

WRR – inbreng

T.b.v. vaste cie. voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 23 april

Van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zal prof. dr. Huub Dijstelbloem, senior onderzoeker en coördinator van het rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen* aan het gesprek deelnemen.

De WRR heeft veel waardering voor de GBVS en voor de nadruk op de geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie waarin de relatie tussen interne en externe veiligheid centraal staat. Het centraal stellen van de begrippen ‘human security’ en ‘flow security’ is een belangrijke basis.

De drie voornaamste opmerkingen voor het gesprek met de Tweede Kamer zijn:

1. “Geïntegreerd” moet niet een ander woord zijn voor “alles doen”. Een geïntegreerde benadering verlangt slimme combinaties. Dan gaat het om combinaties van beleid, bijvoorbeeld van ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. Maar ook om slimme combinaties binnen de krijgsmacht, zoals samenwerking tussen de onderdelen en samenwerking met Europese partners. Uit deze nota blijkt nog niet waaruit die integratie via slimme combinaties gaat bestaan.
2. Strategie vereist kennis en een langetermijnperspectief met anticipatievermogen. Nu is de strategie echter nog te vaak passief geformuleerd: het gaat om reageren. De WRR heeft niet voor niets versterking van de kennisinfrastructuur bepleit, bijvoorbeeld door een Veiligheidsraad of - misschien nog wel belangrijker - een Planbureau voor de Veiligheid. Een versterking van de kennisinfrastructuur is een voorwaarde voor de koppeling van een strategie aan een langetermijnperspectief. Strategie vraagt daarnaast om sensitiviteit en daarmee de om noodzaak de voelhoorn voor noodzakelijke informatie en inzichten niet alleen intern in te richten maar vooral ook met partners van buiten.
3. De strategie mag meer rekenschap geven van de radicale onzekerheden op het gebied van veiligheid. Vooral op het gebied van cyber en flowsecurity is het overzicht gering en het handelingsvermogen van staten per definitie niet op voorhand verzekerd. De variatie en onvoorspelbaarheid in soorten dreigingen en de cumulatie van effecten die daarin kan optreden mag meer aandacht krijgen.

Veiligheid in een wereld van verbindingen

Artikel met hoofdboodschap WRR-rapport (2017) *Veiligheid in een wereld van verbindingen*

Verschenen in:

Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 15^e Jaargang 2017 Nr. 3 pp. 33-36.

Ernst Hirsch Ballin en Huub Dijkstra

Ernst Hirsch Ballin is raadslid van de WRR. Hij is universiteitshoogleraar aan Tilburg University, hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam en president van het T.M.C. Asser Instituut voor internationaal en Europees recht te Den Haag

Huub Dijkstra is senior onderzoeker van de WRR en hoogleraar filosofie van wetenschap en politiek aan de Universiteit van Amsterdam.

Op 10 mei 2017 presenteerde de WRR zijn rapport ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid’. Een doeltreffend Nederlands veiligheidsbeleid moet beantwoorden aan de internationale vervlechting van onze samenleving. Nederlands veiligheidsbeleid moet 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 komende uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en de veranderingen in het beleid van de Verenigde Staten, waardoor Europa meer op eigen inspanningen is aangewezen.

Voor Nederland zelf zijn de zaken veranderd. De veiligheidsomgeving van Nederland is verslechterd. Het neerschieten van vlucht MH 17 boven Oekraïens grondgebied, vluchtelingenstromen naar Europa, de strijd met Da’esh (“ISIS”) in Syrië en Irak en terroristische dreigingen maken duidelijk dat veel brandhaarden in de wereld impact hebben op Nederland zelf. Ook de inzet van desinformatie en bedreigingen van vitale infrastructuren vormen een gevaar. Actiever anticiperen op veiligheidsrisico’s en dreigingen is nodig. Het

continue vermogen van de krijgsmacht is door bezuinigingen echter afgenomen. En de samenwerkingsverbanden binnen de NAVO en binnen Europa verlangen aandacht. Hoe moet een toekomstbestendig veiligheidsbeleid eruit zien dat de richting voor het defensiebeleid aangeeft?

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. De laatste jaren is er een groeiend aantal voornemens om extra investeringen in de krijgsmacht te doen. De noodzaak van extra budgettaire ruimte wordt veelvuldig onderstreept, maar problematisch is dat de toezeggingen vooralsnog vooral inspanningen betreffen. In het recente Nederlandse veiligheidsbeleid verschoof de aandacht van Koude Oorlogsdynamiek naar crisisbeheersing in fragiele staten, mensenrechten en ontwikkeling. 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 te denken vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die de interne en externe veiligheid omvat. Een geïntegreerde veiligheidsstrategie vraagt inspanning en samenwerking. Daarom beveelt de WRR de instelling van een algemene raad voor de veiligheid aan en de oprichting van een planbureau voor de veiligheid als expertisecentrum voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid.

