

# **Van defensiedoctrine naar nationale veiligheidsstrategie**

## **Nederlands intern en extern veiligheidsbeleid in beweging**

**MARCEL DE HAAS\***

### **Inleiding**

Het Nederlandse veiligheidsbeleid is in beweging. Al geruime tijd is duidelijk dat interne en externe veiligheid elkaar steeds meer overlappen en derhalve niet meer gescheiden van elkaar kunnen worden behandeld. De primair bij interne en externe veiligheid betrokken ministeries – Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken en Defensie – denken inmiddels over alle mogelijke vormen van veiligheid na, discussiëren hierover en voeren gezamenlijke oefeningen uit. Ook wordt in het kader van het project Andere Overheid door de commissie Rijksbrede taakanalyse veiligheid en rechtsorde een gedetailleerde inventarisatie naar veiligheidsuitdagingen, -capaciteiten en -taken over de gehele breedte van de overheid uitgevoerd, van defensie tot brandweer en van terrorismebestrijding tot voetbalvandalisme. Daarbij neemt de commissie aspecten van regeringsniveau tot gemeentelijk niveau in beschouwing.<sup>1</sup> Voorts heeft het Ministerie van Defensie in oktober 2005 de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) gepubliceerd, die de samenhang tussen interne en externe veiligheid niet alleen benadrukt, maar aan een geïntegreerd, interdepartementaal veiligheidsbeleid ook concrete invulling verleent.<sup>2</sup> Een ander punt van aandacht dat tegenwoordig algemeen is geaccepteerd is dat veiligheid veel meer omvat dan alleen nationale belangen en territoriale integriteit. Het gaat ook om aspecten als internationale rechtsorde, vrije handelswegen, mensenrechten, democratie, vrijheid, welvaart, welzijn en leefbaarheid. Dit hoofdstuk bevat een pleidooi voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid dat verder gaat dan gezamenlijke oefeningen en inventarisaties; er dient een nationale veiligheidsstrategie te komen.<sup>3</sup> Een dergelijke veiligheidsstrategie – als hoogste veiligheidsdocument van de Nederlandse staat – fungeert als verzamelpunt voor alle beleidsaspecten van interne en externe veiligheid, als uitvoeringsinstrument van veiligheid op regeringsni-

\* Lt.-kol. (KLu) dr. M. de Haas is als onderzoeker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag.

veau en als aanjager van beleid en uitvoering op alle niveaus van alle betrokken departementen en instanties, van inlichtingendiensten tot ambulances en van internationale crisisbeheersing tot dijkbewaking.

In dit hoofdstuk zal ik mijn pleidooi voor het tot stand brengen van een nationale veiligheidsstrategie op de volgende wijze toelichten. Ik vang aan met een theoretische uiteenzetting over inhoud en doel van een nationaal veiligheidsbeleid. Vervolgens schets ik door middel van het strategisch proces hoe de hiërarchie is opgebouwd van veiligheidsbeleid, van de regering op het hoogste niveau tot een burgemeester op lokaal niveau. Dat strategisch proces is weliswaar afkomstig uit de militaire wereld, maar is mijns inziens ook heel goed toepasbaar op het samenspel van civiele en militaire veiligheidsorganen. Als basisdocument voor een nog op te stellen Nederlandse veiligheidsstrategie zie ik de Nederlandse Defensie Doctrine, die ik beschouw als de voorloper ervan. De NDD beschrijft namelijk al strategische doeleinden van het Nederlandse veiligheidsbeleid en kent ook andere onderdelen die gangbaar zijn in een veiligheidsstrategie. Daarom voer ik aspecten van de doctrine aan die in ieder geval onderdeel zouden moeten uitmaken van een op te stellen veiligheidsstrategie, zonder daarbij volledig te willen zijn. Ten slotte vergelijk ik die strategische elementen van de Nederlandse Defensie Doctrine met vergelijkbare onderdelen van de vigerende Amerikaanse en Russische veiligheidsstrategieën.

## **Veiligheidsbeleid en strategisch proces**

### *Veiligheidsbeleid*

Het veiligheidsbeleid van een staat heeft traditioneel als doel de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van die staat te bevorderen dan wel te handhaven. Daartoe ontplooit een staat politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten. Elke staat heeft nationale belangen. De inzet van de krijgsmacht wordt veelal bepaald door de perceptie van de mate van bedreiging van die belangen. De omzetting van belangen in doelstellingen wordt politiek vastgesteld. De politiek van een staat kan ook worden belicht vanuit het perspectief van veiligheid. Het nationaal veiligheidsbeleid omvat vanuit deze optiek het geheel van maatregelen inzake zowel interne als externe veiligheid. Het militaire instrument kan, als een van de middelen van de staat, worden aangewend om de doeleinden van de politieke strategie (*grand strategy*) te bereiken. De planning van militair optreden om de politieke doelstellingen te bereiken vindt plaats op een niveau lager, op dat van de militaire strategie. Hier vinden we ook de militaire doctrine. De doctrine geeft richting aan de uitvoering van het militaire optreden.<sup>4</sup>

