Beleidsbrief Internationale Veiligheid – Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving

1. Inleiding

Veiligheid is niet vanzelfsprekend, concludeerde het kabinet in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) "Veilige wereld, veilig Nederland". In de anderhalf jaar sinds het verschijnen van de IVS op 21 juni 2013 is onze internationale veiligheidsomgeving veranderd. De trend richting destabilisatie aan de zuidflanken van Europa heeft zich voortgezet. Bovendien hebben ingrijpende ontwikkelingen plaatsgevonden aan de oostgrenzen van de Europese Unie en het NAVO-bondgenootschap. De ring van instabiliteit rond Europa is groter geworden door de ontwrichtende inmenging van Rusland in buurland Oekraïne. En in die ring is de situatie verder gedestabiliseerd, met de toename van conflicten en onrust in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara- en West-Afrika. Vooral in Syrië, Irak en Libië is de situatie snel slechter geworden. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor onze eigen veiligheid en onze welvaart en vragen om een geactualiseerde analyse van de internationale veiligheidsomgeving in aanvulling op de IVS.

De annexatie van de Krim door Rusland en het gewapend conflict in oost-Oekraïne hebben Europa en de NAVO hardhandig gewezen op het feit dat respect voor territoriale integriteit en soevereiniteit in Europa, bijna veertig jaar na de ondertekening van de slotverklaring van Helsinki, geen gegeven is. Nederland zelf is in deze crisis meegezogen. Ons land werd in het hart geraakt met het neerstorten van vlucht MH17, waarbij 298 onschuldige slachtoffers vielen, onder wie 196 Nederlanders. Wat een buitenlands conflict leek, kwam ineens heel dichtbij.

De snelle opmars van ISIS in Irak en Syrië heeft niet alleen ingrijpende gevolgen voor de regio zelf, die door de jarenlange repressie door het Assad-regime, de sinds 2011 slepende burgeroorlog in Syrië en gewelddadige conflicten in Irak al ernstig was ontwricht, maar raakt ook direct aan onze samenleving en onze nationale veiligheid. Interne en externe veiligheid zijn nauwer dan ooit met elkaar verweven. De dreiging die uitgaat van terroristische netwerken manifesteert zich niet alleen in conflictgebieden, maar ook vlak bij huis. We zien het aan de jonge mannen en vrouwen uit ons land die afreizen naar Syrië en Irak om daar deel te nemen aan een gewelddadige strijd. We zien het aan de pro- en anti-ISIS-demonstraties in Den Haag en de substantiële dreiging van terroristische aanslagen in Nederland.

Aan de conflicten in de nabijheid van Europa liggen verschillende diepere oorzaken ten grondslag. De complexiteit van deze conflicten vraagt om samenwerking in internationaal verband en om een geïntegreerde, "3D"-aanpak, met een gecoördineerde inzet van de juiste mix van instrumenten van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, politie, justitie en handel. Daarnaast is een goede balans nodig tussen noodzakelijke acute symptoombestrijding en een meerjarige, structurele aanpak van de onderliggende oorzaken van de instabiliteit om tot duurzame oplossingen te komen.

Deze beleidsbrief gaat in op de meest relevante ontwikkelingen in onze internationale veiligheidsomgeving en de gevolgen ervan voor ons buitenland- en (internationaal) veiligheidsbeleid. De algemene trends en ontwikkelingen die zijn beschreven in de IVS, zijn nog onverminderd relevant. Tegelijkertijd hebben we te maken met nieuwe veiligheidsdreigingen, die vragen om nieuwe antwoorden.

In deze brief worden, zoals aangekondigd in de brief van de minister van Defensie aan uw Kamer van 7 november 2014, tevens de buitenlandspolitieke kaders geschetst voor de kabinetsreactie op de motie-Van der Staaij (Kamerstuk 34000-23). De motie-Van der Staaij verzoekt het kabinet aan te geven wat het noodzakelijke ambitieniveau is van de krijgsmacht in de komende jaren en welke internationale veiligheidsstrategie daarbij hoort. Bij de totstandkoming van de kabinetsreactie op deze motie zal ook het advies worden betrokken dat de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) voornemens is in het voorjaar van 2015 uit te brengen over het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Daarnaast beantwoordt deze brief aan de verzoeken van de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van uw Kamer van 5 juni en 3 juli jl. om een reactie op de rapporten die Clingendael en het *The Hague* Centre for Strategic

Studies (HCSS) publiceerden in het kader van de Strategische Monitor.[1] Voor de omgevingsanalyse in deze beleidsbrief is onder meer gebruik gemaakt van beide rapporten.

De nauwe verwevenheid van interne en externe veiligheid vraagt om goede afstemming tussen de verschillende overheidsinstanties die zich bezighouden met nationale en internationale veiligheid. Deze samenwerking wordt steeds intensiever, zowel structureel als incidenteel in het geval van acute crises. Dat geldt op beleids- en in toenemende mate ook op operationeel niveau. Deze brief sluit aan op de Strategie Nationale Veiligheid (SNV), de nationale contra-terrorismestrategie en de nationale cybersecurity strategie.

2. Turbulente tijden in een instabiele omgeving

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de instabiliteit aan de oostflanken van Europa, met de Oekraïne-crisis als meest zichtbare uiting, en de gevolgen van de toegenomen assertiviteit van Rusland. Daarna wordt ingegaan op de onrust en crises aan de zuidflanken van Europa, in het bijzonder in de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika. Ten slotte wordt een aantal relevante bredere trends beschreven die van invloed zijn op het buitenland- en veiligheidsbeleid.

Oekraïne-crisis: machtspolitiek en de terugkeer van denken in invloedssferen

Al enige tijd is een trend waarneembaar van toenemende assertiviteit van Rusland, vooral ten opzichte van de buurlanden maar ook vis-á-vis het Westen. Die beperkt zich niet tot woorden, maar uit zich - in toenemende mate - ook in daden. De stijging van de Russische defensie-uitgaven en de militaire activiteiten baren in toenemende mate zorgen. Rusland zoekt steeds meer de grenzen van het toelaatbare op en gaat hier zelfs overheen. De spanningen tussen enerzijds de VS, de NAVO en de EU en anderzijds Rusland nemen daardoor toe. De Oekraïne-crisis heeft duidelijk gemaakt dat Westerse en Russische essentiële veiligheidsbelangen in de Russische perceptie strijdig zijn. In deze context moet de Russische inmenging in Oekraïne worden gezien. De toenemende Russische assertiviteit kwam al eerder tot uiting bij de Georgië-crisis in 2008 en in de vorm van destabiliserende activiteiten van Rusland elders in de regio.

De annexatie van de Krim is een schending van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne, en van het non-interventiebeginsel. Het is bovendien in strijd met de ook door Rusland zelf afgegeven garanties aan Oekraïne in het kader van het Boedapest Memorandum van 1994, op basis waarvan Oekraïne zijn kernwapens heeft afgestaan. Niet alleen het feit dat een land in Europa anno 2014 unilateraal, met geweld en in strijd met de meest fundamentele beginselen van het internationaal recht grondgebied van een ander land annexeert, is bijzonder zorgwekkend, maar ook de wijze waarop: door hybride oorlogsvoering, gebruik makend van niet aangekondigde, grootschalige militaire oefeningen en snelle verplaatsingen, heimelijke steun aan separatistische groeperingen, economische druk, overigens ook op andere staten in de regio, en propaganda.

De ontwikkelingen die volgden in oost-Oekraïne hebben de zorg van de internationale gemeenschap verder doen toenemen. Door naast politieke ook militaire steun te verlenen aan separatistische groeperingen raakte Rusland naarmate het gewapende conflict vorderde steeds directer betrokken bij gevechtshandelingen. Het Russische handelen leidde tot een politieke en humanitaire crisis en een ongekend grootschalige destabilisatie in oost-Oekraïne. In deze context voltrok zich op 17 juli 2014 de ramp met de MH17. Deze ramp en de nasleep ervan laat zien dat de gevolgen van de destabilisatie in Oekraïne verder reiken dan de directe regio.

De grote verwevenheid van veiligheid en economie, waar de IVS al naar verwees, komt in de Oekraïne-crisis nadrukkelijk tot uiting. Eén van de *triggers* voor de Russische inmenging in Oekraïne was de economische toenadering van dat land tot de Europese Unie en de voorgenomen ondertekening van het associatieakkoord van de EU met Oekraïne. De vermeende verstoring die van deze toenadering uitging voor het Russische streven naar een Euraziatische Unie, vormt eveneens een verklaring voor de Russische reactie. Oekraïense deelname aan dit proces wordt door Rusland als cruciaal voor het welslagen ervan gezien. Ook energiepolitiek speelt een belangrijke rol in het Oekraïne-dossier. De crisis heeft de noodzaak van diversificatie van het externe

[1] Clingendael en HCSS voeren in opdracht van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie sinds de *Verkenningen* van 2010 jaarlijks onderzoek uit naar de veranderende wereldorde en de positie van Nederland daarin, vanuit veiligheidsperspectief. Het onderzoek draagt bij aan de beleidsvorming van de ministeries.

energiebeleid van de EU en de vermindering van de afhankelijkheid van Russisch gas eens te meer duidelijk gemaakt.

Er is geen reden tot alarmisme, maar wel tot realisme. Met het Russische optreden op de Krim en vervolgens in oost-Oekraïne is een fundamentele verandering teweeg gebracht in de relatie van de EU en de NAVO met Rusland. Van een terugkeer naar de Koude Oorlog is geen sprake. Maar de herleving van machtspolitiek, ingegeven door een denken in termen van invloedssferen met daarin staten waar Rusland de soevereiniteit niet van wenst te respecteren, heeft wel degelijk gevolgen voor onze veiligheidsanalyse en het op basis daarvan te voeren beleid. Het westen staat voor de uitdaging Rusland eensgezind tegemoet te treden en een antwoord te formuleren op het Russische optreden, zonder dat dit tot een gevaarlijke vorm van escalatie leidt. Daarbij is de juiste balans van belang tussen enerzijds een krachtige en duidelijke reactie op het Russische optreden, onder andere zoals dat in NAVO-kader gebeurt, en anderzijds de noodzaak te blijven zoeken naar dialoog en vertrouwenwekkende, de-escalerende maatregelen.

Midden-Oosten en Noord-Afrika, sub-Sahara- en West-Afrika: destabilisatie en conflict

Zoals geconstateerd in de IVS is het aantal inter- en intrastatelijke conflicten de laatste decennia wereldwijd sterk afgenomen, maar is in het Midden-Oosten, Noord-Afrika, delen van sub-Sahara Afrika en West-Afrika juist sprake van een toenemende destabilisatie. De neerwaartse trend is sinds het verschijnen van de IVS in versneld tempo doorgegaan. Clingendael constateert dat de dynamiek van de conflicten in deze regio is veranderd en dat er steeds meer soms samenwerkende, soms elkaar bestrijdende partijen bij de strijd betrokken zijn, wat een aanpak vanuit de internationale gemeenschap lastiger maakt. Daarnaast is een internationalisering van de conflicten gaande, met strijdende partijen die het humanitair oorlogsrecht schenden en zich steeds minder gelegen laten liggen aan staatsgrenzen en is er een toenemende betrokkenheid van externe partijen. Op de achtergrond spelen ook geopolitiek en regionale wedijver vaak een belangrijke rol, wat zich onder meer uit in kenmerken van proxyoorlogvoering met (onder andere financiële) steun door derde landen aan verschillende groeperingen, gevoed door conflicterende politieke belangen.

