



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# Wereldwijd voor een veilig Nederland

Geïntegreerde Buitenland- en  
Veiligheidsstrategie 2018-2022





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2. Trends en dreigingsomgeving</b>	<b>12</b>
2.1 Multi-orde wereld	13
2.2 Instabiliteit en dreigingen rond Europa en de Caribische gebiedsdelen	14
2.3 Versnelling technologische ontwikkelingen en hybride conflictvoering	16
2.4 Spanningen in Nederland en Europa	17
<b>3. Dreigingsanalyse: meest urgente Veiligheidsdreigingen</b>	<b>18</b>
3.1 Terroristische aanslagen	19
3.2 Cyberdreigingen	19
3.3 Ongewenste buitenlandse inmenging en ondermijning	20
3.4 Militaire dreigingen	20
3.5 Bedreiging van vitale economische processen	21
3.6 Dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN)	21
<b>4. Veiligheidsstrategie: voorkomen, verdedigen en versterken</b>	<b>22</b>
4.1 Voorkomen	25
Doel 1: Conflictpreventie rond Europa & het Koninkrijk	26
Doel 2: Wegnemen voedingsbodemp voor terrorisme	27
Doel 3: Ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens	28
Doel 4: Internationaal normatief kader voor cyberactiviteiten	29
4.2 Verdedigen	30
Doel 5: Moderne verdediging en bewaking van ons grondgebied en dat van de NAVO	30
Doel 6: Cyberafschrikking met slagkracht	33
Doel 7: Terrorismebestrijding	33
Doel 8: Maatschappelijke weerbaarheid tegen buitenlandse inmenging	34
Doel 9: Borgen van de economische veiligheid	35
Doel 10: Aanpakken grensoverschrijdende criminaliteit	37
4.3 Versterken	37
Doel 11: Versterken van internationale rechtsorde	38
Doel 12: Versterken internationale veiligheidssamenwerking	40
Doel 13: Robuuste en evenwichtige inzet van geïntegreerd grensbeheer en -controle	40
<b>5. Implementatie</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 1: Verslag online publieksconsultatie</b>	
<b>Bijlage 2: Rapport uitkomsten flitspeiling</b>	

# Samenvatting

Nederland is in veel opzichten een zeer veilig land, maar de wereld staat niet stil. De veiligheidssituatie van het Koninkrijk is de afgelopen jaren veranderd. Op een aantal punten is deze verslechterd. Geopolitieke en economische machtsverschuivingen, instabiliteit en onveiligheid rond Europa en het Caribische deel van het Koninkrijk, versnelde technologische ontwikkeling, toegenomen hybride conflictvoering en spanningen binnen Nederland en Europa beïnvloeden onze veiligheid steeds meer. Dit blijkt bijvoorbeeld uit meerdere cyberincidenten, de reële kans op een terroristische aanslag (dreigingsniveau is 'substantieel'), het neerhalen van vlucht MH17 boven Oekraïne, en voorbeelden van ongewenste buitenlandse inmenging. De dreiging die uitgaat van terroristische aanslagen, cyberaanvallen, ongewenste buitenlandse inmenging en ondermijning, militaire druk en aanvallen op vitale economische processen is urgent en vraagt om effectief veiligheidsbeleid.

Omdat het buitenland steeds belangrijker is voor de nationale veiligheid, besloot het kabinet deze Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) op te stellen.

[ 6 ] De GBVS biedt de strategische kaders voor de wereldwijde inzet voor een veilig Nederland. De strategie geeft richting aan datgene wat het kabinet buiten Nederland doet voor de veiligheid van Nederlanders, Nederland en het Koninkrijk. Hiermee geeft het kabinet tevens invulling aan de in het regeerakkoord aangekondigde opvolger van de Internationale Veiligheidsstrategie.

De veiligheidsaanpak in deze GBVS is gestoeld op drie pijlers: *Voorkomen*, *Verdedigen*, en *Versterken*. Daarbinnen worden specifieke doelen gedefinieerd om de komende jaren urgente dreigingen het hoofd te bieden. Inzet is een anticiperende, preventieve veiligheidsaanpak gericht op de lange termijn. De strategie focust op het *voorkomen* van onveiligheid waar mogelijk. Evenals een effectieve en moderne aanpak van het *verdedigen* van Nederland tegen onveiligheid waar noodzakelijk. Dit betreft onder andere geloofwaardige afschrikking in bondgenootschappelijk verband en aandacht voor de grondoorzaken van terrorisme, irreguliere migratie, armoede en klimaatverandering, zoals in het regeerakkoord benoemd. Ook wordt een scherpere geografische focus rond Europa en het Koninkrijk gelegd, alsmede de koppeling met de in het regeerakkoord aangekondigde investeringen in diplomatie, de krijgsmacht, ontwikkelingssamenwerking, cybersecurity en de Nederlandse inlichtingen- en informatiepositie. Tenslotte is *versterken* van ons veiligheidsfundament – bevorderen van de internationale rechtsorde en een effectief multilateraal systeem – cruciaal voor de veiligheid van het Koninkrijk.

De buitenlandse inzet voor de veiligheid van Nederland vraagt om een – ook door de WRR bepleite – mensgerichte aanpak (*human security*) met als uitgangspunten de belangen en vrijheden van burgers, de realisatie dat dreigingen binnen en buiten Nederland steeds meer verweven zijn geraakt, inzet vanuit specifieke Nederlandse specialismen en toegevoegde waarde en aansluiting met prioriteiten in internationaal verband zoals de NAVO, de EU en de VN. Ook de bescherming van de verbindingen die onze veiligheid garanderen en welvaart genereren, *flow security*, is een belangrijk onderdeel van de strategie.

Voor het implementeren van de veiligheidsaanpak is coherent beleid waarbinnen strategische doelen en inzet van het breed beschikbare instrumentarium nauw met elkaar samenhangen noodzakelijk. Vandaar dat de GBVS is gekoppeld aan keuzes op aanpalende beleidsterreinen, waaronder de versterking en modernisering van de krijgsmacht (de Defensienota), het beleid op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelings-samenwerking (BHOS-nota), de versterking van de diplomatie (Postennetbrief), de geïntegreerde migratieagenda, de inzet op economische veiligheid, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Nederlandse Cybersecurity Agenda, de Digitaliseringsagenda, de Internationale Politie strategie en de Nationale Contraterrorismestrategie.

Voor de implementatie van de GBVS worden geen aparte overleg- of besluitvormings-structuren in het leven geroepen. De strategische inzet binnen de drie pijlers (Voorkomen, Verdedigen en Versterken) komt terug in (inter)departementale beleids- en operationele plannen, die voor wat betreft de internationale inzet op veiligheidsgebied in nauwe samenhang met deze strategie geïmplementeerd worden. Hetzelfde geldt voor de geïdentificeerde doelen binnen die pijlers. Implementatie van de strategie vindt plaats binnen de bestaande beleidskaders van de betrokken overheidsorganisaties. Over de voortgang van de GBVS wordt tweejaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult een coördinerende rol. Hierbij wordt rekening gehouden met eventueel veranderende mondiale trends en dreigingen en (daarmee) veranderende strategische doelen.

De GBVS is mede tot stand gekomen met dank aan informele input en commentaar van experts en maatschappelijke organisaties. En op basis van publieksconsultatie (via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)) en een zogenaamde 'flitspeiling' over internationale veiligheid<sup>1</sup> onder ruim duizend geïnteresseerde Nederlanders.

1. Flitspeiling Internationale Veiligheid door Smartagent Marketresponse, 4 oktober 2017, zie bijlage.

# 1. Inleiding

Nederlanders zijn minder zorgeloos over hun veiligheid dan een aantal jaar geleden. Voor een land met een open economie en een open samenleving als het onze, is het logisch dat ontwikkelingen en gebeurtenissen als aanslagen in onze buurlanden en landen rond Europa en het Koninkrijk, directe invloed hebben. Het is juist in de landen rond en aan de randen van Europa waar de afgelopen jaren de veiligheidssituatie drastisch is veranderd en verslechterd. Technologische ontwikkelingen in het cyberdomein geven een nieuwe dimensie, terwijl regionale grootmachten en traditionele partners van Nederland zich minder voorspelbaar gedragen dan lange tijd het geval was. Als gevolg daarvan staat het multilaterale stelsel, waar een relatief klein land als Nederland in hoge mate van afhankelijk is in de internationale arena, onder druk.

De illegale annexatie van de Krim door Rusland in 2014, het destabiliserende optreden in Oekraïne (met de MH17-ramp tot gevolg), de opkomst van ISIS in Irak en Syrië, de terroristische aanslagen in en om Europa en cyberaanvallen hebben directe en indirecte consequenties voor onze fysieke en economische veiligheid. De plotselinge en aanzienlijke ongecontroleerde aankomst van vluchtelingen en irreguliere migranten waarmee Europa – en dus ook Nederland – zich geconfronteerd zag, is voor een belangrijk deel te wijten aan onveiligheid en instabiliteit in de landen van herkomst. Ontwikkelingen in Venezuela zorgen niet alleen voor toegenomen migratiedruk op de Benedenwindse Caribische eilanden, maar kunnen ook belangrijke repercussies hebben op de economie. Migratie kan op zichzelf dreigingen in zich dragen, omdat (potentiële) terroristen zich via reguliere migratieroutes toegang tot Europa kunnen verschaffen en dat hebben gedaan. Dit laat onverlet dat oorzaken van irreguliere migratie vaak juist een economische achtergrond hebben en niet uitsluitend vanuit het perspectief van instabiliteit en onveiligheid geadresseerd moeten worden.

Het kabinet vindt het belangrijk om in deze context aan het begin van de kabinetsperiode een visie op het internationale veiligheidsbeleid uiteen te zetten. De GBVS is de in het regeerakkoord aangekondigde opvolger van de Internationale Veiligheidsstrategie<sup>2</sup>. De GBVS biedt strategische kaders<sup>3</sup> voor de internationale Nederlandse veiligheidsaanpak, waaraan specifieke beleidskeuzes worden gekoppeld. Startpunt is de notie dat dreigingen in Nederland en het Koninkrijk vrijwel altijd een relatie hebben met ontwikkelingen in het buitenland. Doel is het beschermen van de belangen van het Koninkrijk en Nederland. Deze veiligheidsstrategie is nadrukkelijk gekoppeld aan aanpalende beleidsterreinen met relevantie voor de veiligheid in het Koninkrijk: niet alleen de bredere inzet via ons netwerk van diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, maar ook investeringen via ontwikkelingssamenwerking, het aanpakken van grondoorzaken van

2. Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', pagina 48: "Het kabinet formuleert een veiligheidsstrategie waarin binnen- en buitenlandse dreigingen, waaronder terrorisme, het hoofd worden geboden en die de huidige Internationale Veiligheidsstrategie vervangt."

3. De GBVS focust op 'waarom' & 'wat'. Het 'hoe' wordt beschreven in uitwerkingsdocumenten en -nota's.

instabiliteit en daarmee irreguliere migratie, economische hervormingen als instrument om politieke en maatschappelijke hervormingen te stimuleren en de internationale inzet van zowel krijgsmacht als politie. Daarnaast is er een duidelijke koppeling met het streven de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals* - SDG's) te behalen en de problematiek van klimaatverandering, grondstoffen- en waterschaarste en bevolkingsdruk. Deze onderwerpen zullen verder aan de orde worden gesteld in de nota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die in het voorjaar wordt afgerond. Het geïntegreerde karakter van de inzet op al deze gebieden is een belangrijk leidmotief voor deze strategie. Evenals de link met de binnenlandse veiligheidsinzet.

De huidige uitdagingen vragen om een pragmatische, moderne en strategische internationale inzet, gebaseerd op onze kernwaarden (zie Tekstbox). De inzet is gericht op het adresseren van de oorzaken van instabiliteit en onveiligheid, het beschermen van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk, het vergroten van onze weerbaarheid, naleving van grondwettelijke verplichtingen en versterking van de internationale rechtsorde. Deze geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie (GBVS) ordent de inzet binnen de drie V's van Veiligheid: *Voorkomen*, *Verdedigen* en *Versterken*. Deze is richtinggevend voor *hoe* we onze internationale inzet uiteindelijk bepalen.

## Waar Nederland voor staat in de wereld

Nederland kent een rijke traditie op het gebied van internationale samenwerking. Als handelsland is Nederland sterk internationaal georiënteerd. Dit is een van de redenen waarom ons land belang heeft bij een veilige wereld. De wereldwijde inzet voor een veilig Koninkrijk is gestoeld op het Statuut van het Koninkrijk, de Nederlandse grondwet, het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, het internationaal recht en de democratische kernwaarden waarop onze rechtstaat is gebouwd. Nederland is ervan overtuigd dat duurzame vrede en veiligheid zijn gebaat bij een **mensgericht** en **inclusief beleid**, zoals ook de WRR bepleit: bescherming van burgers – vrouwen en kinderen in het bijzonder – in lijn met de nationale agenda van VNVR-resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid, maakt onlosmakelijk onderdeel uit van ons geïntegreerd buitenland- en veiligheidsbeleid. Dit vormt het normatieve kader waarbinnen het kabinet opereert en bepaalt hoe Nederland beleidsinstrumenten inzet en welke partnerschappen het vormt.

Als land dat afspraken nakomt en transparant opereert, wordt Nederland als geloofwaardig en **betrouwbaar** gezien. De kracht van de Nederlandse opstelling zit in het feit dat ons land gewend is zich aan te passen en **flexibel** te zijn. Omdat Nederland **internationaal** georiënteerd is, zijn we goed in staat om in te spelen op wereldwijde ontwikkelingen die ons raken.

Hieraan ontleent Nederland **invloed**. Nederland is in staat om op een relevante manier bij te dragen aan diplomatieke processen, het bevorderen van de internationale rechtsorde, militaire en civiele missies en ontwikkelingssamenwerking. Onze kwalitatief hoogwaardige bijdrage wordt internationaal erkend, opent deuren en geeft ons invloed en macht om effectief voor de eigen belangen op te komen. Onze inzet, ideeën, initiatieven en innovatiekracht op het gebied van internationale veiligheid en ontwikkeling geven Nederland een sterke positie in de internationale arena.

## 2.

# Trends en dreigingsomgeving

Het gaat goed met Nederland. De economie groeit en onze welvaart neemt toe na jaren van crisis. Daarbij dient te worden aangetekend dat in de Caribische delen van het Koninkrijk de situatie minder rooskleurig is. Ook vanwege de schade die orkanen in 2017 hebben aangericht. De langetermijntrends op het gebied van digitalisering, wereldhandel en technologische ontwikkeling bieden grote kansen voor een internationaal vervlochten land als Nederland. Toch concludeert ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)<sup>4</sup> dat de veiligheidsomgeving van Nederland is verslechterd. De trends waar Nederland, het Koninkrijk en de wereld mee te maken hebben, hebben grote risico's in zich voor onze veiligheid. Dit vraagt om een anticiperend en preventief internationaal veiligheidsbeleid voor zowel de lange als de middellange termijn.

**“De veiligheidsomgeving van Nederland is verslechterd.”**

*WRR-rapport ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen’*

Hieronder staan de belangrijkste trends die momenteel de internationale veiligheidssituatie bepalen.

### 2.1 Multi-orde wereld

In verschillende internationale beleidsarena's is sprake van veranderend Amerikaans leiderschap, terwijl andere traditionele grootmachten zoals Rusland en China zich assertiever opstellen. Daarnaast komen nieuwe (regionale) grootmachten op, die wereldwijd invloed uitoefenen. Nationalisme neemt toe in de geglobaliseerde wereld. Dit zet de geopolitieke verhoudingen sterk onder druk en brengt toenemende onvoorspelbaarheid met zich mee. Deze multi-orde<sup>5</sup> wereld uit zich in verschillende dimensies.

*Ideologisch* is er sprake van hernieuwde spanningen tussen Oost en West. Tegelijkertijd is er een *clash within civilisations*, waarbij conservatieve en progressieve krachten tegenover elkaar staan en autocratie en democratie strijden om voorrang. De liberale wereldorde moet het opnemen tegen invloedsfeer-denkers en er zijn toenemende maatschappelijke, sociaaleconomische en geografische scheidslijnen tussen hoogopgeleide en laagopgeleide groepen. Dit heeft impact op de nationale en regionale stabiliteit in belangrijke delen van de wereld.

