

Vergaderjaar 2012–2013

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2013

Vrede en veiligheid zijn geen vanzelfsprekendheid. Het vergt een continue investering om een veilige wereld en daarmee een veilig Nederland zeker te stellen. We moeten daar – in de snel veranderende wereld om ons heen – hard aan werken. Samen met andere landen, internationale en maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. «Bruggen slaan» is ook in het buitenlandbeleid het devies. Een actieve inzet voor wereldwijde stabiliteit en internationale solidariteit is tevens een welbegrepen eigenbelang. Want onze veiligheid begint en eindigt niet bij onze landsgrenzen of bij de buitengrenzen van de Europese Unie.

De wereld om ons heen verandert in snel tempo. Zowel in economisch als in geopolitiek opzicht. Van de tien grootste havens bevinden zich er acht – waaronder de top drie – in China. Ook de twee grootste banken zijn te vinden in China. Afrika beschikt over het grootste potentieel aan grondstoffen. Machtsverhoudingen verschuiven, nieuwe grootmachten winnen aan invloed.

In deze veranderende wereld, neemt de relatieve invloed van Europa af. Terwijl de economie in Europa stagneert, laten Azië, Latijns-Amerika en Afrika indrukwekkende groeicijfers zien. De defensie-uitgaven in Europa vertonen een dalende tendens, in andere delen van de wereld stijgen deze juist. Snelle verandering en economische ontwikkeling heeft een keerzijde: instabiliteit. Toenemende onrust in de ons omringende regio's heeft, zowel direct als indirect, invloed op onze eigen veiligheid.

De wereld is complexer en onvoorspelbaarder geworden. Dat levert nieuwe kansen op, maar ook nieuwe dreigingen. De snelle groei van landen als China en India biedt kansen voor onze export maar heeft ook gevolgen voor de wereldwijde voedsel-, grondstoffen- en energievoorziening. Ook technologische ontwikkelingen brengen nieuwe vraagstukken met zich mee. Denk aan de discussie over schaliegaswinning en over drones. Door internet en (sociale) media zijn we mondiaal steeds nauwer met elkaar verbonden. Dat is een groot goed. Tegelijkertijd

vormen cyberaanvallen een van de grootste veiligheidsdreigingen van deze tijd.

Moderne dreigingen laten zich weinig gelegen liggen aan grenzen of dijken. Interne en externe veiligheid zijn steeds minder goed van elkaar te scheiden. Wat er in de wereld om ons heen gebeurt, raakt direct aan onze eigen veiligheid en welvaart. Met zijn open economie en internationale oriëntatie is Nederland immers sterk afhankelijk van het buitenland. Terrorisme en piraterij vormen een veiligheidsprobleem en een economisch probleem. Nederlandse deelname aan missies in conflictgebieden dient niet alleen ter bestrijding van bijvoorbeeld terrorisme, maar ook voor het veilig stellen van onze handelsroutes en de toegang tot cruciale grondstoffen die nodig zijn voor onze industrie van nu en morgen.

Met het oog op deze veranderingen en de noodzaak – juist in tijden van bezuinigingen – belangen en prioriteiten goed voor ogen te houden, heeft het kabinet een internationale veiligheidsstrategie geformuleerd. Het kabinet onderscheidt daarbij drie strategische belangen op buitenlands veiligheidsgebied:

- verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
- een goed functionerende internationale rechtsorde; en
- economische veiligheid.

Om deze belangen veilig te stellen, kiezen we voor de volgende accenten in ons buitenlands- en veiligheidsbeleid:

- **Meer Europese verantwoordelijkheid:** door het afnemende relatieve gewicht van individuele Europese landen is een verdieping van de samenwerking met Europese partners nodig. Ook om relevant te blijven voor de VS en de rest van de wereld. Een sterke EU die ook meer verantwoordelijkheid neemt op het terrein van veiligheid en defensie is van belang voor een stabiel internationaal stelsel en een sterke NAVO. Dit betekent ook meer defensiesamenwerking met andere Europese landen om ons militaire handelsvermogen te vergroten en voldoende slagkracht te behouden.
- **Meer focus op instabiele regio's nabij Europa:** wat er gebeurt aan de randen van de Europese Unie heeft directe gevolgen voor onze eigen veiligheid en onze economische belangen. Het aantal conflicten is de afgelopen twee decennia wereldwijd gedaald, maar in de schil rond Europa is het aantal instabiele regio's juist toegenomen. De situatie in Syrië en Mali – en in bredere zin de toegenomen instabiliteit en radicalisering in het Midden-Oosten en Noord-Afrika – zijn aanleiding tot zorg. Op de korte termijn hebben deze strijdgebieden aantrekkingskracht op bepaalde groepen Europese (ook Nederlandse) jongeren. Op de langere termijn is de vraag wat deze ontwikkelingen aan de grenzen van Europa betekenen voor de stabiliteit in Europa zelf. Europa zal meer verantwoordelijkheid moeten nemen en meer moeten investeren in stabiliteit in de eigen omgeving. Dat betekent uiteraard niet dat de rest van de wereld er niet meer toe doet. Onder meer via multilaterale kanalen zal Nederland wereldwijd actief blijven. We hebben immers wereldwijde belangen.
- **Preventie:** dat voorkomen beter is dan genezen, en vaak aanzienlijk goedkoper, geldt ook voor veiligheid. Dit ligt voor de hand bij onderwerpen als wapenbeheersing en terrorismebestrijding, maar is ook essentieel bij crisismanagement en conflictpreventie. Klimaatverandering, schommelende voedselprijzen uitputting van natuurlijke hulpbronnen, waaronder waterschaarste zijn in toenemende mate de oorzaak van (gewapende) conflicten. Deze bronnen van conflict moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt. Als Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden bij de OVSE hamerde Max van der Stoep al als een van de eersten op het belang van vroegtijdige

signalering en het voorkomen van conflicten. Aandacht voor menselijke veiligheid en respect voor mensenrechten als voorwaarden voor vrede en stabiliteit zijn daarbij voor Nederland cruciaal.

- **Ontwapening en wapenbeheersing:** proliferatie van massavernietigingswapens en rakettechnologie geeft steeds meer reden tot zorg. Een nog actievere inzet van Nederland is daarom nodig voor de versterking van het internationale juridische kader gericht op non-proliferatie en ontwapening. Het uiteindelijke doel is het geheel uitbannen van massavernietigingswapens, inclusief nucleaire wapens. Wederzijdse ontwapening blijft daarbij het uitgangspunt.
- **Geïntegreerde benadering:** aan crises liggen vaak vele oorzaken ten grondslag. Duurzame veiligheid ontstaat dan ook niet door aan één knop te draaien. Het in goed overleg tussen de verantwoordelijke bewindslieden geïntegreerd inzetten van het beschikbare instrumentarium – diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, justitie en handel – biedt de beste kansen op blijvende resultaten. Dit inzicht krijgt – mede dankzij Nederlandse inzet – steeds meer weerklank bij andere landen en organisaties.
- **Samenwerking met de private sector:** economische veiligheid is een integraal onderdeel van ons veiligheidsbeleid. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft ogen, oren en belangen over de hele wereld. Afspraken die wij maken met het bedrijfsleven vergroten onze nationale veiligheid en de veiligheid van de vitale sectoren zelf. Zo is de kennis en techniek van bedrijven nodig om een veilige digitale wereld dichterbij te brengen. Cyber security is een zaak van overheid en bedrijfsleven. Datzelfde geldt voor energievoorzieningszekerheid en het beschermen van koopvaardij schepen.

Naast deze accenten blijft er uiteraard een aantal constanten in ons beleid. De trans-Atlantische samenwerking en de NAVO blijven cruciaal voor de brede veiligheid van Nederland. Als relatief klein land is Nederland voor zijn veiligheid afhankelijk van allianties. Een succesvol veiligheidsbeleid heeft alleen kans van slagen als we samenwerken. Nederland zal dus blijven inzetten op multilaterale samenwerking in verschillende verbanden en organisaties. Van oudsher is de positie van Nederland – door zijn geografische ligging – als zeevarende natie en handelsland onlosmakelijk verbonden met het buitenland en maken we ons sterk voor een goed functionerende internationale rechtsorde en internationale stabiliteit. Dit doen we vanuit het besef dat dit in ons eigen belang is en in het belang van anderen.

Hoe dit kabinet invulling wil geven aan het buitenlands veiligheidsbeleid en welke accenten het daarbij legt, is verwoord in de Internationale Veiligheidsstrategie, die ik u hierbij aanbied mede namens de Ministers van Defensie, Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking, Veiligheid & Justitie, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Internationale Veiligheidsstrategie

Veilige Wereld, Veilig Nederland

De internationale omgeving verandert in een ongekend tempo. Dit brengt nieuwe vraagstukken met zich mee en een verbreding van de internationale veiligheidsagenda. In deze Internationale Veiligheidsstrategie worden de gevolgen van de veranderingen in het internationale speelveld voor Nederland en de Nederlandse (veiligheids) belangen in kaart gebracht.

Het kabinet onderscheidt drie strategische belangen in het internationale veiligheidsbeleid:

- Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied
- Een goed functionerende internationale rechtsorde
- Economische veiligheid

Het kabinet legt daarbij de volgende accenten:

- Meer Europese verantwoordelijkheid
- Focus op instabiele regio's nabij Europa
- Preventie
- Ontwapening en wapenbeheersing
- Geïntegreerde benadering
- Samenwerking met de private sector

I. Inleiding

In de internationale veiligheidsomgeving van vandaag is niets vanzelfsprekend. De wereld is ondoorzichtiger en onvoorspelbaarder geworden met de opkomst van nieuwe geopolitieke en economische grootmachten en verschuivende internationale machtsverhoudingen. Naast nieuwe spelers zijn er nieuwe thema's bijgekomen die de internationale veiligheidsagenda in toenemende mate bepalen. Interne en externe veiligheid zijn daarbij steeds minder goed van elkaar te scheiden.

Wat er in de wereld om ons heen gebeurt, raakt direct aan onze eigen veiligheid en ons welzijn. Met zijn open economie en internationale oriëntatie is Nederland sterk afhankelijk van het buitenland. Zeventig procent van ons nationale inkomen halen wij van buiten naar binnen. Onveiligheid en instabiliteit in de wereld beïnvloeden onze eigen veiligheid en welzijn.

Aan het begin van deze eeuw werden we geconfronteerd met 9/11, wat een waterscheiding voor ons veiligheidsdenken betekende. Sindsdien hebben we onder meer te maken gehad met internationale interventies in Afghanistan en Irak, de snelle opkomst van de BRIC-landen, de financieel-economische en eurocrisis, de Arabische Lente, zorgwekkende ontwikkelingen in Noord-Korea, Iran, Syrië en de Sahel, de dreiging van onomkeerbare gevolgen door klimaatverandering, een tsunami gevolgd door een kernramp in Fukushima en de snelle opmars van digitale netwerken en bijkomende zorgen over onze cyber security.