De onderliggende oorzaak van de destabilisatie in deze regio is complex: vaak gaat het om lokale tegenstellingen of onvrede bij bevolkingsgroepen over de status quo, aangewakkerd door onzekerheden en veranderingen die het transformatieproces in de regio met zich meebrengt. Soms zijn er raakvlakken met grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. In veel van de betrokken landen is sprake van fragmentatie en polarisatie. Er is sprake van een strijd over de identiteit en de richting van deze landen en van de regio als geheel. HCSS noemt als de vier 'wegen naar conflict': 1) politieke onrust (als gevolg van een sterk veranderend politiek landschap en/of regimes die in hun bestaan bedreigd worden); 2) economische en sociale problematiek (o.a. als gevolg van voedsel- en waterproblematiek en grote groepen werkloze jongeren zonder vooruitzichten); 3) kwetsbaarheid als gevolg van een te grote, eenzijdige afhankelijkheid van landen van olie- en gasexport en 4) religieuze en etnische spanningen. Op al deze punten bestaan grote kwetsbaarheden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De aanvankelijk hoopvolle verwachtingen van de 'Arabische Lente', die begon als een beweging richting vrijere en meer democratische samenlevingen, konden helaas niet worden waargemaakt. Het proces van verdere democratisering is ook elders in volle gang: verkiezingen, regeringsvorming, nationale dialoog staan op de agenda van elk continent. Alleen Afrika kent in 2015 al circa twintig nationale verkiezingen. Dat is uiteraard een positieve ontwikkeling, maar de ervaring leert dat transformatie- en democratiseringsprocessen vaak ook met conflict en onrust gepaard gaan.

In Syrië en Irak zijn twee belangrijke trends waarneembaar: sektarische polarisatie en de opmars van jihadi salafisme. Dit culmineerde de afgelopen jaren in de snelle opmars van de groepering die zich eerst ISIS/ISIL noemde en nu kortweg de "Islamitische Staat" (IS). Deze groepering heeft zich ontwikkeld uit een aantal onder meer aan Al-Qa'ida gerelateerde voorlopers en bouwt voort op de ervaring opgedaan in de strijd tegen de Amerikaanse troepen na het militair ingrijpen in Irak in 2003 en de daaropvolgende sektarische spanningen tussen Soennitische en Sjiitische milities. De voedingsbodem van ISIS ligt voor een groot deel in de marginalisatie van Soenni-Arabieren in Irak en Syrië, maar is ook een consequentie van de jarenlange repressie door het Assad-regime. In de loop van 2013 wist ISIS snel aan invloed te winnen in Syrië, gebruik makend van het machtsvacuüm in het door burgeroorlog verscheurde land, de poreuze grenzen tussen Syrië en Irak, de proliferatie van wapens in die regio en beschikbare financieringsstromen. Ook andere terroristische groeperingen, zoals het aan Al- Qa'ida gelieerde Jabhat-al-Nusra wisten van de destabilisatie van Syrië gebruik te maken om hun eigen positie te versterken.

Wat ISIS uniek maakt, is de combinatie van het terroristische karakter van deze groepering met de statelijke pretentie en ambitie. In juni 2014 riep ISIS een kalifaat uit op Syrisch en Iraaks grondgebied, de "Islamitische Staat". Het "kalifaat" kan grote invloed hebben op de regionale machtsverhoudingen en op de staatsgrenzen in de Mashreq en oefent bovendien aantrekkingskracht op jihadstrijders uit de hele wereld, ook uit Nederland. Het einddoel van ISIS is vestiging van een kalifaat in alle door moslims bewoonde gebieden in de wereld, te beginnen in de Mashreq. Om dat doel te bereiken wordt geen enkel middel geschuwd. De afgelopen maanden is de wereld geconfronteerd met beelden van stenigingen en onthoofdingen, onder andere van westerse journalisten en hulpverleners. De beweging roept actief op tot aanslagen elders in de wereld.

De burgeroorlog in Syrië heeft al aan meer dan 200.000 burgers het leven gekost, grotendeels op het conto van het Assad-regime. Een op de drie Syriërs is op de vlucht geslagen, ruim zes miljoen mensen in Syrië zelf, meer dan drie miljoen mensen zijn uitgeweken naar onder andere Libanon, Jordanië en Turkije. Het aantal vluchtelingen dat een veilig heenkomen zoekt, legt een grote druk op de buurlanden van Syrië. Door de strijd in Syrië en de grote vluchtelingenstroom, loopt in Libanon de spanning op en worden confessionele tegenstellingen aangewakkerd. Ook het aantal Syrische vluchtelingen naar de EU is sterk toegenomen. In Irak zijn door de crisis ruim vijf miljoen mensen afhankelijk van hulp.

Niet alleen in Syrië en Irak, maar ook elders in de ring van instabiliteit rond Europa en de bredere kring van landen daaromheen, scharen jihadistische organisaties en individuen zich achter de vlag van ISIS of halen zij inspiratie uit vergelijkbare ideologieën. In Libanon heeft het leger de afgelopen twee maanden diverse malen strijd geleverd tegen ISIS en al-Nusra bij pogingen het land binnen te dringen. In Jemen wakkert AQAS (Al-Qa'ida op het Arabisch Schiereiland) sektarische tegenstellingen aan en streeft het naar regionale dominantie. In Nigeria toont Boko Haram territoriale aspiraties met de aankondiging van de oprichting van een 'islamitische staat'. Een mogelijke *spill-over* van instabiliteit en geweld vanuit Nigeria naar de omringende regio kan verregaande consequenties hebben. Ook Al Shabaab, verantwoordelijk voor verschillende aanslagen in Somalië en Kenia heeft opgeroepen tot een internationale jihad.

In Libië is sprake van een neerwaartse spiraal. Het land dreigt een *safe haven* te worden voor jihadistische groeperingen en een spil in het internationale netwerk voor smokkel in wapens, drugs en mensen. De veiligheidssituatie is sinds de zomer van 2014 sterk verslechterd. Een effectief functionerend staatsgezag ontbreekt. Er zijn op dit moment twee regeringen en twee parlementen. Het geweld tussen diverse gewapende milities in Libië vormt een bedreiging voor de veiligheid en stabiliteit van andere landen in de regio, van het toch al fragiele Mali tot Egypte. In Mali zelf is de veiligheidssituatie in delen van het noorden de afgelopen tijd verslechterd. Gewapende groepen hebben hier hun grip versterkt. Met regelmaat vinden aanslagen plaats, met slachtoffers onder burgers en VN-militairen. De situatie is complex. Aan de verschillende gewapende confrontaties tussen diverse groeperingen in het noorden van Mali liggen vaak langlopende, lokale conflicten ten grondslag, die een oplossing behoeven. Een lichtpuntje is dat zowel in Libië als in Mali inmiddels vredesbesprekingen op gang zijn gekomen onder leiding van de VN.

Het uitblijven van resultaten in het Midden-Oosten Vredesproces (MOVP), blijft een bron van spanningen in de regio. Na het vastlopen van de vredesonderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen onder leiding van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Kerry escaleerde de situatie rondom Gaza afgelopen zomer. Met het ingaan van een staakt-het-vuren kwam een einde aan de raketbeschietingen vanuit Gaza en de Israëlische 'Operation Protective Edge'. Voor Gaza is het noodzakelijk dat een duurzame oplossing wordt bereikt om te voorkomen dat deze geweldscyclus zich elke paar jaar blijft herhalen. Tegelijkertijd blijft vooralsnog concreet perspectief op hervatting van onderhandelingen over een vredesregeling tussen Israël en de Palestijnen uit. Daardoor is momenteel sprake van een patstelling waarin het risico bestaat van escalatie en contraproductieve stappen door partijen.

Van een geheel andere orde, maar eveneens zeer ernstig, is de ebola-epidemie die sinds maart 2014 West-Afrika in haar greep houdt. De gevolgen van deze epidemie, die al aan ongeveer vijfduizend mensen het leven heeft gekost, zijn desastreus. Naast de menselijke tragedie zijn er aanzienlijke economische, politieke en sociale consequenties in het getroffen gebied zelf en ver daarbuiten. De VN Veiligheidsraad riep de uitbraak uit tot een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en volgens de Wereldbank kan de economische schade oplopen tot 25 miljard euro. Hoe langer de crisis voortduurt, des te groter de gevolgen voor de regionale stabiliteit: de langzame weg naar verzoening in Sierra Leone en Liberia komt door de crisis onder druk te staan doordat politieke en sociale onrust toeneemt. Zelfs als de epidemie is bedwongen, zal de regio nog lang ondersteuning behoeven om destabilisatie en afglijden naar conflict te voorkomen.

Algemene trends en ontwikkelingen

Als een rode draad door de geschetste regionale ontwikkelingen heen, is een aantal zorgwekkende ontwikkelingen te onderkennen. Machtspolitiek en het denken in invloedssferen zijn terug van weggeweest op het Europese continent. Onze overtuigingen over de rechten van vrouwen, van minderheden en LGBT, onze opvattingen over vrijheid van godsdienst en meningsuiting, democratie en rechtsorde worden steeds openlijker ter discussie gesteld. Aan de randen van Europa is de instabiliteit verder toegenomen. We zien ons zowel aan de oost- als aan de zuidgrenzen van Europa geconfronteerd met een hybride manier van oorlogvoering, waarbij een combinatie van conventionele, irreguliere en digitale tactieken wordt gehanteerd. Er is niet altijd een duidelijk strijdtoneel en niet-reguliere troepen gaan voorop in de strijd, die vaak te midden van burgers wordt gevoerd, op de achtergrond, maar moeilijk aantoonbaar, vaak gesteund door staten. We hebben te maken met gewapende conflicten die zich ook in toenemende mate in het virtuele domein afspelen, waar propaganda en (mis)informatie via nieuwe media effectief worden ingezet in de strijd.

Aan dit alles ligt een aantal algemene trends ten grondslag die al in de IVS werden onderkend: de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid, de verandering van de mondiale machtsverhoudingen, de vervaging van de scheidslijnen tussen statelijke en niet-statelijke actoren, en tussen 'oorlog' en 'vrede', de verandering van de aard van conflicten door een steeds groter arsenaal aan instrumenten voor het optreden van partijen in conflictsituaties, onder meer als gevolg van de snelle technologische ontwikkelingen, waaronder in het cyberdomein, en de groeiende druk op natuurlijke hulpbronnen door snelle bevolkingsgroei en klimaatverandering.