4. WRR advies 'Veiligheid in een wereld van verbindingen', mei 2017

5. Instituut Clingendael, Strategische Monitor 2017

Geopolitiek verschuift de internationale machtsbalans naar een meer multipolaire orde. Daardoor zien we dat multilateralisme onder druk komt te staan. In plaats van te zoeken naar win-winsituaties, richten staten zich steeds vaker en explicieter op het behalen van relatieve voordelen op grond van een *zero-sum* beeld van internationale verhoudingen. Dit heeft gevolgen voor de internationale rechtsorde, democratische grondbeginselen en de universaliteit van mensenrechten. Nieuwe vormen van mondiale spanningen en polarisatie tussen Oost en West zijn hiervan het gevolg. Evenals wisselende internationale coalities per beleidsthema, maar ook meer geprononceerde belangentegenstellingen. Bijvoorbeeld tussen de EU en andere regionale machten.

Op economisch gebied zijn landen als China en India sterk opgekomen. Daarbij is sprake van een relatieve afname van de EU en de VS als economisch dominante mondiale spelers. Voorbeeld van de Chinese economische expansie is het *Belt and Road Initiative*. Dat beoogt via land- en maritieme routes de economische en daarmee samenhangende politieke ambities van China op het internationale toneel vorm te geven.

Het effect van deze *multi-orde* wereld is dat internationale samenwerking wezenlijk verandert. Ad hoc coalities nemen steeds vaker de plaats in van traditionele samenwerkingsverbanden. Grote multilaterale verbanden verliezen hun effectiviteit door verslechterende verhoudingen. Multistakeholderverbanden komen op. Hierbij speelt een mix van statelijke en niet-statale actoren een steeds belangrijker rol, positief dan wel negatief. De invloed van grote multinationale bedrijven valt op, maar ook die van NGO's, invloedrijke individuele actoren en criminele en terroristische organisaties.

## 2.2 Instabiliteit en dreigingen rond Europa en de Caribische gebiedsdelen

Veel studies wijzen op de groeiende verwevenheid tussen externe en interne veiligheid. De verwachting is dat deze verwevenheid de komende jaren verder toeneemt. Nu de instabiliteit in landen en regio's aan de randen van en rond Europa en het Koninkrijk toeneemt, brengt dit grote risico's met zich mee. Voor zowel de duurzame ontwikkeling in die regio's als de veiligheid in het Koninkrijk. Landen als Mali, Afghanistan, Oekraïne, Libië, Syrië, Irak en Jemen zijn de laatste jaren door oorlogen en gewapende conflicten onveiliger en bestuurlijk instabiel geworden. Ook dichterbij huis in de Westelijke Balkan staat de stabiliteit onder druk. Sommige van deze landen vormen een toevluchtsoord voor criminele, extremistische of terroristische groeperingen. Het risico bestaat dat omliggende landen worden meegezogen in een neerwaartse spiraal van geweld en falend bestuur.

Van bijzonder belang is de onzekere politieke en economische situatie in Venezuela. De verslechterde humanitaire en economische situatie – met potentieel risico op significante migratiestromen – heeft direct gevolgen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De crisis in Venezuela kan het land nog aantrekkelijker maken voor criminele en andere

subversieve netwerken. Bovendien is deze crisis een bedreiging voor de regionale stabiliteit en de relatie met buurlanden als Colombia. Het Koninkrijk heeft belang bij stabiliteit in de regio, waarbij met name een stabiel Colombia belangrijk is. Nederland ondersteunt het vredesproces aldaar daarom actief.

Verschillende trends hebben op de lange termijn een negatieve invloed op de stabiliteit en veiligheid rond Europa. Hoewel symptoombestrijding in sommige gevallen nodig is op de kortere termijn, kunnen preventieve maatregelen de veiligheidsrisico's voor Nederland, Europa en het Koninkrijk op de lange termijn temperen. Het gaat met name om de volgende ontwikkelingen die onveiligheid kunnen veroorzaken:

- Concentratie van armoede in fragiele staten en een groeiende kloof tussen arm en rijk en ongelijkheid binnen staten, samenlevingen en huishoudens.
- Illegitiem bestuur, al dan niet in een tribale omgeving, waar de statelijke ordening sowieso niet als legitiem wordt gezien. Gevolgen: onderdrukking en mensenrechtenschendingen, waaronder schending van het recht op vrijheid van godsdienst, een gebrekkig functionerende rechtstaat en gebrek aan *civic space*, waaronder beperkte bewegingsvrijheid voor het maatschappelijk middenveld.
- Polarisatie en de aanscherping van tegenstellingen door botsende ideologieën, aangespoord door nieuwe technologieën en sociale media.
- Politieke en maatschappelijke uitsluiting van minderheden.
- Effecten van klimaatverandering, inclusief de hieraan gerelateerde benodigde energietransitie.
- Grote bevolkingsgroei en urbanisering, met name in Afrika en het Midden-Oosten, maar ook in Centraal-Azië.
- Grondstoffen- en waterschaarste, gedreven door bevolkings- en consumptiegroei.

Een van de gevolgen van deze ontwikkelingen is de toegenomen irreguliere migratiedruk op Europa. De impact hiervan op onze veiligheid is niet eenduidig. Reguliere migratie kan bijdragen aan de Nederlandse (kennis)economie en samenleving. Ook met het oog op de vergrijzende bevolking in Europa. Grootschalige vluchtelingenstromen en irreguliere migratie kunnen echter een destabiliserend effect hebben op de Europese samenwerking, solidariteit en verdraagzaamheid. Ook kan irreguliere migratie polarisatie aanwakkeren binnen onze eigen samenleving en het draagvlak voor reguliere migratie en ons asielsysteem verkleinen. Daarnaast gaat irreguliere migratie in veel gevallen gepaard met vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Waaronder mensensmokkel en -handel, waarvan de inkomsten tevens ter financiering van terroristische activiteiten kunnen dienen. Voorts zijn er voorbeelden van terroristen die als het ware 'mee hebben gelift' met de migratiestromen richting Europa. De vaak ongerichte aard van irreguliere migratie zorgt ook voor grote veiligheidsrisico's voor individuele migranten en voor noodsituaties waarin gedurende de reis basisbehoeften en mensenrechten onder druk staan. De verwachting is dat de irreguliere migratiedruk, met name vanuit de Sahel, sub-Sahara Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika, de komende jaren fors blijft.



## 2.3 Versnelling technologische ontwikkelingen en hybride conflictvoering

Technologische en digitale ontwikkelingen zorgen voor snelle veranderingen op veiligheidsgebied. Dit biedt kansen voor de Nederlandse welvaart en veiligheid, aangezien Nederland als hoogwaardig kennisland vooroploopt en over een groot adaptief en creatief vermogen beschikt. De welvaart en kwaliteit van het leven neemt volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gestaag toe. Burgers zijn positiever over de economie<sup>6</sup>. Technologische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe mogelijkheden voor internationale samenwerking, weerbaarheidsversterking en burgerparticipatie. Tegelijkertijd wordt hoogwaardige technologie geavanceerder, goedkoper en voor steeds meer actoren beschikbaar. Onbemande voertuigen, robotisering, synthetische biologie en kunstmatige intelligentie bieden maatschappelijke kansen, maar in handen van de verkeerde actoren kunnen ze snel leiden tot een veiligheidsrisico. De mogelijkheden die staten hebben voor hybride conflictvoering nemen hierdoor toe. Dat geldt ook voor dreigingen en activiteiten die onder de openlijke geweldsdrempel blijven. Technologie wordt toegankelijker, de kosten lager en het wordt makkelijker om verschillende instrumenten gelijktijdig en in samenhang in te zetten.

[16] Het fenomeen van hybride conflictvoering heeft, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen en een geglobaliseerde wereld, aan urgentie gewonnen. Het speelt zich veelal af in het schemergebied dat vooraf gaat aan traditioneel gewapend conflict. Kenmerkend is dat staten een hybride mix toepassen van conventionele wapens en moderne beïnvloedingstechnieken. Daartoe zetten ze een combinatie van middelen in (militair, diplomatiek, economisch, mediabeïnvloeding) om strategische doelstellingen te bereiken. In toenemende mate bedienen zij zich van beïnvloeding van democratische processen en desinformatie in het buitenland, spionage, cyberaanvallen, de inzet van economische middelen, en het creëren van strategische afhankelijkheden. Ook het doelbewust ontwrichten van internationale samenwerking is hiervan een onderdeel. Toegenomen digitalisering en hyperconnectiviteit maken deze instrumenten efficiënter en effectiever dan voorheen. Omdat misleiding, ambiguïteit en ontkenning van sleutelbelang zijn voor een statelijke actor die aan hybride conflictvoering doet, worden vaak ogenschijnlijk niet aan de staat gelieerde proxies ingezet. Tegelijkertijd biedt ontoereikende regulering, bijvoorbeeld in het digitale domein en het informatiedomein, ruimte voor kwaadwillenden. Zij kunnen anderen schaden zonder dat er een duidelijke grens wordt overschreden. Een complicerende factor hierbij is dat *governance* altijd achterblijft bij innovatie: technologische ontwikkelingen lopen per definitie voor op regelgeving en toezicht.

<sup>6</sup> SCP rapport 'De sociale staat van Nederland' (8 december 2017) en SCP rapport 'Burgerperspectieven 1017|4' (29 december 2017).

Het grote economische en maatschappelijke belang van digitalisering staat buiten kijf. Maar, naast voordelen van digitalisering, zoals *big data* en het gebruiksgemak van *the internet of things*, zijn ook risico's reëel. Denk aan de aantasting van privacy, oncontroleerbare systemen en een toenemende kloof tussen 'tech-savvies' en 'digibeten'. De diensten van grote techbedrijven bieden veel toegevoegde waarde aan de maatschappij. Maar hun dominante positie, hun impact op informatiestromen en het massaal vergaren van gegevens en de controle daarover, vormen ook grote risico's. Hierover nemen de maatschappelijk zorgen toe, mede vanwege het feit dat het ook implicaties kan hebben voor de nationale veiligheid.

## 2.4 Spanningen in Nederland en Europa

Naast deze trends, waaruit externe veiligheidsrisico's voortvloeien, is sprake van een potentieel groeiende veiligheidsproblematiek in Nederland en Europa. Die hangt samen met verlies aan vertrouwen in de politiek en de overheid bij een belangrijk deel van de bevolking. Daarnaast bestaan soms spanningen tussen bevolkingsgroepen onderling. Ook in Nederland en Europa manifesteert zich de bovengenoemde *clash within civilisations*. In mindere mate in Nederland, maar wel al in andere Europese landen, ontstaan vormen van extremisme die de legitimiteit van onze democratische rechtsorde betwisten. En deze als politiek systeem en wijze van samenleven willen vervangen door iets anders. Daarnaast staan reguliere politieke partijen en regeringen in sommige Oost-Europese landen in toenemende mate meer autocratische, illiberale interpretaties voor.

Ook de ontwikkelingen rond de Brexit, de stabiliteit van de Euro, de schuldenproblematiek van landen als Griekenland en de soms heftige discussies over een sterker of minder sterk geïntegreerd Europa, hebben een directe impact op de kwetsbaarheid en weerbaarheid van Nederland in Europees verband. Om deze reden is dit relevant voor het Nederlandse en Europese veiligheidsstrategische denken.

# 3. Dreigingsanalyse: meest urgente veiligheidsdreigingen

Bovengenoemde trends vormen de context voor concrete dreigingen waar Nederland de komende jaren mee te maken kan krijgen, of nu al mee geconfronteerd wordt. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende dreigingen:

## 3.1 Terroristische aanslagen

De terroristische dreiging blijft nationaal en internationaal een constante zorg. Zoals in de Nationale CT-strategie 2016-2020 staat beschreven, blijft het religieus geïnspireerd terrorisme de komende jaren een van de voornaamste dreigingen. Aanslagen binnen en buiten Europa getuigen daarvan. Met het militair verslaan van ISIS is niet langer sprake van een fysiek kalifaat. Maar de terroristische dreiging en het jihadistisch gedachtegoed zijn daarmee nog niet weggenomen. De regio blijft nog lange tijd geteisterd door terrorisme. ISIS, Al-Qaida en andere groeperingen blijven toevluchthavens vinden op plekken waar sprake is van wetteloosheid. Terroristen verplaatsen zich naar andere conflictgebieden. Ook *Foreign Terrorist Fighters* die, al dan niet met hun gezin, terugkeren naar hun land van herkomst, kunnen het terroristisch gedachtegoed verder verspreiden. Naast de concrete terroristische dreiging die dit voor Nederland oplevert, kan een radicaliserend effect uitgaan van deze groep richting kwetsbare jongeren binnen en buiten Europa. Dit komt doordat ze voortbouwen op bestaande voedingsbodems: de percepties bij minderheden en met name jongeren over discriminatie, sociaaleconomische achterstelling en de daarbij horende sociaal-psychologische problemen. Dit kan weer leiden tot vormen van gewelddadig extremisme, versterking van criminele netwerken en transnationale georganiseerde misdaad: een vicieuze cirkel die moet worden doorbroken. Ook zijn er terroristische netwerken en individuen die reeds actief zijn in Europa en andere gebieden waar Nederland belangen heeft. Al dan niet aangestuurd door groepen als ISIS en Al Qaida. De kans dat Nederland of Nederlanders in Nederland of in het buitenland te maken krijgen met terroristisch geweld is reëel.

[ 19 ]

## 3.2 Cyberdreigingen

De digitale dreiging neemt toe. Nederland wordt geconfronteerd met uiteenlopende vormen van digitale aanvallen gericht op politieke- en economische spionage en cybercriminaliteit. Statische actoren proberen via politieke spionage met digitale middelen Nederlandse besluitvorming te achterhalen. Zoals vastgesteld in het Cybersecurity Beeld Nederland gebruiken statelijke actoren digitale middelen om democratische processen te beïnvloeden. Zowel statelijke als niet-statische actoren hebben er baat bij en zijn technisch in staat om collectieve voorzieningen en vitale processen bij overheid en bedrijfsleven te treffen met gerichte aanvallen. Dit kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting (sabotage) en aantasting van de stabiliteit van de samenleving. Het kan gevolgen hebben voor de effectiviteit en integriteit van het openbaar bestuur.

Zoals vastgesteld in het Cybersecuritybeeld Nederland<sup>7</sup> blijft de digitale weerbaarheid van Nederland achter op de groeiende dreiging. Digitale aanvallen vinden plaats om bedrijfsinformatie of hoogwaardige (technologische) kennis te ontvreemden. Digitale ontwikkelingen als het *internet of things*, *smart grids*, robotica, *unmanned systems* en zelfrijdende auto's leiden tot nieuwe afhankelijkheden en daarmee kwetsbaarheden. Het vanuit het buitenland kunnen werken en de grote mate van anonimiteit, in combinatie met het ontbreken van een normatief kader, maakt de risico's voor degene die misbruik maakt van het internet, relatief laag. De inzet van digitale middelen is laagdrempelig, goedkoop, moeilijk terug te voeren naar de daadwerkelijke actor en het potentiële bereik is groot. Nederland is met zijn open en geglobaliseerde economie en vrije samenleving gebaat bij een vrij, open en veilig internet. Ook in landen buiten Europa. De Nederlandse economie is in hoge mate gedigitaliseerd. De kansen die technologische ontwikkelingen op dit vlak bieden, moeten beschermd en geborgd blijven.

### 3.3 Ongewenste buitenlandse inmenging en ondermijning

Nederland heeft in toenemende mate te maken met ongewenste buitenlandse inmenging. Sommige actoren streven ernaar om de Europese en Nederlandse samenleving te destabiliseren om hun eigen economische en politieke invloedssfeer uit te breiden. Te denken valt aan desinformatie door statelijke actoren, acties van internationale hackerscollectieven, digitale spionage en sabotage. Net als beïnvloeding van de migrantengemeenschappen in Nederland vanuit nationalistische motieven en onwenselijke buitenlandse financiering van religieuze instellingen en gebedshuizen. Ook ongewenste buitenlandse inmenging in derde landen heeft effecten op de Nederlandse samenleving. Dit vanwege de destabiliserende effecten en aantasting van de rechtstaat in landen aan de randen van Europa.

### 3.4 Militaire dreigingen

De dreiging tegen ons eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied neemt toe door landen die zich in toenemende mate op militair terrein profileren. Dit brengt het risico van gewapende conflicten met zich mee. Ook als dit niet primair het doel is van een vijandelijke dreiging. Vaak is deze vooral gericht op aantasting van de bondgenootschappelijke solidariteit en plaatsvinden in het hybride spectrum. Onvoorzien en ongewenste geweldsescalatie kan hiervan het gevolg zijn. Het conflict tussen Rusland en Oekraïne en schendingen van het luchtruim van Europese bondgenoten door niet-bondgenootschappelijke gevechtsvliegtuigen zijn voorbeelden van deze dreiging.

