International Centre for Transitional Justice) voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie, conflictoplossing en vredesopbouw. Deels betrof dit vroegtijdige waarschuwing, deels bemiddeling en deels vredesopbouw. Deze organisaties zijn strategische partners van Buitenlandse Zaken en ontvangen sinds 2009 (enkele sinds 2011) een ongeoormerkte bijdrage.⁶

3.2.4 EEN GEÏNTEGREERDE BENADERING?

De Nederlandse regering verwijst sinds 2008 met grote regelmaat naar 'de geïntegreerde benadering', zo blijkt onder meer uit de nota's *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* (2008), de *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* (2011), de *Internationale Veiligheidsstrategie* (2013) en de *Leidraad Geïntegreerde Benadering* (2014). De geïntegreerde benadering geldt als

een van de zes accenten van de Internationale Veiligheidsstrategie. Zo schreef de minister van Buitenlandse Zaken in januari 2014 onder verwijzing naar het Regeerakkoord (2012) aan de Tweede Kamer dat de regering positief stond tegenover voorstellen voor het ontwikkelen van een gezamenlijke geïntegreerde benadering in EU-verband: “Nederland wordt binnen de EU gezien als een van de trekkers van de geïntegreerde benadering, vanwege de ervaringen die Nederland hiermee in met name Afghanistan heeft opgedaan en welke is vertaald naar beleid binnen onder andere de NAVO.” Maar de EU-ambities gaan volgens de minister nog niet ver genoeg. Er worden kansen gemist om de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling daadwerkelijk ontkokerd vorm te geven, op basis van gemeenschappelijke civiel-militaire planning en financiële programmering en in samenhang met de *New Deal for Engagement in Fragile States* (Kamerstukken II 2013-2014, 22 112, nr. 1778, 17 januari 2014). Ook de Kamerbrief van november 2014 over de Internationale Veiligheidsstrategie verwijst naar de wens “de vooruitstrevende rol van Nederland op het gebied van de geïntegreerde benadering te behouden en verder uit te bouwen” (Kamerstukken II 2014-2015, 33 694, nr. 7, 17 november 2014).⁷ Overigens werd de geïntegreerde benadering al eerder omarmd in de context van de VN, de EU en de NAVO (House of Commons 2010). De oprichting van het internationale Civil-Military Cooperation Centre of Excellence (gevestigd in Nederland) getuigt van de toegenomen aandacht voor civiel-militaire samenwerking in complexe crisissituaties en het besef dat conventionele kinetische operaties (met geweldsmiddelen) – vooral in geurbaniseerde omgevingen – steeds vaker interfereren met non-kinetische maatregelen die bijvoorbeeld zijn gericht op het winnen van steun van de bevolking (Kasselman 2012; Kitzen 2008).

De verwijzingen naar een geïntegreerde benadering van fragiele staten en conflict-haarden en de wens deze verder te versterken, staan niet los van de uiteenlopende ervaringen met het Nederlandse optreden in Uruzgan. De betrokken spelers ter plekke realiseerden zich in toenemende mate dat de doelstellingen van de missie veel ruimte voor verschillende interpretaties toelieten. De militairen beschouwden het doel van de missie aanvankelijk primair als het verslaan van de Taliban en het brengen van veiligheid via een strategie van *counter-insurgency*⁸. De civiele actoren, onder wie veel diplomaten en vertegenwoordigers van nationale en internationale ngo's ter plaatse, streefden primair naar meer veiligheid voor de lokale bevolking als onderdeel van een bredere strategie voor ontwikkeling. Vooral de ngo's hielden zich verre van militaire operaties gericht tegen de opstandelingen. Niet alleen zou dit hun geloofwaardigheid als neutrale hulpverleners schaden, het zou ook mogelijke politieke oplossingen voor de langere termijn in de weg staan. Die maken immers vooral kans van slagen als de grieven van een zo breed mogelijk deel van de bevolking, inclusief die van de opstandelingen en de (voormalige) machthebbers, worden weggenomen. Met name in de laatste twee jaar van de missie in Uruzgan (2008-2010) leidde dit besef van een complexe situatie met uiteenlopende gezichtspunten, doelen en belangen tot inspanningen van de betrokkenen

om meer coherentie en synergie aan te brengen in het gezamenlijke optreden. Er ontstond meer vertrouwen over en weer, meer coördinatie en focus, en meer overeenstemming over de doelen van de missie. Dit schept kansen voor een op de langere termijn gerichte aanpak met meer oog voor de onderliggende oorzaken van conflicten, en voor het bredere scala van civiele naast militaire instrumenten en spelers. Bovendien biedt dit kansen voor een breder maatschappelijk draagvlak en betere samenwerking in internationaal verband (Van der Lijn 2011: 27-28; 50-56; Matthijsen 2014; Homan 2014: 57).