In de IVS is al veel gezegd over de toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. De gevolgen van instabiliteit in de wereld om ons raken ons steeds directer en steeds zichtbaarder. Dat uit zich bijvoorbeeld heel concreet bij de crises in Syrië en Irak en de terroristische dreiging die hiervan uitgaat in de regio, maar ook richting de westerse landen.

Ook de voortgaande verschuiving in de mondiale economische en politieke machtsverhoudingen heeft gevolgen voor onze veiligheid en onze belangen op langere termijn. De toenemende assertiviteit van Rusland – ook in militair opzicht – is al genoemd. Daarnaast manifesteert China zich steeds nadrukkelijker op het wereldtoneel. Voor China staan de integriteit van zijn grondgebied en territoriale wateren centraal, evenals de groeiende behoefte aan natuurlijke hulpbronnen en veilige transportroutes als gevolg van de structurele groei van de Chinese economie. Hoewel China benadrukt slechts zijn toekomst veilig te willen stellen en een multipolaire wereld voor te staan, veroorzaken de stijging van de Chinese defensie-uitgaven, sterk groeiende cybercapaciteiten en de toenemende assertiviteit van China in de Oost- en Zuid-Chinese Zeeën toenemende zorgen bij landen in de regio. De Amerikaanse heroriëntatie op (Oost-)Azië wordt in China met groeiende achterdocht gevolgd. Gevolg van deze ontwikkelingen is dat het precaire veiligheidsevenwicht van de afgelopen decennia binnen Azië en tussen China en de VS in toenemende mate onder druk komt te staan. Intussen blijft China naar buiten toe benadrukken dat het geen positie als 'wereldmacht' ambieert. De toenemende spanningen en verschillen van inzicht tussen de grote internationale spelers belemmeren samenwerking in internationale fora, juist in tijden waarin krachtige multilaterale instellingen hard nodig zijn. Het risico op een openlijke confrontatie neemt toe.

De internationale omgeving is bovendien complexer geworden door de verdere vervaging van de scheidslijnen tussen staten en niet-statelijke actoren als (internationale) ngo's en bedrijven. Ook in conflictgebieden zijn steeds vaker niet-statelijke actoren actief. Zowel Clingendael als HCSS wijzen op de nog steeds groeiende rol van niet-statelijke actoren, maar stellen tegelijkertijd vast dat staten in de wereldorde relevant blijven. De hybride internationale omgeving die daardoor ontstaan is, met een toenemend aantal actoren, zorgt voor nieuwe uitdagingen op het diplomatieke vlak en voor de veiligheidssector. Diplomaten moeten in de netwerksamenleving in staat zijn op vele borden tegelijk te schaken. Ze moeten nog steeds de klassieke interstatelijke relaties onderhouden, maar daarnaast een verbindende rol spelen in een netwerk van maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere niet-statelijke actoren. In het kader van 'Modernisering Diplomatie' zijn belangrijke stappen gezet om invulling te geven aan deze nieuwe vorm van diplomatie. Op het militaire vlak biedt deze hybride omgeving een scala uitdagingen, waarbij flexibiliteit en technologische ontwikkelingen gelijke tred moeten houden met de veranderende omgeving. Dit betekent onder meer dat de krijgsmacht in staat moet zijn snel te reageren en uiteenlopende missies in verschillende inzetgebieden gelijktijdig en in voldoende omvang uit te voeren en vol te houden.

3. Relatie tot de IVS

De algemene analyse en de beleidskeuzes die het kabinet in de IVS heeft gemaakt, blijven zoals gezegd onverminderd relevant. De internationale veiligheidsomgeving is sinds het opstellen van de IVS echter wezenlijk veranderd, doordat de in de IVS geschetste ontwikkelingen zich nadrukkelijker manifesteren. Potentiële dreigingen werden reële dreigingen. En er zijn – met het Russische optreden in Oekraïne en de snelle opmars van ISIS – nieuwe dreigingen bij gekomen die in de IVS nog niet waren voorzien.

Strategische belangen

Het kabinet onderscheidde in de IVS drie strategische belangen: verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. Alle drie worden geraakt door de genoemde ontwikkelingen.

Het belang van **bondgenootschappelijke en territoriale veiligheid** is in alle hevigheid terug. De strategische verhoudingen rond de Zwarte Zee zijn drastisch gewijzigd. De trans-Atlantische samenwerking, een van de beleidsconstanten in de IVS, heeft door de Oekraïne-crisis een nieuwe dimensie gekregen. NAVO-solidariteit heeft verder aan relevantie gewonnen: bondgenoten moeten kunnen rekenen op onze solidariteit, wij op die van hen. De Oekraïne-crisis heeft in de NAVO geleid tot een herbevestiging van het belang van collectieve verdediging. In reactie hierop zijn maatregelen genomen voor de korte en langere termijn die de solidariteit moeten garanderen en het mogelijk maken sneller te reageren op mogelijke dreigingen tegen het NAVO-grondgebied. Er worden in verband hiermee binnen de NAVO hogere eisen gesteld aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten. Alle 28 bondgenoten dragen in het kader van solidariteit bij aan deze maatregelen waarbij - afhankelijk van de actualiteit - besloten kan worden tot intensivering. Van de drie kerntaken van de NAVO, collectieve verdediging, crisisbeheersing en veiligheidssamenwerking, heeft de eerste, collectieve verdediging, aan belang gewonnen. Op de Nederlandse krijgsmacht zal de komende jaren in het kader van de bondgenootschappelijke zelfverdedigingstaak een structureel beroep worden gedaan.

Op het gebied van de **internationale rechtsorde** zijn we eveneens voor nieuwe uitdagingen geplaatst: hoe bijvoorbeeld om te gaan met de annexatie van de Krim en het voortdurende bredere Russische ondergraven van de Oekraïense stabiliteit en soevereiniteit? Rusland zette daarmee de bijl aan het vertrouwen dat nodig is om tot internationale afspraken en samenwerking te komen. Dit gedrag van een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad ontstijgt het regionale belang en geeft een zeer slecht signaal aan de rest van de wereld. Een daaraan verbonden vraag is hoe om te gaan met het fenomeen hybride oorlogvoering zoals dat wordt toegepast in Oost-Oekraïne. En hoe om te gaan met een niet-statelijke actor als ISIS die zich niets gelegen laat liggen aan staatsgrenzen en opereert op het grondgebied van meerdere staten. En met een VN-Veiligheidsraad die door belangentegenstellingen en fundamentele verschillen van inzichten tussen de grootmachten onvoldoende in staat is handelend op te treden, bijvoorbeeld ten aanzien van Syrië. Hoe te zorgen dat ernstige mensenrechtenschendingen in bijvoorbeeld de Centraal-Afrikaanse Republiek worden voorkomen en, als dat niet lukt, hoe straffeloosheid van de daders tegen te gaan? Een ander punt van zorg is dat een toenemende instabiliteit en aantasting van de rechtsorde vaak gepaard gaan met een intensivering van georganiseerde criminaliteit die al snel transnationale vormen aanneemt. Ook dit is een bedreiging voor Europa. Hoe hierop te reageren, of beter nog te anticiperen? Dat zijn vragen waar niet onmiddellijk een afdoende antwoord op is, maar die de komende tijd wel in internationaal kader besproken moeten worden.

Zoals in de IVS al werd benadrukt, ligt de Nederlandse inzet op een sterke internationale rechtsorde direct in het verlengde van onze positie als relatief klein, open en daarmee kwetsbaar land. In de huidige internationale context is multilaterale samenwerking en versterking van de complexe internationale rechtsorde harder dan ooit nodig. Bevordering van de internationale rechtsorde is ook een van de belangrijkste grondslagen voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Nederland zet erop in dat landen wereldwijd hun verantwoordelijkheid nemen voor het gezamenlijk borgen van respect voor de internationale rechtsorde. Hierin past ook het streven van Nederland naar een tijdelijke zetel in de VN Veiligheidsraad voor de periode 2017 en 2018.

Waar het gaat om onze **economische veiligheid** is energievoorzieningszekerheid in Europa een acuut vraagstuk geworden. Als gevolg van het Oekraïne-conflict dient de energierelatie met Rusland te worden heroverwogen. De noodzaak voor meer diversiteit in onze energiebronnen en -aanbieders wordt sterker gevoeld dan ooit. Zoals beschreven in de kabinetsreactie op het AIV-advies over "De EU gasafhankelijkheid van Rusland", streven Nederland en Europa naar

diversificatie van de landen van waaruit gas wordt geïmporteerd, of in potentie kan worden geïmporteerd. Als gevolg van de schaliegasrevolutie zullen de VS en Canada samen over vijf jaar naar verwachting meer gas exporteren dan Rusland. Zeetransport van vloeibaar gas neemt de komende vijf jaar sterk toe. Maritieme veiligheid en anti-piraterij krijgen daarmee grotere prioriteit. De regio Midden-Oosten en Noord-Afrika is een andere belangrijke energieleverancier aan Europa. Deze regio kampt echter niet alleen met grote politieke en economische instabiliteit, maar ook met een explosief groeiende binnenlandse energievraag, waardoor de export uit deze regio onder druk komt te staan. Om de export naar Europa te bevorderen, is het van belang dat deze landen hervormingen van de energiesector doorvoeren, energie-*efficiency* bevorderen, energiesubsidies stapsgewijs afbouwen en hernieuwbare energie gaan ontwikkelen. Nederland en de EU kunnen daarbij helpen. Dergelijke samenwerking komt de economische ontwikkeling en de stabiliteit van deze regio ten goede en daarmee ook de veiligheid van Europa.

Vrije handelsroutes en een stabiel wereldhandelssysteem blijven van wezenlijk belang voor onze economie en veiligheid. De territoriale conflicten in de Oost-Aziatische en Zuid-Chinese Zeeën en piraterij en zeeroof vormen nog steeds een potentiële bedreiging voor vitale maritieme transportroutes. Door de acute crises aan de grenzen van Europa, dreigt aandacht voor deze potentiële brandhaarden van de toekomst te verslappen. Ook handelsconflicten, vooral die tussen economische en politieke grootmachten, raken aan onze veiligheid. Er is nog altijd weinig voortgang in de WTO-onderhandelingen. Mede in dit licht is een succesvolle afronding van de onderhandeling over het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) van belang. TTIP kan een impuls geven aan de vastgelopen WTO-onderhandelingen en de basis leggen voor nieuwe wereldwijde handelsregels en -standaarden.

Beleidsaccenten

De IVS kwam op basis van de drie genoemde strategische doelstellingen tot zes beleidsaccenten: 1. Méér Europese verantwoordelijkheid; 2. Focus op instabiele regio's nabij Europa; 3. Preventie; 4. Ontwapening en wapenbeheersing; 5. Geïntegreerde benadering; 6. Samenwerking met de private sector. Alle zes blijven – ook in de gewijzigde internationale veiligheidscontext – van belang. Maar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze accenten dient in een aantal opzichten te worden aangepast aan de nieuwe werkelijkheid.