Bij de militaire dreiging hoort ook een nucleaire component. Juist vanwege toegenomen

7. Cybersecuritybeeld Nederland 2017, dd. 21 juni 2017.

dreiging blijft afschrikking door de NAVO essentieel. Tegelijkertijd zijn nucleaire wapenbeheersing, ontwapening en risico-beperkende maatregelen noodzakelijk. Ook de proliferatie van massavernietigingswapens blijft zorgelijk (zie ook onder 3.6, hieronder).

### 3.5 Bedreiging van vitale economische processen

Buitenlandse overnames en investeringen vormen een belangrijke bijdrage aan de welvaart van Nederland. Tegelijkertijd raken economie en politiek in toenemende mate met elkaar verweven. Om die reden is waakzaamheid geboden voor overnames in sectoren met een vitaal proces waar nationale veiligheidsbelangen in het geding kunnen zijn. Economische veiligheid betreft het vrijhouden van handelsroutes, het tegengaan van cyberspionage, het veiligstellen van de voorzieningszekerheid en het borgen van de nationale veiligheid in het kader van investeringen. Investerings kunnen de nationale veiligheid raken als zij de continuïteit van vitale processen aantasten, leiden tot strategische afhankelijkheid en de integriteit van (geheime) informatie raken. Het kabinet zal ook in de BHOS-nota aandacht schenken aan de balans tussen het bevorderen van economische welvaart en het borgen van nationale veiligheid.

De verwevenheid tussen economie en politiek blijkt ook uit de inzet door statelijke actoren van digitale en militaire middelen voor politieke en economische doeleinden. Door belemmering van fysieke (vaarroutes) en digitale aanvoerroutes (diepzeekabels) kan de continuïteit van de handel en de voorzienings- en grondstoffenzekerheid in het geding komen. Deze aantasting geldt zowel de Europese als de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk. Ook zorgt de toenemende polarisatie in de internationale verhoudingen voor risico's op het gebied van de economische veiligheid. De situatie in de Hoorn van Afrika is in dit kader eveneens relevant, aangezien instabiliteit in die regio de oorzaak was van piraterij op ook voor Nederland belangrijkste vaarroutes.

### 3.6 Dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN)

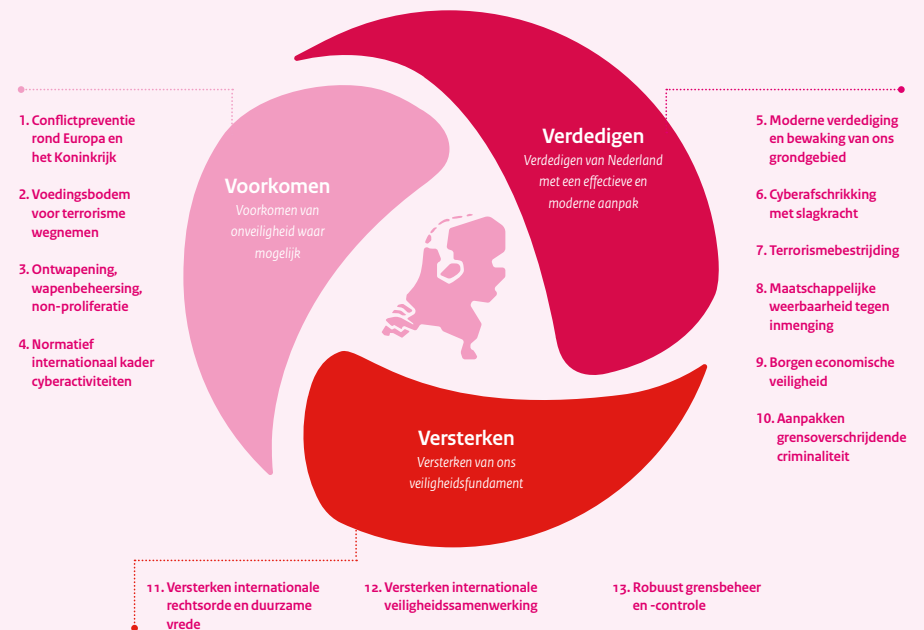
Zoals gezegd blijft de proliferatie van massavernietigingswapens zorgelijk. Opkomende (militaire) machten en niet-statale actoren, zijn niet of steeds minder gebonden aan internationale afspraken. Het risico op incidenten of gewapende conflicten met massavernietigingswapens toeneemt. De inzet van chemische wapens in Syrië, de nucleaire profilering van Noord-Korea en groeiende kennis en capaciteiten van terroristische groeperingen op dit gebied, illustreren dit. Inzicht in intenties en capaciteiten van statelijke actoren die (mogelijk) beschikken over deze wapens is van groot belang. Naast CBRN-middelen baart de proliferatie van hoogwaardige wapensystemen en militaire technologie zorgen. Recent is vooral de situatie rondom Noord-Korea zorgelijk. Met zijn arsenaal operationele ballistische raketten is Noord-Korea in staat Japan en Zuid-Korea te treffen. Met de raketten die in ontwikkeling zijn, zal het land op den duur in staat zijn de VS en Europa te treffen.

# 4.

## Veiligheidsstrategie: voorkomen, verdedigen en versterken

De GBVS biedt de strategische kaders<sup>8</sup> voor de Nederlandse internationale veiligheidsaanpak waaraan specifieke beleidskeuzes worden gekoppeld voor de wereldwijde inzet voor de veiligheid van Nederlanders, Nederland en het Koninkrijk. Deze aanpak stoelt op een aantal uitgangspunten. Bijvoorbeeld de in het regeerakkoord benadrukte gegroeide verwevenheid van dreigingen binnen en buiten Nederland, het belang van meer anticiperend, preventief en geïntegreerd internationaal veiligheidsbeleid, specifieke Nederlandse niches en toegevoegde waarde en natuurlijk de aansluiting met prioriteiten in de internationale kaders zoals de NAVO, de EU en de VN.

### Schematische weergave GBVS veiligheidsaanpak



De strategie (zie figuur 1) focust op het voorkomen van onveiligheid waar mogelijk en een effectieve aanpak van en moderne zelfverdediging tegen onveiligheid waar noodzakelijk. Hiervoor is herstel en bevordering van ons veiligheidsfundament cruciaal. Het gaat om de internationale rechtsorde en een effectief multilateraal systeem. Binnen die aanpak staat *human security* centraal. Uitgangspunt zijn de belangen van burgers binnen en buiten Nederland. Burgerlijke vrijheden, politieke insluiting en betrouwbare instituties zijn belangrijke elementen van *human security*<sup>9</sup>. Het ontbreken daarvan is een van de belangrijkste oorzaken van instabiliteit. De ontwikkelingen in Venezuela illustreren dit bijvoorbeeld. Ook de bescherming van de verbindingen die onze veiligheid en welvaart genereren – *flow security*<sup>10</sup> – komt terug in de veiligheidsaanpak.

8. De GBVS focust op 'waarom' & 'wat'. Het 'hoe' wordt beschreven in uitwerkingsdocumenten en -nota's.

Bijvoorbeeld bij de bescherming tegen cyberaanvallen en het veiligstellen van onze strategische onafhankelijkheid, vitale infrastructuur en voorzieningszekerheid.

De uitwerking van de geïntegreerde internationale inzet vraagt om duidelijke samenhang tussen doelen en het brede beleidsinstrumentarium, voortbouwend op boven beschreven veiligheidsomgeving en de meest urgente veiligheidsdreigingen. Doel is om coherent veiligheidsbeleid te bevorderen waarbinnen strategische doelen, beleidsfocus en de inzet van het breed beschikbaar instrumentarium nauw aan elkaar gekoppeld zijn en elkaar versterken. Dit vergt, voortbouwend op de geïntegreerde 3D-benadering (*Defence, Diplomacy, Development*), integratie en orkestratie van de nationale en internationale betrokkenheid. Daarom hangen de keuzes op aanpalende beleidsterreinen nauw samen met deze strategie.

Dat geldt bijvoorbeeld voor:

- de versterking en modernisering van de krijgsmacht (de Defensienota);
- het beleid op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (de BHOS-nota);
- de versterking van de diplomatie (Postennetbrief);
- de geïntegreerde migratieagenda
- de thematische, regionale en landenbeleidskaders;
- de inzet op economische veiligheid;
- de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- de Nederlandse Cybersecurity Agenda;
- de Digitaliseringsagenda;
- de Internationale Politiestrategie;
- en de Nationale Contraterrorismestrategie.

| 24 |

<sup>9</sup> De WRR definieert *human security* als volgt: “*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 bezien: antropologisch, geografisch, psychologisch en juridisch, naast de leer van de internationale betrekkingen, maar ook uit het oogpunt van de sociaaleconomische omstandigheden.” Bron: WRR-rapport nr. 98, ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid’, dd. 12 april 2017.

<sup>10</sup> De WRR definieert *flow security* als volgt: “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.” Bron: WRR-rapport nr. 98, ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid’, dd. 12 april 2017.

## Planetary Security Initiative

Via het Planetary Security Initiative helpt Nederland om inzet voor klimaat, veiligheid, en duurzame ontwikkeling beter te verbinden in de praktijk. Juist preventief en in post-conflict situaties. Dit is een goed voorbeeld van strategische beleidsintegratie en -coherentie.

De internationale veiligheidsaanpak kent drie pijlers waarlangs de strategische doelen van de GBVS zijn vormgegeven: *Voorkomen, Verdedigen en Versterken*. Deze pijlers zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden, maar liggen in elkaars verlengde. Zo helpt een goede verdediging ook om veiligheidsincidenten te voorkomen. Hieronder is per pijler de strategische inzet uitgewerkt. Met oog op leesbaarheid wordt zo min mogelijk herhaling tussen pijlers nagestreefd.

### 4.1 Voorkomen

Deze veiligheidsaanpak richt zich op de grondoorzaken en voedingsbodems van onze onveiligheid. De veiligheidsinzet in dit kader draagt tevens bij aan andere doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid, zoals bevordering van onze handelsbelangen, armoedebestrijding en de bescherming van mensenrechten. Ook voorkomt succesvolle preventie en anticiperend veiligheidsbeleid niet alleen dat we achter de feiten aanlopen, maar is het ook kostenefficiënter. Onveiligheid voorkomen is goedkoper dan het terugdringen van een uitgebarsten gewelddadig conflict en toegenomen veiligheidsdreigingen. Onderzoek suggereert dat we met één euro investering in preventie tot wel zestien euro aan reparatiekosten kunnen voorkomen<sup>11</sup>. Voor een anticiperende en preventieve veiligheidsaanpak is een goede inlichtingen- en informatiepositie, onder andere met betrekking tot de verborgen intenties van actoren, van groot belang.

Hoewel wenselijk, is een preventieagenda niet altijd makkelijk. Zeker niet in tijden waarin het multilateralisme onder druk staat. Resultaten zijn vaak slechter zichtbaar en meetbaar dan bijvoorbeeld het bestrijden van een groep als ISIS, nadat die zich al heeft gemanifesteerd. In het laatste geval is de politieke urgentie een gegeven, terwijl dat bij preventie vaak minder het geval is. Daarom is het des te belangrijker om doelen scherp te stellen. Dit vergt een lange adem, ingewikkelde preventieve diplomatie en investeringen in de aanpak van langetermijnoorzaken die onveiligheid voortbrengen binnen en buiten het Koninkrijk. Daarom is met name bij deze pijler de koppeling met het BHOS-beleid van belang.

| 25 |

### Doel 1: Conflictpreventie rond Europa & het Koninkrijk

De crises, oorlogen en grootschalige instabiliteit rond de grenzen van Europa en het Koninkrijk troffen de afgelopen jaren niet alleen de mannen, vrouwen en kinderen ter plekke, maar ook onze eigen veiligheid en nationale belangen. Denk aan de terroristische dreiging in Europa na de opkomst van ISIS, onrust in Venezuela, internationale criminaliteit, het neerhalen van vlucht MH17 als gevolg van oorlogsgeweld in Oekraïne en nationale polarisatie rond vluchtelingenstromen. Conflictpreventie is daarom zowel een ontwikkelings- als een veiligheidsbelang. Daarnaast kennen crises een relatie met het migratiebeleid: burgeroorlogen zoals in Libië creëren springplanken voor mensensmokkelaars en -handelaars. Zonder een veilig bestaan is duurzame armoedebestrijding en rechtstaatontwikkeling vrijwel onmogelijk.

Geen land kan alleen een conflict- of crisissituatie duurzaam voorkomen. Daarom heeft Nederland de ambitie om resultaatgerichte internationale samenwerking voor conflictpreventie en *peacebuilding* aan te jagen. We zijn voortrekker op dit terrein binnen onder andere de EU, VN en de NAVO. Om conflictpreventie rond de grenzen van Europa en het Koninkrijk te bevorderen, investeert Nederland in de informatie- en inlichtingenpositie, kennis en capaciteit om conflict- en crisisdreigingen eerder te identificeren (*early warning*) en te voorkomen (*early action*). Hiertoe zet het kabinet in op een integrale conflictpreventieagenda die veiligheids-, migratie- en BHOS-prioriteiten verbindt. Deze agenda sluit aan op de Nederlandse inzet om structurele grondoorzaken van (mogelijke) conflicten te bestrijden, lang voordat geweld uitbarst. En om urgent dreigende crisissituaties op korte termijn te helpen kalmeren. Het gaat bijvoorbeeld om de effecten van klimaatverandering, grondstoffen- en waterschaarste, bevolkingsgroei en ongelijkheid. Ook het voorkomen van terugkerend geweld, al tijdens en direct na een periode van opgelaaid geweld, is hiervan onderdeel. Uitgangspunt is *human security* en een mensgerichte benadering. Hierin staan de belangen van burgers, duurzame en inclusieve vredesopbouw en het beschermen van mensenrechten centraal. Uiteraard is hierbij aandacht voor de brede SDG-agenda en de speciale positie van vrouwen en gender in conflictgebieden. Implementatie van VN-resolutie 1325 gericht op vrouwen, vrede en veiligheid is hiervan een belangrijk onderdeel. Een zeer goede informatiepositie met actuele en gedetailleerde informatie is van groot belang. Mede gebaseerd op innovatieve (big) datatoepassingen voor vrede en veiligheid.

| 26 |

**“De Sustainable Development Goals vormen de ultieme preventie agenda. Zij adresseren de grondoorzaken van instabiliteit en conflict.”**  
Minister-president Mark Rutte tegen de Algemene Vergadering van de VN

### “Conflictpreventie is niet een prioriteit maar dé prioriteit”

Secretaris-Generaal van de VN António Guterres

Meer professionele militaire en civiele preventieve capaciteiten zijn eveneens noodzakelijk. Zowel binnen het Koninkrijk als bij bondgenoten en multilaterale partners. Preventieve civiele missies en diplomatie, maar ook escalatiemogelijkheden op het economische en militaire vlak zijn cruciaal in dit kader. Naast civiele actoren speelt ook de krijgsmacht een belangrijke rol bij de opbouw van legitieme militaire capaciteiten in bijvoorbeeld Afrika en het Midden-Oosten. Het postennet heeft eveneens een preventieve rol in regio's waar de oorzaken van onveiligheid, conflicten en terrorisme zich voordoen. Dit vergroot de Nederlandse invloed in en kennis van deze gebieden en veiligheidsrisico's. Ook de aanpak van grensoverschrijdende criminele netwerken van wapen-, mensen-, en drugshandelaren is belangrijk om legitieme stabiliteit rond en veiligheid binnen Europa en het Koninkrijk te bevorderen. Evenals het voorkomen van samengaan met terroristen en gewelddadig extremistische netwerken (zie ook doel 2, 7 en 10).

