

# VEILIGHEID IN EEN WERELD VAN VERBINDINGEN

Een strategische visie  
op het defensiebeleid



WRR



*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](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

*Veiligheid in een wereld  
van verbindingen*

---

EEN STRATEGISCHE VISIE OP  
HET DEFENSIEBELEID

*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](http://www.wrr.nl).

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagafbeelding: Shutterstock

Figuren en tabellen: Textcetera, Den Haag

ISBN 978-94-90186-50-0

e-ISBN 978-94-90186-51-7

NUR 741

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<sup>o</sup> 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

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

**telefoonnummer**  
070 356 4691

**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,



Prof. mr. J.E.J. Prins

De secretaris



Dr. F.W.A. Brom





## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b>	9
<b>Ten geleide</b>	15
<b>1 Verschuingen in de veiligheidssituatie</b>	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
<b>2 De verruiming van het veiligheidsbegrip</b>	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
<b>3 Human security en flow security in het Nederlandse veiligheidsbeleid</b>	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
<b>4 Nederland en de verruiming van het veiligheidsbegrip: de opkomst van veiligheidsstrategieën</b>	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
<b>5 Defensiebeleid in een veranderde veiligheidssituatie</b>	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
<b>6</b>	<b>Strategische versterking van de krijgsmacht</b>	<b>139</b>
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
<b>7</b>	<b>Veiligheid in verbinding: conclusies en aanbevelingen</b>	<b>169</b>
7.1	Veiligheid, defensie, krijgsmacht: de consequenties	169
7.2	Veiligheid in een wereld van verbindingen	169
7.3	Conclusies en aanbevelingen	176
	<b>Lijst met gesproken personen</b>	<b>191</b>
	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>195</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>199</b>

## 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 vooralsnog 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 ontwikkelingssamenwerking. 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 aangebroken. Na het einde van de Koude Oorlog en de daaropvolgende schijnbaar oppermachtige Amerikaanse hegemonie is het geopolitieke krachtenspel grondig van gedaante veranderd. Het laatste decennium is een multipolaire wereldorde ontstaan die steeds meer spanningen creëert waar Nederland direct bij is betrokken. Die veranderde orde vraagt om een strategische analyse van de veiligheidssituatie 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 expeditieaire organisatie. De dienstplicht werd opgeschort en Nederlandse beroepsmilitairen gingen deelnemen aan tal van internationale missies, zo'n vijftig sinds 1990. De inrichting van de afgeslankte Nederlandse krijgsmacht werd afgestemd op dit soort acties, weliswaar met een vrij breed scala aan militaire capaciteiten, maar met weinig mogelijkheden de uitvoering ervan langer dan een paar jaar vol te houden. De mogelijkheden van de krijgsmacht staan nu echter stevig onder druk. De strategische positie voor de middellange 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 infrastructuur en de inzet van desinformatie (zoals vanuit Rusland rond het onderzoek 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'ESH<sup>1</sup> 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 beleidsadviezen. 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 illiberele 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 investerin-

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 bezien. 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 allerhande 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 verstrengd 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 (Duchêne 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 controversie 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

## 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 Europabeleid (*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.

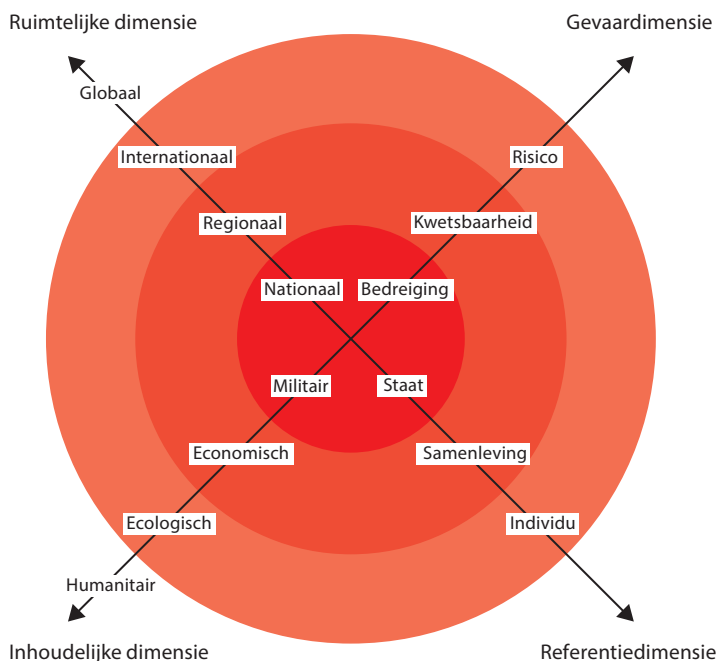


## 2 DE VERRUIMING VAN HET VEILIGHEIDSBEGRIIP

### 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-staatelijke 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-staatelijke 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 geveulegd 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).<sup>1</sup> 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%)	30 (50.0%)	35 (83.3%)	15 (48.4%)	10 (58.8%)	4 (26.7%)
Wereldwijde logistiek en handel	1 (2.3%)	13 (21.7%)	2 (4.8%)	2 (6.5%)	4 (23.5%)	5 (33.3%)
Financieel systeem	0	5 (8.3%)	3 (7.1%)	13 (41.9%)	2 (11.8%)	2 (13.3%)
Water	18 (40.9%)	1 (1.7%)				
Voedsel	10 (22.7%)	4 (6.7%)				
Natuurlijke hulpbronnen		5 (8.3%)	2 (4.8%)	1 (3.2%)	1 (5.9%)	1 (6.7%)
Essentiële elementen	6 (13.6%)	1 (1.7%)				1 (6.7%)
Arbeidsmarkt		1 (1.7%)				1 (6.7%)
Gezondheid						1 (6.7%)
<b>Totalen</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>60 (100%)</b>	<b>42 (100%)</b>	<b>31 (100%)</b>	<b>17 (100%)</b>	<b>15 (100%)</b>

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. Zogenaemde '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 Golde-wijk 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 voedingsbodemp 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).<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Het zogenoemde Brahimi-rapport (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).<sup>4</sup> 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).<sup>5</sup>

### 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 mensenrechtencomponent 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 ‘princiepief 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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-staatelijk 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)<sup>8</sup> 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-statelijk begrip. Bovendien manifesteren veiligheid en onveiligheid zich meer dan voorheen in netwerken van niet-statelijke 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. Aggressie 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.<sup>9</sup> Dit spoot 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 Internationale 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.<sup>10</sup>

#### 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.

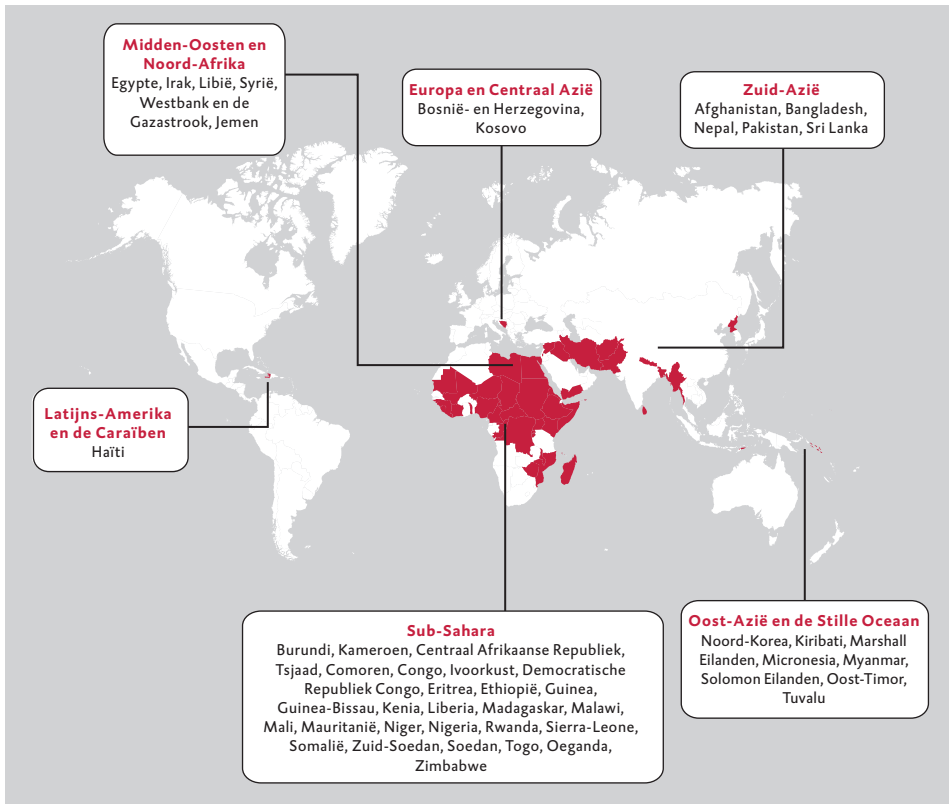
Deze ontwikkelingen brachten sommigen ertoe om 'geopolitieke' modellen van het veiligheidsbeleid te herontdekken, waarbij alle nadruk valt op een 'realistische' benadering van externe veiligheid, in contrast met modellen die interne en externe veiligheid met elkaar verbinden. Een gesloten, afschermende benadering van de verhouding tussen staten met 'sovereiniteit 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 spelers<sup>11</sup> 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-statelijke 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.<sup>12</sup> De cyber- en biotechnologie, robotica en drones die het leven kunnen veraangenamen, kunnen ook in handen vallen van niet-statelijke 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.<sup>13</sup> 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).<sup>14</sup> 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).<sup>15</sup>

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 oceaanbodems 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 vóórdát 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).

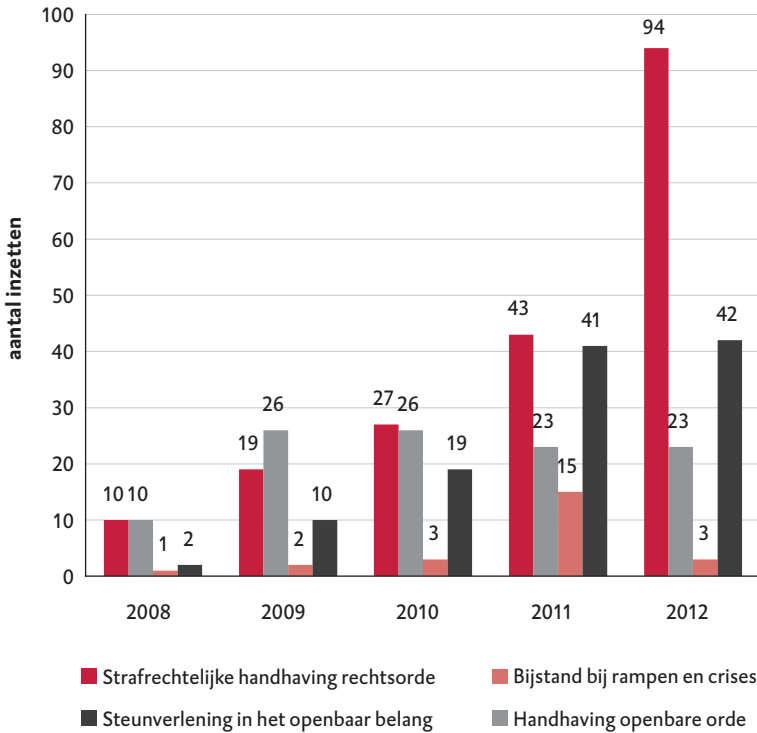
Dit leidt tot twee observaties. Ten eerste kan er een brede waaier aan verhalen over veiligheid naast elkaar in de samenleving bestaan. Welke problemen worden geagendeerd en geadresseerd en hoe, kan naar plaats en tijd variëren. Sommige maatschappelijke spelers slagen er nu eenmaal beter in hun interpretatie 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 juister of rationeler is dan wat 'de staat' aanwijst.<sup>16</sup> 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 strengere overheidsop treden 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.<sup>17</sup>



**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 burgersvrijheden. 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’.<sup>18</sup> 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 gelijk, 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 beschavingsmerken 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 aanzet; die trouw aan gegeven bevelen werd met krijgstucht 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 inspelende 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 territoir 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 grenserving 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 aanwakkeren. 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 aanbrengen 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 multinationalaal 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 volatilititeitsschokken op de internationale aandelenmarkten dat globalisering nieuwe kansen, maar ook acute mondiale onzekerheid en risicooversie 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 vertrekend 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 periferieën. 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).

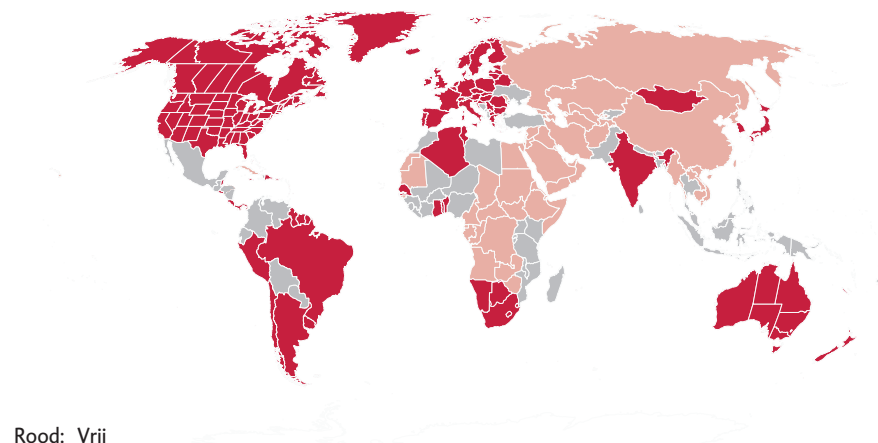
## 3.2 HUMAN SECURITY: DE GEÏNTEGREERDE BENADERING VAN VEILIGHEID EN ONTWIKKELING

### 3.2.1 BELEID VOOR FRAGIELE STATEN

Na 1990 groeide het aantal intra-statelijke conflicten, vooral in de minst ontwikkelde landen.<sup>1</sup> 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 wankelende 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 bembommen. 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, ‘ambitieuw 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 beleidscapaciteiten 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### 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 ontokokerd 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).<sup>7</sup> 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 geürbaniseerde 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*<sup>8</sup>. 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 Wittkampff 2013: 2).

Materiële en bureaupolitieke deelbelangen van de departementen krijgen bij pragmatisch polderen al gauw de overhand. De politieke besluitvorming kan zich vervolgens verenigen tot de modaliteiten van de militaire bijdragen aan de missies via het Toetsingskader en de artikel 100-brieven.<sup>9</sup> 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 kortetermijnpacten 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 (Spiegeleire 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 veiligheidsoverwegingen niet alleen in het Europese, maar ook in het Nederlandse beleid veel te weinig worden meegewogen. Nederland laat de eigen handels- en investeringsbelangen prevaleren, waardoor het verminderen van energieafhankelijkheid van Rusland te weinig aandacht krijgt. “In Nederland wordt het energiebeleid eveneens primair bepaald vanuit de economische invalshoek”, aldus de AIV. “De eerste verantwoordelijkheid voor dit beleid berust dan ook bij de minister van Economische 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 Amerikaanse afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten zich op termijn vertalen in lagere olieprijsen 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 olieprijsen 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

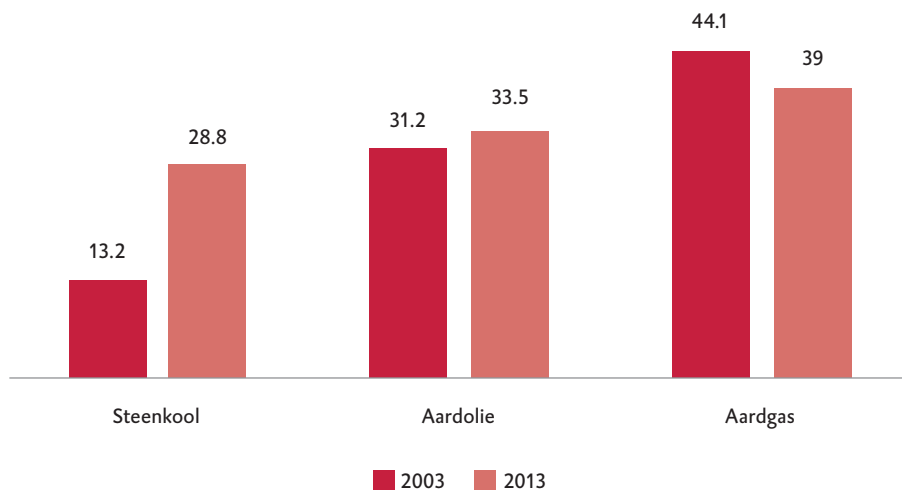
krijgsmacht om missies te ondernemen in een steeds breder scala van omstandigheden en rollen. De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken realiseren zich dat dit ook de nodige interne aanpassingen vergt van de infrastructuur, faciliteiten, trainings- en testomgeving en het materieel. Van een volwaardige 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.<sup>10</sup>

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 kennisinstututen 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 ver 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.<sup>11</sup> 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 aange merkt (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. Hier voor 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.<sup>12</sup>

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 N O O D Z A K E L I J K

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.



## NOTEN

- 1 Het Uppsala Conflict Data Program maakt onderscheid tussen ‘state-based’ en ‘non-state’ conflicten. Zie: Uppsala Conflict Data Program <http://ucdp.uu.se/>
- 2 Tussen augustus 2004 en januari 2005 werden alleen informele besprekingen gevoerd tussen de kleine groep Nederlandse militairen en hun Britse en Canadese collega’s. Pas eind januari werd de Stuurgroep Militaire Operaties van deze besprekingen op de hoogte gesteld. Grandia tekent op dat Generaal Jim Jones, Supreme Allies Commander Europe (SACEUR) van de NAVO werd verrast door de dynamiek van de bilaterale gesprekken: “They hammered out the whole thing without NATO assistance, behind closed doors... We were not aware of the details” (Grandia 2015: 116). Ook het hoofd militaire zaken en het hoofd diplomatie van de Nederlandse NAVO-vertegenwoordiging waren nauwelijks betrokken bij de eerste planningsfase van de missie. In juni 2005 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de plannen voor de missie.
- 3 Dimitriu en De Graaf constateren dat het concept counterinsurgency – met de bijbehorende offensieve operaties – in alle ISAF-documenten figureert en ook een rol speelde in de Franse en Britse parlementaire debatten. De Nederlandse regering vermeed het gebruik van deze term (Dimitriu en De Graaf 2011).
- 4 Zie voor evaluaties van de voortgang van de New Deal: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2014) en Van Veen en Dudouet (2017). Op 5 april 2016 hebben de aan de dialoog deelnemende partijen hun commitment aan de principes van de New Deal vernieuwd in de *Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World*.
- 5 Meerjarige Strategische Plannen 2014-2017: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/02/05/meerjarige-strategische-plannen-mjssp-2014-2017>
- 6 Dit is de focus per organisatie: 1. Interpeace: opereert in complexe conflictgebieden (vroegere vredesopbouw) waar de VN minder expertise en/of toegang heeft en weet verbinding te maken tussen vredesopbouw op gemeenschapsniveau (track 3), op civil society-niveau (track 2) en vredesonderhandelingen op politiek niveau (track 1). 2. International Crisis Group: *internationale watchdog*, actief in veel (toekomstige) conflictgebieden, totaal bijna 100 landen. 3. International Alert: werkzaam op het gebied van beleidsontwikkeling, beïnvloeding en capaciteitsopbouw met betrekking tot vredesopbouw. Leidend op het gebied van gender in conflict, conflictanalyses en conflictsensitiviteit; 4. Centre for Humanitarian Dialogue: leidend op het gebied van track 1 en 2 mediation. Belangrijkste activiteiten zijn strikt vertrouwelijke bemiddelingen. 5. International Centre for Transitional Justice: zet internationaal de standaard door het ontwikkelen en toepassen van Transitional Justice. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze bijdragen niet openbaar aanbesteed en vraagt de partners niet om zich expliciet op een of meerdere conflicten te concentreren. Wel vindt jaarlijks een gesprek plaats met ieder van deze vijf organisaties. Daarnaast koopt het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoeksuren in bij Clingendael Conflict Research Unit voor met name analyse, ontwikkeling van beleidsopties. Ook wordt onder EU Joint Programming

samengewerkt met EU-delegaties. Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten omvat: 1) gezamenlijke analyse, 2) gezamenlijke identificatie van prioriteiten en 3) werkverdeling.

7 In Kamerbrieven werd regelmatig verwezen naar de ‘succesvolle 3D-benadering’ (Development, Diplomacy and Defence), die voortzetting verdiende: “Om onze belangen veilig te stellen, is de opbouw en versterking van de rechtsorde in ontwikkelingslanden cruciaal. Nederland heeft, via een geïntegreerde en innovatieve benadering (denk aan de 3D-benadering in Afghanistan), in het verleden resultaten geboekt waarop kan worden voortgebouwd” (Kamerstukken II 2010-2011, 32 500 V, nr. 15). De ‘3D’ of geïntegreerde benadering is geen Nederlandse uitvinding, ondanks veelvuldige verwijzingen naar de ‘Dutch approach’ en een voortrekkersrol van Nederland. De Britse variant werd oorspronkelijk ontwikkeld door het ministerie van Defensie, op basis van ervaringen in Bosnië, Kosovo en Sierra Leone, waar ontwikkelingsgeoriënteerde, humanitaire en politieke activiteiten werden gecombineerd. Het ministerie formuleerde vier basisprincipes:

- proactieve betrokkenheid voorafgaand aan de crisis, om de situatie ter plaatse goed te kunnen inschatten, vroegtijdige waarschuwingssignalen te kunnen interpreteren en de planning zo vroeg mogelijk te starten om tijdig aanwezig te kunnen zijn;
- gedeeld begrip van de situatie om zo effectief mogelijk te kunnen werken;
- denken in termen van uitkomsten en wat er voor nodig is om die te bereiken. Dit betekent dat de planning en de werkzaamheden zich moeten concentreren op één doel en dat succes wordt afgemeten aan gedeelde maatstaven voor effectiviteit;
- gezamenlijk optrekken: bekendheid met elkaars instituties, netwerken en persoonlijk vertrouwen, naast geïntegreerde informatiebeheer helpen het delen van informatie en het gezamenlijk uitvoeren van werkzaamheden (House of Commons 2010).

Teneinde het interdepartementale werken te versterken, voerde de Britse regering in 2004 een door Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk beheerd budget in voor conflictpreventie, stabiliserings- en vredeshandhaving. Ook werd een gezamenlijke Post-Conflict Reconstruction Unit (inmiddels omgedoopt tot Stabilisation Unit) ingesteld, met als doel het faciliteren van het opstellen van gezamenlijke analyses en plannen. Deze eenheid werd tevens belast met het opzetten van een zogenoemde Civilian Stabilisation Group, een pool van meer dan duizend burgers en politieagenten van waaruit op elk moment tenminste tweehonderd mensen ingezet zou kunnen worden voor missies. de geïntegreerde benadering ook opgenomen in de Britse Defensie Doctrine en de eerste Nationale veiligheidsstrategie (House of Commons 2009).

8 De term ‘counterinsurgency’ klinkt militaristisch, maar strikt genomen gaat het volgens de U.S. Government Counterinsurgency Guide om een “blend of comprehensive civilian and military efforts designed to simultaneously contain insurgency and address its root causes.” Geciteerd door: B. de Graaf (2010) The Dutch mission in Uruzgan. Political and military lessons, *Atlantisch Perspectief* 2010 (34), nr. 7.

9 Zoals De Spiegeleire het omschrijft: “It then immediately becomes the subject of a number of political bargains between these players. At the same time, this domestic bargaining process is also thrown in a number of multilateral consultations where similar political horse-trading takes place between different countries. The political games that ensue in the best case yield a

political 'decision' that specifies a set of fairly vague political objectives. In case a military contribution is requested, the military is tasked to come up with an operational plan based on this political guidance." (Spiegeleire 2014: 47).

10 Het Nederlandse beleid voor Ontwikkelingssamenwerking koppelt de problematiek van klimaatverandering aan twee van de vier zogenoemde speerpunten, nl. water en voedsel. In de praktijk betekent dit dat voor elk van de partnerlanden in de MJSP's aandacht wordt besteed aan de wijze waarop eventuele klimaatrisico's implicaties hebben voor voedsel- en waterprojecten. Ook wordt gekeken welke kansen er liggen voor toekomstige investeringsprojecten om bij te dragen aan het versterken van de weerbaarheid ten opzichte van klimaatverandering.

11 Uit recent onderzoek in opdracht van het HCSS blijkt dat op grond van recente indices Nederland samen met het VK en de VS beschouwen als het best voorbereid op bedreigingen van de cyberveiligheid (Gehem et al. 2015: 71-72).

12 "Cybergeneraal" bezorgd over videomanipulatie', NRC 28 februari 2017.



## 4 NEDERLAND EN DE VERRUIMING VAN HET VEILIGHEIDSBEGRIIP: DE OPKOMST VAN VEILIGHEIDSTRATEGIEËN

### 4.1 INLEIDING

De verruiming van het veiligheidsbegrip zoals die zich de afgelopen decennia heeft gemanifesteerd, maakt veiligheidsbeleid tot een inherent problematische opgave. Wanneer men uitgaat van een eng staatscentrisch perspectief op militaire veiligheid achter een territoriale verdedigingslinie is het inschatten van bedreigingen al erg moeilijk. Staten lopen immers niet te koop met informatie over hun militaire capaciteiten en het inschatten van hun intenties is nog problematischer. Die intenties zijn bovendien niet statisch, maar kunnen in de loop van de tijd veranderen. Ook kunnen staten elkaar misleiden wat betreft hun capaciteiten en intenties. De geschiedenis van de internationale betrekkingen is vol van voorbeelden van onderschatte, overdreven en niet juist geïnterpreteerde bedreigingen, en van juiste inschattingen en rake strategische analyses waarmee politiek niets is gedaan. Daar komt nog bij dat staten ook moeten inschatten hoe andere staten op hun doen en laten zullen reageren. Diezelfde geschiedenis kent daarom ook tal van voorbeelden van onbedoelde gevolgen (Cottey 2013).

De complexiteit en dynamiek van het veiligheidsbeleid neemt echter exponentieel toe wanneer het nationale veiligheidsbeleid moet worden afgestemd op dat van bondgenoten, bijvoorbeeld in EU- en NAVO-verband. Wanneer interne en externe veiligheid met elkaar vervlochten zijn door tal van grensoverschrijdende relaties. Wanneer naast militaire veiligheid ook *human security* en *flow security* moeten worden meegewogen. En wanneer veiligheidsbeleid maar in beperkte mate op specifieke, bekende gevaren kan worden afgestemd en veiligheid ook een subjectieve, sociaal geconstrueerde dimensie kent.

Strategievorming blijkt overal een beproefd antwoord op het zoeken naar houvast in deze uitermate complexe en dynamische veiligheidssituatie. Dit hoofdstuk schetst eerst in het algemeen de opkomst van nationale veiligheidsstrategieën en daarmee samenhangende benaderingen en instrumenten (4.2).

Daarna gaan we in op de Nederlandse aanzetten tot strategievorming. De Nederlandse overheid oriënteert zich sinds 2007 meer systematisch op de interne en externe veiligheidssituatie. Nadere beschouwing wijst echter uit dat Nederland het strategische instrumentarium en achterliggende gedachtegoed niet ten volle benut (4.3). Dat leidt tot een aantal conclusies met betrekking tot de procedurele versterking van het veiligheidsbeleid (4.4).

## 4.2 STRATEGISCHE INSTRUMENTEN: HOUVAST IN EEN COMPLEXE EN DYNAMISCHE VEILIGHEIDSSITUATIE

### 4.2.1 DE OPKOMST VAN NATIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIEËN

Strategievorming kent een lange geschiedenis. De Chinees Sun Tzu schreef al in de zesde eeuw voor Christus over de kunst van het oorlog voeren. Hij stond aan het begin van een traditie waar ook De Jomini, Machiavelli en Von Clausewitz deel van uitmaken.

De VS beschikken al sinds de jaren vijftig over een nationale veiligheidsstrategie. Toen richtte president Eisenhower een Planning Board op binnen de National Security Council. Elders namen nationale veiligheidsstrategieën pas sinds het begin van de eenentwintigste eeuw een hoge vlucht, vaak in antwoord op de veranderde veiligheidssituatie en de toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid.

#### Box 4.1 De opkomst van nationale veiligheidsstrategieën

Litouwen (2002)

Polen (2003)

Canada (2004) *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*

Finland (2004)

Slowakije (2005)

Frankrijk (2008) *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*

Australië (2008) *National Security Statement*

Verenigd Koninkrijk (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom*

Spanje (2011)

Hongarije (2011)

België, Denemarken, Duitsland, Italië en Zweden behoren tot de landen die geen veiligheidsstrategie opstelden. In Duitsland wordt momenteel wel gediscussieerd over een 'Witboek' van het ministerie van Defensie (Bundesministerium der Verteidigung 2016) en een grotere rol in internationaal crisismanagement, onder andere in het kader van een project van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aussenpolitik Weiter Denken*, en naar aanleiding van het rapport van de Commissie Rühle (voluit: Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, juni 2015).

Er bestaan belangrijke overeenkomsten tussen de genoemde nationale veiligheidsstrategieën:

- *De samenhang tussen interne en externe veiligheid wordt benadrukt.* Grensoverschrijdende vraagstukken en interdependenties hebben de traditionele scheiding tussen interne en externe veiligheid doen vervagen.
- *Het object van veiligheid is niet alleen de staat.* Nationale veiligheid betreft niet alleen de staat en zijn vitale instellingen, maar ook de samenleving en individuele burgers.
- *Veiligheid wordt inhoudelijk breder gedefinieerd.* Nationale veiligheid kent vele verschijningsvormen, zoals economische veiligheid, energieveiligheid, maritieme veiligheid en cyberveiligheid. De bedreigingen en risico's voor de veiligheid zijn even pluriform.
- *De noodzaak van een overheidsbrede aanpak wordt onderschreven.* Een aantal strategieën (onder meer van de vs, Australië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) introduceert een zogenoemde *whole-of-government*-benadering (Franke en Dorff 2012; Jermalavicius, Pernik en Hurt 2014). Ze dienen als richtsnoer voor tal van spelers in het veiligheidsdomein, niet uitsluitend de krijgsmacht. Veiligheid wordt dus niet langer uitsluitend bepaald door militair vermogen, maar ook door maatschappelijke veerkracht, het vermogen om bedreigingen zo goed mogelijk op te vangen.
- *De strategieën zijn openbare documenten, primair gericht op politiek en publiek, in binnen- en buitenland.* Ze analyseren de veiligheidssituatie en gaan in op waarden en belangen, doelstellingen en middelen.

Er zijn ook belangrijke verschillen, die deels samenhangen met historische, geografische en culturele factoren. Er zijn landenspecifieke dreigingen en risico's, zoals demografische ontwikkelingen of economische instabiliteit; specifieke doelstellingen, zoals het beschermen van (eigen) nationale minderheden buiten de landsgrenzen; en specifieke prioriteiten, zoals de aandacht voor de nabije regio. Ook de mate waarin nationale veiligheidsstrategieën prioriteiten stellen, keuzes maken en specifieke maatregelen en richtlijnen bevatten, loopt sterk uiteen. Een nationale veiligheidsstrategie is uiteindelijk een optelsom van deze factoren (Stolberg 2012: 5).

De proliferatie van nationale veiligheidsstrategieën was deels een reactie op de veranderingen in de veiligheidssituatie, maar deels ook een erkenning van de vele mogelijkheden en functies van processen van strategievorming (zie box 4.2). Dit betekent dat de strategieën qua vorm en inhoud uiteenlopen en niet losstaan van de specifieke context waarin ze zijn geformuleerd.

## Box 4.2 Functies van strategievorming

- *Strategievorming als methode om de relatie tussen doelen en middelen te formuleren.* Als doelen weloverwogen worden geformuleerd en op de juiste wijze worden gecombineerd met middelen, bestaat er uitzicht op succes. Zoals Colin Gray stelt: “Strategy is a functional necessity for every human society, since all political communities need a security that must entail endeavour to match political ends with good enough available means employed in tolerably effective ways” (Gray 2014: 30). Gray beklemtoont de politieke context van strategievorming. De gestelde doelen ontleen hun betekenis aan de politiek, net zoals de toewijzing van middelen per definitie een politiek vraagstuk betreft.
- *Strategie als narratief.* Lawrence Freedman definieert strategie als ‘the art of creating power’ (Freedman 2013: 609). Overtuigingskracht is een wezenlijk aspect van strategie. Freedman hecht dan ook grote waarde aan strategie als narratief in een wereld waarin oorlog voeren een keuze is geworden (‘wars of choice’).<sup>1</sup> Alan Stolberg specificeert dit nader. Nationale veiligheidsstrategieën kunnen de consensus binnen de overheid bevorderen, de parlementaire goedkeuring voor de toewijzing van middelen vergemakkelijken en kunnen fungeren als strategisch communicatiemiddel richting de eigen bevolking en, buiten de landsgrenzen, naar statelijke en niet-statelijke actoren (Stolberg 2012: 3).
- *Strategie als formulering van realistische politieke doelen.* De militaire interventies in Afghanistan en Irak (waarbij Nederland op uiteenlopende wijze betrokken was) verliepen problematisch. Militaire doelen werden aanvankelijk behaald, maar het ongeplande vervolg – het creëren van instituties en een staat – stuitte op grote moeilijkheden. Met name in het Verenigd Koninkrijk en de VS leidden de hardnekkige problemen in Afghanistan en Irak tot een oproep aan de politiek om strategisch denken weer serieus te nemen. In Nederland verwoordde Isabelle Duyvesteyn haar kritiek: “We zijn verleerd om haalbare politieke doelstellingen te formuleren, om realistische militaire plannen daaraan te verbinden en om die twee in evenwicht en proportie toe te passen” (Duyvesteyn 2013: 4). Zij spreekt van ‘strategisch analfabetisme’.
- *Strategie als ‘way of coping’.* Een strategie gaat over een probleem in een dynamische omgeving met tegenstanders, maar ook met medestanders. Onderhandelen en het sluiten van compromissen zijn dus regel. Er is een gewenst eindresultaat, maar het gaat in de praktijk om voortgang naar de volgende fase (Freedman 2013: 612). Een strategie is geen spoorboekje met een gegarandeerd tijdstip van aankomst op de gewenste locatie, maar helpt om je staande te houden in een dynamische omgeving en die te beïnvloeden. Kramer trekt dezelfde conclusie ten aanzien van irreguliere oorlogvoering. Conflict in fragiele staten zijn ongetemde problemen (‘wicked problems’). Er is geen consensus over de achterliggende oorzaken en evenmin over de oplossing. Ingrijpen biedt geen zekerheid over de uitkomst en heeft onvoorziene gevolgen. Dit vraagt om imperfecte strategieën die ‘goed genoeg’ als centraal doel hebben (Kramer 2014).



- *Strategie als 'grand strategy'*. De veranderde veiligheidssituatie vraagt om een overheidsbrede benadering, waarbij een breed instrumentarium kan worden ingezet om uiteenlopende dreigingen en risico's het hoofd te bieden. Nationale veiligheidsstrategieën die hierop berusten, vertonen gelijkenis met *grand strategy* in de oorspronkelijke betekenis, het inzetten van alle middelen van de staat om een oorlog te winnen. Colin Gray bespeurt een herontdekking van *grand strategy* (Gray 2014: 30).
- *Strategie als richtsnoer voor de krijgsmacht*. De verruiming van de veiligheidsagenda en de proliferatie van risico's stellen veel krijgsmachten voor grote problemen. In het licht van de onzekerheid over de toekomst houden ze vast aan een zo breed mogelijk scala aan capaciteiten ('capability based defence planning'). Deze aanpak lijkt verstandig, maar stelt wel hoge eisen aan de betaalbaarheid. Ook in strategische termen is dit problematisch, want de balans verschuift van doelen naar middelen (Edmunds 2012: 269-270). Kiezen op basis van gekwantificeerde risico's is echter ook geen oplossing, aldus Gray, want de toekomst is nu eenmaal met geen enkele methodologie in detail kenbaar te maken (Gray 2014: 54). Bovendien laat zo'n benadering ten onrechte de politieke context buiten beschouwing. Een overkoepelende strategie met duidelijke doelen en middelen is dan ook de enige basis voor een gedegen defensieplanning.
- *Strategie als proces*. Het verbinden van doelen met middelen is een doorlopend proces waarvan niet alleen de uitkomst betekenis heeft. President Eisenhower's motto 'it's not about the plan, it's all about the planning' krijgt dan ook veel bijval in de literatuur en in de praktijk. Het opstellen van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie heeft volgens de deelnemers aan dit proces als grote meerwaarde dat de diverse spelers in het veiligheidsdomein gezamenlijk werken aan visies en handelingsperspectieven.

Het Amerikaanse Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) concludeert naar aanleiding van de interventies in Afghanistan en Irak dat het strategisch vermogen van de Amerikaanse politieke en militaire elite al decennia in verval is. De voornaamste oorzaak ligt volgens het CSBA in het miskennen van de aard van strategie. Strategie is niet hetzelfde als het opsommen van een lijstje wenselijke doelen. Het gaat er juist om hoe deze doelen kunnen worden bereikt ondanks beperkte middelen, bureaucratische weerstand, politieke overwegingen en onzekerheid over de acties van tegenstanders en het effect van de gekozen strategie. Dit vraagt om competente strategen, voldoende tijd en aandacht van de politieke leiding en goede structuren voor strategievorming (Krepinevich en Watts 2009).

In het Verenigd Koninkrijk publiceerde een commissie van het Lagerhuis een krachtig pleidooi voor strategievorming, maar deze plaatste ook kritische kanttekeningen bij de tot dusver gevolgde aanpak. De commissie formuleerde tien principes van goede strategievorming (zie box 4.3).

### Box 4.3 Principes van goede strategievorming (Verenigd Koninkrijk)

1. Investeer tijd en energie om het strategisch denken te bevorderen.
2. Definieer nationale belangen op lange termijn, zowel voor het binnenland als internationaal.
3. Bekijk alle strategische opties en mogelijkheden, ook die welke het gevestigde denken en staand beleid uitdagen.
4. Onderzoek de belemmeringen en beperkingen van die opties.
5. Krijg gedegen inzicht in de beschikbare middelen.
6. Zorg voor een gekwalificeerde staf om strategieën te ontwikkelen.
7. Zorg voor toegang tot de breedst mogelijke expertise buiten de overheid.
8. Organiseer een structuur die het strategievormingsproces verzekert.
9. Zorg voor audit, evaluatie en kritische uitdaging.
10. Maak parlementaire controle mogelijk ter verzekering van toezicht en verantwoording.

Bron: House of Commons, Public Administration Select Committee, *Who does UK National Strategy?*, 2010: 13.

Bailes (2014) constateert dat juist kleine landen baat hebben bij strategievorming en anticiperend vermogen, want ze bevinden zich per definitie in een complexe, veeleisende veiligheidssituatie en beschikken over beperktere middelen. De kans op succesvolle strategievorming is groter, als de volgende vragen positief kunnen worden beantwoord:

- Is er een expliciet risicobeoordelingsproces aanwezig met hoogwaardige informatie? Wordt objectiviteit nagestreefd of wordt prioritering beïnvloed door tradities, over-generalisering van recente ervaringen, sociale onrust of een te nadrukkelijke aandacht voor schokkende incidenten? Zijn geïnformeerde niet-staatelijke actoren betrokken? Wie definiëren veiligheidsvraagstukken en zijn dat de juiste actoren?
- Bestaat er eenheid van opvatting over veiligheid en defensie? Zijn percepties, belangen en waarden verenigd? Verdeeldheid kan immers leiden tot contradicties of instabiele compromissen die de invloed van kleine landen ondermijnen. Wie gehoord wil worden, moet sterk staan en consistent zijn.
- Wat zijn de officiële structuren voor veiligheidspolitieke beoordeling, besluitvorming en uitvoering? Is er een heldere besluitvormingshiërarchie? Is er voldoende coördinatie tussen de diverse actoren? Is er een zenuwcentrum waar besluiten kunnen worden genomen? De veronderstelling dat formele structuren niet nodig zijn en zaken decentraal kunnen worden gehouden, is een typische zwakte van kleine landen (Bailes 2014:40).

#### 4.2.2 OVERHEIDSBREDE BENADERINGEN

De opkomst van strategievorming ging hand in hand met de opkomst van een overheidsbrede (*whole-of-government*) benadering van veiligheid. In het vermaatschappelijkte veiligheidsdomein is immers een scala aan spelers binnen – én buiten – de overheid actief.<sup>2</sup> Dat vraagt om gestructureerde samenwerking tussen alle betrokken actoren, inclusief ngo's, bedrijfsleven en kennisinstellingen (er wordt ook wel gesproken over een *whole-of-society*-benadering).

De overheidsbrede benadering raakte al snel verbonden met de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten (zie hoofdstuk 3). Maar ook voor binnenlandse veiligheid werd ingezet op versterkte samenhang en samenwerking, onder meer in Canada en Singapore. Terwijl deze landen de noodzaak van versterkte interdepartementale samenwerking en coördinatie nog nadrukkelijk in de context van de binnenlandse veiligheid plaatsten, zette Australië met zijn National Security Statement (NSS) eind 2008 de stap naar een integrale, overheidsbrede aanpak van de binnenlandse én buitenlandse veiligheid. Diverse landen, waaronder de vs en het Verenigd Koninkrijk, volgden sindsdien het Australische voorbeeld.

Kortom, de overheidsbrede benadering vond het afgelopen decennium ingang in het veiligheidsdomein, eerst bij de aanpak van problemen in fragiele staten en vervolgens in het domein van interne veiligheid. Dit gaf weer een impuls aan een omvattende benadering van interne en externe veiligheid. Parlementen spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van een overheidsbrede benadering, vooral in de fase dat de strategische visie wordt geformuleerd (Jermalavicius, Pernik en Hurt 2014).

#### Box 4.4 Lessen van overheidsbrede benaderingen

Een evaluatie van de aanpak in Singapore formuleert vijf lessen:

1. De overheid moet zich bedienen van richtinggevende documenten die de grote lijnen uitzetten en coherentie verzekeren;
2. Leiderschap is cruciaal bij de keuze en de uitwerking van een overheidsbrede benadering;
3. Eigenaarschap van overheidsbrede projecten is cruciaal;
4. Het vermogen om in departement-overstijgende teams te werken is niet vanzelfsprekend is. Het vergt investeren in de selectie en opleiding van geschikte mensen;
5. Een overheidsbrede cultuur is niet vanzelfsprekend. Er moet worden gewerkt aan onderling vertrouwen en aan samenwerking in netwerken.

Bron: Singapore National Security Coordination Secretariat <http://www.nscs.gov.sg/public/home.aspx>

Onderzoek in een aantal Noord-Europese landen waaronder Nederland verbindt de volgende voorwaarden aan een overheidsbrede benadering:

1. consensus over doelen, middelen en methoden;
2. aanpassing van procedures en structuren;
3. een overkoepelende, bovendepartementale structuur en thematische eenheden om verkoeking te voorkomen;
4. een overkoepelende strategische visie om te voorkomen dat departementen hun eigen weg gaan op basis van mandaten;
5. een cultuur van samenwerken en naar elkaar luisteren.

Bron: Jermalavicius, Pernik en Hurt (2014)

#### 4.2.3 TOEKOMST VERKENNEN EN RISICO'S BEOORDELEN: ANDERS KIJKEN NAAR VEILIGHEID

Naast strategievorming en een overheidsbrede aanpak zijn ook toekomstverkenningen en risicobeoordelingen geïntroduceerd om goed met de verruimde veiligheidsagenda om te gaan. Het gaat om (clusters van) strategische instrumenten die gericht zijn op het in kaart brengen van mogelijke, doch onzekere ontwikkelingen. Zowel toekomstverkenning als risicobeoordeling weerspiegelen een kijk op veiligheid waarin onzekerheid over de toekomst en (potentiële) risico's domineren in plaats van traditionele, bekende dreigingen.

*Toekomst verkennen* – De belangstelling voor toekomstverkenning in het veiligheidsdomein hangt samen met toegenomen onzekerheid over de complexe veiligheidssituatie, die consensus bemoeilijkt over de belangrijkste dreigingen en risico's en de toewijzing van schaarse middelen. Toekomstverkenning is niet hetzelfde als de toekomst voorspellen; dat is immers niet mogelijk. Denken in termen van voorspellen zou impliceren dat de toekomst al vastligt. Dat is niet zo, de toekomst ligt niet vast. De toekomst is open, maar ook niet leeg, omdat heden en verleden schaduwen vooruitwerpen (WRR 2010: 61-62). Toekomstverkenning is "...the process of developing a range of views of possible ways in which the future could develop, and understanding these sufficiently well to be able to decide what decisions can be taken today to create the best possible tomorrow" (Horton 1999: 5-9). De benadering van toekomstverkenning waarbij meerdere mogelijke toekomst worden geëxploreerd wordt doorgaans *foresight* genoemd (in tegenstelling tot voorspellen van een verrassingsvrije toekomst) en is ontwikkeld in de vs, in het militaire domein. De Rand Corporation, een van de eerste commerciële denktanks ter wereld, speelde daarbij een doorslaggevende rol en ontwikkelde onder meer de techniek van de Delphimethode. De meeste andere ontwikkelde landen beschikken ook al geruime tijd over – veelal gescheiden – civiele en militaire *foresight*-capaciteiten voor de beleidsontwikkeling (Dreyer en Stang 2013).

Een aantal publiceert inmiddels trendrapportages waarin een reeks 'nieuwe' veiligheidsdreigingen en risico's de revue passeert. In de VS brengt de National Intelligence Council na elke presidentsverkiezing een *Global Trends*-rapport uit. President Trump zal in december 2016 de zesde editie ontvangen (*Global Trends 2035*).