De eerste twee accenten van de IVS – **meer Europese verantwoordelijkheid** en een **focus op de instabiele, nabije regio's** - krijgen door de geschetste ontwikkelingen nog meer urgentie. Een van de hoofdboodschappen van de IVS was dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen en meer moet investeren in stabiliteit in de eigen omgeving. De Oekraïne-crisis heeft eens te meer de urgentie aangetoond van versterking van de Europese veiligheid. Europa moet zelf in staat zijn een centrale rol te spelen bij het blussen van de branden bij de buren. De capaciteiten en de (nationale en Europese) besluitvormingsprocessen voor EU-crisismanagement zijn echter nog onvoldoende ontwikkeld om tijdig en adequaat het hoofd te kunnen bieden aan de grote uitdagingen in vooral de nabije omgeving van de Unie. Hierbij moet ingezet worden op het oplossen van tekortkomingen van de noodzakelijke strategische capaciteiten en verbetering van de planning en aansturing van missies en operaties. Een andere complicerende factor is dat de belangen van de verschillende lidstaten, juist waar het gaat om deze aan onze grenzen liggende landen, niet altijd overeenkomen.

Nederland is van mening dat er - binnen de grenzen van het EU-verdrag en binnen de door de EU overeengekomen financiële kaders - al het mogelijke gedaan moet worden om te komen tot een zo effectief en efficiënt mogelijk optreden van de Unie op veiligheids- en defensieterrein. Dat vraagt om een versterking en verdieping van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), een grotere *risk sharing* en *burden sharing* van de Europese landen binnen de NAVO en versterking van de defensiesamenwerking binnen Europa. Onder 4 zal op deze punten nader worden ingegaan.

Ook het belang van **preventie**, het derde beleidsaccent van de IVS, wordt door de huidige ontwikkelingen onderstreept. Europa en de internationale gemeenschap hebben zich te zeer laten verrassen door de huidige crises. In EU-, NAVO-, VN- en OVSE-kader wordt daarom gewerkt aan versterking van mechanismen voor 'early warning'. We moeten de signalen die erop wijzen dat het fout dreigt te gaan, beter leren herkennen, en daar vroegtijdiger op reageren. De meeste kansen en tegelijkertijd de minst zichtbare successen liggen in de pre-conflict fase. De aanpak van onderliggende oorzaken van conflicten maakt juist in deze fase het grootste verschil. Nederland ondersteunt via strategische partners als *International Crisis Group*, het *Department for Political Affairs* van de VN, het *Centre for Humanitarian Dialogue*, *Interpeace* en de Conflict Research Unit van Clingendael de capaciteit in fragiele omgevingen om conflicten in een vroeg stadium te

herkennen en - bijvoorbeeld via dialoog - oplossingen te zoeken. Daarnaast ondersteunt Nederland ook actief organisatie als UNDP en de Wereldbank die conflictgevoelig ontwikkelingswerk verrichten. Ook de in Den Haag gevestigde Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE verricht belangrijk preventief werk met actieve steun van Nederland.
Bij uitbraken van gevaarlijke, besmettelijke ziekten is het, zoals de ebolacrisis leert, eveneens van belang dat de internationale gemeenschap alerter is en sneller en adequater reageert. Ook als het gaat om ziekte-uitbraken in regio's wat verder bij ons vandaan, en ook wanneer ons eigenbelang in eerste instantie niet in het geding lijkt. Zonder dat we daar erg in hebben, kunnen deze ziekte-uitbraken een grote impact hebben op onze eigen veiligheid. Als de internationale gemeenschap in een vroeger stadium had ingegrepen op een fractie van de schaal waarop dat nu gebeurt, had de ebola-uitbraak in korte tijd ingedamd kunnen zijn. We moeten hier gezamenlijk lessen uit trekken, om in toekomstige gevallen adequater te kunnen reageren.

In de internationale veiligheidscontext van vandaag is het essentieel dat we ons sterk blijven maken voor het op de agenda houden van **ontwapening en wapenbeheersing**, het vierde beleidsaccent. Het kabinet blijft streven naar de reductie en uiteindelijk verwijdering van de niet-strategische nucleaire wapens (NSNW) uit heel Europa, op basis van onderhandelingen en reciprociteit. Met als uiteindelijk doel een Global Zero, een wereld zonder kernwapens. In de huidige internationale context zijn de mogelijkheden om betekenisvolle stappen te zetten op dit vlak niet toegenomen. Mede als gevolg van de ontwikkelingen die aanleiding gaven tot de Oekraïne-crisis, is de dialoog tussen de VS en Rusland over de verdere reductie van hun kernwapenarsenalen vrijwel geheel tot stilstand gekomen. Hoewel aan Amerikaanse zijde nog bereidheid bestaat om de dialoog over deze onderwerpen aan te gaan, lijkt deze aan Russische zijde niet te worden beantwoord. Daarnaast is, eveneens vanwege het Russische optreden in Oekraïne en verschillende Russische militaire oefeningen, bij diverse bondgenoten de argwaan jegens Rusland fors toegenomen. Tevens bestaat zorg over de mogelijke schending door Rusland van het INF-verdrag, een van de pilaren van de Europese veiligheidsarchitectuur. Onder de huidige omstandigheden bestaat zowel in VS-Russische context als binnen de NAVO dan ook weinig ruimte om over nucleaire ontwapening of transparantie te spreken.

Niettemin zal Nederland binnen de NAVO aandacht blijven vragen voor vermindering van de rol van kernwapens en zich actief inzetten om te voorkomen dat kernwapens en nucleaire afschrikking juist weer een grotere rol gaan spelen. Verder zal Nederland aandacht blijven vragen voor wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen. Juist in tijden van oplopende spanningen is het immers cruciaal dat over dit belangrijke thema gesproken blijft worden. En dat, waar het gaat om conventionele wapenbeheersing, Rusland en de NAVO elkaar blijven informeren over troepenverplaatsingen of oefeningen om misinterpretaties te voorkomen. Vergroten van de voorspelbaarheid van het Russische gedrag blijft van belang. Nucleaire en conventionele wapenbeheersing, transparantie en vertrouwenwekkende maatregelen kunnen daaraan bijdragen.

Nederland zal daarnaast een constructieve en proactieve rol spelen in de aanloop naar de Toetsingsconferentie van het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) in voorjaar 2015. Het NPV is voor Nederland de hoeksteen van het mondiale bouwwerk voor ontwapening en non-proliferatie. Bij de voorbereiding van de Toetsingsconferentie is gebleken dat bij veel landen frustratie en ongeduld bestaat over het trage tempo van ontwapening. Ook de sterk toenemende aandacht de afgelopen jaren voor de humanitaire gevolgen van een kernwapenexplosie, is deels te verklaren uit onvrede over het gebrek aan voortgang. De kloof tussen deze verwachtingen enerzijds en de ontwikkelingen in Europa en het effect dat dit heeft op de mogelijkheden en bereidheid om te ontwapenen anderzijds, neemt toe. Nederland tracht onder andere door initiatieven in het kader van het *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI) een rol van bruggenbouwer te spelen en daarmee bij te dragen aan een succesvolle Toetsingsconferentie. Ten slotte zullen de inspanningen van het IAEA en de onderhandelingen van de zogenaamde E3+3 (het VK, Frankrijk, Duitsland, de VS, Rusland en China) met Iran zullen in dit verband nauwlettend worden gevolgd en waar mogelijk en nodig door Nederland worden gesteund.

De grensoverschrijdende dreigingen waaraan onder andere Nederland bloot staat, of het nu gaat om internationaal terrorisme of vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, waaronder drugs en mensenhandel, kunnen alleen in internationaal verband worden aangepakt en vereisen een **geïntegreerde aanpak**. Dit vereist een goede balans tussen diplomatieke, OS-, economische (sancties) en inzet van defensie-, politie-, justitie- en inlichtingencapaciteiten. De verschillende beschikbare instrumenten dienen zo doeltreffend mogelijk in samenhang te worden ingezet, in samenwerking met overheidsinstanties in de conflictgebieden zelf, internationale partners en organisaties en maatschappelijke organisaties. Nederland draagt het belang van de 'comprehensive approach' internationaal actief uit. Het belang van een geïntegreerde aanpak

wordt, met name in EU- en VN-kader, gelukkig ook steeds breder erkend. De recent verschenen *Leidraad geïntegreerde benadering* gaat uitvoerig in op de Nederlandse visie terzake. De samenwerking met niet-statelijke actoren als ngo's en denktanks is daarbij steeds intensiever geworden. De geïntegreerde aanpak is cruciaal voor een effectieve aanpak en loopt daarom als een rode draad door alle onderstaande beleidsmaatregelen heen.

Voor alle accenten in de IVS, maar in het bijzonder voor de focus op instabiele regio's, preventie en wapenbeheersing, geldt dat de Nederlandse bijdrage sterk afhangt van de mate waarin Nederland goed en vroegtijdig op de hoogte is van ontwikkelingen. De I&V-diensten spelen daarbij een belangrijke rol. Dit onderstreept het belang van het werk van de I&V-diensten en de aansluiting daarvan op het beleid.

Het laatste accent van de IVS ten slotte, was **samenwerking met het bedrijfsleven**. In de internationale netwerksamenleving die is ontstaan, is op tal van fronten nauwe samenwerking met het bedrijfsleven cruciaal. Of het nu gaat om de gevolgen van klimaatverandering, ontwikkelingen in het cyberdomein of het veiligstellen van onze energievoorziening en transportroutes, dit zijn onderwerpen die voor een belangrijk deel in het private domein liggen en vragen om een publiek-private aanpak.

4. Concrete gevolgen voor het kabinetsbeleid

In deze paragraaf wordt de concrete inzet van het kabinet beschreven in reactie op de actuele dreigingen aan de oost- en zuidflanken van Europa. Eerst wordt ingegaan op het beleid gericht op de directe schil van instabiliteit rond Europa en enkele landen en regio's in de bredere kring daaromheen. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze het kabinet inhoud wil geven aan het streven naar meer Europese verantwoordelijkheid, een effectiever GVDB, grotere *burden sharing* binnen de NAVO en een verbetering van de kwaliteit van vredesmissies- en operaties in VN- en EU-kader.

Geografische focus op de ring van instabiliteit rond Europa

Oost-Europa

Door de annexatie van de Krim, de destabiliserende Russische activiteiten in en rond oost-Oekraïne en het bredere Russische externe optreden is de relatie met Rusland fundamenteel geschaad. Het vertrouwen is weg en het zal geruime tijd duren tot dat weer hersteld zal zijn. De Nederlandse inzet is gericht op het bereiken van een duurzame oplossing voor het conflict in Oekraïne, gebaseerd op stabilisatie van Oekraïne en op erkenning en herstel door Rusland van de territoriale integriteit van zijn buurland. Dat is niet alleen cruciaal voor de toekomst van Oekraïne als soevereine staat, maar ook van belang voor andere landen in de regio, in het bijzonder landen met Russischsprekende minderheden, en voor de Europese veiligheid als zodanig. Voor een duurzame oplossing worden meerdere sporen bewandeld, waarbij dialoog en druk centraal staan: het politieke spoor, vooral via de EU en de OVSE, het sanctiespoor, voornamelijk in EU-kader, en het veiligheidsspoor, in EU-, OVSE- (monitoring en grensobservatie) en NAVO-verband.