### Doel 2: Wegnemen voedingsbodem voor terrorisme

Terrorisme is een grensoverschrijdend probleem. Grondoorzaken en voedingsbodems zijn vaak lokaal bepaald. Systematische marginalisering en repressief optreden door de autoriteiten (mensenrechtenschendingen) richting kwetsbare bevolkingsgroepen, armoede, werkloosheid en gebrek aan perspectief zijn enkele van de grondoorzaken ('push'-factoren) voor radicalisering. Deze kunnen leiden tot aansluiting bij terroristische groeperingen. Een gedeeld ideologisch referentiekader en een gevoel van identiteit en saamhorigheid zijn 'pull'-factoren.

| 27 |

Internationale en Europese samenwerking is essentieel om de dreiging van radicalisering in derde landen vroegtijdig aan te pakken. Nederland zet in op het vergroten van de weerbaarheid van kwetsbare groepen jongeren in regio's waar radicalisering een risico is. Bijvoorbeeld op de grens tussen Tunesië en Libië, of in Noordoost-Nigeria. Het Nederlandse BHOS-instrumentarium, zoals investeringen in onderwijs, werkgelegenheid, gelijkheid en rechtsorde, wordt intensiever ingezet in deze regio's. Daarbij wordt samengewerkt met bilaterale en multilaterale partners. Deze multidisciplinaire interventies verbeteren het toekomstperspectief van jongeren die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering en versterken zo de impact van bestaande doelgroepgerichte preventiemaatregelen. Het gaat om interventies waarbij zowel wordt ingezet op het voorkomen van gewelddadig extremisme (*Preventing Violent Extremism*) als het tegengaan daarvan (*Countering Violent Extremism*). Nederland werkt ook in EU-verband aan het tegengaan van radicalisering: de gedragscode over *online hate speech* is hiervan een voorbeeld. Het internationale cultuurbeleid zet in op versterking van de identiteit en het kritisch beoordelingsvermogen van jongeren.

### Doel 3: Ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens

Hoewel de dreiging van nucleaire en andere massavernietigingswapens ook na afloop van de Koude Oorlog nooit is verdwenen, is de aandacht voor die dreiging de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. De ontwikkelingen rond het nucleaire programma van Iran en de daadwerkelijke productie van een kernwapen in Noord-Korea tonen dit overduidelijk aan. Ook Rusland voert een moderniseringsprogramma door voor zijn nucleaire arsenaal. Op het slagveld in Syrië maakten chemische wapens vele slachtoffers. Het is in ons aller belang om te blijven werken aan ontwapening, wapenbeheersing en het tegengaan van de verspreiding van dit soort wapens. Het ontstaan van een nucleaire oorlog, hoe ver ook van ons vandaan, of het inzetten van een 'vuile' bom door terroristen kan onze welvaart, veiligheid, volksgezondheid, voedselzekerheid en handel fundamenteel schaden. Nucleaire wapens kunnen ook zorgen voor instabiliteit als ze leiden tot toenemende spanningen of wapenwedlopen. Zo staat het *Intermediate-Range Nuclear Forces*-verdrag (INF) onder druk, worden nucleaire doctrines aangescherpt en arsenalen gemoderniseerd, vernieuwd en vergroot. Aan de andere kant is Nederland voor de eigen veiligheid ook afhankelijk van nucleaire afschrikking. Nederland staat daarom een gebalanceerde aanpak voor als het gaat om nucleaire ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie. Het uiteindelijke doel blijft een wereld zonder kernwapens.

Hoewel de huidige geopolitieke verhoudingen geen aanleiding geven voor optimisme, ziet Nederland het als een plicht om in te blijven zetten op het maken, verbeteren én afdwingen van internationale afspraken. En van politiek-juridische kaders over bezit, gebruik en verspreiding van conventionele en massavernietigingswapens. Nederland komt op voor belangrijke verdragen in dit kader die sterk onder druk staan in een steeds meer gepolariseerd internationaal speelveld. Denk aan het Non-Proliferatie Verdrag. Tegelijkertijd blijft conventionele wapenbeheersing een belangrijk aandachtspunt. Een reden waarom Nederland actief deelneemt aan de zogenaamde *structured dialogue* in OVSE-kader over dit onderwerp. Illegale wapenhandel in met name kleine en lichte wapens is een groeiend mondiaal probleem. Zo worden ze gebruikt bij terroristische aanslagen binnen en buiten Europa en verergeren ze gewapende conflicten in Afrika en het Midden-Oosten. Maar ook ontwikkelingen rond grote conventionele wapensystemen baren zorgen. Daar waar internationale afspraken, zoals het Weens Document en het Verdrag van Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE), onvoldoende functioneren of bij de tijd zijn, zet Nederland zich in voor betere toepassing en vernieuwing van de internationaal rechtelijke en politieke kaders.

De ontwikkelingen op het gebied van synthetische biologie, kunstmatige intelligentie en de toename van autonomie in wapensystemen vragen om een kritische houding en een doorlopend internationaal debat. Hierbij dienen mogelijke toekomstige risico's te worden geadresseerd, terwijl positieve maatschappelijk-civiele toepassingen niet worden belemmerd. Aandacht is nodig voor een goede dreigingsanalyse, *security-by-design*, tijdige

ontwikkeling van contra-maatregelen en het waar nodig vergroten van weerbaarheid. Ook noopt de toegenomen inzet van bewapende onbemande vliegtuigen tot het maken van aanvullende internationale afspraken.

### Doel 4: Internationaal normatief kader voor cyberactiviteiten

De cyberdreiging is snel toegenomen. Dit vraagt om een heldere, internationale respons, gebaseerd op internationale afspraken. Dat gebeurt onvoldoende en daarom investeert Nederland onder meer in cyberdiplomatie. Het kabinet richt zich specifiek op grotere overeenstemming over en betere toepassing van bestaande internationale juridische kaders in het cyberdomein. Dat maakt het gemakkelijker om daders ter verantwoording te roepen en te reageren op hun cyberactiviteiten, hetgeen een rem zet op de neiging om cybercapaciteiten in te zetten. Nederland zal dan ook een actieve bijdrage leveren aan de totstandkoming van nieuwe internationale afspraken, die cyberdreigingen kunnen verminderen. Deze afspraken zouden de bestaande internationale verdragen moeten respecteren en daarop voortbouwen. Met betrokkenheid van relevante stakeholders.

Voor Nederland is het bestaand internationaal recht de basis, ook in het cyberdomein. De gelijke toepassing van mensenrechten online, zoals ze ook offline gelden, is een belangrijk basisbeginsel om veiligheid online te bewerkstelligen.

**“Het is niet de vraag óf, maar wanneer een zeer zware cyberaanval het Verenigd Koninkrijk treft. We zouden geluk hebben als dit niet gebeurt voor het eind van dit decennium”**

*Ciaran Martin van het Britse National Cyber Security Centre.*

De regulering van export is relevant in dit kader en noodzakelijk ter voorkoming van de proliferatie van (militaire) cybercapaciteiten die uitmonden in een cyber-wapenwedloop. Verder richt het Nederlandse exportcontrolebeleid zich op het voorkomen dat export van goederen, diensten of technologie mensenrechtenschendingen tot gevolg heeft. Zowel bedoeld als onbedoeld en rechtstreeks of via doorgeleiding. Hiertoe zet Nederland internationaal in op het verplicht stellen van een exportvergunning voor specifieke hardware, software en technologie voor cybersurveillance, zoals veelal gebruikt door monitoring- of data retention centers. Dit omdat deze door autoritaire regimes gebruikt kunnen worden voor het inperken van mensenrechten.

Zowel interstatelijke als samenwerking met de private sector, maatschappelijke organisaties, en de technische en academische gemeenschap is in het cyberdomein cruciaal. Nederland investeert in de digitale weerbaarheid van partnerlanden om hen te helpen hun kennis- en expertiseniveau naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen. En zo de zwakke schakels in de wereldwijde internetinfrastructuur te versterken.

## 4.2 Verdedigen

De dreigingsomgeving en –analyse vragen om investeringen in de verdediging van Nederlanders en ons grondgebied. Hieronder staan de doelen om Nederland, het Koninkrijk en het NAVO-verdragsgebied veilig te houden door middel van moderne zelfverdediging.

### Doel 5: Moderne verdediging en bewaking van ons grondgebied en dat van de NAVO

#### NAVO

De NAVO is van fundamenteel belang voor de veiligheid van Nederland en de grondwettelijke taken om de nationale veiligheid te waarborgen. Artikel 5 van het NAVO-verdrag is essentieel om potentiële vijanden af te schrikken en is een belichaming van de trans-Atlantische solidariteit tussen lidstaten. Terwijl binnen de NAVO, na jaren van focus op expeditionaire operaties, de inzet voor collectieve verdediging groeit, blijven crisismangement en capaciteitsopbouw van derde landen cruciaal als vooruitgeschoven verdediging.

#### NAVO

De NAVO focust op dreigingen aan de oost- en zuidflank van Europa. Collectieve verdediging van het bondgenootschap is hierbij een belangrijke prioriteit. Ook blijft de NAVO met Rusland in gesprek om escalatie en misverstanden te voorkomen en draagt het bondgenootschap bij aan stabiliteit en de bestrijding van terrorisme en irreguliere immigratie. Bijvoorbeeld via training en advies voor partnerlanden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Om deze reden is versterking van de Nederlandse krijgsmacht van groot belang. De keuzes in de Defensienota sluiten nauw aan bij de GBVS. Waaronder de grotere nadruk op preventief veiligheidsbeleid, moderne zelfverdediging en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Bij vervanging van en investeringen in (grote) militaire capaciteiten is relevantie voor de brede strategische veiligheidspolitieke prioriteiten en doelen het uitgangspunt. Nieuwe, hoogtechnologische, veelal hybride, dreigingen vragen om modernisering. Investeringen zijn nodig op het gebied van cyber, inlichtingen, *counter-messaging* & strategische communicatie, maritieme veiligheid en terrorismebestrijding. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn grotere gereedheid en inzetbaarheid waarvoor de reeds geplande investering in gevechtsondersteuning (*enablers*) zeer wenselijk is. Het belang van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht blijft gelijk. We zien daarbij dat collectieve zelfverdediging (hoofdtak 1) en het bevorderen van de internationale rechtsorde (hoofdtak 2) steeds meer inzet vergen. Dit vanwege de toegenomen instabiliteit in veel landen aan de randen van Europa. Ook de behoefte aan inzet van

de krijgsmacht in het kader van de derde hoofdtak van Defensie – de ondersteuning van civiele autoriteiten – is gegroeid. Het principe blijft hierbij bestaan van een *single set of forces*. In geval van noodsituaties, zoals aanvallen op ons (bondgenootschappelijk) grondgebied, geldt dan ook dat in principe de hele krijgsmacht ingezet kan worden.

Om alle benodigde maatregelen te kunnen nemen om aan de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO te voldoen, moeten stappen gezet worden die passen binnen de afspraken die op de NAVO top in Wales (2014) zijn gemaakt om toe te werken naar een defensiebudget van 2 procent van het Bruto Binnenlands Product in 2024. De Defensienota zet uiteen welke stappen dat zijn tijdens deze kabinetsperiode. De NAVO wijst er bovendien op dat we, ondanks de extra investeringen, veel van de capaciteitendoelstellingen die de NAVO van ons vraagt nog niet of onvoldoende kunnen verwezenlijken. Vooral de slagkracht – dat wat we op de mat kunnen leggen – en het voortzettingsvermogen – hoe lang we dat vol kunnen houden – moeten verder worden versterkt. Een mogelijke extra vervolgstap tijdens deze kabinetsperiode wordt integraal op de daartoe geëigende momenten bekeken in het licht van de veiligheidssituatie, de Rijksbrede prioriteiten en binnen de afgesproken budgettaire kaders.

Het belang van afschrikking betreft zowel nieuwe domeinen zoals cyber, als conventionele en nucleaire afschrikking. Nederland blijft in NAVO-verband dan ook voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de nucleaire taken. Daarnaast vragen aanpassingen van nucleaire doctrines de aandacht. Daarbij moeten veiligheid en stabiliteit centraal staan: Nederland zet zich in voor een nucleair beleid van de NAVO met een goede wisselwerking tussen nucleaire afschrikking en wapenbeheersingsmaatregelen die de Nederlandse veiligheid optimaal kunnen garanderen. Hoewel Nederland het kernwapenverbod niet onderschrijft, moeten we anticiperen op de mogelijke gevolgen die dit verdrag kan hebben op bestaande instrumenten en op het NAVO-beleid. We kunnen verwachten dat het door bepaalde landen wordt aangegrepen om verdere druk te zetten op het nucleaire beleid van de NAVO.

#### EU Global Strategy

De in 2016 gepresenteerde EU Global Strategy scherpert het EU buitenland- en veiligheidsbeleid aan. Bescherming van de veiligheid, belangen en waarden van de Unie staat centraal. De strategie focust op het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en conflictpreventie buiten de EU. In het bijzonder in de instabiele regio's rond Europa. Ook prioriteert de strategie internationale samenwerking op dit vlak en het bevorderen van de internationale rechtsorde.



**EU**

In het licht van de hierboven beschreven trends en dreigingen hebben de EU-regeringsleiders in 2016 bepaald dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid. De EU moet hier meer in investeren. Dat vraagt om een versterking van het EU veiligheids- en defensiebeleid en versterking van de Europese capaciteiten.<sup>12</sup> Een belangrijke stap is de oprichting van de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) op defensiegebied. Hieraan nemen 25 lidstaten, waaronder Nederland, deel. Ook wordt een Europees Defensiefonds opgericht voor Europese samenwerkingsprojecten voor de ontwikkeling en aanschaf van defensiecapaciteiten. Daarnaast wordt gewerkt aan verbeteringen die zorgen voor een snellere en betere inzetbaarheid van militaire en civiele capaciteiten van eventuele EU-missies of operaties. De EU reageert hiermee ook op oproepen van internationale partners, zoals de VS, om meer verantwoordelijkheid te nemen.

Het kabinet steunt deze ontwikkelingen en zet zich ervoor in dat versterking van de Europese capaciteiten ook ten goede komt aan de NAVO. Voorkomen moet worden dat er kostbare, parallelle structuren komen. Ook is er geen sprake van de oprichting van een ‘Europees leger’.

| 32 |

**Bilaterale samenwerking**

Nederland werkt op defensiegebied nauw samen in Beneluxverband en met belangrijke bondgenoten als Duitsland, Frankrijk en Noorwegen. Na de Brexit is Frankrijk de belangrijkste militaire macht binnen de EU. Deze is het best in staat om in crisissituaties in actie te komen. Het VK blijft een belangrijke strategische partner vanwege de historische banden, gedeelde belangen en waarden, de grootte van de krijgsmacht, ligging en het gedeelde NAVO-lidmaatschap. Nederland is daarom voorstander van nauwe samenwerking tussen de EU en het VK. Zowel op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) als het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Nederland ziet deze samenwerking in zo breed mogelijke zin, inclusief sancties, ontwikkelingssamenwerking, EU-missies en -operaties, capaciteitsontwikkeling (Europees Defensieagentschap, Europees Defensiefonds, PESCO), informatie-uitwisseling, gezamenlijk optrekken bij hybride dreigingen en externe aspecten van samenwerking bij terrorismebestrijding en cybersecurity.

**Caribische Koninkrijksdelen**

Het kabinet geeft bijzondere aandacht aan de verdediging van het Caribische deel van het Koninkrijk gezien de instabiliteit in die regio. De huidige crisis in bijvoorbeeld Venezuela, het grootste buurland van het Koninkrijk, kan leiden tot grote migratiestromen naar en onrust in de Caribische Koninkrijksdelen. Ook hier zijn de VS een cruciale bondgenoot om

12. Deze notie vindt onder meer zijn weerslag in de EU Global Strategy uit 2016 voor het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU.

gewelddesescalatie te voorkomen. Maar ook landen als Mexico, Colombia en Brazilië zijn in deze regio van belang voor de veiligheid.

Ten slotte is goede bewaking en beheer van de buitengrenzen van groot belang voor de verdediging van ons grondgebied (als Nederland, Koninkrijk, EU en NAVO). Dit is een voorwaarde voor open binnengrenzen, zoals het regeerakkoord stelt. Daarop zet het kabinet onverminderd in, onder andere zoals beschreven bij doel 13.

**Doel 6: Cyberafschrikking met slagkracht**

Een aantal staten voert steeds openlijker en agressiever cyberoperaties uit met politiek-militaire doeleinden. Deze zijn zowel gericht op het saboteren van vitale infrastructuur als het beïnvloeden van de publieke opinie met desinformatie. Dit leidt niet alleen tot economische schade, maar ook tot erosie van democratische legitimiteit en een cyberwapenwedloop.

Daarom investeert Nederland, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, in een ambitieuze cybersecurityagenda. Investerings in nationale capaciteiten en in bondgenootschappelijk verband moeten een bijdrage leveren aan de collectieve verdediging tegen en afschrikking van kwaadwillende statelijke en niet-statelijke actoren in het cyberdomein. In Nederland gebeurt dit onder meer via de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Defensie Cyber Command en het Nationaal Cyber Security Centrum.