De Nederlandse invulling van de geïntegreerde benadering kent echter ook een aantal zwaktes. Ten eerste: meer coördinatie en samenwerking tussen de spelers levert geen adequate inzet voor missies op als de doelstellingen te zeer uiteenlopen en het ontbreekt aan een overkoepelende, onderbouwde en door de politiek gedragen analyse. Wat zijn in de specifieke context de te behalen doelen en in te zetten middelen? Welke dilemma's doen zich naar verwachting voor? Hoe kan de burgerbevolking zo goed mogelijk worden beschermd en tegen welke prijs? Die analytische en inhoudelijke vragen dienen eerst te worden verkend, alvorens de meerwaarde van méér coördinatie of samenwerking in beeld komt. Dan kan immers pas bepaald worden of, en zo ja welke, van de uiteenlopende instrumenten en spelers uit de brede gereedschapskist (defensie, ontwikkelingshulp, diplomatie, politie, justitie, handel) inzet verdienen. De opstellers van de *Leidraad Geïntegreerde Benadering* onderkennen het belang van een overkoepelende analyse, maatwerk en goede inbedding in internationale kaders. Tegelijkertijd lijken ze 3D primair te beschouwen als een organisatorisch proces van afstemming in de hoog-ambtelijke Stuurgroep Missies en Operaties en van 'communicatiebeleid' door ambtelijke woordvoerders, in plaats van als een politiek-inhoudelijke opgave (Leidraad Geïntegreerde Benadering 2014: 11-14). Het is veelzeggend dat geïnteresseerde Duitse ambtenaren in een internationaal vergelijkend overzicht de Nederlandse invulling van de geïntegreerde benadering kenschetsen als gebaseerd op het poldermodel, waarin consensus, samenwerking en pragmatisch uitproberen centraal staan. "Assessments that things could run better quickly translate into a 'let's organize it' attitude rather than the initiation of lengthy strategic discussions" (Wittkowsky en Wittkamp 2013: 2).

Materiële en bureaupolitieke deelbelangen van de departementen krijgen bij pragmatisch polderen al gauw de overhand. De politieke besluitvorming kan zich vervolgens verengen tot de modaliteiten van de militaire bijdragen aan de missies via het Toetsingskader en de artikel 100-brieven.⁹ De echte politieke en maatschappelijke discussies over de haalbaarheid van de concrete doelen, over de risico's, het draagvlak, de modaliteiten en de beschikbare (civiele) middelen worden dan te laat en onvolledig gevoerd. Voor het parlement resteert vervolgens niet veel meer dan 'micromanagement' van de militaire operaties. Hierna zijn ministers voor de dage-

lijkse besluitvorming en uitvoering vooral afhankelijk van de ambtenaren en militairen in het veld, en hebben ze geen houvast aan richtlijnen omtrent risico's en doelbereiking (Van der Lijn 2011: 60).

De geïntegreerde benadering gaat – ten tweede – bovendien voorbij aan de realiteit van dilemma's en conflicterende waarden die kunnen voortkomen uit uiteenlopende ideologische of politieke visies op de onderliggende oorzaken van fragiliteit en aangrijpingspunten voor verandering. Er zijn met andere woorden grenzen aan de coherentie van het optreden. De Coning en Friis verwijzen naar een analyse van maar liefst 336 vredesoperaties die in de jaren negentig werden ondernomen door Duitsland, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Die kampten allemaal met een gebrek aan coherentie (een 'strategisch tekort'). In 55 procent van de gevallen hadden de interventies zelfs geen enkele verbinding met een meeromvattende landenstrategie. Als de onderliggende waarden, belangen en mandaten inherent strijdig zijn, zal de meeropbrengst van procesmatige versterking van coherentie op grenzen stuiten. Het is dan beter de onmogelijkheid van volledige coherentie onder ogen te zien, of te streven naar beperkte coherentie in de vorm van het accepteren van suboptimale oplossingen. Zoals De Coning en Friis laten zien, zijn er ingebouwde spanningen tussen de langetermijnpact en de kortetermijnuitkomsten van interventies, tussen de waarden en mandaten van de uiteenlopende spelers en tussen de belangen van de interveniërende spelers en de lokale bevolking. In de praktijk is er dan ook veel minder ruimte voor coherentie dan veel ambtelijke en politieke pleitbezorgers van de geïntegreerde benadering aannemen. Dit besef noopt dus tot realisme en bescheidenheid (De Coning en Friis 2011; IOB 2013; AIV 2009).

Een derde zwakte is dat de inhoudelijke ambities van de geïntegreerde benadering (onderliggende oorzaken van instabiliteit aanpakken, nieuwe conflicten voorkomen en bijdragen aan duurzame, door de lokale bevolking gedragen oplossingen) op gespannen voet staan met de maatschappelijke en politieke steun aan het thuisfront. Effectieve bijdragen vragen een commitment van meerdere decennia, maar in het post-Afghanistan tijdperk is het maatschappelijke draagvlak voor militaire interventies met een 'open-eindekarakter' sterk afgenomen. Ook de politieke steun voor dergelijke complexe operaties is beperkter dan voorheen (Spiegelreire et al. 2014: 1).

3.3 FLOW SECURITY: DE GEÏNTEGREERDE BENADERING VAN VEILIGHEID EN ECONOMIE

Wereldwijde stromen (*flows*) van kapitaal, arbeid en informatie zijn kenmerkend voor de globale netwerksamenleving. Dat introduceert economische veiligheid als een relatief nieuw concept in de Nederlandse beleidscontext (Van Esch, De Jong en De Ridder 2014: 29). In de smalle interpretatie, het beschikken over economische

hulpbronnen om in de eigen nationale veiligheid te kunnen voorzien, is het echter nooit weg geweest. Het buitenlands en veiligheidsbeleid is doordrongen van het besef dat het voortbestaan van een open, op handel en doorvoer georiënteerd Nederland staat of valt met een veilige en voorspelbare omgeving. Economische veiligheid wordt dan ook van oudsher verbonden met het streven naar een stabiele internationale rechtsorde, vrijhandel, open transportroutes en verzekerde toegang tot Europese afzetmarkten.