Bij het politieke spoor is een belangrijke taak weggelegd voor de OVSE, die als regionale veiligheidsorganisatie dankzij zijn inclusieve model bij uitstek gepositioneerd is om in de context van Oekraïne te opereren. De OVSE speelt een bemiddelende rol in de Trilaterale Contactgroep, wat geresulteerd heeft in de Minsk-akkoorden, en draagt bij aan de monitoring van deze akkoorden via de Speciale Monitoring Missie en de Grensobservatie Missie. Nederland ondersteunt deze missies met een personele en financiële bijdrage en steunt de OVSE in haar belangrijke bemiddelende rol. Daarnaast ziet Nederland een belangrijke rol weggelegd voor de OVSE als platform voor intensieve dialoog met Rusland over de veiligheidsordening in Europa. De Oekraïne-crisis roept fundamentele vragen op over de beginselen van de slotverklaring van Helsinki (aan de vooravond van de veertigste verjaardag ervan) en de vraag hoe om te gaan met de schending door een van de OVSE-staten van de basisbeginselen van respect voor soevereiniteit en territoriale integriteit. Continuering van het Helsinki +40 proces is in dit licht echter juist van belang. Juist nu is er potentieel een belangrijke rol weggelegd voor dit proces. Daarbij moeten we niet meegaan in het denken in negentiende eeuwse invloedssferen en *zero sum* denken. Nederland blijft handelen vanuit de gedachte dat er gedeelde belangen zijn voor Rusland, Nederland en de rest van de wereld. Langdurige stabiliteit in Europa is bovendien alleen mogelijk als een modus vivendi met Rusland wordt gevonden.

De EU-inzet is erop gericht druk te houden op Rusland om de in de Minsk-akkoorden gemaakte afspraken daadwerkelijk te implementeren en tegelijkertijd tot een duurzame oplossing van het conflict te komen. Zolang dit niet gerealiseerd is, blijven zowel sancties als dialoog met Rusland noodzakelijk.

In NAVO-kader is in reactie op het Russische optreden een aantal geruststellende maatregelen genomen voor de Oost-Europese bondgenoten, zowel voor de korte als langere termijn. Tijdens de recente Top in Wales is met het *Readiness Action Plan* (RAP) een aanzet gegeven voor verhoging van de gereedheid en paraatheid. Doel van het RAP is te komen tot een set van maatregelen om snel, flexibel en toereikend te kunnen inspelen op de veranderde veiligheidssituatie aan de randen van het NAVO-verdragsgebied. Het is *niet* de bedoeling om in het kader van het RAP grotere eenheden permanent in de oostelijke NAVO-landen te stationeren. In plaats daarvan zal op rotatiebasis worden ontplooid en geoefend en zullen er vooruitgeschoven faciliteiten voor commandovoering en logistiek worden ingericht. In het kader van het RAP wordt ook de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) opgericht, die het mogelijk moet maken binnen zeer korte tijd troepen in te kunnen zetten in het kader van geruststelling en afschrikking. De grotere aanwezigheid van de NAVO in het oostelijk deel van het bondgenootschap en de hogere gereedheid vragen extra inspanningen van alle 28 bondgenoten, ook van Nederland. In 2014 levert Nederland bijdragen aan de geruststellende maatregelen met F16s voor *Baltic Air Policing*, mijnenjagers in NAVO's staande vlootverbanden en AWACS-tankercapaciteit. Daarnaast heeft Nederland, samen met andere landen die in 2015 een belangrijke bijdrage met snel inzetbare eenheden leveren aan de NATO *Response Force*, het aanbod gedaan aan SACEUR om een oefenprogramma te ontwikkelen als proeftuin voor de interim-VJTF. In 2015 wordt het VJTF-concept verder ontwikkeld en getest. Collectieve verdediging vraagt, nadat we ons er 25 jaar relatief weinig zorgen over hoefden te maken, weer nadrukkelijk de aandacht.

Ten slotte draagt Nederland met noodhulp bij aan het lenigen van de ergste humanitaire noden in oost-Oekraïne en zal het de komende jaren – zowel in EU-kader als bilateraal –de noodzakelijke hervormingen en wederopbouw van het land ondersteunen. Het associatieakkoord met de EU is een belangrijk instrument in het hervormingsproces. Dit zal een proces van lange adem zijn. De Oekraïense staat zal in veel opzichten opnieuw moeten worden ingericht. De hervormingen kunnen weliswaar rekenen op steun van het politiek leiderschap, maar het draagvlak in de lagen daaronder is nog beperkt, terwijl de bevolking op dit punt duidelijke verwachtingen heeft. Het conflict in het oosten van het land en de annexatie van de Krim compliceren dit proces. Nederland levert verder een bijdrage aan EUAM Oekraïne, de civiele EU-missie die zich richt op hervorming van de civiele veiligheidssector en op die wijze bijdraagt aan versterking van de rechtsstaat in Oekraïne. Ook bilateraal zal Nederland zich de komende tijd inzetten voor veiligheidssectorhervormingen in Oekraïne.

Syrië / Irak / Isis

De situatie in Syrië en Irak vergt een langdurige inzet in de regio. Alleen een solide, inclusieve politieke oplossing voor beide landen kan bijdragen aan de-escalatie en herstel van stabiliteit. Nederland ondersteunt de inspanningen terzake van VN-gezant Staffan de Mistura, evenals de inspanningen van de EU om te komen tot een geïntegreerd EU-actieplan voor de regio. Parallel daaraan onderneemt Nederland eigen diplomatieke initiatieven, zoals het ondersteunen van gematigde regionale krachten.

Voor de kortere termijn is de Nederlandse inzet in Irak daarnaast gericht op het breken van de militaire slagkracht van ISIS met aanvallen vanuit de lucht en op het leveren van een bijdrage aan de internationale trainingsactiviteiten in Irak. Nederland sluit hiermee aan bij de inspanningen van de internationale coalitie, die naast de VS en de Iraakse regering vooral uit landen uit de regio zelf bestaat. Om te voorkomen dat de internationale inspanningen tegen ISIS leiden tot een versteviging van de positie van het regime Assad onderzoekt het kabinet ook de mogelijkheden van (militaire) steun, anders dan wapenleveranties, aan gematigde gewapende groepen in Syrië.

Verder werkt Nederland in internationaal verband aan *early recovery*, de voorbereiding van wederopbouw en een duurzame oplossing en blijft het activiteiten ondersteunen die moeten bijdragen aan accountability en het waarborgen van data en informatie over mensenrechtenschendingen. Ook zal Nederland het initiatief voor het samenbrengen van Syrische vrouwen (die een rol kunnen spelen in het toekomstige vredesproces) verder uitbreiden in de bredere regio. Om *spill-over* effecten naar andere landen in de regio te voorkomen, zal Nederland op humanitair gebied in verschillende landen actief blijven, zoals in Libanon en Jordanië. Nederland

draagt bij aan het *Lebanon Syrian Crisis Trust Fund* en steunt het Libanese leger met het oog op stabilisatie.

Organisaties als ISIS en Al-Qa'ida zijn gebaat bij polarisatie en het aanwakkeren van een ideologische strijd tussen moslims en het westen. De opmars van het jihadi salafisme onder ISIS gaat gepaard met terroristische acties in Irak en Syrië, en mogelijk ook in westerse landen. Deze ontwikkeling vergt concrete maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding, maar ook het onderkennen van en het ingaan op de complexe oorzaken die aan het jihadisme, en het daaruit voortvloeiende terrorisme, ten grondslag liggen.

ISIS werpt zich op als de verdediger van de Soenni-Arabieren. Een effectieve bestrijding van ISIS vereist het doorbreken van deze mythe en het geven van aandacht aan de diepere oorzaken van radicalisering en conflicten. Deze zijn vaak gelegen in lokale omstandigheden en onvrede bij achtergestelde bevolkingsgroepen vanwege economische en politieke uitsluiting. De beste bestrijding van ISIS is aan terechte grieven van achtergestelde groeperingen tegemoet te komen en te stimuleren dat met constructieve betrokkenheid van de gehele regio stappen worden gezet naar inclusieve en effectieve bestuursvormen. En dat er – mede daardoor - betere economische vooruitzichten komen voor jongeren uit deze landen, zodat zij kansen krijgen een normaal bestaan op te bouwen. Dat vereist een lange-termijnaanpak op zowel politiek, humanitair, economisch als OS-vlak.

In EU-verband is recent een brede contra-terrorismestrategie ontwikkeld. Deze richt zich op het integreren van het Europese contra-terrorismebeleid in de bredere inspanningen van de internationale gemeenschap in Syrië en Irak en de samenwerking met strategische partners, in het bijzonder in de Golfregio. Belangrijke elementen van deze strategie zijn - mede op aandringen van Nederland - het tegengaan van terrorismefinanciering, de aanpak van jihadstrijders en de ondersteuning van een inclusieve Iraakse overheid. Op nationaal niveau is eind augustus het integrale actieprogramma aanpak jihadisme gepresenteerd, dat door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt gecoördineerd. Dit actieprogramma anticipeert op internationale en nationale ontwikkelingen. Het ziet onder meer op verbeterde mogelijkheden om reisbewegingen van jihadisten tijdig te onderkennen en tegen te gaan, onder andere door de inzet van bestuurlijke maatregelen. Nederland spant daarnaast zich in voor het vroegtijdig signaleren van radicaliseringsprocessen en het adresseren van voedingsbodems voor (gewelddadig) extremisme. Met initiatieven gericht op "countering violent extremism" (CVE), zowel op bilateraal, EU- als VN-niveau, wordt getracht de voedingsbodems weg te nemen voor gewelddadige acties en terrorisme. Ook is Nederland actief betrokken bij het *International Institute for Justice and the Rule of Law*, dat zich richt op justitiële capaciteitsopbouw in onder andere Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

MOVP

Nederland zal zijn actieve beleid, zowel bilateraal, via de band van de EU, als in het kader van de VN ten aanzien van het Midden-Oosten Vredesproces voortzetten, ter ondersteuning van een door middel van onderhandelingen te bereiken twee-statenoplossing. Een duurzame oplossing op basis van twee staten is van essentieel belang en verdient mede in het licht van de fragiele situatie in de regio urgente aandacht. In de huidige context blijft Nederland samen met EU-partners inzetten op de-escalatie en hervatting van vredesonderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen.

Libië

Een *failed state* aan de grenzen van Europa vormt een groot risico. Stabilisatie van Libië is van groot belang voor Nederland en de EU, met name ook voor de zuidelijke lidstaten die zich geconfronteerd zien met een toestroom van vluchtelingen uit het door burgeroorlog verscheurde land. De problematiek in Libië staat hoog op de internationale agenda. De VN heeft daarbij op dit moment het voortouw. Nederland steunt de internationale bemiddelingspogingen onder leiding van speciaal VN-gezant León. De nadruk van de werkzaamheden ligt op het faciliteren en bevorderen van een inclusieve en transparante nationale dialoog. Ook de EU zoekt actief naar mogelijkheden om bij te dragen aan het stabilisatieproces. De EU-missie EUBAM Libië, gericht op capaciteitsopbouw van grensbewaking, kan in de huidige politieke en veiligheidssituatie geen effectieve uitvoering geven aan haar mandaat. In december 2014 komt er een *Strategic Review* van de missie. Op basis daarvan zal in Europees verband over de toekomst van de missie worden besloten. Ook buigt de EU zich over alternatieven om stabilisatie te bevorderen. Daarbij wordt onder meer gekeken naar sancties gericht op partijen en individuen die het vredesproces frustreren.