Met cyberaanvallen is het steeds beter mogelijk onze veiligheid en die van bondgenoten met minimale kosten en in relatieve anonimiteit aan te tasten. Behalve in cyberdiplomatie en internationale regulering van het cyberdomein (zie doel 4, hierboven) investeert het kabinet daarom in cyberinlichtingen en zowel defensieve als offensieve cybercapaciteiten ter bescherming tegen, in respons op en ter afschrikking van cyberaanvallen en spionage. Met deze capaciteiten wil Nederland cyberdreigingen vroegtijdig kunnen detecteren en neutraliseren, resoluut kunnen afweren en – in het uiterste geval – proportioneel kunnen vergelden. In dit verband is het van belang om cyberaanvallen zoveel mogelijk te attribueren. Zo kunnen de daders publiekelijk ter verantwoording worden geroepen.

Veiligheid in het cyberdomein is niet louter een zaak van technische weerbaarheid. Door de genoemde investeringen maakt Nederland zich weerbaar tegen de cyberdreigingen en kan het, indien nodig, optreden met alle overheidsinstrumenten.

**Doel 7: Terrorismebestrijding**

Veel vormen van terrorisme, zoals mondiaal jihadistisch terrorisme, zijn grensoverschrijdend. Nederland zet zich in om terrorisme zoveel mogelijk te voorkomen of te mitigeren. Waar dat niet lukt, moeten repressieve maatregelen worden genomen. De afgelopen jaren heeft Nederland nationaal, in Europees verband en internationaal

| 33 |

intensief geïnvesteerd om de terroristische dreiging te adresseren. Zo is de inlichtingen- en opsporingscapaciteit versterkt. Ook is de internationale informatie-uitwisseling geïntensiveerd door afspraken in EU-verband, de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals *Passenger Name Records* en de verbetering van de interoperabiliteit van EU-systemen. Tegelijkertijd is ingezet op capaciteitsopbouw in derde landen. Deze investering komt ook de Nederlandse veiligheid ten goede. Bijvoorbeeld door verbeterde detectie van reisbewegingen, bewaking van grenzen en het verbeteren van de luchtvaartveiligheid in de landen en probleemgebieden van waaruit regelmatig op Nederland wordt gevlogen. Nederland heeft door het delen van kennis, materieel en personeel op de nationale en internationale civiele aanpak op terrorismebestrijding een goede internationale positie verworven (zoals in de EU, VN, anti-ISIS Coalitie en het *Global Counterterrorism Forum* en de innovatieve manier van capaciteitsopbouw). Dit draagt zowel direct als indirect bij aan de bestrijding van terrorisme in Nederland en internationaal.

Voortdurende inzet is nodig om onze weerbaarheid op peil te houden. Terrorismen is een niet weg te denken factor in het nationale dreigingsbeeld.<sup>13</sup> Nederland richt zich internationaal onder andere op het bestrijden van vrijhavens voor terroristische organisaties, het droogleggen van terrorismefinanciering en het verstoren van transnationale samenwerkingsverbanden tussen criminele en terroristische netwerken (zie ook doel 10). Met het diplomatieke contraterrore-netwerk dat de afgelopen periode is opgebouwd, kan Nederland zich meer dan voorheen inzetten om landen te ondersteunen in een gebalanceerde aanpak van preventieve en repressieve maatregelen. Samenwerking met de private sector en maatschappelijke organisaties is daarbij cruciaal.

### Doel 8: Maatschappelijke weerbaarheid tegen buitenlandse inmenging

Er komt één gezamenlijke Nederlandse aanpak tegen ongewenste buitenlandse inmenging. Met de gezamenlijke Nederlandse aanpak worden de internationale, nationale en lokale aanpak op elkaar afgestemd. Het brede Nederlandse buitenland- en veiligheidsinstrumentarium wordt zo gericht ingezet om ongewenste buitenlandse inmenging te voorkomen en tegen te gaan.

De aanpak tegen ongewenste buitenlandse inmenging is gericht op een goede informatiepositie, het voeren van een dialoog met landen van zorg, het vergroten van de weerbaarheid in Nederland en gecoördineerd optreden wanneer zich incidenten voordoen. Een effectieve aanpak van ongewenste buitenlandse inmenging begint met het in kaart brengen van kwetsbaarheden en het bijeenbrengen en het gezamenlijk duiden van signalen van mogelijke inmengingsactiviteiten.

Nederland investeert daarbij ook in bilaterale samenwerking en in een EU-aanpak waar mogelijk. De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten doen onderzoek naar

13. Zie hiervoor o.a. het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) dat de NCTV periodiek publiceert.

## Definitie ongewenste buitenlandse inmenging

Ongewenste buitenlandse inmenging betreft doelbewuste, vaak stelselmatige en in vele gevallen heimelijke activiteiten van statelijke actoren (of actoren die aan statelijke actoren zijn te relateren) in Nederland of gericht op Nederlandse belangen. Deze kunnen het politieke en maatschappelijke systeem van Nederland ondergraven. Het bevorderen van de internationale rechtsorde.

statelijke actoren waar dreiging vanuit kan gaan voor de Nederlandse veiligheid en belangen. Dit onderzoek draagt bij aan inzicht in ongewenste buitenlandse inmenging.

Om op een passende manier op deze dreiging te kunnen anticiperen of reageren, is dit onderzoek naar de intenties en capaciteiten van statelijke actoren nodig. Daarnaast heeft Nederland diplomatieke instrumenten tot beschikking om landen aan te spreken op ongewenste inmenging. Dit varieert van het vroegtijdig signaleren en bespreekbaar maken via diplomatieke kanalen, tot het betreffende land publiekelijk aanspreken op inmengingsactiviteiten. Ook neemt Nederland doorlopend maatregelen die de weerbaarheid tegen ongewenste buitenlandse inmenging verhogen. Daarbij wordt ook ingezet op de bescherming van met name lokale politieke ambtsdragers. Tenslotte investeert Nederland in gerichte strategische communicatie om desinformatie actief te ontcrachten. Hier wordt ook ingezet op het vergroten van het bewustzijn binnen overheidsorganisaties en vitale sectoren middels voorlichting, trainingen en oefeningen.

### Doel 9: Borgen van de economische veiligheid

Het beschermen van onze economische veiligheid omvat alle economische activiteiten die aan de nationale veiligheid raken<sup>14</sup>. De Nederlandse economie is een open, internationaal georiënteerde economie. Daarom gaat het bij het beschermen van de economische veiligheid al gauw om een internationale dimensie. Bij economische veiligheid wordt gekeken naar het vrijhouden van handelsroutes, het tegengaan van cyberspionage en cyberdreigingen, het veiligstellen van de voorzieningszekerheid en het borgen van de nationale veiligheid in het kader van buitenlandse investeringen. Technologische ontwikkelingen en de mogelijke inzet van cybercapaciteiten maken dit onderwerp extra relevant. Voor het kabinet is de inzet op economische veiligheid en bescherming tegen cybersabotage en -spionage van groot belang. Onder andere in samenwerking met het bedrijfsleven. Hetzelfde geldt voor de verdediging van belangrijke digitale en fysieke verbindingen zoals internet-, elektriciteit-, en gasleidingen. Ook havens en energiecentrales worden steeds vaker bedreigd.

Energievoorzieningszekerheid is ook een aspect van economische veiligheid. Om de voorziening veilig te stellen, kan het nodig zijn om minder afhankelijk te worden van energieproducerende landen. Met mogelijk een destabiliserend effect voor die landen. Zo heeft de lage olieprijs als gevolg van schalieolie en -gaswinning een doorwerking in de stabiliteit van met name olieproducerende landen. Veranderende afhankelijkheid van olie als brandstof kan ook gevolgen hebben voor geopolitieke verhoudingen. De VS is bijvoorbeeld

een energiedominante staat geworden. Nieuwe innovaties in energiewinning in de toekomst kunnen de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verkleinen en daarmee tegemoetkomen aan problematiek rondom klimaatverandering. Daarnaast is energie (zowel elektriciteit als gas) van vitaal belang voor de continuïteit van onze samenleving. Een goede energietransitie kan ertoe bijdragen dat de risico's van eventuele (grootschalige) uitval worden vermindert. Voor Nederland en Europa betekent inzetten op een CO<sup>2</sup>-arme energievoorziening een verminderde afhankelijkheid van producenten van fossiele brandstoffen.

Ook ongewenste inmenging in en ongewenste overnames van vitale processen zoals telecom, nucleaire energie en havens door buitenlandse investeerders kunnen de nationale veiligheid en openbare orde schaden. Dit gebeurt als zij de continuïteit van vitale processen bedreigen, leiden tot strategische afhankelijkheid of de integriteit van (geheime) informatie aantasten. Daarom geeft het kabinet prioriteit aan de uitvoering van ex-ante effecten analyses. Deze beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn om de nationale veiligheid bij overnames in de sectoren met een vitaal proces te beschermen<sup>14</sup>. Het onderscheid tussen economie en politiek is de afgelopen jaren vervaagd: economische instrumenten worden vaker ingezet voor politieke beïnvloeding. Deze inzet betreft nadrukkelijk ook de vitale onderdelen van de Caribische gebiedsdelen, omdat zij vanwege hun geringe omvang relatief kwetsbaar zijn voor regionale instabiliteit, ongewenste buitenlandse overnames en handelsverstoringen.

| 36 |

Door de aantasting van de internationale rechtsorde komen ook de open en vrije internationale handelsstromen in het geding. Het veilig houden van aanvoerroutes te land, ter zee en in de lucht is een gedeeld belang van de internationale gemeenschap waarvoor het kabinet zich inzet. Het veilig houden betekent ook voorzien in toeleveringszekerheid. Dit betekent controle op vitale productie- of onderhoudscapaciteit en logistieke ketens. Nederland zet zich onder andere in voor internationale piraterijbestrijding en de bestrijding van andere vormen van georganiseerde misdaad. Ook het voorkomen van bewuste verstoringen van energie- en grondstoffenzekerheid is van belang en vraagt om actieve verdediging en een betere informatiepositie omtrent (geo)politieke en militair-strategische beïnvloeding van de voorzieningszekerheid. Voor wat betreft energievoorzieningszekerheid is voorkomen van afhankelijkheid van bepaalde landen een strategisch belang. In de toekomst kunnen spanningen in de Zuid-Chinese zee en andere belangrijke vaarroutes door conflicterende territoriale claims eveneens leiden tot ernstige belemmeringen voor de handel en voorzieningszekerheid. Vandaar dat het kabinet zich inzet voor het vreedzaam oplossen van maritieme disputen. Ook andere handelsontwikkelingen, zoals het in 2013 door China aangekondigde *Belt and Road* Initiative en de groeiende toegankelijkheid van het Noordpoolgebied, brengen naast economische kansen ook geopolitieke implicaties met zich mee. Het kabinet bereidt zich hierop voor.

14. Nationaal Veiligheidsprofiel 2016.

## Doel 10: Aanpakken grensoverschrijdende criminaliteit

Het internationale beleid van de Nederlandse politie en andere rechtshandavingsorganisaties is gericht op de aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit die vanuit andere landen Nederland bereikt. Internationale georganiseerde criminaliteit is in toenemende mate een bedreiging voor Nederland. De verwevenheid van interne en externe veiligheid heeft daarom ook invloed op het werkveld van de Nederlandse politie en andere rechtshandavingsorganisaties. Criminaliteit is fluïde, transnationaal en sterk grensoverschrijdend. Logistieke, sociale, culturele, financiële en digitale criminele connecties zijn verbonden met elkaar. Drugshandel, cybercrime, financieel economische criminaliteit, migratiecriminaliteit en terrorisme zijn grensoverschrijdende fenomenen (met name in Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika). Door de internationale verwevenheid kan criminaliteit wereldwijd de veiligheid van het Koninkrijk (in)direct beïnvloeden. Dit geldt onder andere voor internationale terroristische netwerken, georganiseerde misdaad en illegale handel en smokkel van mensen, goederen en drugs. Tevens kent de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit raakvlakken met het migratiebeleid en conflicthaarden in de regio's rond Europa. Voor de politie en andere rechtshandavingsorganisaties is het cruciaal om de relevante symptomen van conflicthaarden en bijhorende instabiliteit tijdig te herkennen. En om er snel op in te kunnen spelen.

Een van de hoekstenen van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit is de werkwijze "upstream disruption". De politie wacht hierbij niet meer totdat de criminaliteit in Nederland verschijnt maar tracht deze aan de voorkant optimaal tegen te werken. Hierbij is "upstream disruption" niet alleen geografisch van aard, maar bij uitstek in het cyberdomein aanwezig. Samenwerking tussen publieke en private partners is in dit kader van belang. De politie werkt daarnaast internationaal samen om informatie uit te wisselen en zet daartoe verschillende 'instrumenten' in. Bijvoorbeeld Liaison Officers, deelname aan missies, en EU initiatieven. Op deze manier ontstaat een coherente, integrale en multidisciplinaire samenwerking met ketenpartners in zowel binnen -als buitenland.

| 37 |

## 4.3 Versterken

Het versterken van ons veiligheidsfundament raakt zeer nauw aan de internationale rechtsorde. Deze staat onder druk en daarmee onze veiligheid en welvaart. Hetzelfde geldt voor het belang van de rechtstaat, die buiten Europa en op sommige plekken binnen Europa onder druk staat. Daarmee staat het fundament van onze veiligheid onder druk. Onderstaande doelen beogen dit te herstellen en zo het veiligheidsfundament van Nederland weer te versterken.

15. Kamerbrief Overnames van Bedrijven, 2017, Voortgangsbrief Economische Veiligheid 2017.

### Doel 11: Versterken van internationale rechtsorde

Het kabinet heeft een grondwettelijke taak om zich in te zetten voor de bevordering van de internationale rechtsorde. Het kabinet vraagt consequent aandacht voor en bepleit maatregelen tegen landen die de territoriale integriteit van anderen schenden. Bij voorkeur in VN-verband. In samenwerking met Europese en *like-minded* partners vraagt Nederland in VN-verband consequent aandacht voor initiatieven ter bevordering van de internationale rechtsorde, conflictpreventie en stabilisatie. Maar de huidige patstelling in de Veiligheidsraad staat effectief optreden van de internationale gemeenschap op het gebied van instabiliteit en onveiligheid dikwijls in de weg. Waar mogelijk helpt Nederland daarom om het multilaterale veiligheidsstelsel te bevorderen. Dit doet Nederland onder andere door de effectiviteit en legitimiteit van belangrijke multilaterale organisaties<sup>16</sup>, regionale organisaties<sup>17</sup> en internationale instellingen<sup>18</sup> te helpen versterken (zie ook doel 12). Ook zet het kabinet zich in voor het verbeteren van de effectiviteit van VN-missies. Nederland pleit in VN-verband onder andere voor duidelijke toegespitste missiemandaten, het verbeteren van de kwaliteit van troepen die worden ingezet in VN-missies en het instellen van rotatieschema's voor de continue beschikbaarheid van schaarse en hoogwaardige capaciteiten. Zo kunnen missies hun taken adequaat uitvoeren. Daarnaast maakt Nederland zich sterk voor gerichte sancties en implementatie hiervan in EU- en VN-verband om schendingen van de internationale rechtsorde te stoppen. In uiterste gevallen moeten aanvallen op de internationale rechtsorde, soevereiniteit van staten, en menselijke veiligheid militair worden afgeslagen. Voor militair optreden is een volkenrechtelijk mandaat onontbeerlijk.

Gezien de druk op de internationale rechtsorde en de instabiliteit in de regio's rond Europa is de verwachting dat de noodzaak van vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties toeneemt. Nederland blijft hierin investeren, mede omdat dit een vorm van *forward defense* is. Dit vergt specifieke militaire, civiele en diplomatieke capaciteiten die passen bij de toekomstige crisissituaties. De benodigde keuzes hieromtrent worden nader uitgewerkt in de Defensienota, de Internationale Politie strategie en het beleidskader civiele missies. De Nederlandse inzet in vredesmissies of crisisbeheersingsoperaties richt zich primair op de regio's rond Europa waarbij

geldt dat grote missiebijdragen direct of indirect bijdragen aan de Nederlandse veiligheid. Kleinere missiebijdragen zijn eveneens van belang, omdat ze bijvoorbeeld de Nederlandse strategische informatiepositie en invloed vergroten.

Dit kan in VN-, NAVO-, en EU-kader en in ad hoc coalities. Inzet van de krijgsmacht voor vredesmissies of crisisbeheersingsoperaties vergt altijd een integrale afweging. De consequenties voor gereedstelling en inzetbaarheid van eenheden worden gezien in samenhang met het beslag dat inzet in het kader van NAVO- en EU-taken op de krijgsmacht legt.