*Strategisch proces*

In het strategisch proces gaat het om het vertalen van nationale belangen naar nationale doelstellingen. Vervolgens moeten middelen en mogelijkheden beschikbaar komen om die doelstellingen te behalen. De inzet van het militaire machtsmiddel geschiedt alleen bij zeer ernstige schending van nationale of internationale waarden, rechten of belangen. De wijze van inzet van het militaire machtsmiddel wordt op verschillende niveaus van optreden beschouwd. Bij het uitvoeren van militaire operaties worden vijf niveaus onderscheiden: de *grand strategy* of politiek-strategisch niveau, het militair-strategische, het operationele, het tactische en het technische niveau. Er is geen duidelijke scheidslijn tussen de niveaus aan te geven. Veelal lopen opeenvolgende niveaus geleidelijk in elkaar over. Aangezien tactisch en technisch niveau een voor dit betoog te gedetailleerde beschrijving van activiteiten vereist, worden deze niveaus in dit verband buiten beschouwing gelaten. Daar waar bij de behandeling van de verschillende niveaus wordt gesproken over militaire wordt daarmee in voorkomend geval ook bedoeld op operaties van zowel militaire als civiele instanties op veiligheidsgebied.

*Grand strategy* is gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van de economische, diplomatieke, psychologische, militaire en andere politieke machtsmiddelen van een staat, bondgenootschap of coalitie om nationale, bondgenootschappelijke of coalitiebelangen te behartigen in het kader van veiligheidsbeleid. Het doel van een *grand strategy* is richting en samenhang te verschaffen aan het gebruik van alle machtsmiddelen van een land of bondgenootschap en coalities waarvan een staat deel uitmaakt. De *grand strategy* is daarom de exclusieve verantwoordelijkheid van een regering, ongeacht of deze zelfstandig optreedt of handelt in samenwerking met andere regeringen in een veiligheidsorganisatie zoals de Verenigde Naties, in een bondgenootschap zoals de NAVO, of in een ad hoc coalitie zoals die van Operatie Enduring Freedom in Afghanistan. Kort gezegd definieert de *grand strategy* de doelstellingen waarin regeringen aangeven wat moet worden bereikt. Voorts stelt de *grand strategy* de machtsmiddelen vast die zullen worden aangewend om die doelstellingen te bereiken. Zij geeft tevens aan welke beperkingen er op het gebruik van die machtsmiddelen rusten, zonder daarbij overigens in detail vast te leggen hoe die middelen moeten worden ingezet.

*Militaire strategie* is de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van militaire machtsmiddelen van een staat of bondgenootschap om de militaire elementen van de doelstellingen van de *grand strategy* te bereiken. Zij vormt dus een integrale component van de *grand strategy*. Daarbij zijn nationale, multinationale of bondgenootschappelijke militair-strategische autoriteiten, zoals de Nederlandse Commandant der Strijdkrachten (CDS), belast met het formuleren van de behoefte aan militaire middelen. Een deel van deze militair-strategische autoriteiten is boven-

dien verantwoordelijk voor het inzetten van militaire machtsmiddelen in een bepaalde operatie. In het kader van nationale veiligheid voorziet dit strategisch niveau ook in de aanwending van andere, civiele middelen op veiligheidsgebied, zoals het Korps Landelijke Politiediensten, en de aansturing ook door civiele autoriteiten, bijvoorbeeld door een Commissaris van de Koningin.

*Operationele strategie* omvat het ontwerpen en dirigeren van joint campagnes (uitvoering door gezamenlijk optreden van verschillende krijgsmachtdelen) en/of multinationale campagnes (uitvoering door krijgsmachten uit verschillende landen) teneinde een militair-strategische doelstelling, vastgelegd in een strategisch directief, te bereiken. In de setting van een nationaal veiligheidsbeleid zou dit betekenen het gezamenlijk optreden van onderdelen van de krijgsmacht met bijvoorbeeld politie of met inlichtingendiensten. Het operationele niveau verschaft de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden in het betrokken operatiegebied. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld (de dreiging van) een terreuraanslag – zoals bij de Rotterdamse en Amsterdamse tunnels in 2001 – of bij een ramp, zoals de herhaalde watersnood in de jaren negentig. Op het operationele niveau worden de militaire en civiele middelen aangewend om de doelstelling te bereiken die door de militair- en/of civiel-strategische autoriteit voor dat operatiegebied is vastgesteld. Deze operaties beslaan alle taakvelden (van totale oorlog, via crisis-beheersingsoperaties tot het ondersteunen van de civiele autoriteiten) en hebben betrekking op het gehele geweldsspectrum, van laag tot hoog. Het operationele niveau onderscheidt zich wezenlijk van het militair/civiel-strategische niveau. De operationele commandant, die zich in beginsel in het operatiegebied bevindt, commandeert de aan hem toegewezen formaties en eenheden om zijn eigen plan uit te voeren. De militair/civiel-strategische autoriteit, die in of nabij het operatiegebied leiding aan de operaties geeft, wijst doelen en middelen toe en stelt, in overleg met de politieke leiding, beperkingen voor de inzet ervan vast, zonder zich met de details van de uitvoering te bemoeien.