In de *Strategie Nationale Veiligheid* (SNV) uit 2007 werd economische veiligheid voor het eerst expliciet verankerd in het beleid, als één van de vijf ‘vitale nationale belangen’: territoriale, ecologische en fysieke veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit (Van Esch, De Jong en De Ridder 2014). Economische veiligheid draait in de SNV vooral om “het ongestoord kunnen functioneren van Nederland als efficiënte en effectieve economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse partner uitvalt” (SNV 2007: 10). Als concrete bedreigingen van de economische veiligheid worden onder meer extreme energie- en grondstoffenschaarste genoemd.

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) uit 2013 en de beleidsbrief *Internationale Veiligheid. Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* uit 2014 getuigen van een groeiend bewustzijn van onderlinge verwevenheid van interne en externe veiligheid en van de kwetsbaarheden van de Nederlandse economie voor externe bedreigingen. Economische veiligheid geldt als een apart veiligheidsbelang, naast verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied en een goed functionerende rechtsorde. Anders dan de SNV biedt de IVS geen definitie van economische veiligheid, maar kiest nadrukkelijk voor een invulling die – zonder de term expliciet te noemen – aansluit bij het ruimere veiligheidsconcept van *flow security*. Enerzijds wordt verwezen naar het belang van het tegengaan van ongewenste onderbrekingen van stromen en productieketens. Anderzijds wordt ook ingegaan op de noodzaak strategische economische sectoren en vitale infrastructuur te beschermen. Als bedreigingen gelden onder meer piraterij, cyberaanvallen, (cyber)spionage, fraude, corruptie en alle vormen van georganiseerde criminaliteit, maar ook territoriale conflicten en blokkades die de strategische positie van Nederland als doorvoerland en de voorzieningszekerheid van grondstoffen en energie in gevaar brengen. Klimaatveiligheid wordt in de IVS genoemd als een ‘nieuw’ maar steeds actueler thema (IVS 2013: 10).

Voor de meeste van deze thema’s geldt dat ze wel zijn onderkend als bedreigingen of risico’s, maar geen concrete uitwerking hebben gekregen in specifiek veiligheids- of defensiebeleid op deelterreinen als het grondstoffenbeleid of energie- en klimaatbeleid. In het defensiebeleid ontbreken verwijzingen naar taken of inzetbaarheidsdoelstellingen op het gebied van economische veiligheid. De uitzondering vormt het terrein van cyberveiligheid (zie 3.4.2 hieronder).

Desalniettemin is er wel een richting aangegeven. In *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht* (14 januari 2017) worden onder de noemer “veilig verbinden” (2017: 17) verschillende aspecten van *flow security* onder de aandacht gebracht. ‘Nederland is een mondiaal knooppunt’ zo valt er te lezen, een ‘systeemland’ waarvoor ‘*connectedness*’ en de ‘knooppuntfunctie’ van het grootste belang zijn. De bescherming van deze vitale infrastructuur is cruciaal om grote economische schade, bedreiging van fysieke veiligheid en aantasting van de sociale stabiliteit te voorkomen.

Die knooppuntfunctie, of het nu om ‘gasrotondes’ of de infrastructuur van het internet gaat of de op vrijhandel en openheid georiënteerde Nederlandse invulling van economische veiligheid, wordt al geruime tijd uitgedaagd door externe ontwikkelingen. Zo hebben Rusland en China in sleutelregio’s Anti Access/Area Denial (A2/AD)-capaciteiten ontwikkeld. Rusland heeft veel geïnvesteerd in A2/AD-capaciteiten in regio’s van de Noordpool tot Syrië, met concentraties in Kaliningrad en rond de Krim. China heeft in Oost-Aziatische zeeën ‘anti-access environments’ gecreëerd. Deze capaciteiten (waaronder luchtverdediging, maritiem optreden, ballistische raketten op de korte en middellange afstand, kruisvluchtwapens) kunnen niet alleen de strijdkrachten, maar ook de handelsvloot van een tegenstander effectief de toegang ontzeggen tot bepaalde regio’s.

De overnames tussen 2009 en 2010 van een aantal grote Nederlandse bedrijven door staatsbedrijven en zogenoemde staatsfondsen uit Azië en de Golfregio leidden tot discussies over het spanningsveld tussen economische openheid en economische veiligheid. De schok was nog groter toen in september 2013 het bedrijf América Móvil – dat beschikte over 30 procent van de aandelen van telecombedrijf KPN – aanstalten maakte ook de resterende 70 procent op te kopen. KPN bezat een belangrijk deel van de vaste communicatienetwerken in Nederland, waarvan vitale overheidsdiensten en de netwerken van andere telecomaandieners bij gebrek aan substitutiemogelijkheden zeker op de korte termijn volledig afhankelijk zijn. Als KPN in handen zou vallen van América Móvil, zou dit bedrijf druk op de Nederlandse overheid kunnen gaan uitoefenen, bijvoorbeeld door te dreigen met het laten uitvallen van telecomdiensten. Ook zou het de vertrouwelijkheid van de elektronische informatievoorziening in gevaar kunnen brengen (Kamerstukken II 2013-2014, 24 095, nr. 368, 10 juni 2014). In hoeverre zou Nederland zich omwille van de nationale veiligheid kunnen en moeten wapenen tegen dergelijke overnames en directe investeringen? Zou net als in Canada en de VS een speciaal afwegingskader of een investeringstoets nodig zijn? Soortgelijke discussies spelen in Zuid-Europese landen, waar Chinese bedrijven grote delen van de aandelen (maar geen meerderheidsbelang) van de elektriciteitsnetten bezitten (WRR *Working Paper* 12).