De eerste fase in een strategische toekomstverkenning betreft het verzamelen van informatie, via horizonverkenningen en/of 'vroeg signalen'-systemen. Zo kunnen signalen worden opgevangen om strategische verrassingen te voorkomen en is er tijd om maatregelen te nemen. In de tweede fase wordt de vergaarde informatie geanalyseerd en worden de uitkomsten van mogelijke ontwikkelingen geschetst. In de derde fase worden opties ontwikkeld op basis van scenario's, waarna actie kan worden ondernomen, deels in de vorm van voorzorgsmaatregelen en deels in de vorm van maatregelen om een wenselijk scenario te verwezenlijken. De ervaring heeft uitgewezen dat de meerwaarde vaak ontstaat in het proces zelf, doordat nieuwe netwerken en ideeën ontstaan, en opvattingen worden gedeeld. Kritische succesfactoren zijn: een overheidsbrede aanpak om alle beschikbare informatie bijeen te brengen; het betrekken van externe kennis (denktanks, universiteiten, bedrijven, civil society); een grondig en betrouwbaar proces met gerespecteerde uitkomsten; en intellectuele vrijheid en politieke ruimte om conventioneel gedachtegoed ter discussie te stellen (Habegger 2009).

*Risico's beoordelen* – De focus op het nemen van maatregelen die niet acceptabel geachte risico's beperken of beheersbaar maken, is geen product van wat de socioloog Beck (1986) de moderne 'risicosamenleving' noemde, maar heeft al een lange geschiedenis, bijvoorbeeld op terreinen als brand-, water- en voedselveiligheid, infectieziekten en gevaarlijke stoffen.

Vanaf de jaren negentig ontstond echter wel een ware hausse van risicomanagement (Power 2004: 58-65). Het bedrijfsleven liep hierin voorop. Overheden volgden, mede onder druk van incidenten en de reacties daarop vanuit politiek en samenleving (WRR 2011). De toegenomen aandacht voor bekende, calculeerbare risico's (risico als functie van waarschijnlijkheid x impact) is gaandeweg zelfs uitgemond in een benadering waarin steeds meer denkbare, maar moeilijk te berekenen onzekerheden centraal staan.

Het denken vanuit de risicobeoordeling heeft een grote invloed gehad op de veiligheidsagenda van staten en internationale organisaties als de EU en de NAVO. Zo voeren in de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 (*A Secure Europe in a Better World*) risico's en de beheersing daarvan de boventoon en nemen in ze in het Strategisch Concept van de NAVO van 2010 (*Active Engagement, Modern Defence*) een belangrijke plaats in, naast de klassieke dreigingen waarvoor de collectieve verdedigingstaak geldt (cf. Williams 2009).

Mede door dit proces is sinds de jaren negentig – in de woorden van Edmunds (2012) – een ‘onrustige vrede’ ontstaan, waarin de logica van dreiging is vervangen door die van risico’s. Edmunds onderschrijft weliswaar Becks analyse over de opkomst van de risicosamenleving, maar legt een direct verband tussen het ontbreken van grote dreigingen tegen westerse landen en de dominantie van risico’s in het westerse veiligheidsdenken. Onveiligheid wordt in deze landen vooral afgemeten aan wat er *zou kunnen* gebeuren in een context van onzekerheid en complexiteit. Het is wellicht te vroeg om te oordelen over het gelijk van Edmunds. Dreigingen zijn terug van weggeweest, in de vorm van het Rusland van Poetin en de jihadisten van IS. Daarnaast staan op de brede veiligheidsagenda tal van uiteenlopende veiligheidsrisico’s. Misschien blijven in het veiligheidsdomein twee logica’s naast elkaar bestaan: een die berust op dreigingen en een die berust op risico’s (Corry 2010).

### 4.3 NEDERLAND EN HET STRATEGISCHE INSTRUMENTARIUM

Nederland is net als veel andere landen in reactie op de veranderende veiligheidssituatie aan de slag gegaan met het hiervoor geschetste strategische instrumentarium (strategievorming, overheidsbrede benadering, toekomstverkenning en risicobeoordeling). Deze paragraaf beschrijft en beoordeelt de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de beschikbare instrumenten.

#### 4.3.1 STRATEGIEVORMING: APARTE STRATEGISCHE DOCUMENTEN VOOR INTERNE EN EXTERNE VEILIGHEID

Nederland publiceerde tot nu toe twee veiligheidsstrategieën, één voor interne veiligheid, de Strategie Nationale Veiligheid (2007) en één voor externe veiligheid, de Internationale Veiligheidsstrategie ‘Veilige Wereld, Veilig Nederland’ (2013).

De Strategie Nationale Veiligheid (SNV) berust weliswaar op een omvattende veiligheidsdefinitie<sup>3</sup> en plaatst Nederland in een internationale context, maar beperkt zich de facto tot de interne veiligheid van Nederland. In 2007 werden klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid, ICT, polarisatie/radicalisering, verwevenheid van onder- en bovenwereld en grootschalige ongevallen als thema’s geselecteerd. De SNV is primair een instrument om maatschappelijke ontwrichting in Nederland te voorkomen.

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) beperkt zich expliciet tot internationale – externe – veiligheid, onder verwijzing naar de SNV voor de interne veiligheid. Dat is opvallend, omdat het bestaan van twee aparte veiligheidsdocumenten niet rijmt met de door het kabinet onderkende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid (en evenmin spoort met de geïntegreerde benadering van veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken in EU-, NAVO- en VN-verband).

### Box 4.5

De oorlog in Syrië illustreert bij uitstek de vervaging van de grenzen tussen interne en externe veiligheid. Afstanden in tijd en ruimte spelen daarbij nauwelijks nog een rol. Niet alleen door de mogelijkheid van terugkerende Syriëgangers en DA'ESH-strijders onder asielzoekers. Zo stonden op het hoogtepunt van de strijd om de stad Kobani in het noorden van Syrië ook in de Haagse Schilderswijk Koerden, Turken en Syriërs tegenover elkaar. De lokale autoriteiten moesten daar met 'crisisdiplomatie' op reageren. Volgens Ko Colijn loopt de institutionele benadering van veiligheid nog achter deze feiten aan: "Het ministerie van Buitenlandse Zaken doet de externe veiligheid met Defensie als uitvoerend orgaan, het ministerie van Veiligheid en Justitie doet de interne veiligheid. Ze maken er het beste van, maar een integraal veiligheidsbeleid is er nog altijd niet: iedereen maakt zijn eigen nota's en risicobeoordelingen" (Colijn 2016).

Tot op heden heeft het kabinet geen aanleiding gezien om aan deze situatie van gescheiden werelden een einde te maken. De beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* (d.d. 14 november 2014), op te vatten als een soort actualisatie van de IVS, maakt gewag van toenemende interdepartementale samenwerking op het snijvlak van interne en externe veiligheid, maar laat het daarbij. In de Kamerbrief over de doorontwikkeling van de Strategie Nationale Veiligheid (d.d. 12 mei 2015) worden er geen woorden aan gewijd.

Waarschijnlijk gaat het hier om een pragmatische keuze voor handhaving van de status quo. Het gevolg van deze aanpak is wel dat overheid, politiek en samenleving in Nederland, in tegenstelling tot veel andere landen, niet beschikken over een integraal veiligheidsdocument. Voor de overzeese delen van het Koninkrijk is dat overigens wél het geval.

Het gevolg van het bestaan van afzonderlijke veiligheidsdocumenten laat zich raden. Instituut Clingendael publiceerde in april 2014 de uitkomsten van een in opdracht van de OVSE uitgevoerd onderzoek naar de Nederlandse percepties van bedreigingen en uitdagingen (Ter Haar en Maas 2014). De conclusies luiden dat:

1. de regering geen gemeenschappelijke visie heeft op de bedreigingen en uitdagingen op de middellange en lange termijn;
2. voor zover ministeries hierover ideeën hebben, deze niet worden gedeeld door andere ministeries; en
3. de gemeenschappelijke visie van het kabinet niet verder reikt dan de verwachte zittingsduur van het kabinet.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn in lijn met een onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) over het strategisch vermogen van de rijksoverheid (Wijnbelt et al. 2013). Ook uit dit onderzoek kwam naar voren dat strategie-als-praktijk zich primair binnen departementale grenzen voltrekt.

Het structureel integreren van interne en externe veiligheid – ondanks de veelvuldig geconstateerde verwevenheid nog altijd gescheiden werelden – is geen sinecure en goeddeels *terra incognita*, maar wel van groot belang.

### **Beoordeling Internationale Veiligheidsstrategie (ivs)**

*Veilige wereld, veilig Nederland* was niet de uitkomst van een regulier proces, maar het resultaat van een eenmalige, ambtelijke exercitie op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is niet duidelijk wanneer aanpassing aan de orde is. Bij de opstelling van de IVS werd gebruikgemaakt van de Strategische Monitor, de jaarlijkse trendanalyses van Instituut Clingendael en het The Hague Center for Strategic Studies (HCSS) (zie ook 4.3.3), alsmede van de expertise van de AIVD en de MIVD. De IVS werd na goedkeuring door de ministerraad naar de Kamer gestuurd. Tijdens een Algemeen Overleg in oktober 2013 werd de IVS kamerbreed gesteund.

*Veilige wereld, veilig Nederland* was een belangrijke stap vooruit. Voor het eerst ging een uitgebreide veiligheidsanalyse vooraf aan het formuleren van beleidsaccenten. De IVS is ook een beleidsdocument met een duidelijk politiek narratief, met typisch Nederlandse ingrediënten als multilateralisme, bevordering van de rechtsorde, ontwapening en wapenbeheersing en de trans-Atlantische band. Maar eveneens slaat zij een brug naar de veranderde veiligheidssituatie, zoals de gevolgen van klimaatverandering en de zorgen daarover in politiek en samenleving. Tegelijkertijd is er nauwelijks gebruikgemaakt van de mogelijkheden van strategievorming. De IVS wijst op de noodzaak van prioriteren, maar laat zich niet uit over wat Nederland niet meer, of in mindere mate zal doen. Het document legt beleidsaccenten, maar formuleert geen concrete doelstellingen, resultaten of op te leveren producten. Ook ontbreekt het aan een relatie met financiële middelen en aan inbedding in een gestructureerd proces dat de inbreng van politiek, kennisinstellingen en samenleving verzekert. Het noemt nieuwe bedreigingen, maar richt zich bij het leggen van beleidsaccenten op de traditionele veiligheidsagenda (Ter Haar 2014).

### **Beoordeling Strategie Nationale Veiligheid**

Als de SNV langs de meetlat van deugdelijke strategievorming wordt gelegd, valt een aantal zaken op. Positief is dat erin een duidelijke doelstelling is geformuleerd, nl. het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Ook zijn vitale belangen en kernwaarden onderscheiden. Er is ook een expliciet geformaliseerd proces van risicobeoordeling (zie verder 4.3.3). Positief is ook dat er afzonderlijke deelstrategieën zijn opgesteld voor *cyber security* en contraterrorisme.



Gelet op de basale vereisten van een strategisch proces (zie 4.2) zijn er ook belangrijke tekortkomingen. Het proces rondom het opstellen van de Nationale Risico-beoordelingen voorziet niet in een duidelijke rol van de politiek. Het uitwerken van scenario's, de risicobeoordeling en capaciteitanalyse zijn bij uitstek het werk van experts in het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, waarbij het kabinet – met lange tussenpozen – reageert op de bevindingenrapportages. De eenzijdige focus op interne veiligheid miskent de samenhang tussen interne en externe veiligheid. De SNV verwijst weliswaar naar grensoverschrijdende dreigingen als terrorisme, vogelgriep en de gevolgen van klimaatverandering, maar de focus op interne veiligheid komt duidelijk tot uitdrukking in de opgestelde scenario's. Hier van zijn er slechts enkele gericht op internationale ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de kabinetsreacties op de bevindingenrapportages. Hierin bestaat nauwelijks aandacht voor het buitenland, enkele uitzonderingen daargelaten.

#### 4.3.2 DE OVERHEIDSBREDE BENADERING

Na de ervaring met de 3D-benadering (*Defense, Diplomacy & Development*) in Afghanistan (Uruzgan) heeft Nederland de 'geïntegreerde benadering' ook aanvaard in de Internationale Veiligheidsstrategie (2013). Zij is een van de beleidsaccenten voor missies in fragiele staten of conflictgebieden:

*“Voor een effectieve aanpak is het van belang dat Nederland van geval tot geval de optimale mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten vindt. Er staan de overheid diverse instrumenten ter beschikking: diplomatie en activiteiten in het politieke domein, inzet van de krijgsmacht en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bijdragen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en inzet op andere bestuurlijke terreinen, zoals de rechterlijke macht en politie” (IVS 2013: 17).*

Nederland heeft zich ook in de NAVO en de EU sterk gemaakt voor de geïntegreerde benadering. Inmiddels neemt deze als 'comprehensive approach' ook een belangrijke plaats in in het Strategisch Concept van de NAVO (2010) en is de benadering ook een leidend principe voor het externe optreden van de EU (zie *The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises*, 2013).

De overheidsbrede benadering van veiligheid in Nederland zelf heeft echter geen gelijke tred gehouden met de internationaal uitgedragen visie op de geïntegreerde benadering. Zeker, de veranderde veiligheidssituatie en de verbreding van de veiligheidsagenda zijn niet zonder gevolgen gebleven voor de werkwijze van de Nederlandse overheid.

Zo is de nationale crisisbeheersingsstructuur ingrijpend aangepast met versterkte coördinatie door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het bij hem ondergebrachte Nationaal Crisiscentrum (NCC). Op hoog-

ambtelijk en politiek niveau zijn formele overlegstructuren ingesteld die in het geval van een crisis kunnen worden geactiveerd (resp. de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing).

Ook de geïntegreerde benadering van internationale conflicten en crises is niet stil blijven staan. Het afgelopen decennium is nauwere samenwerking ontstaan tussen de betrokken onderdelen van Buitenlandse Zaken, met inbegrip van het werkteerrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en Defensie. Ook andere ministeries, in het bijzonder Veiligheid en Justitie, zijn inmiddels aangehaakt. In tegenstelling tot het nationale veiligheidsdomein is er geen sprake geweest van vergaande aanpassing van structuren en van de versterking van de positie van één vakdepartement. De samenwerking heeft een sterk operationeel karakter, met als focus de (mogelijke) Nederlandse bijdragen aan civiele missies en militaire operaties. De departementen weten elkaar beter te vinden, met de Stuurgroep Missies en Operaties als hoog ambtelijk orgaan dat zowel voor militaire operaties als civiele missies de werkzaamheden coördineert en als schakel fungeert naar de desbetreffende bewindslieden. Er is geen formeel gremium op politiek niveau. De ministers van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Veiligheid en Justitie zijn politiek verantwoordelijk voor de specifieke inbreng van hun departementen en leggen gezamenlijk verantwoording af aan de Tweede Kamer. Het nieuwe budget voor internationale veiligheid (BIV) geeft ook een impuls aan de geïntegreerde benadering en interdepartementale afstemming (Matthijssen 2014).

De Nederlandse veiligheidsstructuur kenmerkt zich door een cesuur tussen (politieke en ambtelijke) fora die zich richten op internationale veiligheid enerzijds en fora die zich richten op nationale veiligheid anderzijds. Dat staat een adequate schakeling tussen beleid en politiek in de weg. Daarnaast laat met name de internationale ‘koker’ een gefragmenteerd beeld zien met tal van aparte ministeriële onderraden en tijdelijke commissies (voor de besluitvorming over veiligheidsaspecten in de EU, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, (speciale) operaties en missies). Voor de aansluiting is dat niet bevorderlijk.

Kortom, er zijn zeker belangrijke stappen gezet ter versterking van een geïntegreerde aanpak voor het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid. Deze hebben zich echter voltrokken binnen de aparte ‘kokers’ van interne en externe veiligheid. Het ontbreekt aan een permanente, gestructureerde verbinding tussen beide op hoog ambtelijk en politieke niveau.

De grote verwevenheid tussen veiligheid, energie en economie, tussen nationale en internationale veiligheid, en tussen het Nederlandse beleid en de besluitvorming in bondgenootschappelijk verband (EU, NAVO) kwam tot uitdrukking in de

Oekraïne-crisis, “een ware evenwichtsoefening tussen veroordelen (sancties), de-escaleren en het veiligstellen van de – vooral economische – belangen” (Hazelbag 2015: 193).

Het kabinet erkent in de beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* (14 november 2014) dat de nauwe verwevenheid van interne en externe veiligheid een goede afstemming vereist tussen de overheidsinstanties die zich daarmee bezighouden. De samenwerking wordt ‘steeds intensiever’. Dit laat onverlet dat in de huidige constellatie het in onderling verband plaatsen van veiligheidsaangelegenheden in hoge mate afhankelijk is van personen (bewindslieden en ambtenaren), niet van structuren en procedures.

In Nederland is wel regelmatig gediscussieerd over de invoering van een Nationale Veiligheidsraad – als onderraad van de Raad van Ministers – voor de strategische aansturing van geïntegreerd veiligheidsbeleid. Het toenmalige CDA-Tweede Kamerlid De Hoop Scheffer pleitte al in september 2001 – kort na 9/11 – voor de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad. In 2004 werd een motie terzake door een Kamermeerderheid aanvaard, maar niet uitgevoerd (Kamerstukken II 2003-2004, 27 925 nr. 124). Sinds maart 2015 functioneert een ministeriële commissie veiligheid (MCV) onder voorzitterschap van de minister-president. Aan deze onderraad van de ministerraad nemen daarnaast de ministers van buitenlandse zaken, defensie, binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, veiligheid & justitie en de vice minister-president deel, aangevuld met de NCTV, DGAIVD, DMIVD, KNP en de DGPZ. Wekelijks wordt informatie omtrent (inter)nationale veiligheid uitgewisseld, concrete afspraken worden gemaakt over de aanpak van aan de orde zijnde kwesties op nationaal en/of internationaal vlak en besproken in hoeverre behoefte bestaat aan verdieping op één of meer onderwerpen of thema’s. Die verdieping en besluitvorming omtrent concrete onderwerpen vindt in de RIV plaats.

Is Nederland ‘te klein’ voor een Nationale Veiligheidsraad? De gedachte dat in kleine landen geen formele structuren of plannen nodig zijn omdat het aantal betrokkenen toch vrij overzichtelijk is en zaken vooral decentraal, volgens een zorgvuldig (interdepartementaal) machtsevenwicht of via individuele politici kunnen worden geregeld, noemt Bailes een typerende zwakte van het veiligheidsbeleid van relatief kleine staten (2014: 40). Juist kleine ontwikkelde landen die per definitie kampen met een overvolle interne en externe veiligheidsagenda moeten excelleren in strategievorming, aldus Bailes. Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er geen belemmeringen voor de instelling van een Nationale Veiligheidsraad, maar er is wel weerstand tegen een nieuw orgaan (Hazelbag 2015). De complexe en multi-dimensionele veiligheidsproblemen vragen echter om meer horizontale

coördinatie tussen ministers en departementen (Bogdanor 2005). De minister-president zou bij uitstek de aangewezen ambtsdrager zijn om binnen een dergelijke raad toe te zien op de samenhang van het beleid.

#### 4.3.3 TOEKOMSTVERKENNING EN RISICOBEOORDELING

Toekomstverkenning ('foresight') ten behoeve van politieke besluitvorming op het terrein van internationale veiligheid kent een korte geschiedenis in Nederland. In 2010 verscheen op initiatief van het ministerie van Defensie het rapport *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Het ging om een interdepartementaal opgestelde studie, waarin vier verschillende toekomstscenario's werden ontwikkeld, die vier verschillende antwoorden gaven op de vraag hoe – en met welke gevolgen – de wereld zich de komende decennia zou kunnen ontwikkelen. Vervolgens werden vier keuzemogelijkheden geschetst voor de Nederlandse defensie-inspanning in de toekomst. Elke beleidsoptie legde weer andere accenten op de verschillende functies van de krijgsmacht.

De opstellers van de studie waren overtuigd van de brede toepassingsmogelijkheden van de toekomstscenario's; niet alleen binnen Defensie, maar rijksbreed. Zij concludeerden dat de toekomstscenario's van de *Verkenningen* – onder meer door een gemeenschappelijk vocabulaire – zouden kunnen bijdragen aan rijksbrede visie- en strategieontwikkeling. Zover kwam het echter niet. Vooralsnog heeft de overheid niet opnieuw gebruikgemaakt van, zoals het in 2010 werd geformuleerd, "een interdepartementale werkvorm met bredere toepassingsmogelijkheden binnen de rijksoverheid", waarmee "waardevolle ervaringen zijn opgedaan die op andere terreinen kunnen worden toegepast" (*Verkenningen*, 2010: 11). De aanpak van de *Verkenningen* blijft niettemin relevant. Daarbij gaat het bovenal om de interdepartementale aanpak, de gebruikmaking van externe deskundigen, de opstelling van scenarioanalyses en de ontwikkeling van beleidsopties.

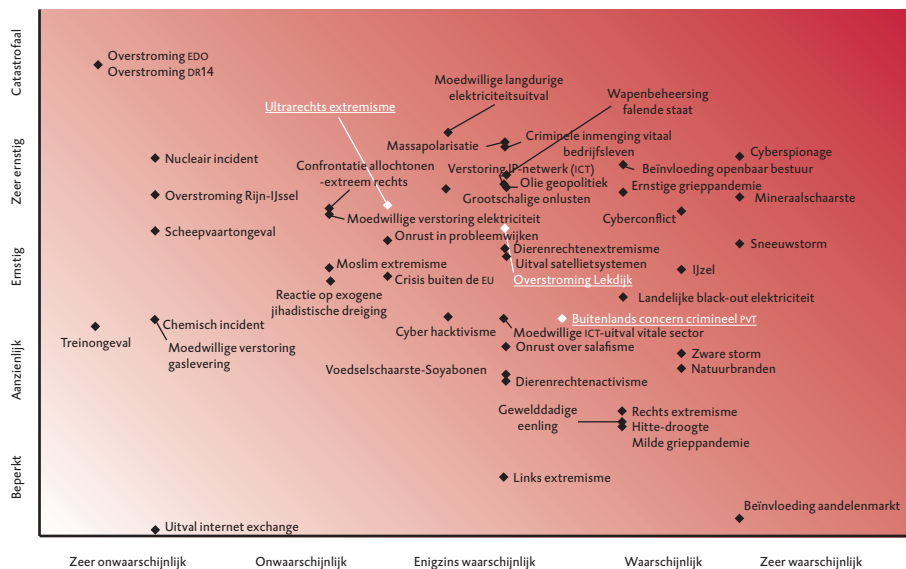
Positief is wel de ontwikkeling van de Strategische Monitor. Instituut Clingendael en het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) stellen vanaf 2012 ieder jaar trendanalyses op voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie (in het bijzonder de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid).<sup>4</sup> Inmiddels behoort – op verzoek van deze departementen – ook de opstelling van deelstudies over specifieke onderwerpen tot de Strategische Monitor. Bij de beleidsontwikkeling kunnen de betrokken departementen dus gebruikmaken van actuele omgevingsanalyses.

Zijn de (extern gerichte) *Verkenningen* tot nu toe een eenmalige exercitie gebleven, wat betreft de beoordeling van nationale veiligheidsrisico's zijn sinds 2007 jaarlijks Nationale Risicobeoordelingen opgesteld, zie figuur 4.1. Het doel is beleidsmakers inzicht te geven in de relatieve waarschijnlijkheid en impact van verschillende risicoscenario's. Dit is nodig om capaciteiten te omschrijven en prioriteiten te

stellen om Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op verschillende soorten rampen en dreigingen. De NRB en de bijbehorende scenario's worden opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.<sup>5</sup> De opstellers zijn onafhankelijk, maar de opdrachtgever heeft een stevige vinger in de pap bij de keuze van de op te stellen scenario's. De scenario's zijn bijeengebracht in het nationaal risicodiagram en gerangschikt naar hun waarschijnlijkheid en impact op de samenleving.

Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de opzet van de Nationale Risicobeoordeling. De WRR heeft in een advies over de zogenoemde risico-regelreflex onder meer gewezen op de haken en ogen die kleven aan multidimensionale risicovergelijking en het technocratische karakter van de exercitie (WRR 2011: 41-43). Zo zijn er gereede twijfels over de bruikbaarheid van het nationaal risicodiagram. Daarin zijn wel zeer uiteenlopende risico's opgenomen, van ijzel en sneeuwstormen tot een confrontatie tussen personen met een migratieachtergrond en extreem rechts. Hoe moet die risicovergelijking worden geïnterpreteerd?<sup>6</sup>

**Figuur 4.1** Het nationaal risicodiagram



Bron: Nationale Risicobeoordeling, nr. 6 (2014)

Een tweede kanttekening betreft de interne gerichtheid van de scenario's. Op zichzelf bieden ze waardevolle inzichten in mogelijke gebeurtenissen en hun mogelijke impact. Echter, tussen 2007 en 2014 zijn slechts drie scenario's opgesteld waarin

grensoverschrijdende risico's centraal staan. Daarmee is de waarde van de NRB voor het vergroten van het inzicht in de gevolgen van de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid beperkt.

Een derde kanttekening betreft de rol van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. Het identificeren en wegen van nationale risico's is uitermate complex en met allerlei (kennis)onzekerheden omgeven. Om die reden is de inbreng van uiteenlopende deskundigen essentieel (onder meer van RIVM, WODC, AIVD en TNO). De NRB kent echter geen validering en controle door onafhankelijke externen. De betrokken deskundigen kunnen net als ieder ander zijn behept met (onbewuste) preoccupaties en andere vormen van bias.

Ten slotte, op basis van de NRB wordt een capaciteitenanalyse uitgevoerd (met het ministerie dat verantwoordelijk is voor het desbetreffende risico als eerstverantwoordelijke). Daarbij wordt nagegaan of de overheid, maar ook de private sector over de nodige capaciteiten (mensen, materieel, kennis, vaardigheden en procedures) beschikken om een dreiging het hoofd te kunnen bieden of dat versterking is geboden. Daarna wordt een bevindingenrapportage opgesteld (met aanbevelingen) op basis waarvan de ministerraad besluit welke maatregelen noodzakelijk zijn. De capaciteitenanalyse wordt overgelaten aan de departementen die verantwoordelijk zijn voor 'hun' beleidsterrein. Dit vergroot de kans op 'overvraging' voor het eigen beleidsterrein. Is de NRB inderdaad behulpzaam bij de capaciteitenanalyse en de uiteindelijke toewijzing van middelen (Vlek 2013)? De kabinetsreacties op de bevindingenrapportages wijzen hier in elk geval niet op. De *Voortgangsbrief Nationale Veiligheid* van 12 mei 2015 gaat zelfs helemaal niet in op de NRB 2014.

De NRB is inmiddels in gewijzigde vorm voortgezet als *Nationaal Veiligheidsprofiel* (NVP).<sup>7</sup> Daarin worden vijf nationale veiligheidsbelangen geïdentificeerd: territoriale veiligheid (het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat), fysieke veiligheid (het ongestoord functioneren van de mens in Nederland), economische veiligheid (het ongestoord blijven voortbestaan van Nederland als een effectieve en efficiënte economie), ecologische veiligheid (het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving) en sociale en politieke stabiliteit (het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen het kader van democratische rechtsstaat).

Het Veiligheidsprofiel biedt een door het Analistennetwerk opgesteld vergelijkend overzicht van de risico's van allerlei rampen, crises en dreigingen (in termen van waarschijnlijkheid en impact). Het eerste Nationaal Veiligheidsprofiel (2016) is gericht op potentiële rampen en dreigingen die *onze* samenleving kunnen ontwrichten, maar heeft daarbij meer oog voor grensoverschrijdende (geopolitieke) dreigingen en autonome, internationale ontwikkelingen. Dat is een stap vooruit.

In tegenstelling tot de jaarlijkse Nationale Risicobeoordelingen wordt het Nationaal Veiligheidsprofiel echter eens in de vier jaar uitgebracht. Dat lijkt gelet op de hoge dynamiek van ontwikkelingen een stap achteruit. Het valt ook te betreuren dat daardoor niet jaarlijks de Staten-Generaal met de verantwoordelijke bewindslieden het politieke debat kan aangaan over ‘All Hazard’-risico’s.

Het Nationaal Veiligheidsprofiel beschrijft ook de capaciteiten die er zijn om de risico’s te beheersen. Voor geopolitieke dreigingen gaat het bijvoorbeeld om capaciteiten op het gebied van internationale samenwerking (diplomatiek, militair, economisch, ontwikkelingssamenwerking) en capaciteiten op het gebied van informatie en analyse bij inlichtingendiensten en kennisinstellingen. De vervolgstap – een samenhangende capaciteitenanalyse die antwoord geeft op de vraag welke capaciteiten versterkt moeten worden en wat daarvoor nodig is – moet ook gezet worden, maar valt buiten de scope van het NVP.

#### **4.4 VERRUIMDE VEILIGHEID IMPLICEEFT OMVATTENDE STRATEGIE**

De toegenomen verwevenheid en onvoorspelbaarheid van veiligheidsvraagstukken hebben het afgelopen decennium een grote impact gehad op het veiligheidsdenken en -handelen van overheden. In veel landen is een nieuw strategisch instrumentarium tot ontwikkeling gekomen, zoals de opkomst van nationale veiligheidsstrategieën en overheidsbrede benaderingen, toekomstverkenningen en risicoanalyses. Daarmee wordt recht gedaan aan een verruimd, meer omvattend begrip van veiligheid.

De Nederlandse overheid kent ook aanzetten in de richting van ‘*comprehensive security*’. Nadere beschouwing wijst echter uit dat zij het strategische instrumentarium en het achterliggende gedachtegoed nog niet volledig heeft omarmd. Zo beschikt Nederland over twee afzonderlijke strategische veiligheidsdocumenten, te weten de Strategie Nationale Veiligheid en de Internationale Veiligheidsstrategie. De overheidsbrede benadering van veiligheidsvraagstukken, een van de geloofsartikelen bij missies in het buitenland, wordt in eigen land niet consequent toegepast. Het schort aan een overkoepelende hoogambtelijke en ministeriële structuur, waarin de diverse aspecten van veiligheid integraal worden besproken. Veiligheidsvraagstukken worden gefragmenteerd geadresseerd in diverse ministeriële onderraden en commissies en ambtelijke voorportalen. Nationale en internationale veiligheid zijn in afzonderlijke kokers georganiseerd.

Kennis en anticipatie zijn sleutelwoorden in de omgang met complexiteit, dynamiek en onzekerheid. De Nederlandse overheid beschikt echter slechts over bescheiden en gescheiden capaciteiten op het gebied van toekomstverkenning en risicobeoordeling. De aandacht voor (dempende maatregelen in) de preventieve

fase die voorafgaat aan een openlijk gewapend treffen is niet goed ontwikkeld. Het belang van het in kaart brengen van patronen in de 'geopolitiek van de emotie' wordt ook nog niet voldoende erkend. Instituut Clingendael en HCSS leveren jaarlijks de Strategische Monitor aan, het Analistennetwerk Nationale Veiligheid draagt zorg voor het Nationale Veiligheidsprofiel. Er zijn echter gerede twijfels over de mate waarin deze kennis de beleidsontwikkeling werkelijk ten goede komt. De langetermijnoriëntatie en de aansluiting tussen strategische kennis en beleid schieten vaak te kort. Er is nog altijd een kloof tussen wetenschap en beleid op het terrein van buitenlands beleid en defensie (Wiers 2016).

Last but not least, de Nederlandse veiligheidsstrategie en de daarvan af te leiden strategie voor de nationale krijgsmacht hangen ten nauwste samen met de veiligheidsstrategieën van de bondgenootschappen waar Nederland deel van uitmaakt. Ook in dit opzicht is er behoefte aan een meer geïntegreerde benadering, waarbij Nederland zich meer rekenschap dient te geven van zijn inbedding in het trans-Atlantische bondgenootschap en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. Scherp gesteld: Nederland gaat niet alleen zelf over de langetermijnkeuzes met betrekking tot de eigen defensie-inspanning. Internationale samenwerking in EU- en NAVO-verband gaat onvermijdelijk ten koste van de nationale vrijheid van handelen, maar vergroot wel het gezamenlijke handlingsvermogen van deze samenwerkingsverbanden.<sup>8</sup> Afstemming op het Strategisch Concept van de NAVO (*Active Engagement, Modern Defence*, 2010) en de Europese Veiligheidsstrategie zijn daarom een must. Het strategische kader van de EU uit 2003 (*A Secure Europe in a Better World*) was dringend toe aan herziening. Zo luidde de eerste zin: "Europe has never been so prosperous, so secure nor so free". In juni 2016 heeft de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Federica Mogherini, een nieuwe globale strategie gepresenteerd: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*.<sup>9</sup> Kortom, een geslaagde Nederlandse veiligheids- en defensiestrategie maakt deel uit van een *gelaagde* strategie.



## NOTEN

- 1 Zonder een overtuigend verhaal, waarmee politiek en samenleving kunnen worden gemobiliseerd, bestaat er voor de inzet van militaire middelen onvoldoende draagvlak in democratieën, waarschuwt Freedman, of de kans is groot dat dat draagvlak erodeert. Dat risico bestaat in sterke mate in landen zoals Nederland, met een politieke elite, die erg gevoelig is voor de publieke opinie en met een politiek bestel, waarin coalitieregeringen de norm zijn. Dat stelt vanzelfsprekend eisen aan een strategisch narratief (B. de Graaf, G. Dimitriu (eds.). *Strategic narratives, public opinion and war* (2015)). Een strategisch narratief moet voldoen aan endogene en exogene voorwaarden. Endogene voorwaarden betreffen onder meer een duidelijk doel, legitimiteit, de belofte van succes, consistentie en een deugdelijk strategisch beleid. Exogene voorwaarden zijn bijvoorbeeld militaire cultuur, geschiedenis en openheid en tolerantie (B. de Graaf, brainstormsessie WRR, 28 januari 2015).
- 2 De OECD legt nadrukkelijk een verband tussen een overheidsbrede benadering (Whole-of-Government Approach) en complexiteit. Een overheidsbrede benadering corrigeert systemen, die vergaand sectoraal zijn verkokerd en gebukt gaan onder gebrekkige coördinatie en samenwerking: “de implementatie van een WGA vergt *high-level* sturing (vanuit de kern van de regering) om doelen te stellen en *accountability* te verzekeren, evenals intersectoraal management en cultuurverandering” (OECD 2012: 4).
- 3 De SNV onderscheidt vijf vormen van veiligheid: 1) territoriale veiligheid. Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat, en specifiek de territoriale integriteit van ons land. 2) economische veiligheid. Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld worden aangetast als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse partner uitvalt. 3) ecologische veiligheid. Het beschikken over voldoende herstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. 4) fysieke veiligheid. Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. 5) sociale en politieke stabiliteit. Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden.
- 4 De meest recente versies: Clingendael Monitor 2015, *Een wereld zonder orde?* en The Hague Center for Strategic Studies, StratMon 2015, *The Return of Ghosts Hoped Past? Trends in Conflict and Cooperation*.
- 5 De SNV valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Binnen zijn departement is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) belast met de SNV. Hij is voorzitter van de Stuurgroep Nationale Veiligheid, die de werkzaamheden op het terrein van nationale (interne) veiligheid coördineert. De Ministeriële Commissie Veiligheid (MCV) komt wekelijks bijeen voor overleg over nationale (‘interne’) veiligheid.
- 6 Dat neemt niet weg dat vanuit beleidsmatig perspectief niet aan risicovergelijking valt te denken. Zie WRR (2014) met handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid.

- 7 Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). Zie ook Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, Tweede Kamer, 2014-2015, 30 821, nr. 23.
- 8 Zie over de spanning tussen ongedeelde nationale soevereiniteit en gedeelde soevereiniteit in internationale samenwerkingsverbanden: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*, januari 2012, p. 10-13.
- 9 [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) ; zie hierover Antonio Missiroli (ed.), *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, European Union Institute for Security Studies, 2015.

## 5 DEFENSIEBELEID IN EEN VERANDERDE VEILIGHEIDSSITUATIE

### 5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken (2, 3 en 4) is de veranderende aard van veiligheid en het veiligheidsbegrip besproken en is nagegaan wat de gevolgen daarvan zijn voor de strategievorming. In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken zullen de consequenties voor het defensiebeleid en de krijgsmacht worden geanalyseerd. De strategische trends die bepalend zijn voor de veiligheid van Nederland, stellen andere eisen aan het Nederlandse defensiebeleid. Om te bepalen wat voor defensiebeleid vereist is in een veranderende veiligheidssituatie stelt dit hoofdstuk de volgende vragen:

- Wat zijn de historische achtergronden en uitgangspunten van beleid ten aanzien van veiligheid en wat was het Nederlandse defensiebeleid van de afgelopen decennia? (5.1 en 5.2)
- Welke ontwikkelingen en trends spelen nu in de internationale veiligheidssituatie? (5.3 en 5.4)
- Wat moeten daarvan de gevolgen zijn voor de hoofdtaken van het defensiebeleid? (5.6)

### 5.2 ACHTERGRONDEN VAN HET DEFENSIEBELEID

#### *Vorbij de verschansing*

Nederland heeft al eeuwenlang een internationale en Europese oriëntatie die strookt met de doelen, belangen en waarden van een steeds meer verstedelijkt, relatief welvarend handelsland. Het streeft, vooral sinds de tweede helft van de negentiende eeuw, naar een open internationaal economisch bestel en een stabiele internationale rechtsorde die willekeur en machtspolitiek beteugelt via sterke instituties, juridische kaders en vreedzame beslechting van geschillen. Daarom was Nederland een drijvende kracht achter de Haagse Vredesconferenties (1899, 1907) en de instelling van het Permanente Hof van Arbitrage. Het is zich ervan bewust dat openheid en verwevenheid gepaard gaan met afhankelijkheid van de externe omgeving en kwetsbaarheid voor schokken die daaruit voortkomen.

De gedachte dat de veiligheid van het Koninkrijk, en dus de veiligheid van onze democratische samenleving, vooral een kwestie is van afscherming ten opzichte van de wereld om ons heen, is al lang niet meer houdbaar. Hoewel ‘defensie’ (verdediging) het meest tot de verbeelding spreekt als verdediging van een burcht of een ommuurde stad, kwam al de negentiende eeuw een andere benadering aan het licht. Weliswaar zullen koloniale en handelsbelangen daarin een belangrijke rol hebben gespeeld, maar het is opmerkelijk dat reeds de Grondwet van 1814 aan de

Soevereine Vorst (de latere Koning) de opdracht gaf “dat er een toereikende Zee- en Landmacht onderhouden worde, aangeworven uit vrijwilligers, het zij inboorlingen of vreemden, ten einde te dienen in of buiten Europa naar de omstandigheden”.<sup>1</sup> Toch was er wel een belangrijk verschil met de huidige situatie, want afscherming van het nationale grondgebied en meer in het bijzonder van de provincie Holland was de militaire en mentale terugvalpositie. Een stelsel van forten en van zo nodig onder water te zetten stukken land vormde van het eind van de achttiende eeuw tot 1940 de Nieuwe Hollandse Waterlinie, die de steden van Holland en Utrecht moest beschermen tegen oprukkende vijandelijke legers.<sup>2</sup> Deze opvatting van verdediging als verschansing tegen krachten van buiten – net zoals dijken dat doen tegen het de zee – beantwoordde aan het voor de meesten in ons land kenmerkende levensgevoel dat door de socioloog Weidenhaus als ‘concentrisch-lineair’ is omschreven: het leven speelt zich in dezelfde streek af in een aaneenrijging van gelijksoortige levenservaringen. Het negentiende-eeuwse nationalisme en de voorkeur voor vorming van cultureel en economisch homogene, van andere staten afgegrensde nationale staten sloten hierbij aan (Weidenhaus 2015, 199).

Tegen het eind van de negentiende eeuw was echter een kentering in het denken over de internationale betrekkingen begonnen. Deze transformatie van de wereld (aldus de boektitel van Osterhammel 2011) bracht teweeg dat voor een groeiend aantal mensen, deels door de levensomstandigheden daartoe gebracht, het eigen bestaan minder plaatsgebonden, maar eerder in netwerken en een aaneenrijging van levensepisodes gestalte kreeg. Dit leidde tot een onstuimige ontwikkeling van de transportsector, migratie en internationale handel (Rosenberg 2012). De Nederlandse handelsbelangen veranderden ook het zicht op de internationale betrekkingen. Dit was mede, maar zeker niet uitsluitend gerelateerd aan koloniale belangen; ook de internationale ordening van de Rijnvaart was een belangrijk onderwerp voor de Nederlandse diplomatieke activiteit. Het inzicht dat handel en transport gediend waren bij vreedzame internationale betrekkingen vormde voor het Nederlandse buitenlandse beleid een belangrijke drijfveer, die zich onder meer manifesteerde bij de voorbereiding en het verloop van de Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907; deze resulteerden in verdragen over de vreedzame beslechting van internationale geschillen en over de bij oorlogsvoering in acht te nemen beperkingen. Hiermee werden de eerste stappen gezet van verdediging door het tegenhouden van vijandelijke legers naar voorkoming van de noodzaak daartoe.

### **Actief lidmaatschap**

De nog maar prille ontwikkeling van in verdragen geordende internationale betrekkingen ondervond door de Eerste Wereldoorlog een dramatische terugval. Ook nieuwe pogingen daartoe, zoals het in 1928 in Parijs gesloten Algemeen verdrag tot verzaking aan de oorlog als werktuig van nationale politiek (het zogenoemde Briand-Kellogg pact), hielden geen stand toen vanuit nazi-Duitsland en

het imperialistische Japan wederom aanvalsoorlogen werden begonnen. In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog werd gevreesd voor een nieuwe, door de beschikbaarheid van nucleaire wapens mogelijk nog rampzaliger derde wereldoorlog (Judt 2005, 242).

Het Koninkrijk der Nederlanden, dat tot de Tweede Wereldoorlog had geprobeerd door neutraliteitspolitiek veilig te blijven, sloot zich na de oorlog van meet af aan bij de NAVO aan, terwijl het in het buitenlands beleid diplomatiek en door hulp aan de Derde Wereld prominent actief was. De grondwetsherziening van 1953 bracht dit onder meer tot uitdrukking in de opdracht aan de regering, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (thans artikel 90). In het bondgenootschap leverden de Nederlandse krijgsmachtsonderdelen (mede gevormd door dienstplichtigen) een kwalitatief en kwantitatief betekenisvolle bijdrage. NAVO en Warschaupact, met een bovenproportionele bijdrage van de beide supermogendheden, bewapenden zich om op het ergste voorbereid te zijn en ontwikkelden militaire strategieën voor een oorlog waarin de Noord-Duitse laagvlakte een belangrijk strijdtoneel zou zijn (Kissinger 1957/1969: 125).

Sinds de jaren vijftig weet Nederland zich te beschermen door actief lidmaatschap van de VN-instellingen, de NAVO, de EU en andere regionale Europese instellingen zoals de OESO, de Raad van Europa en later de OVSE. De VN-instellingen boden het platform voor vreedzame internationale geschillenbeslechting, multilaterale samenwerking en bescherming van de mensenrechten (Rood 2010).

De riskante crises begin jaren zestig over Berlijn en Cuba werden nog net op tijd gede-escaleerd (Judt 2005: 247 e.v.). De oorlogsdreiging maakte in de jaren daarna plaats voor een internationale veiligheidssituatie die stabiliteit ontleende aan wederzijdse afschrikking en – per saldo – voldoende mogelijkheden tot communicatie, gesymboliseerd in de Veiligheidsraad en de ‘rode telefoonlijn’ tussen Washington en Moskou, opgezet om vergissingsoorlogen te voorkomen. Naast de beschikbaarheid van fora voor diplomatiek overleg en geschillenbeslechting ging een uiteindelijk heilzame werking uit van het wederzijds besef bij de Verenigde Staten (met de NAVO-bondgenoten) en bij de USSR (met het Warschaupact) dat een nucleaire vernietiging geen winnaars zou kennen in een wereld waarin alle landen op elkaar aangewezen zijn.

Ontspanningspolitiek (vanaf de jaren zeventig) en overeenkomsten tot wapenbeheersing, gevolgd door de implosie van de communistische machtsstructuren, leidden ertoe dat eind 1989 een nieuwe fase aanbrak. Nu de Verenigde Staten als enige supermogendheid waren overgebleven, verspreidde zich snel de verwachting dat dit land de internationale vrede zou bewaken. Euforie overheerste en gaf de EU een krachtige rugwind. De wrede burgeroorlogen in het vroegere Joegoslavië en militaire conflicten in de Kaukasus verstoorden weliswaar het beeld van een

vreedzaam herenigd Europa, maar het optimisme overheerste. In heel Europa werden de defensie-uitgaven sterk verlaagd, in Nederland van 1990 tot 2014 met 25 procent. Dit is zonder rekening te houden met de groei van het bbp. Als percentage van het bbp daalden de uitgaven van 2,5 procent tot 1,2 procent (zie hoofdstuk 6). De opkomspllicht voor de militaire dienst werd in Nederland in 1997 opgeschort. De totale personele omvang van de krijgsmacht verminderde met driekwart, nog afgezien van het wegvallen van de reservisten.

In de context van deze Pax Americana (Winkler 2015: 189) richtte de Nederlandse krijgsmacht zich niet meer op de verdediging van het West-Europese bondgenootschappelijke grondgebied tegen een inval uit het oosten – men nam aan dat dit gevaar definitief geweken was – maar op deelneming aan militaire acties in andere landen, meestal onder de noemer van ‘crisisbeheersings- en vredesoperaties’ van de NAVO, VN of de EU. Gaandeweg heeft deze opdracht zich in die zin ontwikkeld dat mensenrechten en een democratische rechtsstaat niet voorbehouden zijn aan de eigen samenleving, maar ook bevolkingen elders ter wereld toekomen (Hirsch Ballin 2014: 138-139). De collectieve verdediging onder Amerikaans leiderschap in NAVO-verband beschermde Nederland tegen de dreiging van de Sovjetunie en vrijwaarde de buitenlandse betrekkingen van ‘continentale’, Frans-Duitse dominantie. En de communautaire EU verschaftte Nederland toegang tot de stabiele interne markt met de andere lidstaten, een gelijk economisch speelveld en de welvaarts-groei die met het inrichten van een eigen verzorgingsstaat fungeerde als buffer tegen mondiale economische schokken.

Aan de grondwetsbepaling over de taken van de krijgsmacht, voorheen uitsluitend de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, werd in 2000 “de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde” (artikel 97) toegevoegd, met de verplichting daarover de Staten-Generaal vooraf te informeren (artikel 100).