Door technologische ontwikkelingen, digitalisering en mondialisering zijn we steeds nauwer met elkaar verbonden, zowel economisch als – via allerlei virtuele netwerken en sociale media – sociaal-cultureel. Landen, organisaties en individuen kunnen wereldwijd invloed uitoefenen. Dit alles brengt nieuwe kansen met zich mee, maar ook nieuwe dreigingen. In deze internationale veiligheidsstrategie worden beleidsaccenten geformuleerd voor deze kabinetsperiode op basis van een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in onze internationale veiligheidsomgeving. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor onze strategische veiligheidsbelangen: de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en

economische veiligheid? Welke kansen en bedreigingen brengen de veranderingen met zich mee voor ons land? Wat betekent dit alles voor ons buitenlands- en veiligheidsbeleid?

Waar de bestaande Strategie Nationale Veiligheid (2010) ingaat op binnenlandse maatregelen om de Nederlandse veiligheidsbelangen te behartigen, richt deze strategie zich op datgene wat Nederland in en mét het buitenland onderneemt om zijn belangen veilig te stellen¹.

Veiligheid is geen vanzelfsprekendheid. Het is iets waar we continu aan moeten werken. Samen met andere landen, internationale organisaties, maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven en individuele spelers. Als relatief klein land met beperkte internationale invloed zijn we afhankelijk van samenwerking met anderen en goede internationale afspraken.

Leeswijzer

Buitenlandse betrekkingen zijn een zaak van het Koninkrijk der Nederlanden: Nederland in Europa, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de Nederlandse openbare lichamen in het Caribisch gebied (Bonaire, Sint Eustasius en Saba). Waar deze veiligheidsstrategie spreekt over «Nederland» of «Nederlands» wordt daarmee bedoeld: «(van) het Koninkrijk der Nederlanden», tenzij het gaat om zaken die specifiek het land Nederland betreffen, zoals ontwikkelingssamenwerking en het lidmaatschap van EU, NAVO en OVSE.

II. Omgevingsanalyse²

De internationale veiligheidsomgeving is complexer geworden. Dat heeft gevolgen voor de internationale veiligheidsagenda. Naast bekende thema's als het voorkomen van verspreiding van massavernietigingswapens, wapenbeheersing en crisisbeheersing, zijn ook onderwerpen als *cyber security*, piraterij, grensoverschrijdende criminaliteit en de dreiging van (nucleair, chemisch en biologisch) terrorisme hoogst actueel geworden. Nieuwe thema's als water- en grondstoffenschaarste, pandemieën, aantasting van de biodiversiteit en klimaatverandering werpen hun schaduw vooruit.

Er is ook goed nieuws: het aantal conflicten wereldwijd is de afgelopen twee decennia gehalveerd, de democratie heeft in verschillende landen voet aan de grond gekregen en de welvaart van de wereldbevolking is verdubbeld ten opzichte van twintig jaar geleden. Maar aan de rand van Europa is het aantal conflicten en instabiele regio's juist toegenomen.

Verschuivende machtsblokken

Een kleine dertig jaar geleden was de wereld relatief overzichtelijk. De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie verdeelden de wereld in twee kampen. Na de Koude Oorlog ontstond een min of meer unipolair systeem met de VS als voornaamste grootmacht.

Door de opkomst van de BRIC-landen – Brazilië, Rusland, India en China – en toenemende invloed van andere landen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika, zoals de «Next Eleven», ontstaat momenteel een multipolair systeem. Nieuwe economische en geopolitieke grootmachten eisen hun plek op het wereldtoneel op. Voor de VS is deze aanleiding de aandacht steeds meer op Azië te richten.

¹ De Strategie Nationale Veiligheid beschouwt vijf veiligheidsbelangen: naast territoriale en economische veiligheid ook ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.

² Sinds de *Verkenningen (Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, 2010)* maken de Ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie jaarlijks een gezamenlijke internationale veiligheidsanalyse. Deze *Strategische Monitor* is onder meer gebaseerd op rapporten van Instituut Clingendael en het Den Haag Centrum voor Strategische Studies. De omgevingsanalyse waarmee deze strategie begint, is mede geïnspireerd op deze rapporten.

Ook op het vlak van militaire uitgaven is een begin van een verschuiving in de mondiale balans zichtbaar. Nog altijd zijn de NAVO-landen verantwoordelijk voor een ruime meerderheid van de mondiale defensie-uitgaven. Westerse landen kampen echter met krimpemde defensiebudgetten terwijl de defensie-uitgaven in opkomende economieën als China en Rusland juist groeien.

De geschiedenis leert dat de opkomst van grootmachten vaak gepaard gaat met conflict. Het is de uitdaging voor nieuwe en oude machten dit bij de huidige machtsverschuivingen te voorkomen.

De nieuwe actoren op het wereldtoneel wachten niet af. Zij komen op voor hun eigen belangen en zorgen ervoor dat zij toegang krijgen en houden tot grondstoffen, energie hoogwaardige technologie en kennis. Ook investeren zij steeds meer in strategische infrastructuur – bijvoorbeeld havens – in andere landen en werelddelen, waaronder Europa. Tegelijkertijd nemen zij hun verantwoordelijkheid voor *global governance* – die met macht komt – niet altijd in voldoende mate of op een wijze waar Nederland zich comfortabel bij voelt.

Multilateraal stelsel

Het huidige multilaterale systeem heeft moeite zich aan te passen aan de grote en ingrijpende internationale veranderingen. Het multilaterale bestel, in het bijzonder de VN, worstelt met een effectiviteits- en legitimiteitscrisis. De samenstelling van de VN-Veilighedsraad reflecteert bijvoorbeeld voorsnog niet de veranderde mondiale machtsverhoudingen. Hervormingen worden bemoeilijkt door een verschil van inzicht tussen aan de ene kant landen – vooral de Westerse – die de nadruk leggen op individuele rechten van de mens en aan de andere kant opkomende machten die meer nadruk leggen op collectieve rechten en het principe van non-interventie. Daarnaast moet ook de toegenomen invloed van grote bedrijven, ngo's en (sociale) media een plek krijgen. Toch zijn in het multilaterale stelsel gestaag stappen gezet op het gebied van veiligheid en rechtsorde, bemiddeling, wapenbeheersing, mensenrechten, gender, humanitaire hulp, bescherming van burgers in gewapende conflicten, goed bestuur en hervorming van de veiligheidssector. Iets wat eerst voor veel landen ondenkbaar was, namelijk dat het ene land zich mengt in zaken van een ander land in naam van de bescherming van mensenrechten, begint langzaam geaccepteerd te worden. Ook al staat dit voor sommige opkomende machten op gespannen voet met hun voorkeur voor non-interventie. Het principe *Responsibility to Protect* is door staatshoofden en regeringsleiders in 2005 in de VN onderschreven.

Ook op het vlak van strafrechtelijke verantwoording – vervolging en berechting bij ernstige internationale misdrijven – zijn belangrijke stappen gezet, onder meer met het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof. Van de tribunaal en het Strafhof gaat ook een preventieve werking uit.

Veranderingen wereldeconomie

In de wereldeconomie verschuift het gewicht van OESO-economieën naar opkomende markten. Naast de BRIC-landen maakt bijvoorbeeld ook Afrika een spectaculaire ontwikkeling door. Door de opkomst van nieuwe machten zal het relatieve economische aandeel van de VS, Japan en de EU de komende jaren verder dalen. OESO-landen waren in het verleden goed voor zestig tot zeventig procent van het Bruto Mondiaal Product. Dit aandeel zakt naar verwachting de komende vijftien jaar onder de vijftig procent. In de afgelopen twintig jaar is het aandeel van bijvoorbeeld China en India in de wereldeconomie verdrievoudigd. Binnen enkele jaren zal

Azië 's werelds grootste producent van goederen en diensten en de grootste consument ervan zijn. De economische groei in Azië, Zuid-Amerika en Afrika creëert nieuwe handelsmogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven. De afgelopen jaren is de mondiale armoede spectaculair afgenomen. Steeds meer mensen dringen door tot de middenklasse. Azië is al het meest bevolkte continent en zal spoedig ook de grootste middenklasse ter wereld huisvesten. Deze mensen kopen steeds meer spullen en nemen meer diensten af. De levens van miljoenen mensen zijn verbeterd. Een nuancering is wel op zijn plaats: er zijn grote verschillen in de geboekte vooruitgang tussen en in landen. Vooral landen in conflict blijven achter. De recente financiële crisis heeft het belang van financieel-economische stabiliteit voor welvaart en veiligheid nog eens duidelijk gemaakt. Internationale instellingen als het IMF, de G-20 en de ECB hebben een essentiële stabiliserende rol gespeeld. Voorkoming van dit soort kostbare crises blijft een hoofdpunt van de internationale agenda. De EU verkeert nog steeds in economisch zwaar weer. Tussen en in de Eurolanden bestaat onenigheid over de vraag in welk tempo en in hoeverre lidstaten hun economie en begrotingen op orde moeten krijgen. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre rijkere Eurolanden zwakkere lidstaten daarbij moeten steunen. Ook is er de principiële vraag over soevereiniteitsoverdracht aan Brussel. Sommige Eurolanden kampen met een hoge tot zeer hoge (jeugd)werkloosheid, wat verdere bezuinigingen en hervormingen onder druk zet. Steeds meer landen zien hun welvaart afnemen met als gevolg maatschappelijk protest, sociaaleconomische onrust en politieke instabiliteit.

Digitalisering en cyber security

Door de digitale revolutie is wereldwijde communicatie sneller en eenvoudiger geworden. We krijgen 24 uur per dag en zeven dagen per week in beeld wat er aan de andere kant van de wereld gebeurt. Steeds meer data worden digitaal opgeslagen, aan elkaar gekoppeld en via internetverbindingen gedeeld. Dit biedt economische kansen. Een groot deel van de productiviteitsgroei in Europa is te danken aan ICT. Internet bevordert ook vrijheid van meningsuiting, politieke participatie en democratische processen. Sociale en culturele netwerken kennen geen geografische grenzen. Maar er is een keerzijde. Wat als alle schermen op zwart springen? Onze samenleving zou in één klap ontwricht raken. De digitale infrastructuur wordt steeds kwetsbaarder. In een groeiend aantal landen beperkt of verbiedt de overheid de toegang tot internet. Ook volgen overheden de digitale voetsporen van mensenrechtenactivisten om ze te traceren en te vervolgen. Dreigingen van cybercrime, cyberspionage en digitale oorlogvoering nemen toe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de recente Distributed Denial of Service (DDoS) aanvallen en economische spionage. Cyberaanvallen worden bovendien geavanceerder, waardoor de potentiële impact ervan toeneemt. Digitale veiligheid is daarom een steeds belangrijker thema in het veiligheidsdomein.