#### *Samenhang tussen politieke en militaire strategie*

De beslissing om (militair) geweld toe te passen valt onder het primaat van de politiek. Militaire strategie moet overeenstemmen met de politieke strategie en het internationale recht, en moet de verwezenlijking van de doelstellingen op politiek-strategisch niveau naderbij brengen. Het is de verantwoordelijkheid van de Commandant der Strijdkrachten, de militair-operationele commandanten en vergelijkbare civiele autoriteiten om de politieke doelstellingen en richtlijnen te vertalen in haalbare doelstellingen tot op het tactische niveau. De doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en beperkt in tijd zijn. Het definiëren van *grand strategy* en militaire en civiele veiligheidsdoelstellingen kan echter niet het re-

sultaat zijn van eenrichtingsverkeer. Er moet sprake zijn van nauwe samenwerking tussen de politieke en de militaire en civiele leiding van veiligheidsorganen én tussen de betrokken departementen, zoals die van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken en Defensie. In de praktijk is er vaak nauwelijks een duidelijke scheiding te trekken tussen *grand strategy* en het militair-strategische niveau. In feite is er vaak sprake van een overlap tussen de twee niveaus, waar topambtenaren en militaire leiders intensief beslissingen voor de inzet van het militaire instrument uitwerken en voorbereiden. Niet alle politieke doelstellingen zijn militair haalbaar, evenmin is de krijgsmacht het enige machtsinstrument van de politiek. Het kan goed zijn dat andere instrumenten zoals diplomatie of economische sancties de politieke doelstellingen beter verwezenlijken. Die afweging is aan de politiek, daarbij onder andere geadviseerd door de leiding van de krijgsmacht en van andere veiligheidsinstanties. De selectie of de combinatie van de verschillende machtsinstrumenten is een van de fundamentele strategische beslissingen die de politieke leiding bij ieder conflict waarbij zij betrokken is (en wil zijn), moet nemen.<sup>5</sup>

### **Nederlandse Defensie Doctrine als bron voor veiligheidsstrategie**

Grote mogendheden als de Verenigde Staten en Rusland beschikken al lang over een nationale veiligheidsstrategie, maar voor Nederland – als land met beperkte machtsmiddelen en ambities – was daar tot recente datum geen noodzaak toe. Intussen is het tij echter gekeerd. Dat komt niet doordat ons land meer ambities heeft. De binnenlandse en internationale ontwikkelingen op veiligheidsgebied en vooral de sterk groeiende verwevenheid daartussen noodzaken daartoe. De NDD geeft duidelijk aan dat interne veiligheid (terrorisme, georganiseerde misdaad) en externe veiligheid (collectieve verdediging, crisisbeheersingsoperaties) meer en meer in elkaar overlopen en dat samenhang in beleid daarom vereist is:

De ervaring in Afghanistan leert dat onze veiligheid en andere belangen ook bedreigd kunnen worden door ontwikkelingen die zich op grote afstand van ons land voltrekken. [...] Het is daarbij van belang de verschillende beleidsinstrumenten waarover Nederland beschikt – diplomatieke, economische, financiële, humanitaire en militaire – op een samenhangende manier toe te passen.<sup>6</sup>

Een veiligheidsstrategie zou een weerspiegeling moeten zijn van geïntegreerd beleid ten aanzien van interne en externe veiligheid. Wat zou een dergelijke veiligheidsstrategie kunnen bevatten? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de Nederlandse Defensie Doctrine.

*Relatie tussen doctrine en strategie*

De NDD kan als aanzet dienen tot een nationale veiligheidsstrategie. Er bestaat een onmiskenbare link tussen de defensiedoctrine als beleidsdocument van het Ministerie van Defensie op militair-strategisch niveau en een – hypothetische – ‘nationale veiligheidsstrategie’ op politiek-strategisch niveau. Dat komt doordat het defensiebeleid onderdeel is van het buitenlands en veiligheidsbeleid van Nederland dat weer deel uitmaakt van het nationale veiligheidsbeleid. Zoals eerder beschreven in het deel over strategieniveaus, beschikt de regering – als hoogste orgaan van nationaal veiligheidsbeleid – in die veiligheidshiërarchie onder meer over diplomatieke, militaire en economische beleidsinstrumenten. De NDD is bruikbaar als brondocument voor een nog op te stellen nationale veiligheidsstrategie, doordat het door zijn aard bestanddelen kent die doorgaans ook terug te vinden zijn in bestaande buitenlandse veiligheidsstrategieën. Hieronder schets ik elementen uit de NDD die onderdeel kunnen uitmaken van een Nederlandse veiligheidsstrategie.