Sinds 1990 heeft de Nederlandse krijgsmacht aan zo’n vijftig internationale militaire missies deelgenomen. De inrichting van de afgeslankte Nederlandse krijgsmacht werd afgestemd op dit soort acties, weliswaar met een vrij breed scala van militaire capaciteiten, maar met weinig mogelijkheden de uitvoering ervan langer dan een paar jaar vol te houden. In deze periode werd voor de veelzijdig en flexibel inzetbare krijgsmacht het beeld van het ‘Zwitserse zakmes’ geïntroduceerd (Eindrapport Verkenningen 2010 – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst: 276; 303, bijlage bij Kamerstuk II 2009–2010, 31 243, nr. 17). Het beeld van het zakmes wil zeggen dat allerlei instrumenten in één kader bijeen werden gebracht, maar naar behoefte zouden kunnen worden opengeklapt. Daarbij werd ervan uitgegaan dat Nederland “een open en welvarend land (is) in een veilige regio” (p. 298) en dat de veranderingen sinds de jaren negentig zouden kunnen worden doorgetrokken

(p. 303). Conform het regeerakkoord 2010 wilde de toenmalige minister van Defensie “zo dicht mogelijk” bij dit concept blijven, maar met de aantekening dat dit als gevolg van de voortgaande bezuinigingen “heel risicovol” was.<sup>3</sup>

Ruim een kwart eeuw na 1989 moet worden geconstateerd dat de verwachtingen van vrede en stabiliteit hevig zijn verstoord. De huidige situatie van krapte en kwetsbaarheid in de Nederlandse defensie moet eraan worden toegeschreven dat het beleid nog lang nadat de tekenen des tijds waren veranderd, dat wil zeggen ook na 2008, bleef voortbouwen op de verwachting dat ernstige militaire conflicten aan ons voorbij zouden gaan. H.A. Winkler (2015) beschrijft hoe de triomf van het westerse model van samenleven in 2001 met de terroristische aanvallen van 11 september in een tragedie eindigde. De daaropvolgende periode stond in het teken van de *war against terror*, gevolgd door de mondiale financiële crisis van 2008. In de daaropvolgende jaren was het Amerika van Obama evident overbelast, aldus Winkler (2015: 357 e.v.), terwijl voor de EU en de westerse wereld de problemen zich opstapelden: het schuldenvraagstuk, de teloorgang van de Arabische lente, de groeiende ambities van Rusland en China, de Oekraïne-crisis en sinds het crisisjaar 2014 een “globalisering van de terreur” (p. 549).

De samenval van de financiële crisis met de radicale verandering in het internationale veiligheidsbeeld heeft ertoe geleid dat ook na 2008 nog tot 2015 werd voortgegaan met vermindering van de Nederlandse overheidsuitgaven voor defensie, maar ook van die voor conflictpreventie door (adequate vormen van) ontwikkelings-samenwerking. Dit bepaalt de complexiteit en de urgentie van het vinden van een nieuw referentiekader voor het Nederlandse beleid. Het inzicht van de Defensieverkenningen dat veiligheidsbeleid veelzijdig toegerust moet zijn, was op zichzelf juist. De dramatische verslechtering van de verwachtingen na 2001, en al helemaal na 2014, bevestigt dat het oude model van veiligheid achter een territoriale verdedigingslinie niet meer deugt. Onveiligheid dient zich aan in dezelfde continentale en intercontinentale netwerken die ons leven en samenleven kenmerken.

### 5.3 INTERNATIONALE OPERATIES EN MULTILATERALE KADERS

De in de voorafgaande paragraaf geschetste uitgangspunten en ontwikkelingen, de reacties daarop en de lessen die daaruit zijn getrokken, zijn nog altijd zichtbaar. Nederland draagt actief bij aan internationale crisis- en stabiliseringsoperaties (5.3.1) en investeert in intensievere samenwerking binnen de vertrouwde multilaterale kaders (5.3.2), maar doet dit tegenwoordig wel met inzet van minder (financiële) middelen dan in de jaren tachtig en negentig.

### 5.3.1 BIJDRAGEN AAN CRISIS- EN STABILISERINGSOPERATIES

Na het einde van de Koude Oorlog werd de klassieke dreiging van agressie tegen het eigen grondgebied niet langer relevant geacht. Nederland ambieert sindsdien actieve bijdragen te leveren aan crisis- en stabiliseringsoperaties. Hiermee hoopt het de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, de grondoorzaken van conflicten aan te pakken én de eigen militaire prestaties in politieke invloed om te zetten. De krijgsmacht werd na 1990 omgevormd tot een expeditievaart, flexibele en parate organisatie (Korteweg 2011: 227; De Wijk 2014: 62). De dienstplicht werd opgeschort en Nederlandse beroepsmilitairen gingen deelnemen aan tal van (vredes)missies (Schoenmaker 2012: 6-7; De Graaf 2012d: 52; Korteweg 2011: 217).<sup>4</sup>

De relevantie van de krijgsmacht wordt sindsdien niet meer bepaald door de mate waarin ze niet wordt ingezet (afschrikking), maar door de frequentie waarmee ze op missie gaat (De Wijk en Toxopeus 2005: 423). De vraag is of dat wenselijk is. Dit heeft namelijk zijn weerslag op de defensieplanning. Centraal staat niet langer de vraag wat Nederland nodig heeft aan defensiecapaciteit in het licht van de veiligheidssituatie, maar de vraag welke ‘ambities’ – uitgedrukt in aantallen, omvang en intensiteit van de troepenuitzendingen – de Nederlandse politiek formuleert, en de vraag hoe de krijgsmacht hieraan kan voldoen met afnemende financiële middelen (Korteweg 2011: 258).

Het deelnemen aan deze operaties resulteerde ook in afspraken over de politieke besluitvorming in de vorm van het Toetsingskader (1995) en het in 2000 ingevoegde nieuwe artikel-100 van de Grondwet. Volgens dit artikel “verstreckt [de regering] 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.”

De politieke steun aan de aanval op Irak en de bijdrage aan de NAVO-missie ISAF in Afghanistan maakten echter duidelijk dat de lange reeks aandachtspunten ter beoordeling van de wenselijkheid en mogelijkheid van deelname aan missies uit het Toetsingskader in de praktijk geen garantie bood voor juridische legitimiteit en politiek draagvlak voor het Nederlandse militaire optreden. Nadrukkelijk geuite bezwaren en tegenwerpingen werden onvoldoende meegewogen en gespecialiseerde wetenschappelijke expertise bleef te vaak onbenut. De commissie-Davids wees naar aanleiding van het ingrijpen in Irak met nadruk op het belang van een volkenrechtelijk mandaat.

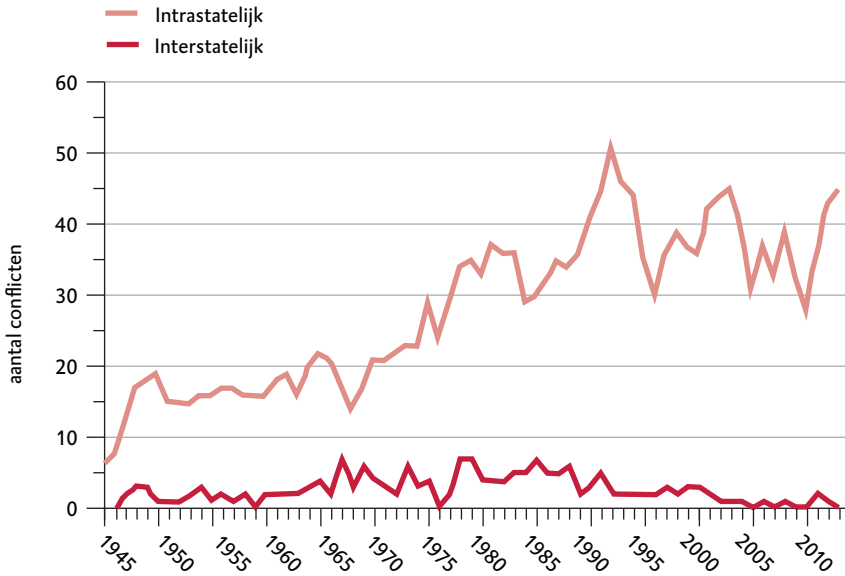


Het Toetsingskader werd dan ook enkele malen aangepast. Meest recent gebeurde dit in 2014, toen het belang van het beschermen van de burgerbevolking en de nazorg voor militairen werden toegevoegd als aandachtspunten (Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, d.d. 22 januari 2014). Toch blijft een spanningsveld bestaan tussen het streven naar behoud van internationale invloed en relevantie door bij te dragen aan internationale operaties, de doelstelling van het versterken van de internationale rechtsorde en het streven naar het behoud van politiek en maatschappelijk draagvlak hiervoor. De discussies over het bombarderen van DA'ESH in Irak en Syrië laten dit wederom zien. Alleen als zo'n optreden is ingebed in een breed gedragen internationale langetermijnstrategie voor wederopbouw waarvan ook de bescherming van de burgerbevolking en de preventie van nieuwe conflicten onderdeel uitmaken, zou deze spanning mogelijk verminderen.

### 5.3.2 NAUWERE VERKNOPING MET MULTILATERALE KADERS EN BILATERALE PARTNERS

Aan de nauwere verknoping van de Nederlandse veiligheidsinspanningen met die van de bondgenoten liggen verschillende motieven ten grondslag: het slinkende Nederlandse politieke gewicht sinds de uitbreiding van de EU en NAVO, de toenemende betekenis van de EU op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken en van buitenlands en veiligheidsbeleid, het afnemend commitment aan multilateralisme bij opkomende mogelijkheden, de verminderde Amerikaanse bereidheid de kosten van de Europese veiligheid te betalen en de Nederlandse wens te bezuinigen op het buitenlands en veiligheidsbeleid. *Peace without money, war without Americans*, dat is – zeker na het aantreden van Donald Trump als president van de Verenigde Staten – de dubbele uitdaging voor de landen in Europa (Biscop 2015).

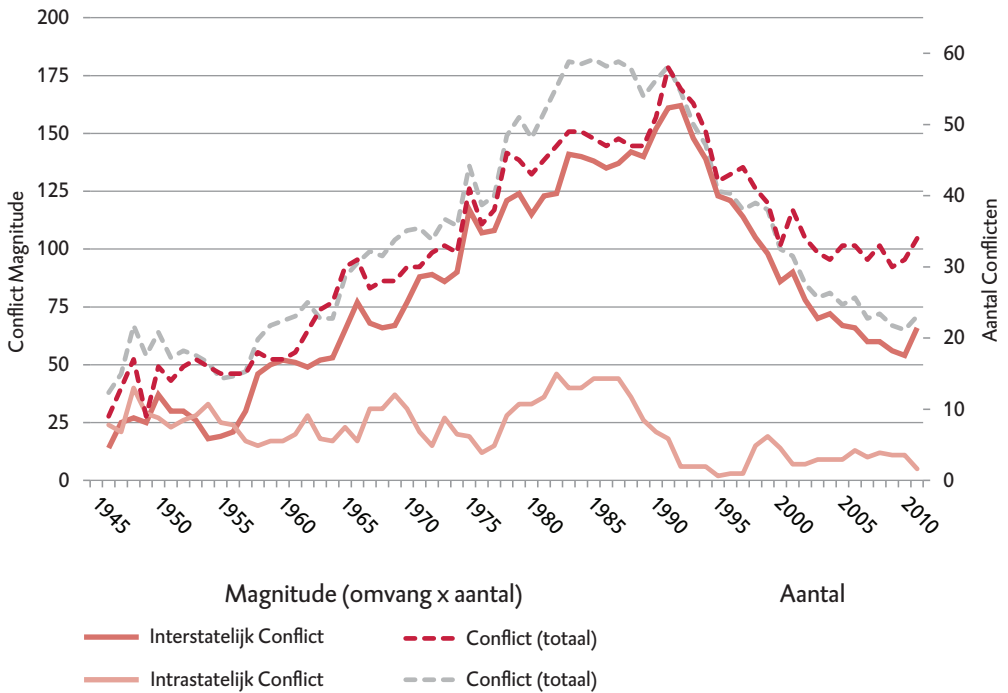
Die uitdaging moet worden vorm gegeven in een veranderd landschap van conflicten. Uit figuur 5.1 blijkt dat er weinig conflicten *tussen* staten spelen en ook lijken interne problemen binnen landen in de afgelopen twintig jaar *niet* toe te nemen. De intensiteit van conflicten lijkt op zijn retour, zie figuur 5.2. De latente dreigingen zijn echter veranderd en dat vraagt om een aangepast defensiebeleid met een andere rol voor de krijgsmacht.

**Figuur 5.1** Intra- en interstatelijke conflicten 1945-2013

Bron: Strategic Monitor Clingendael 2014

Nederlands beleid is al geruime tijd ‘bijdragebeleid’; Nederland trekt nooit alleen op in internationale missies, maar krijgt de vraag mee te doen, en die positie kan het benutten om politieke invloed uit te oefenen (Voorhoeve 2010). Hierdoor is er ook een groeiend besef dat het verder samenbrengen en delen van essentiële capaciteiten onontkoombaar is, maar ook wederzijdse afhankelijkheden en kwetsbaarheden meebrengt. Immers, de besluitvorming in NAVO-verband en ook de transitie van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) naar een daadwerkelijk Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) verloopt langs intergouvernementele weg, is afhankelijk van uiteenlopende en vaak conflicterende – ook binnenlandse politieke – agenda’s van de lidstaten en verloopt traag en moeizaam. Landen als Nederland zijn in die constellatie relatief kwetsbaar voor de opstelling van de grotere landen (AIV 2012: 12-13; Van Staden 2013: 64).

**Figuur 5.2 Trends in conflicten: 1946-2012, totale magnitude (aantal en omvang) en aantallen van interstatelijke en intrastatelijke conflicten wereldwijd**



Bron: HCSS Strategische Monitor 2013: 15

Nederland ondersteunt ook de groeiende praktijk van civiel-militaire coördinatie in VN- en NAVO-operaties; het internationale expertisecentrum daarvoor is in Nederland gevestigd. Hierbij stemmen militaire eenheden hun optreden en de benodigde ondersteuning af met de aanwezige civiele partijen (Homan 2006). De VN pleitte al in 1992 voor uitgebreide inspanning om cisisbeheersingsoperaties daadwerkelijk te kunnen laten bijdragen aan duurzame vrede en veiligheid. Sindsdien zijn er tal van pleidooien gepubliceerd voor meer samenhangende benaderingen van veiligheid en ontwikkeling. Nederland ontwikkelde in 2003 een eigen beleidskader met als uitgangspunt “zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig”. (Homan 2007: 63). Civiel-militaire coördinatie is gericht op het ondersteunen van het vredesproces en de veiligheid, het winnen van vertrouwen van de lokale bevolking en – waar nodig – het op bescheiden schaal herstellen van de infrastructuur en tijdelijk vervullen van bestuurs- en politietaken. Voor deze onderwerpen werd een interdepartementale overlegstructuur gecreëerd, waaraan de ministeries van Buitenlandse Zaken, met inbegrip van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking, en van Defensie deelnemen, en op uitnodiging ook andere departementen en ngo’s (Homan 2007).

Nederland bewandelt naast een spoor gericht op de EU, de NAVO, de VN en de OVSE ook een bilateraal spoor, onder meer met de Duitsers, de Belgen, de Fransen en de Britten. Ook oriënteert het zich op versterkte samenwerking in coalities van de *able and willing*. Nederland maakt zich sterk voor nauwere bilaterale samenwerking met België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De steeds verdergaande integratie van de landmacht met de Duitse Bundeswehr, de intensieve marinesamenwerking en luchtruimbewaking met België en de nauwere operationele samenwerking met Frankrijk als uitvloeisel van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali (MINUSMA) zijn hiervan voorbeelden.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GVDB) van de Europese Unie is een vast bestanddeel geworden van het Nederlandse veiligheidsbeleid (AIV 2012: 16). Hierin klinken verschillende inmiddels typisch Nederlandse speerpunten door, met name de noodzaak van een 'geïntegreerde benadering' om de verschillende actoren binnen de EU en de NAVO beter te laten samenwerken, de wens de Europese militaire capaciteiten te versterken, net als in NAVO-verband onder meer via *pooling and sharing*. Ook figureert als urgent vraagstuk het versterken van de politieke besluitvorming binnen de EU over snel inzetbare eenheden (de EU-Battlegroups) en het hierbij betrekken van de nationale parlementen (AIV 2015). Verder draagt Nederland bij aan diverse civiele en militaire EU-missies.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid kent tot dusver geen rol van betekenis toe aan de EU buiten het GVDB-domein, met uitzondering van de maritieme veiligheidsstrategie, de Europese defensie-industrie en, in dat verband, de beschikbaarstelling van R&D-gelden voor onderzoek naar het inzetten van capaciteiten voor tweeledig gebruik, ofwel civiel en militair gebruik. Er zijn echter wel raakvlakken ontstaan, zoals dat tussen migratie en grensbewaking en tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheid, bijvoorbeeld in de African Peace Facility. In de Europese Raad van juni 2015 beklemtoonde Nederland opnieuw het belang van een betere en meer systematische Europese defensiesamenwerking en het versterken van partnerschappen met de VN, NAVO, OVSE en Afrikaanse Unie (Kamerstukken II 2014-2015, 21 501-20, nr. 997 d.d. 26 juni 2015).

De ervaringen in Libië, Mali, de Centraal-Afrikaanse Republiek en de crisis in Oekraïne laten zien dat het de lidstaten aan politieke wil ontbreekt om de EU voor crisisbeheersing in te zetten. Ook de gezamenlijke aanpak van de Europese militaire tekorten via *pooling and sharing* van nationale investeringen en de verbreding van de Europese veiligheidsagenda naar beleidsterreinen buiten het GVDB verloopt uiterst moeizaam. In december 2013 riep de Europese Raad de Hoge Vertegenwoordiger op te komen met nieuwe voorstellen voor effectieve samenwerking. Sindsdien zijn de Europese Maritieme Veiligheidsstrategie (juni 2014), een EU Cyber Defence Policy Framework en Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation

aangenomen. Tegelijkertijd gaat het hier om initiatieven die nog in de kinderschoenen staan (CEPS 2015: 5). De strategische uitdagingen in de omgeving van de EU vergen zeker ook aanpassing van het ineffectief gebleken Europese nabuurschapsbeleid (ENB). Het ENB dient gedifferentieerdere relaties met de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika vorm te geven en een bredere gereedschapskist aan instrumenten te hanteren, inclusief capaciteit voor een migratiestrategie en voor een snelle reactiemacht vanuit het GVDB. Op de Europese Raad van juni 2015 is besloten dat de EU verder zal werken aan “een effectief, zichtbaar en resultaatgericht GVDB, de verdere ontwikkeling van zowel civiele als militaire capaciteiten en de versterking van de Europese defensie-industrie” (Kamerstukken II 2014-2015, 21 501-20, nr. 997 d.d. 26 juni 2015).

Sindsdien is door de Hoge Vertegenwoordiger van de EU gewerkt aan een strategische visie voor de rol van de EU in de wereld. Na een uitgebreid consultatieproces is de *Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy* in juni 2016 gepubliceerd (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*). De strategie roept op tot versterking van de defensiesamenwerking in Europa. De presentatie van de *Global Strategy* viel samen met het referendum over het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk. Met een ‘Brexit’ komt het Verenigd Koninkrijk ook ‘buiten’ het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid te staan. Dat compliceert de versterking van de Europese defensiesamenwerking. Met een Brexit lijken de kansen voor een meer Europees, maar minder militair Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid toe te nemen (Palm 2016). Desalniettemin is nog veel ongewis over hoe het Nederlands beleid zich hierin zonder het Verenigd Koninkrijk als vaste partner moet opstellen.

De prioriteiten van de *Global Strategy* worden vertaald naar het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (Drent et al. 2016; Bakker et al. 2016). In het *EU Implementation Plan on Security and Defence* staan voorstellen ter verdieping van de defensiesamenwerking, bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde ‘permanente gestructureerde samenwerking’ (op basis van artikel 42 lid 6 van het Verdrag van Lissabon; zie over – herziening van – het PESCO-mechanisme ook CEPS 2015). Op 30 november 2016 werd het voorstel tot een Europees Defensiefonds bekendgemaakt.

De NAVO is sinds de moeizaam verlopen missies in Afghanistan en vooral de groeiende instabiliteit aan de oost- en zuidflanken van de EU bezig aan een heroriëntatie op ‘harde kerntaken’, zoals de collectieve verdediging van het bondgenootschappelijk gebied, naast mondiaal militair crisisbeheer en veiligheidssamenwerking (Biscop 2015). Dat gaat niet zonder problemen. Immers, de Oekraïne-crisis legde ook de verdeeldheid binnen de NAVO bloot: over het relatieve belang op de langere termijn van de dreiging aan de Oostgrens en de Zuidgrens, over de meest noodzakelijke investeringen in de troepenmacht (flexibele, verplaatsbare troepen of juist een vaste troepenmacht aan de grens), over de haalbaarheid en wenselijkheid van verdere militaire samenwerking en integratie van troepen.<sup>5</sup> Dit zal zich ook manifesteren bij de komende herziening van het Strategisch Concept uit 2010 (‘Active Engagement, Modern Defence’) en de nieuwe *Comprehen-*

*sive Political Guidance*, die de prioriteitstelling formuleert voor de komende cyclus van het planingsproces van de NAVO (Odgaard 2014; Drent, Landman en Zandee 2014; Kamerstukken II 2014-2015, 28 676, nr. 225, d.d. 12.6.2015).

De NAVO-top in Wales (september 2014) onderstreepte het hernieuwde belang van collectieve verdediging (c.q. artikel 5 van het NAVO-verdrag, dat stelt dat een aanval op een van de lidstaten door de overige lidstaten zal worden opgevat als een aanval op alle en dat alle lidstaten zullen samenwerken om de aanval af te weren). Zo werd het Readiness Action Plan (RAP) aangenomen om de inzetbaarheid van bondgenootschappelijke troepen te vergroten. Het behelst een reorganisatie van de NATO Response Force (NRF), waaronder de oprichting van de Very High Readiness Joint Taskforce (VJTF), bestaande uit een zogenoemde flitsmacht van vijfduizend militairen.

Ook committeerden de bondgenoten zich tot het opvoeren van de defensie-uitgaven in de richting van 2 procent van het BNP, werd de NAVO-luchtruimbewaking boven de Baltische staten geïntensiveerd en werden grootschalige militaire oefeningen aan de Oostgrens aangekondigd. Nederland levert samen met Duitsland en Noorwegen grondtroepen voor de VJTF. Samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Estland, Letland, Litouwen en Noorwegen tekende Nederland in 2013 ook een intentieverklaring tot deelname aan het Britse initiatief voor een Joint Expeditionary Force (JEF) om snel op crises te kunnen reageren en niet afhankelijk te hoeven zijn van besluitvorming in alle 28 lidstaten. Bondgenoten kunnen van geval tot geval besluiten om bij te dragen aan de in te zetten modules. Nederland koos ervoor om maritiem bij te dragen met een gezamenlijke Brits-Nederlandse amfibiemacht.

Op de NAVO-top van Warschau (juli 2016) zijn besluiten genomen over de voorwaarts te legeren eenheden in de Baltische Staten, Polen, Roemenië en Bulgarije. Deze 'trend' kan zich komende jaren voortzetten (en gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht hebben), afhankelijk van de ontwikkelingen in de verhouding vs/NAVO-Rusland. Tekenend voor nieuwe bedreigingen van de collectieve veiligheid van de NAVO is verder de *Cyber Defence Pledge* die op de NAVO-top in Warschau (juli 2016) is aangenomen. Daarin werd cyberspace erkend als domein waarin de NAVO zich moet verdedigen, zoals het bondgenootschap zich ook verdedigt ter land, ter zee en in de lucht. Daarmee kan in principe een cyber aanval gelijkgesteld worden aan een aanval met conventionele wapens (en dus ook artikel 5 activeren).

## 5.4 DE VEILIGHEID VAN DE CARIBISCHE DELEN VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

Wanneer gesproken wordt over het Nederlandse defensiebeleid, gaan de gedachten gewoonlijk slechts uit naar dat deel van het Koninkrijk der Nederlanden dat in Europa is gelegen. Die beperking is echter onjuist. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden laat daarover geen twijfel bestaan. De buitenlandse betrekkingen en de defensie zijn die van het gehele Koninkrijk, dus niet alleen van Nederland

c.q. het Europese deel van Nederland. In het beleid inzake internationale veiligheid gaat het om de gehele staat in de volkenrechtelijke betekenis, dus ook om die delen ervan die in het Caribische gebied zijn gelegen.

Dit neemt niet weg dat de buitenlandse betrekkingen en de defensie ten aanzien van de Caribische delen van het Koninkrijk bijzondere kenmerken hebben. Op de eerste plaats zijn er verschillen als gevolg van de geografie. De afstand tot Europa is te groot en de schaal van de betrokken eilanden te klein om militaire activiteiten ginds op dezelfde manier als in het Europese Nederland te organiseren. De artikelen 30 tot en met 33 en 35 van het Statuut regelen de personele, materiële en financiële bijdragen van de landen van het Koninkrijk aan de defensie. Artikel 34 kent aan de Koninkrijksregering de bevoegdheid toe elk gedeelte van het Koninkrijk in staat van oorlog of staat van beleg te verklaren ter handhaving van uit- of inwendige veiligheid, in geval van oorlog of oorlogsgevaar, dan wel in geval van bedreiging of verstoring van de inwendige orde en rust. Deze bepaling kan echter niet worden toegepast. De rijkswet die dit zou moeten regelen, is nimmer tot stand gekomen en een voornemen uit 1994 om hierin orde te brengen<sup>6</sup> wacht nog op uitvoering.

Verder is van belang dat artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag de verplichting tot collectieve zelfverdediging beperkt tot het gebied benoorden de Kreeftskeerkring. De verplichting van de EU-lidstaten tot wederzijdse bijstand ingeval van een gewapende aanval (artikel 42, zevende lid, VEU) strekt zich weliswaar ook uit tot ultraperifere gebieden van de EU ten zuiden van de Kreeftskeerkring, zoals de Franse Antillen, maar geldt niet voor de zogenoemde landen en gebieden overzee, dat wil zeggen die delen van de lidstaten waarvoor het EU-recht ingevolge artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU in beginsel niet van toepassing is.<sup>7</sup> De Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden behoren tot nu toe tot deze laatste categorie, maar de mogelijkheid bestaat – in het bijzonder voor de tot het Nederlandse staatsbestel behorende eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – dat dit in de naaste toekomst zal veranderen. Hoewel de Caribische delen van het Koninkrijk de internationaalrechtelijke bescherming van NAVO en EU missen, is de verdediging in feite wel ingebed in samenwerkingsverbanden met de VS en de beide andere Europese staten met Caribische gebieden, te weten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Kustwachtactiviteiten ter bestrijding van de drugshandel worden onderling afgestemd en de VS hebben krachtens een speciale overeenkomst een luchtmachtsteunpunt op Curaçao.

Naast deze verschillen die voortvloeien uit geografische ligging en uit verdragen zijn er verschillen in de aard van de veiligheidsvraagstukken. Het gaat om een deel van de wereld met een groot aantal, onderling in allerlei opzichten verschillende eilandstaten en -gebieden. De veranderingen in de internationale verhoudingen in het Caribisch gebied zijn in de afgelopen eeuw veroorzaakt door dekolonisatie en

revoluties, niet door oorlogen gericht op gebiedsuitbreiding ten koste van een andere staat. Dit betekent uiteraard niet dat het gebied van eeuwige vrede verzekerd is. Sinds de Argentijns-Britse oorlog om de Falklandeilanden is van tijd tot tijd de vraag onder ogen gezien of Venezuela altijd de soevereiniteit van een primair Europees staatsverband over drie nabije eilanden zal blijven eerbiedigen.<sup>8</sup> Het is niet ondenkbaar dat – net als indertijd in Argentinië – binnenlandse onrust in een buitenlands avontuur overslaat. Van zijn kant zal in geval van ernstige binnenlandse onlusten op een van de eilanden, Venezuela zich uitgedaagd kunnen voelen om de belangen bij de olieraffinage op Curaçao en Aruba militair te beschermen.

Net als in Europa en rond de Middellandse Zee geldt dus ook in dit deel van de wereld dat interne en externe vrede met elkaar verbonden zijn. Agenderen van de samenhang tussen externe en interne vrede wordt echter gecompliceerd, doordat de Koninkrijksregering, behoudens de ‘waarborgfunctie’ en het verzekeren van de naleving van verdragen, geen algemene bevoegdheden heeft in interne aangelegenheden. Waar het gaat om de wezenskenmerken van een vrije en sociaal rechtvaardige samenleving is de gebondenheid van het Koninkrijk aan verdragen desalniettemin van belang. Wanneer de interne vrede wordt ontworcht door duidelijke schendingen van burgerlijke, politieke, economische, sociale of culturele rechten – de onderwerpen van onder meer de grote VN-conventies – zijn de organen van het Koninkrijk verplicht op te komen voor de burgers van elk deel van het Koninkrijk. Dat geldt ook voor andere mogelijke oorzaken van ontworcht van de samenleving, zoals omvangrijke corruptie, drugshandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Ook daarbij zijn verdragsrechtelijke verplichtingen van het gehele Koninkrijk in het geding – maar steeds geldt dat de eigen verantwoordelijkheid van elk der landen voorop moet staan, zowel om staatsrechtelijke redenen als omwille van de politieke cohesie binnen elk der samenlevingen. Een te grote neiging tot inmenging zou zelf weer een bron van spanningen kunnen gaan vormen.

Naar de bijzondere kenmerken en eisen van veiligheidsbeleid in het Caribische gebied is maar weinig onderzoek gedaan. Ivelaw Griffith heeft twintig jaar geleden in een studie voor het Amerikaanse Institute for National Security Studies (een onderdeel van de National Defense University) de eigensoortige veiligheidsproblematiek in het Caribische gebied onderzocht. Het gebied is in staatkundige zin versnipperd en mede daardoor kwetsbaar: ‘traditional concepts of sovereignty cannot cope with torrential transborder flows of narcotics, money, arms, and immigrants’ (Griffith 1996: 19). Naast enkele onopgeloste grensgeschillen, waarvan dat tussen Venezuela en Guyana het belangrijkste is, komen grote risico’s voort uit de ‘geonarcotics’, waarmee Griffith duidt op een multidimensionaal fenomeen met “drug production, consumption-abuse, trafficking, and money-laundering” als voornaamste probleemgebieden en gezamenlijke acties van de Caribische entiteiten als reactie (Griffith 1996: 33). Hij wijst op de noodzaak de stabiliteit van het democratisch bestuur te versterken, in samenhang met bescherming van mensen-



rechten en goed functionerende rechtspraak (p. 69-72). Om te kunnen overleven is onderlinge samenwerking nodig, maar niet voldoende; hulp van buiten – hij noemt daarbij de vs, maar Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland kunnen zich eveneens aangesproken voelen – is daarbij noodzakelijk (p. 73-74). Deze waarnemingen hebben twintig jaar later hun actualiteit niet verloren, maar zouden nu moeten worden aangevuld met het onderwerp migratie, met inbegrip van crimineel misbruik in de vorm van mensenhandel. Bij mensenhandel ziet men net als bij drugshandel begeleidende vormen van criminaliteit (witwassen, corruptie en intimidatie van ambtsdragers).

In de breed opgezette studies van Prevost, Vanden en anderen uit 2014 gaat het ook om het Midden- en Zuid-Amerikaanse continent. In verband met de drugshandel wijzen zij in het bijzonder op een verlies van soevereiniteit in gebieden waar gewapende bendes (*maras*) en grootschalige criminele organisaties de macht hebben overgenomen (Prevost en Vanden 2014: 84). Ook zij bepleiten te zwakke staten van buitenaf te ondersteunen, teneinde de risico's die uitgaan van falende staten en ongecontroleerde gebieden te beperken (p. 187-188). Bovendien kan ook in dit deel van de wereld een situatie ontstaan dat grote groepen mensen als gevolg van burgeroorlogen, pandemieën of klimaatverandering in beweging komen en de broze stabiliteit van de Caribische politieke entiteiten verder onder druk zetten.

Wanneer men de ervaringen van de afgelopen jaren en deze bevindingen van onderzoek naast elkaar legt, valt op dat ze in dezelfde richting wijzen. Veiligheidsbeleid in de versnipperde Caribische omgeving moet in een op stabiliteit gerichte samenwerking gestalte krijgen. De Nederlandse militaire component kan alleen functioneren in een ondersteunende en aanvullende rol naast die van de Caribische staten en andere entiteiten, de vs, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dat Nederlandse aandeel is wel essentieel, gegeven het relatief grote belang van de met Nederland verbonden eilanden in dit deel van de wereld. Versterking van de stabiliserende instituties van de Caribische landen en eilandgebieden in het Koninkrijk zoals rechtspraak, OM en politiek moet hoge prioriteit houden. Een sterkere sociaaleconomische ontwikkeling biedt op den duur het beste tegenwicht tegen het ontstaan van machtsvacua; daarbij kan het ook om ongecontroleerde gebieden in sloppenwijken gaan, of sectoren van de economie zonder effectief toezicht.

De krijgsmacht van het Koninkrijk zal een rol moeten blijven spelen in de maritieme veiligheid. Ook al zijn er op dit moment geen klachten over tekortschieten van de Koninklijke Marine, de capaciteit daarvan staat ook in het Caribische gebied onder druk. Capaciteiten ter bescherming van de *flow security* zullen – gelet op de risico's verbonden aan misbruik van vitale aanvoerroutes – ook uit het oogpunt van veiligheid in de Caribische delen van het Koninkrijk aandacht verdienen.

## 5.5 ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE

Het defensiebeleid wordt nadrukkelijk geconfronteerd met de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie. Als gevolg van de convergentie van ‘oude’ en ‘nieuwe’ veiligheidsdreigingen, in combinatie met de toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid, manifesteren de negatieve gevolgen van globalisering zich naast traditionele geopolitieke dreigingen. Complexe mondiale vraagstukken, zoals klimaatverandering, migratie en de afbrokkelende liberale op wetten en overeenkomsten gebaseerde internationale orde, vragen om aandacht. Dat geldt ook voor de groeiende rivaliteit tussen (groepen) staten over onder meer invloedssferen, open ruimtes (de zee, het luchtruim en de ruimte), schaarse hulpbronnen (onder meer water, energie en grondstoffen) en markten. Niet-statelijke tegenstanders hebben geprofiteerd van de globalisering en zijn steeds belangrijker spelers geworden. Veiligheid is niet langer primair territoriaal of statisch, maar verplaatst zich binnen en tussen netwerken, fysiek en digitaal. Er wordt dan ook veel onderzoek gedaan naar de invloed van deze ontwikkelingen op de toekomstige inzet van krijgsmachten. Zo ontwikkelt de NAVO toekomstscenario's voor onder meer het gebruik en het ontzeggen van toegang van gebieden, grootschalige rampen als gevolg van klimaatverandering, massavernietigingswapens en cyberdreigingen (vraaggesprek ACT NAVO, februari 2015).

Welke ontwikkelingen en strategische trends zullen naar verwachting de veiligheidssituatie van Nederland en Europa in het komende decennium bepalen? Een eerste beeld kan worden verkregen uit de analyses door verscheidene denktanks (onder meer Centre for European Policy Studies, Instituut Clingendael, The Hague Centre for Strategic Studies, Institut des Relations Internationales et Stratégiques, European Institute for Security Studies, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund).

### *De oostelijke flank van de EU*

De staten in de oostelijke flank van de EU staan hoog op de lijst van haarden van toekomstige instabiliteit en conflict, vanwege hun zwakke instellingen, eenzijdig ontwikkelde economieën, corrupte politieke elites, etnisch gevarieerde bevolkingssamenstelling en moeizame leiderschapswisselingen. Deze staten zullen naar verwachting meer worden blootgesteld aan de ontwrichtende invloed van Rusland. Volksoptstanden als de Rozenrevolutie in Georgië in 2003, de Oranjerevolutie in Oekraïne in 2004, de gemankeerde Tulpenrevolutie in Kirgizië in 2005 en de Arabische Lente hebben de Russische vrees aangewakkerd voor toenemende politieke ‘besmetting’ vanuit de westerse wereld. Sinds de oorlog met Georgië (2008) oriënteert de Russische Federatie zich steeds meer op eigen, multilaterale instellingen als de Euraziatische Unie en de Collectieve Veiligheid Verdragsorganisatie. Hiermee eist het land het strategisch leiderschap op in de Centraal-Aziatische

regio (Freedman 2014: 18; Persson en Pallin 2014: 30-31). De Russische annexatie van de Krim in maart 2014 illustreert dat harde, militaire confrontaties niet verdwenen zijn, ook niet in het huidige tijdperk van globalisering, toenemende onderlinge afhankelijkheden en indirecte machtsdruk (Freedman 2014: 8; Granholm et al. 2014; Rood et al. 2015: 8). Er is veel discussie onder experts over de vraag of met het Russische optreden in Georgië en op de Krim – onder meer via een combinatie van diplomatieke dwang, propaganda en interventies door speciale troepen en lokale activisten – een tijdperk is aangebroken van minder inter-state-lijk vertrouwen met hybride dreigingen en oorlogsvoering (Hoffman 2009; Freedman 2014: 20; Granholm en Malminen 2014: 10). Ook is er discussie over de militaire en economische slagkracht van Rusland op de langere termijn. Maar er bestaat weinig twijfel meer dat ‘Oekraïne’ een waarschuwingssignaal vormt.

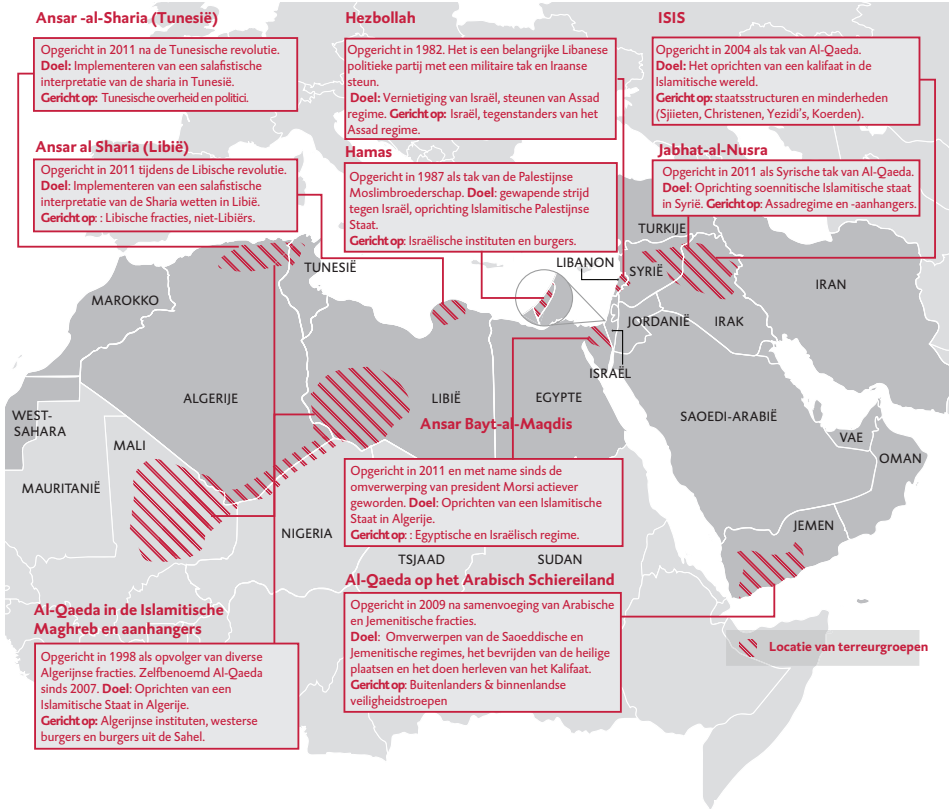
### ***De zuid- en oostflank van de EU***

De instabiliteit en het conflictpotentieel aan de zuid- en oostflank van de EU zal de komende jaren aanhouden. Nu de volksopstanden van de Arabische Lente van 2011 zijn omgeslagen in grootschalige destabilisering en vluchtelingen crises, beleeft de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) turbulente tijden. Europa ervaart hiervan de gevolgen in de vorm van een toestroom van vluchtelingen en irreguliere migranten, waardoor de sociale en politieke spanningen binnen en tussen de EU-lidstaten fors oplopen. De instabiliteit aan de zuidgrens lijkt voorlopig aan te houden. Met uitzondering van Oman en Marokko is in alle MENA-landen sprake van een verslechtering van de mensenrechten en het bestuur onder druk van economische schokken en aanwakkerend terrorisme. Het zuiden van Algerije, Libië, de Egyptische Sinai, delen van Noord-Irak en Syrië en Jemen kampen met acute veiligheidsproblemen, doordat het centrale gezag geheel of gedeeltelijk ontbreekt, en terroristische en criminele netwerken in het vacuüm zijn gestapt. De burgeroorlog in Libië voedt het terrorisme, de drugshandel en de mensensmokkel en destabiliseert de mondiale oliemarkt. Het dodental van de burgeroorlog in Syrië is opgelopen tot in de honderdduizenden en zal de economie van het land vermoedelijk met enkele decennia in de tijd terugwerpen. De toestroom van Syrische vluchtelingen naar buurland Libanon vergroot bovendien het risico op interne opstanden in dat land.

De Sahellanden en de Hoorn van Afrika (Senegal, Gambia, Mauritanië, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tsjaad, Soedan, Ethiopië, Eritrea, Somalië en Djibouti) vormen een regio van toenemende instabiliteit, zie de figuren 5.3 en 5.4. De kwetsbaarheid zoals weergegeven in figuur 5.4 (State Fragility Index (SFI)) is in oplopende kleursterkte aangegeven. Deze landen worden gekenmerkt door snelle bevolkingsgroei en worden geteisterd door cycli van herhaald geweld en zwak bestuur. De strijd sleept zich hier voort, de gewelddadige criminaliteit blijft hoog en de ontwikkeling stagneert. Arbeidsmigratie en vluchtelingenstromen zijn het gevolg. Allerlei vormen van geweld zijn er ook steeds vaker met elkaar verbonden.

Lokale politieke bewegingen worden bijvoorbeeld gefinancierd met geld uit criminele activiteiten of door internationale terroristische bewegingen die zich bij hen aansluiten. Lokale politieke grieven, sociale en economische achterstand en toeneemende droogte door klimaatverandering vergroten het potentieel voor nieuwe gewelddadige conflicten, terrorisme en vluchtelingencrises.

**Figuur 5.3** Terroristische groepen in Midden-Oosten en Noord-Afrika



Bron: Missiroli et al. 2014: 58

**Figuur 5.4 Kwetsbaarheid van landen in Midden-Oosten en Noord-Afrika**

Countries	SFi score	Political turmoil	Economic and social issues	Fuel export dependency	Religious and ethnic tensions
Iraq	20	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Yemen	17	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Libya	15	Dark Red	Dark Red	Light Red	Dark Red
Syria	11	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red
Pal. Territories	N/A	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red
Mali	19	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Algeria	15	Light Red	Light Red	Dark Red	Light Red
Egypt	11	Light Red	Dark Red	White	Light Red
Iran	12	Light Red	Light Red	Dark Red	Light Red
Bahrain	9	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red
Jordan	7	Light Red	Light Red	White	Light Red
Tunisia	5	Light Red	Light Red	White	Light Red
Morocco	7	Light Red	Light Red	White	Light Red
Israel	8	White	White	White	Dark Red
Saudi Arabia	9	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red
Lebanon	5	Light Red	Light Red	White	Light Red
Turkey	7	Light Red	Light Red	White	Light Red
Oman	5	White	White	Light Red	Light Red
Kuwait	4	White	White	Light Red	Light Red
Qatar	4	White	White	White	Light Red
UAE	3	White	White	White	Light Red

\* SFi score is een index die de kwetsbaarheid van landen meet.

Bron: HCSS 2014: 198

### **Azie en Zuid- en Centraal-Amerika**

De economische en politieke betekenis van landen als China, Indonesië, India, Brazilië en Mexico zal verder toenemen. Dit zal zich naar verwachting vertalen in meer handelspolitieke spanningen, rivaliteit over de toegang tot grondstoffen en transportroutes en uitbreiding van het militaire machtspotentieel. Ook de internationale architectuur onder VN-auspiciën zal verder onder druk komen te staan. Positief is dat deze inmiddels vrijwel alle maatschappelijke domeinen dekt (domeinen die overigens ook door andere internationale organisaties worden gedekt): vrede en veiligheid, mensenrechten, economie en handel, ontwikkeling en meer recentelijk ook het beheer van de oceanen, het Arctische gebied, het luchtruim en de ruimte (SWP en GMF 2013:12; Missiroli et al. 2014; Anthony 2014: 5; HCSS 2014).

### ***Kernwapens en andere massavernietigingswapens***

Het ligt in de lijn der verwachting dat deze machtsverschuivingen en de fragmentatie van macht naar niet-statelijke spelers zich de komende jaren verder zal manifesteren in een groeiende proliferatie en dreiging van kernwapens en andere massavernietigingswapens. Het ontbreekt aan mondiaal toezicht op de veilige opslag van kernmateriaal en aan robuuste multilaterale kaders voor het verminderen van de voorraden kernwapens, ondanks eerdere pogingen hiertoe onder leiding van de vs. Inmiddels zijn de meeste kernmogendheden bezig aan een vernieuwing van hun arsenaal. Van het Russische defensiebudget, dat sinds 2007 met ruim 50 procent is gestegen, wordt een derde besteed aan kernwapens. Ook China, Pakistan en Noord-Korea breiden hun arsenaal uit, en de vs investeert in een moderniseringsprogramma (*Economist* 2015, 7 maart). Op dit moment beschikken 25 landen over kernmateriaal dat ook voor kernwapens kan worden ingezet (Missiroli et al. 2014: 34). De risico's van verdere verspreiding van kernwapens 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 een beperkt aantal landen over kernwapens beschikte. Ook niet te onderschatten zijn de kwesties rond onderhoud, bewaking en beveiliging, en het up-to-date houden van de beveiligingssystemen.