Nieuwe wapens/technologisering

Ruimtesystemen, robotisering, sensoren en kunstmatige intelligentie zijn sterk in opkomst. Door robotisering zijn drones goedkoper en toegankelijker geworden, ook voor particulieren. Steeds meer staten voegen militaire onbemande vliegtuigen aan hun arsenaal toe, zowel bewapende als onbewapende. Ook niet-statelijke actoren zoals drugskartels in Midden-Amerika zetten bewapende onbemande vliegtuigen in. Het gebruik van bewapende drones is op zichzelf niet verboden. Er is geen internationaalrechtelijk verbod op drones, zoals er wel verdragen zijn die

het gebruik van bijvoorbeeld clustermunitie en anti-personeelslandmijnen verbieden. Wel dienen aanvallen met drones in overeenstemming te zijn met het internationaal recht. Naar de juridische aspecten van het gebruik van drones wordt momenteel nationaal en internationaal nader onderzoek gedaan.

Nano-, bio-, gen- en neurotechnologische ontwikkelingen en het samengaan van deze technologieën zullen eveneens grote gevolgen hebben. Deze ontwikkelingen brengen nieuwe uitdagingen met zich mee onder meer op het gebied van *biosecurity*. Een onschuldig micro-organisme kan worden omgebouwd tot een biologisch wapen. Tegelijkertijd vormen deze moderne technieken een onmisbaar instrument voor de gezondheidszorg en bij het bestrijden van besmettelijke ziekten. In Nederland wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het vogelgriepvirus. Dit onderzoek is essentieel voor het vinden van een vaccin om mensenlevens te kunnen redden. Het is echter belangrijk dat de opgedane kennis alleen beschikbaar is voor bonafide wetenschappers en niet in verkeerde handen valt. Voorkomen moet worden dat kwaadwillenden er hun voordeel mee doen bij de ontwikkeling van een biologisch wapen. De militair-technologische kloof tussen Europa en de VS groeit. Onder druk van bezuinigingen zal modernisering van de Europese krijgsmachten waarschijnlijk trager gaan dan in de VS en zullen de uitgaven voor onderzoek in Europa verder teruglopen. Vooralsnog wordt de Europese defensiemarkt gekenmerkt door fragmentatie. China en Rusland volgen de Amerikaanse technologische vooruitgang wel op de voet en investeren onder andere in vliegdekschepen, rakettechnologie, ruimtevaart en digitale oorlogsvoering.

Massavernietigingswapens en rakettechnologie

De proliferatie (verspreiding) van massavernietigingswapens en rakettechnologie is steeds meer reden tot zorg. De afgelopen jaren is de spanning rond het Iraanse nucleaire programma verder opgelopen. Ook gaat dreiging uit van Iraanse ballistische raketten die een bereik hebben ver buiten de eigen regio. In diezelfde regio is er grote bezorgdheid over de chemische wapenvoorraden in Syrië. Regeringstroepen of opstandelingen kunnen chemische wapens inzetten of chemische wapens van het regime kunnen in handen vallen van terroristen.

Noord-Korea blijft gestaag doorwerken aan de ontwikkeling van nucleaire wapens en lange afstands raketten en voert zijn oorlogsretoriek op. In Pakistan staat de stabiliteit van de centrale overheid in toenemende mate onder druk. Het risico bestaat dat het gezag de greep over delen van het kernwapenarsenaal kwijtraakt. Ook de sluipende kernwapenwedloop in Zuid-Azië vraagt aandacht.

Natuurlijke hulpbronnen

De concurrentie om natuurlijke hulpbronnen (water, voedsel, vruchtbaar land, energie en grondstoffen) wordt een steeds grotere factor in de internationale betrekkingen. Dit komt door economische groei, aanwas van de wereldbevolking en daarmee gepaard gaande explosief groeiende consumptie. De vraag is hoe we ervoor kunnen zorgen dat iedereen toegang krijgt en houdt tot deze bronnen. De strijd om water, voedsel, energie en grondstoffen en de ontsluiting van nieuwe gebieden als de Arctische regio kan leiden tot instabiliteit, aantasting van veilige transportroutes, protectionisme (bijvoorbeeld waar het gaat om zeldzame aardmetalen) en manipulatie van markten. Ook toenemende landdegradatie, in combinatie met de behoefte aan meer landbouwgrond voor voedselproductie nu en in de toekomst, vormt een bron voor conflicten. Recent heeft de Secretaris-Generaal van de VN de Veiligheidsraad geïnformeerd over groeiend bewijs dat grootschalige en professionele

stroperij in onder andere Afrika terroristische groeperingen en drugs-handel financiert, waardoor conflicten ontstaan of verlengd worden. Tegelijkertijd liggen hier kansen voor Nederland gezien onze kennis en expertise op het gebied van de agrarische sector en water. Kennis en producten waarmee voedselproductie en -zekerheid in bijvoorbeeld Azië en Afrika kan worden vergroot, kunnen instabiliteit helpen voorkomen. De ontdekking van schaliegas in Noord-Amerika leidt tot nieuwe ontwikkelingen op de energiemarkt met grote gevolgen voor de internationale machtsverhoudingen. Toekomstige energieafhankelijkheid geeft de VS meer bewegingsruimte in de internationale betrekkingen. De VS blijft zonder twijfel betrokken bij de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika vanwege de effecten van de olieprijs op de wereldeconomie, het belang van stabiliteit nabij Europa en (binnenlands)politieke overwegingen. Maar op termijn is Amerika waarschijnlijk minder bereid hoge uitgaven te doen voor militaire presentie en interventie in deze regio. De schaliegasvondsten en de ontdekking van nieuwe olie- en gasvoorraden leiden op termijn mogelijk tot structureel lagere energieprijzen. Hiermee zouden de inkomsten voor landen als Rusland, Saoedi-Arabië en Venezuela teruglopen, met potentiële gevolgen voor de interne stabiliteit van deze landen.

Gebruik van fossiele brandstoffen leidt tot versnelling van het proces van klimaatverandering. Dit kan de komende tijd tot grote veiligheidsproblemen leiden. Deskundigen waarschuwen dat de wereld vaker te maken zal krijgen met ernstige droogte, extreem weer en grootschalige overstromingen door veranderende weerpatronen en smeltend ijs.

Dit kan resulteren in schade aan private en publieke bezittingen, ontwrichting van essentiële infrastructuur en indirect meer fluctuatie in voedselprijzen, waterschaarste en de verspreiding van besmettelijke ziekten. Deze effecten raken aan de bestaansbasis van mensen. Het is daarom de verwachting dat klimaatverandering en landdegradatie zal leiden tot een toename van migratie, conflicten over water en voedsel en daarmee gepaard gaande politieke spanningen. Het versneld smelten van het Noordpoolijs brengt ook nieuwe kansen met zich mee doordat nieuwe gas- en olievoorraden bereikbaar worden en nieuwe scheepvaartroutes in het Noordpoolgebied ontstaan. Dit kan echter ook weer spanningen met zich meebrengen tussen landen die (delen van) deze regio claimen.

Fragiele staten en regio's

Er is een duidelijke relatie tussen schaarste (van land, water, voedsel en grondstoffen) en het ontstaan van conflicten. Eenzijdige economische afhankelijkheid van grondstoffen en interne strijd om toegang tot deze bronnen maken landen kwetsbaar voor politieke instabiliteit. Politieke instabiliteit kan ook ontstaan door economische ongelijkheid, gebrek aan economische mogelijkheden en georganiseerde criminaliteit die het staatsgezag ondermijnt. Toenemende jeugdwerkloosheid is eveneens een potentiële bron van instabiliteit: in veel fragiele staten is er een snel groeiende groep jongeren waar onvoldoende werk of vooruitzicht op werk voor is.

Conflictgebieden en zwakke staten zijn een broedplaats van terrorisme, extremisme en grensoverschrijdende criminele organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van wapen-, drugs- en mensenhandel. Gewelddadige conflicten hebben vaak desastreuze economische gevolgen voor de betrokken landen. De meeste conflicten spelen zich niet tussen, maar in staten af. Veel conflicten duren ook lang, sommige slepen zich al meer dan tien jaar voort. In post-conflictlanden laait in ruim 40% van de gevallen binnen tien jaar het conflict weer op.

Hoewel de afgelopen twintig jaar het aantal conflicten wereldwijd sterk is afgenomen, is het aantal fragiele regio's in de omgeving van Europa juist toegenomen. Belangrijkste (potentiële) conflicthaarden in de omgeving

van Europa liggen in de boog van Noord-Afrika, de Sahel, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en de Kaukasus. Zolang er nog geen vreedzame oplossingen zijn voor de zogenaamde «bevroren conflicten» in Oost-Europa (Transdnjestrië, Abchazië, Zuid-Ossetië, Nagorno-Karabach), blijven ook dicht bij de oostgrens van de EU spanningshaarden bestaan. Geen enkel langjarig conflict heeft zo'n regionale en zelfs mondiale impact als het Israëliisch-Palestijnse conflict. Ondanks aanhoudende internationale inspanningen is de impasse in het Midden-Oosten vredesproces nog niet doorbroken. Het uitblijven van een alomvattend vredesakkoord heeft zijn weerslag op binnenlandspolitieke verhoudingen in tal van landen.

De Arabische regio is na ruim twee jaar van volksoptstanden aanzienlijk instabieler dan voor 2011. Door het wegvallen van sterk centraal gezag is ruimte ontstaan voor democratisering en meer vrijheid. De vraag is echter hoe deze in de praktijk zal worden ingevuld. Handhaving van de openbare orde is verzwakt. De nieuwe machthebbers hebben nog altijd grote moeite hun grondgebied onder volledig staatsgezag te brengen. In Libië beschikt de regering nog steeds niet over een volledig geweldsmonopolie, met illegale wapenstromen naar Mali en Gaza tot gevolg. De burgeroorlog in Syrië, die begon als vreedzaam verzet tegen het bewind van Assad, is geëscaleerd tot een intern gewapend conflict met rampzalige humanitaire gevolgen. *Spill-over* naar de toch al fragiele regio is niet onwaarschijnlijk. In gebieden waar het overheidsgezag geheel of gedeeltelijk is weggelaten, hebben terroristische netwerken de ruimte gekregen. Bestaande en nieuwe conflicten voeden radicalisering (zowel in Islamitische landen als in het Westen) en oefenen een aanzuigende werking uit op jihadististen – ook uit Nederland – die in groeiende aantallen afreizen naar conflictgebieden.

Afrika heeft twee gezichten: het continent biedt steeds meer economische kansen, maar tegelijkertijd blijven grote veiligheidsrisico's bestaan. Het aantal gewelddadige conflicten is sinds de jaren negentig ook in Afrika meer dan gehalveerd en het aantal dodelijke slachtoffers is teruggelopen. Maar nieuwe uitbarstingen liggen in een aantal regio's op de loer.