In 2010 constateerden de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de Nederlandse overheid weinig weerwerk kon bieden, ook niet als zulke overnames potentieel schadelijk zijn voor de nationale veiligheidsbelangen. De AIVD wees erop dat Nederland verhoogde nationale veiligheidsrisico's liep door zijn relatieve kwetsbaarheid voor economische en technologisch-wetenschappelijke spionage. Vitale infrastructurele sectoren, zoals telecommunicatie, energie en de lucht- en ruimtevaart, staan in toenemende mate bloot aan spionageactiviteiten van buitenlandse inlichtingendiensten die belang hebben bij het vergaren van (bedrijfs)gevoelige kennis en informatie (Kamerstukken II 2009-2010, 30 821, nr. 11, 2 april 2010; Van Esch, De Jong en De Ridder 2014: 33-36). De ministeries van Economische Zaken en Financiën en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven stelden hier echter tegenover dat buitenlandse directe investeringen een ongekende bijdrage leveren aan de Nederlandse economische veiligheid in de vorm van groei, welvaart en banen. In die schaarse gevallen dat buitenlandse investeringen toch de nationale veiligheidsbelangen zouden kunnen schaden, zou volgens hen de bestaande wetgeving meer dan voldoende slagkracht bieden (Van Esch, De Jong en De Ridder 2014: 35).

Het voorval rondom KPN vormde de directe aanleiding de economische veiligheid toch weer hoger op de beleidsagenda te plaatsen. Twee maanden erna werd een interdepartementale werkgroep Economische Veiligheid ingesteld onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), waaraan ook werkgeversorganisatie VNO-NCW deelnam. In april 2014 bracht deze het rapport *Tussen naïviteit en paranoia* uit, met een aantal concrete aanbevelingen ter borging van de nationale veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren. Het rapport beklemtoonde het onverminderde belang van buitenlandse overnames en investeringen voor de Nederlandse economie. Tegelijkertijd was het rapport stelliger dan eerdere beleidsstukken over het belang van een brede afweging van veiligheidsbelangen bij buitenlandse investeringen en overnames. Zo'n afweging is in Nederland 'ongebruikelijk' en "vindt ad hoc plaats", zonder "ex-ante analyse voor het in kaart brengen van de risico's voor de nationale veiligheid", aldus de rapportage. Behalve voor ex-ante analyses pleitten de opstellers ook voor eigenaarschap binnen de overheid om signalen van publieke en private veiligheidspartners te kunnen adresseren en voor een structureel samenwerkingsverband van economische en veiligheidspartners. Bovendien is er Rijksbreed behoefte aan expertise op het gebied van economische veiligheid.

De aanbeveling om in twee of drie 'als vitaal aan te merken sectoren' ex-ante analyses te laten maken en publiek-private samenwerking te bevorderen, nam de minister van Veiligheid en Justitie over, zo blijkt uit een brief aan de Tweede Kamer van juni 2014 (Kamerstukken II 2013-2014, 30 821, nr. 22, 10 juni 2014). Maar hij pleitte

ook voor afbakening van het thema economische veiligheid. Behalve buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren zouden beperkte toegang tot grondstoffen, bescherming van handelsroutes en (digitale) spionage voorlopig de 'prioritaire deelonderwerpen' zijn. Tegelijkertijd beloofde de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer aanvullende bevoegdheden uit te werken om, op basis van een advies van de ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie, het verkrijgen van zeggenschap in vitale telecommunicatie-infrastructuur te kunnen beoordelen op nationale veiligheidsimplicaties (Kamerstukken II 2013-2014, 24 095, nr. 368, 10 juni 2014).

In de *Voortgangsbrief nationale veiligheid* van mei 2015 ligt het accent echter vooral op het eenduidig definiëren en identificeren van de vitale infrastructuur binnen Nederland, mede om nauwere samenwerking met de veiligheidsregio's en bedrijven te bevorderen. De aandacht voor grensoverschrijdende cascade-effecten en externe bedreigingen van de economische veiligheid door spionage of overnames van vitale economische sectoren neemt toe, maar van een stevige verankering van economische veiligheid in het Nederlandse veiligheidsbeleid, waar de minister van Defensie nog op preludeerde in haar reactie op het rapport *No Blood for Oil?* (2014) van het Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), is vooralsnog geen sprake (Kamerstukken II 2013-2014, 33 763, nr. 44, 28 mei 2014). Begin 2017 is wel een consultatieversie gepubliceerd van een wetsvoorstel ter voorkoming van ongewenste zeggenschap in de telecommunicatiesector. Volgens de voorgestelde wet mag zeggenschap over een telecommunicatiepartij niet in handen komen van een partij die niet, of niet uitsluitend, handelt vanuit legitieme zakelijke belangen, maar (ook) vanuit geopolitieke of criminele motieven.

