

EXPERT OPINIE

‘Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie 2018-2022’

[Erwin van Veen](#), Senior Research Fellow Conflict Research Unit, 20 April 2018

De voorliggende drie pagina's bevatten een korte inhoudelijke reflectie op de Nederlandse geïntegreerde veiligheidsstrategie. Op basis van deze reflectie reiken ze tevens een aantal punten voor discussie aan voor het gesprek met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Een korte inhoudelijke reflectie

1. Het stuk geeft een goed en breed overzicht van de belangrijkste categorieën van veiligheidsdreigingen waar Nederland zich vandaag de dag voor gesteld ziet. De analyse is daarbij van een vrij algemeen niveau waarin inzichten, assumpties en conclusies noch geprioriteerd worden, noch geoperationaliseerd. Dit wordt overgelaten aan meer specifieke beleidsnota's (BHOS, Defensie etc.). Het hoofdeffect hiervan is dat de strategie geen strategie is, maar een dreigingsschets. Dit is het geval omdat een actuele baseline en een doelstelling ontbreken, alsook – wellicht het belangrijkste – een reflectie op de noodzakelijke middelen en de wijze van hun aanwending. Om deze opgave bij de meer specifieke beleidsnota's neer te leggen is vragen om fragmentatie van inzet en beleidsincoherentie met een mogelijk negatief effect op de Nederlandse veiligheid als gevolg.
2. Het stuk legt (te) weinig accent op de *multipliers* die Nederland heeft om zijn veiligheidsbelangen te behartigen. Met andere woorden, het roept zowel in de analyse als in de response een wat onrealistisch beeld op dat Nederland zich slechts zorgen hoeft te maken over dreigingen die het Koninkrijk direct betreffen en dat Nederland dergelijke dreigingen alleen moet kunnen oplossen. Niets is in de 21^e eeuw minder waar. Vanuit de redenering dat veiligheidsdreigingen voor de internationale bolwerken van Nederlandse belangenbehartiging – met name de Europese Unie en de Verenigde Staten - ook directe veiligheidsdreigingen voor Nederland zijn, lijken de volgende kwesties van belang (dit zijn geen punten om in detail in een openbaar document te vermelden, maar publieke signalering en een stevige discussie lijken daarentegen wel wenselijk):
 - Russische ondermijning van het project van de Europese Unie door tweedracht te zaaien met behulp van inzet van propaganda, economische incentives, partijpolitieke financiering, Russische minderheden en cyberaanvallen. Dit wordt in het stuk benoemd zonder dat hier duidelijke prioriteiten en acties aan gekoppeld worden.
 - Poolse en Hongaarse ondermijning van de Unie door het gedeeltelijk aan hun laars lappen van de Kopenhagen criteria. Het grootste gevaar dat hier uit voortvloeit is, vanuit Nederlands perspectief, het morele verval van de Unie. Na moreel verval volgt noodzakelijkerwijs politiek verval en daarop volgt selectieve handhaving en implementatie van gemeenschappelijke regels.