Sommige conflicthaarden zijn diepgeworteld en complex.

Dit manifesteert zich duidelijk in West-Afrika. Een sterke economische ontwikkeling – in bijvoorbeeld Nigeria en Ghana – gaat hand in hand met terrorisme, georganiseerde criminaliteit, mensen-, drugs- en wapensmokkel, toenemende piraterij in de Golf van Guinee en opkomend fundamentalisme. Vooral de Westelijke Sahel – met uitstraling naar Noord-Afrika – is een toenemend instabiele zone, zoals goed te zien is in Mali.

De Hoorn van Afrika kent een lange geschiedenis van lokale, nationale en grensoverschrijdende conflicten, onder meer in de Soedans. De nieuwe regering in Somalië en het terugdringen van Al Shahaab bieden voor het eerst in twee decennia reden tot optimisme. Ook de internationale bestrijding van piraterij in de wateren rond Somalië begint vruchten af te werpen. Met twee miljoen ontheemden en vluchtelingen blijft Somalië echter een fragiel land. Het aanpakken van de onderliggende oorzaken van extremisme en piraterij duurt lang. Het creëren van economische kansen is essentieel voor succes op de lange termijn.

Positief is dat regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie (AU) en ECOWAS zich met steun van onder meer de EU ontwikkelen en steeds vaker het voortouw nemen bij de bestrijding van regionale conflicten. De Afrikaanse landen kunnen hierdoor steeds beter voor hun eigen vrede en veiligheid zorgen.

Latijns-Amerika en de Caribische regio kenmerken zich door toenemende democratisering, maar ook door aanhoudende onveiligheid door drugs- en wapenhandel. Gezien de ligging is de relatie van het Koninkrijk met Venezuela en Colombia van bijzonder belang. Venezuela en de Caribische delen van het Koninkrijk hebben nauwe historische, culturele, econo-

mische en familiebanden. Het Koninkrijk werkt samen met Venezuela op tal van terreinen zoals drugsbestrijding, energie en regionale veiligheid. Ondanks inspanningen van de overheid heeft Colombia nog steeds veel last van drugsgelateerde criminaliteit, vaak in combinatie met terrorisme. De lopende vredesonderhandelingen tussen de regering en de FARC zijn een positieve ontwikkeling. In de regio wordt een post-conflictsituatie echter vaker gekenmerkt door een transformatie van het geweld, dan door een duurzame beëindiging ervan.

III Strategische belangen

De veranderende internationale omgeving raakt direct aan de Nederlandse veiligheid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de geschetste ontwikkelingen voor de veiligheid van Nederland. We onderscheiden daarbij drie strategische belangen:

- De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied
- Een goed functionerende internationale rechtsorde
- Economische veiligheid

Deze strategische belangen sluiten nauw aan bij de vitale belangen van Nederland zoals genoemd in de Strategie Nationale Veiligheid: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, sociale en politieke stabiliteit.

1) Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied

Ook al is een klassieke conventionele aanval op het Nederlandse grondgebied op dit moment geen waarschijnlijk scenario, de verdediging van de territoriale veiligheid van het Koninkrijk en van onze bondgenoten blijft – mede in het licht van nieuwe dreigingen – essentieel voor onze veiligheid. Nederland is voor zijn bescherming afhankelijk van zijn bondgenoten. Omgekeerd moet Nederland deze bondgenoten bijstaan als zij een beroep op ons doen.

Een adequate verdediging heeft een afschrikkende en dus preventieve werking op landen, organisaties en individuen met kwade bedoelingen. Potentiële bedreigingen voor het bondgenootschappelijke grondgebied – zoals de Iraanse en Noord-Koreaanse raketprogramma's – moeten het hoofd geboden worden. De NAVO heeft de nieuwe dreigingen meegewogen in haar nieuwe veiligheidsstrategie (Strategisch Concept).

De proliferatie van raketten is de afgelopen jaren exponentieel gestegen. Landen als Iran en Noord-Korea beschikken over raketten die het bondgenootschappelijk gebied kunnen raken. Om deze dreiging tegen te gaan stelt de NAVO een raketschild in. Nederland levert hieraan een bijdrage met innovatieve radartechnologie (Smart-L) op fregatten en met Patriot wapensystemen op land.

Terroristische aanslagen hebben ernstige gevolgen. Niet alleen vanwege eventuele slachtoffers en materiële schade, maar ook door de schade die een aanslag – of de dreiging daarvan – kan toebrengen aan onze rechtsorde en democratie. Als een politicus, journalist, bedrijf of burger zich uit angst voor vergelding door extremisten niet meer vrij voelt in zijn of haar keuzes of uitlatingen, worden democratie en rechtsorde in de kern aangetast.

De terroristische dreiging in Nederland en tegen Nederlandse belangen in het buitenland komt voornamelijk vanuit jihadistische hoek in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Er zijn internationale jihadistische groeperingen die Nederland als een legitiem doelwit beschouwen vanwege de Nederlandse steun aan internationale interventies (bijvoorbeeld Afghanistan) of vanwege uitingen in Nederland die door hen worden opgevat als beledigend voor de islam. Groepen jongeren reizen af naar een land

als Syrië om deel te nemen aan de heilige strijd. Als zij getraind en geradicaliseerd in Nederland terugkeren, kunnen zij een gevaar vormen voor onze samenleving.

De toenemende invloed van grensoverschrijdende criminaliteit ten slotte bedreigt de veiligheid in Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk. Goedkope wapens uit (voormalige) oorlogsgebieden of zwakke staten kunnen in het illegale internationale circuit terechtkomen en ook in Nederland opduiken. Drugsorganisaties gebruiken zwakke landen als uitvalsbasis om drugs de EU binnen te smokkelen. Omkoping van overheidsfunctionarissen (politie, douane, rechterlijke macht, bestuurders) door criminele bendes vormt een bedreiging voor de bestuurlijke integriteit.

2) Een goed functionerende internationale rechtsorde

Voor Nederland, met zijn open economie en beperkte directe internationale macht, zijn een stabiele en goed functionerende internationale rechtsorde en goede internationale en Europese samenwerking de beste garantie voor veiligheid, stabiliteit en welvaart. Een internationale rechtsorde waarbij staten elkaar kunnen aanspreken op onderlinge afspraken en hun geschillen op vreedzame wijze beslechten, is voor Nederland van groot belang. Als een van de weinige landen heeft Nederland het streven naar bevordering van de internationale rechtsorde vastgelegd in zijn grondwet. Dit past bij een lange traditie van ons land als rechtsstaat – met Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld – en handelsland. Vanuit die achtergrond zet Nederland zich ook in voor de bredere erkenning van de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof en voor toetreding tot het Internationaal Strafhof door landen die nog geen partij.

Jaarlijks varen zo'n 20.000–30.000 schepen langs de kust van Somalië, waarvan een substantieel deel op weg is naar de haven van Rotterdam. Daarom ligt de prioriteit voor de Nederlandse inzet in Somalië op piraterijbestrijding en stabilisatie van het land. Nederland draagt bij aan het tegengaan van straffeloosheid van piraterij door experts en financiële middelen te leveren voor de opbouw van detentie- en justitiële capaciteit in Somalië en omliggende landen. Ook het opbouwen van eigen maritieme capaciteit is van belang zodat deze landen zelf effectieve controle kunnen uitoefenen in hun territoriale wateren en exclusieve economische zones.

Vrede en veiligheid in de wereld zijn van groot belang voor de internationale rechtsorde en de mensenrechten, het voorkomen van internationale crises, bescherming van burgerbevolking en het halen van de millenniumdoelen. In een groot aantal zwakke staten en conflictlanden kan of wil de staat de veiligheid niet garanderen en is een vorm van internationale interventie of ondersteuning nodig om veiligheid en stabiliteit te herstellen. Herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde is in veel gevallen zowel een «eerste levensbehoefte» voor mensen in deze landen, als een Nederlands economisch of veiligheidsbelang. Nederland heeft er baat bij dat ook in andere landen kernwaarden van de rechtsstaat worden gerespecteerd, zoals bescherming tegen willekeurig optreden door de overheid, transparantie, verantwoording en participatie. Juist omdat onze belangen onlosmakelijk vervlochten zijn met die van andere landen. Het Nederlandse buitenlands beleid is er daarom op gericht landen zoveel mogelijk in te bedden in het multilaterale systeem. Als landen zich gebonden voelen aan de internationale orde en zich opstellen als verantwoordelijke aandeelhouders, wordt de wereld een veiliger plek. Een goed functionerende internationale rechtsorde is tevens

een belangrijke voorwaarde voor economische groei en ontwikkeling. Landen die een snelle economische groei doormaken zonder voldoende rechtszekerheid, lopen het risico (weer) af te glijden naar instabiliteit. Bedrijven investeren pas in landen als er goede wetten en regels zijn die ook worden gehandhaafd.

Multilaterale afspraken bieden naast een internationaal juridisch kader ook bescherming voor het individu. Alleen door internationaal samen te werken en goede afspraken te maken, kunnen we de positieve gevolgen van globalisering optimaal benutten en de negatieve effecten minimaliseren. Ook bij het ontwikkelen van normen en regelgeving op het terrein van cyber security zet Nederland zich in voor goede internationale afspraken, onder andere in de vorm van een gedeeld begrippenkader en vertrouwenwekkende maatregelen. Nederland maakt zich sterk voor een internet *governance* model waarin de belangen van de verschillende actoren (overheden, private sector, maatschappelijke organisaties) een plaats hebben. Het draagt hierbij internationaal de noodzaak van een open, vrij en veilig internet actief uit.

3) *Economische veiligheid*

De sleutel tot een sterke Nederlandse economische positie ligt voor een groot deel in het buitenland. Onze infrastructuur is onderdeel van een Europees en mondiaal netwerk en onze welvaart is voor een belangrijk deel gebouwd op grondstoffen en energie van elders. Toegang tot die grondstoffen, een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven, onbelemmerde internationale handel volgens transparante, gemeenschappelijke regels en vrije handelsroutes zijn essentieel. Het is een strategisch veiligheidsbelang om onze handel en handelsroutes en de toegang tot grondstoffen veilig te stellen. De regels van het mondiale economische systeem moeten worden versterkt, gerespecteerd en gehandhaafd.

Mondiale economische ketens moeten beschermd worden tegen piraterij, cyberaanvallen, spionage, fraude, corruptie en alle vormen van georganiseerde criminaliteit.

Conflicten in het buitenland kunnen ons economische schade berokkenen. Zo kunnen blokkades leiden tot (duurdere) alternatieve transportroutes of tot hoge kosten voor beveiliging en verzekering. De territoriale conflicten in de Oost-Aziatische en Zuid-Chinese Zeeën kunnen bijvoorbeeld de Nederlandse doorvaart belemmeren en territoriale geschillen bemoeilijken de werkzaamheden van Europese energiemaatschappijen. Piraterij kost volgens de Wereldbank wereldwijd 18 miljard euro per jaar. Bedreigingen van strategische aanvoerroutes raken aan de Nederlandse positie van doorvoerland naar het Europese achterland, in het bijzonder de rol van Rotterdam als doorvoerhaven.