### Nederland in de VN Veiligheidsraad in 2018

De Nederlandse inzet is gericht op het vergroten van veiligheid van burgers wereldwijd. Dat doen we door ons te richten op zowel voorkomen als genezen. Dat betekent werken aan een Veiligheidsraad die eerder in actie komt, om grondoorzaken van conflict te adresseren. En een Veiligheidsraad die, in geval van bestaande conflicten, VN-vredesmissies uitstuurt die goed beslagen ten ijs komen en daadwerkelijk impact hebben op de grond. Tot slot een Veiligheidsraad die aandacht heeft voor gerechtigheid, want zonder gerechtigheid geen duurzame vrede.

Het herstellen van de veiligheid en stabiliteit in landen als Mali, Afghanistan en in het Midden-Oosten is in het veiligheidsbelang van Europa en Nederland en vergt een lange adem. Besluiten over de inzet van de krijgsmacht in het kader van artikel 100 van de Grondwet worden genomen op grond van een beoordeling van de politieke wenselijkheid. En van militaire haalbaarheid aan de hand van het Toetsingskader. Het past bij de ambitie van Nederland als betrouwbare partner om een evenredige bijdrage te leveren aan crisisbeheersing in de wereld. Mede met het oog op de voorziene actualisering van de Defensienota in 2020, de veiligheidsaanpak zoals gesteld in de GBVS en de conflictpreventiedoelstelling in de BHOS-nota zal het hiervoor beschikbare Budget Internationale Veiligheid (BIV) over twee jaar opnieuw worden beschouwd. De doelstelling van het kabinet is om elke twee jaar de omvang van het BIV binnen de bestaande budgettaire kaders te bezien in het kader van de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie.

Het helpen van andere landen om de eigen rechtstaat weerbaarder te maken tegen geweld, corruptie en ondermijning is belangrijk om de internationale rechtsorde te herstellen en te bevorderen. Daarmee worden ook belangrijke grondoorzaken voor irreguliere migratie aangepakt. Daarnaast moeten vredesmissies, maatschappelijke verzoeningsinitiatieven, economische wederopbouwprogramma's, en institutionele capaciteitsopbouw veel meer hand in hand gaan.

16. Zoals de VN-Veiligheidsraad, de EU, het Internationale Atoom Energie Agentschap (IAEA), de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), het Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty (CTBT) en het Non-Proliferatie Verdrag (NPV)

17. Zoals de OVSE en de Afrikaanse Unie.

18. Zoals de gerechtshoven in het Vredespaleis en het Internationaal Strafhof.

## Doel 12: Versterken internationale veiligheidssamenwerking

Internationale samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor onze veiligheid. Nederland kan vrijwel geen enkele dreiging eigenstandig het hoofd bieden. Mede vanwege de toegenomen koppeling tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Internationale samenwerking is daarom cruciaal voor onze veiligheid en Nederland blijft hierin investeren.

Behalve formele multilaterale organisaties zoals de VN, EU, NAVO, OVSE (zie ook doel 5 en doel 11) en internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, betreft dit informele multilaterale fora voor capaciteitsversterking (zoals het *Global Counterterrorism Forum* en de Anti ISIS-Coalitie) en niet-statelijke actoren zoals maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstututen. Daarnaast wordt steeds vaker samengewerkt in gelegenheidscoalities, afhankelijk van het onderwerp en het specifieke belang. Dit vloeit voort uit de eerder genoemde multi-orde wereld, met wisselende ideologische, geopolitieke en economische belangen. Dit type samenwerking steunt het kabinet omdat hierdoor de slagkracht, flexibiliteit en draagvlak voor internationale inzet wordt vergroot. Kortetermijnwinst door deelname aan gelegenheidscoalities mag echter niet ten koste gaan van het zorgvuldig opgebouwde multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde. Een zorgvuldige afweging van doel, belang en mandaat is geboden. Vooral met het oog op de langere termijn en de duurzaamheid.

Deze internationale samenwerking is ook nodig om in toenemende mate te komen tot een visie op wereldwijde veiligheid. Gelet op de grote uitdagingen op het gebied van demografie, economie, energie, grondstoffen, klimaat en technologie voor de hele wereld. Niet alleen problemen elders in de wereld kunnen hun doorwerking hebben voor de veiligheid in Nederland. Dat geldt evenzeer voor oplossingen. Nieuwe technologische ontwikkelingen bieden potentieel kansrijke oplossingen voor problemen elders in de wereld. Hierbij wordt onder meer gedacht aan verbetering van voedselvoorziening door *smart agro* en het goedkoper en toegankelijker maken van medische basisvoorzieningen met behulp van kunstmatige intelligentie. Aan dit soort oplossingen kan Nederland als kennisland direct een bijdrage leveren. Maar ook door dit hoog op de internationale agenda te zetten. Uiteindelijk kan een dergelijke aanpak van grondoorzaken resulteren in verminderde veiligheidsdreigingen voor Nederland.

## Doel 13: Robuuste en evenwichtige inzet van geïntegreerd grensbeheer en -controle

Veiligheid en het bevorderen van effectief grensmanagement zijn intrinsiek verbonden. In internationaal kader, onder andere in de EU, VN en OVSE, wordt de samenwerking tussen landen steeds nauwer. Zo onderstreept Nederland in VN-verband dat effectieve en veilige grenzen de sleutel vormen voor effectieve implementatie van antiterrorisme maatregelen, conform relevante VN Veiligheidsraad resoluties op dit terrein. Effectief en geïntegreerd grensbeheer is de eerste verdedigingslinie tegen terroristen die zich toegang tot ons

grondgebied willen verschaffen. Hetzelfde geldt voor illegale stromen van goederen over de grens. In EU-verband wordt gewerkt aan verbeterde informatie-uitwisseling via Europese systemen zoals het Schengen Informatiesysteem en Europol, en tussen de politie, justitie, immigratiediensten en grenswachters van de lidstaten.

Nederland committeert zich aan een goede balans tussen het handhaven van veiligheid aan de ene kant, en het bevorderen van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en handel aan de andere kant. De samenhang en vormgeving van onze Nederlandse en Europese grenzen wordt robuust en geïntegreerd doorontwikkeld. In Europees verband is gewerkt aan stappen om in- en uitreizen van Europese en andere burgers systematisch beter te volgen. Zoals het *Entry/Exit System* (EES) en het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS). Ook bij het visumbeleid en bij visumverstrekking wordt innovatief ingezet op het borgen van veiligheidsbelangen. Nederland zet daarbij steeds actief in op veiligheidsaspecten, zodat terugkeerders en andere potentiële dreigingen tegen de Europese en Nederlandse veiligheid en inbreuk op de Nederlandse rechtstaat, tijdig gesignaleerd kunnen worden. En dat inreis van ongewenste personen actief wordt voorkomen.

Om migratie beter beheersbaar te maken, zet het kabinet in op een geïntegreerd grensbeheerbeleid, bestaande uit drie onderdelen:

- Ten eerste omvat dit beleid samenwerking met een aantal landen in Noord-Afrika om grensbewaking in die landen te verbeteren. Hierbij is aandacht voor de bescherming van mensenrechten en de bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Meer Europese en versterkte samenwerking met en tussen derde landen kan bijdragen aan verbeterde grensbewaking in de regio.
- Ten tweede gaat het om effectieve grenscontroles en maatregelen op eigen grondgebied. Daarvoor is geïnvesteerd in de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Deze extra capaciteit is primair bedoeld voor versterking van de Nederlandse buitengrenzen op de lucht- en zeehavens. Tegelijkertijd stelt dit de KMar in staat om via Frontex of in de vorm van multidisciplinaire teams bij te dragen aan effectief beheer van de buitengrenzen in Europa.
- Ten derde wordt de komende jaren met behulp van Europese middelen geïnvesteerd in de verdere digitalisering van het grensbeheer. Hiermee worden grenscontroles versterkt, de interne veiligheid verbeterd en de mobiliteit van bonafide reizigers bevorderd.

# 5. Implementatie

Voor de implementatie van de GBVS worden geen aparte overleg- of besluitvormingsstructuren in het leven geroepen. Uitwerking van de strategische inzet binnen de drie pijlers (Voorkomen, Verdedigen en Versterken) en de dertien daarin geïdentificeerde doelen komt terug in interdepartementale beleids- en operationele plannen. Voor wat betreft de internationale inzet op veiligheidsgebied worden die in nauwe samenhang met deze strategie geïmplementeerd. Implementatie van de strategie vindt daarmee plaats binnen de bestaande beleidskaders van de betrokken overheidsorganisaties. Over de voortgang van de GBVS zal tweejaarlijks worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult een coördinerende rol. Hierbij wordt rekening gehouden met eventueel veranderende mondiale trends en dreigingen en (daarmee) veranderende strategische doelen.

- Verslag online publieksconsultatie
- Rapport uitkomsten flitspeiling

# Bijlages

## Verslag online consultaties

Internationale ontwikkelingen elders in de wereld beïnvloeden onze veiligheid steeds meer. Het kabinet heeft daarom in het regeerakkoord besloten een Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie op te stellen. De strategie zal erop gericht zijn dreigingen voor de veiligheid in Nederland zoals terrorisme, cyberdreigingen of oorlogen in de nabijheid van Europa het hoofd te bieden. Streven is de strategie in het voorjaar van 2018 aan het parlement aan te bieden.

Veiligheid en (internationaal) veiligheidsbeleid raken iedereen. Om te zorgen dat dit belangrijke onderwerp vanuit diverse invalshoeken wordt belicht vond daarom tussen 6 december 2017 en 8 januari 2018 een internetconsultatie plaats over de opzet voor de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS). Via [www.internetconsultatie.nl/gbvs](http://www.internetconsultatie.nl/gbvs) kwamen in totaal 47 reacties van 18 verschillende respondenten op de consultatie. Onder de respondenten zijn individuele burgers, vertegenwoordigers van commerciële partijen, NGO en vakbonden en onderzoekers. Hieronder is per vraag een samenvatting opgenomen van de reacties.

### Razendsnelle ontwikkelingen: een veranderd dreigingsbeeld

De eerste vraag van de consultatie<sup>1</sup> ging in op internationale trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op Nederland en onze veiligheid. Vrijwel alle respondenten onderschreven de beschreven trends, waarbij werd opgemerkt door een enkele respondent dat deze trends ook kansen bieden:

- Verdere verschuiving naar een multipolaire wereld en ogenschijnlijke afbrokkeling van de internationale rechtsorde;
- Nieuwe bedreigingen voor onze *national, human and flow security* door hybride conflictvoering;
- Voortdurende van asymmetrische dreigingen en verdere opkomst van niet-staatelijke actoren;
- Druk van onderliggende structurele en lange termijn ontwikkelingen op onze veiligheid, zoals klimaatverandering, bevolkingsgroei, migratie en de (perceptie van) sociaaleconomische en politieke uitsluiting;
- Ongekend snelle technologische ontwikkelingen en vergaande digitalisering.

Veel respondenten deelden het uitgangspunt van de strategie dat het dreigingsbeeld is veranderd en dat onveiligheid is toegenomen. Sommige respondenten specificeerden dat de perceptie van onveiligheid is toegenomen. Eén respondent voegde hieraan toe dat hier zorgvuldig mee om gegaan moet worden: "de risicowaarneming van mensen is belangrijk omdat het de sociale cohesie kan aantasten, maar dit betekent niet dat de perceptie altijd juist is." Een andere respondent plaatste de kanttekening bij de trends dat "het benaderen van migratie vanuit een veiligheidsoogpunt zorgelijk [is] omdat het geen recht doet aan migratie als sociaaleconomisch fenomeen en het de oorzaken van migratie niet erkent."

Voorts werd aandacht gevraagd voor ontwikkelingen op het gebied van cyber, de mogelijkheden van ongekend snelle informatiedeling en -manipulatie, de gevolgen van verdere robotisering, een toename van geweld tegen vrouwen, de blijvende *movement of people*, grotere verwevenheid tussen binnen- en buitenland en druk op de fundamenten van de wereldorde die na het einde van de Tweede Wereldoorlog is ontstaan – zoals vrijhandel, het liberale discours en internationaal recht. Tot besluit noemden meerdere respondenten het belang van *human security* en de noodzaak grondoorzaken van onveiligheid te adresseren via inzet op het beleidsterrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

### Een strategie met focus

De respondenten kregen vervolgens de vraag<sup>2</sup> zich uit te spreken over de voorgestelde strategische inzet op de gebieden van voorkomen, verdedigen en versterken. Veel respondenten konden zich

---

<sup>1</sup> Deelt u de notie dat onveiligheid is toegenomen en dat de overheid zich internationaal moet inzetten voor een veilig Nederland? En hoe beoordeelt u de elementen die worden gesignaleerd onder het kopje 'Belangrijke Trends'? Zijn er trends die u mist in dit rijtje of genoemde elementen waar u het niet mee eens bent? Graag uw reactie beargumenteren.



vinden in de voorgestelde inzet en onderschreven het belang van focus in de strategie. Een respondent bepleitte daarbij de noodzaak om deze inzet te communiceren naar de Nederlandse bevolking. Een andere respondent onderstreepte dat een scherpere focus mogelijk is door mee te nemen "wat de impact is van specifiek Nederlandse aandacht [of inzet] als aanvulling op de rol van andere, internationale actoren".

De respondenten opperden verder een reeks van mogelijke terreinen waar Nederland een bijdrage kan leveren. Voorstellen varieerden van hervormingen in de nationale veiligheidsinfrastructuur (o.a. meer interdepartementale informatiedeling, vermindering van het aantal veiligheidsregio's en versterking van de strafrechtketen) en meer nadruk op (digitale) bescherming van vitale infrastructuur, tot aan nauwere samenwerking met het (Nederlandse) bedrijfsleven en het belang van een moderne krijgsmacht met voldoende voortzettingsvermogen. In dit kader zette een respondent ook het belang uiteen van het borgen van strategische (industriële) zelfstandigheid. Ook werd het idee geopperd voor het oprichten van een instelling die Nederlanders en Nederlandse entiteiten in het buitenland kan voorzien van veiligheidsadvies naar het model van de Amerikaanse *Overseas Security Advisory Council*.

Overige thema's die genoemd werden zijn: preventieve inzet op basis van *early warning* indicatoren, noodzaak te investeren in *situational awareness*, aansluiten bij bestaande inzet van de internationale gemeenschap of lokale actoren, vergroten van transparantie binnen de EU, bredere inzet op non-proliferatie van (conventionele) wapens, toegang tot schoon (drink-)water, *good governance*, *science diplomacy* ("idee om landen gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek te laten doen ten einde gedeelde problemen op te lossen") en een Nationale Veiligheidsdenktank met onderzoekers, beleidsambtenaren en professionals zoals douanebeambten, politieagenten of gevangenisbewaarders.

### **Overige aandachtspunten**

Respondenten kregen tot slot de gelegenheid bij de derde vraag<sup>3</sup> zich uit te spreken over onderstaande aandachtspunten voor de strategie:

- De nadruk op preventie is in lijn met de prioriteiten van de SG VN (o.a. *sustaining peace-agenda*), Nederlandse prioriteiten in de VN Veiligheidsraad, de *EU Global Strategy* en ontwikkelingen binnen het NAVO-bondgenootschap.
- Investerings in onze veiligheid vragen, naast versterking van de krijgsmacht, ook versterking van de diplomatieke slagkracht en ontwikkelingsinstrumenten.
- Meer anticiperend en preventief veiligheidsbeleid met focus op grondoorzaken van onveiligheid en adaptief vermogen t.a.v. lange termijn trends. Symptoombestrijding vergt simpelweg te veel capaciteit. Preventie is daarom ook een efficiency maatregel.
- Veranderde zelfverdedigingsopgaven, zoals buitenlandse ondermijning, cyberdreigingen, terrorisme en hybride conflictvoering, vergen modern veiligheidsbeleid en nieuwe capaciteiten. Dit in aanvulling op meer klassieke militaire verdedigingscapaciteit in NAVO-verband.
- Investeren in de randvoorwaarden voor onze veiligheid, zoals herstel van de internationale rechtsorde, vragen om gerichte inzet in vredesmissies, sterkere diplomatieke betrokkenheid, een gereede en snel inzetbare krijgsmacht, een *top-of-the-bill* informatiepositie, en nauwere integratie tussen veiligheids-, ontwikkelings-, mensenrechten-, en handelsbeleid.
- Toenemende Europese veiligheids- en defensiesamenwerking zal de komende jaren zowel in EU- als NAVO-verband veel aandacht krijgen.

Veel respondenten konden zich in deze aandachtspunten vinden, alhoewel zij soms een andere volgorde voorstelden. Ten aanzien van preventie vroeg een respondent aandacht voor veranderingen in de positie van vrouwen als *early warning* indicator. Een andere respondent benadrukte het belang

---

<sup>2</sup> Om focus te bewaren in de strategie is het wenselijk het aantal elementen onder het kopje 'Strategische dreigingsanalyse en inzet' beperkt te houden. Welke van de voorgestelde elementen wilt u achterwege laten, welke onderdelen wilt u sowieso behouden, en welke moeten juist toegevoegd worden? Graag uw suggesties beargumenteren.