### ***Samenwerking en bondgenootschappelijkheid***

De ontwikkelingen in de veiligheidssituatie roepen ook vragen op over de toekomst van de bondgenootschappelijkheid. De Clingendael Monitor 2016 *Grootmachten en mondiale stabiliteit* (samen met het hierna genoemde HCSS 2016 *The Wheel of Fortune* onderdeel van de Strategische monitor van de Nederlandse overheid) richt zich vooral op vormen van samenwerking en conflict tussen de grote mogendheden (waaronder de EU). Belangrijkste conclusies: samenwerking en conflict sluiten elkaar niet uit; er zijn veel vormen van ad-hocsamenwerking (geen blokvorming); de relatie vs-China wordt steeds belangrijker, maar is anders van aard (namelijk minder op vertrouwen gebaseerd) en daardoor minder stabiel dan de relatie vs-EU; relaties tussen de grote mogendheden worden minder voorspelbaar; de internationale orde wordt minder liberaal. De Strategische Monitor 2016 van HCSS (*The Wheel of Fortune*) analyseert patronen van coöperatie en conflict in de internationale betrekkingen tussen zowel statelijke als niet-statelijke actoren. Belangrijke observaties zijn: vormen van samenwerking nemen af; de assertiviteit van grootmachten met betrekking tot hun directe eigenbelang neemt toe; het aantal grote conflicten met veel slachtoffers neemt toe; klassieke interstatelijke crises zijn terug; maar tegenover negatieve ontwikkelingen staan ook positieve trends/bronnen van veiligheid (wereldwijd zijn mensen beter geschoold, gevoed, gezonder en toleranter).

De vaststelling kan luiden dat niet alleen de veiligheidssituatie waarin Nederland en Europa zich bevinden, veranderd is, maar dat ook de samenwerkingsmogelijkheden met andere landen in beweging zijn. De stabiliteit van de bondgenootschappelijke relaties zal door de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en onder de koers van het presidentschap van Trump van de Verenigde Staten minder voorspelbaar zijn. Het samengaan van conflicten met landen waar ook handelsbetrekkingen mee worden onderhouden, zal eerder meer dan minder vaak voorkomen, terwijl de verscheidenheid aan partners en vormen van partnership met wie in geval van dreiging of conflict wordt opgetreden toeneemt. Binnen die situatie moet het Nederlandse (nationale en internationale) veiligheidsbeleid worden overdacht – en dient in het bijzonder de positie van de krijgsmacht te worden heroverwogen.

## 5.6 VERANDERINGEN IN OORLOGSVOERING

Op de vraag op welke toekomstige conflicten en wijze van inzet krijgsmachten zich dienen voor te bereiden is geen definitief antwoord mogelijk – de wereld verandert doorlopend. Er zijn echter wel dominante trends te onderscheiden.

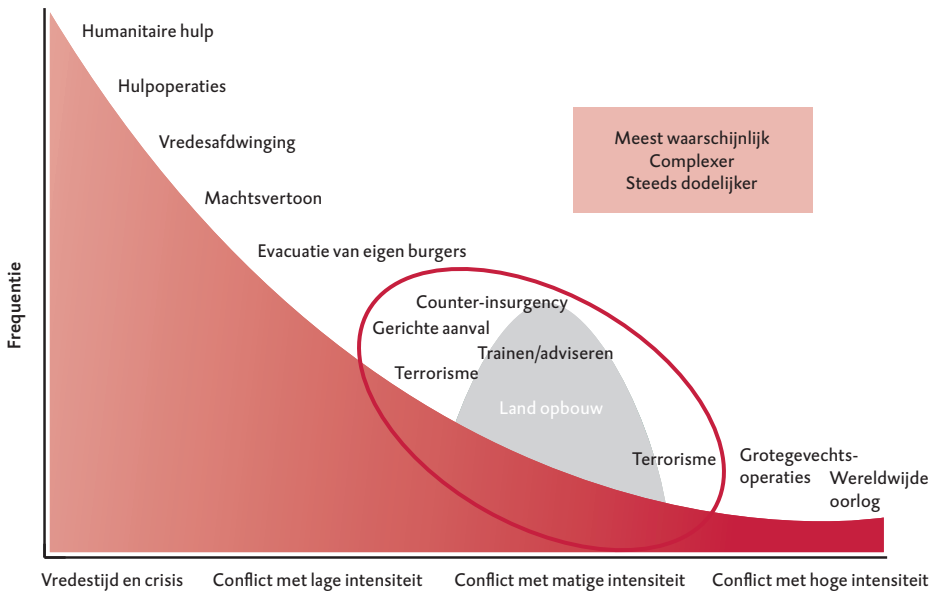
De aandacht voor hybride oorlogvoering is sterk toegenomen als gevolg van het Russische optreden op de Krim en in Oost-Oekraïne. Het ontkennen van militaire betrokkenheid (zoals de zogenoemde ‘oorlogen bij volmacht’) en het gebruiken van niet-militaire middelen (zoals propaganda, destabilisering van de publieke discussie door de verspreiding van nepnieuws en reputatiebeschadiging van personen en autoriteiten, cyberoorlogvoering – waaronder hacken en de inzet van ‘trollen’ op sociale media –, economische druk) kenmerkten daar de Russische aanpak (CSIS 2016; zie ook House of Commons Defence Committee 2016).

Hybride oorlogvoering is een gemeenschappelijke noemer voor de inzet van een veelheid aan militaire en niet-militaire middelen (zie figuur 5.5). Het is geen geheel nieuwe vorm van oorlogvoering. Ze biedt staten – en niet-statelijke actoren – diverse mogelijkheden om in de huidige veiligheidssituatie invloed uit te oefenen zonder grootschalige militaire confrontaties aan te gaan. Hoewel grootschalige militaire conflicten niet zijn uit te sluiten, lijken hybride vormen van conflict en oorlogvoering waarschijnlijker. De inzet van niet-traditionele middelen – niet noodzakelijk gericht op de militaire macht van een opponent – kan zeer ontregelend werken en verandert de traditionele operationele uitgangspunten fundamenteel (Van Haaster en Roorda 2016).

Oorlogvoering in stedelijke omgevingen figureert eveneens als een toekomstig inzetperspectief. Dit is een logisch gevolg van de verwachting dat over twintig jaar de meerderheid van de wereldbevolking in zogenoemde megasteden zal wonen. Dit stelt specifieke eisen aan militair optreden, met de inzet van technologisch

hoogwaardige, tactische capaciteiten als uitgangspunt. Een andere dominante trend betreft de verwachting dat als gevolg van klimaatverandering een veelvuldiger beroep op krijgsmachten zal worden gedaan bij de bestrijding van de gevolgen van natuurrampen, in eigen land en daarbuiten.

**Figuur 5.5** Verschillen in conflictbetrokkenheid en oorlogvoering



Bron: Hoffman 2009

Verder zullen technologische ontwikkelingen de operationele omgeving en de inzet van de krijgsmacht beïnvloeden – (zie figuur 5.5) (Ministry of Defence 2014; U.S. Marine Corps 2015). Daarbij gaat het onder meer om nieuwe mogelijkheden op het terrein van communicatie (met, mits goed afgestemd, steeds grotere verwevenheid als gevolg), waarneming, precisie (gerichte inzet) en autonomie en automatisering (van wapensystemen). Deze zullen krijgsmachten waarschijnlijk tot voordeel strekken, maar tegelijkertijd – in de handen van statelijke en niet-statale tegenstanders – onvermijdelijk ook leiden tot meer kwetsbaarheid van samenlevingen, in het bijzonder van kritische infrastructuur. Hierbij kan het ook gaan om (civiele) capaciteiten in de ruimte, in de vorm van satellieten. Militaire superioriteit wordt uitdagender en duurder als gevolg van de toenemende snelheid waarmee technologieën worden ontwikkeld en verspreid. Elektronische oorlogvoering vormt hiervan een voorbeeld. Adequate toegang tot het informatiedomein – door het vergaren, analyseren en gebruiken van (big) data, zie het WRR-rapport *Big Data in een vrije en veilige samenleving* (2016) – zal een kritische succesfactor worden bij militair optreden. Omarming van deze technologische



vernieuwingen is voor de toekomstbestendigheid van krijgsmachten van vitaal belang, of het nu gaat om het afschrikken van (potentiële) tegenstanders, het verkrijgen en behouden van de overhand in (gewapende) conflicten en het zo veel mogelijk verminderen van de eigen kwetsbaarheid.

Of hierbij, zoals verondersteld in de jaren negentig, sprake zal zijn van een grote militaire omwenteling valt te bezien. Met de verschuiving van grootschalig conventioneel (klassiek) optreden naar hoofdzakelijk irreguliere en asymmetrische oorlogvoering is de veronderstelling dat klinkende en snelle overwinningen binnen handbereik zouden komen, in elk geval niet bewaarheid. Naast de impact van technologische ontwikkelingen wordt intussen veel sterker dan voorheen het belang van de maatschappelijke ontwikkeling en de noodzaak van het daadwerkelijk begrijpen van de veiligheidssituatie onderkend. Het vermogen om op te treden in een complexe veiligheidssituatie vereist in de eerste plaats kennis en begrip van lokale omstandigheden en achterliggende oorzaken van conflicten, zowel bij de voorbereiding als de feitelijke inzet.

## 5.7 BETEKENIS VOOR DE HOOFDTAKEN VAN HET DEFENSIEBELEID

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het defensiebeleid? Als uitgangspunt om deze vraag te beantwoorden kunnen de drie hoofdtaken dienen:

1. de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk;
2. de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Wat is de betekenis van de veranderde veiligheidssituatie voor de vervulling van deze drie taken? Politieke keuzes bepalen het veiligheidsbeleid. De inzet van de krijgsmacht ligt niet vast, maar volgt politieke wilsbesluiten. Desalniettemin berust defensiebeleid op een aantal constanten die de veiligheidspolitieke relevantie van de krijgsmacht mede bepalen.

Ten eerste gaat het niet alleen om eigen Nederlandse keuzes en belangen. Bondgenoten en partners verwachten Nederlandse bijdragen. Ze rekenen ook op de kleinere landen (Archer, Bailes en Wivel 2014; Lindley-French en Tjepkema 2010). Ten tweede heeft Nederland aangegeven ook in de toekomst te willen blijven beschikken over een hoogwaardige, expeditieaire krijgsmacht, conform de uitgangspunten van *In het belang van Nederland* (2013). Dit was de overweging om in de Miljoenennota van 2014 zo'n 0,5 miljard euro toe te voegen aan de Defensiebegroting.

Deze politieke keuze weerspiegelt de continuïteit sinds de Prioriteitennota van 1993 (*Een andere wereld, een andere defensie*) om de krijgsmacht in te zetten als instrument voor het leveren van relevante Nederlandse bijdragen aan stabiliseringsoperaties. Deze keuze past ook naadloos in het huidige tijdsgewricht, met zijn sterke accent op de effecten van de instabiliteit rondom Europa op de eigen veiligheid. De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied is ‘terug’ van weggeweest als betekenisvolle taak van de krijgsmacht. Tegelijkertijd zal die verdedigingstaak primair bestaan uit het leveren van een relevante bijdrage aan de bondgenootschappelijke verdediging. Er is immers geen sprake van een grootschalige, conventionele dreiging tegen het Nederlands grondgebied.

De Nederlandse bijdrage aan de coalitie tegen DA’ESH onder leiding van de VS illustreert een tweede constante in het Nederlandse veiligheidsbeleid: het bijdragen aan vrede-afdwingende intensieve operaties onder Amerikaanse leiding, al dan niet in NAVO-verband. In het licht van de Russische agressie in Oost-Europa weegt de relatie met de VS nog zwaarder dan voor 2014. De overweging dat Nederlandse bijdragen aan vrede-afdwingende intensieve operaties deuren openen (en geopend houden) in Washington – en in de grote Europese hoofdsteden – is onverminderd actueel. Dat schept voor Nederland mogelijkheden om invloed uit te oefenen (De Wijk 2014; Korteweg 2011; Lindley-French en Tjepkema 2010).

De mogelijkheid om bij te dragen aan zowel stabiliserings- als intensieve vrede-afdwingende operaties is ook een afspiegeling van het Nederlandse politieke spectrum, met Europeanen en Atlantici (die overigens verspreid door de politieke partijen zijn aan te treffen) en hun bijbehorende voorkeuren voor operaties hoog of lager in het geweldsspectrum (Korteweg 2011). Wisselende coalities beschikken aldus over een keuzemenu, waarbij partijen elkaar missies kunnen ‘gunnen’. Zo was er weliswaar brede politieke steun voor de Nederlandse inzet in Irak, maar de politieke discussie over de vraag of deze inzet kon worden uitgebreid naar Syrië onderstreept dat legitimiteit en maatschappelijk draagvlak geen vaststaand gegeven zijn. Politiek en samenleving zijn niet a priori tegen het gebruik van geweld, maar de afkeer van regelrechte ‘oorlogvoering’ is in Nederland diepgeworteld (Lindley-French en Tjepkema 2010).

Het Toetsingskader voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties illustreert de omzichtigheid waarmee de politiek opereert. De politieke risico’s zijn dan ook niet gering, zoals de val van het kabinet-Balkenende IV in 2010 heeft bewezen. Kabinet en parlement onderhouden dan ook intensief contact over de Nederlandse bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, voorafgaand aan de besluitvorming, gedurende en sinds enkele jaren in voorkomend geval ook na de beëindiging van een missie. Vijf jaar na het einde van een missie kan het kabinet besluiten om een missie na de reguliere eindevaluatie nogmaals te evalueren (Tweede Kamer, 2011-2012, 29 521, nr. 191). Verder worden hoge eisen gesteld aan de

wijze van optreden en aan de samenstelling van Nederlandse militaire bijdragen. Voorbeelden zijn het beschermen van de burgerbevolking of het verzekeren van de nodige bescherming van uitgezonden militairen.

#### 5.6.1 BETEKENIS VOOR DE EERSTE HOOFDTAAK

De veranderende veiligheidssituatie en het beroep op de krijgsmacht geven een specifieke invulling en betekenis aan de grondwettelijke taken. Onder de eerste hoofdtak, de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, uiteraard met inbegrip van de Caribische delen van het Koninkrijk, moet ingevolge verdragsverplichtingen naast de verdediging van het eigen grondgebied ook het bondgenootschappelijk grondgebied worden begrepen. Dit heeft sterk aan betekenis gewonnen met het afscheid van Rusland als coöperatieve veiligheidspartner. De wederzijdse bijstandsclausule, vastgelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag, wordt de komende jaren in het kader van het Readiness Action Plan kracht bijgezet in de vorm van meer oefeningen, meer aanwezigheid via roterende eenheden, luchtverkenning en handhaving aan de oostgrenzen van het Bondgenootschap (zie de NATO Wales Summit Declaration, 5 september 2014). Dit wordt aangevuld met meer en zwaardere vuurkracht (besluit Top van Warschau 2016).

De toegenomen instabiliteit in Oost-Europa heeft de aandacht opnieuw gevestigd op het belang van ‘traditionele’ conventionele capaciteiten, die vereist zijn voor geloofwaardige afschrikking (Casteleijn 2015). In dat kader hecht de NAVO sterk aan Nederlandse militaire capaciteiten zoals F-35 jachtvliegtuigen en onderzeeboten en de Nederlandse bijdrage aan ballistische raketafweer, met luchtverdedigingsfregatten. Hierbij is overigens geen sprake van terugkeer naar de Koude Oorlog en naar de statische defensiestrategie van die periode. Militair optreden van nu vergt een dynamische aanpak door mobiliteit en snelle inzetbaarheid van eenheden, met vanaf 2016 de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) als speerpunt.

De NAVO houdt rekening met een veelheid aan scenario's, met – vanwege het Russische optreden op de Krim, in Oost-Oekraïne en jegens de Baltische staten – bijzondere aandacht voor hybride oorlogsvoering. Dat vraagt om specifieke capaciteiten op het terrein van *cyber* oorlogsvoering, speciale eenheden en inlichtingenvergarings- en verwerkingscapaciteit. Overigens heeft hybride oorlogvoering ook in EU-verband de aandacht. Daar ligt het accent op de gecombineerde inzet van alle beschikbare instrumenten, civiel en militair, in nauwe samenwerking met de NAVO.

Van groot belang is hier ook de discussie over wat wel A2/AD wordt genoemd: Anti Access and Area Denial. Met A2/AD wapensystemen zoals ballistische raketten of via verstoringen van communicatie kan partijen de operationele toegang tot een gebied onmogelijk worden gemaakt, zowel op land als ter zee. Zowel Rusland (bij Kalinigrad en gedurende de interventie in Syrië) als China (zuidelijke en ooste-

lijke Chinese Zee) heeft dergelijke gebieden gecreëerd. Dat belemmert niet alleen het optreden van de NAVO in conflictsituaties, maar ook de bescherming van bijvoorbeeld aanvoerroutes op zee en grijpt aldus in op de *flow security*.

In het licht van deze eerste hoofdtak verdienen de volgende aandachtsvelden en daaruit volgende opdrachten specifieke aandacht:

### ***Bondgenootschappelijkheid NAVO en EU***

De annexatie van de Krim, de Russische inmenging in Oekraïne en diverse Russische uitingen in woord en geschrift maken duidelijk dat de internationale rechtsorde in Europa onder druk staat. Afschrikking en collectieve verdediging hebben een hernieuwde betekenis gekregen. Ze nopen tot het verhogen van de paraatheid van de NAVO en het nakomen van de afspraken in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) om de defensie-inspanningen van de NAVO-landen te vergroten.

De bescherming van Estland, Letland en Litouwen, voormalige Sovjetrepublieken maar nu lidstaten van de NAVO, is kwetsbaar en vraagt speciale aandacht (Rand 2016). Nederland neemt hierin zijn aandeel, onder meer via deelname aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) en *Baltic Air Policing*. Dit vraagt om aanvullende financiële inspanningen, op korte termijn ter versterking van het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht en op langere termijn ter versterking van het Europese militaire handelingsvermogen. Bijdragen aan het oplossen van Europese militaire tekorten bestaan niet altijd noodzakelijk uit extra investeringen in mensen en materieel. Ook intensievere samenwerking is een mogelijkheid, een terrein waarop Nederland overigens al goed te boek staat (McKinsey en Company 2010).

### ***Bescherming van de vitale infrastructuur***

Nederland en zijn inwoners functioneren bij de gratie van vitale infrastructuur. Overheid en bedrijfsleven werken dan ook nauw samen om de vitale infrastructuur van Nederland te beschermen tegen ontwrichting door rampen, aanslagen, technische storingen en sabotage. In 2014 is op basis van de economische, fysieke en sociaal-maatschappelijke impact en cascadegevolgen beoordeeld (herijkt) wat de vitale infrastructuur is voor onze samenleving, met als oogmerk om weerbaarheidsverhogende instrumenten en schaarse middelen zo efficiënt en gericht mogelijk in te zetten. Mede tegen deze achtergrond zetten het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Defensie de komende periode het programma Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) voort, zodat een structureel partnerschap ontstaat op het terrein van crisisbeheersing tussen civiele partijen, zoals de politie, en de krijgsmacht.

### **Terrorismebestrijding**

In aanvulling op eerder genomen maatregelen heeft de bestrijding van jihadisme prioriteit, zowel in Nederland als bij de bron. In Nederland is de NCTV – die deel uitmaakt van het ministerie van Veiligheid en Justitie – belast met het Integrale Actieprogramma Aanpak Jihadisme, dat in augustus 2014 van start is gegaan. Op Europees niveau is eveneens een contra-terrorisestrategie ontwikkeld. Zwaartepunten zijn de aanpak van jihadismestrijders en van de financiering van terrorisme, en samenwerking met strategische partners, in het bijzonder in de Golf-regio. Met initiatieven op bilateraal, EU- en VN-niveau richt Nederland zich op het wegnemen van voedingsbodems voor terrorisme. Nederland ondersteunt via het International Institute for Justice and the Rule of Law (IIJ) justitiële capaciteitsopbouw in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de NCTV, AIVD en MIVD spelen een cruciale rol bij terrorismebestrijding. Zij hebben hiervoor in februari 2015 aanvullende middelen ontvangen.

### **Flow security: energie, handel, grondstoffen en cyber**

De wereld is sterk verweven geraakt. Nederland behoort tot de meest open economieën ter wereld. Veiligheid is niet langer plaatsgebonden, maar in belangrijke mate afhankelijk van ongehinderde handelsstromen, onbelemmerde beschikbaarheid van energie en grondstoffen en een open, vrij en veilig internet. Nederland dient zich actief in te blijven zetten voor de totstandkoming van evenwichtige, ook voor ontwikkelingslanden profijtelijke wereldwijde handelsregels en standaarden, via de WTO en de overeenkomsten, zoals de Transatlantic Trade and Investment Partnership. Wat betreft energie dient Nederland zich in de EU hard te maken voor vermindering van de EU-gasafhankelijkheid van Rusland (AIV 2014).

Cyberveiligheid is van cruciaal belang voor de Nederlandse welvaart en veiligheid (zie ook WRR (2015) *De publieke kern van het internet*). Nederland heeft de afgelopen jaren gewerkt aan versterkte weerbaarheid tegen statelijke en niet-statale criminele activiteiten met behulp van een Nationale Cybersecurity Strategie (2011, 2013) en het Nationaal Cyber Security Centrum. Overheid, bedrijfsleven, instellingen en burgers zullen zich hiervoor moeten blijven inspannen. De krijgsmacht zal naast defensieve cybercapaciteiten (bescherming van eigen netwerken, systemen en informatie) ook de offensieve cybercapaciteiten moeten versterken (digitale middelen die tot doel hebben het handelen van de tegenstander te beïnvloeden of onmogelijk te maken). In internationaal verband kan Nederland zich inzetten voor internationale samenwerking en internationale regels. De organisatie van de Global Conference on Cyberspace (april 2015) weerspiegelt die ambitie om een proactieve, agenderende rol te spelen.

De Nederlandse krijgsmacht borgt *flow security* ook door de inzet van de marine voor piraterijbestrijding en de beveiliging van zeevaartroutes (daarnaast is er private bewaking). Dit is een terrein waar de bovengenoemde A2/AD-discussie, die

operaties onmogelijk kan maken, met name de handelsbelangen en distributiekanalen van Nederland kan treffen. Innovatie, slagvaardigheid en met name ook training en oefening op deze nieuwe verschijnselen in conflictsituaties zijn geboden.

### 5.6.2 BETEKENIS VOOR DE TWEDE HOOFDTAAK

Zoals de eerdere hoofdstukken lieten zien, was er met name veel discussie over de tweede hoofdtaak van de krijgsmacht, de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Desalniettemin blijft die taak voor de voorzienbare toekomst onverminderd relevant – op zichzelf, en als verlengd nationaal belang (WRR (2010) *Aan het buitenland gehecht*). Grootschalige interventies en de vorming van de natiestaat zijn als gevolg van negatieve ervaringen in Irak en Afghanistan weliswaar minder waarschijnlijk geworden, maar de toegenomen instabiliteit in Noord-Afrika en andere delen van Afrika en het Midden-Oosten vraagt om actieve betrokkenheid, vooral van Europese zijde. Met name in Afrika zal grote behoefte bestaan aan stabiliserings- en vredesmissies, met een geïntegreerde benadering van de gecompliceerde, moeilijk aan te pakken intrastatelijke conflicten in deze regio als wenselijk uitgangspunt (Clingendael Strategische Monitor 2014). In dat kader zal naar verwachting ook herhaaldelijk een beroep worden gedaan op Nederland, waarbij de krijgsmacht op verschillende wijzen kan worden ingezet als onderdeel van een geïntegreerde Nederlandse bijdrage. Hierbij kan het gaan om vredesoperaties, met een breed mandaat, inclusief de mogelijkheid om geweld te gebruiken, veelal onder leiding van de VN. Minusma is het meest recente voorbeeld hiervan. Kleinschaligere activiteiten op het terrein van training en advies van krijgsmachten en politie in fragiele staten behoren eveneens tot de reguliere inzetmogelijkheden. Hierbij heeft de EU het afgelopen decennium het voortouw genomen. De verwachting is dat de Unie ook buiten het traditionele GBDB-domein, onder meer in het kader van het Europese Nabuurschapsprogramma, de Mediterrane Unie en het Khartoem-initiatief, veiligheidsgerelateerde activiteiten zal ontplooiën.

Hierbij gaat het om inspanningen waarbij de krijgsmacht in de pre- of post-conflictfase preventief wordt ingezet. Specifiek aandachtspunt bij de inzet van de krijgsmacht in het kader van de tweede hoofdtaak is de gewenste duur van de Nederlandse betrokkenheid bij het terugdringen van instabiliteit. Het kabinet onderkent dit en spreekt van de lange adem die de aanpak van de onderliggende oorzaken van instabiliteit vereist. Wat betreft de specifieke militaire vereiste capaciteiten kan de Minusma-missie in Mali als voorbeeld dienen. De behoeften betreffen met name inlichtingen (vergaring en verwerking), speciale eenheden, vuurkracht (in het kader van de gewenste escalatiedominantie, in dit geval met gevechtshelikopters) en mobiliteit (transporthelikopters). De inzet van eenheden op afstand en onder moeilijke omstandigheden (qua terrein, klimaat en bereikbaarheid) stelt bovendien hoge eisen aan logistiek en ondersteuning.

In het licht van de tweede hoofdtak verdienen de volgende opdrachten specifieke aandacht:

### **Preventie**

Voorkomen is beter dan genezen, juist als het gaat om crises en conflicten. In de IVS is gewezen op het belang van vroegtijdige waarschuwing en actie. Dit berust in de eerste plaats op het tijdig voorhanden zijn van voldoende informatie. Inmiddels komt extra informatie beschikbaar via de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, via door Nederland ondersteunde ngo's en internationale organisaties. Het vermogen om op vroege signalen te reageren – zelfstandig; met of via statelijke en niet-statelijke partners; of via internationale organisaties – is echter nog altijd zeer beperkt. Ook internationaal is versterking van de tijdige waarschuwingcapaciteit geboden. De EU en de NAVO bleken in staat om antwoorden te formuleren op de Oekraïne-crisis, maar hebben, net als de afzonderlijke lidstaten, de vroege signalen genegeerd of onderschat. Bij het versterken van preventiecapaciteit gaat het dus ook om het agenderen van gesignaleerde dreigingen, binnen internationale organisaties en bij de lidstaten. Hiervoor zijn (aanvullende) mechanismen nodig. De eerste stap is het ontwikkelen van preventiebeleid, waarin de concrete mogelijkheden voor conflictpreventie, nationaal en multilateraal, worden uitgewerkt.

### **Fragiliteit: de aanpak van instabiliteit bij de bron**

Fragiliteit is een van de belangrijkste oorzaken van instabiliteit. Nederland heeft in een reeks van crisisbeheersingsoperaties, geflankeerd door diplomatieke en hulp-inspanningen, uitvoering gegeven aan 3D-beleid, fragielestatenbeleid en aanzetten tot een geïntegreerde benadering. Er is daarbij kennis en kunde opgebouwd binnen de betrokken departementen en in ngo's, bedrijfsleven en kennisinstituten. Zo zijn ook netwerken ontstaan waarin betrokken actoren nauw samenwerkten bij de voorbereiding en de uitvoering van operaties. De *Leidraad Geïntegreerde Benadering* (2014), waarin samenwerking wordt geïdentificeerd als de kritische succesfactor, weerspiegelt die ontwikkeling. De geïntegreerde aanpak is echter vooral ontwikkeld als uitvoeringsinstrument in het kader van specifieke operaties.

De ervaringen die zijn opgedaan met het fragielestatenbeleid (zie hoofdstuk 3) dienen te worden vertaald in handelingsperspectieven, hoe lastig ook. Het fragielestatenbeleid dateert immers van 2008 en in de *Leidraad geïntegreerde benadering* (2014) staat vooral de samenwerking tussen de diverse actoren centraal. Het ontbreekt echter aan een strategische langetermijnaanpak waarin oog is voor de onderliggende oorzaken van instabiliteit en de mogelijkheden voor preventie. Een geïntegreerde preventie- en stabiliseringseenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking) met deelname van alle betrokken departementen zou zo'n aanpak kunnen ontwikkelen en vervolgens alle activiteiten rondom het voorkomen en verkleinen van instabiliteit in fragiele staten en regio's kunnen coördineren.

Doorontwikkeling van de geïntegreerde aanpak laat onverlet dat ook in de toekomst rekening zal moeten worden gehouden met de noodzaak van militaire interventies. In het geval van genocide, ernstige mensenrechtenschendingen of andere humanitaire nood moet in het kader van de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden (de ‘responsibility to protect’) en met een beroep op *human security* immers desnoods ook militair kunnen worden ingegrepen.

#### ***Ondersteuning van staten in Oost-Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika***

Nederland moet zich actief bekommeren om de positie van landen in de ‘ring van instabiliteit’ in Afrika en het Midden-Oosten die (nog) niet ten prooi zijn gevallen aan chaos en strijd. Samenwerking met deze landen, in het bijzonder Algerije, Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko en Tunesië, is geboden. Ze houden zich onder moeilijke omstandigheden staande en vormen belangrijke spelers in de regio. Nederland dient de mogelijkheden te bezien om bilateraal, en via de samenwerkingsprogramma’s van de EU en de NAVO, de samenwerking met deze landen te versterken. In Oost-Europa, waar Rusland een grote bron van instabiliteit is, verkeren verschillende landen in vergelijkbare omstandigheden. Daarbij gaat het in het bijzonder om landen die geen lid van de NAVO of de EU zijn, maar dat wel willen worden. De veiligheid en stabiliteit van deze landen staat door de ontwrichtende activiteiten van Rusland onder druk. Balkanstaten als Kosovo, Bosnië en Macedonië zijn ook verre van stabiel. Hier ligt een belangrijk raakvlak met het sinds 2004 ontwikkelde Europese Nabuurschapsbeleid.

#### ***Bevordering van recht, rechtsorde en mensenrechten***

Schendingen van de internationale rechtsorde zoals de recente annexatie van de Krim door Rusland, mogen geen straffeloos voordeel brengen. Landen moeten op hun daden worden aangesproken. Dit geldt ook voor het respecteren van mensenrechten. Immers, in alle landen die thans kampen met instabiliteit, schiet de bescherming van de rechten en vrijheden van burgers ongeacht hun geloof of etniciteit tekort. Persoonlijke veiligheid vereist een politieke en maatschappelijke orde die ieders rechten en vrijheden beschermt, niet slechts de rechten van bepaalde groepen. Nederland dient zich onverminderd te blijven inzetten voor het bevorderen van recht, rechtsorde en mensenrechten, in de vaste overtuiging dat een stabiele wereldorde alleen binnen bereik komt als burgers wereldwijd bescherming van recht en vrijheden genieten, met inbegrip van fragiele staten. Maar die inzet zal zich moeten verhouden tot wat binnen het geopolitieke spel via invloed kan worden waargemaakt. De vraag hoe waarden kunnen worden uitgedragen kan niet los worden gezien van de vraag wat voor ‘macht’ nodig is om het uitdragen van die waarden ook daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. Bevordering van de internationale rechtsorde blijft dan ook een hoofdtaak van de krijgsmacht.



***Investeren in mondiale instituties, in het bijzonder de VN***

Mondiale instituties, zoals de VN, de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en de Wereldbank staan onder druk. Dat is deels het gevolg van de afnemende belangstelling van opkomende landen om in instituties te participeren waarin zij zich onvoldoende vertegenwoordigd weten. Deels is deze ontwikkeling ook het gevolg van regionalisering, waarbij groepen gelijkgestemde landen onderling afspraken maken. Nederland is hierover terecht bezorgd, want met deze instituties staat de internationale (rechts)orde op het spel. Deze instituties zijn bovendien het voorname vehikel om afspraken te maken over mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering. Nederland dient zich met kracht te blijven inzetten voor een op rechtsregels en afspraken gebaseerde internationale orde. Het dient bereid te zijn tot het sluiten van compromissen met landen die een grotere rol opeisen. De modernisering van instituties reikt verder dan een herverdeling van invloed. Ook hervormingen zijn noodzakelijk.

**5.6.3 BETEKENIS VOOR DE DERDE HOOFDTAAK**

Ook de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, de ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel internationaal als nationaal, zal vanwege de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid verder aan belang winnen. De krijgsmacht is immers rechtstreeks betrokken bij het tegengaan en verminderen van externe dreigingen, die het gevolg zijn van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en van de toegenomen kwetsbaarheid van Nederland in geglobaliseerde internationale betrekkingen. Maar die rol bestaat ook als coördinator en leverancier van een deel van de capaciteiten van de kustwacht en bij het leveren van unieke capaciteiten op het terrein van explosievenopruiming, luchtwoarneming, brandbestrijding en bijzondere bijstand. Er wordt een toenemend beroep gedaan op deze capaciteiten.

In het licht van de derde hoofdtaak verdienen de volgende opdrachten specifieke aandacht:

***Ondersteuning bij de grensbewaking in Nederland en Europa***

Een belangrijke rol van de krijgsmacht als permanente, structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten is weggelegd bij de grensbewaking. Met het opkomen van *border security* als een van de nieuwe aandachtsgebieden zal de derde hoofdtaak alleen maar nadrukkelijker in het teken hiervan komen te staan. Naast de operationele vragen verdient de ondersteuning van de grensbewaking vanuit het defensiebeleid ook nadrukkelijk aandacht in het Europabeleid. Met grensveiligheid als toenemende legitimatie voor Europese samenwerking maakt het defensiebeleid structureel deel uit van het denken over de toekomst van de Europese samenwerking.

***Civiel-militaire samenwerking in geval van rampen of calamiteiten***

Een andere belangrijke rol bij de ondersteuning van de civiele autoriteiten is het gereedhouden van de krijgsmacht ter voorkoming of beperking van maatschappelijke ontwrichting in het geval van natuurrampen en door mensen veroorzaakte calamiteiten in het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking (ICMS). Wat betreft de benodigde militaire capaciteiten gaat het deels om specifieke onderdelen van de krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke Marechaussee (wettelijk belast met grenspolitietaken, bewaking en beveiliging van belangrijke objecten en personen, en internationale en militaire politietaken) en deels om reguliere militaire capaciteit, zoals F-16 gevechtsvliegtuigen. Ten behoeve van de ICMS kan een beroep worden gedaan op een substantieel deel van de krijgsmacht.

De veranderingen in de directe veiligheidssituatie van Europa hebben ingrijpende gevolgen voor het defensiebeleid en de taakuitvoering van de krijgsmacht. De focus sinds 1993 op de tweede hoofdtaak, de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, behoeft een nadere invulling. Er is immers sprake van een toenemend beroep op de krijgsmacht in het kader van de 'eigen' veiligheid, zowel in het kader van de verdedigingstaak als bij de ondersteuning van de civiele autoriteiten. Verder zal voor de eerste twee hoofdtaken meer dan voorheen rekening moeten worden gehouden met een gelijktijdig, aanvullend beroep op militaire capaciteiten in het geval van een verslechtering van de veiligheidssituatie in Oost-Europa of een calamiteit in eigen land die vraagt om onmiddellijk reactievermogen. De betekenis voor de derde hoofdtaak is dat deze opdrachten niet duidelijk territoriaal zijn te scheiden, maar in hoge mate overlappen en dat buitenland en binnenland steeds meer met elkaar in verband staan. Voorbeelden zijn toenemende dreigingen van terrorisme als gevolg van Nederlandse interventies in het buitenland en de aanhoudende instabiliteit die Europa omringt. Spanningen in de regio's kennen vaak historische, culturele en economische verbindingen met Europa, Europees beleid en Europese interventies – of het gebrek eraan waardoor externe veiligheid met interne veiligheid is verwezen.

Het defensiebeleid moet daarom nadrukkelijk in de context worden gezien van de sterke wederzijdse afhankelijkheden tussen het nationale, regionale en mondiale niveau. Het belang van de hoofdtaken blijft op zichzelf recht overeind staan, maar hun betekenis verandert, doordat ze consequent vanuit de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid moeten worden begrepen. De in dit hoofdstuk geschetste veranderde betekenis van de hoofdtaken is richtinggevend bij het stellen van inhoudelijke prioriteiten in het veiligheidsbeleid en de daaruit voortvloeiende middelenkeuzes ten aanzien van de krijgsmacht die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

## NOTEN

- 1 Artikel 122 Grondwet 1814; artikel 204 van de Grondwet van 1815 was vrijwel gelijklopend.
- 2 Begin jaren vijftig werd het verdedigingsconcept van inundatie, hoewel luchtvaartuigen en raketten de waarde ervan sterk hadden vermindert, nog eenmaal toegepast met de aanleg van de IJssellinie als verder oostelijk gelegen waterlinie. Zie Reijer, E. C. de (1997) *De IJssellinie 1950-1968*, Zeist, Rijksdienst voor de Monumentenzorg en Waanders Uitgevers, Zwolle.
- 3 Kamerstukken II 2010-2011, 32500 X, nr. 41.
- 4 Abels en Willemse (2004) schetsen dat al in de jaren tachtig rekening werd gehouden met de afnemende betekenis van de communistische dreiging als gevolg van de groeiende technologische voorsprong van het Westen en de potentiële gevaren van de verspreiding van islamistisch fundamentalistisch gedachtegoed onder invloed van de Iraanse revolutie en de overwinning van de mujahedeen op de Russische troepen in Afghanistan in 1979.
- 5 Duitsland nam de leiding in de Oekraïne-crisis en de onderhandelingen met Rusland, terwijl Frankrijk zich richtte op de Sahel en Italië in de crisis rond Libië het voortouw nam. Zoals de AIV constateert, kan zo'n werkverdeling goed uitpakken. Maar er kan op termijn ook vervreemding ontstaan die de gemeenschappelijke besluitvorming in de weg gaat staan. Andere lidstaten, zoals Polen, kunnen zich buitengesloten voelen of vanwege hun grotere economische afhankelijkheid van Rusland benadeeld voelen door de economische sancties. Dergelijke belangenverschillen zullen beperkingen opleggen aan de slagkracht van het NAVO-bondgenootschap (AIV 2015).
- 6 Kamerstukken II 1993-1994, 23 790, nr. 3, p. 9.
- 7 M.G. Fischer en D. Thym, Commentaar op artikel 42 VEU, nr. 46, in: H.-J. Blanke & St. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, Berlin / Heidelberg: Springer 2013, p. 1226.
- 8 De Venezolaanse grondwet bevat een bepaling op grond waarvan andere gebieden zich uit vrije wil van de inwoners bij Venezuela kunnen aansluiten: *Artículo 14. La ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República.*



## **6 STRATEGISCHE VERSTERKING VAN DE KRIJGSMACHT**

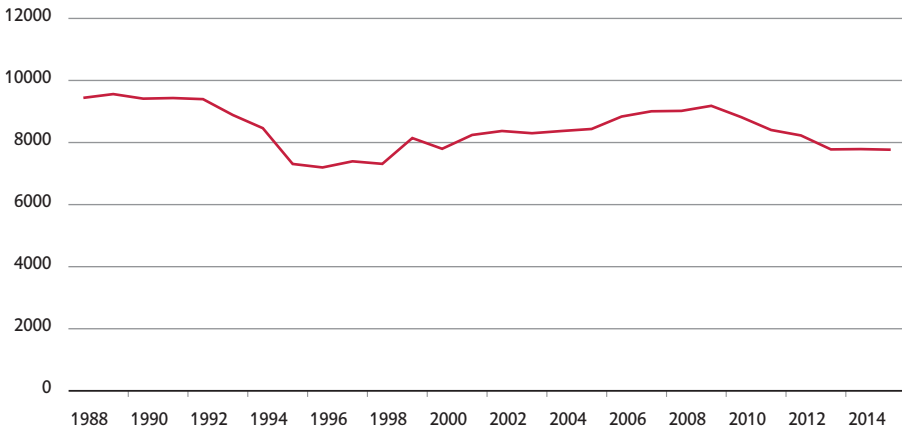
### **6.1 INLEIDING**

Tegen de in het vorige hoofdstuk geschetste achtergrond van de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie van Nederland en de toegenomen instabiliteit rondom Europa, en de opdrachten waar het defensiebeleid voor staat, is het de vraag of de krijgsmacht haar taken naar behoren kan uitvoeren. Dit hoofdstuk onderzoekt de staat van de krijgsmacht en het defensiebeleid en beziet welke focus en investeringen nodig zijn. De volgende vragen staan centraal:

- Wat is de staat van de huidige krijgsmacht? (6.2)
- Wat is de staat van het defensiebeleid? (6.3)
- Welke investeringen en versterkingen zijn nodig? (6.4)
- Hoe kunnen de mogelijkheden van Europese samenwerking verder worden benut? (6.5)
- En wat is de beleidsroute daar naar toe? (6.6).

### **6.2 DE HUIDIGE KRIJGSMACHT: GEMODERNISEERD, MAAR KRAP BEMETEN**

Het antwoord op de vraag waar de krijgsmacht ‘staat’, begint bij de politieke keuze na de Koude Oorlog voor het exporteren van stabiliteit als nieuw speerpunt van het buitenland- en veiligheidsbeleid. Expeditionariteit, de inzet van de krijgsmacht op een grote afstand van Nederland, werd het uitgangspunt voor de inrichting van de krijgsmacht. De dienstplicht werd opgeschort: de krijgsmacht bestond voortaan uit uitzendbare beroepsmilitairen en parttime reservisten. Ze kregen onder meer de beschikking over diverse transportmiddelen, zoals zware Chinook transporthelikopters, Landing Platform Docks (transport- en commandoschepen), en capaciteit voor tactisch en strategisch luchttransport. Gevoegd bij de gemoderniseerde F-16 gevechtsvliegtuigen, die voortaan konden worden bijgetankt in de lucht met KDC-10 tankervliegtuigen, en luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) en onderzeeboten, beschikte Nederland over waardevolle capaciteiten om overal hoog en laag in het geweldsspectrum op te treden. Dit betekende dat de krijgsmacht kon worden ingezet voor militaire interventies en gevechtsoperaties én voor stabiliserings- en vredesmissies. Mettertijd zou het onderscheid tussen deze missies vervagen, met het Nederlandse optreden in Uruzgan als kantelpunt. Er werd bovendien geïnvesteerd in interoperabiliteit, een voorwaarde voor het bijdragen aan internationale operaties. Zelfstandig optreden in internationaal verband was immers niet aan de orde. Nederland leverde bijdragen aan EU-, NAVO- en VN-operaties en nam deel aan coalities onder leiding van de VS.

**Figuur 6.1** Defensie-uitgaven van 2014 (in Euro's)

Bron: SIPRI Military Expenditure Database 1988-2015 (1 USD = 0,73 Euro, koers 30 juni 2014)

Deze transformatie sinds de jaren negentig, in combinatie met doorlopende bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, leverde de Nederlandse krijgsmacht een schat aan ervaringen en een goede internationale reputatie op (De Wijk 2010). Zo werd Nederland 'lid van het A-team', de kleine groep landen met interoperabele, hoogwaardige militaire capaciteiten die militair en politiek nauw samenwerkte met de VS in NAVO- of coalitieverband (Korteweg 2011). In eigen land ontwikkelde de krijgsmacht zich tot een structurele samenwerkingspartner van de civiele autoriteiten, onder meer via een centrale rol van de Koninklijke Marechaussee bij de grensbewaking, de oprichting van de kustwacht met een coördinerende taak voor de marine, en de intensivering en de versterking van de civiel-militaire samenwerking (ICMS/VCMS) in de nasleep van de aanslagen van 11/9 2001. Ook werd de Luchtmobiele Brigade opgericht. De samenwerking met Buitenlandse Zaken en de directoraten-generaal voor buitenlandse handel en internationale samenwerking intensiveerde als gevolg van de opkomst van de 3D-benadering. Daarbij werkten Nederlandse militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers steeds nauwer samen bij de voorbereiding en de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. Buiten de landsgrenzen kreeg de samenwerking met Duitsland en België een structureel karakter. Naast het al bestaande Belgisch-Nederlands vlootverband (BENE-SAM) werd de marinesamenwerking geïntensiveerd (Zandee 2016). De inzet van reservisten wordt geschaard onder het Total Force concept, TFC (zie 'Plan van aanpak uitvoering Total Force concept', 13 januari 2017).

De veranderingen en de bezuinigingen in combinatie met een actieve inzet hebben de krijgsmacht duidelijk knelpunten bezorgd, zoals op het gebied van de (psychische) belasting van militair personeel, de tekorten in middelen voor operaties en oefeningen, en in de logistiek voor en ondersteuning van grote aantallen militair-

ren. Desondanks wordt de omvorming van de Nederlandse krijgsmacht tot een hoogwaardige, expeditionaire krijgsmacht doorgaans als succesvol beschouwd. Hiervoor fungeren als proef op de som de huidige, betekenisvolle bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, in het bijzonder aan de VN-operatie Minusma in Mali, aan de coalitie tegen DA'ESH onder leiding van de VS en aan de piraterijbestrijding bij de Hoorn van Afrika onder EU-leiding. Dat geldt ook voor de Nederlandse bijdragen aan de maatregelen die de NAVO heeft getroffen ter geruststelling van de oostelijke bondgenoten, zoals de deelname aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) en de *air policing* boven de Baltische Staten.

De modernisering van de krijgsmacht is gepaard gegaan met bezuinigingen, eerst opgelegd als vredesdividend en later als gevolg van overschrijding van de normen van het stabiliteits- en groepact. Als gevolg daarvan liepen de reële uitgaven voor de krijgsmacht tussen 1995 en 2013 sterk terug, zie figuur 6.1. In reële termen is er meer dan 25 procent gekort. Een aantal capaciteiten werd volledig afgestoten, waaronder de laatste twee tankbataljons (in 2011), maritieme patrouillevliegtuigen, MLRS-raketwerpers en luchtverdedigingsystemen. Het personeelsbestand werd in etappes meer dan gehalveerd. Aldus konden ook de sterk stijgende exploitatie- en investeringskosten worden opgevangen (Beeres en De Bakker 2010). Ten slotte leidde de langdurige inzet van militaire capaciteit buiten het eigen grondgebied en onder zware omstandigheden, tot onvoorziene kosten, onder meer als gevolg van versnelde slijtage (Lindley-French en Tjepkema 2010), die ten dele werden gedekt uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en toevoegingen aan de defensiebegroting. Zo noopte de inzet in Afghanistan in 2008 tot extra bezuinigingen. Door de pijn onderling zo goed mogelijk te verdelen konden landmacht, luchtmacht en marine, de verschillende onderdelen van de krijgsmacht, vasthouden aan hoogwaardige capaciteiten; vermindering in aantallen systemen, platforms en eenheden werd geaccepteerd. Dit voert in belangrijke mate terug op de lange tijd geaccepteerde, maar inmiddels formeel losgelaten financiële verdeelsleutel van 50, 25 en 25 procent tussen respectievelijk de landmacht, de luchtmacht en de marine (Hoffenaar 2009: 14-15). De verdeling van middelen in 2016 is weer gegeven in figuur 6.2.