Buitenlandse investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie, waarvoor zo min mogelijk belemmeringen moeten worden opgeworpen. Wel worden daarbij uiteraard de veiligheidsaspecten binnen het daarvoor bestemde kader geborgd, waarbij het kabinet op passende wijze zal reageren als het bestaande instrumentarium tekort schiet. De Nederlandse economie is kwetsbaar als de voorzieningszekerheid van energie en grondstoffen in het geding komt. Dit bedreigt onze functie als draaischijf in distributienetwerken, onze industriële productiecapaciteit en onze energievoorziening. Hogere grondstoffenprijzen hebben een negatief effect op onze economische groei. Onze afhankelijkheid van fossiele energiebronnen vergroot bovendien onze kwetsbaarheid.

Fosfaat is een niet hernieuwbare en essentiële grondstof voor al het leven op aarde. Zonder fosfaat geen voedsel en dus geen leven. Fosfaat dient primair voor de productie van kunstmest, maar wordt in geraffineerde vorm ook toegevoegd aan voedingsmiddelen en verwerkt in de chemische industrie. De ruwe grondstof, fosfaaterts,

wordt maar op enkele plekken op aarde gevonden. De grootste voorraad ligt in Marokko (33%), gevolgd door China (25%) en veel geringere voorraden worden gevonden in Irak, Algerije, Syrië, Zuid Afrika, de VS en Rusland. De geografische concentratie van de voorraden levert een groot risico op. De VS en China hebben hun export aan banden gelegd en de Noord-Afrikaanse landen hebben in de Arabische lente hun exportpositie zien stagneren, met uitzondering van Marokko. Een groot deel van de Marokkaanse voorraden ligt echter in de instabiele westelijke Sahara. Europa is vrijwel volledig afhankelijk van import.

Nederland is een internationaal internetknooppunt en heeft een van de hoogste digitale dichtheden ter wereld. Nederland wil de *Digital Gateway* naar Europa zijn. Een veilige, betrouwbare en open digitale infrastructuur is daarvoor nodig. De steeds groter wordende afhankelijkheid van de cyberinfrastructuur maakt Nederland echter ook kwetsbaar. Cybercriminelen en cyberterroristen kunnen het elektronisch betalingsverkeer platleggen. Digitale aanvallen kunnen een groot maatschappelijk ontwrichtend effect hebben. Nederland is vanwege zijn kenniseconomie, open samenleving en internationale oriëntatie ook kwetsbaar voor cyberspionage. Landen, organisaties en individuen zetten in toenemende mate digitale middelen in om gevoelige politieke, militaire, wetenschappelijke en economische informatie in Nederland te stelen. Bedrijven en overheden, waaronder inlichtingen- en veiligheidsdiensten, moeten investeren om de digitale infrastructuur te beheren en te beveiligen.

III. Beleidsimplicaties

Nederland heeft wereldwijde belangen, maar onze invloed is beperkt en onderhevig aan forse bezuinigingen op defensie en ontwikkelingssamenwerking en de opkomst van nieuwe reuzen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika. De financiële krapte dwingt ons tot het slimmer inzetten van toch al beperkte middelen. Dit betekent dat we prioriteiten moeten stellen. Nederland kijkt hierbij waar onze aanwezigheid de meeste toegevoegde waarde heeft.

De veranderingen in de wereld om ons heen maken het nodig nieuwe accenten te zetten in ons buitenlandse veiligheidsbeleid van de komende jaren. Daarnaast blijft er uiteraard een aantal constanten in ons beleid. Zo blijft Nederland investeren in een sterke trans-Atlantische band. De NAVO blijft een cruciale pijler van het Nederlandse veiligheidsbeleid. De trans-Atlantische as heeft Europa en Noord-Amerika decennialang vrijheid, veiligheid en welvaart gebracht. De wederzijdse bijstandsclausule (artikel 5) van het NAVO-verdrag en de afschrikking die hiervan uitgaat, is onmisbaar voor onze veiligheid. De unieke eigenschappen van het bondgenootschap rechtvaardigen de verwachting dat NAVO een essentiële rol blijft spelen op het terrein van conflictpreventie, interventie, beheersing en stabilisatie in gebieden waar de veiligheidsbelangen van het bondgenootschap worden geraakt. Hieraan zal ook Nederland zijn bijdrage moeten leveren, inclusief op het gebied van *hard power*. Veiligheid heeft zijn prijs, ook in tijden van financiële krapte. De Nederlandse krijgsmacht moet daarom ook in de toekomst de mogelijkheid behouden om aan de verschillende soorten interventies te kunnen bijdragen. Als goede en betrouwbare partner moet Nederland ook anderen van dienst zijn als ze een beroep op ons doen. Nederland levert in dit verband bijvoorbeeld in 2017 weer een bijdrage aan de NAVO-patrouillering boven de Baltische staten (Baltic Air Policing). Verder worden momenteel Nederlandse Patriots ingezet in Turkije voor de verdediging van het Turkse grondgebied en de bevolking tegen de dreiging van raketten vanuit Syrië.

Een andere constante van ons beleid is ons multilateralisme: als relatief klein land met beperkte internationale invloed bereiken we via multilaterale weg vaak het meeste. Nederland ondersteunt daarom bijvoorbeeld de VN-organisaties die werken aan de opbouw, handhaving en bevordering van vrede en aan behoud en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Nederland zet zich actief in voor de ontwikkeling van *Responsibility to Protect*, bescherming van de burgerbevolking en VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictgebieden. Nederland blijft zich verder hardmaken voor het tegengaan van straffeloosheid en de bredere erkenning van de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. Samenwerking met andere landen en (regionale) veiligheidsorganisaties is voor Nederland van groot belang. Veiligheidsgerelateerde dossiers worden bijvoorbeeld in toenemende mate met de Afrikaanse Unie en Aziatische regionale fora (ASEAN, ASEM, ARF) besproken. Het belang van deze fora neemt toe. Ook solidariteit blijft centraal staan bij ons streven naar vrede, veiligheid en rechtsorde, vanuit het besef dat we met elkaar leven in één gezamenlijke wereldgemeenschap. Onze welvaart en welzijn zijn gebaat bij een beter welbevinden van anderen.

Naast deze constanten in het beleid legt het kabinet de volgende accenten:

Beleidsaccent 1: meer Europese verantwoordelijkheid

In de multipolaire wereld is het relatieve gewicht van individuele Europese lidstaten afgenomen. Om onze invloed te doen blijven gelden, is een verdieping van de samenwerking met onze Europese partners nodig. Europa zal meer verantwoordelijkheden moeten nemen. Ook om relevant te blijven voor de VS en de rest van de wereld. Met Europa wordt hier bedoeld zowel de Europese leden van de NAVO, EU lidstaten als de EU. Een sterk Europa dat daadkracht uitstraalt en verantwoordelijkheid neemt, ook op het terrein van veiligheid en defensie, is van belang voor een stabiel internationaal stelsel en een sterke NAVO. Nederland neemt die verantwoordelijkheid allereerst door een bijdrage aan de NAVO en het GVDB te leveren die recht doet aan ons economische gewicht.

Het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU is met het Verdrag van Lissabon en de komst van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) een robuuster instrument geworden. Door meerjarige bijdragen aan stabilisatie en crisisbeheersing via civiele missies en militaire operaties stelt de EU zich steeds nadrukkelijker als «security provider» op. De Westelijke Balkan illustreert de ontwikkeling van het GVDB. De Balkanoorlogen begin jaren negentig maakten duidelijk dat de Unie de instrumenten ontbeerde om crises in de eigen regio te bezweren en vormde de aanleiding voor het ontwikkelen van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Sindsdien zijn er aanzienlijke stappen gezet. De afgelopen jaren heeft de EU met haar missies en operaties een leidende rol gespeeld in de internationale inspanningen om vrede, veiligheid en stabiliteit te brengen in de Balkanregio.

Nederland wil de daadkracht van de EU op het gebied van veiligheid verder vergroten. De EU levert met haar speciale vertegenwoordigers, missies en operaties en OS-programma's op het gebied van veiligheid, politie en justitie een belangrijke bijdrage aan de stabiliteit en veiligheid van landen. De EU vervult daarbij steeds vaker een voortrekkersrol. Nederland wil hieraan bijdragen door missies te steunen en door betere samenhang tussen de activiteiten van de verschillende EU-instellingen te bepleiten.

Het groeiende diplomatieke gewicht van de EU blijkt ook uit het feit dat het een essentiële gesprekspartner is bij regionale veiligheidsonder-

werpen als Iran en het vredesproces in het Midden-Oosten. Maar een verdere versterking van de slagvaardigheid en het handelingsvermogen in het externe optreden van de Unie is wenselijk.

Europa is er niet alleen voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Nederland gebruikt Europa steeds vaker als platform voor beleidsvorming, bijvoorbeeld op het gebied van cyber en grondstoffen. Samenwerken is het sterkst als het begint bij samen denken.

Nederland wil ook in Europa werken aan versterking van de trans-Atlantische band. Deze reikt verder dan de NAVO. Als er twee continenten zijn met gedeelde waarden en belangen dan zijn dat Europa en Noord-Amerika. Juist in een veranderende wereld zonder vanzelfsprekendheden, is deze band essentieel. De trans-Atlantische samenwerking is divers en intensief. De rol van de EDEO wordt hierin belangrijker. Nederland maakt zich daarom in EU-verband hard voor een prominentere plaats voor veiligheid in de trans-Atlantische dialoog. Dit vraagt om diplomatieke coördinatie in Brussel en belangrijke hoofdsteden.

Het Nederlandse streven is dat Europa op veiligheidsterrein meer met één stem spreekt. Dit zal uiteindelijk zijn beslag moeten krijgen op het allerhoogste niveau, de VN-Veiligheidsraad. Nederland zal daarnaast zelfstandig en via de EU de dialoog aangaan met de nieuwe grote actoren op het wereldtoneel om hen te wijzen op het belang van de op regels gebaseerde internationale rechtsorde en de verantwoordelijkheid die een permanent lidmaatschap met zich meebrengt. Meer met één stem spreken is ook het doel in andere (regionale) organisaties, zoals de OVSE.

Dat Europa en Europese landen een grotere verantwoordelijkheid op veiligheidsterrein moeten nemen om hun belangen zeker te blijven stellen, is gegeven de diverse veiligheidsontwikkelingen evident. Europa staat voor de nodige uitdagingen, onder meer als gevolg van de diversiteit in opvattingen en de versnippering van de defensie-inspanningen. Daar staat tegenover dat de EU beschikt over een breed instrumentarium voor crisisbeheersing, met militaire, diplomatieke en economische inzetmogelijkheden.