Een dergelijke raad hoeft niet noodzakelijk naar ‘Amerikaans model’: er zijn vele modaliteiten denkbaar en vele Europese landen kennen inmiddels een raad. Belangrijk is vooral het doel voor ogen te houden: binnenlandse en buitenlandse veiligheidspolitiek moeten meer met elkaar samenhangen en elkaar versterken. Onze samenleving is internationaal vervlochten, een doeltreffend Nederlands veiligheidsbeleid moet beantwoorden aan die internationale vervlechting van onze samenleving.

Dat betekent dat op meerdere gebieden versterking nodig is. Niet alleen de krijgsmacht, maar ook ontwikkelingssamenwerking en buitenlandbeleid verdienen intensivering opdat Nederland strategisch geëquipeerd zal zijn voor de geopolitieke situatie en in staat is om strategisch bij te dragen aan de Noord-Atlantische en Europese samenwerkingsverbanden. De krijgsmacht behoeft gerichte extra investeringen met een duidelijke focus. Het gaat niet alleen om het inlopen op eerdere bezuinigingen, maar ook om het versterken van de bestaande samenwerkingsrelaties met onze partners.

Om meer focus aan te brengen in het veiligheidsbeleid staan in het rapport drie begrippen centraal.

In de eerste plaats *national security*: dat wil zeggen de veiligheid van het land als geheel. 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 een land 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 verstrengeld verband.

In de tweede plaats 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.

In de derde plaats *human security* : de veiligheid van individuele mensen en de mate waarin mensen vertrouwen kunnen stellen in voor hen vitale overheidsdiensten en maatschappelijke omstandigheden. Human security betreft niet alleen het gevoel van veiligheid, maar ook de daadwerkelijke bescherming daarvan, waaronder ook de sociaaleconomische leefomstandigheden.

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. Tekortkomingen in flow security en human security vergroten het risico van gewapende conflicten. Door deze samenhangen scherper in het oog te houden voorkomt men dat in de ontwikkeling van strategieën eenzijdig wordt gelet op het actuele welbevinden van de eigen bevolking, economie en samenleving. Dat welbevinden 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. Voor onze veiligheid is het belangrijk om de internationale rechtsorde te versterken; dat helpt landen om zich sociaaleconomisch, rechtsstatelijk en politiek te ontwikkelen.

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. De verhouding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid is de sleutel voor een samenhangend veiligheidsbeleid. Verdieping van de strategievorming, intensivering van de interactie tussen beleid en kennisinstituten, meer focus van de krijgsmacht en versterking van buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking zijn de ankerpunten voor een veiligheidsbeleid van Nederland in een wereld van verbindingen.

Conclusies en aanbevelingen

1. De veiligheidsomgeving van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daar op in. 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. 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.

De WRR stelt voor de twee veiligheidsstrategieën Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) samen te voegen. 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.

Het instellen van een Algemene Raad voor de Veiligheid die de veiligheidsstrategie vormgeeft, moet in de volle breedte van het veiligheidsbeleid voor afstemming zorgen tussen binnenlands en buitenlands beleid. Uiteraard bestaan er al vele organen en een onderraad waar het veiligheidsbeleid vorm krijgt en wordt gecoördineerd. Een onderraad voorziet in de belangrijke rol van informatie-uitwisseling, afstemming en (politiek-ambtelijke) coördinatie op het gebied van veiligheid. Een algemene raad voor de veiligheid vervult andere, aanvullende functies op strategisch gebied. In de eerste plaats zal een dergelijke raad consequent voor afstemming zorgen tussen binnenlands en buitenlands beleid ten aanzien van veiligheid. 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.

Een nieuw op te richten Planbureau voor de Veiligheid ondersteunt de strategievorming van de Algemene Raad voor de Veiligheid en kent daarnaast ook zelfstandige taken voor onderzoek, reguliere rapportage, strategische analyses en scenariovorming. 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. Een Planbureau draagt aldus bij aan de versterking van de interactie tussen kennis en beleid, geeft een impuls aan het academisch onderzoek naar veiligheid en het strategische denken erover, en versterkt het maatschappelijk debat en de informatievoorziening daarin.

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.

2. Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen (NAVO, EU) moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid. 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. 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 WRR pleit ervoor 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.

Investeer daarnaast 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'. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerking met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. 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 meer aandacht.

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. De WRR bepleit om de uitgaven voor Defensie in vooraf bepaalde stappen op 2 procent van het bbp te brengen, gevolg te geven aan de NAVO-richtlijn voor investeringen en een langetermijnplanning op te stellen, ook op de gebieden van ontwikkeling en diplomatieke preventie. Versterk daarnaast 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 contraterorisme en cyberveiligheid. De WRR adviseert de ingezette specialisatie door te zetten en daar de toerusting voor cyber-oorlogsvoering aan toe te voegen.

Tot slot adviseert de WRR de vermaatschappelijking van de krijgsmacht door te zetten en de ondersteuning van civiele autoriteiten c.q. de civiel-militaire samenwerking binnen een gebalanceerde en transparante veiligheidscultuur te versterken. 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.