Er zijn verschillende verklaringen voor de bezuinigingen op de krijgsmacht. Het einde van de Koude Oorlog betekende dat de krijgsmacht niet langer werd gevrijwaard van bezuinigingen. Het ministerie van Defensie moest voortaan de financiële strijd aangaan met andere departementen. In combinatie met doorlopende tegenvallers als gevolg van stijgende exploitatie- en investeringskosten, leidde dit tot een drastisch in omvang en samenstelling verkleinde krijgsmacht. Door de zogenoemde 'gedifferentieerde benadering', waarbij nieuwe investeringen in de krijgsmacht werden gefinancierd uit bezuinigingen, ontstond bovendien de perceptie dat er bij de krijgsmacht altijd wel wat afkon. Relus ter Beek, van 1989 tot 1994 minister van Defensie, vergeleek de krijgsmacht in dat verband met een

citroen. Je kon erin blijven knijpen; er kwam altijd nog wat uit... (Ter Beek 1996). En er kon inderdaad geruime tijd worden 'geknepen'. De krijgsmacht kende een verregaande autonomie van de krijgsmacht delen. Hieraan werd in 2003 een einde gemaakt. Maar vanwege de gedifferentieerde benadering leefde nog geruime tijd de gedachte dat er bij de krijgsmacht altijd wel wat afkon, zie figuur 6.1. Daar kwam nog bij dat bezuinigingen doelgericht werden gebruikt om de krijgsmacht verder richting expeditionariteit te sturen. De belangrijkste verklaring is echter gelegen in de centrale plaats van het leveren van bijdragen aan internationale crisisbeheersingsoperaties in het defensiebeleid en het ambitieniveau van de krijgsmacht dat in dat kader was geformuleerd. Dat ambitieniveau kon zonder verregaande politieke consequenties worden verlaagd. Het leveren van bijdragen bleef mogelijk; de veiligheid van Nederland was sinds het einde van de Koude Oorlog niet meer in het geding.

**Tabel 6.1** Verdeling van uitgaven in 2016 en 2017 in miljoenen Euro's

	2017	2016
Marine	721,48	689,55
Landmacht	1.251,34	1.137,98
Inzet	325,79	367,89
Luchtmacht	681,68	633,80
Marechaussee	52,41	319,52
Defensie Materieel Organisatie	830,34	743,89
Centraal Apparaat	1.580,73	1.595,55
Investerings	1.640,54	1.446,20
Algemeen	95,72	100,14
Commando Dienstencentra	1.162,45	1.040,57
Geheime Uitgaven	5,39	5,35
Nominaal en Onvoorzien		153,48

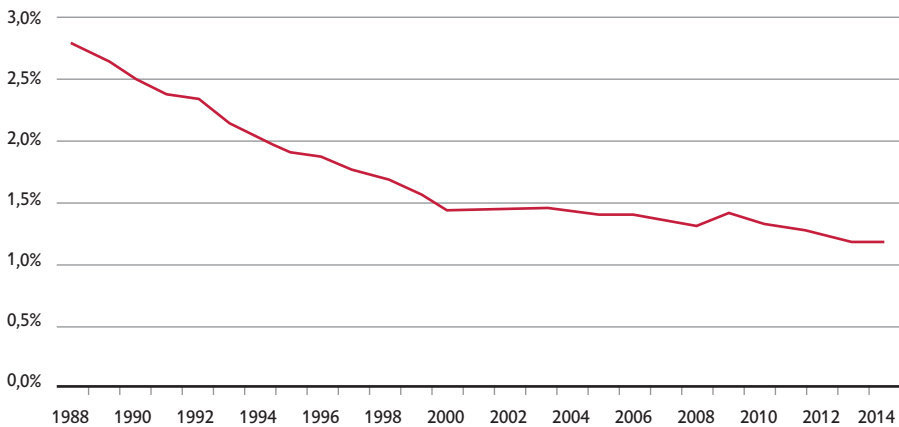


Nederland kreeg dus zijn expeditionaire krijgsmacht, maar uiteindelijk wel voorzien van een stevig prijskaartje in de vorm van een sterk verkleinde krijgsmacht met een sterk verlaagd ambitieniveau. In de jaren negentig werd de krijgsmacht nog geacht te kunnen bijdragen aan vier crisisbeheersingsoperaties; in 2013 slechts aan één. Ook het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, de mogelijkheid om gedurende langere tijd operationeel bij te dragen, liep sterk terug.

Als gevolg van een kleiner wordend reservoir van eenheden, capaciteiten en personeel, in combinatie met de herhaaldelijke keuze om de operationele eenheden – gevechtskracht – zo veel mogelijk te ontzien, begonnen uitzendingen bovendien steeds zwaarder te drukken op de organisatie. Recente Kamerbrieven schetsen de ernst van de ontstane problematiek, die zowel landmacht als luchtmacht en de marine raakt: zie inzake materiële gereedheid de brief van 9 oktober 2014 (Kamerstukken II, 33763, nr. 57) en van 26 mei 2015 (Kamerstukken II, 33763, nr. 74). Er is gebrek aan reserveonderdelen, technisch personeel en materieel om te trainen. De minister wijst in dat verband op de weerslag van deze beperkingen op het vermogen om gelijktijdig operaties uit te voeren. De Algemene Rekenkamer velt in het verantwoordingsonderzoek 2014 een scherp oordeel: “Op dit moment lukt het de organisatie niet om naast de inzet voor missies voldoende materieel over te houden om te kunnen trainen en opleiden”, en “Voor veel van de taken zijn de beschikbare middelen krap bemeten” (Algemene Rekenkamer, *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Defensie*).

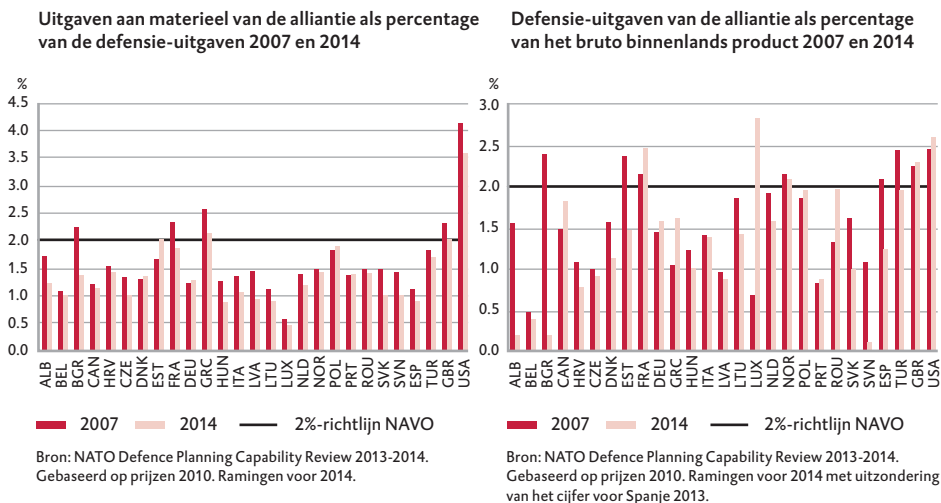
### **6.3 DEFENSIEBELEID: AMBITIEUS, MAAR KAMPEND MET TEKORTEN**

Tegen de achtergrond van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en de huidige problemen waarmee de krijgsmacht te kampen heeft, rijst de vraag of met het huidige defensiebeleid een einde kan worden gemaakt aan de aanhoudende worsteling tussen taken, ambities en middelen. Zoals bleek uit figuur 6.1 is er sinds het einde van de koude oorlog door opeenvolgende kabinetten sterk gesneden in de defensie-uitgaven. Relatief ten opzichte van het bbp was dit meer dan een halvering van het budget, zie figuur 6.2. Dit geldt ook voor veel van de andere bondgenoten.

**Figuur 6.2** Defensie-uitgaven als % van BNP

Bron: SIPRI Military Expenditure Data 1988-2015

Volgens NAVO-afspraken is iedere bondgenoot gehouden om ten minste 2 procent van het nationaal inkomen te besteden aan defensie. Veel Europese landen houden zich hier sinds de val van de muur niet aan, zie figuur 6.3. Nederland is midden jaren negentig ook onder deze grens geraakt. In de meest recente *Defence Planning Capability Review* over Nederland (maart 2016) concludeert de NAVO dat een hogere en meer voorspelbare defensiebegroting noodzakelijk is. Nederland geeft momenteel 1,14 procent van het bruto binnenlands product uit aan defensie. Dat is onder het Europees NAVO-gemiddelde van 1,43 procent en fors onder de NAVO-norm van 2 procent. Op de NAVO-toppen in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) hebben de NAVO-lidstaten die minder dan 2 procent van hun bbp besteden aan defensie uitgesproken zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van de norm te bewegen. Een soortgelijke afspraak is gemaakt over de richtlijn om 20 procent van het totale defensiebudget te besteden aan investeringen. Ook zijn er afspraken gemaakt om twee procent van het defensiebudget te spenderen aan *onderzoek en technologie*.

**Figuur 6.3 Europese tekorten**

N.B.: In september 2014 heeft Eurostat een nieuwe standaard ingevoerd voor het opmaken van de nationale rekeningen als onderdeel van het wereldwijde System of National Accounts. Dit heeft voor de meeste lidstaten geleid tot een stijging van de bbp-cijfers. De vs hebben deze standaard in 2013 ingevoerd. De veranderingen in de wijze waarop het bbp wordt berekend, hebben geen rechtstreeks effect op de daadwerkelijke defensie-uitgaven, maar zorgen wel voor een relatieve daling van de defensie-uitgaven als percentage van het bbp.

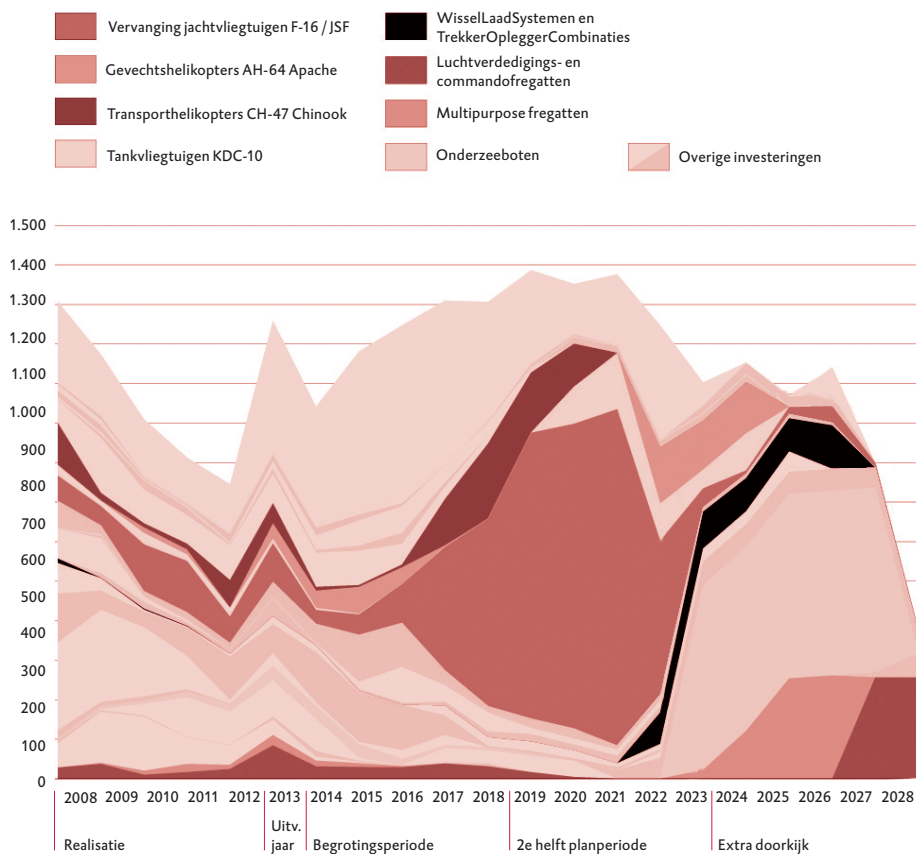
Bron: AIV 2015

Frankrijk en Duitsland verhogen hun defensie-uitgaven de komende jaren substantieel (met ongeveer 18% richting 2020-2021). Beide landen blijven ook dan nog onder de norm van 2 procent. Ook een aantal oostelijke NAVO-lidstaten investeert meer. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd zijn defensie-uitgaven het komend decennium op het gewenste peil van 2 procent te houden. De Baltische staten (Estland, Letland, Litouwen) hebben hun defensiebegrotingen verhoogd (Raynova en Kearns 2015). Zweden en Finland, beide geen lid van de NAVO, hebben hun defensiebegrotingen ook verhoogd. In Nederland leidt de verhoging van de defensiebegroting tot stabilisering van de defensie-uitgaven rondom de 1,1 procent en, afhankelijk van de groei van het bbp, mogelijk 1,2 procent.

Of deze voorzienbare beschikbaarstelling van extra middelen volstaat om de gewenste capaciteitsversterking te bewerkstelligen is discutabel. Ook de verdergaande militaire samenwerking, bilateraal, in clusters (groepsgewijs) of in multinationale structuren en coördinatie door de EU en de NAVO werkt de militaire tekorten niet zomaar weg. Samenwerking kost ook geld, vanwege de transactiekosten. Zelfs veel (middel-)grote Europese landen ontbreekt het eenvoudigweg aan de schaalgrootte en de benodigde middelen om zelfstandig in de vereiste capaciteiten te voorzien. Een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak van de Europese militaire tekorten verdient dus ook bij stabiliserende of licht stijgende defensie-uitgaven onverminderd prioriteit.

De annexatie van de Krim in maart 2014 plaatste de keuze van eind 2013 voor een verlaagd ambitieniveau van de krijgsmacht in een geheel nieuw daglicht. De NAVO reageerde vrijwel onmiddellijk met een reeks maatregelen ter geruststelling van de oostelijke bondgenoten. Ook Nederland droeg hieraan bij, via de inzet van tankervliegtuigen, maritieme presentie en met de toezegging om eerder dan voorzien, met jachtvliegtuigen bij te dragen aan de luchtruimbewaking van de Baltische staten. Het was het kabinet volstrekt duidelijk dat het niet bij een tijdelijk verhoogd beroep op de Nederlandse krijgsmacht zou blijven. In de aanloop van de NAVO-top in Wales, september 2014, werkten de NAVO-lidstaten aan een Readiness Action Plan ter verhoging van de paraatheid van de NAVO. Met de verslechtering van de veiligheidssituatie in Oost-Europa stonden de achterblijvende defensie-inspanningen van de Europese NAVO-bondgenoten opnieuw ter discussie. De VS oefenden sterke druk uit om een krachtig signaal af te geven, zowel aan Moskou als aan de oostelijke lidstaten. Ook in politiek en samenleving bleek de stemming ingrijpend veranderd.

De structurele toevoeging van 100 miljoen euro aan de defensiebegroting 2015, met enig voorbehoud in de Miljoenennota aangekondigd als trendbreuk, was dus geen verrassing, evenmin als de uitkomst van de Algemene Politieke Beschouwingen. De SGP diende een motie in, mede ondertekend door VVD, CDA en ChristenUnie, waarin het kabinet gevraagd werd zich uit te spreken over het noodzakelijke ambitieniveau van de krijgsmacht en de veiligheidsstrategie die bij de veiligheidssituatie past (Kamerstukken II, 34000, nr. 23). Deze motie-Van der Staaij kreeg intussen extra momentum door het breed gesteunde kabinetsbesluit om met zes F-16 jachtvliegtuigen deel te nemen aan de door de VS geleide coalitie tegen DA'ESH (Kamerstukken II, 27925-506 d.d. 24 september 2014). Met bijdragen aan de NAVO-trainingsmissie Resolute Support in Afghanistan en aan de VN-vredesoperatie Minusma in Mali deed de politiek opnieuw een fors beroep op de Nederlandse krijgsmacht. Het operationele tempo zou nog verder omhoog gaan door de voorziene bijdrage aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) van de NAVO.

**Figuur 6.4 Doorkijk van de defensieplanning naar 2028**


Bron: Algemene Rekenkamer

Met de in 2014 en 2015 getroffen maatregelen en de toevoeging van 60 miljoen euro aan het Budget Internationale Veiligheid, in totaal zo'n 0,5 miljard euro, kunnen belangrijke stappen worden gezet om de meest acute problemen van de krijgsmacht op te lossen. Maar herstel in mankracht en materieel vergt meer dan de huidige budgettaire verruiming. Tegelijkertijd illustreren het meerjarig perspectief en de daarin geïdentificeerde stappen de diepgaande problemen bij Defensie. Een en ander valt op te maken uit figuur 6.4. De beoogde versterking van de ondersteunende operationele eenheden onderstreept dat met de genomen maatregelen er nog onvoldoende balans is binnen de krijgsmacht. De verwijzing naar de vervanging van noodzakelijke capaciteiten doet veronderstellen dat de voorziene investeringen niet (volledig) binnen de begroting kunnen worden geaccommodeerd.

Er zullen aanzienlijke (financiële) inspanningen nodig zijn om de volgende stappen van het beoogde meerjarig perspectief te verwezenlijken; de middelen hiervoor zijn (nog) niet beschikbaar gemaakt.

Een fundamentele vraagstuk dan de betaalbaarheid van de huidige en de thans in de defensieplanning voorziene krijgsmacht betreft de toekomstbestendigheid van het defensiebeleid, zoals vastgelegd in *In het belang van Nederland* (2013) en meest recentelijk in *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht* (2017). In het licht van de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie van Nederland verdient het defensiebeleid een nieuwe heroverweging.

De uitgangspunten van het defensiebeleid zijn sinds de opstelling van de *Prioriteitennota* (1993) op hoofdlijnen niet gewijzigd. De keuze voor veelzijdigheid, het aanhouden van een zo groot mogelijke diversiteit aan capaciteiten, berust op het uitgangspunt dat een diffuse, onvoorspelbare veiligheidssituatie vraagt om zo veel mogelijk inzetopties. Capaciteiten worden niet gekoppeld aan specifieke dreigingen, maar aan een reeks (potentiële) risico's. Deze uitgangspunten zijn aan revisie toe. Er is behoefte aan een nieuw beleids- en afwegingskader voor de omvang en de samenstelling van de krijgsmacht. De vragen 'waar plannen we voor?' en 'hoeveel is genoeg?' worden in het Nederlandse defensiebeleid nog altijd beantwoord aan de hand van het ambitieniveau, de inzetbaarheidsdoelstellingen voor de tweede hoofdtak en de wens tot veelzijdigheid en diversiteit in het licht van veiligheidsdreigingen en risico's – ver van huis. Deze aanpak volstaat echter niet langer. In het licht van de toegenomen instabiliteit en onveiligheid rondom Europa gaat het niet meer om de vraag aan welke missies deel te nemen, maar om de vraag: wat heeft Nederland over voor zijn eigen veiligheid en die van de bondgenoten in het licht van concrete dreigingen in en om het eigen Europese huis? Met andere woorden, veiligheid is niet meer een kwestie van vrijblijvende – hogere of lagere – ambitie, maar van noodzaak.

In de eerste plaats zijn veelzijdigheid en diversiteit als uitgangspunten voor de samenstelling van de krijgsmacht niet langer toereikend. De toekomst blijft onvoorspelbaar, maar de dreigingen zijn niet diffuus, maar concreet. Nederland wordt geconfronteerd met rechtstreekse dreigingen – 'oude' en 'nieuwe', rondom Europa en mondiaal – en in dat kader wordt doorlopend een beroep op de Nederlandse krijgsmacht gedaan. De mate van onzekerheid over de toekomst dient niet te worden overtrokken; de instabiliteit rondom Europa, de (mogelijke) effecten daarvan en de negatieve gevolgen van globalisering zijn tastbaar. Het aanhouden, vervangen of verwerven van capaciteiten dient zo goed mogelijk aan te sluiten op het huidige en verwachte dreigingsbeeld. Hiermee wordt de cruciale vraag: welke

capaciteitenportfolio kan nu en in de toekomst optimaal bijdragen aan het tegengaan van die dreigingen? Dat biedt de meest solide basis voor besluitvorming over de toekomstige omvang en samenstelling van de krijgsmacht.

In de tweede plaats resulteren de criteria voor capaciteitenkeuze in het defensieplanningsproces conform het vigerende defensiebeleid in het behoud van basis- en (zo veel mogelijk) nichecapaciteiten. Dat leidt onvermijdelijk tot de instandhouding en vervanging van bestaande hoofdwapensystemen. Ruimte maken voor nieuwe capaciteiten is hierdoor per definitie uiterst beperkt. De ruimte voor vernieuwing en verandering wordt verder beperkt door de (financiële) verhoudingen tussen de drie operationele commando's van de landmacht, de luchtmacht en de marine, en de volgtijdelijkheid van de grote investeringsprogramma's. Na de aanschaf van de F-35 gevechtsvliegtuigen is de vervanging van de hoofdwapensystemen van de marine gepland.

Een blik op het planningsoverzicht van de krijgsmacht, bijeengebracht in het zogenoemde 'sjabloon' in de defensiebegroting, wijst inderdaad uit dat er wordt geïnvesteerd in de modernisering en vervanging van hoofdwapensystemen, maar amper in vernieuwing (zie figuur 6.5). Het lot van MALE UAV, het onbemande luchtwaarnemingssysteem, spreekt boekdelen. Aanschaf hiervan werd al in 2006 als behoefte onderkend, maar is opnieuw met zeven jaar uitgesteld om de investering financieel inpasbaar te maken. Aldus blijft de Nederlandse bijdrage aan het terugdringen van een belangrijke Europese militaire tekortkoming opnieuw bij een voornemen. Ook de ruimte voor investeringen op het gebied van *cyber* blijft in de huidige systematiek zeer beperkt, indien afgezet tegen de vervangingsinvesteringen. Hetzelfde geldt voor andere middelen, zoals speciale eenheden om in te spelen op een toekomst waarin hybride oorlogvoering de meest waarschijnlijke verschijningsvorm van militaire conflicten zal zijn. In een tijd waarin innovaties en experimenten met nieuwe concepten steeds belangrijker worden, neemt de kans af dat de krijgsmacht op termijn over de nodige capaciteiten beschikt om optimaal te kunnen inspelen op militair-technologische ontwikkelingen.

**Figuur 6.5**      **Planningsoverzicht voor het materieel van de krijgsmacht**

Projectomschrijving	Project- volume	Raming uitgaven in € miljoen							Fasering
		t/m 2014	2015	2016	2017	2018	2019		
<b>Koninklijke Marine</b>									
Evolved Sea Sparrow Missile Block II: deelneming internationaal ontwikkelingstraject	37,2	35,5	1,7						2015
Instandhouding M-fregatten	58,7	53,2	2,8	2,7					2016
Instandhouding Walrusklasse onderzeeboten	96,0	42,2	15,6	9,1	7,6	8,1	6,8		2020
Instandhouding Goalkeeper	34,5	20,5	7,7	6,2					2016
Low Frequency Active Sonar (LFAS)	27,4	22,6	2,5	2,3					2016
Luchtverdedigings- en Commando Fregatten	1560,3	1553,8	6,5						2015
Maritime Ballistic Missile Defence (MBMD)	124,6	60,4	22,9	13,0	15,6	6,4	6,3		2021
Patrouilleschepen	529,9	522,7	7,2						2015
Verbetering MK 48 torpedo	71,8	24,0	15,8	16,1	15,9				2017
Verwerving Joint Logistiek Ondersteuningschip (JSS)	409,3	379,9	29,4						2015
<b>Koninklijke Landmacht</b>									
Army Ground Based Air Defence System (AGBADS)	126,3	126,3							2015
Battlefield Management System (BMS) en Datacommunicatie Mobiel Optreden (DCMO)	BMS	62,8	62,8	2,0	1,8				2016
	DCMO	43,0	39,2						
PATRIOT vervanging COMPATRIOT	30,8	17,0	13,8						2017
Groot Pantserwielvoertuig (GPW, Boxer), productie	Productie: 794,4	470,7	132,3	126,9	53,4	11,1			2018
Infanterie Gevechtsvoertuig (IGV), productie en training	1118,1	1116,6	1,5						2015
Vervanging genie- en doorbraaktank	90,5	85,	5,4						2015
<b>Koninklijke Luchtmacht</b>									
AH-64D Block II upgrade	120,0	41,5	32,5	41,0	5,0				2013-2017
AH-64D verbetering bewapening	25,9	2,7	9,6	12,0	1,6				2013-2017
AH-64D zelfbescherming (ASE)	76,1	12,4	25,3	34,4	3,9				2013-2017
Chinook uitbreiding en versterking (vier + twee)	356,2	351,5	4,7						2007-2015
F-16 infrarood geleide lucht-lucht raket	31,9	2,3	15,3	14,3					2013-2016
F-16 M5 modificatie	38,8	36,1	2,7						2015
F-16 mode 5 IFF	39,7	26,4	4,0	9,3					2016
F-16 verbetering lucht-grond bewapening, fase 1	59,1	52,7	6,4						2004-2015
F-16 verbetering lucht-grond bewapening, fase 2	75,3	25,3							2012-2027
F-16 zelfbescherming (ASE)	82,0	32,5	25,5	24,0					2009-2016
Langer Doorvliegen F-16 – Vliegveiligheid & Luchtwaardigheid	37,0	2,4	6,7	7,6	7,3	6,5	3,5		2014-2021
<b>Defensiebreed</b>									
Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) blok 1 & 2	29,6	27,4	2,2						2015
Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) blok 3 (structurele inbedding)	53,6	6,6	13,7	11,1	5,1	6,6	8,1		2022
Militaire Satelliet Communicatie lange termijn defensiebreed (MILSATCOM)	132,1	121	9,0	1,8	0,3				2017
Militaire Satelliet Capaciteit (MILSATCAP)	31,4	16,1	7,5	5,3	1,4	1,1			2018
Modernisering navigatiesystemen	39,0	20,9	3,4	2,5	6,0	2,2	4,0		2019
NH-90	1197,4	964,8	70,9	72,1	64,1	25,5			2018
Uitbreiding Chemische Biologische-Radiologische en Nucleaire (CBRN-) capaciteit in het kader van de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS), materieel	60,3	21,3	20,8	18,2					2016

Bron: Ministerie van Defensie



## 6.4 DE TOEKOMSTBESTENDIGHEID VAN DE KRIJGSMACHT: DILEMMA'S

Zoals de WRR eerder al constateerde, gaat het voor de krijgsmacht om de stap van “alles een beetje doen naar focus” (WRR 2010: 55). Die focus groeit, gaandeweg. Met het formuleren van beleidsaccenten in de IVS, zoals de oriëntatie op de landen rondom Europa, versterkte Europese samenwerking, de geïntegreerde benadering en preventie, is een begin gemaakt met een prioritering. Als onder prioritering echter ook de concentratie van middelen – beleidsmatig, financieel, diplomatiek, militair en anderszins – op de gelegde beleidsaccenten wordt verstaan, dan is er nog een lange weg te gaan. Het kabinet heeft weliswaar in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie met brede steun van de Tweede Kamer vanaf 2014 extra middelen beschikbaar gesteld, oplopend tot 870 miljoen euro in 2021. De getroffen maatregelen zijn echter primair gericht op het aanpakken van de allergrootste problemen bij de krijgsmacht. De politiek staat in het licht van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en mondiale ontwikkelingen voor belangrijke vragen bij het toekomstbestendiger maken van de krijgsmacht.

De marine heeft zich het afgelopen decennium als uitvloeisel van de Marinestudie van 2005 sterker gericht op de ondersteuning van landoperaties en heeft, uitgaande van een afgenomen dreiging op zee, gekozen voor Oceangoing Patrol Vessels (OPV), ten koste van zwaarder bewapende *multipurpose*-fregatten. Bovendien is er weinig van de beoogde versterking van de landgeoriënteerde capaciteiten terechtgekomen. Zo is in het kader van *In het belang van Nederland* afgezien van een van de taken van het Joint Support Ship, namelijk de functie van helikopterplatform voor het Korps Mariniers.

Een prangender vraagstuk betreft echter de impact van de veranderde veiligheidsituatie op de omvang en de samenstelling van de marinevloot. Het kunnen beheersen van de (toegang tot) delen van de zeeën is opnieuw actueel in het licht van de toegenomen Russische assertiviteit in de Europese wateren. Mondiaal springt de maritieme wapenwedloop in Azië in het oog. Mijnenbestrijding, onderzeebootbestrijding en maritieme waarneming hebben ook dichterbij huis sterk aan belang gewonnen. Gelet op het toenemende – ook Nederlandse – belang bij *flow security* ligt de aanschaf van aanvullende maritieme capaciteit voor de hand. Ook de bestrijding van piraterij en bescherming van de aanlandingspunten van trans-Atlantische kabels, en last but not least de bescherming van de Caribische delen van het Koninkrijk zijn belangrijke argumenten ten aanzien van de capaciteit van de marine. Het is echter zeer twijfelachtig of alleen al de voorziene vervanging van de huidige capaciteiten vanaf het komende decennium, waaronder mijnenbestrijdingsvaartuigen, multi-inzetbare fregatten en onderzeeboten, binnen de huidige budgetten mogelijk is.

De landmacht is mobieler geworden. Deze ontwikkeling past bij de vereisten van hybride oorlogsvoering en kleinschaliger crisisbeheersingsoperaties, maar veronderstelt aanvullende stappen, zoals de verdere versterking van Korps Commandotroepen, waarmee kan worden ingespeeld op de toenemende behoefte aan speciale eenheden. Tegelijkertijd past bij de terugkeer van de conventionele oorlogsdreiging in Oost-Europa de verdere versterking van conventionele capaciteiten, zoals de terugkeer van een bescheiden aantal tanks, overigens in een Duits tankbataljon, dat op zijn beurt bijdraagt aan de verdere integratie van de landmacht in de *Bundeswehr*. Los daarvan staat met name de landmacht voor de taak de onbalans tussen gevechts- en ondersteunende eenheden te herstellen.

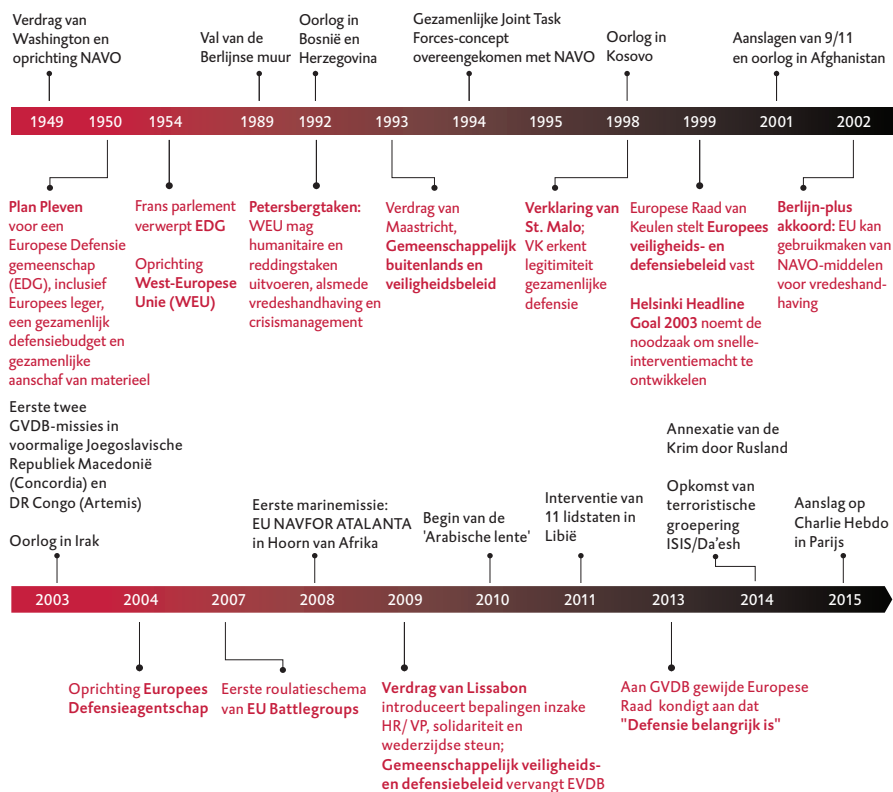
De luchtmacht, ten slotte, krijgt omwille van de financiële inpasbaarheid thans de beschikking over minder F-35 gevechtsvliegtuigen dan oorspronkelijk voorzien. De veranderde veiligheidssituatie en het sterk afgenomen voortzettingsvermogen zijn zwaarwegende argumenten om alsnog de aanschaf van extra gevechtsvliegtuigen te overwegen. Er zijn ook goede gronden om het uitstel van de aanschaf van de MALE UAV (onbemande vliegende verkenningsmiddelen) te heroverwegen. Hierbij gaat het om veelgevraagde capaciteit en een vastgestelde Europese militaire tekortkoming. Ook ligt het voor de hand de mogelijkheden voor innovatie te vergroten, in het bijzonder wat betreft de beheersing van het informatiedomein c.q. de militarisering van de ruimte.

Kiezen we voor meer F-35 gevechtsvliegtuigen? Met het nu voorziene aantal kan slechts met een beperkt aantal vliegtuigen (vier) worden bijgedragen aan operaties. Schaffen we extra fregatten en onderzeeboten aan? Gelet op de toenemende zorg over *flow security* en de toegenomen oriëntatie van de marine op kustwateren en de ondersteuning van landoperaties ligt dat in de rede. Of versterken we de landmacht? Er bestaat immers behoefte aan meer vuurkracht, meer mobiliteit en meer capaciteit, in conventionele, irreguliere en hybride scenario's. Verder zijn er aanvullende krijgsmachtbrede behoeften geïdentificeerd, op het terrein van inlichtingenvergaring en -verwerking, cyber en transport (helikopters). Ook door de NAVO zijn diverse, deels overeenkomstige behoeften geïdentificeerd (NATO Defence Planning Capability Review 2015/16: The Netherlands). Ook daar heeft Nederland verantwoordelijkheden. Alle keuzes die Nederland maakt of wil maken, zullen in afstemming met partners in de EU en in NAVO-verband moeten worden bezien. Dat wil echter niet zeggen dat Nederland geen eigen strategie voor de nationale krijgsmacht kan uitstippelen. Dat kan zeer wel in overleg met bondgenoten en afgestemd op de veiligheidsstrategieën van de EU en de NAVO. Met name binnen Europees verband zijn daar belangrijke stappen te zetten.

## 6.5 INVESTEREN IN DE TOEKOMSTBESTENDIGHEID VAN DE KRIJGSMACHT IN DE EU

Voortgaan met de verbreding en verdieping van de samenwerking binnen de EU is belangrijk om de focus van de krijgsmacht te versterken. Een supranationaal Europees leger of volledige integratie van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in de NAVO (Andersson et al. 2016) is niet aan de orde. Wel kan het Europese handlingsvermogen via pragmatische samenwerking worden versterkt (*Rapportage internationale militaire samenwerking*, Kamerstukken II 2015-2016, 33 279 nr. 16). De samenwerking kan betrekking hebben op de verwerving van wapensystemen (Ministerie van Financiën/IBO 2015) of op operationele inzet bij concrete operaties. Daarnaast zijn er algemene vormen van samenwerking die kunnen variëren van eenvoudig (bijv. gezamenlijke oefeningen) tot permanente integratie (bijv. het Duits-Nederlandse Legerkorpshoofdkwartier). Een korte geschiedenis van de Europese samenwerking op het gebied van defensie is te vinden in figuur 6.6.

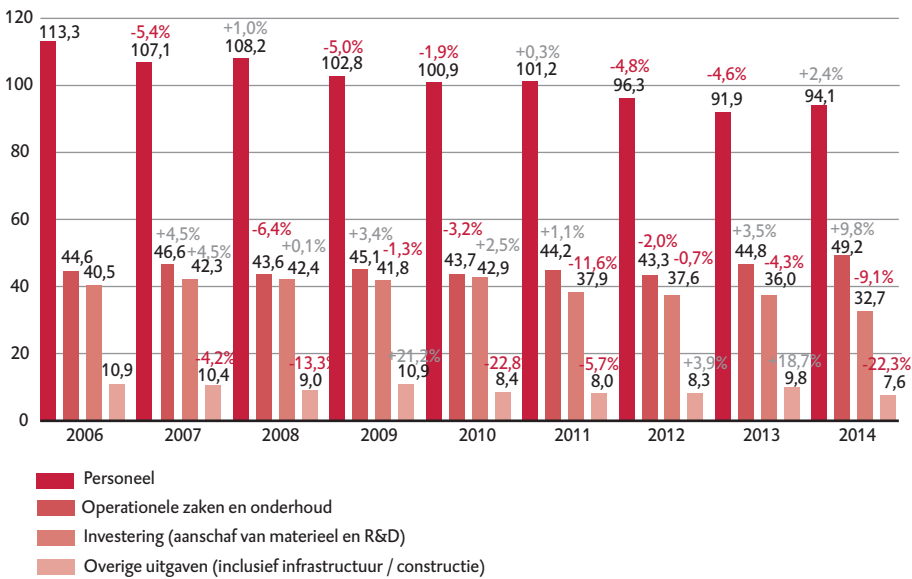
**Figuur 6.6 De lange weg naar Europese verdediging**



Bron: EPSC Strategic Notes, juni 2015

Mogelijke samenwerkingspartners zijn landen met een geringe (geo)politiek-strategische afstand tot Nederland en een met Nederland vergelijkbare politieke cultuur (strategische partners), landen waar Nederland mee samenwerkt in het kader van de NAVO en de EU (gelieerde partners) en overige landen die niet in de genoemde categorieën vallen (gelegenheidspartners). Onderzoek naar voorbeelden van samenwerking heeft inmiddels een reeks succes- en faalfactoren geïdentificeerd (Zandee, Drent en Hendriks 2016). Al eerder bleek dat Europa als geheel tekort schiet in haar bijdragen aan defensie. De volgende figuur 6.7 laat zien wat dat betekent per uitgavencategorie.

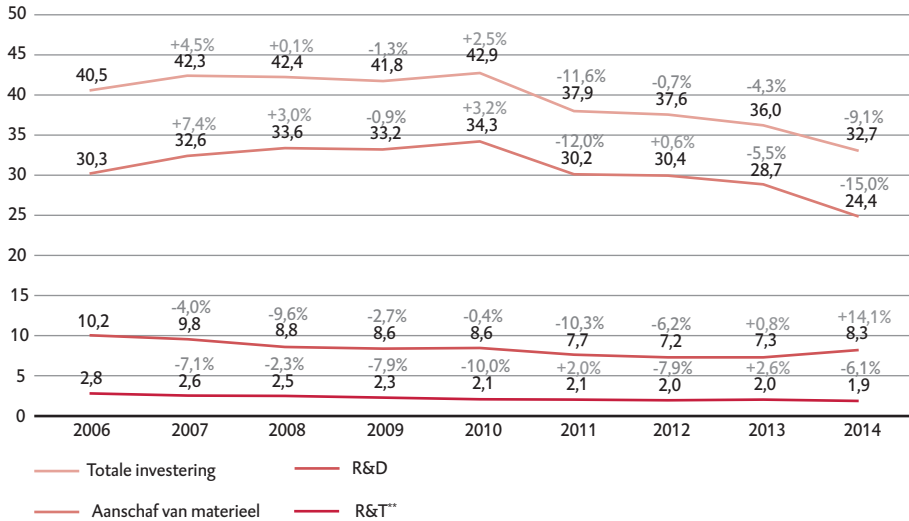
**Figuur 6.7 Defensie-uitgaven in de EU, in euro's van 2010**



\* Om de reële groei te kunnen meten en een 'reële' vergelijking te kunnen maken ten opzichte van andere jaren, moet er rekening worden gehouden met de inflatie. Daarom zijn de gegevens van 2006 t/m 2014 aangepast aan de economische situatie van 2010.

Bron: European Defence Agency data

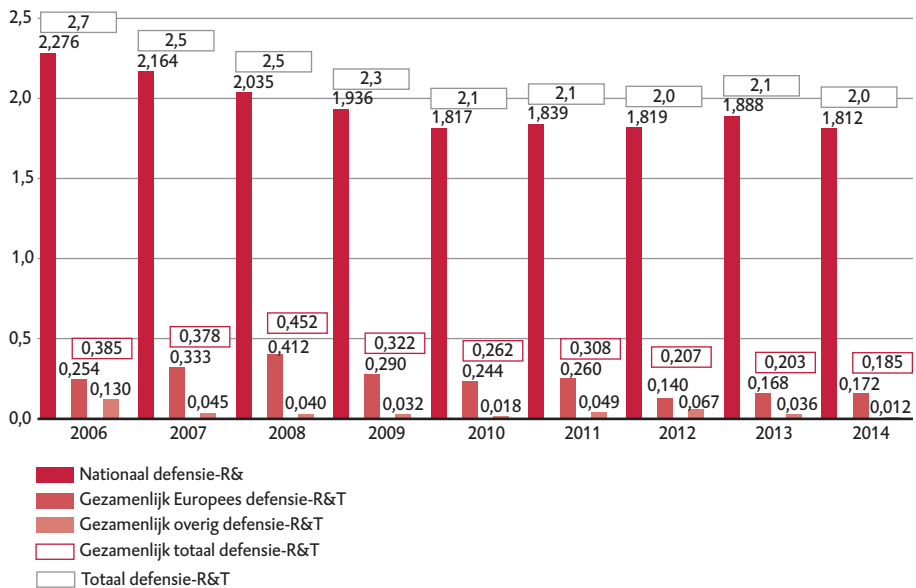
Vooraf de teruggang in uitgaven voor investeringen en onderzoek baren zorgen voor de toekomst. Een uitsplitsing is te vinden in de figuren 6.8 en 6.9.

**Figuur 6.8** Investeringsuitgaven in de EU

\* Om de reële groei te kunnen meten en een 'reële' vergelijking te kunnen maken ten opzichte van andere jaren, moet er rekening worden gehouden met de inflatie. Daarom zijn de gegevens van 2006 t/m 2014 aangepast aan de economische situatie van 2010.

\*\* R&T is een subset van R&D.

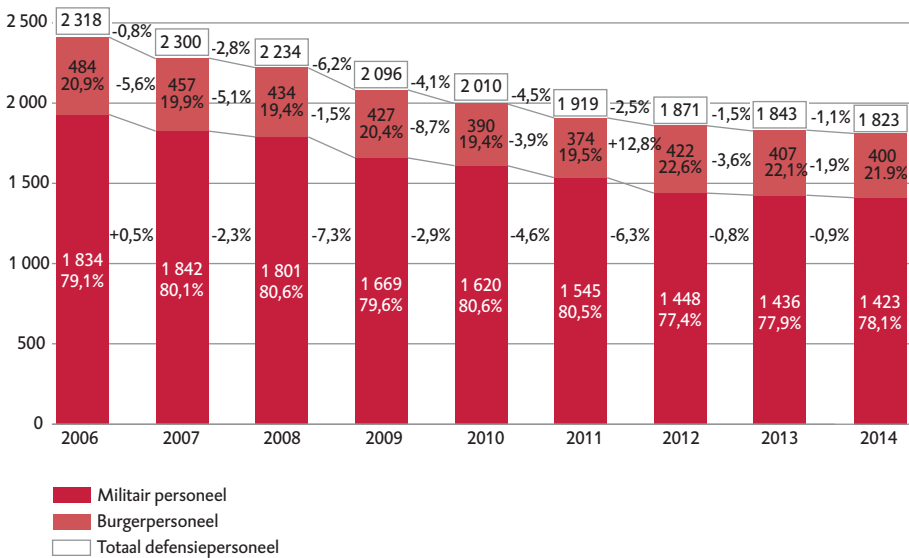
Bron: European Defence Agency data

**Figuur 6.9** R&T-uitgaven in de EU

Bron: European Defence Agency data

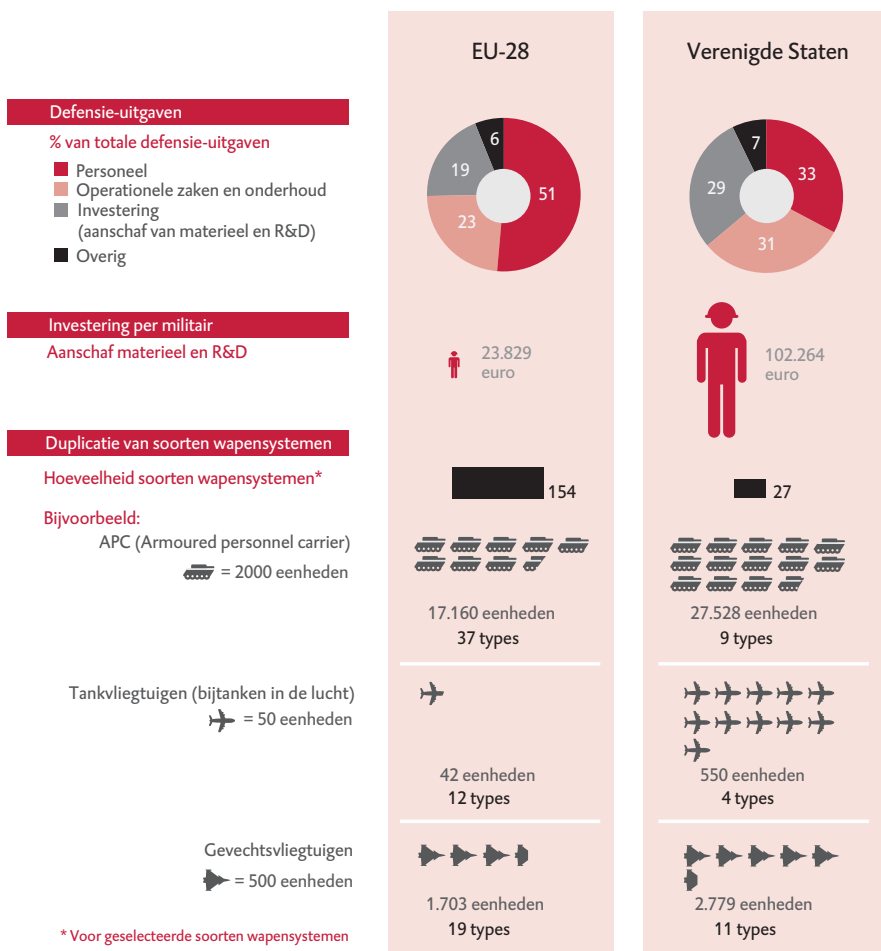
Kennis en investeringen in nieuwe wapensystemen vallen niet los te zien van het benodigde personeel, zie figuur 6.10. De demografische ontwikkeling, de behoefte aan hoger opgeleid personeel en het behouden van personeel zijn majeure uitdagingen, die in samenhang met de investeringen in onderzoek moeten worden gezien.