Verder wordt ingezet op defensiesamenwerking. Dit wordt steeds belangrijker om in deze wereld voldoende slagkracht te behouden, mede door de bezuinigingen op de defensiebegrotingen. Hier heeft niet alleen Nederland mee te maken, maar ook vrijwel alle andere Europese landen. Nederland wil meer samenwerken op het gebied van defensie om het militaire handelingsvermogen te vergroten. Ons land en onze partners kunnen hierdoor over nuttige middelen beschikken die we zelf niet kunnen veroorloven. De marinesamenwerking met België en de landmachtsamenwerking met Duitsland wordt intensiever. Nederland onderzoekt daarnaast de mogelijkheden van andere internationale samenwerkingsverbanden. Nederland zoekt vooral samenwerking met landen waarmee het toch al verbonden is.

Internationale coördinatie door NAVO en EU is essentieel bij het maken van keuzes. Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten. Ook politiek gezien moet de samenwerking intensiever: gedeelde visies op veiligheidsgebied vormen immers de basis voor al dan niet (militair) interveniëren. Nederland kan dit proces helpen bespoedigen en beïnvloeden door belangrijke landen in Europa intensiever te consulteren, mee te bewegen waar dat kan (politiek en militair) om daarmee ook meer recht van spreken te hebben als een specifiek Nederlands belang in het geding is. Een goed voorbeeld van succesvolle internationale militaire samenwerking is de inzet van luchttransport van het *European Air Transport Commando* (EATC) in Eindhoven voor de Franse militaire interventie in Mali. Een ander voorbeeld is de oprichting van de *Heavy Airlift Wing* met *C-17 Globemaster* transportvliegtuigen in Hongarije.

Beleidsaccent 2: focus op instabiele regio's in nabijheid Europa

Met de toegenomen focus van de VS op Azië, zal Europa zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen en zelf meer moeten investeren in stabiliteit in de eigen omgeving. Vooral waar het gaat om conflictgebieden in de halve ring rondom de Unie: Noord-Afrika, Sahel, Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en de Kaukasus. Het gaat hierbij niet om een verdeling in invloedssferen tussen de EU en de rest. Samenwerking met de VS en andere landen zal in de praktijk het uitgangspunt blijven. Voor grotere interventies kunnen we niet zonder de VS en de NAVO. Ook betekent dit niet dat we ons uitsluitend op de schil rond Europa kunnen richten: zoals de EU een beroep zal moeten kunnen blijven doen op de NAVO voor het waarborgen van veiligheidsbelangen in onze directe omgeving, zullen de VS en andere NAVO-partners een beroep moeten kunnen blijven doen op Nederland en de Europese landen voor conflicten op grotere afstand. Ook zijn transnationale dreigingen en de noodzakelijke aanpak ervan veelal niet geografisch af te bakenen.

Maar wat er gebeurt aan de randen van de Europese Unie is direct gerelateerd aan onze eigen veiligheid en welvaart. In de wetenschap dat de huidige overgangsfase voor een aantal Arabische landen cruciaal is en bepalend voor de stabiliteit aan de buitengrenzen van Europa in de komende decennia, kiest Nederland nadrukkelijk voor geïntensiverde betrokkenheid bij deze regio. Door bij te dragen aan democratisering en daarmee stabilisering van onze zuidelijke buurregio beperken we het risico van illegale migratie en verkleinen we terroristische dreiging. Een welvarende Arabische regio schept economische kansen, ook voor Europa. Daarnaast zijn onze energiebelangen in de regio gediend bij stabiel bestuur. Zo steunt Nederland de agenda onder het Europese Nabuurschapsbeleid voor economische hervormingen, wederopbouw en de verbetering van werkgelegenheid. Het wegnemen van handelsbarrières vormt hier een onderdeel van.

Partnerlanden van de NAVO en de EU kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Nederland steunt de al langer bestaande agenda van de NAVO om nauwer samen te werken met Arabische landen. Ten aanzien van NAVO-missies en het bestrijden van gedeelde dreigingen als terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens en falende staten heeft het Bondgenootschap betrekkingen aangeknoopt met een aantal Arabische landen. Dit heeft in 1994 geleid tot oprichting van de Mediterrane Dialoog en in 2004 tot het Istanbul Cooperation Initiative. Vanuit deze samenwerking hebben diverse landen (Jordanië, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten) bijgedragen aan Operatie Unified Protector van de NAVO in Libië.

De huidige crisis in de Sahel, een regio in de nabijheid van de EU, genereert fysieke en economische veiligheidsrisico's voor Europa en daarmee ook Nederland. In de Hoorn van Afrika zijn instabiliteit en piraterij, in combinatie met onder meer de dreiging die daarvan uitgaat voor de Nederlandse koopvaardij en de noodzaak om de grondoorzaken op land aan te pakken, factoren die een actieve Nederlandse inzet rechtvaardigen. Er zal zo geïntegreerd mogelijk worden gewerkt, met zowel personele als financiële bijdragen, waar mogelijk via multilaterale kanalen en zo nodig met bilaterale programma's, met aandacht voor de behoeften op korte termijn (bijvoorbeeld humanitair) en op lange termijn (duurzame ontwikkeling). Ook blijven lokale capaciteitsopbouw en nationaal «eigenaarschap» belangrijke uitgangspunten van de Nederlandse inzet. Die moeten ervoor zorgen dat de Afrikaanse actoren steeds meer zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

Beleidsaccent 3: Preventie

Voorkomen is niet alleen beter dan genezen, het is ook goedkoper. Naast de aanpak van onveiligheid en fragiliteit stelt Nederland dan ook pre-conflictmanagement centraal. Via bilaterale, particuliere en multilaterale kanalen stelt Nederland hiervoor middelen beschikbaar. Nederland heeft hiervoor een aantal flexibele en vernieuwende manieren voor, zoals het Budget Internationale Veiligheid en het Stabiliteitsfonds, dat al jaren bijdraagt aan stabiliteit en vredesopbouw. Preventie vraagt allereerst om vroegtijdige afstemming van belangen en doelen op basis van een gezamenlijke analyse van de situatie in het land of de regio. Nederland hecht daarom veel waarde aan een geïntegreerde en vroegtijdige analyse («early warning») en strategievorming («early action») voor (opkomende) conflictgebieden, waar mogelijk in nauwe samenwerking met andere landen en organisaties.

In het belang van een representatief en effectief multilateraal bestel, dat zijn preventieve rol mondiaal optimaal kan spelen, bepleit Nederland hervorming van de VN-Veiligheidsraad. Nederland vindt het belangrijk dat de Veiligheidsraad een goede afspiegeling is van de veranderende geopolitieke verhoudingen. Om zelf een bijdrage te leveren aan hervormingen en versterkingen van de internationale gemeenschap, heeft Nederland zich kandidaat gesteld voor de Veiligheidsraad voor de periode 2017–2018. Met deze kandidatuur wil Nederland voor coherentie zorgen met de Haagse juridische instellingen en de Nederlandse prioriteiten op het gebied van onder andere de rechtstaat en mensenrechten verder bevorderen. De Nederlandse kandidatuur voor een niet-permanente zetel staat niet op gespannen voet met het Nederlandse doel op de langere termijn om de Veiligheidsraad te hervormen, inclusief een permanente EU-zetel.

Ook in de strijd tegen georganiseerde misdaad is preventie het meest effectief. Nederland streeft naar het bewaken van de integriteit van overheden in de betrokken landen, een stevig internationaal anti-witwasregime en goede grensbewaking. Zwakke staten moeten gestimuleerd worden hun rechtsstaat te versterken en hun weerbaarheid te vergroten. In de Caribische regio bestrijdt onze kustwacht drugshandel, illegale wapenhandel en vormen van illegale migratie. Verder draagt het Koninkrijk onder andere met het bilaterale Forward Operating Locations-verdrag (FOL) met de VS bij aan drugsbestrijdingsvluchten in de regio. Het Koninkrijk promoot daarnaast ook nauwere samenwerking op regionaal veiligheidsgebied in de Caribische regio. In december 2012 sloot de regering van het Koninkrijk met de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) het MoU «multidimensionale veiligheid». Dit vormt de basis voor meer informatie-uitwisseling en coördinatie van activiteiten tegen georganiseerde misdaad, drugs-, wapen-, en mensenhandel en terrorisme in de regio.

Preventief optreden is ook van belang bij nieuwe uitdagingen als gevolg van klimaatverandering, schommelende voedselprijzen en uitputting van natuurlijke hulpbronnen, waaronder waterschaarste. Deze bronnen van (gewapende) conflicten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt onder meer in multilateraal verband. UNEP en andere VN-onderdelen dienen een actieve rol te spelen bij «early warning» en «early action», en kunnen internationale afspraken over natuurlijke hulpbronnen bevorderen. Internationale afspraken over behoud en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen vormen een belangrijk element in vredesbesprekingen. Daarbij ontstaan nadrukkelijk ook kansen voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven. Zo kan het bedrijfsleven bijdragen aan innovatieve oplossingen voor het vergroten van voedselzekerheid, energietoegang en groene groei. Het topsectorenbeleid van de regering biedt hiervoor mogelijkheden.

Nederland investeert daarnaast steeds meer in preventieve maatregelen tegen cybercrime, cyberspionage en digitale oorlogvoering. Zo maakt Nederland zich hard voor de verdere ratificering en globalisering van het Cybercrimeverdrag (verdrag van Boedapest). Het *cyber defence* beleid van de NAVO gaat mede op aandringen van Nederland in op de noodzaak van intensievere informatie-uitwisseling, het ontwikkelen van een gezamenlijke dreigingsanalyse en het belang van EU-NAVO samenwerking. Daarnaast vindt Nederland dat de NAVO op termijn een doctrine voor cyber security moet ontwikkelen. Met een Europese kopgroep van landen heeft Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan de EU cyber security strategie, die een integrale aanpak voorstaat (publiek-privaat, civiel-militair). Met deze kopgroep en andere landen zoals de VS en Australië werkt Nederland actief aan gedragsnormen en dringt ook in de VN en OVSE aan op adequate maatregelen.

Een effectief preventief beleid gericht op terrorismebestrijding ten slotte, richt zich niet alleen op het voorkomen van daadwerkelijke aanslagen maar ook op het wegnemen van de voedingsbodems van terrorisme. De aanpak van de oorzaken van onveiligheid en een grotere nadruk op conflictpreventie elders in de wereld is dan ook een belangrijke manier om bedreigingen van de Nederlandse veiligheid tegen te gaan. Het kabinet vindt dat de bestrijding van terrorisme altijd moet gebeuren binnen de kaders van de rechtsstaat en met respect voor de fundamentele vrijheden van burgers.