<sup>3</sup> Hoe beoordeelt u de elementen onder het kopje 'Enkele aandachtspunten'? Vindt u een element in het bijzonder belangrijk? Mist u een aandachtspunt? Vindt u een onderdeel juist geen aandachtspunt?

van realisme in de mogelijkheden van preventief beleid. Ook werd de noodzaak onderstreept van *techwatching* als onderdeel van anticiperend veiligheidsbeleid: "de steeds snellere ontwikkelingen en proliferatie van technologie vergt extra aandacht. Dit heeft niet alleen effecten op veiligheid ook op geopolitieke en economische verschuivingen, denk aan 3D-printing en robotica in de industrie." Meermaals werd verder stilgestaan bij de spanning die soms bestaat tussen inzet ten behoeve van resultaten op de korte of lange termijn.

Verschillende respondenten opperden omtrent investeringen in onze veiligheid om inderdaad de diplomatieke slagkracht te vergroten, onder andere door het aantal defensie attachés uit te breiden binnen het postennetwerk, en om nauwer samen te werken met private partijen: "het veilig maken en houden van Nederland is een taak voor de overheid, de bedrijven en de burgers!"

Op het gebied van Europese samenwerking pleitte een respondent voor inzet op Europese eensgezindheid (en niet alleen samenwerking). Een andere respondent benadrukte daarbij dat de keuze voor samenwerking niet door efficiëntie gedreven moet worden, maar een positieve keuze moet zijn. Vroegtijdige harmonisering op het gebied van defensie en veiligheid met gelijkgestemde landen kan hierbij ook een rol spelen. Tot slot werd geopperd om meer samen te werken op het gebied van terrorismebestrijding.

### **Hoe nu verder**

De uitkomsten van de online consultaties zijn grotendeels ondersteunend aan de gekozen opzet voor de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie. De gesignaleerde trends en aangedragen voorstellen worden waar mogelijk verwerkt in de uiteindelijke strategie, bijvoorbeeld waar het gaat om technologische ontwikkelingen en de economische en politieke gevolgen daarvan. Ook kan (geanonimiseerde) input worden gebruikt voor communicatiedoelstellingen.

Niet alle input zal zijn weg vinden naar het eindproduct: beleidsvoorstellen op detailniveau lenen zich immers niet voor een meerjarige strategie. Tevens is focus – zoals breed omarmd door de respondenten – van groot belang voor een bruikbare strategie. Zoals gezegd is het streven van het kabinet de strategie dit voorjaar af te ronden en aan het parlement aan te bieden.



# Flitspeiling ministerie van Buitenlandse Zaken

Rapportage flitspeiling ministerie van Buitenlandse Zaken | 4 oktober 2017



Ministerie van Buitenlandse Zaken



**SAMR**  
SMARTAGENT  
MARKETRESPONSE

# Inhoudsopgave

Voorwoord

Management summary

Resultaten

Bijlagen

Onderzoeksverantwoording

Annemarijn Koedam  
Consultant SAMR

033 330 3253

[Annemarijn.koedam@samr.nl](mailto:Annemarijn.koedam@samr.nl)

# Voorwoord

In opdracht van het **ministerie van Buitenlandse Zaken** heeft SAMR een onderzoek uitgevoerd omtrent de maatregelen die de Nederlandse overheid treft in het buitenland om de veiligheid in Nederland te vergroten. Het veldwerk heeft gelopen van 29 september tot en met 2 oktober. In dit rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

Na dit voorwoord volgt een samenvatting. Hierna worden de onderzoeksresultaten weergegeven in grafieken. Als bijlage is de onderzoekstechnische verantwoording opgenomen. Separaat aan dit rapport is een tabellen set opgeleverd.

Leusden, 4 oktober 2017

SAMR – Marktvinders

Annemarijn Koedam

# Management Summary

# Belangrijkste conclusies op basis van dit onderzoek:

Meerderheid ziet verband tussen (on)veiligheid binnen/buiten NL

73% is het eens met de stelling dat onveiligheid buiten Nederland effect heeft op de veiligheid binnen Nederland. Slechts 8 procent is het hier niet mee eens.

44% maakt zich in meer of mindere mate zorgen over de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de veiligheid in Nederland.

Terrorisme het belangrijkste punt van zorg

Zowel spontaan als geholpen wordt terrorisme het vaakst genoemd als de ontwikkeling waar men zich het meeste zorgen om maakt. Spontaan wordt dit door 33% van de respondenten genoemd, geholpen is dit 61%.

Wisselend beeld religieus extremisme

Spontaan wordt in 11% van de gevallen terrorisme gerelateerd aan een religie. Veelal wordt terrorisme in de algemene zin van het woord genoemd (33%).

Bij de geholpen vraag wordt religieus extremisme door 44% van de respondenten genoemd als punt van zorg. Terrorisme in algemene zin wordt door 61% geselecteerd.

Spontaan zijn internationale conflicten punt van zorg

Spontaan worden veelal een opmerking gemaakt over de spanningen rondom Noord-Korea, Rusland of president Trump in de Verenigde Staten. Ten tijde van dit onderzoek was de spanning tussen Noord-Korea en de VS veel in het nieuws.

In de lijst met geholpen antwoorden zien we dat massavernietigingswapens flink meer genoemd worden ten opzichte van de spontane antwoorden. De nieuwsberichten rondom Noord-Korea en de VS zijn veelal gerelateerd aan kernwapens. Dit kan er voor zorgen dat spontaan enkel de spanning tussen de landen genoemd wordt, maar bij de geholpen vragen de aard van de spanning meer genoemd wordt.

## Belangrijkste conclusies op basis van dit onderzoek:

Vredesmissies  
meest genoemde  
voorbeeld

Vredesmissies worden het meest spontaan genoemd als voorbeeld van maatregelen van de Nederlandse overheid in het buitenland. Hier valt onder andere het uitzenden van militairen onder, als ook missies naar landen als Irak, Afghanistan of Mali. Ten tijde van dit onderzoek was de missie in Mali veel in het nieuws, vanwege een rapport over de dood van enkele militairen.

Betere  
samenwerking  
binnen Europa  
om bedreigingen  
tegen te gaan is  
de belangrijkste  
maatregel

Voor vrijwel alle maatregelen geldt dat deze als zeer of enigszins belangrijk worden gezien. Een betere samenwerking binnen Europa om bedreigingen tegen te gaan wordt door vrijwel alle respondenten als (zeer) belangrijk gezien, net als het voorkomen dat massavernietigingswapens in handen van terreurgroepen komen. Deze twee maatregelen eindigen ook gemiddeld gezien het hoogst in de ranking van respondenten. De wederopbouw van gebieden rondom Europa en de economische veiligheid van Nederland garanderen worden gemiddeld het vaakst onderaan de ranking geplaatst, maar worden door een meerderheid van de respondenten toch gezien als zeer of enigszins belangrijk.

Relatief weinig  
vertrouwen in  
de maatregelen

Voor alle maatregelen geldt dat tussen de 11% en 26% veel vertrouwen heeft in het vermogen van de maatregel om het onderliggende probleem op te lossen. De meerderheid heeft er enigszins vertrouwen in. Een betere samenwerking binnen Europa om bedreigingen tegen te gaan wordt gemiddeld genomen het hoogst in de ranking van respondenten geplaatst. Ruim een derde van de doelgroep heeft weinig vertrouwen in de maatregelen om pogingen uit het buitenland tegen te gaan om de Nederlandse samenleving te ondermijnen, de irreguliere economische migratie tegen te gaan, het bestaande arsenaal aan kernwapens te verminderen en voor de wederopbouw van gebieden rondom Europa.



## Belangrijkste conclusies op basis van dit onderzoek:

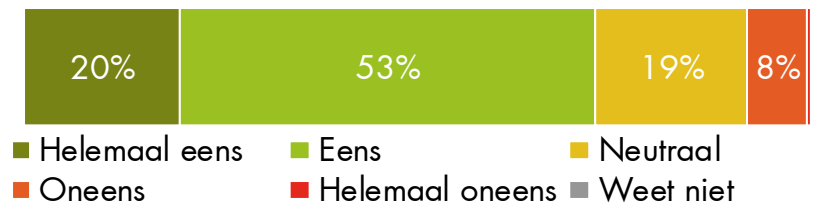
Sterke relatie  
tussen stromen  
vluchtelingen en  
onveiligheid in de

74% van de doelgroep ziet een (hele) sterke relatie tussen vluchtelingenstromen en onveiligheid in de wereld. Hetzelfde geldt voor extreme armoede en ongelijkheid in een land (76%). Een relatief kleiner verband wordt gelegd tussen klimaatverandering en onveiligheid in de wereld (45%).

# Resultaten

# Bijna drie kwart van de doelgroep is het eens met de stelling dat onveiligheid buiten Nederland effect heeft op de veiligheid in Nederland

Onveiligheid buiten Nederland heeft een direct effect op de veiligheid in Nederland.



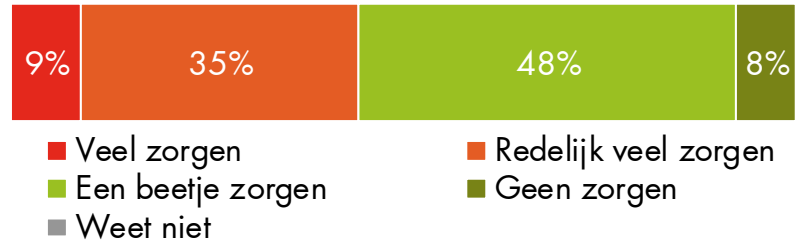
Vraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

Onveiligheid **buiten** Nederland heeft een **direct** effect op de veiligheid **in** Nederland.

(n=1.012)

# Iets minder dan de helft van de doelgroep maakt zich zorgen over buitenlandse ontwikkelingen in relatie tot de veiligheid in Nederland

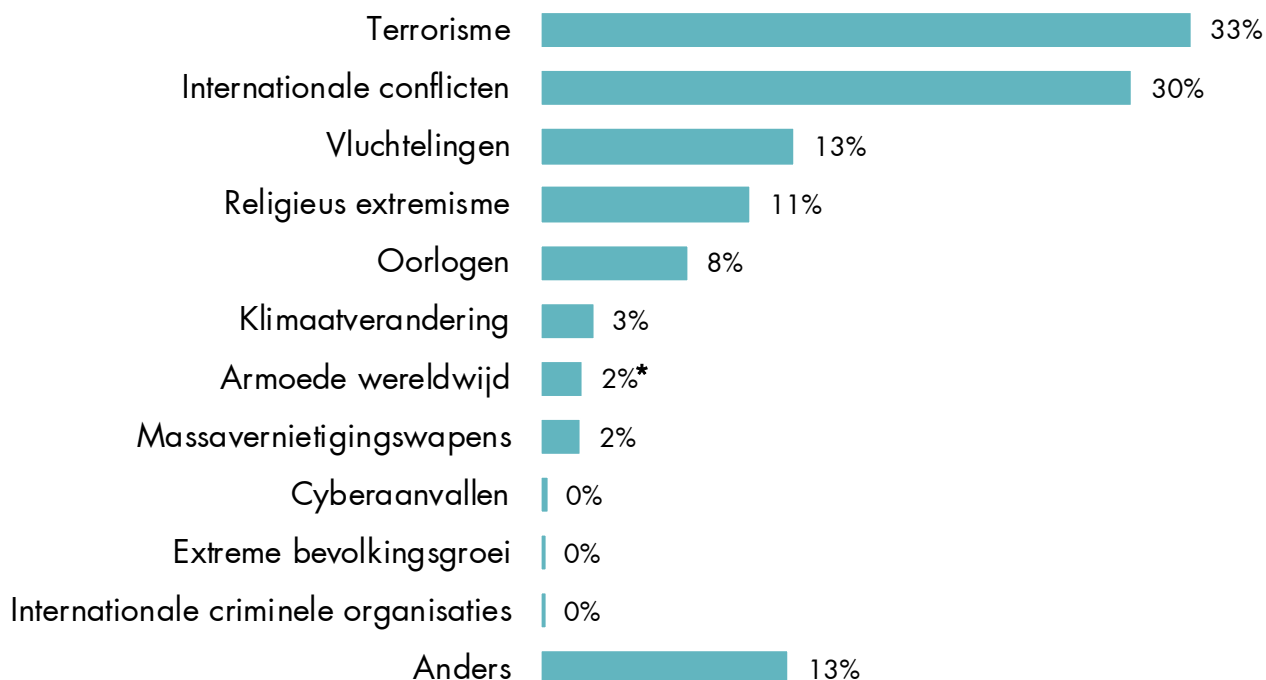
In hoeverre maakt u zich zorgen over de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de veiligheid in Nederland?



Vraag: In hoeverre maakt u zich zorgen over de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de veiligheid in Nederland?

(n=1.012)

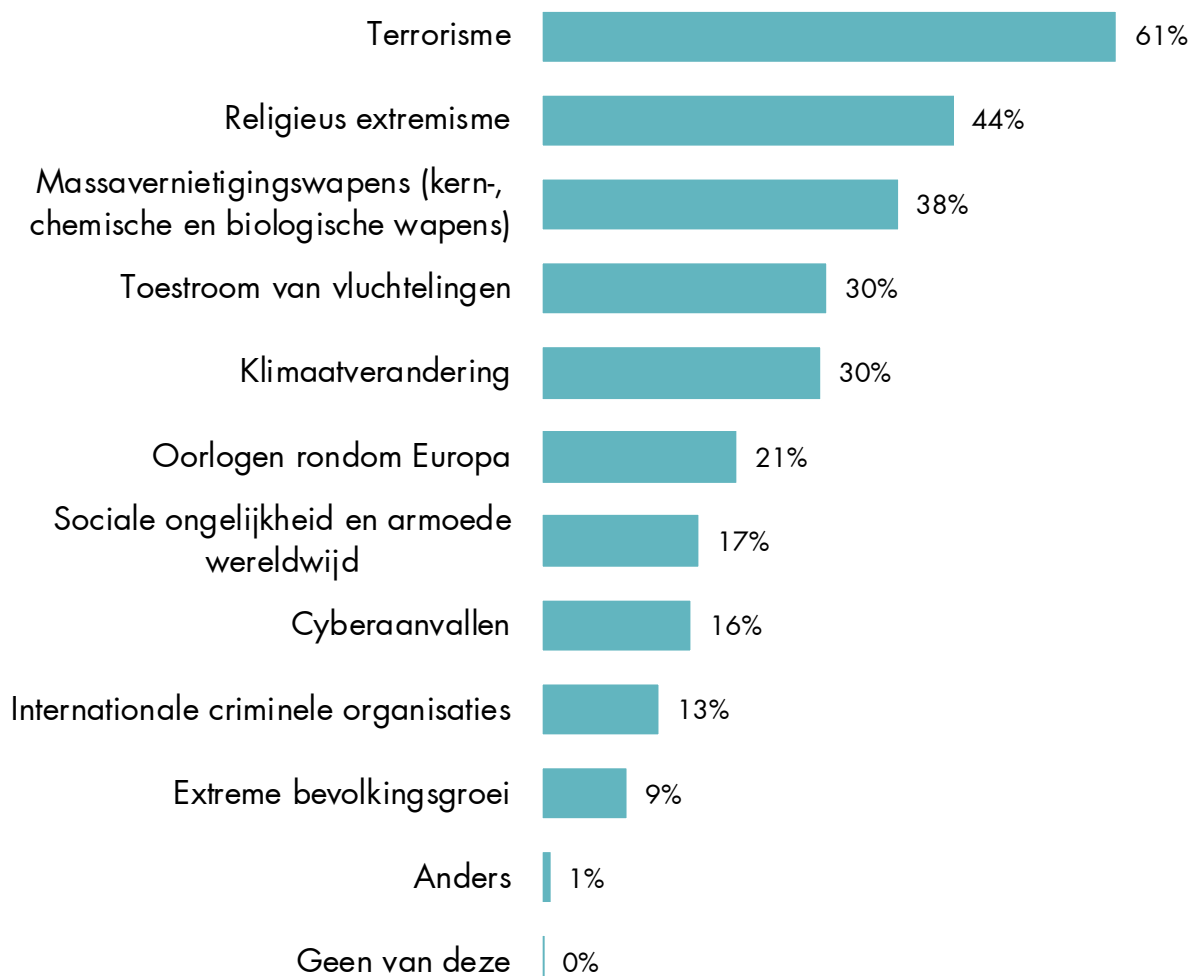
## Terrorisme en internationale conflicten zijn veruit de ontwikkelingen waar de doelgroep zich het meeste zorgen over maakt (spontaan)



**Note:** 17% heeft 'Weet niet' aangeklikt, en daarmee spontaan geen antwoord genoemd.

Vraag: Over welke ontwikkeling(en) in het buitenland maakt u zich het meeste zorgen?  
(maakt zich (een beetje) zorgen over de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de veiligheid in Nederland; n=933)

# Ook geholpen is terrorisme het belangrijkste zorgpunt. Religieus extremisme en massavernietigingswapens worden nu een stuk vaker genoemd



**Note:** in de open toelichting wordt regelmatig verwezen naar Noord-Korea. Dit antwoord is nu gecategoriseerd bij internationale conflicten. Hierbij worden massavernietigingswapens niet specifiek genoemd, maar gezien de recente nieuwsberichten zal dit in sommige gevallen wel aan elkaar verbonden zijn. Dit kan het grote verschil wat betreft massavernietigingswapens verklaren tussen de open en geholpen vraag.