**Figuur 6.10 Militair en burgerlijk personeel in de EU**



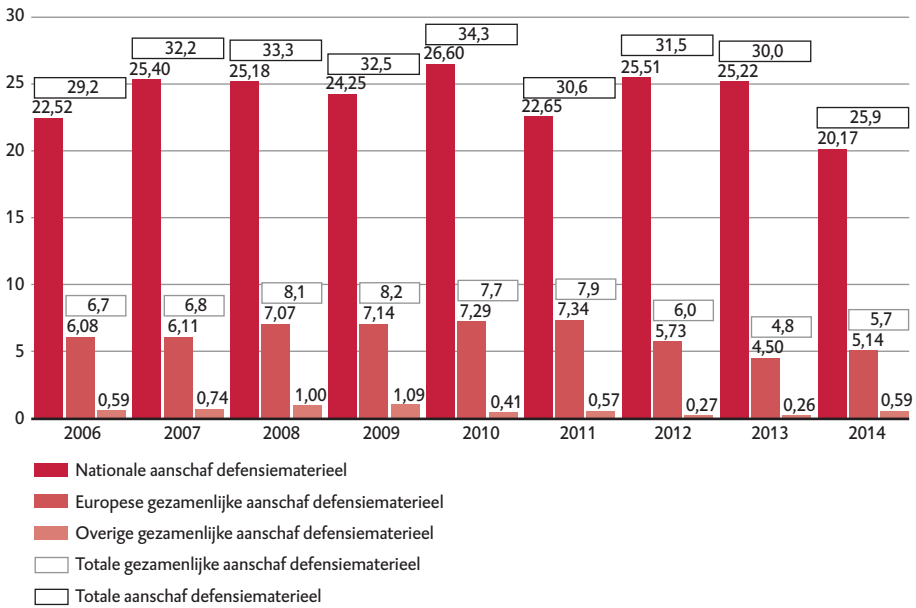
Bron: European Defence Agency data

Binnen de EU kunnen de lidstaten meer samenwerken, zoals figuur 6.11 laat zien. Er is berekend dat het gebrek aan integratie tussen nationale militaire structuren en het ontbreken van een geïntegreerde defensiemarkt jaarlijks minstens 26 miljard euro kost (Ballester 2013). De veelheid aan verschillende wapensystemen zorgt voor versnippering, verlies aan efficiency door onvoldoende schaafeffecten en te weinig onderhandelingsmacht naar producenten; zie figuur 6.12. In tijden van crisis zal het ontbreken van uniformering eerder zorgen voor tekorten aan vervoersmateriaal. Dit maakt de Europese defensie onnodig kwetsbaar.

**Figuur 6.11 Gebrek aan integratie in EU defensie in aantallen**


Bron: EPHS Strategic Notes, juni 2015

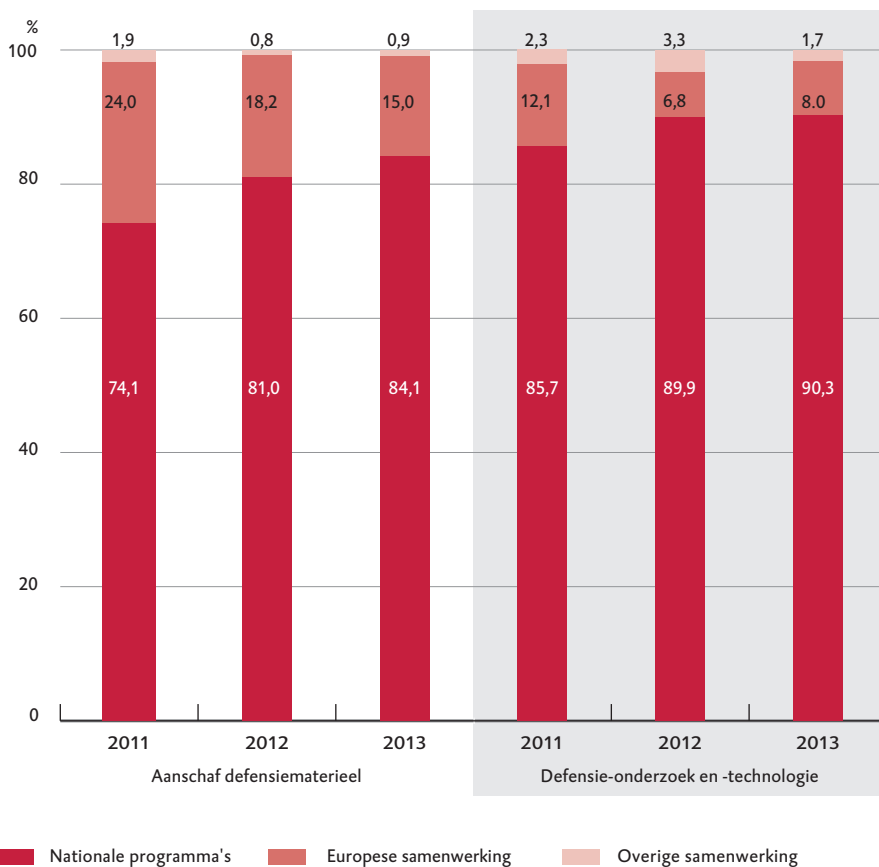
De werkelijk multilaterale samenwerking betreft nog maar een klein percentage van het totale budget, zie de figuren 6.12 en 6.13. De trend lijkt zelfs licht neerwaarts. Overigens stelt het IBO-rapport *Meer Bang for the Buck* (Ministerie van Financiën, april 2015) wel dat bilaterale samenwerking in de aanschaf en ontwikkeling van nieuw materieel vaak makkelijker is dan multilaterale samenwerking. Hoe meer landen en nationale defensie-industrieën betrokken zijn, hoe meer de behoeften uiteenlopen in de tijd en/of inhoudelijk verschillen. En hoe minder het wederzijdse vertrouwen, hoe groter de kans op stoeve samenwerking en verlies aan waar voor je geld. Dit zou een belangrijke richtlijn voor toekomstige projecten moeten zijn.

**Figuur 6.12 Nationale en multilaterale uitgaven binnen de EU**

Bron: European Defence Agency data

De Nederlandse krijgsmacht heeft een goede naam in de bondgenootschappelijke militaire samenwerking. Wat betreft de landmacht heeft de samenwerking met Duitsland grote politieke en militaire betekenis. Dat geldt ook voor de marine-samenwerking in Benelux-verband, BENESAM; in dit geval met Nederland als senior partner. De gezamenlijke bewaking van het luchtruim van de Benelux is een ander geslaagd voorbeeld. De mogelijkheden voor militaire samenwerking zijn nog lang niet uitgeput, als gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke operationele behoeftstellingen, concludeert het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Het IBO stelt verder dat meer militaire samenwerking het behoud van schaal-grootte mogelijk maakt, essentieel bij stijgende kosten en dalende aantallen (cf Meer 'Bang for the Buck', Interdepartementaal beleidsonderzoek naar meer doelmatigheid door internationale samenwerking en geïntegreerde contracten bij wapensystemen van Defensie, Ministerie van Financiën, Den Haag, april 2015).



**Figuur 6.13 Europese samenwerking, nog steeds een uitzondering op de regel**

Bron: EPSC Strategic Notes, juni 2015

Het verdient in dat verband aanbeveling om gezamenlijke verwerving en instandhouding voorwaardelijk te maken bij de vervanging van capaciteiten en het beleidsadagium van behoud van basis- en nichecapaciteiten los te laten. Er blijven overigens beperkingen bestaan. De noodzaak om zelfstandig nationale taken te kunnen uitvoeren en de politieke wenselijkheid om indien mogelijk ook zonder of met een andere partner te kunnen optreden, zijn natuurlijke begrenzingen in dezen. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland, maar voor alle Europese landen met een krijgsmacht van enige omvang (De Vries 2014). Het gevaar van afnemende soevereiniteit is hiervoor niet bij voorbaat een beletsel; in 2012 heeft het kabinet het advies van de AIV (2012) omarmd om soevereiniteit te definiëren als handelingsvermogen en tegen deze achtergrond militaire samenwerking te beschouwen als versterking van het Nederlandse handelingsvermogen en niet als een aantasting ervan.

Nederland is echter bepaald geen hardloper als het gaat om het bijdragen aan het terugdringen van de vastgestelde Europese militaire tekortkomingen. Nederland trok zich in 2008 terug uit het multinationale NAVO Air Ground Surveillance (AGS) project (grondwaarneming vanuit de lucht). Het MALE UAV project (onbemande vliegtuigen met een groot bereik) is vertraagd. Bij deze en andere Europese tekortkomingen gaat het om essentiële instrumenten/systemen, van cruciaal belang voor de versterking van het Europees handelingsvermogen, het behoud van Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheid van Europa en, evenzeer, het handelingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht. Nederland dient zich te revancheren en, bij voorkeur in samenwerking met partners en bondgenoten, plannen te maken en geld vrij te maken voor de verwerving en de exploitatie van deze kritische capaciteiten.

## 6.6 DE ROUTE NAAR MEER FOCUS EN EXTRA INVESTERINGEN

Het vasthouden aan een hoogwaardige, expeditionaire krijgsmacht en de bereidheid hier in te blijven investeren zijn belangrijke voorwaarden om relevante militaire bijdragen te kunnen blijven leveren aan de NAVO, de EU, de VN en ad-hoc-coalities. Het rendement van deze investeringen, ofwel de relevantie van toekomstige militaire bijdragen, zal echter worden bepaald door de mate waarin Nederland en de overige bondgenoten en partners erin zullen slagen om het handelingsvermogen van de NAVO en de EU te versterken. Nationale taken uitgezonderd, is alleen optreden immers uitgesloten. Alleen gezamenlijk kunnen de lidstaten de toegenomen instabiliteit rondom Europa het hoofd bieden.

Het vermogen om gezamenlijk en zo nodig zonder de VS te kunnen optreden is, ondanks de NAVO- en EU-initiatieven om gecoördineerd de vastgestelde tekorten aan te pakken, nog altijd onderontwikkeld. Zo ontbreekt het aan (voldoende) strategische instrumenten, cruciale ondersteunende capaciteiten zoals verkenningsmiddelen, tactische en strategische transportmiddelen, capaciteit voor bijtanken in de lucht, de juiste soorten en hoeveelheden precisiemunitie en algemeen aan voldoende vuurkracht voor optreden in het gehele geweldsspectrum.

De Nederlandse strijdkrachten hebben zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een professionele, expeditionaire krijgsmacht, met de beschikking over hoogwaardig personeel en moderne capaciteiten. De veelvuldige inzet voor stabiliserings- en vredesafdwingende operaties in NAVO-, EU-, VN- en coalitieverband onderstreept de ontwikkeling van de krijgsmacht tot een belangrijk instrument van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Deze modernisering is echter gefinancierd uit een afnemend budget, stijgende exploitatie- en investeringskosten en slijtage als gevolg van veeleisende uitzendingen. Deze aanpak heeft tot diepgaande problemen geleid. De inzetbaarheid staat onder druk als gevolg van tekort aan munitie, reservedelen, gebrek aan technisch personeel en de mogelijkheden om personeel

toereikend te trainen. De bij de bezuinigingsoperaties gemaakte keuze voor gevechtskracht boven ondersteuning legt bovendien structurele beperkingen op aan de inzetbaarheid. Gevoegd bij de sterk afgenomen redundantie binnen de krijgsmacht – de aantallen eenheden en capaciteiten zijn als gevolg van de verkleining van de krijgsmacht fors verminderd – is het twijfelachtig of bij een aanvullend en gelijktijdig beroep op de krijgsmacht – in eigen land of daarbuiten – adequaat kan worden gereageerd. Daarom moet de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht als onvoldoende worden beoordeeld.

Deze problemen zijn in een ander licht komen te staan 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.

Er is meer nodig dan een stapsgewijze versterking om de krijgsmacht toekomstbestendiger te maken. Het vermogen om in te spelen op de veranderingen in de veiligheidssituatie en militair-technologische ontwikkelingen is thans beperkt. De huidige defensieplanning wordt gedomineerd door de vervanging van bestaande wapensystemen. Kennis, innovatie en de vernieuwing van de krijgsmacht krijgen te weinig mensen en middelen toebedeeld. Dat geldt ook voor het terugdringen van de vastgestelde Europese militaire tekorten. De Nederlandse bijdrage hieraan is tot dusver zeer beperkt, ondanks het cruciale belang van deze capaciteiten voor het Europese handelingsvermogen. Dat is niet uitsluitend een financieel vraagstuk, zoals ook *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gerede en snel inzetbare krijgsmacht* (2017) laat zien. Het te hanteren defensieplanningssysteem moet een meer flexibele en gerichte verdeling hanteren tussen landmacht, luchtmacht en marine, waardoor integrale, toekomstgerichte afwegingen mogelijk worden.

Nederland staat aldus voor belangrijke vragen als het gaat om zijn veiligheid. Hoe kan de toenemende instabiliteit rondom Europa worden teruggedrongen? Welke rol moeten de NAVO en de EU daarbij spelen? Welke specifieke bijdragen kan Nederland leveren? Welke onderdelen krijgen de nadruk? En hoeveel aanvullende middelen kan en wil Nederland vrijmaken in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie?

Het aanbrengen van focus bij de inzet van middelen vraagt om aanvullende stappen. Het politieke debat moet helderheid brengen over de gedetailleerde keuzes die in de krijgsmacht moeten worden gemaakt om de focus te versterken. Doel van dit rapport is de politieke, beleidsmatige en strategische discussie daarover te stimuleren. Het volgende slothoofdstuk presenteert de definitieve conclusies en aanbevelingen daartoe. Hier worden, in aanvulling op de voorafgaande analyse, vijf aan-

dachtspunten aangegeven om de gewenste focus te helpen bepalen. Deze aandachtspunten scheppen de voorwaarden waaronder de in het slothoofdstuk te presenteren conclusies en aanbevelingen zich laten lezen:

- (1) een meer strategische inbedding van het defensiebeleid;
- (2) de inrichting van meer anticipatiecapaciteit;
- (3) de versterking van het defensieplanningsproces gebaseerd op een strategische visie;
- (4) een stabiel meerjarenperspectief;
- (5) meer ruimte voor kennis en innovatie.

### 1. **Een meer strategische inbedding van de krijgsmacht**

De capaciteitenkeuze van de krijgsmacht in de context van de bondgenootschappelijke samenwerking in NAVO en EU vraagt om strategische inbedding. Nederland werkt altijd samen met partners, maar heeft ook nodig behoefte aan een eigen strategie. De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) en de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) ontbreekt het thans aan de nodige scherpte. Strategische beleidsdocumenten als de IVS en de SNV en regeerakkoorden bevatten steevast passages ter zake. Maar teksten die in algemene zin waarden en belangen tot uitdrukking brengen, dwingen nog niet vanzelf tot het maken van keuzes. Te algemene formuleringen zijn weinig bruikbaar. In het recente verleden hebben de AIV, de WRR en Instituut Clingendael daarom belangen en waarden dan ook scherper gedefinieerd en als onderdeel van een afwegingskader gebruikt.<sup>1</sup> Ook aan de eerdere analyse van strategische trends, dreigingen en risico's zijn conclusies te verbinden.

Vanuit het perspectief van de krijgsmacht heeft een integrale veiligheidsstrategie de voorkeur die ook de andere 'afnemende' departementen dwingt tot onderling prioriteren en richting geven. De behoeften van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie raken de inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht immers rechtstreeks. Dat sluit bovendien aan bij de steeds verdergaande verknoping van interne en externe veiligheid.

### 2. **De inrichting van meer anticipatiecapaciteit**

De veiligheidsstrategie moet diep doordringen in het defensiebeleid om daar het verschil te maken. Het eindrapport van het interdepartementale project *Verkenningen; howast voor de krijgsmacht van de toekomst* (2010) onderkent anticipatie, gedefinieerd als het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de Nederlandse rechtsorde kunnen beïnvloeden, als een van de strategische veiligheidsfuncties van de Nederlandse overheid. Evenals in de recente Franse veiligheidsstrategieën, de *Livre Blancs* van 2008 en 2013, wordt de noodzaak van een toereikende strategische inlichtingenpositie en voortdurende monitoring beklemtoond. Dat geldt ook voor het belang van kennis ("het onderhouden van een voldoende brede en relevante kennisbasis"). Nederlandse accenten betreffen in het bijzonder de

noodzaak van het opstellen van scenario-analyses en toekomstverkenningen in het kader van een toekomstgerichte beleids- en capaciteitenontwikkeling waarmee voldoende flexibiliteit, aanpassingsvermogen en veerkracht in de defensieorganisatie kan worden gewaarborgd. In dat kader bevat de *Strategische Verkenningen* een pleidooi ('beleidsoverweging' genoemd) voor structurele inbedding van de werkwijze van de *Verkenningen* in het reguliere beleidsproces van Defensie. Dit voorstel is destijds niet opgevolgd. Anders dan (onder meer) Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beschikt Defensie nog niet over een vergelijkbare capaciteit ter ondersteuning van de interne beleids- en capaciteitenontwikkeling. De voortzetting van de *Verkenningen* in de vorm van de Strategische Monitor is waardevol, maar biedt op zichzelf onvoldoende soelaas. De waarde van de actualisering van de periodiek opgestelde scenario's en aanverwante studies door HCSS en Clingendael is beperkt, zolang het binnen Defensie ontbreekt aan verwerkingscapaciteit en meetbare effecten op de beleids- en capaciteitenontwikkeling. Defensie laat zo kansen liggen voor snellere aanpassing (of vernieuwing) van operationele capaciteiten aan de veranderende omgeving. Het proces van strategische verkenningen moet structureel worden ingebed in de defensieorganisatie om van Defensie een strategisch lenige organisatie te maken (Bekkers en De Spiegeleire 2010).

### 3. Versterking van het defensieplanningsproces

Vanuit de strategievorming kan Nederland het defensieplanningsproces versterken. Ook de internationale afstemming, met name met het oog op internationale samenwerking (NAVO, EU), kan worden verbeterd. De Kamer concentreert zich via het Defensie Materieel Proces op de uitkomsten van het planproces, als de keuze voor een bepaalde capaciteit eenmaal is gemaakt. Daarin krijgen de exploitatiekosten van te verwerven capaciteiten veel aandacht. Ook de Algemene Rekenkamer concentreert zich hierop, na alle kostenoverschrijdingen en tegenvallers. Er is veel geschreven over gewenste Nederlandse capaciteiten, maar er is in Nederland vrijwel nooit gepubliceerd over defensieplanning (De Bakker en Beeres 2013; Princen en Wijnen 2004). Capaciteiten worden nog altijd afzonderlijk getoetst op bruikbaarheid en veelzijdigheid; het ontbreekt aan een integrale afweging die de capaciteiten onderling beoordeelt op effectiviteit en doelmatigheid bij het bereiken van de gewenste militaire effecten. Gevoegd bij de eis dat de capaciteiten financieel inpasbaar moeten zijn en verdringingseffecten (ten koste van andere capaciteiten) niet zijn toegestaan, is het stellen van prioriteiten niet mogelijk ten gunste van een Operationeel Commando, een gezamenlijke capaciteit of een vastgestelde Europese militaire *tekort*.

Ten eerste is er behoefte aan langetermijndefensieplanning die inzicht geeft in toekomstige risico's, het denken in scenario's bevordert en sterkte-zwakte-analyses maakt in een veranderende veiligheidssituatie (Stojkovic en Dahl 2007; Larsen en Håkenstad 2012). Dat is eveneens voorwaardelijk voor het stellen van prioriteiten.

De huidige systematiek wordt onvermijdelijk gedomineerd door de vervanging van hoofdwapensystemen. Langetermijndefensieplanning kan verder worden versterkt door de inrichting van anticipatiecapaciteit binnen Defensie.

Ten tweede is nauwe afstemming nodig met de NAVO en de EU, de belangrijkste afnemers van Nederlandse militaire capaciteit. Het NATO Defence Planning Process en het *Capability Development Plan* van de EU spelen vooralsnog geen rol van betekenis in de capaciteitenkeuze. Met het negeren van de vastgestelde Europese tekorten kan Nederland zichzelf echter in de vingers snijden. Het gaat immers om zogenaamde ondersteuning die landen afzonderlijk niet kunnen bekostigen of in stand houden. Ten derde is er behoefte aan strategische sturing van de belangrijkste afnemers van defensieproducten, de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De capaciteitenkeuze is bij uitstek een politiek vraagstuk. Andere departementen worden in dit proces in Nederland van oudsher buiten de deur gehouden, in tegenstelling tot in landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland, Denemarken en Zweden, waar de parlementen nauw betrokken zijn bij de besluitvorming.<sup>2</sup> Bij heroverweging van de huidige defensieplanningssystematiek biedt de *best practice*-benadering van de NAVO diverse aanknopingspunten. Dit geldt ook voor het aanscherpen van het uitgangspunt van de Nederlandse defensieplanningssystematiek, de planning vanuit de mogelijkheden.

#### **4. Het verzekeren van een stabiel meerjarig perspectief**

Het strategisch versterkte defensieplanningsproces voor de Nederlandse krijgsmacht kan niet zonder een stabiel meerjarig perspectief, dat ook op langere termijn voorziet in voldoende middelen om de krijgsmacht in stand te houden. De oriëntatie op de lange termijn wordt echter niet bevorderd door de wijze waarop de Nederlandse defensiebegroting tot stand komt.

De defensiebegroting is het resultaat van een jaarlijkse cyclus die eindigt met het aannemen van de begrotingswet voor Defensie door de Staten-Generaal. Bovendien kan de begroting in de loop van het jaar door middel van supplettoire begrotingswetten worden bijgesteld. Dit flexibele begrotingsmechanisme heeft in de decennia na het einde van de Koude Oorlog een halvering van de defensie-uitgaven – als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) – mogelijk gemaakt. In 2015 bedragen de totale defensie-uitgaven 1,16 procent van het bbp. Dit is ruim onder de norm van 2 procent van de NAVO-top in Wales (2014) en Warschau (2016). Met name de investeringsquote heeft geleden onder de opeenvolgende bezuinigingsrondes. De in 2015 gerealiseerde investeringsquote kwam uit op 15 procent en bevindt zich ruim onder de NAVO-norm van 20 procent van de totale defensie-uitgaven (zie brief van minister van Defensie aan de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het investeringspercentage bij Defensie, 14 maart 2016).

Hoewel de laatste jaren is teruggekomen op een aantal eerder voorgenomen bezuinigingen en soms ook ‘meevallers’ aan Defensie zijn besteed, bevestigen deze recente maatregelen het beeld van een weinig consistent begrotingsbeleid. Er gaan daarom steeds meer stemmen op om de begrotingspraktijk minder gevoelig te maken voor politieke opportuniteit en fluctuaties op de korte termijn (zie motie-Eijsink, Kamerstukken II 2015-2016 34 300 X, nr. 49 d.d. 12 november 2015). Fluctuaties op jaarbasis in de orde van 20 procent van het totale defensiebudget zijn niet ongewoon. Dit is lastig plannen en zorgt voor onzekerheid in de organisatie.

Meerjarige defensie-akkoorden van vijf à zes jaar – losgekoppeld van de regeertermijn van het zittende kabinet – kunnen zorgen voor meer continuïteit en zekerheid. Dit is mede van belang gezien de langjarige investeringen die in mens en materiaal nodig zijn voor een goed toegeruste defensie. Maar de discussie hoeft zich niet vast te pinnen op de vraag of een meerjarig budget wel of niet moet samenvallen met een Kabinetsperiode (dus ofwel vier jaar ofwel vijf of zes). Ook een pragmatische invulling is te overwegen, bijvoorbeeld door vanaf het nieuwe Kabinet toe te werken naar de 2 procent in 2024, tien jaar na de afspraken in Wales (2014).

Internationaal is er al de nodige ervaring opgedaan met zulke meerjarige defensie-akkoorden, die defensieuitgaven voor een reeks van jaren vastleggen. Ze verschillen wat betreft gehanteerde termijn, mate van flexibiliteit en aard van de parlementaire betrokkenheid. Nederland kan in het bijzonder leren van de ervaringen die in Denemarken en Zweden zijn opgedaan (Drent en Meijnders, *Multi-year Defence Agreements. A Model for Modern Defence?*, Clingendael 2015; Bakker en Drent, *Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland*, Clingendael 2016). Ook fondsvorming voor investeringen met een looptijd van vijftien à twintig jaar – vergelijkbaar met het Deltafonds of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport – kan bijdragen aan meer financiële stabiliteit.

Opeenvolgende bezuinigingen en onderrealisatie in de investeringen hebben geleid tot vermindering van de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. De beschikbare middelen zijn zelfs niet toereikend voor inmiddels sterk verlaagde ambities (zie Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Defensie*, mei 2016; zie ook Schramade 2016). Dat is zorgwekkend in een drastisch veranderde (inter)nationale veiligheidssituatie. Defensie is immers het collectieve goed *par excellence*. Dat speciale karakter rechtvaardigt een zekere depolitisering van de defensiebegroting, hoewel het besluit daartoe eigenlijk een vorm van *zelfbinding* is en niet anders dan door de politiek genomen kan worden. Kortom, meerjarige defensie-akkoorden zijn een voorwaarde om de Nederlandse krijgsmacht weer toekomstbestendig te maken. Nederland kan daarmee ook in internationaal verband duidelijkheid bieden over commitment aan de eigen koers, waarbij de eigen keuzes vanzelfsprekend mede inge-

geven zullen zijn door bondgenootschappelijke tekortkomingen. Dergelijke akkoorden kunnen dus ook bijdragen aan de defensiesamenwerking in NAVO- en EU-verband.

##### **5. *Het scheppen van meer ruimte voor kennis en innovatie***

Defensie zal steeds sneller moeten innoveren om opgewassen te blijven tegen de dynamiek in veiligheidsuitdagingen en om effectief te kunnen inspelen op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen (zie Ministerie van Defensie, Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2016-2020, oktober 2016). De veranderende veiligheidssituatie en, meer in het algemeen, technologische en maatschappelijke veranderingen die zich in steeds hoger tempo voltrekken, vragen om innovaties op operationeel, doctrinair, personeel en technologisch terrein. De krijgsmacht, in het bijzonder de marine, beschikt over een goede reputatie als het gaat om incrementele innovatie. Het vervangen en moderniseren van platforms biedt echter onvoldoende zekerheid om op termijn aansluiting te houden bij technologische en operationele ontwikkelingen. De mogelijkheden om aan te haken bij nieuwe en mogelijk baanbrekende ontwikkelingen, zoals nanotechnologie of 3-D-printen, zijn tot dusver zeer beperkt en dienen dan ook te worden verruimd. Dat geldt ook voor het streven om centraal concepten, methoden en middelen sneller en goedkoper te ontwikkelen en te beproeven binnen de krijgsmacht (Meessen en Van der Wiel 2014). Een gedegen kennisbasis en -opbouw binnen Defensie blijft echter voorwaardelijk voor succesvol innoveren. De lakmoesproef voor succesvol innoveren blijft de keuze van nieuwe wapensystemen, technieken en concepten, in overeenstemming met de gekozen strategie (Wagen 2012). De verklaring daarvoor is dat krijgsmachten sterk vertrouwen op beschikbare en bewezen capaciteiten als het gaat om de inzet van militairen (Murray 2001). De meeste krijgsmachten, ook de Nederlandse, vormen daarop geen uitzondering. Zij concentreren zich op incrementele innovatie. Meer radicale of zelfs disruptieve innovatie krijgt daardoor minder kans. Op langere termijn kan de beschikbaarheid van nieuwe capaciteiten echter doorslaggevend zijn om de overhand in conflicten te behouden.

De veranderingen waar het defensiebeleid voor staat en de versterking van de krijgsmacht die nodig is, moeten de veranderingen in het karakter van de oorlogsvoering in acht nemen en de mogelijkheden voor Europese samenwerking verder benutten. Dat moet vanuit de onderkenning dat het bondgenootschap van de NAVO het primaire kader vormt. Extra focus en investeringen zijn echter nodig. De bovengenoemde vijf stappen zetten daartoe de beleidsmatige route uit.



## NOTEN

- 1 In 2010 concludeerde de WRR dat het Nederlands buitenlands beleid bestond uit “een brede waaier van aspiraties, standpunten en activiteiten” en dat “in het midden van die waaier weinig zit dat de bestanddelen verbindt”. Het rapport vergeleek het Nederlands buitenlands beleid dan ook met een “donut”. Beleidsambtenaren en –volgers dreigden “door de bomen het bos niet meer te zien”, “met alle negatieve gevolgen voor resultaten, voor legitimatie, voor deskundigheden en voor intern en extern gezag”. Dat vroeg om een helder afwegingskader en het stellen van prioriteiten. In 2013 onderscheidde deskundigen van Instituut Clingendael in een studie over de krijgsmacht van de toekomst vier belangen: 1) behoud van invloed op het internationale toneel, 2) behoud van welvaart en economische ontwikkeling, 3) bevorderen van veiligheid en stabiliteit en 4) het bevorderen van mensenrechten en humaniteit. Voor elk belang ontwikkelden zij een krijgsmacht, die daar het beste bij paste: 1) een vliegende interventiemacht, 2) een maritieme handelsmacht, 3) een robuuste stabilisatiemacht en 4) een ondersteunende vredesmacht (Colijn et. al. 2013). De deskundigen legden alle vier opties voor aan de politiek, met belang 3 (het bevorderen van veiligheid en stabiliteit) en optie 3 (een robuuste stabilisatiemacht) als bijbehorende eigen voorkeursoptie. De beleidsnota *In het belang van Nederland* laat zien dat het kabinet-Rutte II geen van deze opties verkoos, maar vasthield aan het spoor van voorgaande kabinetten: een veelzijdig inzetbare krijgsmacht.
- 2 De Ministeriële Commissie vervanging F-16 was een eenmalige exercitie en behelsde een laatste toetsing van de voorgenomen vervanging van de F-16 en het doorrekenen van de 29 hoofdwapensystemen van de krijgsmacht in het kader van hun betaalbaarheid.



## 7 VEILIGHEID IN VERBINDING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 7.1 VEILIGHEID, DEFENSIE, KRIJGSMACHT: DE CONSEQUENTIES

Strategische analyse, veiligheidsbeleid, defensiebeleid, krijgsmacht: dat is de volgorde die in dit rapport is gevolgd. Die volgorde moet volgens de WRR ook de route voor de beleidsmatige analyse vormen. Op grond van een strategische analyse van de veranderde veiligheidssituatie is bevestigd dat welk defensiebeleid nu en in de nabije toekomst nodig is en waar de krijgsmacht versterking verdient. De nadruk lag daarbij op de aanbreng van focus en de inzet van extra investeringen. De exacte keuzes en prioriteiten die daarin dienen te worden gelegd, moeten in het politieke debat worden bepaald. Het is van het grootste belang dat debat te voeren. Veiligheidsbeleid en defensiebeleid kunnen niet zonder. Voor hoe de benodigde versterking kan worden aangebracht en het politieke en beleidsmatige denken over veiligheid en defensie sterker strategisch kunnen worden ingebed, zal dit slot-hoofdstuk aanbevelingen doen. Het volgende komt ter afsluiting aan de orde:

- de consequenties van ‘veiligheid in een wereld van verbindingen’, waarin de achtergronden van het huidige veiligheidsbeleid en defensiebeleid worden geëvalueerd en de richting voor versterkt beleid wordt aangegeven (7.2).
- de conclusies en aanbevelingen (7.3).

### 7.2 VEILIGHEID IN EEN WERELD VAN VERBINDINGEN

#### *Vrijheid, veiligheid en soevereiniteit*

Defensie, landsverdediging, is een kerntaak van de soevereine staat. Nationale soevereiniteit betekent dat uiteindelijk de organen van de eigen staat in vrijheid voor – en in een democratische staat ook werkelijk namens – de inwoners van die staat beslissen over de inrichting van de samenleving en het aangaan van relaties met andere staten. Staten zijn niet alleen gerechtigd, maar aan hun bevolking ook verplicht die soevereiniteit te verdedigen tegen bedreigingen van binnen en van buiten, alleen of in een bondgenootschap met andere staten. Verdediging (defensie) staat dus in dienst van de collectieve veiligheid en politieke vrijheid van de Nederlandse samenleving ten opzichte van bedreigingen van buitenaf. In het Handvest van de Verenigde Naties is erkend dat staten het recht hebben zich individueel of collectief te verdedigen tegen een gewapende aanval.<sup>1</sup> Alle staten zijn echter verplicht het ontstaan van zulke situaties te voorkomen. De internationale rechtsorde omvat regels voor vreedzame samenwerking tussen staten en vreedzame beslechting van geschillen. De internationale rechtsorde verschaft de kaders voor samenwerking tussen staten via verdragen en internationale of supranationale organisaties.

De soevereiniteit van staten vormt al eeuwenlang de basis van de internationale rechtsorde. Dat is niet veranderd. Wel veranderd is dat niet meer primair de vorst wordt gezien als degene die belang heeft bij de bescherming van de vrijheid, maar de samenleving als geheel. Soevereiniteit duidt nu op verantwoordelijkheid, namelijk intern voor de veiligheid en de levensomstandigheden van burgers, en extern voor vreedzame relaties van samenwerking met andere staten (Crawford 2012: 130-131). De ‘nationale veiligheid’ wordt niet meer als op zichzelf staand gezien, maar als de voorwaarde voor persoonlijke en maatschappelijke veiligheid.

Het besef dat voorkomen van conflicten begint bij de interne verhoudingen, is pas ontstaan toen repressieve, mens verachtende regimes de Tweede Wereldoorlog ontketenden. De toenmalige Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt formuleerde dat inzicht klip en klaar in 1941, nog voordat de VS direct in de oorlog werden betrokken. In zijn toespraak verwoordde hij de ‘Four Freedoms’: de vrijheid van ieder mens zich uit te spreken, religieuze vrijheid, vrijwaring van gebrek en vrijwaring van angst. Onderdrukkers die deze fundamentele vrijheden schenden, bedreigen hun eigen bevolking en de internationale vrede. Om die reden hebben de VN en organisaties zoals de Raad van Europa zich vanaf de Tweede Wereldoorlog erop gericht de mensenrechten, levensomstandigheden en democratische vrijheden kracht bij te zetten. In verleden en heden zijn internationale conflicten vaak ontstaan uit interne conflicten en burgeroorlogen. Syrië biedt daarvan een dramatisch voorbeeld, naast tal van acties van internationaal terrorisme. Ook internationale veiligheid begint bij het voorkomen van spanningen, bijvoorbeeld door de zorg voor een vreedzaam klimaat binnen nationale samenlevingen door te voorkomen dat groepen tegen elkaar worden opgezet.

Omgekeerd is de vrijheid en veiligheid van staten ten opzichte van elkaar een van de voorwaarden voor vrijheid en veiligheid *binnen* staten: “Alle volken beschikken over het zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na.” Met deze eigentijdse omschrijving van de nationale soevereiniteit beginnen de twee verdragen waarin de Verenigde Naties de bescherming van de rechten van de mens hebben neergelegd.<sup>2</sup> Hoezeer men ook probeert de methoden van oorlogsvoering aan banden te leggen, de burgerbevolking wordt er steeds weer, wellicht zelfs steeds erger door getroffen. Na afloop van een conflict duurt het een generatie of langer voordat de ontwrichting van de verhoudingen tussen volkeren en bevolkingsgroepen is geheeld (Hasenclever 2014: 439).

### ***De facetten van de huidige veiligheidssituatie***

Anno 2017 is overduidelijk, hoe sterk de persoonlijke en collectieve vrijheid en veiligheid van de inwoners van onze staat verweven zijn met de internationale veiligheid. Criminaliteit, ongelukken en rampen veroorzaken onveiligheid, maar nog veel meer ervaren mensen terroristisch geweld als een aantasting daarvan. Evenals

trouwens in totalitaire staten de overheid vrijheid en veiligheid van de burgers bedreigt. EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten die grenzen aan conflictgebieden, ervaren militaire dreigingen, een risico dat ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk niet kan worden weggedacht. Op een of andere manier komen alle gevaren die de veiligheid van de landen van het Koninkrijk bedreigen, uit situaties voort waarin de ‘vier vrijheden’ ernstig zijn aangetast en soevereiniteit wordt opgevat als een vrijbrief voor willekeur. Daarom moeten veiligheidsstrategieën zoals die in dit rapport worden aanbevolen, permanent worden gevoed en herijkt met gedegen analyses van de omgeving.

Het in dit rapport beschreven onderzoek bevestigt dat veiligheid, gezien vanuit het individu, vanuit een staat en een samenleving als geheel en vanuit de verhoudingen tussen staten met elkaar vervlochten zijn. Dit geldt allereerst voor het begrip *human security*, dat in het denken over ontwikkelingsvraagstukken een brede betekenis heeft gekregen. Het omvat niet alleen iemands persoonlijke situatie, maar ook de mate waarin mensen vertrouwen kunnen stellen in voor hen vitale overheidsdiensten en maatschappelijke omstandigheden. Ook hier blijkt de relevantie van de ‘vier vrijheden’. *Human security* is een onderwerp dat bij uitstek interdisciplinair moet worden gezien: antropologisch, geografisch, psychologisch en juridisch, naast de leer van de internationale betrekkingen (Bourbeau 2015: 11), maar ook uit het oogpunt van de sociaaleconomische omstandigheden.

Met nationale veiligheid (*national security*) wordt soms de staatsveiligheid bedoeld (de veiligheid van de belangrijkste staatsinstellingen, dus het werkkterrein van inlichtingen- en veiligheidsdiensten), maar vaker de veiligheid van de nationale staat als geheel in de internationale context. Externe en interne bedreigingen daarvan omvatten niet alleen een verstoring van de situatie waarin mensen hun leven willen inrichten, maar ook van de verbindingen waarvan men afhankelijk is. Voedsel, grondstoffen en andere goederen 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*.

Voor een goed begrip van de vragen waar hedendaags veiligheidsbeleid voor staat, is het zinvol deze drie facetten – *human security*, *national security* en *flow 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: 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 ontwikkelings samenwerking in het bijzonder.

Een prismatische beschouwing van buitenlandse dreiging helpt te voorkomen dat (zoals de reactie de laatste jaren vaak was) geopolitieke *security imaginaries* de analyse versmallen (Guzzini 2012). Wat aan gene zijde van de buitengrenzen van de allianties gebeurt, heeft immers een impact op de situatie hier, bijvoorbeeld wanneer vluchtelingen hun toevlucht in West-Europa zoeken. Dit is een van de gevolgen van instabiliteit en fragiliteit van staten (breekbaarheid, die kan uitmonden in situaties van zogenoemde falende staten). De gevolgen daarvan zijn niet noodzakelijkerwijs ‘officiële’ oorlogen, maar kunnen ook het optreden van paramilitaire strijdgroepen, hackers en terroristen omvatten. Al deze verschijningsvormen van conflicten raken bij uitstek de voor Nederland en zijn partners vitale aanvoer routes, handelsstromen en toeristisch verkeer.

Deze prismatische analyse impliceert dat de verdediging van de vrijheid en soevereiniteit van onze staat niet langer kan worden opgesplitst in intern en extern. Evenmin kan de verdediging van die vrijheid en soevereiniteit nog worden afgesplitst van die van andere landen: allianties van vrije, democratische staten vormen de ruggengraat van de internationale rechtsorde. De Nederlandse veiligheidsstrategieën kunnen niet meer worden ingetekend in kaart, maar alleen worden verbeeld in netwerken met geografische ankerpunten.

### ***Veiligheidsbeleid als facet van het algemene regeringsbeleid***

De WRR ziet uitsluitend mogelijkheden voor een doeltreffender Nederlands veiligheidsbeleid als dat beantwoordt 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 samen met andere staten het overzee uit te voeren Caribisch veiligheidsbeleid.

De perspectieven die de WRR in dit rapport schetst en de aanbevelingen die hij doet voor procedurele en substantiële versterking van het veiligheidsbeleid, zijn gebaseerd op inzichten in het ontstaan van de huidige situatie. Hiertoe behoort ook het besef dat de meest ingrijpende ontwikkelingen van de afgelopen kwart eeuw niet waren voorzien. In 2002 verscheen een door prominente onderzoekers geschreven verzamelwerk over *Internationale Politik im 21. Jahrhundert* (Ferdowsi 2002), met hoofdstukken over alle relevante thema’s, zoals *global governance*, humanitaire interventies, de EU, Rusland en China. Maar een klein deel van de daarin uitgesproken verwachtingen is bewaarheid.

De complexe onvoorspelbaarheid van de internationale betrekkingen wordt verder vergroot door een ontwikkeling die nog niet ter sprake kwam in de terugblik van de voorgaande bladzijden, namelijk de klimaatverandering. De gevolgen daarvan kunnen migratiestromen op gang brengen, bijvoorbeeld uit de Nijldelta en het kustgebied van Bangladesh (Olmer 2016, hoofdstuk 5), die veel groter zijn dan die uit het halfverwoeste Syrië. Daarnaast zijn allerlei andere gevolgen mogelijk, bijvoorbeeld voor de voedselvoorziening. Dit betekent dat veiligheidsbeleid maar in beperkte mate kan worden afgestemd op specifieke, bekende gevaren. De in dit rapport geformuleerde aanbevelingen gaan ervan uit dat het Nederlandse veiligheidsbeleid zal moeten worden afgestemd met het Europese en NAVO-beleid. Dat is niet alleen een kwestie van volgen, maar ook van inbrengen van inzichten en complementair nationaal beleid, bijvoorbeeld gericht op meer stabiliteit in andere landen.

De drie door de WRR hier onderscheiden facetten – *human security*, *national security* en *flow security* – van een prismatische analyse van de ontwikkelingen kunnen ook worden toegepast op de aanbevelingen. Vaststaat dat de instabiliteit van het stelsel van de internationale betrekkingen voortkomt uit zijn multipolariteit en de complexiteit van de relaties. Bedreigingen van de *flow security* in de zeevaarten oosten van de Hoorn van Afrika zijn in de hand gewerkt door de belabberde *human security* van de plaatselijke bevolking. Het is bijvoorbeeld een klassieke defensietaak aan Nederlandse schepen bescherming te bieden, terwijl preventief beleid zich zal richten op sociaaleconomische verbeteringen ter plaatse.

Voor een veiligheidsstrategie is echter meer nodig dan een bevestiging van wat al wordt gedaan of had kunnen worden gedaan. Als de capaciteit enkel wordt afgestemd op de bekende risico's, zal ze ontoereikend blijken te zijn zodra zich een onvoorzien gevaar voordoet. Alleen al om die reden beveelt de WRR aan om de budgettaire ruimte voor defensie, maar ook voor diplomatie en ontwikkelings-samenwerking snel op peil te brengen conform de internationaal aanvaarde maatstaven. De *sustainable development goals* van de VN hebben een zeer grote reikwijdte; ze zouden onder de voorgestelde prismatische lens kunnen worden gelegd, zodat de relevantie ervan voor het verminderen van internationale spanningen velden kan worden bepaald.<sup>3</sup>

Een nieuwe veiligheidsstrategie zal zo goed mogelijk in kaart moeten brengen welke punten in de voor het Koninkrijk der Nederlanden relevante internationale netwerken tot vitale relaties behoren. Die kunnen in Nederland zijn gelegen (zoals de aanlandingspunten van transcontinentale kabels) of op de aanvoerroutes, zoals de zee bij de Hoorn van Afrika. Het kan ook gaan om herkomstlanden waar interne spanningen kunnen worden verminderd door vredesmissies en sociale en econo-

mische ontwikkeling. Daar waar de Europese Unie en de Russische Federatie, en daar waar de Europese Unie en de Arabische landen elkaar nabij zijn, moet een nabuurschapsbeleid worden ontwikkeld dat gemeenschappelijke belangen dient.

Het Koninkrijk der Nederlanden zal de besteding van defensiemiddelen moeten afstemmen met NAVO-bondgenoten en andere EU-lidstaten. Het is verstandig en legitiem daarbij wel nationale voorkeuren in te brengen die aansluiten bij de eigen belangen en capaciteiten. Als 'zeevarende natie' kan Nederland zijn marine extra versterken en daardoor tegelijk impulsen geven aan de maritieme sector, inclusief opleidingen voor de zeevaart. De Nederlandse ervaring met missies ten dienste van politie en justitie en de behoeften van Europese grensbewaking zijn een valide reden om de Marechaussee extra te versterken. Dat geldt tevens voor operaties in het Caribisch gebied en voor de inzet in verband met *flow security* en de beveiliging van vitale infrastructuren en knooppunten die aan of op zee gelegen zijn.

Met zes andere NAVO-lidstaten heeft Nederland het Civil-Military Cooperation Centre of Excellence tot stand gebracht, gevestigd in Den Haag. Daar worden methoden ontwikkeld en wordt getraind voor civiel-militaire samenwerking in conflictsituaties, ter bescherming van cultuurgoederen en ecosystemen, ter versterking van de *rule of law* en ter bestrijding van cybercrime en cyberterrorisme. Versterking van deze specialisatie sluit aan bij de geconstateerde samenhang van *human security*, *national security* en *flow security*.