De sleutel tot het voorkomen van radicalisering en terrorisme ligt voor een groot deel in het buitenland. Versterking van de wetgevende, opsporings- en justitiële capaciteit in andere landen is daarbij essentieel. Nederland zal daartoe in het Global Counter Terrorism Forum (GCTF) blijven bijdragen aan de opbouw van middelen en kennis voor contraterorisme in risicovolle landen, bijvoorbeeld door het uitzenden van experts. Nederland wil initiatieven bevorderen die gewelddadige radicalisering moeten helpen voorkomen door een tegenwicht te bieden aan radicale invloeden. Zo worden met verschillende communicatiemiddelen (onderwijs, tv- en radioprogramma's) jongeren gestimuleerd hun blik te verbreden en onvrede met overheid of andersdenkenden niet te uiten in geweld en radicalisering. De Nederlandse focus ligt daarbij op Noord-Afrika en de Sahel, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten.

Preventie is ook het meest effectieve middel tegen nucleair terrorisme. De kans dat een terroristische aanslag met nucleaire middelen daadwerkelijk plaatsvindt, is weliswaar erg klein, maar de impact van zo'n aanslag zou catastrofaal zijn. Nederland streeft er met een grote groep andere landen naar dat splijtstofmateriaal waarmee een kernwapen gemaakt kan worden niet in verkeerde handen valt. Dat betekent dat overbodig materiaal zoveel mogelijk wordt vernietigd, benodigd materiaal is beveiligd en het internationale toezicht hierop wordt verscherpt. Om aandacht te vragen voor dit probleem en spoedige voortgang te boeken is de tweejaarlijkse Nuclear Security Summit in 2010 in het leven geroepen. Na de VS (2010) en Zuid-Korea (2012) organiseert Nederland deze top in 2014.

Beleidsaccent 4: Ontwapening en wapenbeheersing

Nederland streeft naar het uitbannen van massavernietigingswapens. Nucleaire ontwapening is daarbij een belangrijke prioriteit voor Nederland. Nederland is voorstander van een wederzijdse benadering van ontwapening waarbij onderhandelingen zich uitstrekken over alle categorieën kernwapens. Ook de NAVO heeft zich uitgesproken voor het creëren van de omstandigheden voor een wereld zonder kernwapens in overeenstemming met de doelstellingen van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). De doctrine van de NAVO is mede gebaseerd op nucleaire afschrikking en geeft aan dat de NAVO een nucleair bondgenootschap blijft zolang nucleaire wapens bestaan.

De NAVO steunt het streven van de VS en de Russische Federatie in hun wederzijdse pogingen te komen tot strategische stabiliteit, verbeterde transparantie en een verdere reductie van hun kernwapenarsenalen. Nederland zet zich binnen het bondgenootschap en ook in VN-kader in voor het creëren van de juiste voorwaarden voor ontwapening en het bevorderen van de discussie hierover. Nederland wil hiertoe concrete, pragmatische stappen zetten. Zoals het vergroten van transparantie rondom kernwapenarsenalen, waar Nederland zich voor inzet onder meer in NAVO-verband en in het kader van het Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI). Of door het vergroten van het vertrouwen tussen onderhandelingspartijen, in de praktijk de VS en de Rusland, waaraan Nederland vooral binnen NAVO-kader een faciliterende bijdrage wil leveren.

Nederland probeert daarnaast in onder meer NPV-, NPDI- en NAVO-kader een debat te stimuleren over de rol van kernwapens in militaire doctrines en wat de mogelijkheden zijn die rol te verkleinen. Ook hecht Nederland in het kader van ontwapening en het bevorderen van transparantie en stabiliteit aan het terugdringen van het aantal tactische nucleaire wapens in heel Europa. Mede op Nederlands aandringen, staat dit onderwerp stevig op de internationale agenda en biedt de in 2012 overeengekomen NAVO-doctrine hiertoe enkele openingen.

Een belangrijk element hierbij is de versterking van de internationale juridische orde. Naast de universalisering van de belangrijkste bestaande verdragen en overeenkomsten op het gebied van ontwapening als non-proliferatie, is de start van onderhandelingen over een verdrag dat de productie van splijtstofmateriaal voor explosieve doeleinden (Fissile Material Cut-Off Treaty) voor Nederland een prioriteit. Ook zet Nederland zich in voor versterking van de werking van het waarborgensysteem van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) voor nucleair materiaal, waarbij de combinatie van een Comprehensive Safeguards Agreement met een Additioneel Protocol dé maatgevende standaard voor verificatie door het IAEA is. Verder richt Nederland zich op inwerking-treding van het geamendeerde Verdrag Fysieke Beveiliging, dat regels stelt op het terrein van de beveiliging van nucleair materiaal. Dit is niet alleen van belang voor non-proliferatie maar ook voor het tegengaan van nucleair terrorisme en daarmee ook van belang in verband met het Nederlandse gastheerschap van de Nuclear Security Summit in 2014. Op het terrein van non-proliferatie zet Nederland zich niet alleen in voor een versterking van het juridisch systeem, maar ook van de handhaving en naleving ervan. Dit betekent enerzijds versterking van de organisaties die zich daar mee bezig houden maar ook doortastend optreden wanneer de regels worden overtreden. In het geval van het NPV gaat het daarbij vooral om Iran en Noord-Korea. De geloofwaardigheid van het NPV in het algemeen vereist dit. Nederland zet zich in voor versterking van het nalevingstoezicht en verscherping van de voorwaarden waaronder nucleaire samenwerking mag plaatsvinden. Ook de uitgesproken Nederlandse steun voor het Chemische Wapens Verdrag (CWC) en het Biologische en Toxine Wapens Verdrag (BTWC) valt onder het versterken van de handhaving en naleving van het internationale systeem van non-proliferatie van massavernietigingswapens. Nederland is gastland van de OPCW, de organisatie die toeziet op de juiste toepassing en handhaving van de bepalingen van het CWC.

Exportcontroleregimes zijn een belangrijk element in het voorkomen van proliferatie. Nederland streeft naar een continue versterking van deze regimes. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten doen actief onderzoek naar proliferatiegerelateerde activiteiten en het vergaren van informatie over programma's van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen van landen van zorg. Ook richten zij zich op het tegengaan van verwervingsactiviteiten in of via Nederland.

Hoewel de Nederlandse inzet voor het Europese handelsbeleid in algemene zin gericht is op een zo vrij mogelijke handel volgens gemeenschappelijke regels en het wegnemen van tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen, zijn bij de uitvoer van strategische goederen (militaire goederen en *dual-use* goederen) systematische handelscontroles onvermijdelijk. Het is zowel in het belang van de internationale rechtsorde als in het Nederlandse veiligheidsbelang om zeker te stellen dat deze goederen of technologieën geen bijdrage leveren aan regionale of interne conflicten, mensenrechtenschendingen of de ontwikkeling en productie van massavernietigingswapens. Ook op het gebied van conventionele wapens is Nederland van mening dat een goede afweging moet worden gemaakt tussen een zo vrij mogelijke handel enerzijds en de mogelijke misbruik van deze wapens anderzijds. Mede hierdoor streeft Nederland naar een zo snel mogelijke ondertekening en (algemene) ratificatie van het onlangs in VN-kader overeengekomen Wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty, ATT).

Beleidsaccent 5: Geïntegreerde benadering

Herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde is in veel gevallen zowel een «eerste levensbehoefte» voor mensen in fragiele staten en landen in conflict, als een Nederlands economisch of veiligheidsbelang. Zonder veiligheid, geen ontwikkeling. Zonder ontwikkeling, geen veiligheid. In een groot aantal fragiele staten en conflictlanden kan of wil de staat de veiligheid niet garanderen en is een vorm van internationale interventie of ondersteuning nodig om de veiligheid en stabiliteit te herstellen. Het onder controle brengen van een crisis met hulp van de internationale gemeenschap is complex. Inzet van alleen militaire middelen is onvoldoende.

Recente ervaringen in Bosnië, Irak, Libië, Kosovo en Afghanistan hebben laten zien dat de aanpak alleen effectief is als de instrumenten van defensie, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, politie, justitie en handel gecoördineerd worden ingezet. Ook het aantal betrokken actoren is daarmee gegroeid. Daarnaast heeft de ervaring geleerd dat effectieve crisisbeheersing een kwestie is van de lange adem. Met andere woorden, het gaat niet alleen om de conflictfase zelf, maar juist ook om voldoende aandacht voor preventie, wederopbouw en een goede overdracht van de acute stabilisatie met militaire middelen naar de lange-termijn stabilisatie met civiele inzet. Alleen zo kan de (in praktijk vaak nog grote) kans op terugval naar conflict wordt verkleind.

Een goed voorbeeld is de bestrijding van piraterij in de Golf van Aden, die niet los kan worden gezien van de Nederlandse inspanningen voor het bestrijden van de oorzaken van instabiliteit. Nederland steunt economische zelfredzaamheid en opbouw van de rechtsstaat in Somalië en de regio. De oplossing voor het probleem van piraterij ligt immers uiteindelijk niet op zee, maar op het land.

Deze inzichten hebben de roep om samenwerking en samenhang in de afgelopen jaren versterkt. Het inzicht dat een inzet pas effectief is als de verschillende delen van het geheel goed tot hun recht komen wordt zowel nationaal als internationaal inmiddels breed gedeeld. De «geïntegreerde benadering», de «comprehensive approach» en de «3D-aanpak» zijn veel gehoorde termen. De begrippen gaan alleen pas in de praktijk iets betekenen als zij worden vertaald naar concrete acties. Nederland heeft – onder andere op basis van ervaringen in Afghanistan (Uruzgan en Kunduz) en de actieve inzet op ontwikkelingssamenwerking – een ruime kennis en ervaring opgebouwd in het hanteren van de geïntegreerde benadering van crisisbeheersing.

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.

Het Nederlandse netwerk van meer dan honderd vertegenwoordigingen in het buitenland is een belangrijke toegevoegde waarde als ogen en oren van de Nederlandse overheid. De krijgsmacht kan een belangrijke bijdrage leveren aan hervorming van de veiligheidssector in bepaalde conflictgebieden, zoals ook Nederlandse politiefunctionarissen steeds vaker trainingen verzorgen om het vaak zwakke politieapparaat ter plaatse te versterken. Nederland zendt ook civiele deskundigen uit voor de bevordering van veiligheid, rechtsorde en goed bestuur – zowel, voor, tijdens en na crisissituaties. Voor de internationale veiligheidsbelangen van Nederland is ook een stevige en onafhankelijke Nederlandse inlichtingenpositie van fundamenteel belang, of het nu gaat om voorkomen van terrorisme, tegengaan van spionage, beschermen tegen digitale aanvallen, het doorgronden van intenties van een aantal landen, inzicht in capaciteitsontwikkeling van «opposing forces» of risico's van proliferatie van massavernietigingswapens. Met ontwikkelingssamenwerking draagt Nederland bij aan het bevorderen van veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij onder meer om het versterken van legitieme en capabele overheden en het bevorderen van werkgelegenheid en basisvoorzieningen. Via de bijdrage op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zit Nederland ook aan tafel bij internationale organisaties, waar dus ook de Nederlandse belangen in brede zin vertegenwoordigd kunnen worden.