Mali/MINUSMA

Mali dreigde bij een opstand in 2012 vanuit het noorden onder de voet te worden gelopen door rebellen en jihadisten. Dankzij een Franse interventie op verzoek van Mali (operatie Serval) konden de opstandelingen worden teruggedrongen. In 2013 volgde de VN-missie MINUSMA die tot doel heeft stabiliteit te brengen in Mali, zodat gewerkt kan worden aan een politieke oplossing voor het conflict in dat land. Ook werkt de missie aan het versterken van de rechtsstaat en aan het mogelijk maken van herstel van het staatsgezag in het noorden van het land. De missie is van belang voor de bevolking van Mali, voor de regionale stabiliteit in de Sahel en daarmee ook voor Nederland. *Spill-over* van terrorisme, criminaliteit en migratiestromen uit Mali naar andere landen in de regio en Europa moet voorkomen worden. Sinds voorjaar 2014 levert Nederland daarom een substantiële bijdrage aan MINUSMA. De Nederlandse bijdrage richt zich primair op de inlichtingencapaciteit van de missie. Het is voor het eerst dat een VN-missie over een inlichtingencapaciteit van deze omvang beschikt. MINUSMA heeft een robuust mandaat. De bescherming van de burgerbevolking krijgt speciale aandacht. De aanwezigheid van de VN-missie onderstreept de betrokkenheid van de internationale gemeenschap om de stabiliteit in het land te bevorderen. Een positieve ontwikkeling is de start van onderhandelingen in Algiers over een politieke oplossing voor het conflict. Dit heeft geleid tot een routekaart voor de vredesonderhandelingen. Op voorstel van Nederland wordt hierbij ook aandacht gevraagd voor het oplossen van lokale conflicten.

Migratieproblematiek

Het aantal vluchtelingen dat een veilig heenkomen zoekt, legt een grote druk op de betrokken regio's. Nederland heeft daarom de steun uitgebreid voor opvang en hulpverlening in de regio zelf. Door vluchtelingen lokaal op te vangen, kunnen zij na het conflict eenvoudiger terugkeren naar huis. Nederland ondersteunt gastlanden, zoals Jemen, Libanon en Kenia, bij migratiemanagement en bij adequate bescherming van vluchtelingen, met daarbij ook oog voor de gastgemeenschappen. Eenzijdige aandacht voor uitsluitend de vluchtelingen kan immers leiden tot spanningen en conflicten met de lokale bevolking.

Nederland is voorstander van versterking van de samenwerking op Europees niveau en met derde landen op het gebied van migratie en ontwikkeling, terugkeer en bestrijding van illegale immigratie en migratiecriminaliteit. De migratieproblematiek is niet los te zien van de politieke instabiliteit en sociaaleconomische omstandigheden in de landen van herkomst en transit. De aanpak van de grondoorzaken, zoals crises of grootschalige werkloosheid in landen van transit en herkomst, is dan ook essentieel. Feit is ook dat slechte sociaaleconomische of veiligheidsomstandigheden, zelfs in verre derde landen, de druk van illegale migratie op de EU als geheel kan vergroten. We zien het aan de vele gammele sloepen die uit Noord-Afrika vertrekken en de zuidgrens van Europa soms wel, maar heel vaak ook niet halen. Het belang van Europese samenwerking werd afgelopen september wederom onderstreept, toen circa 500 migranten verdronken, volgens overlevenden nadat mensensmokkelaars hun boot tot zinken hadden gebracht. De versterking van de samenwerking in EU-verband, onder meer via Frontex, bestrijding van georganiseerde misdaad en mensensmokkel, ontwikkelingssamenwerking gericht op het aanpakken van grondoorzaken en een effectief terugkeerbeleid zijn essentiële elementen in de complete aanpak van illegale immigratie.

West-Afrika: ebola

De eerste gevallen van ebola werden in maart 2014 gemeld. Het duurde tot medio augustus voor de internationale gemeenschap reageerde. In augustus riep de Wereldgezondheidsorganisatie WHO de uitbraak uit tot een *Public Health Emergency of International Concern* en in september besloot de VN tot de oprichting van de eerste medische missie ooit (UNMEER). De epidemie vergt een internationale, gecoördineerde aanpak. Alleen een financiële bijdrage is niet genoeg om deze crisis in te dammen, er is grote behoefte aan medisch personeel, hulpgoederen en transport. Binnen de structuren die hiervoor zijn opgezet, steunt Nederland op verschillende manieren de bestrijding van ebola. Naast een bijdrage van 31,1 miljoen euro voor de preventie van verdere verspreiding en behandeling van patiënten, heeft Nederland het Joint Support Ship (JSS) Karel Doorman aangeboden aan de EU en de VN voor vervoer van hulpgoederen naar de getroffen landen en de Raden van Bestuur van Nederlandse zorginstellingen opgeroepen medewerking te verlenen als hun medisch personeel hulp wil bieden in de getroffen landen. Bovendien heeft Nederland besloten tot het benoemen van een speciaal ebola-gezant die zowel in Nederland als in het buitenland de Nederlandse inzet coördineert.

Afghanistan

Met alle aandacht voor de crises in de directe omgeving van Europa, mag Afghanistan niet uit het oog worden verloren. Voorkomen moet worden dat het land weer een vrijplaats wordt voor terroristische elementen die zowel de Afghaanse bevolking als de internationale rechtsorde bedreigen. De internationale gemeenschap heeft de afgelopen tien jaar ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van leger en politie, op het verbeteren van de mensenrechtensituatie, in het bijzonder vrouwenrechten, en op het verbeteren van het rechtssysteem in Afghanistan. Deze inspanningen hebben vruchten afgeworpen, maar de situatie in Afghanistan is broos. Corruptie, slecht bestuur en drugsproductie- en handel blijven de toekomst van Afghanistan bedreigen. Verdere capaciteitsopbouw van politie en leger zijn belangrijke voorwaarden voor veiligheid en herstel van de rechtsstaat in Afghanistan. Nederland zal daarom met maximaal honderd militairen deelnemen aan de nieuwe NAVO-missie Resolute Support die zich richt op het trainen, adviseren en assisteren van de *Afghan National Security Forces* (ANSF). Ook zal Nederland de komende jaren bijdragen aan de financiering van de politie en het leger van Afghanistan. Nederland draagt daarnaast de komende jaren bij aan het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, een fonds waarmee de Wereldbank investeert in de economie, infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en capaciteitsopbouw. Ten slotte draagt Nederland bij aan versterking van de rechtsstaat in Afghanistan, waarbij de positie van vrouwen bijzondere aandacht krijgt.

Midden-Amerika en het Caribisch gebied

Naast het bovenstaande blijft er een actieve inzet op de veiligheidssituatie in Midden-Amerika en het Caribisch gebied, in aansluiting op de EU-veiligheidsstrategie voor deze regio. Deze inzet komt uitgebreid aan bod in de op 19 september jl. aan de Eerste Kamer aangeboden Beleidsbrief veiligheid Midden-Amerika en het Caribisch gebied. Sinds het verschijnen van de IVS is de stabiliteit in de regio niet verbeterd. De *spill-over* effecten van georganiseerde internationale criminaliteit, onder meer op het terrein van drugshandel, en de relatief instabiele economische situatie kunnen negatieve gevolgen voor de Nederlandse Koninkrijksdelen in de regio met zich meebrengen. Blijvende aandacht voor de ontwikkelingen in de regio is daarom nodig.

Meer Europese verantwoordelijkheid

De aard van de conflicten in onder andere het Midden-Oosten, Noord-Afrika en sub-Sahara Afrika en het geïntegreerde type missies waar in deze context behoefte aan bestaat vragen om een geïntegreerde en doelmatige aanpak in EU- of VN-kader. De EU heeft hier een bijzondere verantwoordelijkheid. Zowel in EU- als in VN-kader zal geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van de mechanismen voor crisismanagement. Ook in NAVO-verband zullen de Europese landen meer verantwoordelijk moeten tonen voor het waarborgen van hun veiligheid. Er zal daarbij meer aandacht moeten uitgaan naar de collectieve verdediging en naar een evenwichtige lastenverdeling.

Versterking van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

De internationale veiligheidscontext noopt tot een versterking van het GVDB. De complexiteit van de dreigingen en conflicten in de directe en verder gelegen nabuurregio van Europa, en de onderliggende oorzaken hiervan, vragen meer dan ooit om een geïntegreerde en doelmatige aanpak op Europees niveau. Met de Europese Raad van december 2013 is nieuw momentum ontstaan voor de versterking van vooral de militaire aspecten van het GVDB. Uit deze Raad zijn opdrachten voortgevloeid op drie hoofdthema's: grotere effectiviteit, zichtbaarheid en impact van het GVDB (onder andere door een efficiëntere en effectievere geïntegreerde benadering van EU-crisismanagement), capaciteitsversterking (onder andere door *pooling and sharing* en lange termijn defensieplanning in nauwe afstemming met de NAVO) en versterking van de Europese defensiemarkt en –industrie. Momenteel wordt concreet invulling gegeven aan deze opdrachten.

Bij deze Raad heeft de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid de opdracht meegekregen om in de loop van 2015 in nauwe samenspraak met lidstaten en de Commissie een analyse te maken van de veranderingen in de Europese veiligheidsomgeving en de effecten ervan voor de Unie. De huidige Europese Veiligheidsstrategie dateert uit 2003 en beziet de wereld nog hoofdzakelijk door een 9/11-bril. De tijd lijkt rijp voor een nieuwe strategie. Deze zal de kaders moeten bieden voor de noodzakelijke prioritering binnen het GVDB, voor institutionele herijking (vooral reorganisatie en versterking van crisismanagementstructuren) en allocatie van middelen. Dit moet leiden tot betere coördinatie en efficiëntere inzet van civiele missies en militaire operaties binnen het GVDB, het diplomatieke, handels- en OS-instrumentarium van de EU. Een

werkelijk geïntegreerde inzet is nodig van het hele spectrum van externe beleidsinstrumenten dat de Unie ter beschikking heeft, zodat de inspanningen van de van de EU in derde landen en regio's elkaar versterken. Hiertoe is goede afstemming nodig tussen de HV en de andere relevante Commissarissen in het cluster 'extern'. Nederland zal zich hier sterk voor maken, evenals voor een pro-actieve rol van de HV op alle prioritaire dossiers.