### ***Monitoren, begrijpen, anticiperen, handelen en evalueren***

De WRR adviseert een geïntegreerde veiligheidsstrategie uit te werken die de interne en externe veiligheid omvat voor zover die intrinsiek met elkaar verband houden. 'Gewone' criminaliteit hoort daarin niet thuis, wel de bestrijding van internationaal terrorisme en cyberaanvallen door andere staten; daarbij gaat het immers om door organisaties zoals DA'ESH of andere staten aangezette pogingen om de Nederlandse samenleving te ontwrichten. Een strategie moet voortdurend worden herijkt. Dit vereist het vermogen ontwikkelingen te monitoren, ze te begrijpen en het handelen daarop af te stemmen. Een nationale veiligheidsraad op ministerieel niveau zou niet alleen door inlichtingen en -veiligheidsdiensten van analyses moeten worden voorzien, maar ook door wetenschappelijk onderzoek inzake internationale betrekkingen en politieke systemen; het wetenschapsbeleid behoeft op deze punten versterking.

### ***Veiligheid en de toekomst van de internationale rechtsorde***

De vraag moet worden gesteld hoe deze herijking van het beleid inzake de internationale veiligheid zich verhoudt tot de constitutionele verplichting van het Koninkrijk der Nederlanden, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De internationale rechtsorde maakt de wereld niet vanzelf veiliger. Gewelddadige bewegingen die lak hebben aan het internationale recht, en



meningsverschillen tussen staten die in de Veiligheidsraad over de handhaving zouden moeten beslissen, hebben in de afgelopen jaren de internationale rechtsorde zelfs minder effectief gemaakt. De rechtskracht van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof worden vanuit sommige staten bewust ondermijnd. De instabiliteit van de internationale betrekkingen strekt zich dus uit tot de internationale rechtsorde.

Anders dan in het traditionele veiligheidsbeleid moet steeds meer rekening worden gehouden met geweld dat uitgaat van andere entiteiten dan staten. Entiteiten zoals DA'ESH hebben geen enkele boodschap aan de in verdragen neergelegde normen van internationaal humanitair recht inzake methoden van oorlogsvoering en behandeling van krijgsgevangenen. De soevereiniteit van staten over het eigen grondgebied beperkt zulke organisaties niet, maar biedt ze eerder een ongerijmde bescherming, die bijvoorbeeld Nederland er aanvankelijk van weerhield deel te nemen aan het internationaal optreden tegen DA'ESH in Syrië. Er zijn vele landen waar terroristische activiteiten kunnen worden voorbereid, wapens worden verhandeld, en financiële transacties ten behoeve daarvan kunnen worden doorgevoerd. Een deel van die landen noemt men 'fragiele' staten. De fragiliteit van het systeem van de internationale betrekkingen wordt in de hand gewerkt door de fragiliteit van staten. Die fragiliteit draagt op haar beurt bij aan verminderde stabiliteit in staten die zich voorheen veilig waanden.

Het gaat echter niet alleen om staten waarin de macht van de overheid tanende is of zelfs weggevalen. Het gaat ook om staten zonder interne balans en evenwicht. Staten zoals Noord-Korea, die nucleaire aanvalswapens ontwikkelen, worden niet afgeremd door interne *checks and balances*. 'Sterke' staten kunnen juist interne en externe spanningen oproepen en geweld voortbrengen (Crawford 2014: 128); de Russische Federatie is daarvan meer en meer een voorbeeld. Het militaire vermogen intimidatie vanuit zulke staten te weerstaan, is de eerste stap op het ongetwijfeld lange traject om de internationale rechtsorde als basis van wederzijds vertrouwen te herstellen.

Daarbij is het, ten slotte, van belang onder ogen te zien dat elk regime en elk conflict op een of andere manier voortkomt uit en inspeelt op de manier waarop mensen in het leven staan. Moïsi heeft gewezen op de rol die emoties zoals angst, vernedering en hoop in de internationale betrekkingen spelen (Moïsi 2008). Repressieve regimes zijn gewoonlijk het product van ontwrichte maatschappelijke verhoudingen (wat ze kan verklaren, maar uiteraard op geen enkele manier rechtvaardigt). Oorlogshitsers beroepen zich er steeds weer op dat ze opkomen voor een 'eigen' volk, groep of geloof, dat het zou verdienen de overhand te krijgen op de vijanden. Vredespolitiek moet daarmee rekening houden. Verbetering van de levensomstandigheden vanuit het besef dat de wereld aan elkaar hangt van grensoverschrijdende relaties, legt daarvoor de basis, maar is niet genoeg. Tegelijk moe-

ten de weerbaarheid van vrije samenlevingen en de handhaafbaarheid van fundamentele normen van het internationaal humanitair recht worden versterkt. Versterking van de defensie is dus niet een nieuwe vorm van verschansing, maar een erkenning van de eisen die een wereld van verbindingen ook aan Nederland stelt.

### 7.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

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

1. De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.
2. Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen (NAVO, EU) moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid.
3. De afname van het continue vermogen van de krijgsmacht en de verslechterde veiligheidssituatie nopen tot meer focus en extra investeringen.

In het nu volgende worden deze conclusies toegelicht en uitgewerkt in aanbevelingen.

#### Eerste conclusie

#### **De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.**

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren laten er geen twijfel over bestaan dat de veiligheidssituatie van Nederland verslechterd is. Het neerschieten van vlucht MH17 boven het Oekraïens luchtruim en de komst van grotere groepen vluchtelingen uit Syrië en andere landen onderstrepen dat veel veiligheidspolitieke turbulentie en brandhaarden elders in de wereld ook ons land direct of indirect raken. De periode van Russische aansluiting bij de Raad van Europa en zijn rechtsstatelijke waarborgen werd reeds na enkele jaren gevolgd door een steeds grotere vervreemding, zozeer dat de militaire capaciteit (inclusief kernwapens) van dat land nu alweer als dreiging wordt ervaren. De politieke omslag in de VS zal Europa vanaf 2017 vermoedelijk steeds meer op zichzelf terugwerpen waar het gaat om het onderhouden van een geloofwaardige militaire capaciteit. Tegelijkertijd echter wordt de kracht van het nog maar nauwelijks ontstane gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid, zoals verankerd in Titel V van het Verdrag betreffende de EU, aangetast door het vertrek van een van de belangrijkste lidstaten van de Unie en door de verminderde steun voor de gemeenschappelijke waarden van de Unie in enkele recent toegetreden lidstaten. De vooruitzichten op bestendiging of groei van de betrokkenheid van Turkije bij de EU zijn bovendien ernstig aangetast door de ontwikkeling van het politieke systeem aldaar tot een autocratie. Instabiliteit en aantasting van fundamentele rechtsbeginselen in en om het Euro-

pese continent leidt tot onveiligheid en stelt de internationale vrede in de waagschaal. Afrika en het Midden-Oosten omvatten vele fragiele staten, waar onrust en strijd tot ingrijpende gevolgen in Europa zullen leiden, onder meer in de vorm van migratie. Het gaat bovendien om turbulenties die niet binnen afzienbare tijd zullen verdwijnen. Het handelingsvermogen van de EU en de bondgenootschappelijke veiligheid in NAVO-verband worden dan ook beproefd, en hiermee ook de capaciteiten en inzet van Nederland voor de lange termijn.

Nederland is kwetsbaar voor de nadelige manifestaties van deze ontwikkelingen. Nationaal, vanwege de grensoverschrijdende, negatieve gevolgen van globalisering. Regionaal, vanwege de verregaande economische en politieke verwevenheid met de EU, en mondiaal, vanwege de druk op de *rule based* internationale orde, waarvan Nederland de afgelopen decennia zo veel profijt heeft getrokken en waardoor zijn stabiliteit en welvaart in sterke mate wordt bepaald.

In zijn rapport *Aan het buitenland gehecht* (2010) constateerde de WRR dat Nederland behoefte heeft aan een strategischer buitenland- en veiligheidsbeleid rekening houdend met de veranderende omgeving en eigen prioriteiten. Zo'n beleid gaat verder dan het formuleren van algemene voornemens en oriëntaties. Nederland moet effectiever optreden op het snijvlak van de geopolitieke en de netwerkwereld, meer prioriteren en kijken waar het een verschil kan maken in de veelheid van dreigingen, risico's en kansen op het Europese en mondiale schaakbord (WRR 2010: 9-10; 29; 85). Geen van deze dreigingen, risico's en kansen kan nog vanuit een zelfgenoegzaam Nederlands perspectief worden beoordeeld. Internationale vrede is voor het Koninkrijk der Nederlanden, zijn bondgenoten en zijn omgeving een ondeelbaar maar niet langer vanzelfsprekend goed.

### **Aanbeveling 1. Versterk de verbinding tussen intern (binnenlands) en extern (buitenlands) veiligheidsbeleid.**

Een belangrijk onderdeel van een op de veranderende situatie toegesneden veiligheidsbeleid is de relatie tussen binnenlandse en buitenlandse (interne en externe) veiligheid. Die conclusie is al in vele rapporten en studies getrokken, onder andere door het Instituut Clingendael in de Strategische Monitor van 2014, waar uitgebreid is ingegaan op het verband tussen interne en externe veiligheid (immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber). Geconcludeerd werd: "De verwevenheid van externe en interne veiligheid is een gegeven. Structurele samenwerking tussen betrokken actoren verantwoordelijk voor de veiligheid 'binnen' en 'buiten' Nederland loopt hierbij achter. Dat vraagt om een geïntegreerde veiligheidsstrategie en verdieping van de samenwerking tussen externe en interne veiligheidsactoren" (Rood 2014: 130-131). Interne en externe veiligheid zijn verstrengeld.

Dit pleidooi is volgens de WRR zo mogelijk nog relevanter geworden. Bovendien ontbreekt het ook nu nog altijd aan een samenhangende aanpak op die fronten waar Nederland daadwerkelijk een verschil kan maken. Zoals hoofdstuk 5 liet zien blijven de drie hoofdtaken van het defensiebeleid op zich overeind staan. Alleen laten zich van daaruit andere en meer specifieke opdrachten formuleren, en moeten de hoofdtaken consequent vanuit de verstrengeling van interne en externe veiligheid worden begrepen. Dat vraagt om een gewijzigde en meer samenhangende strategie. Inhoudelijk kan die samenhang worden versterkt vanuit de oriëntatie op *human security*, *national security* en *flow security*.

De aanbeveling van de WRR is om de relatie tussen interne en externe veiligheid sterker te leggen. Dat kan concreet door meer gebruik te maken van de in beiderlei contexten te gebruiken Koninklijke Marechaussee en deze te versterken en de verbinding tussen interne (binnenlandse) en externe (buitenlandse) veiligheid op ministerieel niveau tot uitdrukking te brengen met een sterkere coördinerende rol van de minister-president.

### **Aanbeveling 2. Voeg de twee veiligheidsstrategieën (Strategie Nationale Veiligheid en Internationale Veiligheidsstrategie) samen.**

Het Nederlandse veiligheidsbeleid is ondanks aanzetten tot vernieuwing niet afgestemd op de veranderingen in de omgeving. Het veiligheidsbeleid is nog altijd sterk verkokerd en ‘traditioneel’, met gescheiden gebieden van interne en externe veiligheid. Dat staat operationele samenwerking op specifieke beleidsterreinen niet in de weg, maar van een integrale aanpak is nog geen sprake. Dat geldt eveneens voor andere beleidsterreinen. Zo is het fragielestatenbeleid gefragmenteerd over diverse beleidsdocumenten en drie begrotingen. De EU speelt een hoofdrol bij het verminderen van de instabiliteit in Afrika, maar de inzet op het GVDB, de externe dimensie van het JBZ-beleid (grensbewaking, illegale immigratie en terugkeerbeleid) en het Europese nabuurschapsbeleid vragen om een integraal, coherent strategisch visiedocument waarin Nederland zijn aanpak van de instabiliteit in Afrika en de onderliggende oorzaken uiteenzet.

De aanbeveling is de twee veiligheidsstrategieën Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) samen te voegen. Houd daarbij de systematiek van de SNV aan. Tussen de veiligheidsstrategieën is al veel overlap. Een belangrijke reden om naar integratie te streven is dat daardoor van meet af aan de relatie tussen interne en externe veiligheid wordt gelegd in de strategievorming. De Nederlandse veiligheidsstrategie – en de daarvan afgeleide strategie voor de nationale krijgsmacht – moet expliciet ingebed zijn in de veiligheidsstrategieën van de EU en de NAVO. Dat is niet alleen een kwestie van volgen. Het is legitiem om daarbij inzichten en voorkeuren in te brengen die aansluiten bij de eigen belangen en capaciteiten.

### **Aanbeveling 3. Stel een algemene raad voor de veiligheid in die de veiligheidsstrategie vormgeeft.**

De realisering van de beoogde veiligheidsstrategie kan worden gestructureerd door krachtens artikel 79 van de Grondwet<sup>4</sup> bij wet een algemene raad voor de veiligheid in te stellen. Deze raad staat onder voorzitterschap van de minister-president en omvat verder de andere betrokken ministers en hoogste burgerlijke en militaire ambtenaren, alsook op basis van hun professioneel gezag gekozen deskundigen. Een onderraad, zoals de thans bestaande Onderraad RIV (Raad voor Inlichtingen en Veiligheid), voorziet samen met de ministeriële commissie veiligheid (MCV), in de belangrijke rol van informatie-uitwisseling, beleid, afstemming en (politiek-ambtelijke) coördinatie op het gebied van veiligheid. Een algemene raad voor de veiligheid vervult ook andere, aanvullende functies op strategisch gebied. In de eerste plaats zal een dergelijke raad in de volle breedte van het veiligheidsbeleid voor afstemming zorgen tussen binnenlands en buitenlands beleid. In de tweede plaats is een dergelijke raad (mede door de ondersteuning vanuit een planbureau voor de veiligheid) direct aangesloten op de kennisinstituten en de academische wereld om het strategische veiligheidsbeleid van impulsen te voorzien. In de derde plaats is een algemene raad voor de veiligheid het zichtbare forum waarop de relatie tussen interne en externe veiligheid tot uitdrukking komt. Het belang van een algemene raad voor de veiligheid is niet voorbehouden aan grote landen zoals de Verenigde Staten. Ook kleinere landen als Nederland kunnen niet zonder meer vertrouwen op een vrij overzichtelijk landschap of ervan uitgaan dat zaken vooral decentraal, volgens een zorgvuldig (interdepartementaal) machts-evenwicht of via individuele politici kunnen worden geregeld. Juist kleine ontwikkelde landen die per definitie kampen met een overvolle interne en externe veiligheidsagenda, moeten excelleren in strategievorming. Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er geen belemmeringen voor de instelling van een algemene raad voor de veiligheid. Deze raad zal de vermaatschappelijking en verbreding van het veiligheidsbegrip moeten uitdragen in zijn samenstelling; alsmede de relatie tussen interne en externe veiligheid belichamen in zijn vormgeving. De Algemene Raad voor de Veiligheid is uitdrukkelijk niet slechts nationaal gericht, maar oriënteert zich ook op internationale en EU-samenwerkings- en afstemmingsmogelijkheden en doelen. De Algemene Raad voor de Veiligheid moet niet alleen door inlichtingen- en veiligheidsdiensten van analyses worden voorzien. Een multidisciplinair georiënteerd planbureau voor de veiligheid zal de strategievorming met gegeden analyses op continue basis moeten ondersteunen.

#### **Aanbeveling 4. Richt een Planbureau voor de Veiligheid op dat de strategievorming van de algemene raad voor de veiligheid ondersteunt.**

Een Planbureau voor de Veiligheid ondersteunt de Algemene Raad voor de Veiligheid en kent daarnaast zelfstandige taken voor onderzoek, reguliere rapportage, strategische analyses en scenariovorming. Een Planbureau voor de Veiligheid bereidt de samenvoeging van de twee veiligheidsstrategieën (SNV en IVS) voor en zorgt voor de opstelling van het nieuwe strategische document, dat verder door de algemene raad voor de veiligheid wordt vorm gegeven. Het planbureau moet zich naast het opbouwen en ontwikkelen van eigen expertise ter ondersteuning van de algemene raad voor de veiligheid uitdrukkelijk als een netwerkmodel manifesteren om zo optimaal gebruik te maken van de vele al aanwezige kennis en deze te verbinden. Het planbureau vormt geen vervanging voor de bestaande kennisinstellingen, de strategievorming binnen ministeries of periodieke rapportages zoals de Veiligheidsmonitor, maar is een aanvulling daarop. Een planbureau richt zich op de verbinding met de Nederlandse kennisagenda en de wetenschapsagenda en zoekt de betrokkenheid bij het maatschappelijke debat. Aansturing van dit planbureau door het ministerie van Algemene Zaken ligt in de rede.

#### **Aanbeveling 5. Investeer meer in de kennisfunctie en het strategisch denken binnen en buiten de krijgsmacht.**

Nederland heeft meer – en meer gerichte – *strategische* visie en visieontwikkeling nodig. Extra budgettaire ruimte is nodig om het vermogen van de krijgsmacht op de gestelde ambities te doen aansluiten. Bovenal zullen keuzes gemaakt moeten worden in de prioriteiten (en de samenhang daartussen) in relatie tot de verschillende onderdelen van de krijgsmacht. Investeringszaken zullen pas aan hun doel kunnen beantwoorden indien een heldere, overtuigende en breed gedragen strategie aanwezig is. Die strategieontwikkeling is nu te vaak een ondergeschoven kindje. Weinig vleiende en zeer zorgwekkende kwalificaties die gebezigd worden voor de staat van het strategisch denken in Nederland zijn ‘strategische ongeletterdheid’ (Duyvesteyn 2013), ‘strategisch analfabetisme’ en ‘strategische dyslexie’ (Amersfoort 2016: 6). Een langetermijninvestering in de ontwikkeling van strategische visie is dus hard nodig. Speciale aandacht dient uit te gaan naar de preventieve fase, en naar *flow, cyber, human en border security* en de geopolitiek van de emotie.

De oprichting van de Algemene Raad voor de Veiligheid en het Planbureau voor de Veiligheid moet impulsen geven door onderzoeksbudgetten beschikbaar te stellen. De aanbeveling is daarnaast de academische studie en opleiding op deze gebieden uit te breiden. De verbinding met de Nationale Wetenschapsagenda kan belangrijke impulsen geven. De nadruk zal vooral ook moeten liggen op interdisciplinair onderzoek dat de analyse en strategievorming kan versterken en de beschikbaarheid en interpretatie van data kan verbeteren.

## **Aanbeveling 6. Versterk de diplomatie en het postenbeleid om beter te kunnen anticiperen.**

Crisisbeheersing en conflictpreventie door verbetering van de levensomstandigheden in fragiele staten zijn niet alleen een kwestie van eerbiediging van mensenrechten en dus van bevordering van de internationale rechtsorde (artikel 90 van de Grondwet). In een onderling sterk afhankelijke wereld zijn zij ook een zaak van welbegrepen gezamenlijk belang. Wat daar gebeurt, heeft een impact op de situatie hier. Aan de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling moet daarom worden vastgehouden, ondanks de niet onverdeeld positieve ervaringen die daarmee in Uruzgan zijn opgedaan.

Veiligheid vereist anticipatie en inschatting in de landen en regio's die van belang zijn. Terwijl tot de jaren negentig vooral militaire dreigingen het veiligheidsdiscours beheersten, zien we de laatste twee decennia dat ontwikkelings-, economische en ecologische vraagstukken hoger op de agenda staan en in toenemende mate een veiligheidspolitieke inkleuring krijgen. Internationale veiligheid moet mede daarom worden verbonden met de *sustainable development goals*. Dit verandert ook de ruimtelijke schaal van veiligheidsvraagstukken. Regionale en mondiale verwevenheden en grensoverschrijdende vraagstukken nopen tot het investeren in ontwikkeling, collectieve veiligheid en bovenstatelijke samenwerkingsverbanden.

Nederland beschikt over netwerken van waaruit de sensitiviteit voor internationale veiligheid kan worden versterkt. Het postennetwerk heeft niet alleen een economische functie. Versterk (dus) ook de presentie van attachés op het gebied van justitie, politie en defensie. Die versterking mag niet alleen voor de buitenlandse posten gelden: de versterking heeft alleen zin als intern in de betrokken ministeries de samenhang en uitwisseling worden voortgezet en de bevindingen hun weg vinden in de strategische voorbereidingen van het veiligheidsbeleid. Ook daar kunnen de Algemene Raad voor de Veiligheid en het Planbureau voor de Veiligheid een rol vervullen.

Ook extra investeringen in ontwikkelingssamenwerking zijn nodig met het oog op veiligheid. De rol van ontwikkelingssamenwerking is cruciaal. De budgettaire flexibiliteit waar de WRR in *Minder pretentie, meer ambitie* (2010) voor pleitte dient niet alleen in neerwaartse zin te worden begrepen, maar kan ook in opwaartse richting worden ingezet. Als de situatie, zoals nu, daarom vraagt, moeten extra investeringen in de krijgsmacht ('Defense') hand in hand gaan met versterking van de ontwikkelingssamenwerking en handelsbetrekkingen ('Development') en de internationale diplomatie ('Diplomacy'), het 3D-adagium volgend. De norm van 0,7 procent van het bnp voor ontwikkelingssamenwerking zoals internationaal in VN-verband afgesproken, dient in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie

en de behoefte aan samenhangend strategisch beleid weer leidend te zijn. Zonder dat sneuvelen de ambities om werkelijk integraal en interdisciplinair strategisch te opereren.

De regering dient in overleg met strategische partners nadere voorstellen te ontwikkelen voor intensivering van de samenwerking en voor de gezamenlijke aanpak van vastgestelde Europese militaire tekorten en versterking van het Europese diplomatieke optreden en ontwikkelingsbeleid. Dit dient ook de strategische functie ten behoeve van de nationale veiligheidsstrategie, de kennis- en anticipatiefunctie te versterken. Ook kan het defensieplanningsproces in een interdepartementale context worden geplaatst om de krijgsmacht zo goed mogelijk te integreren in een omvattende veiligheidsbenadering.

### Tweede conclusie

**Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen (NAVO, EU) moeten daadwerkelijk leidend zijn voor het Nederlandse veiligheidsbeleid.**

Met de val van de Berlijnse muur en de daaropvolgende ontspanning werd de noodzaak voor bijdragen aan de NAVO minder gevoeld. De directe dreiging viel weg en de krijgsmacht kon zich in samenwerking met andere organisaties gaan richten op bijdragen aan de stabiliteit elders. Deze kijk op de wereld staat sinds enige tijd onder druk. Enerzijds zijn er aan beide zijden van de oceaan die de NAVO-landen scheidt, tendensen die de nationale belangen vooropstellen en het multilateralisme naar de achtergrond duwen. Anderzijds is de directe dreiging terug van weggeweest. Het gevaar is niet denkbeeldig dat het defensiebeleid hierdoor naar binnen gekeerd raakt.

Maar juist de veranderde veiligheidssituatie gecombineerd met erkenning van de bescheiden plaats en rol van Nederland in een verharde wereld, noodzakelijk tot internationale samenwerking. De bestaande allianties zijn in het huidige tijdsgewricht van elementaire waarde. Zonder deze banden is de positie van kleine landen uiterst onzeker. Zowel burger als overheid dient zich te houden aan de impliciete en expliciete vereisten van het sociaal contract, dat de zorg voor de veiligheid omvat. Zonder dat overheerst het onderlinge wantrouwen. Wat geldt tussen burgers en overheid, geldt ook tussen overheden onderling, of tussen overheid en internationale organisaties als NAVO en de EU.

**Aanbeveling 7. Investeer in de eerste plaats in het bondgenootschap van de NAVO.**

De NAVO is ook voor Nederland het meest robuuste bondgenootschap. De rol van Nederland in de NAVO is in overeenstemming met de Grondwet verdragsrechtelijk vastgelegd en bestaat uit bijdragen aan oefeningen en operaties, investeringen en



strategievorming. De NAVO is voor Nederland van fundamenteel belang. Nederland zelf is een belangrijke speler en draagt wezenlijk bij aan essentiële operaties. Nederland heeft het echter qua budgettaire inspanning laten afweten. Het onderlinge vertrouwen wordt daarmee op de proef gesteld, nog los van de verminderde slagkracht die dit tot gevolg heeft. De aanbeveling is dat Nederland de bondgenootschappelijkheid op alle terreinen bevordert, met name ook financieel, door middel van bijdrage en investeringen. Dat betekent ook dat Nederland prioriteiten in de NAVO-planning serieus moet nemen en moet bijdragen aan het opheffen van vastgestelde tekorten.

### **Aanbeveling 8. Investeer in samenwerking binnen Europa op basis van de bestaande relaties.**

De nadruk in Europa moet liggen op samenwerking in investeringen, materiaalkeuze en operationalisering, niet noodzakelijk op de inrichting van een 'Europese defensiemacht'. Pleidooien voor een 'Europees leger' zijn niet alleen toekomstmuziek, ze leiden ook de aandacht af van de geslaagde samenwerkingsverbanden die al bestaan en nodig zijn. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerking met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. Dit behelst ook internationale samenwerking bij de aankoop en het onderhoud van materieel. Ook gaat het om de gezamenlijke inzet zonder dat de soevereiniteit geweld wordt aangedaan. Dit bevordert de efficiency en de effectiviteit bij eventuele inzet van het leger. Die verbanden zijn belangrijk en verdienen meer nadruk.

Samenwerking leidt ook tot versterking van het defensieve vermogen. Nederland is gebaat bij een goede aansluiting met Duitsland als de herpositionering van de Duitse krijgsmacht binnen Europa nog meer vorm krijgt. De bestaande samenwerkingsrelaties kunnen versterkt worden door gebruik te maken van de permanente gestructureerde samenwerking op basis van art. 42, lid 6, en Protocol nr. 10, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit biedt bepaalde lidstaten de mogelijkheid op militair gebied nauwer samen te werken. Het betekent ook dat Nederland serieuzer werk moet maken van vastgestelde tekorten binnen Europa.

Versterk daarom de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling in EU-verband. In de zogenoemde 'gordel van instabiliteit' rond de EU, daar waar de EU en de Russische Federatie en daar waar de EU en Arabische landen elkaar nabij zijn, dient het Europees nabuurschapsbeleid gemeenschappelijke belangen. Nederland moet zich inzetten voor aanzienlijke intensivering van het Oostelijke Partnerschap en de Unie voor het Middellandse Zeegebied. Ook verdienen de initiatieven zoals het European Defence Action Plan (EDAP) meer aandacht.

De WRR benadrukt dat investeringen altijd gepaard dienen te gaan met de verdere verkenning en uitbouw van de nationale en internationale militaire samenwerking. Militaire samenwerking in NAVO- en EU-verband dient het uitgangspunt te zijn bij het maken van investeringskeuzes. Dat wil niet zeggen dat specifieke extra investeringen in de krijgsmacht niet geboden zijn, integendeel, maar dat voor de vaststelling van prioriteiten samenwerking en taakvervulling in gemeenschappelijk verband, of dat nu NAVO of EU is, het kader vormen. De WRR beveelt tevens aan deze samenwerkingen door te zetten en uit te breiden, ook wanneer investeringen toenemen en het budget verruimt (dus ook als er geen directe financiële noodzaak is).

### **Derde conclusie**

**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.**

Om het belang van een strategisch veiligheidsbeleid te kunnen onderkennen, is het inzicht essentieel dat het begrip van veiligheid en de veiligheidspolitieke agenda de laatste kwart eeuw tweemaal fundamenteel zijn gewijzigd. Na de val van de Berlijnse muur viel de directe militaire dreiging weg en kwam de nadruk te liggen op het ontwikkelen van snel in te zetten interventiecapaciteit, gebaseerd op een op behoud van de bestaande situatie gerichte narratief. Dit beleid mist recentelijk steeds meer relevantie en overtuigingskracht, nu de omgeving in en om het Europese continent onverwacht turbulent is gebleken. Er hebben zich hierbij heftige zwenkingen in de verwachtingen voorgedaan: nog maar een paar jaar na de juichende ontvangst van een 'Arabische lente' wordt het beeld beheerst door gruwelijke interne oorlogen en het in elk opzicht onbegrensde geweld van DA'ESH. De klassieke, negentiende-eeuwse statelijke of territoriale veiligheid vormt nog steeds een kerntaak van het veiligheidsbeleid van de overheid, maar de bedreigingen van vrijheid en veiligheid hebben ook heel andere gedaanten aangenomen dan die van een bezetting van territoir door vijandige mogendheden. Bescherming van voor de samenleving wezenlijke verbindinglijnen en vrijwaring van terroristische aanslagen, cyberaanvallen en andere vormen van agressieve ontwrichting vragen in de huidige verhoudingen extra aandacht.

**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.**

De krijgsmacht dient ook in een veranderde veiligheidssituatie inzetbaar te blijven in zijn drie wettelijke taken: het verdedigen van het Nederlandse en het NAVO-grondgebied, het bijdragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde en

het ondersteunen van civiele autoriteiten in Nederland en in het buitenland. Daartoe is allereerst herstel nodig om de huidige tekorten voor de operationele inzetbaarheid weg te werken. Daarmee is echter lang niet alles gezegd. In het licht van de veranderde veiligheidssituatie zijn ten aanzien van alle drie taakgebieden extra inspanningen vereist, zowel waar het gaat om de verdediging van het NAVO-verdragsgebied, het tegengaan van instabiliteit rondom Europa als de ondersteuning van civiele autoriteiten, in het bijzonder bij crisisbeheersing in het kader van nationale veiligheid. Dat vraagt om drie stappen:

De eerste stap is gericht op de korte termijn, nl. het versterken van het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. Voorwaardelijk hieraan is het herstel van de krijgsmacht. Op basis daarvan kan de verdere versterking worden ingezet. Eerder, in de nota *In het belang van Nederland* (2013), koos het kabinet voor een breed inzetbare krijgsmacht, hetgeen binnen de destijds beschikbare budgettaire kaders noopte tot een tweede keuze, de vermindering van het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. In het licht van de veranderde veiligheidssituatie, die verhoogde eisen stelt aan de gereedheid en de paraatheid van de krijgsmacht, verdient het herstel en voortzettingsvermogen van de krijgsmacht alle aandacht.

De tweede stap betreft de versterking van de Nederlandse krijgsmacht ter vergroting van het handelingsvermogen van de EU en van het afschrikkings- en verdedigend vermogen van de NAVO, mede tegen de achtergrond van *burden-sharing* met de VS. Hierbij gaat het om een lange(re)termijnperspectief, met intensivering van de samenwerking met strategische partners en het – gezamenlijk – verkleinen van de vastgestelde Europese militaire *shortfalls* als uitgangspunten. De Nederlandse krijgsmacht bevindt zich hiervoor in een uitstekende uitgangspositie, met verregaande samenwerking met Duitsland en België als uitgangspunt.

De derde stap betreft het lange(re)termijnperspectief van de Nederlandse krijgsmacht. De veranderende veiligheidssituatie en, meer in het algemeen, technologische en maatschappelijke veranderingen, die zich in steeds hoger tempo voltrekken, vragen om innovaties op operationeel, doctrinair, personeel en technologisch terrein. Het vervangen en moderniseren van platforms biedt onvoldoende zekerheid om op termijn aansluiting te houden bij technologische en operationele ontwikkelingen. De complexe veiligheidssituatie vraagt om de ontwikkeling van nieuwe systemen, in nauwe samenspraak met kennisinstututen en private partijen. Innovatie is iets dat voortdurend dient te gebeuren, maar het langetermijnperspectief is belangrijk. Al naar gelang van de te kiezen optie, kan dit bijvoorbeeld betekenen dat Nederland op de eerste plaats aan de marinecapaciteit een veel grotere bijdrage levert en in samenhang daarmee de opleidingen en economische positie voor de zeevaart versterkt.

Het kabinet kan er, in overeenstemming met de afspraken die in Wales in 2014 in NAVO-verband over de verhoging van de defensie-uitgaven zijn gemaakt en die in Warschau in 2016 werden bekrachtigd, niet aan ontkomen de komende jaren extra middelen ter beschikking te stellen. Het belang daarvan voor een langetermijnperspectief kan niet genoeg worden onderstreept. Het absorptievermogen van de krijgsmacht brengt met zich mee dat extra investeringen en het aanbrengen van focus een tijdpad behoeven. Een meerjarig budget brengt daarvoor zekerheid en stabiliteit. De discussie hoeft zich niet erop vast te leggen of een meerjarig budget al dan niet moet samenvallen met een kabinetsperiode (dus ofwel vier jaar ofwel bijvoorbeeld vijf of zes). Wel zal vanaf het aantreden van het nieuwe kabinet in vooraf vastgelegde stappen de realisering moeten worden bereikt van de 2 procent in 2024, 10 jaar na de afspraken in Wales (2014).

Veiligheidsbeleid strekt verder dan alleen defensiebeleid. Verhogen van de budgetten om versterkingen aan te brengen dienen daarom niet alleen naar defensiebeleid te gaan, maar ook naar gerichte investeringen in buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder.

**Aanbeveling 10. Versterk de samenhang op het gebied van de nieuwe (hybride) uitdagingen rond *border security*, *cyber security*, *flow security* en *human security*.**

De verruiming en vermaatschappelijking van de veiligheidsagenda en de toegenomen verwevenheid tussen interne en externe veiligheid zijn terug te vinden in het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. De aandacht voor *human security*, *border security*, *flow security* en *cyber security* is toegenomen. Met het oog op het voor Nederland niet te onderschatten belang van *flow security* moeten het beleid voor energie, klimaat, grondstoffen en het cyberdomein worden betrokken in het veiligheidsbeleid. De focus op crisis- en stabiliseringsmissies droeg tevens bij aan de roep om een geïntegreerde benadering van veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken. De opkomst van nationale veiligheid als aandachtsgebied resulteerde in het opstellen van aparte strategische documenten voor het nationale en het internationale veiligheidsbeleid, en een aantal deelstrategieën voor contraterroreisme en cyberveiligheid. De aanbeveling is de samenhang tussen deze aandachtsgebieden te versterken en de inspanningen te intensiveren.

**Aanbeveling 11. Zet de ingezette specialisatie door en voeg daar de toerusting voor cyber-oorlogsvoering aan toe.**

De verdeling van middelen tussen de krijgsmachtonderdelen was lange tijd een organisatorische en financiële routine die zich niet goed verhoudt tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. De aanbeveling van de WRR is veel meer focus en gerichte investeringen aan te brengen. Zet als het op toekomstige investe-

ringen aankomt de ingezette specialisatie met partners en van onderdelen door en neem daarbij reeds gemaakte keuzes met diepte-investeringen in luchtmacht en marine als uitgangspunt. Het is van oudsher een taak van de marine om Nederlandse schepen bescherming te bieden. Als zeevarende handelsnatie heeft Nederland een speciaal belang bij veilige scheepvaartroutes. De marine speelt ook een belangrijke rol bij de beveiliging van de Caribische delen van het Koninkrijk. Deze belangen en capaciteiten mogen niet worden veronachtzaamd bij toekomstige investeringskeuzes en de afstemming van prioriteiten in NAVO- en EU-verband. Maar bezie de inzet van de marine niet binnen een oude rolverdeling van 'land, lucht, en zee'; de operationele samenhang met de luchtmacht is bijvoorbeeld essentieel. Denken in effecten en capaciteiten is veel belangrijker dan vasthouden aan bestaande rolverdelingen. Dat geeft ook de flexibiliteit om in te springen op vastgestelde tekorten in NAVO- en EU-verband. Daarnaast is versterking van de Marechaussee van belang voor missies ten dienste van politie en justitie en Europese grensbewaking alsook operaties in het Caribisch gebied.

De capaciteit op het gebied van cyber-oorlogsvoering behoeft, zeker in het licht van de escalatie aan Russische zijde, een eigen plaats. Naast land, lucht en zee erkende de NAVO in 2016 cyber als vierde domein. Dat kan, maar hoeft niet noodzakelijk te betekenen, dat er een apart krijgsmachtonderdeel voor moet bestaan. Zeker gezien de vervlechting van alle onderdelen met cyber is met name het onderkennen van de samenhang van het grootste belang. Wel is extra aandacht en inzet nodig. Het huidige Defensie Cyber Commando, thans een afgeleide van de traditionele krijgsmachtonderdelen, zal zich moeten ontwikkelen tot een op veel hogere risico's voorbereide structuur.

**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 veiligheidscultuur.**

Overheden worden vaker geconfronteerd met transnationale (veiligheids)vraagstukken waarvan de oorsprong, het verloop en de gevolgen lastig te overzien zijn. Dit spanningsveld ligt in een moderne democratie onder het vergrootglas van de media, kritische NGO's en het mondige algemene publiek. Tegelijkertijd zijn complexe, hoogontwikkelde, open samenlevingen relatief kwetsbaar voor groepen en individuen die de grensvervaging tussen 'binnen' en 'buiten' benutten. Bovendien is de maatschappelijke tolerantie voor risico's en onzekerheden vaak gering, juist omdat de verwachtingen van overheidsingrijpen hoog zijn. Een overheid die zulke verwachtingen niet beantwoordt met zichtbare veiligheidsmaatregelen kan al gauw gevoelens van angst en onzekerheid aanwakkeren. Maar een overheid die hieraan – al kan een 100 procent zekerheidsgarantie uiteraard niet gegeven worden – wel tegemoet komt, kan de gevoelens van onveiligheid juist weer versterken. Als

het veiligheidsbeleid zelf al te zeer onderwerp wordt van politisering in de samenleving, kan dit leiden tot een negatieve spiraal van angst en wantrouwen, die de open samenleving zelf in gevaar brengt.

Naast de opdracht om directe bedreigingen af te wenden (de afwending van terroristische aanslagen, de inzet van de Koninklijke Marechaussee voor de grensbewaking en de inzet van militairen voor beveiliging springen in het oog) krijgen overheden, internationale organisaties en andere maatschappelijke spelers de taak te anticiperen op potentiële en zelfs denkbeeldige gevaren en risico's in de toekomst, onder meer door voorzorgsmaatregelen te treffen. De aanbeveling is daarom om wel vanuit een verbreding van het veiligheidsbeleid de vermaatschappelijking ervan door te zetten, maar te waken voor (en garanties te bieden tegen) een alles doordringende veiligheidscultuur.

## NOTEN

- 1 Artikel 51.
- 2 Artikel 1, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het precies gelijklopende artikel 1, eerste lid, van het International Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Beide verdragen zijn gesloten op 16 december 1966.
- 3 Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het veiligheidsbeleid kunnen dan met elkaar worden verbonden op een manier die zinvoller is dan de huidige ODA-toerekeningen.
- 4 Ingevolge het derde lid kunnen bij of krachtens de wet aan vaste colleges van advies ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.





## LIJST MET GESPROKEN PERSONEN

### Naam – Organisatie

- E. Akerboom – Ministerie van Defensie  
 T. Akesson – Ministerie van Defensie, Zweden  
 R. Allison – Oxford University  
 H. Andersson – Ministerie van Defensie, Zweden  
 J. Andriessen – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
 I. Anthony – Stockholm International Peace Research Institute  
 B. Armin Staigis – Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)  
 K. Ash – OESO Parijs  
 A. Bakker – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
 W. Baron – Nederlandse Ambassade in Berlijn  
 H-P. Bartels – Duitse Bondsdag  
 K. Bartels – Military Committee  
 J. Bartholdson – Folk och Försvar, Zweden  
 J.W. Beaujean – Nederlandse ambassade in Parijs  
 M. van Beijnum – Instituut Clingendael  
 R. Bekink – Nederlandse Ambassade in Washington  
 M. Bergquist – Royal Swedish Academy of War Sciences  
 B-G. Bergstrand – FOI Defence Research Agency, Zweden  
 R. Beste  
 H. Binnendijk – School of Advanced International Studies, Verenigd Koninkrijk  
 J. Blacquiére – Nederlandse ambassade in Parijs  
 M. Boef – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
 M. de Boer – Adviseur Uruzgan & Ambassade Kabul  
 J. Brandt – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
 H. Brauss – Defence Policy and Planning Division (NAVO)  
 S. Brimley – Center for a New American Security, Verenigde Staten  
 Th.F.M. Brinkel – Nederlandse Defensie Academie  
 J. Broeks – Permanente Militaire Vertegenwoordiging  
 M.J. Burrows – Atlantic Council, Verenigde Staten  
 F. Burwell – Atlantic Council, Verenigde Staten  
 J. Cederberg – Department for Security Policy  
 M. Chalmers – Royal United Services Institute  
 F. Chantereau – Department for Security Policy  
 D. Chiu – Atlantic Council, Verenigde Staten  
 D. Chollet – The German Marshal Fund of the United States  
 K. Colijn – Instituut Clingendael  
 J. Corbett – Foreign and Commonwealth Institute, Verenigd Koninkrijk  
 C. Cushman – National Defence University, Verenigde Staten

A. Damen – PSC  
M. Dickow – Stiftung Wissenschaft und Politik, Duitsland  
W. van Dijk – Cyber Security / Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
M. Drent – Instituut Clingendael  
M. du Mont – Ministerie van Defensie, Verenigde Staten  
P. Ducheine – Nederlandse Defensie Academie / Universiteit van Amsterdam  
I. Duivesteyn – Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht  
J. van Elk – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
P. Engelke – Atlantic Council, Verenigde Staten  
C.H. de la Faverie du Ché – Ministerie de la Défense, Frankrijk  
E. de Feijter – PSC  
S. Feyouk – TBC  
J.P. Filiu – Sciences Po  
S. Filippini – Cordaid  
B. Fisher – National Defense University, Verenigde Staten  
G. Frerks – Nederlandse Defensieacademie  
W. Geerts – Ministerie van Defensie  
P. Gelton – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
B. de Graaf – Universiteit Utrecht  
C. Grand – Fondation pour la Recherche stratégique, Frankrijk  
N. Granholm – FOI Swedish Defence Research Agency  
F.C. Günther – Bureau van de Wehrbeauftragten  
D. Gyllensporre – Ministerie van Defensie, Zweden  
D. Hamilton – Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS), Verenigde Staten  
Ph. de Heer – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
D. Hellema – Universiteit Utrecht  
M. Holmström – Dagens Nyheter, Zweden  
J. W. Holtslag – Voormalig SG Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties  
J.W. Honig – Cambridge University, King’s College  
H. Hoogstraten – Ministerie van Defensie  
J.G. de Hoop Scheffer – Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) / Universiteit Leiden  
N. van Hulst – OESO Parijs  
N. Jaarsma – Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Veiligheidsbeleid  
M. Jadoul – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
D. Jan – Ministerie van Defensie  
R. Jones-Bos – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
J. de Jonge – TNO Innovatieorganisatie  
T. Joustra – Onderzoeksraad Voor de Veiligheid  
D. Jurt – Ministerie van Defensie, Zwitserland

J. Kenny – Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)  
D. Keohane – Fride  
W. Kolbow  
D. Kooij – Nederlandse Ambassade in Berlijn  
T. Koster – Plans en Policy, NAVO  
E. Kronenburg – Ambassadeur Parijs  
M. de Kwaasteniet – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
M. Kwast – Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)  
J. Lagerlöf – Department for Security Policy, Zweden  
J. van der Lijn – Stockholm International Peace Research Institute  
R. Lindsay – Foreign and Commonwealth Office (FCO), Verenigd Koninkrijk  
D. Lonete – DEVCO  
A. Lord – Ministerie van Defensie, Verenigde Staten  
S. Loughhead – Department for International Development, Verenigd Koninkrijk  
C. Luedtke – Ministerie van Defensie, Zweden  
M. Lutje Schipholt – Allied Command Transformation (ACT)  
G. Magnusson – Royal Swedish Academy of War Sciences  
J. Malminen – FOI Swedish Defence Research Agency  
U. Mans – Universiteit Leiden  
A. McGee – Department for Strategy and Planning  
F. Mennen – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)  
G. Merritt – SDA Friend of Europe  
A. Molenaar – Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)  
F. Mollen – Nederlandse Ambassade in Berlijn  
G.F. Mouton – La Défense et de la sécurité nationale (SGDSN)  
M. Nelson – Stanford University  
M. O'Hanlon – Brookings Institution, Verenigde Staten  
F. Osinga – Ministerie van Defensie  
C. Peersman – PV  
M. Popowski – Europese Dienst voor Extern Optreden  
F.P. van Putten – Instituut Clingendael  
R. Querido – PV  
B. Ract-Madoux – Gouverneur des Invalides  
J. Radisch – OECD  
R. Reefman – Ministerie van Defensie  
S. Reijn – Ministerie van Defensie  
J. Rheinberg – Foreign and Commonwealth Office (FCO), Verenigd Koninkrijk  
H. Riecke – TBC  
E. Rihan- Cypel – La commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée Nationale  
C. van Rijnsoever – PV PSC  
J. Rood – Instituut Clingendael  
H. Rouw – Vredesorganisatie PAX

P. de Ruiter – Allied Command Transformation (ACT)  
J. Rutgersson – Department for Security Policy  
A.E. Sekowski – Ministerie van Defensie, Verenigde Staten  
J. Shea – ASG DASG ESC  
M. Sie Dhian Ho – Instituut Clingendael, Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)  
S. van der Sluis – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
S. De Spiegeleire – The Hague Centre for Strategic Studies  
T. Stamatopoulos – Ambassadeur Brussel  
K. van der Steenhoven – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
C. Stelzenmüller – Brookings Institution, Verenigde Staten  
E. Svoboda – Overseas Development Institute, Verenigd Koninkrijk  
T. Sweijs – The Hague Centre for Strategic Studies  
J. Techau – Carnegie Europa  
M. Tuominen – Defence Attachés  
M. van Tuyll – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
J. Twiss Quarles van Ufford – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
M. Urlings – Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)  
J. Vaisse – Centre d’Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS), Frankrijk  
A. Vershbow – Ambassadeur Brussel  
J. Voorhoeve – Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)  
J. van Vugt – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
J. Wagner – Civil Military Cooperation Centre of Excellence  
A. Whaites – OECD  
J. Wiers – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
R. de Wijk – The Hague Centre for Strategic Studies  
J. Wijnands – Ministerie van Buitenlandse Zaken  
J. de Wilde – Rijksuniversiteit Groningen  
M. Winnerstig – Defence Analysis  
P. Wyatt – Department for Strategy and Planning  
Th. Zaalberg – Nederlands Instituut voor Militaire Historie  
D. Zandee – Instituut Clingendael  
A. Zwaanswijk – Defensie Zweden / Denemarken