*Nederlandse ambities, belangen en doeleinden*

Om zich uit te kunnen spreken over de uitvoering van militaire operaties – het doel van een militaire doctrine – vermeldt de NDD ook de politieke ambities en belangen van Nederland: “Ons land heeft groot belang bij een stabiele en vreedzame internationale omgeving, want het is in hoge mate afhankelijk van goede internationale betrekkingen en functionerende veiligheidsinstituten.”

Vervolgens noemt de NDD de volgende zaken als hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid: (a) het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat; (b) Nederland heeft de bevordering van de internationale rechtsorde hoog in zijn vaandel staan en toont een grote betrokkenheid bij humanitair leed en het tegengaan van schendingen van de rechten van de mens; en (c) onze open economie, die tot de grotere in de wereld behoort, is gebaat bij het onbelemmerde vervoer van goederen en de vrije toegang tot handelsgebieden en grondstoffen.<sup>7</sup>

*Dreigingen*

De Nederlandse Defensie Doctrine bevat ook passages over aspecten als de aard van de huidige dreigingen op veiligheidsgebied, die gangbaar zijn in veiligheidsstrategieën. Concreet vermeldt de NDD de volgende vraagstukken die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid van Nederland: falende staten; terrorisme; risicolanden; verspreiding van massavernietigingswapens; en interstatelijke verhoudingen.<sup>8</sup>

Deze opsomming van dreigingen is geen Nederlandse vinding, maar wordt in de Westerse wereld algemeen onderkend. Zo laten het Strategisch Concept (1999) van de NAVO, de Strategische Visie van de hoogste

NAVO-commandanten en de Europese Veiligheidsstrategie van de Europese Unie een vergelijkbaar dreigingsbeeld zien.<sup>9</sup>

#### *Interdepartementale samenwerking*

Gezien de nadruk op de samenhang tussen interne en externe veiligheid, behandelt de NDD interdepartementale samenwerking in beide domeinen. De doctrine beschrijft op interne veiligheid de interdepartementale samenwerking als volgt:

**Nationale veiligheid en interdepartementale samenwerking.** Defensie draagt vanuit al haar hoofdtaken (bescherming grondgebied, internationale crisisbeheersing, ondersteuning civiele autoriteiten) bij aan de nationale veiligheid. De samenleving verwacht dat de krijgsmacht er ook in Nederland staat wanneer dat nodig is. Bij een incident of ramp moeten civiele en militaire autoriteiten elkaar blindelings kunnen vinden en weten wat ze aan elkaar hebben. Dit vereist duidelijke afspraken vooraf over beschikbaar te stellen capaciteiten, een goede afstemming van de te hanteren procedures, gezamenlijke draaiboeken en oefeningen. Het gaat daarbij niet langer alleen om de vangnetfunctie van Defensie in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten, maar om een structurele rol als veiligheidspartner.<sup>10</sup>

Defensie onderkent als eigen taken op het gebied van nationale veiligheid, waarbij interdepartementale samenwerking kan plaatsvinden, onder meer: taakvelden van de Koninklijke Marechaussee, kustwacht (inclusief die van de Nederlandse Antillen en Aruba), explosievenopruiming, bijzondere bijstand (terrorismebestrijding) en luchtruimbewaking. In samenwerking met Binnenlandse Zaken en Justitie zijn afspraken gemaakt over militaire steun en bijstand ten behoeve van civiele autoriteiten. Die afspraken omvatten gezamenlijk overleg, oefeningen, planning, besluitvorming en bevelvoering, bij voorbeeld op gebieden als rampen- en terrorismebestrijding, de bescherming tegen chemische, biologische en nucleaire wapens en de verspreiding van deze massavernietigingswapens.<sup>11</sup> In de NDD komt ook interdepartementale samenwerking op externe veiligheid – zoals het samenspel tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bij humanitaire en ontwikkelingsprojecten tijdens crisisbeheersingsoperaties – aan bod.<sup>12</sup> De beleidsvisie bij de Defensiebegroting 2006 geeft een nadere beschrijving van de interdepartementale aanpak van externe veiligheid:

#### **Leveren van een bijdrage aan het geïntegreerd buitenlands veiligheidsbeleid.**

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat vraagstukken op het gebied van buitenlands beleid, veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking nauw met elkaar verbonden zijn. Het voorkómen en oplossen van de hedendaagse conflicten vraagt een geïntegreerde en vaak regionale inzet van beleidsinstrumenten, waarbij diplomatieke, economische, financiële, humanitaire, juridische en militaire beleidsinstrumenten in samenhang worden ingezet. Het kabinet beschouwt vrede, veiligheid en stabiliteit daarbij als voorwaarden voor economische, politieke en sociale

ontwikkeling. [...] [D]e geïntegreerde aanpak van veiligheid en ontwikkeling [zal] verder worden versterkt. Duidelijk is dat de Nederlandse wederopbouwinspanning in een land na een gewapend conflict moet bestaan uit een samenhangend pakket van militaire, politieke en ontwikkelingsgerichte activiteiten. [...] De interdepartementale samenwerking zal in het kader van het geïntegreerd buitenlandse veiligheidsbeleid de komende jaren verder worden geïntensiveerd.<sup>13</sup>