3.3.1 ENERGIE- EN KLIMAATVEILIGHEID

De beleidsbrief *Internationale Veiligheid. Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* (14 november 2014) draagt de sporen van de Oekraïne-crisis. Het kabinet onderstreept de verwevenheid van economie en veiligheid, en wijst op de implicaties van deze crisis voor het energiebeleid. De Russische inmenging in Oekraïne werd mede geprikkeld door de toenadering van dat land tot de EU, die de Russische plannen voor een Euro-Aziatische Unie dwarsboomt, aldus het kabinet. De annexatie van de Krim ging bovendien gepaard met 'hybride oorlogsvoering', gebruikmakend van niet-aangekondigde, grootschalige militaire oefeningen en snelle verplaatsingen, heimelijke steun aan separatistische groeperingen, maar ook economische druk. Sindsdien geldt energievoorzieningszekerheid in Europa als een 'acuut vraagstuk', dat noopt tot herziening van de energierelatie met Rusland.

Het Nederlandse energiebeleid is slechts in beperkte mate in verband gebracht met de internationale veiligheidssituatie. Het kabinet noemt in de beleidsbrief nog geen concrete Nederlandse stappen om invulling te geven aan dit als urgent bestempelde thema. Het lijkt vooralsnog het voortouw te laten bij de EU, waar er

tot voor kort nauwelijks beweging zat in het energiedossier vanwege de tegen- gestelde belangen van de lidstaten. Het AIV-advies *De EU-gasafhankelijkheid van Rusland* (juni 2014) is dan ook te lezen als een oproep tot een actievere Nederlandse opstelling. De AIV constateert hierin dat geopolitieke en veiligheidsover- wegingen niet alleen in het Europese, maar ook in het Nederlandse beleid veel te weinig worden meegewogen. Nederland laat de eigen handels- en investerings- belangen prevaleren, waardoor het verminderen van energieafhankelijkheid van Rusland te weinig aandacht krijgt. “In Nederland wordt het energiebeleid even- eens primair bepaald vanuit de economische invalshoek”, aldus de AIV. “De eerste verantwoordelijkheid voor dit beleid berust dan ook bij de minister van Economi- sche Zaken. Energiepolitiek is echter ook in belangrijke mate buitenlandse politiek. De rol van de minister van Buitenlandse Zaken dient uiteraard prominent te zijn waar het gaat om investeringsbeslissingen van strategische aard.” (AIV 2014: 19).

Dit geldt temeer nu de schaliegasrevolutie in de VS niet alleen directe gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van energie-intensieve industrieën in Europa, maar ook ingrijpende indirecte geopolitieke implicaties voor de lange termijn kent. Zoals analyses van onder meer TNO en HCSS laten zien, zal de dalende Ame- rikaanse afhankelijkheid van olie uit het Midden- Oosten zich op termijn vertalen in lagere olieprijzen en een verdere verschuiving van de Amerikaanse veiligheids- politieke aandacht van het Midden- Oosten en Europa naar Azië en de Stille Zuid- zee. Hiermee zou ook de Pax Americana tot het verleden kunnen gaan behoren, zonder dat zich nieuwe stabilisatoren aandienen. Voeg hier de potentieel ont- wrichtende effecten van de dalende olieprijzen op de economische en sociale sta- biliteit in de Zuidelijke buurlanden en Rusland aan toe, en het is duidelijk dat een strategisch Nederlands en Europees energiebeleid zich in toenemende mate reken- schap dient te geven van het Nederlandse en Europese veiligheidsbeleid en het Europese Nabuurschapsbeleid (HCSS en TNO 2014b).

Uit de beleidsnoties aan de Tweede Kamer valt niet op te maken of het kabinet- Rutte II zich ten volle bewust is van de potentiële consequenties van dergelijke verschuivingen. In zijn reactie op het AIV-advies over de gasafhankelijkheid van Rusland verwijst het vooral naar Europa. Het staat welwillend tegenover het voor- stel van de AIV om op EU-niveau de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) meer zeggenschap over het energiebeleid te geven. Ook belooft het kabinet het energiebeleid nadrukkelijker mee te wegen in het Europese Nabuurschapsbeleid en op nationaal niveau de minister van Buitenlandse Zaken een stem te geven in stra- tegische investeringsbeslissingen (Kabinetsreactie d.d. 7 oktober 2014). Wat dit in de praktijk zal betekenen, moet zich echter nog uitwijzen.

Klimaatverandering geldt in de Internationale Veiligheidsstrategie als een aanjager van al bestaande spanningen en conflicten. Om die reden moeten problemen op het gebied van klimaat, water, voedsel en andere (schaarse) hulpbronnen worden onderworpen aan vroegtijdige waarschuwingssystemen, aldus de IVS.

Het klimaatvraagstuk staat beduidend langer en hoger op de Nederlandse veiligheidsagenda dan het energievraagstuk. In internationaal verband is het dan ook al sinds 2007 onderwerp van brede veiligheidspolitieke aandacht. Kort na elkaar werd het geagendeerd in de VN-Veiligheidsraad, in *National Security and the Threat of Climate Change* (2007) van de Amerikaanse CNA Corporation, in het *Strategic Survey 2007* van het International Institute for Security Studies en door de Duitse Wissenschaftlicher Beirat für Globale Umweltveränderungen. De teneur van al deze rapportages was dat klimaatveranderingen zich vooral manifesteren als een afname van zoetwaterbronnen en voedselproductie, en een toename van extreme weersomstandigheden. Deze problemen bedreigen de internationale stabiliteit en veiligheid, doordat ze al bestaande problemen en conflicten verder aanwakkeren. Zo kan het aantal fragiele staten toenemen, de economische groei in bepaalde regio's stagneren, de strijd om schaarser wordende hulpbronnen verder toenemen, net als het aantal (milieu)vluchtelingen en migranten (Homan 2005). Sindsdien keert klimaatverandering ook in EU- en NAVO-documenten terug als 'multiplier' van bestaande internationale bedreigingen (Van Schaik et al. 2015: 34).