## LIJST VAN AFKORTINGEN

- A2/AD – Anti Access/Areal Denial  
 ACT – Allied Command Transformation  
 AGS – Air Ground Surveillance  
 AIV – Adviesraad Internationale Vraagstukken  
 AIVD – Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
 ARV – Algemene Raad voor de Veiligheid  
 bbp – bruto binnenlands product  
 BENESAM – Belgisch Nederlandse Samenwerking  
 BIV – Budget voor internationale veiligheid  
 BRICS-landen – Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika  
 BZ – Buitenlandse Zaken  
 BZK – Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
 CDA – Christen Democratisch Appèl  
 CEPS – Centre for European Policy Studies  
 CSBA – Center for Strategic and Budgetary Assessments  
 DA'ESH – Al Dawla al-Islamyia fil Iraq wa'al Sham  
 DGPZ – Directeur-generaal Politieke Zaken  
 EDAP – European Defence Action Plan  
 EDEO – Europese Dienst voor Extern Optreden  
 EPSC – European Political Strategy Centre  
 EU – Europese Unie  
 GVDB – Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid  
 HCSS – The Hague Centre for Strategic Studies  
 HIV/AIDS – Human Immunodeficiency Virus Infection / Acquired Immune Deficiency Syndrome  
 IBO – Interdepartementaal Beleidsonderzoek  
 ICMS – intensivering van de civiel-militaire samenwerking  
 ICT – Informatie- en Communicatietechnologie  
 IJ – International Institute for Justice and the Rule of Law  
 IOB – Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie  
 IOM – International Organization for Migration  
 ISAF – International Security Assistance Force  
 IVS – Internationale Veiligheidsstrategie  
 JBZ – Justitie en Binnenlandse Zaken  
 JEF – Joint Expeditionary Force  
 KNP – Korpschef Nationale Politie  
 KPN – Koninklijke PTT Nederland N.V.  
 LCF – luchtverdedigings- en commandofregatten  
 MALE UAV – medium-altitude long-endurance unmanned aerial vehicle  
 MCV – Ministeriële Commissie Veiligheid

MENA – Midden-Oosten en Noord-Afrika  
MINUSMA – Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali  
MIVD – Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
MJSP – Meerjarige Strategische Plannen  
NATO – North Atlantic Trade Organization  
NAVO – Noord-Atlantische Verdragsorganisatie  
NCC – Nationaal Crisiscentrum  
NCTV – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid  
NGO – Niet gouvernementele organisatie  
NRB – Nationale Risicobeoordeling  
NRF – NATO Response Force  
NSOB – Nederlandse School voor Openbaar Bestuur  
NSS – Nationale Security Statement  
NVP – Nationaal Veiligheidsprofiel  
ODA – Official Development Assistance  
OESO – Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling  
OM – Openbaar Ministerie  
OPV – Ocean going Patrol Vessels  
OVSE – Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa  
PESCO – Permanent structured cooperation  
PBL – Planbureau voor de Leefomgeving  
R2P – Responsibility to Protect  
RAP – Readiness Action Plan  
RIV – Raad voor Inlichtingen en Veiligheid  
RIVM – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu  
Rli – Raad voor de leefomgeving en infrastructuur  
SACEUR – Supreme Alies Commander Europe  
SDG's – Sustainable Development Goals  
SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute  
SNV – Strategie Nationale Veiligheid  
SGP – Staatkundig Gereformeerde Partij  
TEU – Treaty on European Union  
UNDP – United Nations Development Programme  
USD – United States Dollars  
v&j – Veiligheid en Justitie  
VCMS – versterking civiel-militaire samenwerking  
VEU – Verdrag betreffende de Europese Unie  
VJTF – Very High Readiness Joint Task Force  
VK – Verenigd Koninkrijk  
VN – Verenigde Naties  
VNO/NCW – Verbond van Nederlandse Ordernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond  
VS – Verenigde Staten

- VVD – Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
- VWEU – Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- WGA – Whole-of-Government Approach
- WHO – World Health Organization
- WODC – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- WRR – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- WTO – World Trade Organization





## LITERATUUR

- Abels, P.H.A.M. en R. Willemse (2004) 'Veiligheidsdienst in verandering; de BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog', *Justitiële Verkenningen* 3: 83-98.
- Abrahamson, H. (2008) *Understanding World Order, Continuity and Change. Security, Development and Justice in the Global Era. Some preliminary reflections for the China – Nordic Peace Research Conference, Beijing 7-9 April.*
- Abrahamsen, R. en M. Williams (2010) *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adelman, M.A. (1972) *World Petroleum Market*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2000) *Humanitaire interventie*, nr. 13, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2004) *Falende staten. Een wereldwijde verantwoordelijkheid*, nr. 35, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2009) *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, nr. 64, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2010) *Nederland en de 'Responsibility to Protect': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden*, nr. 70, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2012) *Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*, nr. 78, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2013) *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking*, nr. 82, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2014) *De EU-gasafhankelijkheid van Rusland. Hoe een geïntegreerd EU-belaaid dit kan verminderen*, nr. 26, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2015) *Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, nr. 94, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2016) *Advies over veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika*, nr. 101, Den Haag: AIV.
- Algemene Rekenkamer (2012) *Onderzoek 'budgettaire gevolgen van de beleidsvoornemens over internationaal klimaatbeleid en internationale veiligheid voor ontwikkelingssamenwerking'*, 11 december.
- Algemene Rekenkamer (2014) *Aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 7 oktober.
- Algemene Rekenkamer (2015a) *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2015b) *Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+) Haalbaarheid en betaalbaarheid van beleidsdoelen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk X) van het Ministerie van Defensie*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

- Amersfoort, H. (2016) Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis, *Militaire Spectator* 185, 5: 217-231.
- Analistennetwerk Nationale veiligheid (2016) *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016. Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*, Bilthoven: RIVM, november.
- Andersson, J., S. Biscop, B. Giegerich, C. Molling en T. Tardy (2016) *Envisioning European defence. Five futures*, Parijs: EU Institute for Security Studies (Chaillot Paper).
- Andrews-Speed, P., R. Bleischwitz, T. Boersma, C. Johnson, G. Kemp en S.D. VandeVeer (2012) *The Global Resource Nexus. The Struggle for Land, Energy, Food, Water and Minerals*, Washington D.C.: Transatlantic Academy.
- Anthony, I. (2014) 'Introduction. International security, armaments and disarmament', *SIPRI Yearbook 2014. Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press: 1.
- Archer, C., A. Bailes en A. Wivel (red.) (2014) *Small States and International Security. Europe and beyond*, Londen: Routledge.
- Bailes, A.J. (2013) 'Societal security and small states', blz. 66-78 in C. Archer, A.J.K. Bailes en A. Wivel (red.) *Small States and International Security*, New York: Routledge.
- Bailes, A., J.-M. Rickli en B. Thorhallsson (2013) 'Small states, survival and strategy', blz. 26-44 in C. Archer, A.J.K. Bailes en A. Wivel (red.) *Small States and International Security*, New York: Routledge.
- Bailes, A.J. en C. Sando (2014) *Nordic cooperation on civil security: the 'Haga' process, 2009-2014*, Occasional Paper, Stockholm/Reykjavik: FOI/Centre for Small State Studies, beschikbaar op: <http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2014/04/The-Haga-Process-pdf.pdf>.
- Bakker, E. de en R. Beeres (2013) Hoeveel investeren is duurzaam? *Militaire Spectator* 182, 12: 548-560.
- Bakker, A. en M. Drent (2016) *Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Bakker, A., M. Drent, L. Landman en D. Zandee (2016) *A Stronger CSDP: Deepening Defence Cooperation*, Den Haag: Clingendael.
- Ballester, B. (2013) *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, Brussel: European Parliamentary Research Service.
- Balzacq, T., S. Guzzini, M.C. Williams, O. Waver en H. Patomaki (2015) 'What kind of theory – if any – is securitization?', *International Relations* 29, 1: 96-136.
- Bogdanor, V. (red.) (2005) *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londen: Sage.
- Beeres, R. en E.-J. de Bakker (2010) 'Drie misvattingen over bezuinigen bij Defensie', *Internationale Spectator* 64, 12: 657-59.
- Bekkers, F. en S. de Spiegeleire (2010) Strategische lenigheid. Anticiperen op een fundamenteel onzekere toekomst, *Militaire Spectator* 179, 7/8: 360-371.
- Biscop, S. (2015) *Peace without money, war without Americans. Can European strategy cope?*, Farnham: Ashgate.

- Boer, M. den en J. de Wilde (2003) 'Top-Down and Bottom-Up Approaches to Human Security', blz 9-18 in M. den Boer en J. de Wilde (red.) *The Viability of Human Security*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bortslap, H. (2002) *Kracht zonder macht. Einddocument Werkgroep Strategische Functie op Rijksniveau*.
- Bourbeau, Ph. (red.) (2015) *Security - Dialogue across Disciplines*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boutellier J.C.J. (2007) *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Oratie Vrije Universiteit, Amsterdam: VU.
- Brattberg, E. en D.S. Hamilton (2014) 'Recommendations', in E. Brattberg en D.S. Hamilton (red.) *Global Flow Security. A New Security Agenda for the Transatlantic Community in 2030*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.
- Brocades Zaalberg, T.W. (2008) 'The Roots of Dutch Counterinsurgency. Balancing and Integrating Military and Civilian Efforts from Aceh to Uruzgan', *The U.S. Army and Irregular Warfare 1775-2007. Selected Papers from the 2007 Conference of Army Historians*, Washington D.C.
- Buijze, G. (2013) 'Grondstoffen inzet politiek spel', *Evo Logistiek*, november: 6-9.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016) *Weissbuch. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlijn.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londen: Harvester Wheatsheaf (tweede ed.).
- Buzan, B., O. Waver en J. de Wilde (1998) *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Canada, Privy Council Office (2004), *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*.
- Canadian GAO (2015) *Fiscal sustainability of the armed force*.
- Carvalho, B. de en J.H. Sande Lie (2015) 'A great power performance: Norway, status and the policy of involvement', blz. 56-72 in B. de Carvalho en I.B. Neumann (red.) *Small state status seeking. Norway's quest for international standing*, New York: Routledge.
- Casteleijn, L.C.C. (2014). 'De trends van twintig jaar defensie; de motie Van der Staaij in historisch perspectief', *Atlantisch perspectief* 8: 9-12.
- Casteleijn, L. (2015) De collectieve verdediging en de Nederlandse krijgsmacht, *Internationale Spectator* 69, 3.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (2009) *Communication Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Centre for European Policy Studies (2015) *More Union in European Defence*, Brussel: CEPS.
- Center for Strategic & International Studies (2016) *The Kremlin Playbook. Understanding Russian influence in Central and Eastern Europe*, Washington: CSIS.
- Chakrabarti, S. (2014) 'Corporate actors', blz. 505-524 in Kaldor, M. en Rangelov (red.) (2014) *The Handbook of Global Security*, Londen: Wiley.

- Christensen, T. en P. Laegreid (2007) 'Whole of government approach, regulation, performance, and public sector reform', *Public Administration Review*, 67, 6: 1059-1066.
- Christou, G. (2014) 'The European Union's human security discourse: where are we now?' *European Security* 23, 3: 364-381.
- Clark, Ch. (2013) *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*, Penguin.
- Clingendael (2013) *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Clingendael (2017) *Strategische Monitor 2017*, Den Haag, Clingendael.
- Coker, C. (2014) *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Londen: Routledge.
- Colijn, K. (2016) 'Een integraal veiligheidsbeleid is er nog altijd niet', *Vrij Nederland*, 1 februari.
- Collinson, S., M. Duffield, C. Berger, D.F. da Costa en K. Sandstrom (2013) *Paradoxes of Presence: Risk Management and Aid Culture in Challenging Environments*, Londen: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
- Coning, C. de en K. Friis (2011) 'Coherence and Coordination The Limits of the Comprehensive Approach' *Journal of International Peacekeeping* 15, 1/2: 243-272.
- Cooper, T., S. Metz en M. Shah (2011) *A more violent world? Global trends in organized violence*, Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung.
- Corry, O. (2010) 'Securitization and "Riskization": Two Grammars of Security' in *7th Pan-European International Relations Conference*, Stockholm.
- Cottey, A. (2013) *Security in 21st Century Europe* (tweede ed.) Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Crawford, J. (2012) 'Sovereignty as a legal value', blz: 117-133 in J. Crawford en M. Koskeniemi (red.), *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge University Press.
- Daase, C. (2010) *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*, working paper, Frankfurt: Goethe-Universität.
- Daase, C. (2013) 'Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit: politische und rechtliche Konsequenzen des erweiterten Sicherheitsbegriff', blz. 11-42 in A. Fischer-Lescano, P. Mayer (red.) *Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandaufnahme und Erklärungsansätze*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Deitelhoff, N. en A. Fischer-Lescano (2013) 'Politik und Recht der privatisierten Sicherheit', blz. 43-77 in A. Fischer-Lescano, P. Mayer (red.) *Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandaufnahme und Erklärungsansätze*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Department for International Development (DFID) (2014) *Operational Plan 2011-2016. Climate and Environmental Department*. Bijgewerkt december 2014.
- Dimitriu, G. en B. de Graaf (2011) 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', *Atlantisch Perspectief* 8, beschikbaar op: [www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202011%20nr.%208/Dimitriu%20en%20De%20Graaf.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202011%20nr.%208/Dimitriu%20en%20De%20Graaf.pdf).

- Drent, M. en D. Zandee (2015) Samen uit, samen thuis. Internationale defensiesamenwerking in een veranderde wereld, *Internationale Spectator* 69, 3.
- Drent, M., L. Landman en D. Zandee (2014) *The EU as a Security Provider*, Den Haag: Clingendael.
- Drent, M. en D. Zandee (2016) 'EU security and defence at home and abroad: from strategy to action', in: *Internationale Spectator*, zie: [www.internationalespectator.nl/article/eusecurity-and-defence-home-and-abroad-strategy-action#social-shares](http://www.internationalespectator.nl/article/eusecurity-and-defence-home-and-abroad-strategy-action#social-shares) (3 november 2016).
- Drent, M. en M. Meijnders (2015) *Multi-year Defence Agreements. A Model for Modern Defence?*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Drent, M., L. Landman en D. Zandee (2016) *A New Strategy. Implications for CSDP*, Den Haag: Clingendael.
- Dreyer, I. en G. Stang (2013) 'Foresight in Governments – Practices and Trends Around the World', *Yearbook of European Security* 1-26.
- Ducheine, P.A.L. (2008) *Krijgsmacht, geweldgebruik en terreurbestrijding. Een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Ducheine, P. (2016) 'Je hoeft geen zwaard en schild te dragen om ridder te zijn. Mythen over digitale oorlogvoering en recht', *Militaire Spectator* 185, 3: 123-135.
- Duyvesteyn, I.G.B.M. (2013) *Strategisch analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties*, oratie, Leiden: Universiteit Leiden, beschikbaar op: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/20943/Oratie%20Duyvesteyn%20NL.pdf?sequence=2>.
- Economist* (2015) 'The New Nuclear Age', 7 maart.
- Edmunds, T. (2012) British civil–military relations and the problem of risk, *International affairs* 88, 2: 265-282.
- Eekelen, W.F. van (2013) 'Nederland – Europa of Amerika', blz. 67-81 in A. Schout en J. Rood, *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Elhefnawy, N. (2011) 'Twenty Years after the Cold War: a Strategic Survey', *Parameters* 41, 1 (Spring): 6-17.
- Engbersen, G. et al. (2015) *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.
- Eriksson, J. en M. Rhinard (2009). 'The Internal—External Security Nexus. Notes on an Emerging Research Agenda', *Cooperation and conflict*, 44, 3: 243-267.
- Esch, J. van, S. de Jong en M. de Ridder (2014) *No Blood for Oil? Economic Security, Energy Security and the Military*, Den Haag: HCSS.
- Factsheet Versterking Civiel – Militaire Samenwerking (VCMS) (jaar?) beschikbaar op: [www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/41/4853/vcms---factsheet-vcms.html](http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/41/4853/vcms---factsheet-vcms.html).
- Farrell, T. en O. Schmitt (2012) *The Causes, Character and Conduct of Armed Conflict, and the Effects on Civilian Populations, 1990-2010*, Geneve: UNHCR.

- Ferdowski, M.A. (red.), (2002) *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, Munchen: Wilhelm Fink Verlag.
- Franke, V.C. en R.H. Dorff (2012) *Conflict Management and "Whole Government": Useful Tools for U.S. National Security Strategy?*, Carlisle Barracks, PA: SSI.
- Freedman, L. (2013) *Strategy. A History*, Oxford: Oxford University Press.
- Freedman, L. (2014) 'Ukraine and the Art of Crisis Management', *Survival* 56, 3: 7-42.
- French White Paper. Defence and National Security 2013* (2013).
- Frerks, G. en B. Klein Goldewijk, 'Human security: mapping the challenges', blz. 21-44 in G. Frerks en B. Klein Goldewijk (red.) *Human Security and International Insecurity* Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Gehem, M., A. Usanov, E. Frinking en M. Rademaker (2015) *Assessing Cyber Security. A Meta-Analysis of Threats, Trends, and Responses to Cyber Attacks*, Den Haag: HCSS.
- Ghemawat, P. (2014) *The Netherlands in Europe, beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/pdfverslagen/The\\_Netherlands\\_in\\_Europe\\_3.0\\_-\\_synopsis.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/pdfverslagen/The_Netherlands_in_Europe_3.0_-_synopsis.pdf)*.
- Goede, P.J.M., H.J.M. Goverde en N.J.M. Nelissen (2001) 'De netwerkssamenleving volgens Manuel Castells', *Bestuurswetenschappen* 55, 2: 101-136.
- Graaf, B. de (2010) The Dutch mission in Uruzgan. Political and military lessons, *Atlantisch Perspectief* 34, 7.
- Graaff, B. de (2012a) 'Waar is de onzichtbare vijand?', *Militaire spectator* 181, 1: 14-24.
- Graaf, B. de (2012b) 'Nationale veiligheid in historisch perspectief I', blz. 48-51 in Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 10, 4.
- Graaf, B. de (2012c) 'Nationale veiligheid in historisch perspectief II', blz. 32-35 in Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 10, 5.
- Graaf, B. de (2012d) 'Nationale veiligheid in historisch perspectief III', blz. 52-55 in Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 10, 6.
- Graaf, B. de, G. Dimitriu en J. Ringsmose (red.) (2015) *Strategic Narratives, Public Opinion and War*, Routledge.
- Graduate Institute Geneva (2011) *Small Arms Survey 2011*, beschikbaar op: [www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-04-en.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-04-en.pdf).
- Grandia, M. (2015) *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand*. Proefschrift Universiteit Leiden, beschikbaar op: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/32625>.
- Granhölm, N. en J. Malminen (2014) 'A Strategic Game Changer?', blz. 9-15 in N. Granhölm, J. Malminen en G. Persson (red.) *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*, Stockholm: FOI.
- Gray, C. (2010) *The Strategy Bridge. Theory for Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Gray, C. (2014) *Strategy and Defence Planning; Meeting the Challenge of Uncertainty*, Oxford: Oxford University Press.



- Griffith, I.L. (1996), *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century*, Washington DC: Institute for National Strategic Studies / National Defense University.
- Griffiths, R.T. (2014) 'Economic Security and Size', blz. 46-65 in C. Archer, A.J.K. Bailes en A. Wivel (red.) *Small States and International Security*, New York: Routledge.
- Gruiters, J. (2011) 'ISAF-evaluatie. Bescheiden maar omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan', *Atlantisch Perspectief* 8, beschikbaar op: [www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202011%20nr.%208/Gruiters.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202011%20nr.%208/Gruiters.pdf).
- Guzzini, S. (red.) (2012) *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haar, B. ter en E. Maas (2014) *Nederlandse percepties van bedreigingen en uitdagingen. Samenvatting en analyse van een onderzoek voor de OVSE*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Haaster, J. van en M. Roorda (2016) The Impact of Hybrid Warfare on Traditional Operational Rationale, *Militaire Spectator*, 185, 4: 175-185.
- Habegger, B. (2009) *Strategic Foresight: Anticipation and Capacity to Act*, Zurich: Center for Security Studies.
- Hagmann, J. (2015) *(In-)Security and the Production of International Relations. The Politics of Securitisation in Europe*, Londen/New York: Routledge.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2011) *Op weg naar een grondstoffenstrategie. Quick scan ten behoeve van de Grondstoffennotitie*, Den Haag: HCSS.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2013) *De toekomst in alle staten. HCSS strategische monitor 2013*, Den Haag: HCSS.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2014) *Strategic monitor 2014. Four strategic challenges*, Den Haag: HCSS.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) en TNO (2014a) *The Global Resource Nexus. Impact on Sustainable Security of Supply of Agri-Food Imports for The Netherlands*, Den Haag: HCSS en TNO.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) en TNO (2014b) *The Geo-Politics of Shale Gas*, Den Haag: HCSS en TNO.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2015) *Strategic monitor 2015. The Return of Ghosts Hoped Past? Global Trends in Conflict and Cooperation*, Den Haag: HCSS.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2016) *The Wheel of Fortune. Strategic monitor 2016*, Den Haag: HCSS.
- Hague Centre for Strategic Studies, The (HCSS) (2017) *Een kompas voor een wereld in beweging. De rol van Buitenlandse Zaken in het borgen van Nederlandse belangen*, Den Haag: HCSS.
- Hameiri, S. en L. Jones (2013) 'The Politics and Governance of Non-Traditional Security' *International Studies Quarterly* 57, 3: 462-473.
- Hammerstad, A. en I. Boas (2014) 'National Security Risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy' *Cooperation and Conflict* december 2015, 50, 4: 475-49.

- Hasenclever, A., 'Human dignity and war', (2014), blz. 439-445 in M. Duwell, J. Braarvig et al. (red.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hazelbag, L. (2015) 'Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?', *Militaire Spectator* 184, 4: 184-197.
- Hellema, D. (2014) *Nederland in de wereld*, Utrecht: Spectrum.
- Herington, J. (2015) 'Philosophy: the concepts of security, fear, liberty, and the state', blz: 22-44 in Bourbeau, Philippe (red.) (2015) *Security - Dialogue across Disciplines*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2014) 'Ontwikkeling van de internationale rechtsorde', *Christen Democratische Verkenningen*, winter: 136-142.
- Hoffenaar, J. (2009) *Een politieke aangelegenheid en daarmee nooit een uitgemaakte zaak. De ontwikkeling van de hoofdtaken en het ambitieniveau van de Nederlandse krijgsmacht na de Koude Oorlog*, Nederlands Instituut voor Militaire Historie.
- Hoffman, F.G. (2009) 'Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict', *Strategic Forum* 240: 1-8.
- Homan, C. (2005) *De krijgsman als ontwikkelingswerker?*, beschikbaar op: [www.clingendael.nl/sites/default/files/20051100\\_cscp\\_art\\_homan.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20051100_cscp_art_homan.pdf).
- Homan, C. (2006) 'Defensie en interne veiligheid: van vangnet naar volwaardige veiligheidspartner', *Armex* 90, 1: 21-24.
- Homan, C. (2007) 'De militair en wederopbouw', *Internationale Spectator* 61, 2: 63-67.
- Homan, C. (2008) 'Klimaatverandering als veiligheidsprobleem', *Atlantisch Perspectief* 32: 12-17.
- Homan, C. (2014) 'ODA en het Budget Internationale Veiligheid', *Internationale Spectator* 68, 7/8: 55-57.
- Horton, A. (1999) 'A simple guide to successful foresight', *Foresight* 1, 1: 5-9
- Hough, P. (2013) *Understanding global security*, derde ed., New York: Routledge.
- House of Commons Defence Committee (2016) *Russia: Implications for UK defence and security*, Londen.
- House of Commons, United Kingdom (2010) *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace. Seventh Report of Session 2009-10*, beschikbaar op: [www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf).
- House of Commons, United Kingdom (2010) *Public Administration Select Committee. Who does UK National strategy?*, beschikbaar op: [www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435.pdf).
- House of Lords, European Union Committee, United Kingdom (2015) *The EU and Russia: Before and Beyond the Crisis in Ukraine*, Londen: House of Lords.
- Human Security Research Group (HSRG) (2005) *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Vancouver: Simon Fraser University.
- Human Security Study Group (2016) *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict*, beschikbaar op: [www.securityintranistion.org](http://www.securityintranistion.org).



- Hutchison, E. en R. Bleiker (2014) 'Theorizing emotions in world politics', blz. 491-515 in *International Theory* 6, 3: 491-515.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2013) *Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht*, Den Haag: IOB.
- Institute for Public Policy Research (IPPR) (2009) *Shared Responsibilities. A National Security Strategy for the UK, The Final Report of the IPPR Commission on National Security in the 21st Century*, Londen: IPPR.
- International Dialogue on Peacebuilding & Statebuilding (2014) *New Deal Monitoring Report 2014*.
- International Organization for Migration (IOM) (2008) *Migration and Climate Change*, Geneve: IOM.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (2011) *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, Washington D.C.: The World Bank.
- Jentleson, B.W. (2009) 'An integrated executive branch strategy' blz. 60-83 in D.W. Drezner (red.) *Avoiding Trivia; the role of strategic planning in American Foreign Policy*, Washington D.C.: Brookings.
- Jermalavicius, T., P. Pernik en M. Hurt (2014). *Comprehensive security and integrated defence: challenges of implementing whole of government and whole of society approaches*, Tallin: International Centre for Defence Studies, beschikbaar op: [http://curis.ku.dk/ws/files/99129162/icds\\_Report\\_Comprehensive\\_Security\\_and\\_Integrated\\_Defence\\_10\\_February\\_2014.pdf](http://curis.ku.dk/ws/files/99129162/icds_Report_Comprehensive_Security_and_Integrated_Defence_10_February_2014.pdf).
- Judt, T. (2005) *Postwar. A History of Europe since 1945*, Penguin Books.
- Jung, D.W.G. en K. Molenaar (2013) 'Nuchter omgaan met risico's. Bewust omgaan met veiligheid', *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 11, 6: 38-41.
- Kaldor, M. (1998) *New and Old Wars*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, M. (2014) 'Human Security', in M. Kaldor en I. Rangelov (red.) *The Handbook of Global Security*, Londen: Wiley.
- Kaldor, M. en I. Rangelov (red.) (2014) *The Handbook of Global Security*, Londen: Wiley.
- Kasselman, H.J. (2012) 'Civil-Military Cooperation. A way to resolve complex crisis situations', *Prism* 4, 1: 17-29.
- Kissinger, H.A. (1957) *Nuclear Power and Foreign Policy*, New York City: Harper / Oxford: Oxford, hier geciteerd naar de verkorte heruitgave, New York: Norton 1969.
- Kitzen, M. (2008) 'Westerse militaire cultuur en counter-insurgence. Een tegenstrijdige realiteit', *Militaire Spectator* 177, 3: 123-134.
- Klein Goldewijk, B. en G. Frerks (2007) 'Human Security and International Security: The Quest for Human Global Governance', blz. 265-295 in G. Frerks en B. Klein Goldewijk (red.) *Human Security and International Insecurity* Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Klem, B. en G.E. Frerks (2004) *Evaluatie Vredesfonds: flexibiliteit met visie 2001-2003*, Den Haag: Instituut Clingendael, beschikbaar op: <http://edepot.wur.nl/41301>.
- Klem, B. en G.E. Frerks (2007) *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, beschikbaar op: [www.bartklemresearch.nl/files/publications/evaluatie\\_stabiliteitsfonds\\_def.pdf](http://www.bartklemresearch.nl/files/publications/evaluatie_stabiliteitsfonds_def.pdf).

- Klep, C. (2012) 'Mission Uruzgan', *Atlantisch Perspectief* 7, beschikbaar op: [www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202012%20nr.%207/Klep.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202012%20nr.%207/Klep.pdf).
- Korteweg, A.R. (2011) *The Superpower, the Bridge-builder and the Hesitant Ally. How Defense Transformation Divided NATO (1991-2008)*, Leiden: Leiden University Press.
- Kramer, F.D. (2014) 'Irregular Conflict and the Wicked Problem Dilemma. Strategies of Imperfection' *Prism* 2, 3: 75-100, beschikbaar op: [http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism\\_2-3/Prism\\_75-100\\_Kramer.pdf](http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_75-100_Kramer.pdf).
- Krepinevich, A.F. en B.D. Watts (2009) *Regaining Strategic Competence. Strategy for the Long Haul*, Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Krom, A., A. van Waes, R. van Est en F. Brom (red.) (2015) *Grondstoffenhonger duurzaam stillen*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Larsen, Kristian and Magnus Håkenstad (2012) *Long-term defence planning: a comparative study of seven countries* Oslo: Oslo Files on Defence and Security, 5.
- Le Billion, Ph. (2015) 'Geography: Securing places and spaces of securitization', blz. 62-89 in Bourbeau, Philippe (red.) (2015) *Security - Dialogue across Disciplines*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leidraad Geïntegreerde Benadering. De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden* (2014), Den Haag.
- Lijn, J. van der (2011) '3D the Next Generation'. *Lessons Learned from Uruzgan for Future Operations*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Lijn, J. van der, I. Briscoe, M. Drent, K. Homan, F.-P. van der Putten en D. Zandee (2015) *Peacekeeping Operations in a Changing World*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Lindley-French, J. en A. Tjepkema (2010) *Between the Polder and a Hard Place? The Netherlands and Defence Planning Challenges for Smaller European Countries*, Londen: RUSI.
- Liotta, P.H. en T. Owen (2006) 'Why human security?', *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 7, 37: 37-54.
- Losman, D. 'Economic Security A National Security Folly?', *Policy Analysis* 409: 1-12.
- Luizard, Pierre-Jean (2015) *Le piège Daech ; L'État islamique ou le retour de l'histoire*, Parijs: La Decouverte 2015.
- Lynn, B.C. (2014) 'Shock Therapy: Building Resilient International Industrial Systems in 2030', blz. 185-205 in E. Brattberg en D.S. Hamilton (red.) *Global Flow Security. A New Security Agenda for the Transatlantic Community in 2030*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.
- Malik, S. (2015) 'Constructing security', blz. 72-85 in P. Hough et al., *International Security Studies. Theory and Practice*, Londen: Routledge.
- Malik, S. (2015) 'Human security', blz. 57-72 in P. Hough et al., *International Security Studies. Theory and Practice*, Londen: Routledge.
- Martin, M., M. Kaldor en N. Serro (2013) 'Introduction', blz. 1-17 in *National, European and Human Security. From Co-existence to Convergence*, New York: Routledge.
- Martinage, R. (2015) 'Under the Sea. The Vulnerability of the Commons', *Foreign Affairs* 94, 117.

- Matthies, V. (2002), 'Krisenprevention und Friedenskonsolidierung', blz. 123-143 in M.A. Ferdowsi (red.) *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, München: Wilhelm Fink Verlag.
- Matthijssen, C.J. (2014) 'Van 3D naar geïntegreerde benadering. Een beeld van de ontwikkelingen sinds Uruzgan', *Militaire Spectator* 183, 5: 228-239.
- Meessen, W. en W. van der Wiel (2014) 'Concept Development & Experimentation (CD&E)', *Militaire Spectator* 183, 4: 206-216.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014) *Beleidsbrief Internationale Veiligheid – Turbulente tijden in een instabiele omgeving*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016) *Planetary security: peace and cooperation in times of climate change and global environmental challenges*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (Conference report, 2-3 November 2015, Vredespaleis, Den Haag).
- Ministerie van Defensie (2017) *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gerede en snel inzetbare krijgsmacht*, Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Financien (2015) *Meer 'Bang for the Buck'. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar meer doelmatigheid door internationale samenwerking en geïntegreerde contracten bij wapensystemen van Defensie*, Den Haag.
- Ministry of Defence, United Kingdom (2014) *Global Strategic Trends – Out to 2045*.
- Missiroli, A. et al (2014) 'A changing global environment', *Chaillot Papers*, december.
- Moïsi, D. (2009 en 2015) *De geopolitiek van emotie. Over angst, vernedering en hoop, en de opgave voordeze tijd*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Munich Security Conference (2017) *Munich Security Report 2017 Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Munich Security Conference.
- Murray, W. (2001) Thinking about innovation, *Naval War College Review*, Spring, LIV, 2.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2014) *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 12, 1.
- Nationaal Cyber Security Centrum (2016) *Cybersecuritybeeld Nederland 2016*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- National Security Coordination Centre (2004) *The Fight Against Terror. Singapore's National Security Strategy*, Singapore, beschikbaar op: [www.nscs.gov.sg/public/download.ashx?id=48](http://www.nscs.gov.sg/public/download.ashx?id=48).
- Odgaard, L. (2014) *Strategy in NATO: Preparing for an Imperfect World*, Londen: Palgrave MacMillan.
- Olmer, J. (2016) *Globale Migration: Geschichte und Gegenwart* (Beck'sche Reihe), München: Beck.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2003) *Emerging Risks in the 21st Century – an Agenda for Action*, Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2006) *Whole of Government Approaches to Fragile States*, Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2012) *Estonia: towards a single government approach*, Parijs: OECD.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2013) *OECD Risk Management. Strategic Crisis Management*, Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2015) *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*, Parijs: OECD.
- Osterhammel, J. (2011) *Die Verwandlung der Welt: eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München: Beck.
- Pai, M.A. en M.A. Khan (1974) 'On-line Security Assessment and Control of Interconnected Power Systems Using Sensitivity Concept', blz. 304-316 in *4th IFAC/IFIP International Conference on Digital Computer Applications to Process Control*, Heidelberg/Berlijn: Springer.
- Palm, T. (2016) 'Consequenties van een Brexit voor het Europees veiligheidsbeleid', *Internationale Spectator* 3.
- Pelkmans, J. (1982) 'The many faces of national economic security', blz. 3-16 in F.A.M. Altling von Gesau en J. Pelkmans *National Economic Security: Perceptions, Threats and Policies*, Tilburg: John F. Kennedy Institute.
- Persson, G. en C.V. Pallin (2014) 'Setting the Scene – The View From Russia', blz. 25-34 in N. Granholm, J. Malminen en G. Persson (red.) (2014) *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*, Stockholm: FOI.
- Pilbeam, B. (2015) 'New wars, globalisation and failed states', blz. 104-119 in P. Hough et al., *International Security Studies. Theory and Practice*, Londen: Routledge.
- Pilbeam, B. (2015) 'The rise of private military and security companies', blz. 191-209 in P. Hough et al., *International Security Studies. Theory and Practice*, Londen: Routledge.
- Pingeot, L. en W. Obenland (2014) *In whose name? A Critical View on the Responsibility to Protect*, New York: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Pinker, S. (2011) *The Better Angels of Our Nature. The Decline of Violence In History and Its Causes*, Penguin UK.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2014) *Balans van de leefomgeving 2014. De toekomst is nú*, Den Haag: PBL.
- Power, M. (2004) 'The risk management of everything', *The Journal of Risk Finance* 5, 3: 58-65.
- Prevost, G., H.E. Vanden, C.O. Campos en L.F. Ayerbe (red.) (2014), *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*, New York: Palgrave Macmillan.
- Princen, F. en M. Wijnen (2004) 'Defensieplanning', *Militaire Spectator* 173, 12: 616-628.
- Putten, Frans-Paul, Jan Rood en Minke Meijnders (2016) *Grootmachten en mondiale stabiliteit. Clingendael Monitor 2016*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Raynova, D. en I. Kearns (2015) *The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States*, Londen: European Leadership Network.
- Rand Corporation (2016) *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*, Rand: Arroyo Center.
- Rapportage Werkgroep Economische Veiligheid (2014) *Tussen naïviteit en paranoia. Nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Rathenau Instituut (2017) *Een nooit gelopen race. Over cyberdreigingen en versterking van weerbaarheid*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Realuyo, C.B. (2013) *Collaborating to Combat Illicit Networks through Interagency and International Efforts*, Washington: Center Hemisphere Defense Studies, National Defense University, beschikbaar op: <http://chds.dodlive.mil/files/2013/12/pub-OP-realuyo.pdf>.
- Renn, O. (2008) *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, New York: Earthscan.
- Ridder, M. de (2017) 'Internationale effecten circulaire economie vragen om moreel en strategisch leiderschap', *Internationale Spectator* 2017, 1.
- Ries, T. (2014) 'Global Flow Security: a Conceptual Framework', blz. 3-22 in E. Brattberg en D.S. Hamilton (red.) *Global Flow Security. A New Security Agenda for the Transatlantic Community in 2030*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.
- Rood, J. (2010) 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', *Internationale Spectator* 64, 1: 8-11.
- Rood, J. en R. Dinissen (red.) (2013) *Een wereld in onzekerheid. Clingendael Strategische Monitor 2013*, Den Haag: Clingendael.
- Rood, J. (red.) (2014) *Een wankele wereldorde. Clingendael Strategische Monitor 2014*, Den Haag: Clingendael.
- Rood, J., F.-P. van der Putten en M. Meijnders (2015) *Een wereld zonder orde. Clingendael Strategische Monitor 2015*, Den Haag: Clingendael.
- Rosenberg, E.S. (red.) (2012) *A World Connecting, 1870-1945*, Cambridge MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Schaik, L. van, E. Maas, R. Dinissen en J. Vos (2015) *Beyond Scares and Tales: Climate-Proofing Dutch Foreign Policy. Clingendael Report for the Netherlands Environmental Assessment Agency*, Den Haag: Clingendael.
- Schoenmaker, B. (2012) *Vredesoperaties en de terugkeer van de oorlog*, oratie, Leiden: Universiteit Leiden.
- Schout, A. en J. Rood (2013) 'Europa voorbij de beeldvorming', blz. 15-30 in A. Schout en J. Rood *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Schramade, Krijn (2016) *De kaalslag bij Defensie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Selchow, S. (2014) 'Security policy and (global) risk(s)', blz. 68-84 in M. Kaldor, I. Rangelow (red.) *The Handbook of Global Security Policy*, Hoboken (NJ): Wiley Blackwell.
- Seybolt, T.B. (2008) *Humanitarian Military Intervention. The conditions for Success and Failure*, New York: Oxford University Press/SIPRI.
- Shell (2013) *New lens scenario's. A shift in perspective for a world in transition*, Den Haag: Shell International BV.
- Simma, B. en A.T. Müller (2012) 'Exercise and limits of jurisdiction' pp: 134-157 in James Crawford en M. Koskeniemi (red.) *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Spiegeleire, S. de, T. Sweijts, P. Wijninga en J. van Esch (2014) *Designing Future Stabilisation Efforts*, Den Haag: HCSS.
- Staden, F. van (2013) 'De EU: internationale speller met gebreken', blz. 49-66 in A. Schout en J. Rood, *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Stehfest, E., D. van Vuuren, T. Kram en L. Bouwman (2014) *Integrated Assessment of Global Environmental Change with Image. Model Description and Policy Applications*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en German Marshall Fund of the United States (GMF) (2013) *New Power. New Responsibility. Elements of a German foreign and security policy for a changing world*, Berlijn/Washington: SWP en GMF.
- Stolberg, A.G. (2012) *How nation-states craft national security documents*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, beschikbaar op: [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128).
- Stojkovic, D. en B.R. Dahl (2007) *Methodology for long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- Terpstra, N., R. Willems, G. Frerks en T. Chang Pico (2014) *What the New Deal Can Learn from the Human Security Approach*, Research Report, Knowledge Platform Security and Rule of Law.
- United Nations Development Programme (1994) *Human Development Report 1994*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- United National Development Programme (2014) *Human Development Report 2014*.
- U.S. Marine Corps (2015) *2015 Marine Corps Security Environment Forecast. Futures 2030-2045*, Quantico, VA.
- Vander Beken (2011) 'Grensvervaging tussen interne en externe veiligheid', *Tijdschrift voor Veiligheid* 10, 4: 59-69.
- Veen, E. van en V. Dudouet (2017) *Hitting the target, but missing the point? Assessing donor support for inclusive and legitimate politics in fragile societies*, OECD International Network on Conflict and Fragility.
- Vlek, C. (2013) 'How solid is the Dutch (and British) National Risk Assessment? Overview and Decision Theoretic Evaluation' *Risk Analysis* 33, 6: 948-971.
- Voorhoeve, J. J.C. (1979). *Peace, Profits and Principles: a Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Voorhoeve, J.J.C. (2010) 'Van medespeler tot figurant?', *Internationale Spectator* 64, 4: 189-190.
- Vries, S. de, (2014) Europese defensiesamenwerking: een exercitie in de kantlijn, *Atlantisch Perspectief* 38, 1.
- Wagen, C.M. (2012) *Twenty-First Century Defense and Disruptive Innovation*, Carlisle Barracks: US Army War College.
- Waver, O. (1995) 'Securitization and desecuritization', in Lipschutz, R.D. (red.) *On Security*, New York: Columbia University Press.
- Wallensteen, P. (2012) *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, Londen: Sage Publications.



- Weidenhaus, G. (2015) *Soziale Raumzeit*, Berlijn: Suhrkamp.
- Weller, E. (2014) *Comprehensive Approach to Human Security*, Research Report, Knowledge Platform Security and Rule of Law.
- Werner, W. (2015), 'International law: Between legalism and securitization', blz. 196-218 in Bourbeau, Philippe (red.) (2015) *Security - Dialogue across Disciplines*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) *Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Dynamiek\\_in\\_islamitisch\\_activisme.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Dynamiek_in_islamitisch_activisme.pdf).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007) *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2007/06/05/europa-in-nederland](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2007/06/05/europa-in-nederland).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2008) *Onzekere veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Onzekere\\_veiligheid.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Onzekere_veiligheid.pdf).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010) *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press, beschikbaar op: [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2010/01/18/minder-pretentie-meer-ambitie](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2010/01/18/minder-pretentie-meer-ambitie).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010) *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Aan\\_het\\_buitenland\\_gehecht.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/Aan_het_buitenland_gehecht.pdf).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/2013-11\\_01\\_WRR\\_Naar\\_een\\_lerende\\_economie.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/2013-11_01_WRR_Naar_een_lerende_economie.pdf).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2014) *Consistent maatwerk – handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid*, Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2015) *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/De\\_publieke\\_kern\\_van\\_het\\_internet\\_def.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDFRapporten/De_publieke_kern_van_het_internet_def.pdf).
- Weterings, R, T. Bastein, A. Tukker, M. Rademaker en M. de Ridder (2013) *Rources for our Future. Key Issues and Best Practices in Resource Efficiency*, Amsterdam: HCSS, TNO en Amsterdam University Press.

- Wiers, J. (2016) *Mind the Gap. Hoe de kloof tussen buitenlandbeleid en wetenschap te overbruggen?*, oratie, Groningen: Rijksuniversiteit.
- Wijk, R. de (2010) 'Balkenende's defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit', *Internationale Spectator* 64: 454-458.
- Wijk, R. de (2014) 'Nederlandse politieke keuzes en de internationale gevolgen', blz. 60-82 in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Nationaal belang in meervoud. Perspectieven op internationale politiek*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Wijk, R. de (2015a) *Machtspolitiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijk, R. de (2015b) 'Nationale veiligheid in een woelige wereld', blz. 52-55 in Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 13, 3: 34-35.
- Wijk, R. de en R. Toxopeus (2005), 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', *Internationale Spectator* 59, 7/8: 421-425.
- Wijnbelt, M., H. Klijn, J. Faber-Bosma, J. van Bergenhenegouwen, A. Bangoer (2013) *Een ingebeeld kwaal. Het strategisch vermogen van de Rijksoverheid*, Den Haag: NSOB.
- Wilde, J. de (2008) 'Speaking or Doing Human Security?', blz. 225-25 in: M. den Boer en J. de Wilde (red.) *The Viability of Human Security*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williams, M.J. (2009) *NATO, security and risk management: from Kosovo to Khandahar*. Routledge: Oxon.
- Winkler, H.A. (2015) *Geschichte des Westens: die Zeit der Gegenwart*, München: Beck.
- Wittkowsky, A. en U. Wittkamp (2013) 'Pioneering the Comprehensive Approach: How Germany's Partners Do It', *Policy Briefing*, Zif Center for International Peace Operations, januari, 1-4.
- Wivel, A., A.J.K. Bailes en C. Archer (2014) 'Setting the scene: small states and international security', blz. 3-24 in C. Archer, A.J.K. Bailes en A. Wivel (red.) *Small States and International Security*, New York: Routledge.
- Wolf, M. (2014) 'Shaping globalization', *Finance and Development* 51, 3, beschikbaar op: [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/wolf.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/wolf.htm).
- Wolf, M. (2014) 'Shaping Globalization', *Finance and Development* 41, 3: 1-4.
- World Bank (2014) *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing Risk for Development*, Washington D.C.: World Bank.
- World Economic Forum (2013) *Global Risks 2013*. Eighth Edition, Geneva: World Economic Forum, beschikbaar op: <http://reports.weforum.org/global-risks-2013/>.
- World Economic Forum (2015) *Global Risks 2015*. Tenth Edition, Geneva: World Economic Forum, beschikbaar op: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>.
- Zakaria, F. (1997) 'The rise of illiberal democracy', *Foreign Affairs* november/december.
- Zandee, D. (2016) 'Defensie onder Hennis: niet meer dan een herstellingsmacht', in *Internationale Spectator* beschikbaar op: [www.internationalespectator.nl/article/defensie-onder-hennis-niet-meerdan-een-herstellingsmacht#\\_ednref13](http://www.internationalespectator.nl/article/defensie-onder-hennis-niet-meerdan-een-herstellingsmacht#_ednref13) (2 november 2016).



- Zandee, D., M. Drent en R. Hendriks (2016) *Defence cooperation models. Lessons learned and usability*, Den Haag: Clingendael Institute.
- Zarkow, D. en H. Hintjens (2015) 'Introduction. Conflict, peace, security and development: theories and methodologies', blz. 1-21 in H. Hintjens en D. Zarkov (red.) *Conflict, peace, security and development. Theories and methodologies*, New York: Routledge.