Het blijkt dat de NDD met aspecten als politieke ambities, nationale belangen, strategische doelstellingen, dreigingsbeeld en interdepartementale samenwerking op interne en externe veiligheid, veel elementen bevat die zouden kunnen worden opgenomen in een nationale veiligheidsstrategie.

### **Russische en Amerikaanse veiligheidsstrategieën**

Naast de Nederlandse Defensie Doctrine kunnen buitenlandse veiligheidsstrategieën dienen als voorbeeld voor een op te stellen Nederlandse veiligheidsstrategie. Ik behandel hier de vigerende Russische en Amerikaanse veiligheidsstrategieën en presenteer als opzet voor een Nederlandse veiligheidsstrategie een vergelijking van elementen van deze strategieën en de NDD.

#### *Nationaal Veiligheidsconcept van Rusland*

In de Russische situatie is op politiek-strategisch niveau (*grand strategy*) het nationaal veiligheidsbeleid neergelegd in het Nationaal Veiligheidsconcept (NVC). Dit NVC is in 2000 door president Vladimir Poetin vastgesteld. Het huidige Russische denken over een nationaal veiligheidsbeleid komt overeen met het eerder geschetste Westerse paradigma. Naast militaire middelen, beschikt de staat over diplomatieke, internationaal-rechtelijke, informatie- (psychologische), economische en andere middelen om zijn doelstellingen te bereiken. De Russische *grand strategy* verklaart de belangen van de Russische Federatie en voorziet in het waarborgen van veiligheid tegen externe en interne dreigingen. Aan het NVC, als hoogste veiligheidsdocument, worden afzonderlijke concepten en doctrines ontleend voor het waarborgen van de nationale veiligheid op internationaal, militair, economisch, sociaal, ecologisch, informatie- en andere gebieden. Twee van deze documenten zijn de militaire doctrine en het concept buitenlands beleid. De militaire doctrine omvat de formele visie over de aard van conflicten, over de militaire opbouw en over de voorbereiding en de toepassing van militaire kracht ten behoeve van de bescherming van de vitale belangen van de staat. De militaire doctrine bevindt zich op militair-strategisch niveau. De militaire strategie vormt het hoogste niveau van de militaire kunst en behandelt de voorbereiding van de staat op oorlog en de planning en uitvoering van strategische operaties en van de oorlog in zijn geheel.<sup>14</sup>



*National Security Strategy van de Verenigde Staten*

Een jaar na de terreuraanslagen in New York en Washington, D.C., publiceerde president George W. Bush in september 2002 de vigerende Amerikaanse veiligheidsstrategie.<sup>15</sup> Deze National Security Strategy onderkent als belangrijkste doelstellingen voor het Amerikaanse veiligheidsbeleid: het verslaan van het mondiale terrorisme; het oplossen van regionale conflicten; bescherming tegen massavernietigingswapens; het bevorderen van wereldwijde economische groei; het bevorderen van democratie; en verbetering van de Amerikaanse veiligheidsinstituten.

Deze veiligheidsstrategie op politiek-strategisch niveau is recentelijk aangevuld met één op militair-strategisch niveau. In maart 2005 heeft de Amerikaanse minister van Defensie, Donald Rumsfeld, *The National Defense Strategy of the United States of America* gepresenteerd.<sup>16</sup> Deze defensiestrategie geeft als afgeleid document van de politieke strategie een meer concrete invulling aan het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Rumsfeld beschrijft hierin de rol van de Verenigde Staten in de wereld, de internationale veiligheidsomgeving, de strategische doeleinden en hun implicatie en de capaciteiten benodigd om uitvoering te geven aan het veiligheidsbeleid. Bij een vergelijking van de twee Amerikaanse strategieën valt op dat niet de Amerikaanse veiligheidsstrategie maar de defensiestrategie naar uitgangspunten overeenkomt met het Russische Nationale Veiligheidsconcept. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat de Russische politieke strategie pas jaren na de militaire doctrine is verschenen en dat de Russische militaire top veel invloed heeft gehad op de inhoud van dit document. Zodoende kent het NVC veel militaire aspecten.

