

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Synopsis van  
WRR-rapport



**VEILIGHEID  
IN EEN  
WERELD VAN  
VERBINDINGEN**

Een strategische visie  
op het defensiebeleid

SYNOPSIS



*Veiligheid in een wereld van verbindingen*

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

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

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

De samenstelling van de raad is:

prof. dr. A.W.A. Boot

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

prof. dr. G.B.M. Engbersen

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

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

prof. dr. M. de Visser

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

prof. dr. M.P.C. Weijnen

Secretaris: prof. F.W.A. Brom

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)

Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

## *Veiligheid in een wereld van verbindingen*

---

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 98

## **Verantwoording**

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-Rapport 98 *Veiligheid in een wereld van verbindingen*. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen* (ISBN 978 94 90186 50 0) is op 10 mei 2017 door de Raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagafbeelding: Shutterstock

Figuren en tabellen: Textcetera, Den Haag

WRR Den Haag

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

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

## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b>	7
Samenhang binnenlandse en buitenlandse (veiligheids)politiek	7
Investering in de krijgsmacht	8
Geïntegreerde veiligheidsstrategie	9
<i>National security, flow security en human security</i>	9
Conclusies en aanbevelingen	10



## **SAMENVATTING**

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

## **SAMENHANG BINNENLANDSE EN BUITENLANDSE (VEILIGHEIDS)POLITIEK**

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

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

Voor Nederland is het van groot belang te blijven investeren in het versterken van de internationale rechtsorde en in voorwaarden en omstandigheden waaronder landen zich sociaaleconomisch, rechtsstatelijk en politiek kunnen ontwikkelen. Tegelijkertijd dient de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde te berusten op een stevig, realistisch fundament waarin de veiligheid van burgers,

bedrijven en instellingen vooropstaat. Hiertoe dient Nederland te beschikken over een samenhangend internationaal veiligheidsbeleid waarvan een toekomstbestendige krijgsmacht deel uitmaakt.

## **INVESTERING IN DE KRIJGSMACHT**

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

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

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

## GEÏNTEGREERDE VEILIGHEIDSSTRATEGIE

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

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

## NATIONAL SECURITY, FLOW SECURITY EN HUMAN SECURITY

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

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

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

Voor een goed begrip van de vragen waar hedendaags veiligheidsbeleid voor staat, is het zinvol deze drie begrippen – *national security*, *flow security* en *human security* – te hanteren als een prismatische lens voor het beoordelen van ontwikkelingen. Zo voorkomt men dat in de ontwikkeling van strategieën eenzijdig wordt gelet op het actuele welbevinden van de eigen bevolking, economie en samenleving: dat lijkt op het eerste gezicht bijvoorbeeld te zijn gediend met lagere overheidsuitgaven voor defensie en ontwikkelingssamenwerking, terwijl mogelijk de basisvoorwaarden van dit welbevinden door internationale conflicten worden bedreigd. Die vereisen juist internationale actie, waaronder betere toerusting voor de territoriale beveiliging van de staten die tot het Noord-Atlantisch bondgenootschap en de EU behoren. Deze facetten geven tevens aan dat veiligheidsbeleid zich niet beperkt tot defensiebeleid, maar ook raakt aan buitenlands beleid in brede zin en in dit geval aan ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

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

1. De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.
  - Aanbeveling 1. Versterk de verbinding tussen intern (binnenlands) en extern (buitenlands) veiligheidsbeleid.
  - Aanbeveling 2. Voeg de twee veiligheidsstrategieën (Strategie Nationale Veiligheid en Internationale Veiligheidsstrategie) samen.
  - Aanbeveling 3. Stel een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV) in, die de veiligheidsstrategie vormgeeft.
  - Aanbeveling 4. Richt een Planbureau voor de Veiligheid op, dat de strategievorming van de Algemene Raad voor de Veiligheid ondersteunt.
  - Aanbeveling 5. Investeer meer in de kennisfunctie en het strategisch denken binnen en buiten de krijgsmacht.

- Aanbeveling 6. Versterk de diplomatie en het postenbeleid om beter te kunnen anticiperen.
2. Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen (NAVO, EU) moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid.
- Aanbeveling 7. Investeer in de eerste plaats in het bondgenootschap van de NAVO.
  - Aanbeveling 8. Investeer in samenwerking binnen Europa op basis van de bestaande relaties.
3. De afname van het continue vermogen van de krijgsmacht en de noodzaak actiever te anticiperen op veiligheidsrisico's nopen tot meer focus en extra investeringen.
- Aanbeveling 9. Breng de uitgaven voor Defensie in vooraf bepaalde stappen op 2 procent van het bbp, geef gevolg aan de NAVO-richtlijn voor investeringen en stel een langetermijnplanning op, ook op de gebieden van ontwikkeling en diplomatieke preventie.
  - Aanbeveling 10. Versterk de samenhang op het gebied van de nieuwe (hybride) uitdagingen rond *border security*, *cyber security*, *flow security* en *human security*.
  - Aanbeveling 11. Zet de ingezette specialisatie door en voeg daar de toerusting voor cyber-oorlogsvoering aan toe.
  - Aanbeveling 12. Zet de vermaatschappelijking van de krijgsmacht door en versterk de ondersteuning van civiele autoriteiten c.q. de civiel-militaire samenwerking binnen een gebalanceerde en transparante veiligheids-cultuur.



## VEILIGHEID IN EEN WERELD VAN VERBINDINGEN

De verslechterde veiligheidsomgeving van Nederland vereist een strategische heroriëntatie. Daarin moeten de binnenlandse en de buitenlandse (veiligheids)politiek meer samenhang krijgen.

Met dit rapport wil de WRR het politieke en maatschappelijke debat stimuleren over de prioriteiten en capaciteiten voor een intelligent, toekomstbestendig Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Het handelingsperspectief in dit rapport betreft naast de versterking van de krijgsmacht in het kader van de Noord-Atlantische en Europese allianties ook ontwikkelingssamenwerking en het buitenlandbeleid.

In een wereld van verbindingen moet de strategie zowel op de veiligheid van het Nederlandse grondgebied als op die van de verbindinglijnen en van de leefomstandigheden betrekking hebben. Voor Nederland is het van groot belang in het kader van deze strategie te blijven investeren in het versterken van de internationale rechtsorde en in de voorwaarden en omstandigheden waaronder landen zich sociaaleconomisch, rechtsstatelijk en politiek kunnen ontwikkelen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

WRR