Grotere burden sharing van Europese landen binnen de NAVO

Ook in NAVO-verband zullen de Europese landen zich meer verantwoordelijk moeten tonen voor het waarborgen van hun veiligheid. Er zal daarbij meer aandacht moeten uitgaan naar de collectieve verdediging en naar een evenwichtige lastenverdeling. Omdat crises snel opkomen en de solidariteit binnen het bondgenootschap hoge eisen stelt, zijn een hogere gereedheid en snelle inzetbaarheid van groot belang. Van Nederland wordt als lidstaat van de VN, de NAVO en de EU verwacht dat het een bijdrage van betekenis, ook in militair opzicht, levert aan de mondiale en Europese veiligheid. Tijdens de NAVO-top in Wales hebben de bondgenoten afgesproken om de trend van dalende defensie-uitgaven te keren. Afgesproken is de beschikbare middelen nog effectiever in te gaan zetten met een focus op de belangrijkste capaciteitstekorten binnen de NAVO. Bondgenoten die momenteel minder dan twee procent van hun BBP aan defensie besteden, hebben uitgesproken de daling van die uitgaven te stoppen en te trachten de uitgaven in reële bedragen te laten stijgen naarmate hun BBP weer groeit. Deze bondgenoten hebben ook verklaard zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van de twee procent-BBP richtlijn te bewegen. Nederland heeft daarbij overigens benadrukt dat niet alleen gekeken moet worden naar de uitgaven, maar ook naar effectievere inzet.

Zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de uitvoering van de motie-Van der Staaij heeft het kabinet in de Miljoenennota onderkend dat de recente ontwikkelingen tot aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht nopen, met bijbehorende gevolgen voor de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht en voor het niveau van de defensiebestedingen. Bij het ambitieniveau van de krijgsmacht gaat het om het, doorgaans in internationaal verband, gelijktijdig en in voldoende omvang kunnen uitvoeren en volhouden van uiteenlopende missies in verschillende inzetgebieden en om de snelle inzetbaarheid van de krijgsmacht als de omstandigheden daar om vragen.

Versterking van de defensiesamenwerking in Europa

Nederland is een voorstander van de versterking van de Europese defensiesamenwerking en vergroting van de gezamenlijke slagkracht en handelingsvermogen. De lijn van verdere defensiesamenwerking in EU- en NAVO-kader zal worden voortgezet, mede vanuit het besef dat de Nederlandse krijgsmacht daardoor bijdraagt aan de ontwikkeling van capaciteiten waaraan grote behoefte bestaat in Europa. Het uitgangspunt blijft dat Nederland over een breed inzetbare krijgsmacht moet beschikken die inzetbaar is bij uiteenlopende missies. Daarnaast zorgt defensiesamenwerking ervoor dat de NAVO en EU ook kunnen beschikken over capaciteiten waarover lidstaten eigenstandig niet meer beschikken, of waarvan het voortzettingsvermogen bij lidstaten beperkt is.

Investeren in de kwaliteit van vredesmissies en -operaties in VN-kader

De aandacht voor en het belang van vredesoperaties groeit door de toenemende uitdagingen. Tegelijkertijd staan de VN-vredesoperaties onder druk. Nog nooit werden wereldwijd zoveel VN *peace keepers* ingezet als nu (130.000). Zij opereren onder omstandigheden die complexer en gevaarlijker zijn dan ooit. De Secretaris-Generaal van de VN heeft daarom het initiatief genomen voor een strategische evaluatie van de VN-operaties. Nederland staat achter dit initiatief en ziet dit als een kans om aandacht te vragen voor het belang van de geïntegreerde benadering en om belangrijke thema's als bescherming van burgers, de positie van vrouwen in gewapend conflict en de bestrijding van straffeloosheid aan de orde te stellen.

Tijdens de VN-bijeenkomst over het versterken van internationale vredesoperaties in de ministeriële AVVN-week heeft Nederland aangeboden een regionale vervolgbijeenkomst over dit onderwerp te organiseren in voorjaar 2015. Doel van deze bijeenkomst is Europese landen aan te moedigen meer bij te dragen aan VN-vredesoperaties. De conferentie zal onder andere ingaan op de uitdagingen en beperkingen waar Europese regeringen mee te maken hebben. De conferentie zal ook worden benut om in te gaan op de prioriteiten van de bescherming van burgers tijdens gewapend conflict en vrouwenrechten. Daarnaast zal aandacht geschonken worden aan de toenemende technologische capaciteitsbehoefte van missies. Ook in andere regio's worden

soortgelijke conferenties georganiseerd. De uitkomsten van deze regionale bijeenkomsten worden gepresenteerd tijdens de volgende top en marge van de AVVN in 2015.

Bij VN- en EU-missies - en het bepalen van de Nederlandse bijdrage daaraan – dient ook oog te zijn voor de effecten van opkomende, grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, al dan niet direct gericht op Nederland of West-Europa. Het versterken van lokale en regionale rechtsstaatsstructuren dient dan ook met nadruk in de opzet van missies te worden betrokken. Bij de investering in de kwaliteit van vredesmissies en -operaties is het ten slotte van belang de lessen uit het verleden niet uit het oog te verliezen. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat vredesopbouw en institutionele ontwikkeling niet van buiten op te leggen zijn. Het is zaak dat de internationale gemeenschap in lijn met de 'New Deal' voor fragiele staten contextbewust de juiste lokale ontwikkelingen ondersteunt.

Bescherming van burgers en menselijke veiligheid

Burgers zijn steeds vaker het slachtoffer van instabiliteit en gewapend conflict. VN-missies besteden hier terecht steeds meer aandacht aan. Bescherming van burgers maakt steeds vaker deel uit van het mandaat van missies. In de praktijk blijkt uitvoering van een dergelijk mandaat echter vaak niet eenvoudig. VN-missies staan voor grote uitdagingen in het veld op het gebied van capaciteit, maar ook verschillen in interpretaties van het mandaat en gebrekkige verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten liggen hier onder andere aan ten grondslag. Burgers trekken hierdoor nog te vaak aan het kortste eind.

De Secretaris-Generaal van de VN heeft het belang van bescherming van burgers en menselijke veiligheid tot een van de belangrijkste prioriteiten van VN-missies gemaakt. VN -missies hebben immers ook een *advocacy* en onderzoeksrol. In de strategische toetsing van VN-operaties zal deze prioriteit hoog op de agenda staan. Nederland steunt dit beleid actief, ook in de praktijk, door het aanbieden van trainingen voor VN-personeel, door inbreng van expertise op het gebied van bescherming van burgers in missies en – daarmee - het bevorderen van civiel-militaire samenwerking in missies om effectiever aan de veiligheidsbehoeften van burgers te kunnen voldoen. Tevens wil Nederland voorkomen dat er burgerslachtoffers vallen, door in te zetten op conflictpreventie. Dat gebeurt zowel op lokaal niveau, door het steunen van conflictresolutiemechanismen in gemeenschappen via NGO's, als op nationaal niveau, door bemiddeling en vredesbesprekingen, bijvoorbeeld via het *Department of Political Affairs* van de VN. Ook de inzet om de rechtsorde te herstellen via capaciteitsopbouw in conflictsituaties en fragiele staten draagt bij aan het voorkomen van burgerslachtoffers. In de Centraal-Afrikaanse Republiek financiert Nederland bijvoorbeeld het herstel van de strafrechtketen, om geweld tegen burgers en straffeloosheid tegen te gaan.

Op het gebied *van Responsibility to Protect* (R2P) heeft Nederland als een van de eerste landen een nationaal *Focal Point* ingesteld. Vanwege het belang dat Nederland hecht aan bescherming van burgers, is dit in 2014 ook expliciet toegevoegd aan het artikel 100 Toetsingskader voor militaire missies.

Bijzondere aandacht is nodig voor de positie van vrouwen. Nederland steunt de implementatie van VN-resolutie 1325 inzake vrouwen, vrede en veiligheid. Specifieke onderwerpen zijn de bescherming van vrouwen tegen seksueel geweld in conflictsituaties en het bevorderen van de rol van vrouwen in politieke en verzoeningsprocessen. Nederland steunt het werk van de speciale VN-gezant op dit terrein. Troepenleveranciers voor VN-missies worden met Nederlandse steun door *UN-Women* getraind in bescherming van burgers en het bestrijden van seksueel geweld in conflictsituaties. In NAVO-verband is een belangrijke aanzet gegeven met het Actieplan van de NAVO en partnerlanden in de Euro-Atlantische Partnerraad en de benoeming van een Nederlandse diplomate als Speciaal Vertegenwoordiger van de NAVO voor vrouwen, vrede en veiligheid. Het Actieplan voorziet in betere bewustwording en training van spelers in de veiligheidssector voorafgaand aan en tijdens operaties en missies.

Burgerslachtoffers van geweld in conflictsituaties hebben groot belang bij gerechtigheid. Het onderzoeken en vervolgen van internationale misdrijven, waaronder oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, is ook om deze reden cruciaal. Nederland speelt internationaal een belangrijke rol bij het bestrijden van straffeloosheid als gastland van diverse internationale tribunalen. Ook zet Nederland zich actief in voor het bevorderen van onderzoek naar en het verzamelen van bewijsmateriaal van internationale misdrijven, onder andere in Syrië. Nederland is enige tijd geleden een discussie gestart ter verbetering van de strafrechtelijke samenwerking tussen staten op het gebied van internationale misdrijven. Het streven is te komen tot een

multilateraal instrument voor wederzijdse rechtshulp in strafzaken met betrekking tot genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

Verder kijken dan de crises van vandaag

Met het oog op onze veiligheid moeten we niet alleen naar de acute crises van vandaag kijken, maar ook voldoende aandacht geven aan een aantal mondiale thema's die een bijzondere relevantie hebben voor Nederland en die op basis van de huidige inzichten de komende jaren mede de internationale veiligheidsagenda zullen blijven bepalen. Doordat nationale en internationale veiligheid meer dan ooit verweven zijn, kan een internationale crisissituatie direct effect hebben op nationaal niveau. Nederland kiest daarom voor een actieve inzet op een aantal thema's om toekomstige conflicten te helpen voorkomen: cyber, de juridisch-ethische aspecten van nieuwe wapensystemen, "foreign terrorist fighters", en de gevolgen van klimaatverandering en toenemende concurrentie om natuurlijke hulpbronnen.. Dit is een nicheterrein waar Nederland sterk in. Een goed voorbeeld van een onderwerp dat Nederland, samen met de VS en Zuid-Korea, internationaal reeds geagendeerd heeft, is nucleaire veiligheid. Dat thema is tijdens de NSS-top in Den Haag internationaal nadrukkelijk op de kaart gezet en er zijn tijdens de top concrete afspraken gemaakt om de risico's van nucleair terrorisme aan banden te leggen.