Nu de Nederlandse Defensie Doctrine en de Russische en Amerikaanse veiligheidsstrategieën kort de revue zijn gepasseerd, kan het met het oog op een Nederlandse veiligheidsstrategie van waarde zijn om de genoemde documenten met elkaar te vergelijken. Dit wordt gedaan in een schematisch overzicht – als bijlage bij dit hoofdstuk opgenomen – analoog aan de opbouw van het Russische NVC, met een beschrijving van de internationale veiligheidssituatie, belangen, bedreigingen en doeleinden van veiligheidsbeleid.<sup>17</sup> Bij die vergelijking van veiligheidsstrategieën valt het volgende op. De zwaartepunten verschillen sterk per staat. Dat heeft alles te maken met 's lands positie in de wereld en recente ontwikkelingen op veiligheidsgebied. In de Russische strategie komen twee aspecten sterk naar voren: ongenoegen over Westers veiligheidsbeleid, in het bijzonder dat van de Verenigde Staten en van de NAVO, en de daarmee samenhangende frustratie over de eigen teloorgang als supermacht. Die frustratie wordt gecompenseerd door een sterke klemtoon op het bezit en zonodig gebruik van kernwapens. De Amerikaanse strategieën zijn onmiskenbaar verbonden met '9/11'. De internationale strijd tegen het terrorisme staat centraal in deze documenten. De strategische aspecten van de NDD geven blijk van de afhankelijkheid van een kleinere mogendheid van stabiele internationa-

le ontwikkelingen, maar ook van de wil om daar zelf met militaire en andere instrumenten van het veiligheidsbeleid een bijdrage aan te leveren. Meer dan de Russische en Amerikaanse strategieën legt de Nederlandse doctrine de nadruk op de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid.

### Ter afsluiting

Regering, departementen, civiele en militaire veiligheidsinstanties zijn zich bewust van de noodzaak van samenhang in veiligheidsbeleid en geven hier uiting aan door overleg, rapportages en oefeningen. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Daar waar de defensiedoctrine nodig was om de militairen van alle krijgsmachtdelen te scharen achter eenzelfde gedachtegoed, is nu de tijd rijp voor het opstellen van een nationale veiligheidsstrategie, om ditzelfde proces te bewerkstelligen bij alle bij veiligheid betrokken organen. Het schrijven van een nationale veiligheidsstrategie alleen is echter niet voldoende. Om geïntegreerd veiligheidsbeleid gestalte te geven moeten veiligheidsinstanties op elk niveau – nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal – samenwerken. Zoals onder de Nederlandse Defensie Doctrine doctrines hangen voor de krijgsmachtdelen, zou geïntegreerd veiligheidsbeleid ook naar beneden toe moeten worden uitgewerkt in van de nationale veiligheidsstrategie afgeleide veiligheidsdocumenten. De hiërarchie van dergelijke veiligheidsdocumenten, maar ook de inrichting van de samenwerking tussen de verschillende departementen, diensten en andere organen van veiligheid, zou gestalte kunnen krijgen analoog aan de eerder geschetste strategieniveaus. Invulling van capaciteiten, taken en samenwerking aan de hand van dit strategietableau geeft overzicht en duidelijkheid. Daarmee zullen van minister tot brandweercommandant alle betrokkenen weten wat er van hen wordt verwacht.

Mijn betoog over de vorming van een Nederlandse veiligheidsstrategie – langs Russische, Amerikaanse en Nederlandse veiligheidsdocumenten – is geen allesomvattende analyse maar slechts een verkenning om de discussie over dit thema aan te moedigen. Thans is de tijd rijp om – zoals militairen dit noemen – ‘door te pakken’: de terecht ingeslagen weg van integrale veiligheidsbenadering vereist een Nederlandse veiligheidsstrategie.

### Noten

1. *Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukte. Tussenrapportage van de gemengde commissie veiligheid en rechtsorde*, Den

Haag, 6 september 2005, bijlage bij: *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 29362, Modernisering van de overheid, nr. 67, Brief van de minister voor Be-

- stuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 18 november 2005.
2. *Nederlandse Defensie Doctrine* (2005), Den Haag: Defensiestaf, zie: <[www.mindef.nl/organisatie/beleid/doctrine/index.aspx](http://www.mindef.nl/organisatie/beleid/doctrine/index.aspx)>.
  3. Een eerste aanzet tot een dergelijke nationale veiligheidsstrategie heb ik gegeven in: M. de Haas, Tijd voor nationale veiligheidsstrategie: leger, politie en instanties moeten op alle niveaus samenwerken, *Reformatorisch Dagblad*, 22 december 2005, zie: <[www.refdag.nl/website/artikel.php?id=1243128](http://www.refdag.nl/website/artikel.php?id=1243128)>.
  4. *Nederlandse Defensie Doctrine*, p. 15.
  5. *Ibid.*, pp. 17-21.
  6. *Ibid.*, p. 36.
  7. *Ibid.*.
  8. *Ibid.*, pp. 29-31.
  9. *The Alliance's Strategic Concept*, Part II – Strategic Perspectives, Washington, D.C., 24 April 1999; *Strategic Vision: The Military Challenge*, Part 2: The future strategic and military environment, Norfolk/Mons, August 2004; *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Key Threats, Brussels, 12 December 2003.
  10. *Nederlandse Defensie Doctrine*, pp. 82-83.
  11. *Ibid.*, pp. 109-112.
  12. *Ibid.*, p. 36.
  13. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 30300-X, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006, nr. 2, Memorie van Toelichting, 20 september 2005, pp. 12-13.
  14. Haas, M. de (2004a), *Veiligheidsbeleid en airpower onder Jeltsin en Poetin: de ontwikkeling van het veiligheidsdenken in de Russische Federatie en de gevolgen ervan voor de inzet van het luchtwapen (1992-2000)*, Utrecht: De Banier, pp. 6-8; en Haas, M. de (2004b), *Russian Security and Air Power (1992-2002): The Development of Russian Security Thinking Under Yeltsin and Putin and Its Consequences for the Air Forces*, London-New York: Frank Cass, pp. 3-4.
  15. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., September 2002; zie: <[www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)>.
  16. *The National Defense Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., March 2005.
  17. Omdat de Russische en Amerikaanse tekstdelen in het Engels staan vermeld, heb ik voor de eenduidigheid met gebruikmaking van de Engelse vertaling van de Nederlandse Defensie Doctrine het gehele overzicht in het Engels weergegeven. Deze tabel was oorspronkelijk bedoeld om Russische veiligheidsdocumenten met elkaar te vergelijken en is afkomstig van: Haas, M. de (2005), *Putin's External & Internal Security Policy: Incorporating Analysis of the Defence White Paper of 2003 and the Terror Attacks of 'Nord-Ost' and 'Beslan'*, Russian Series 05 / 05, Camberley: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, February, <[www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05\(05\)-MDH-Comp.pdf](http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05(05)-MDH-Comp.pdf)>.

## Bijlage

**Vergelijking van de Russische, Amerikaanse en Nederlandse veiligheidsstrategieën****Russian National Security Concept (2000)****U.S National Security Strategy (2002) & National Defense Strategy (2005)****Netherlands Defence Doctrine (2005)****INTERNATIONAL SECURITY**

- Dominance in the international community of developed western states led by the United States. This is especially aimed at applying unilateral solutions, including the use of military force, to key problems in world politics, flouting the fundamental principles of international law.
- Efforts to weaken Russia's position politically, economically and militarily, as well as in other fields.
- Attempts to ignore the interests of Russia in solving major problems in international relations.
- Terrorism poses a threat to world stability.

- Uncertainty is the defining characteristic of today's strategic environment.
- We can identify trends but cannot predict specific events with precision.
- Potential adversaries shift away from challenging the USA through traditional military action and adopt asymmetric capabilities and methods.
- An array of traditional, irregular, catastrophic and disruptive capabilities and methods threaten U.S. interests.

- In today's world of globalisation and international borders which constitute less and less of a barrier, internal and external security are inextricably linked.
- The growth in the international movement of people, money and goods and in information and communication technology has helped to bring about a situation in which national borders have become significantly less important.
- At the same time, non-state-affiliated factions have succeeded in making their presence felt in the arena of international developments.
- The large-scale military threat has given way to a more diffuse one.

**NATIONAL INTERESTS**

- Strengthening Russia's position as a great power, as one of the centres of influence in a multipolar world.
- Developing mutually advantageous relations, especially with the member states of the CIS and Russia's traditional partners.
- Defending its independence, its sovereignty and its state and territorial integrity.
- Preventing military aggression against Russia and its allies.

- Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.
- America is sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society.
- We seek to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty.
- In a world that is safe, people will be able to make their own lives better.

- The main aim of Dutch foreign and security policy is to ensure the independence, integrity, stability and welfare of the home nation.
- The Netherlands sets great store by the promotion of the international rule of law and has long demonstrated a deep involvement in cases of human suffering and actions against human rights violations.
- Our market economy, which is one of the larger economies in the world, benefits from the unrestricted movement of goods and free access to trade areas and raw materials.

**Russian National Security Concept (2000)****U.S National Security Strategy (2002) & National Defense Strategy (2005)****Netherlands Defence Doctrine (2005)****THREATS**

- *Ethno-egoism, ethno-centrism and chauvinism are helping to reinforce nationalism, political and religious extremism and ethno-separatism.*
- *Attempts by separate states and intergovernmental organisations to belittle the role of existing mechanisms for the maintenance of international security, primarily the UN and the OSCE.*
- *The danger that the political, economic and military influence of Russia in the world will be reduced.*
- *The strengthening of military-political blocs and alliances, above all the expansion of NATO eastwards.*
- *The possible presence of foreign military bases and large military contingents in the immediate vicinity of Russian borders.*
- *The weakening of the processes of integration in the CIS.*
- *The development and escalation of conflicts close to the state border of the Russian Federation and the external borders of the member states of the CIS.*
- *International terrorism has unleashed an open campaign to destabilise the situation in Russia.*
- *NATO's practice of using military force outside the bloc's zone of responsibility without UNSC sanction, now elevated to the rank of a strategic doctrine, threatens to destabilise the entire global strategic situation.*