Vraag: Geef hieronder aan over welke ontwikkelingen u zich het meeste zorgen maakt? Selecteer er maximaal 3

(n=1.012)

Als voorbeeld noemt men met name vredesmissies, gevolgd door internationale samenwerkingen met bijvoorbeeld de VN en NAVO



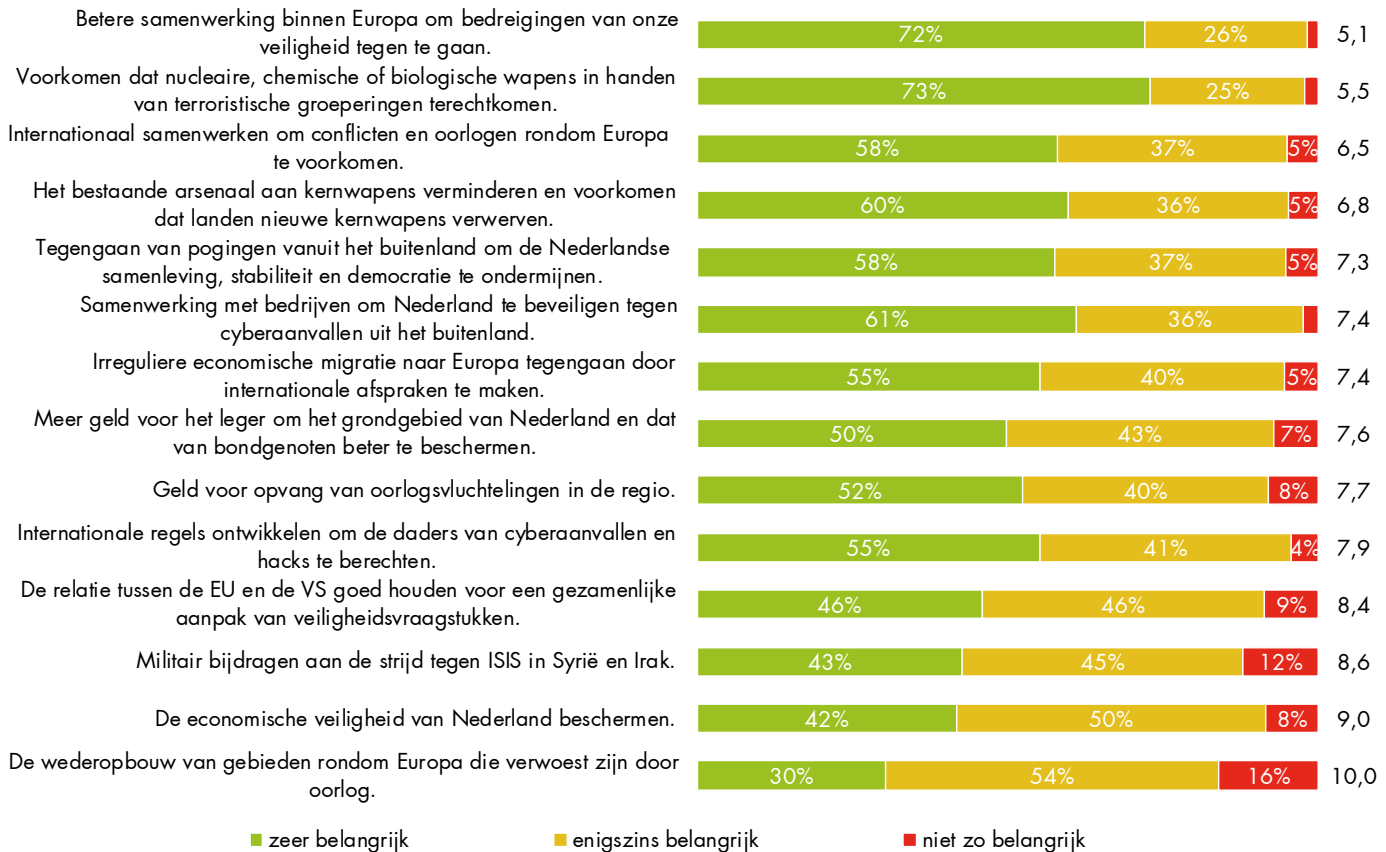
**Note:** ten tijde van dit onderzoek was de missie in Mali veel in het nieuws, door een rapport over de dood van enkele militairen. Dit zorgt waarschijnlijk voor een verhoogde spontane bekendheid.

\*: Dit is het percentage mensen wat bewust een antwoord heeft getypt over dat zij geen voorbeelden kunnen noemen. 56% van de respondenten heeft de optie 'Weet niet' aangeklikt.

Vraag: De Nederlandse overheid is **buiten** Nederland actief om de veiligheid **in** Nederland voor Nederlanders te vergroten. Welke voorbeelden hiervan kunt u noemen?

(n=1.012)

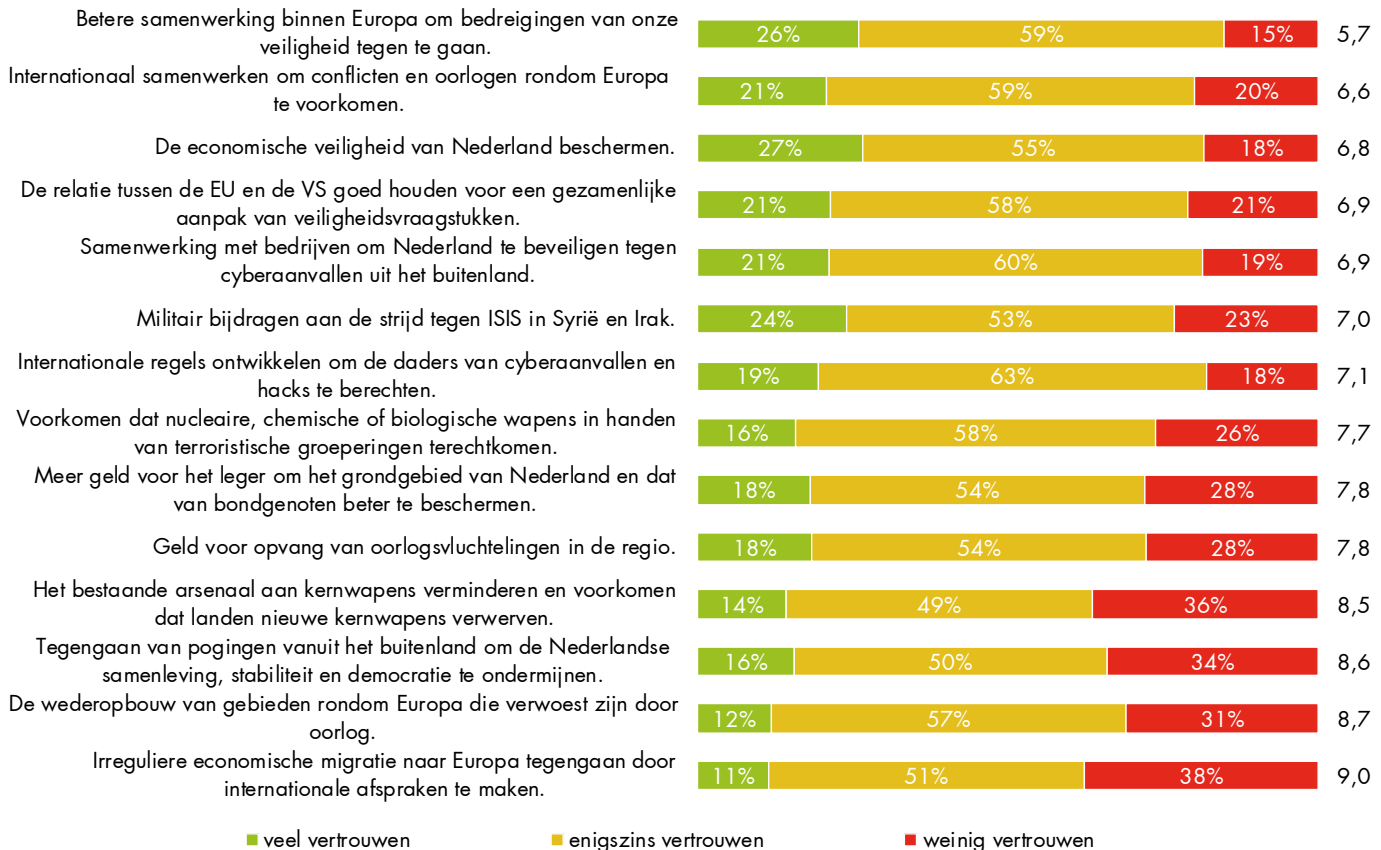
# Een betere samenwerking binnen Europa en het voorkomen dat massavernietigingswapens in handen komen van terreurgroepen worden het belangrijkste gevonden.



Vraag: Bij deze vraag krijgt u 14 maatregelen voorgelegd die de regering neemt **buiten** Nederland om de veiligheid **in** Nederland te vergroten. Geef per stelling aan in hoeverre u dit belangrijk vindt. (n=485).



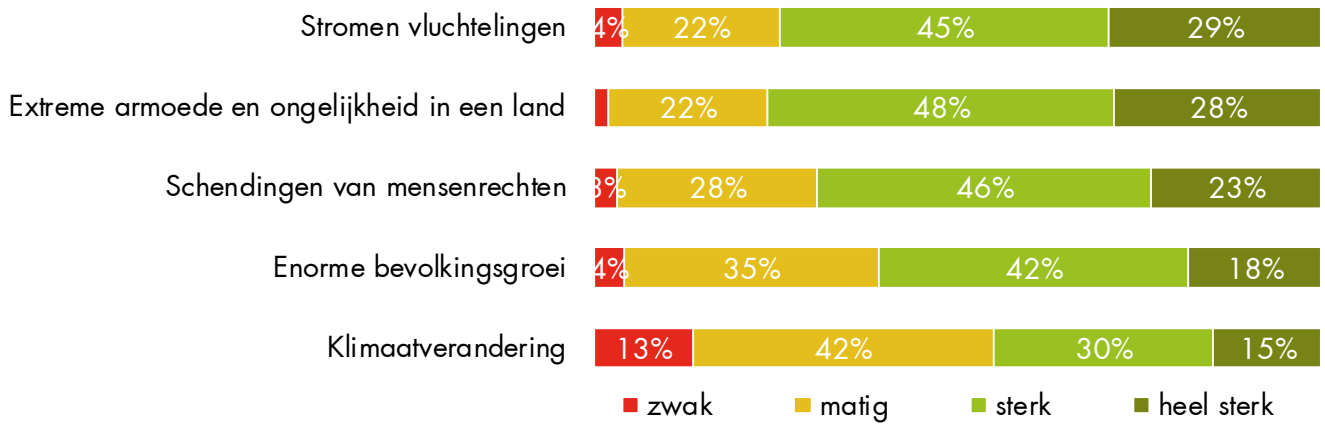
Men heeft echter een stuk minder vertrouwen in de maatregelen. In de irreguliere economische migratie tegengaan heeft men het minst vertrouwen; deze maatregel komt gemiddeld op de laatste plaats.



Vraag: Bij deze vraag krijgt u 14 maatregelen voorgelegd die de regering neemt **buiten** Nederland om de veiligheid **in** Nederland te vergroten. Geef per stelling aan in hoeverre u vertrouwen heeft u dat deze maatregelen het onderliggende probleem kunnen aanpakken.

(n=527)

Het merendeel ziet een (hele) sterke relatie met de oorzaken en onveiligheid in de wereld. Met klimaatverandering zien relatief gezien de minste mensen een verband.



Vraag: Hieronder staan enkele oorzaken die tot conflicten tussen en/of binnen landen kunnen leiden, met als gevolg onveiligheid in de wereld. Graag vragen wij u per oorzaak aan te geven in hoeverre u denkt dat deze oorzaak een sterke relatie heeft met de onveiligheid in de wereld.

(n=1.012)

# Bijlagen

# Onderzoek in vogelvlucht

METHODE                    Kwantitatief online onderzoek  
Aankondiging en reminder online

---

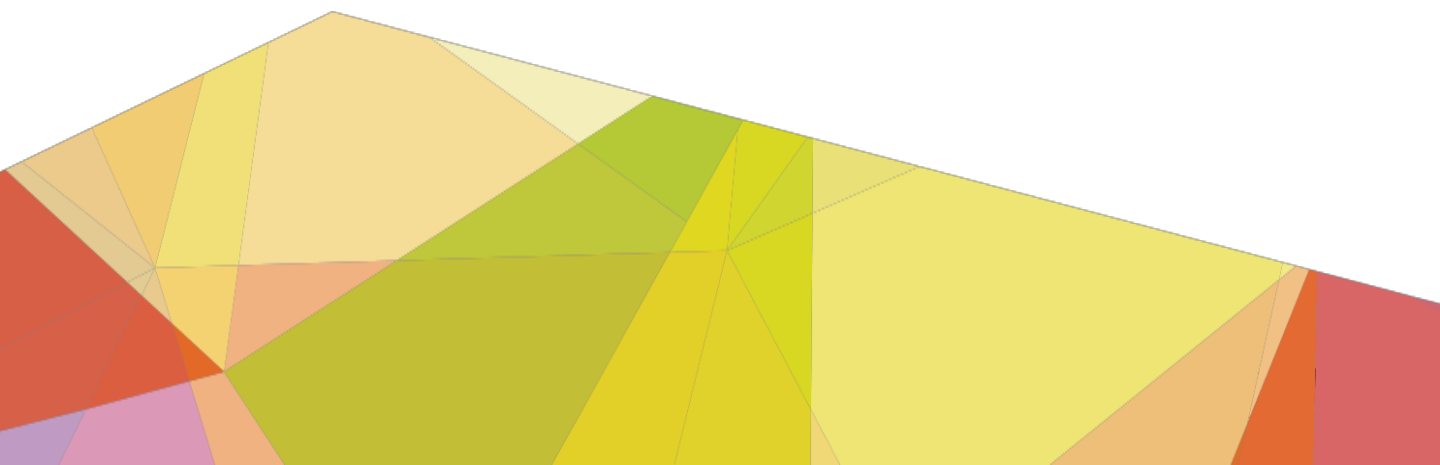
DOELGROEP                Doelgroep: Nederlanders, 18+, geïnteresseerd in de buitenlandse politiek

---

RESPONS                    In de totaal zijn 1.851 respondenten begonnen aan het onderzoek, netto hebben 1.029 respondenten deelgenomen. Van alle respondenten die het onderzoek niet hebben afgemaakt is 38% uitgevallen op de screening. In totaal zijn 17 respondenten verwijderd na aanleiding van kwaliteitscontroles. Dat maakt dat het totaal aantal respondenten voor deze rapportage uitkomt op n=1.012

---

VELDWERK                    Het veldwerk heeft plaatsgevonden 29 september t/m 2 oktober 2017.  
De gemiddelde invultijd van de vragenlijst bedroeg 7 minuten.





**SAMR**

**Marktonderzoek wordt marktvinden**

Met marktonderzoek is niets mis. En ook niet met data. Sterker nog: wij gebruiken beide. Maar alléén onderzoek levert geen inzicht in welke kansen er in de sterk veranderende markt liggen. Om daar achter te komen moet je verder gaan. Voorbij het onderzoek. Voorbij de data-analyse. Let wel, die gooien we niet weg. We gaan ze anders gebruiken. En vooral, aanvullen.

Dus vaarwel marktonderzoek.  
**Marktvinden is wat wij doen!**