In de Strategie Nationale Veiligheid van 2007 werd de stijgende zeespiegel geduid als veiligheidsrisico. Er werd in het document gesproken over 'ecologische veiligheid'. Ook was er aandacht voor extreme weercondities, zoals droogte, hitte en overstromingen als potentiële risico's voor de nationale veiligheid. Klimaatverandering en vooral de stijging van de zeespiegel golden als mondiale kwesties die om een mondiale aanpak vragen en om die reden niet verder werden uitgewerkt (SNV 2007). In de Nationale Risicobeoordeling van 2013 werd echter wel een op Nederland toegesneden scenario ontwikkeld voor dijkoverstromingen (NRB 2013). De Internationale Veiligheidsstrategie (2013) beschouwt klimaatverandering als onderdeel van een nieuwe, 'complexe veiligheidssituatie'. Het kabinet wijst op de relatie tussen klimaatverandering, de 'strijd om water, voedsel, energie en grondstoffen', toenemende instabiliteit en stijging van het aantal migranten. Conflictgebieden en zwakke staten zijn "een broedplaats van terrorisme, extremisme en grensoverschrijdende criminele organisatie", vooral in de Hoorn van Afrika, de Sahel, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Volgens de IVS is 'preventief optreden' noodzakelijk 'bij nieuwe uitdagingen als gevolg van klimaatverandering'. In de beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* wordt de urgentie van het klimaatprobleem verder onderstreept, net als het belang van mondiaal optreden, juridisch bindende afspraken en mondiale systemen van *early warning*. Klimaatverandering zal naar verwachting uitmonden in een toenemend beroep op de

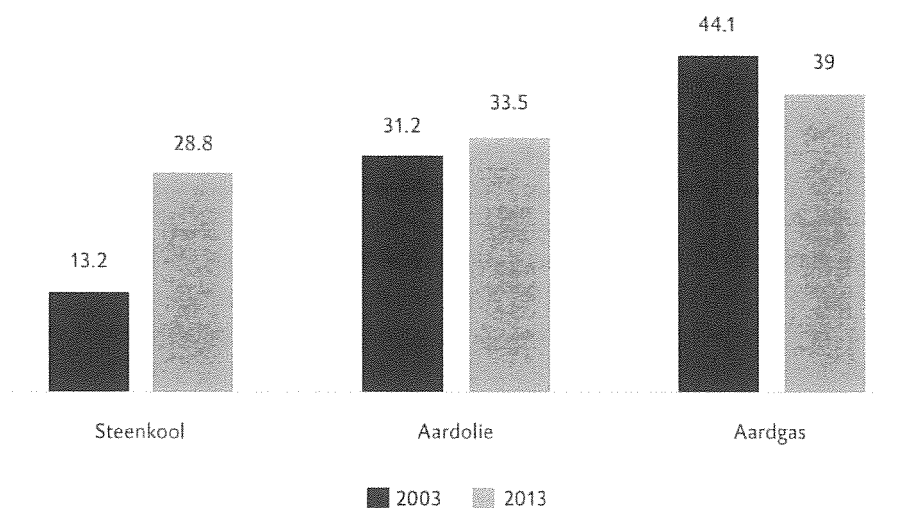
krijgsmacht om missies te ondernemen in een steeds breder scala van omstandigheden en rollen. De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken realiseren zich dat dit ook de nodige interne aanpassingen vergt van de infrastructuur, faciliteiten, trainings- en testomgeving en het materieel. Van een volwaardige inbedding van het klimaatperspectief in het internationale veiligheidsbeleid is echter nog geen sprake. Verreweg de meeste stappen zijn tot dusver gezet in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.¹⁰

Naast aanzetten tot integratie van klimaatverandering in de eigen beleidsvorming heeft Nederland recent het initiatief genomen tot een internationaal forum op het snijvlak van klimaatverandering en veiligheid. Op 2 en 3 november 2015 vond in het Vredespaleis in Den Haag de eerste internationale conferentie over 'Planetary Security' (*Peace and Cooperation in Times of Climate Change and Global Environmental Challenges*) plaats, gevolgd door een tweede conferentie op 5 en 6 december 2016. In de komende jaren zal het initiatief worden verbreed en verdiept, waarbij Nederland optreedt als facilitator van dit nieuwe forum (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2016).

3.3-2 GRONDSTOFFENVEILIGHEID

Net als energie en klimaat zijn grondstoffen in Nederland onderdeel geworden van een verruimde veiligheidsbenadering. Figuur 3.2 toont de groeiende wederzijdse afhankelijkheid tussen Rusland en de EU op het gebied van grondstoffen. De aanleiding voor het Nederlandse grondstoffenbeleid vormde het groeiende besef dat grondstoffenvoorzieningszekerheid ook voor Nederland een economisch veiligheidsbelang vertegenwoordigt (Kamerstukken II 2010-2011, 32 852, nr. 1, 15 juli 2011). Nederland is een belangrijk doorvoerland voor grondstoffen, het heeft een grote agrosector, die afhankelijk is van ingevoerde biotische grondstoffen en een kleine, maar technologisch hoogwaardige industriële sector, die geïmporteerde a-biotische stromen benut. Bovendien is Nederland de vestigingsplaats van een groot aantal multinationals die banden hebben met grondstoffenproducenten en beschikt het over een fijnmazig handels- en diplomatieke postennetwerk waardoor het zich goed kan positioneren in het krachtenveld van grondstoffenstromen (HCSS 2011: 12). Vooral de Nederlandse 'topsectoren' logistiek, agrovoedsel en chemie kunnen dankzij hun innovatieve vermogen profiteren van Europa's grondstoffenschaarste (Weterings et al. 2013: 65). In 2011 stelde het toenmalige kabinet dan ook een *Grondstoffennotitie* op als 'integrale strategie' om de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie te verminderen.