- *America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.*
- *We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few.*
- *Today, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank.*
- *Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.*
- *The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology.*
- *Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination.*
- *The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states.*
- *Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.*

- *Generally speaking, there are currently five interrelated security issues which will affect the scale, composition and organisation of our armed forces in the years ahead:*
- failing states;*
- terrorism;*
- rogue states;*
- proliferation of weapons of mass destruction;*
- interstate relations.*

Russian National Security Concept (2000)	U.S National Security Strategy (2002) & National Defense Strategy (2005)	Netherlands Defence Doctrine (2005)
ENSURING SECURITY		
<b>Fundamentals &amp; objectives</b>	<b>Fundamentals &amp; objectives</b>	<b>Fundamentals &amp; objectives</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Timely prediction, detection and neutralisation of external and internal threats.</li> <li>• Guaranteeing sovereignty and territorial integrity.</li> <li>• Overcoming the Russian Federation's scientific, technical and technological dependence on external sources.</li> <li>• Improving the system of state power of the RF, its federal relations, its local self-government, tightening up law and order and reinforcing the social and political stability of society.</li> <li>• Guaranteeing strict observance of the laws by all citizens, public servants, state institutions, political parties and social and religious organisations.</li> <li>• Raising the military potential of the state and maintaining it at a sufficiently high level.</li> <li>• Organising a common economic area with the member states of the CIS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government.</li> <li>• We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.</li> <li>• The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration.</li> <li>• Today, the world's great powers find ourselves on the same side – united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security.</li> <li>• America will encourage the advancement of democracy and economic openness, because these are the best foundations for domestic stability and international order.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Our country sets great store by a stable and peaceful international environment, for it is dependent to a large degree on good international relations and security institutions that function properly.</li> <li>• It is important in this respect to apply the various policy instruments that the Netherlands has at its disposal – diplomatic, economic, financial, humanitarian and military – cohesively.</li> </ul>
<b>Foreign policy objectives</b>	<b>Foreign policy objectives</b>	<b>Foreign policy objectives</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinforcing vital machinery for multilateral management of world political and economic processes, above all under jurisdiction of the UNSC.</li> <li>• Defending the legal rights and interests of Russian citizens resident abroad.</li> <li>• Developing relations with the members of the CIS, and developing integration processes within the CIS in Russia's interests.</li> <li>• Adapting existing arms control and arms reduction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances.</li> <li>• We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.</li> <li>• We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The defence activities of the Netherlands are focused on a combination of security interests, the protection of values and foreign affairs objectives.</li> <li>• The Netherlands pursues an active peace and security policy. In practice, that means that our country wants to help to resolve security problems within and outside Europe, even those that are a considerable distance away.</li> <li>• Foreign policy, development cooperation and defence issues</li> </ul>

Russian National Security Concept (2000)	U.S National Security Strategy (2002) & National Defense Strategy (2005)	Netherlands Defence Doctrine (2005)
<p>agreements to new conditions in international relations and, if necessary, concluding new agreements, primarily concerning confidence and security building measures.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty – so the United States will promote to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity.</li> </ul>	<p>are increasingly becoming extensions of each other.</p>
<p><b>Ensuring military security</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In the prevention of war and armed conflicts, the RF gives preference to political, diplomatic, and economic and other non-military action.</li> <li>• All forces and facilities available, including nuclear weapons, will be used if necessary to repel armed aggression, if all other means have been exhausted.</li> <li>• Keep up a deterrence capability in the interest of preventing aggression on whatever scale, including when nuclear arms are used against Russia and its allies.</li> <li>• The RF must have nuclear forces for use against any aggressor state or coalition of states.</li> <li>• One of the most important strategic objectives of military security is the interaction and co-operation with the member states of the CIS.</li> </ul>	<p><b>Ensuring military security</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To defeat the threats we must make use of every tool in our arsenal – military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing.</li> <li>• America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists – because the allies of terror are the enemies of civilization.</li> <li>• We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery.</li> <li>• America will act against emerging threats before they are fully formed. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation.</li> <li>• The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.</li> </ul>	<p><b>Ensuring military security</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiences in Afghanistan have shown that our security and other interests can be threatened by developments that take place a long way from home.</li> <li>• An active security policy also involves, therefore, the willingness to respond swiftly to crisis situations elsewhere in the world, obviously in an international context.</li> <li>• The main tasks of the armed forces are as follows: Protecting the integrity of national and Allied territory, including the Netherlands Antilles and Aruba; Promoting stability and the international rule of law; Supporting civil authorities in upholding the law, providing disaster and humanitarian relief, both nationally and internationally.</li> </ul>