Cyber

Cyber is nu al een belangrijk (veiligheids)thema en zal dat in toenemende mate zijn in de toekomst. In 2020 zullen naar schatting 25 miljard apparaten verbonden zijn met het internet. De informatie, diensten en processen die onze economie, samenleving en dagelijks leven draaiende houden, zijn in steeds sterkere mate afhankelijk van ICT. Cyberspace biedt tal van kansen voor economische groei. Internet brengt verre vrienden bij elkaar, draagt bij aan een comfortabeler leven en legt de weg open voor verdere innovatie. Maar de toenemende afhankelijkheid van internet maakt de samenleving van de 21ste eeuw ook kwetsbaar. Cyberspace is een volwaardig domein geworden voor militair optreden, maar ook voor criminaliteit. Weerbaarheid van de overheid, burgers en bedrijven in cyberspace is essentieel om langdurige economische welvaart en maatschappelijke ontwikkeling van Nederland te garanderen. Met de oprichting van het Nationaal Cyber Security Centrum onder het gezag van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, is een nationale entiteit voor de coördinatie en respons bij cyberincidenten gecreëerd. En met de oprichting van het Cyber Commando van Defensie zal cyber een integraal onderdeel worden van militaire operaties. Ook op inlichtingengebied is cyber van toenemend belang.

Om tot goede internationale afspraken en samenwerking te komen, neemt Nederland op diplomatiek vlak het voortouw met de organisatie van de *Global Conference on CyberSpace 2015*, die op 16 en 17 april 2015 in Den Haag zal plaatsvinden. Hier spreken vertegenwoordigers van meer dan honderd landen, samen met maatschappelijke organisaties, academici en bedrijven over onder meer de economische en veiligheidsaspecten van cyberspace, cybersecurity, cybercrime, maar ook over het belang van internetvrijheid en privacy online. Ook is een discussie voorzien over internationale vrede en veiligheid in cyberspace. Deze zal dienen om in VN-kader tot verdere afspraken te komen over gedragsnormen in cyber. Daarnaast zal capaciteitsopbouw op het gebied van cybersecurity een belangrijk thema van de conferentie vormen. De resultaten uit deze conferentie zal Nederland meenemen naar het EU-voorzitterschap in 2016. Dit geeft handen en voeten aan de ambitie die Nederland heeft om een internationale voortrekkersrol te spelen in dit domein.

Nieuwe wapensystemen

De snelle technologische ontwikkelingen maken ook de ontwikkeling mogelijk van wapensystemen die in toenemende mate over autonome functies beschikken. Dit roept ethische, juridische en technische vragen op die nationaal en internationaal aandacht verdienen. In mei 2014 heeft een eerste internationale expertbijeenkomst plaatsgehad over 'dodelijke autonome wapensystemen' in het kader van de *Convention on Certain Conventional Weapons* (CCW). Nederland leverde hier een actieve bijdrage aan. Om het debat hierover te blijven voeden, zoeken de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie samenwerking met universiteiten en onderzoeksinstituten om het concept 'betekenisvolle menselijke interventie' bij het gebruik en de beheersing van de autonome functies van wapensystemen nader uit te diepen. Ook internationaal zal Nederland dit onderwerp de komende tijd blijven agenderen.

"Foreign terrorist fighters"

Hoewel radicaliseringsprocessen vaak specifieke lokale oorzaken hebben, kunnen terroristische ideologieën zich buiten deze context als een olievlek verspreiden naar andere delen van de wereld. Ook het fenomeen van "foreign terrorist fighters" laat zien dat nationale en internationale veiligheidsvraagstukken steeds vaker samenvallen. Een bredere aanpak die dit weerspiegelt, is nodig om de problematiek van "foreign terrorist fighters" beter te kunnen indammen. NCTV en Buitenlandse Zaken werken daarom heel nauw samen, ook internationaal. Buitenlandse Zaken heeft sinds oktober dit jaar een speciale Contraterrorisme-ambassadeur om internationaal beter op geëigend niveau te kunnen afstemmen over deze belangrijke thematiek.

Het is zaak om bij de aanpak van "foreign terrorist fighters" steeds de juiste balans te vinden tussen concrete repressieve maatregelen, die de directe dreigingen aanpakken, en preventieve maatregelen die gericht zijn op het wegnemen van grondoorzaken en verdere radicalisering helpen voorkomen. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het voorkomen van stigmatisering van bevolkingsgroepen maar ook van (groepen van) individuen. Een goed voorbeeld een dergelijke balans is het door Nederland geïnitieerde memorandum in het kader van het *Global Counter Terrorism Forum* (GCTF) betreffende "foreign terrorist fighters", dat zowel het voorkomen, opsporen, vervolgen als het re-integreren van deze personen centraal stelt.

Het GCTF is een informeel platform van vijftien westerse en vijftien niet-westerse landen. Nederland heeft in dit forum samen met Marokko een leidende rol genomen bij het bevorderen van een multidisciplinaire aanpak van jihadreizigers. Het belang hiervan is door de VN Veiligheidsraad erkend in resolutie 2178 (2014) over *Foreign Terrorist Fighters.* Het onderwerp is daarmee internationaal geagendeerd. Nederland zal de komende jaren zijn leidende rol op dit dossier voorzetten.

Global issues

Klimaatverandering zal de mondiale agenda steeds sterker gaan beïnvloeden. Grondstoffenschaarste, landdegradatie, behoefte aan vruchtbare landbouwgronden en een groeiende consumptie vormen een potentiële bron voor conflicten of kunnen als *multiplier* werken voor bestaande spanningen. De opwarming van de aarde werkt negatief door op ecosystemen. Klimaatverandering leidt tot meer extreme weersomstandigheden. Ook waterschaarste vormt een groeiend probleem. Dit alles leidt tot een toenemend gevaar van rivaliteit tussen landen en het opkomen van *resource nationalism*.

Ook los van klimaatverandering is grondstoffenschaarste een toenemend relevant thema. Te denken valt aan de groeiende mondiale vraag naar zeldzame aardmetalen. Gebrek aan toegang tot energie houdt armoede in grote delen van de wereld in stand. Torenhoge subsidies op fossiele brandstoffen leiden tot economische ontwrichting, paradoxaal genoeg juist in landen die fossiele bronnen exporteren, zoals Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Landen of regio's met een hoge concentratie aan grondstoffen zijn van strategisch belang. Daarmee samenhangend maakt economische afhankelijkheid van grondstoffenwinning landen kwetsbaar voor politieke instabiliteit.

Diplomatieke betrekkingen zijn erop gericht te voorkomen dat landen hun olie- en gasvoorraden voor geopolitieke doeleinden inzetten, al is dat niet altijd te voorkomen, zoals de recente ervaringen met Rusland leren. Schaarste en natuurrampen die ontstaan als gevolg van klimaatverandering kunnen leiden tot migratiestromen en politieke en sociale onrust in verschillende delen van de wereld. Klimaat-, water- en grondstoffenproblemen kunnen conflicten veroorzaken of verhevigen en moeten dus onderdeel uitmaken van systemen van *early warning*. Het opbouwen van een voldoende weerbare bevolking in rurale en dichtbevolkte gebieden tegen de gevolgen van klimaatverandering vormt de uitdaging voor de komende decennia en past binnen een toekomstgericht buitenlandbeleid. Nederland kan zijn verantwoordelijkheid voor een leefbare en duurzame wereld onder andere nemen door onze kennis en expertise in te zetten om zo instabiliteit elders te helpen voorkomen.

5. Slotopmerking: aandacht en *commitment* voor de lange termijn

Een actief buitenlandbeleid is cruciaal om onze strategische belangen, onze vrijheden en onze waarden van democratie, mensenrechten en pluralisme te verdedigen. Dat beleid moet ook voor de langere termijn houdbaar zijn.

Er dient, zoals ook uit de rapporten van Clingendael en HCCS blijkt, ernstig rekening te worden gehouden met een langdurige situatie van instabiliteit in de directe omgeving van Europa. Alle indicatoren wijzen erop dat de dynamiek van een fragielere veiligheidsomgeving voor lange termijn aanwezig zal zijn. Voor de situatie in Irak en Syrië zijn geen *quick fixes.* Naast de inzet van militaire middelen om de slagkracht van ISIS te breken, is een langetermijnstrategie nodig. Datzelfde geldt voor de situatie in de rest van de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika. Ook het conflict in Oekraïne zal nog vele jaren doorwerken in de betrekkingen tussen Rusland en de Europese Unie en de NAVO. Daarnaast zijn er wereldwijd conflicten die de economische en veiligheidsbelangen van Nederland en de andere EU-lidstaten raken en daarmee kunnen vragen om een reactie, al dan niet met militaire middelen.

Conflictbeslechting en –preventie in de regio's om ons heen zijn in ons eigen belang. Internationale crisissituaties kunnen zoals geschetst een directe impact hebben op onze nationale veiligheid. Het is cruciaal dat we bij de aanpak van deze crises een goede balans houden tussen de noodzakelijke acute symptoombestrijding en een meerjarige, structurele aanpak van de onderliggende oorzaken van de instabiliteit. *Fast security* moet hand in hand gaan met *slow security, gericht op* de duurzame oplossing van een crisis. Hiervoor is een geïntegreerde inzet in de betrokken regio's nodig, met een gecoördineerde inzet van diplomatieke en ontwikkelingssamenwerkings-instrumenten, waar nodig aangevuld met inzet van de veiligheidsdiensten, politie en krijgsmachtdelen.

De beschreven ontwikkelingen in de internationale veiligheidsomgeving laten eens te meer zien dat economie en veiligheid in toenemende mate vervlochten raken Het is de afgelopen jaren – soms pijnlijk – duidelijk geworden dat politieke, etnisch-religieuze, sociaaleconomische en veiligheidsfactoren sterk met elkaar verweven zijn in conflictsituaties. Klimaatverandering, grondstoffenschaarste, energiepolitiek, sociaal-politieke achterstellingen en sektarische tegenstellingen vormen steeds vaker de aanleiding of de katalysator voor conflicten. Daarom acht het kabinet een samenhangende aanpak noodzakelijk, waarin de brede contexten in ogenschouw worden genomen en grondoorzaken van instabiliteit worden geadresseerd.

Een les van de afgelopen periode is dat we, naast de waan van de dag en de realiteit van morgen ook de crises van gisteren niet uit het oog moeten verliezen. Irak en Libië hebben aangetoond dat een - vaak relatief korte - militaire interventie gevolgd moet worden door langdurige begeleiding van de betrokken landen in hun pad naar een stabiele toekomst. De periode na afloop van een conflict is meestal zeer precair. De aandacht van de internationale gemeenschap verschuift vaak te snel naar de meer acute crises terwijl 25-50% van de post-conflict landen binnen een paar jaar terugvalt in conflict. Er is meer ruimte en flexibiliteit nodig in de internationale gemeenschap om post-conflictlanden te ondersteunen bij de wederopbouw. Rechtsstaatontwikkeling, inclusieve politieke processen en een legitieme overheid zijn juist dan van belang. Nederland zal hieraan bij blijven dragen in aansluiting op multilaterale initiatieven en in samenwerking met gelijkgezinde partners, nadrukkelijk ook in de conflictregio's zelf.

We moeten ons committeren om – in internationaal verband - voor langere tijd te werken aan duurzame oplossingen voor de crisishaarden om ons heen. De keuzes van nú moeten ook stráks houdbaar zijn.