- Tot slot valt niet te onderkennen dat de tweede *multiplier* van het Nederlandse buitenlandse- en veiligheidsbeleid – de Verenigde Staten – momenteel aan sterk verval onderhevig is in de kwaliteit van leiderschap, het functioneren van belangrijke instituties (zoals de NSC en het *State Department*) en de coherentie van Amerikaans beleid. Dit creëert op zijn minst onzekerheden ten aanzien van de functie van de NAVO, maar ook ten aanzien van conflicten, extremisme en radicalisatie in de Sahel en Levant. De regering lijkt uit deze ontwikkeling voorsnog niet de conclusie te trekken dat ambitieuzer en omvangrijker EU beleid wenselijk is.
3. Meer specifiek op het gebied van internationale veiligheid- en rechtsorde zijn de volgende punten van belang:
- De ‘dreiging’ van migratie dient niet slechts negatief geadresseerd te worden als minimalisatie het beleidsdoel is. Bijvoorbeeld, veel migratie in de Sahel regio is circulair van aard. In plaats van zulke migratie te stimuleren, is de aanpak van de EU nu veeleer gericht op het dichtgooien van grenzen via migratie-overeenkomsten met Sahel landen en EU missies. Zo groeit het risico dat de druk toeneemt in economieën met slechte vooruitzichten en matig bestuur doordat een uitlaatklep afgesloten wordt.
 - De conflicten in het Midden Oosten (Turkije, Syrië, Irak, Palestina en Libanon) zullen van lange duur zijn. Ondanks stevige implicaties voor de ‘focuslanden van Nederland’, ontbeert een integrale aanpak. Bijvoorbeeld, de verwachting dat veel Syrische vluchtelingen metertijd terug kunnen keren naar Syrië lijkt onwaarschijnlijk gezien recente ontwikkelingen. Dit vraagt om herziening van het concept ‘opvang in de regio’. Daarnaast groeit de kans op conflict tussen Israël en Iran in Syrië terwijl het Palestijnse conflict onopgelost blijft. Dit riskeert een conflagratie van geweld in de regio. Tot slot blijven veel factoren die bijdroegen tot het ontstaan van de *Islamic State* onverkort van kracht in Irak waardoor een revival van extremisme in de toekomst voor de hand ligt.
 - Nederland zette recent positieve stappen op weg naar het herwinnen van haar voortrekkersrol op het gebied van conflictpreventie en peacebuilding – mede door het huidige VNVR lidmaatschap. De realisatie van dit doel zal echter een langdurige investering in mankracht en middelen vergen op thematische gebieden als *security sector reform*, inclusieve economische ontwikkeling, de *rule of law* (voortbouwend op de Nederlandse inzet in het Pathfinders Initiative) en stevigere bijdragen aan vredesmissies, plus een beïnvloedingsstrategie in zowel Brussel als New York.
4. Tot slot is Nederland per saldo een afnemer van globale veiligheid. Met andere woorden, Nederland heeft te weinig invloed op veel dreigingen waarvan de strategie signaleert dat die op ons afkomen. Dat maakt de keuze voor een sterk accent op ‘voorkomen’ zonder een even sterk accent op ‘herstel’ (*resilience*) opmerkelijk. Het is onvermijdelijk dat bepaalde externe veiligheidsdreigingen Nederland hard zullen raken. Zijn dan de instituties, processen en procedures aanwezig voor een snelle reactie en herstel? Op basis van deze strategie is het lastig dit te beoordelen gezien de summierse behandeling hiervan onder het sub punt ‘maatschappelijke weerbaarheid’ onder ‘verdedigen’.

Een paar punten voor discussie

- i. Hoe kan er uit de combinatie van de geïntegreerde veiligheidsstrategie en meer specifieke beleidsnota's een coherente respons tot stand komen die met afdoende middelen de veiligheid van Nederland waarborgt?
- ii. Welke instrumenten en capaciteiten moeten parallel versterkt worden om te voorkomen dat scheefgroei leidt tot een inadequate respons? Te denken valt bijvoorbeeld aan parallelle versterking van Buitenlandse Zaken (diplomatie en ontwikkelingshulp), Defensie (strijdkrachten, MIVD) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (politie, AIVD, NCTV) en betere analytische capaciteit. In een multipolaire wereld is het van belang om op meerdere schakelborden tegelijk en geïntegreerd te kunnen optreden. Daartoe zijn de juiste middelen essentieel en het is de vraag of die na lange jaren van bezuiniging nog voorhanden zijn.
- iii. Nederlandse besluitvorming ten bate van internationale missies (civiel of militair) verdient herziening om te komen tot langdurigere inzet met meer ondersteunende middelen (inclusief diplomatie en hulp) en op basis van beter gemengde capaciteiten (e.g. geïntegreerde civiel-militaire-politie eenheden met de juiste taalvaardigheden). Effectief interveniëren in complexe fenomenen als terrorisme en binnenlands conflict blijft anders een hachelijke zaak.