Figuur 3.2 Aandeel van Rusland in de import in de EU van steenkool, aardolie en aardgas, in percentages van de totale Europese import



Bron: Clingendael, Strategische Monitor 2016, *Grootmachten en mondiale stabiliteit*, 2016: 25.

Het Nederlandse beleid getuigt van evenwichtskunst. Enerzijds vertolkt dit het vertrouwde streven naar maximale marktopenheid en ondernemersvrijheid. Anderzijds verwijst het naar klimaatopgaven en een geopolitieke realiteit van protectionistisch staatskapitalisme en marktmacht gericht op het veiligstellen van de toegang tot kennis, technologie, energie- en grondstoffenvoorraden. Voorzieningszekerheid geldt primair als de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De overheid kan “faciliteren, stimuleren, kaders stellen en coördineren”. Waar ‘de markt niet goed werkt’ moet Nederland zoveel mogelijk via de WTO en de EU interveniëren (Kamerstukken II 2010-2011, 32 852, nr. 1, 15 juli 2011). Het credo luidt “Europees waar mogelijk, nationaal waar het kansen biedt” (Kamerstukken II 2010-2011, 32 852, nr. 1, 15 juli 2011). Tegelijkertijd vormt het streven naar duurzaamheid een expliciete voorwaarde voor voorzieningszekerheid op de langere termijn. Grondstoffengebruik mag niet gepaard gaan met schendingen van mensenrechten of schade aan het milieu (Krom et al. 2015: 91).

Blijkens de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer faciliteert de regering sinds 2011 allerlei kleinschalige initiatieven. Een Speciaal Gezant Natuurlijke Hulpbronnen is inmiddels actief om samenwerking te bevorderen met leveranciers van vitale grondstoffen. Ook zijn platforms opgericht voor bewustwording van de problematiek, voor uitwisseling van kennis en technologische samenwerking, en zijn er Green Deals afgesloten met het bedrijfsleven om belemmerende wet- en regelgeving weg te nemen (Kamerstukken II 2012-2013, 32 851, nr.15, 4 juli 2013; Krom et al. 2015: 91). Van een integrale grondstoffenstrategie is echter nog geen

sprake, zo stellen onderzoekers van onder meer HCSS, TNO, het PBL, de Rli en het Rathenau Instituut. Ten eerste vergt dit een perspectief op de langere termijn, waardoor het bedrijfsleven en kennisinstituten over meer zekerheid beschikken om grootschaligere investeringen te plegen. Ten tweede vraagt dit om meer inhoudelijke afstemming met het bredere buitenland- en veiligheidsbeleid, inclusief de economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking. En ten slotte is proactief overheidsoptreden nodig, gericht op het activeren van bedrijven en andere maatschappelijke partijen voor het bereiken van groene groei en een circulaire economie (HCSS 2011; Weterings et al. 2013; Krom et al. 2015; Buijze 2013; PBL 2014).

Begin 2017 hebben 180 partijen het Nationaal Grondstoffenakkoord getekend. Zij werken nu aan plannen om de omslag naar een volledig circulaire economie in 2050 te bespoedigen. De overgang van een lineaire economie (waarin grondstoffen uiteindelijk worden omgezet in afval) naar een circulaire economie (waarin afval opnieuw grondstof wordt) zal een positief effect hebben op mondiale publieke goederen als klimaat en biodiversiteit. Het zal ook concurrentievoordelen opleveren en is daarmee ook van belang voor de economische positie van ons land. Grondstoffenbeleid wordt echter nog te weinig geplaatst in het kader van een breed veiligheidsbeleid. Geopolitiek en de veiligheid van ons land zijn hier ook in het geding, via de (negatieve) impact op grondstofrijke (ontwikkelings)landen (De Ridder 2017).

3.3.3 CYBERVEILIGHEID

Net als elders in Europa is de verruiming van de Nederlandse veiligheidsagenda naar het cyberdomein inmiddels ver gevorderd. Cyberveiligheid behelst bovendien alle 'objecten' van veiligheid: de staat, de betrokken spelers in de samenleving en het individu.¹¹ Alle vitale belangen die de Nederlandse overheid dient te beschermen (territoriale, fysieke, economische, ecologische veiligheid, politieke en sociale stabiliteit, en de internationale rechtsorde) zijn zozeer doortrokken van digitale systemen, dat het digitale domein zelf ook als een vitaal belang mag worden aangemerkt (Ducheine 2016). In 2011 stelde het kabinet onder de hoede van de NCTV de eerste Nationale Cyber Security Strategie op (NCSS1). Deze verwees naar de internationale bronnen van onveiligheid, maar was net als de Strategie Nationale Veiligheid primair gericht op het voorkomen van ontwrichting in Nederland zelf. Hiervoor zocht de overheid nadrukkelijk samenwerking met bedrijven, instellingen en burgers. Voorzorg gold immers als een gedeelde verantwoordelijkheid. De tweede Nationale Cyber Security Strategie (NCSS2) uit 2013 heeft alle kenmerken van een volwaardige strategie. Er wordt expliciet de verbinding gelegd met het internationale domein. Capaciteitsopbouw om cyberveiligheid te borgen is zowel nationaal als internationaal gericht, waarbij de opstellers zich naar eigen zeggen lieten inspireren door de geïntegreerde 3D-benadering. Ook is er een bijbehorend *Actieprogramma 2014-2016* geformuleerd, waarin de strategische oriëntatie is vertaald in concrete doelen en acties van relevante spelers. Nederland wil een voortrekkersrol