Een geïntegreerde benadering houdt ook in dat de werkzaamheden van Nederlandse militairen, politiemensen, juristen, ondernemers, maatschappelijke organisaties, civiele deskundigen en diplomaten steeds beter op elkaar worden afgestemd in conflictgebieden. Dat geldt niet alleen voor het werken in het veld, de samenwerking begint in Den Haag. Er wordt nauw afgestemd tussen departementen onderling en met externe actoren, zoals maatschappelijke organisaties. Ook in de planning is een geïntegreerde benadering vereist. Een gezamenlijke analyse, waarbij alle relevante departementen en instanties betrokken zijn, is een belangrijke eerste stap. Als besloten is een bijdrage te leveren is vervolgens een goede nulmeting van de situatie essentieel. Alleen op basis van analyse en meting kan een plan voor de overdracht aan de lokale (en waar nodig internationale) gemeenschap worden opgesteld en uitgevoerd. Tot slot zal er voldoende aandacht moeten zijn om door een degelijke, gezamenlijke evaluatie lessen te leren en die ook te vertalen naar de praktijk – zoals dat ook gedaan is na de missies in Uruzgan en Kunduz.

Nederland zal de beschikbare instrumenten niet per definitie tegelijkertijd of allemaal inzetten. De inzet verschilt per situatie en zou ook slechts één beleidsterrein kunnen beslaan. Alleen waar een Nederlandse bijdrage meerwaarde heeft leveren we mensen en middelen. Waar het om gaat is dat onze civiele en militaire instrumenten zijn ingebed in een breder beleid gericht op behoorlijk bestuur, veiligheid en ontwikkeling voor de langere termijn. Ook internationaal wordt dit erkend. In de meeste gevallen zal de verantwoordelijkheid voor de geïntegreerde aanpak dan ook belegd zijn bij een internationale organisatie (VN, EU, NAVO) en is hun onderlinge coördinatie of samenwerking van groot belang. Afgezien van de eigen (personele) bijdrage zal Nederland dus ook invloed willen uitoefenen op het ontwerp en de uitvoering van internationale interventies, waar mogelijk en nodig financiële impulsen geven en via bilaterale en multilaterale diplomatieke kanalen aandacht vragen voor een samenhangende aanpak van crises.

Het belang van de geïntegreerde benadering bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies komt eveneens tot uiting in een nieuw Budget Internationale Veiligheid. Met dit budget zal een nieuwe

impuls worden gegeven aan effectieve en samenhangende inzet van militaire, diplomatieke en ontwikkelingsactiviteiten om (escalatie van) conflicten in en tussen landen te helpen voorkomen en bij te dragen aan veiligheid, stabiliteit en de opbouw van deze landen.

Beleidsaccent 6: samenwerking met de private sector

Om de economische veiligheidsbelangen van Nederland te beschermen is economische diplomatie, samenwerking met het bedrijfsleven en uitwisseling van kennis en kunde bij bedrijven en kennisinstellingen noodzakelijker dan ooit.

De kennis en technologie waarover het bedrijfsleven beschikt is bijvoorbeeld nodig om de digitale veiligheid te beschermen. Samenwerking tussen overheden en bedrijven vormt de kern van het Nederlandse cyberbeleid. ICT-infrastructuur, -producten en -diensten worden voor het grootste deel geleverd door ondernemingen. Maar een werkend, veilig internet is niet alleen voor het bedrijfsleven van belang. Er is ook een groot maatschappelijk belang. Nederland beschermt daarom zijn vitale infrastructuur door een strategische aanpak met de Nationale Cyber Security Strategie en de publiek-private Cyber Security Raad. Daarnaast zet Nederland in op operationele samenwerking, bijvoorbeeld het internationaal versterken van detectie en het delen van *best practices*, instrumenten en gegevens met overheden en private partijen, inclusief versterking van het operationele Computer Emergency Response Team (CERT) netwerk.

Samenwerking tussen de publieke en private sector is ook belangrijk bij het voorkomen van schaarste van natuurlijke hulpbronnen. Het is primair aan het bedrijfsleven zelf om de toegang tot grondstoffen veilig te stellen. Maar de overheid kan een aanvullende taak hebben als zich nijpende problemen voordoen. Ook economische diplomatie speelt in dit kader een belangrijke rol. Niet alleen via handelspolitiek, maar ook door politieke en economische relaties met belangrijke landen zoals Rusland en Noorwegen en regio's zoals de Golfregio.

Als grondstoffen een politiek onderwerp worden, neemt Nederland maatregelen. Dit doen we waar mogelijk en opportuun via de EU. Samen met de EU bevordert Nederland het bestuur, de stabiliteit en het investeringsklimaat in landen met veel grondstoffen. We bevorderen ook internationale (financiële) transparantie.

Voor wat betreft energie, kiest Nederland voor duurzame en verantwoorde winning van met name gas. We gaan daarbij uit van standaarden van de OESO en het Internationaal Energieagentschap (IEA), zodat grondstoffen op een verantwoordelijke, sociale en milieuvriendelijke manier worden gedolven. Door wereldwijd in te zetten op gas als transitiebrandstof van vervuilende naar schone energie, draagt Nederland bij aan het beperken van klimaatverandering. Daarnaast stimuleert het kabinet met het bedrijfsleven ontwikkeling van nieuwe duurzame technologie.

Ook piraterijbestrijding tot slot is een zaak van overheid én bedrijfsleven. Nederland zal met de inzet van Vessel Protection Detachments op Nederlandse koopvaardij schepen voor militaire beveiliging van overheidswege blijven zorgen in de strijd tegen piraterij, maar ook de maritieme sector moet haar verantwoordelijkheden blijven nemen. Private beveiligers zullen ook een deel van de beveiligingstaak op zich gaan nemen.

Samenvatting/conclusie

Veiligheid is geen vanzelfsprekendheid. Het vraagt continue inzet om een veilige wereld en daarmee een veilig Nederland mogelijk te maken. Economische ontwikkeling en de opkomst van nieuwe grootmachten zorgen ervoor dat Azië, Latijns-Amerika en Afrika aan invloed winnen op

het wereldtoneel. Door snelle technologische ontwikkeling, digitalisering en mondialisering zijn we steeds nauwer met elkaar verbonden. Dit brengt kansen met zich mee, maar ook nieuwe dreigingen. Naast traditionele thema's als territoriale veiligheid, wapen- en conflictbeheersing wordt de internationale veiligheidsagenda beheerst door onderwerpen als cyber security, piraterij, (nucleair) terrorisme en veiligheidsvraagstukken gerelateerd aan water-, grondstoffen- en energievoorziening.

Wat er in de wereld om ons heen gebeurt, raakt direct aan onze eigen veiligheid en welvaart. Om onze strategische veiligheidsbelangen veilig te stellen in het licht van de veranderingen in de internationale omgeving en de bezuinigingstaken waarvoor dit kabinet zich geplaagd ziet, moeten we accenten leggen en beperkte middelen efficiënter inzetten.

De accenten die het kabinet wil leggen zijn:

- **Meer Europese verantwoordelijkheid:** door het afnemende relatieve gewicht van individuele Europese landen is een verdieping van de samenwerking met Europese partners nodig. Ook om relevant te blijven voor de VS en de rest van de wereld. Een sterke EU die ook verantwoordelijkheid neemt op het terrein van veiligheid en defensie is van belang voor een stabiel internationaal stelsel en een sterke NAVO. Dit betekent ook meer defensiesamenwerking met andere Europese landen om ons militaire handelingsvermogen te vergroten en voldoende slagkracht te behouden.
- **Meer focus op instabiele regio's nabij Europa:** wat er gebeurt aan de randen van de Europese Unie heeft directe gevolgen voor onze eigen veiligheid en onze economische belangen. Het aantal conflicten is de afgelopen twee decennia wereldwijd gedaald, maar in de schil rond Europa is het aantal instabiele regio's toegenomen. De situatie in Syrië en Mali – en in bredere zin de toegenomen instabiliteit en radicalisering in het Midden-Oosten en Noord-Afrika – is aanleiding tot zorg. Europa zal meer verantwoordelijkheid moeten nemen en meer moeten investeren in stabiliteit in de eigen omgeving.
- **Preventie:** dat voorkomen beter is dan genezen, en vaak aanzienlijk goedkoper, geldt ook voor veiligheid. Dit ligt voor de hand bij een onderwerp als terrorisme en wapenbeheersing, maar is ook essentieel bij crisismanagement, conflictpreventie en uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Aandacht voor menselijke veiligheid en respect voor mensenrechten als essentiële voorwaarde voor vrede en stabiliteit zijn daarbij voor Nederland cruciaal.
- **Ontwapening en wapenbeheersing:** proliferatie van massavernietigingswapens en rakettechnologie geeft steeds meer reden tot zorg. Een nog actievere inzet van Nederland is daarom nodig voor de versterking van het internationale juridische kader gericht op non-proliferatie en ontwapening. Uiteindelijke doel is het geheel uitbannen van massavernietigingswapens, inclusief nucleaire wapens.
- **Geïntegreerde benadering:** aan crises liggen vaak vele oorzaken ten grondslag. Duurzame veiligheid ontstaat dan ook niet door aan één knop te draaien. Het geïntegreerd inzetten van het beschikbare instrumentarium – diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, politie, justitie en handel – biedt de beste kansen op blijvende resultaten. Dit inzicht krijgt – mede dankzij Nederlandse inzet – steeds meer weerklank bij andere landen en organisaties.
- **Samenwerking met de private sector:** economische veiligheid is een integraal onderdeel van ons veiligheidsbeleid. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft ogen en oren en belangen over de hele wereld. Afspraken die wij maken met het bedrijfsleven vergroten onze veiligheid. Zo is de kennis en techniek van bedrijven nodig om een veilige digitale wereld dichterbij te brengen. Cyber security is een zaak van overheid en bedrijfsleven. Datzelfde geldt voor energievoorzieningszekerheid.

Naast deze accenten blijft er uiteraard een aantal constanten in ons beleid. De trans-Atlantische samenwerking blijft cruciaal voor de brede veiligheid van Nederland. Als relatief klein land met beperkte internationale invloed blijven we ook inzetten op multilaterale samenwerking in vele andere verbanden en organisaties. Een succesvol veiligheidsbeleid heeft alleen kans van slagen als we samenwerken met andere landen, internationale en maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Een actieve inzet voor wereldwijde stabiliteit, solidariteit en veiligheid is tevens welbegrepen eigenbelang. Want moderne dreigingen laten zich weinig gelegen liggen aan grenzen of dijken.