spelen bij de internationale aanpak van cybercriminaliteit, onder meer door meer harmonisering van opsporingswetgeving en versterking van het Europese Cyber-crime Centrum van Europol (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013). Nederland heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de oprichting van de Global Commission on the Stability of Cyberspace (2017). Er bestaat sinds 2012 ook een integrale Defensie Cyber Strategie, die zich richt op interne en externe cyberveiligheid. Met de oprichting van het Defensie Cyber Commando in 2014 is voorzien in concrete inzetbaarheid op dit terrein (Kamerstukken II 2014-2015, 33 321, nr. 5, 23 februari 2015).

De commandant van het Defensie Cyber Commando, Hans Folmer, maakt zich zorgen over geavanceerde manipulatie van de informatievoorziening, zoals het in *real-time* bewerken van videobeelden om daarmee burgers, militairen en politici te misleiden. Het Cyber Commando, waar hij leiding aan geeft (tachtig personen), bereidt zich voor op de verdediging tegen uiteenlopende scenario's. Denk aan een cyberaanval op de stroomvoorziening, het betaalverkeer of de waterkeringen. Het Commando ontwikkelt sinds kort ook eigen offensieve capaciteiten, gericht op het uitschakelen van vijandelijke communicatiesystemen.¹²

De Nederlandse 'digitale delta' is hoog ontwikkeld, maar kwetsbaar voor cyberaanvallen. Cyberspace is steeds meer het toneel van geopolitiek en terroristische dreiging, waarbij de ontwikkeling van *the internet of things* het aantal potentiële doelwitten aanzienlijk vergroot (Nationaal Cyber Security Centrum 2016; Rathenau Instituut 2017).

3.4 GEÏNTEGREERDE BENADERING MEER DAN OOI T NOODZAKELIJK

De verruiming van de veiligheidsagenda en de toegenomen verwevenheid tussen interne en externe veiligheid in een interdependente netwerksamenleving hebben hun uitwerking op het Nederlandse veiligheidsbeleid niet gemist. Twee ontwikkelingen springen in het oog. Ten eerste de focus op het stabiliseren van fragiele staten en de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling bij missies buiten het Nederlandse grondgebied. Ten tweede de opkomst van *flow security* ofwel economische veiligheid als aandachtsgebied in strategische documenten en instrumenten. Beide ontwikkelingen dragen bij aan een grotere rol voor de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner van civiele actoren.

Het fragielestatenbeleid is op hoofdlijnen ongewijzigd sinds 2008, ondanks diverse signalen dat de gevolgde aanpak tot dusver slechts zeer beperkte resultaten oplevert. Het schort aan een nader uitgewerkte analyse van de onderliggende oorzaken en een op preventie en de lange termijn gerichte aanpak.

Economische veiligheid en *flow security* staan pas vrij recent hoger op de veiligheidsagenda en zijn hierdoor nog niet echt ingebed als volwaardige perspectieven in het regeringsbeleid. De Nederlandse vrijhandelsoriëntatie en traditionele afkeer van geopolitiek zijn hier ongetwijfeld debet aan. Zo is de aandacht voor (cyber)spionage en buitenlandse overnames van bedrijven die van strategisch belang kunnen zijn, met name pas door de América Móvil-zaak in de politieke belangstelling gekomen, ondanks eerdere waarschuwingen van de AIVD en de NCTV. Ook het beleid voor energie, klimaat en grondstoffen krijgt pas de laatste jaren serieuze aandacht in veiligheidspolitieke afwegingen. Hier staat tegenover dat Nederland mede onder invloed van zijn grote internetdichtheid en kwetsbaarheid voor cyberaanvallen al enige tijd beschikt over een volwaardige, toekomstbestendige cyberstrategie die zowel het nationale als het internationale domein omvat. Ook is er een specifieke Defensie Cyber Strategie en een Defensie Cyber Commando.

De geïntegreerde veiligheidsbenadering – met als een van de instrumenten een daarvan afgeleid defensiebeleid – is door de recente verslechtering van de internationale veiligheidssituatie meer dan ooit noodzakelijk. In de directe omgeving van Europa vraagt de ‘nieuwe werkelijkheid’ van een ring van instabiliteit (AIV 2015; AIV 2016) om beleid dat verder gaat dan herwaardering van de (collectieve) verdediging en repressieve symptoombestrijding. Ook langs de oostelijke en zuidelijke grenzen van Europa is een geïntegreerde inzet van uiteenlopende instrumenten (diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, strategisch economisch beleid, defensie, inlichtingen, enzovoort) noodzakelijk om onderliggende oorzaken van instabiliteit en onveiligheid structureel aan te pakken. Daarbij dient men zich rekenschap te geven van evenzeer geïntegreerde of hybride dreigingen van actoren die zowel conventionele als non-conventionele, zowel militaire als paramilitaire en civiele, zowel open als heimelijke middelen, inzetten om kwetsbaarheden te treffen en strategische belangen te behartigen.