

De nexus externe-interne veiligheid

Dick Zandee

Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 12e jaargang 2014, nr.5, pp. 32-33

In een eerdere editie van Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing beschreef collega Jan Rood de Clingendael Strategische Monitor (CSM) 2014. Ter herinnering: de CSM schetst de toekomstige ontwikkelingen binnen het internationale bestel waarbij het accent ligt op dreigingen en risico's voor de Nederlandse (en Europese) veiligheid. Op verzoek van de opdrachtgevers — de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie — zijn in de CSM 2014 twee deelstudies uitgevoerd. Een van deze deelstudies betreft de relatie tussen externe en interne veiligheid.*

Nationaal en op Europees niveau zijn externe en interne veiligheid nauwelijks te scheiden. Het meest aansprekende voorbeeld is de snelle opkomst van de Islamitische Staat (IS), die niet alleen het Midden-Oosten destabiliseert maar tevens gevaren en risico's creëert in ons eigen land. Dergelijke spill-over effecten van instabiliteit en conflicten elders in de wereld zien we ook op andere gebieden. In 2014 zijn meer dan 100.000 bootvluchtelingen in Zuid-Europa aan wal gekomen. Internationale criminaliteit waaronder handel in drugs en wapens bloeit waar staten niet of nauwelijks functioneren, waar corruptie hoogtij viert en waar extremistische groeperingen opereren. Libië, Mali en Irak zijn bekende voorbeelden.

De nexus tussen externe en interne veiligheid roept vragen op over de traditionele scheiding tussen buitenlands en binnenlands veiligheidsbeleid. In lijn hiermee zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over de ministeries: Buitenlandse Zaken en Defensie voor de externe veiligheid; Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie voor de interne veiligheid. Deze scheiding van competenties weerspiegelt zich in separate strategieën: de *Strategie Nationale Veiligheid* (2007) en de *Internationale Veiligheidsstrategie* uit 2013. Beide basisdocumenten onderschrijven de nexus externe-interne veiligheid, maar geven slechts richting aan beleid, instrumenten en capaciteiten binnen het eigen ressort. Hetzelfde beeld bestaat op het niveau van de Europese Unie, waarbij de actoren verantwoordelijk voor externe en interne veiligheid bovendien belangrijke juridische en institutionele barrières kennen voor afstemming van beleid en activiteiten. Deze komen voort uit de scheiding tussen de intergouvernementele *Common Security and Defence Policy* (CSDP) en de overwegend supranationale *Freedom, Security and Justice* (FSJ) sector.

Coördinatie, niet integratie

Terug naar Nederland. De scheiding van strategieën vertaalt zich ook in organisatie en samenwerkingsstructuren. Coördinatie is het centrale begrip, niet integratie. Op het hoogste niveau van de politieke aansturing functioneert de Ministeriele Commissie Crisisbeheersing (MMcb). Een Nationale Veiligheidsraad geleid door het centrale politieke niveau, zoals in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk, ontbreekt. Op ambtelijke niveaus en bij de uitvoering is evenzeer sprake van samenwerking tussen ministeries en organisaties. De Kustwacht als geïntegreerde civiel-militaire organisatie vormt een uitzondering. Sterk is Nederland in praktische samenwerking, vooral wanneer omstandigheden daartoe dwingen en de publieke aandacht groot is. Het uitstekende gezamenlijke optreden van de krijgsmacht, de politie, opsporingsautoriteiten en andere actoren bij de MH17 ramp is alom geprezen. De Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) garandeert de incidentele beschikbaarheid van specialistische kennis, kunde en hoogtechnologische middelen van de krijgsmacht voor de verantwoordelijke interne veiligheidsactoren (politie, justitie). Dat neemt niet weg dat ook in Nederland nog voldoende valt te verbeteren. Civiel-militaire samenwerking verloopt stroever naarmate men afdaalt naar lagere niveaus van samenwerking — hoewel ook op regionaal en lokaal niveau voortgang wordt geboekt. In het buitenland zouden Nederlandse missies meer in dienst kunnen staan van de interne veiligheid. Dit speelt zich voornamelijk maar niet uitsluitend of op vergaring en vroegtijdige uitwisseling van informatie over bijvoorbeeld jihadisme en andere extreme elementen die zich in de operatiegebieden ophouden.

De deelstudie gaat nader in op vier terreinen van overlap tussen externe en interne veiligheid: immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber. De keuze voor deze thema's (plus rampen, in de studie kort behandeld) is gebaseerd op de vijf prioritaire categorieën zoals opgesomd in de EU Interne Veiligheidsstrategie van 2010. Een belangrijke overeenkomst tussen immigratie, terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit is de geografische factor. Dreigingen en risico's komen primair voort uit de 'boog van instabiliteit' waarvan Noordelijk Afrika en het Midden-Oosten de kern vormen. De blik op de toekomst duidt helaas op verdere toename van de

problemen, al ontwikkelen de veiligheidsrisico's zich niet lineair en kunnen de gevolgen voor Europa per terrein aanzienlijk verschillen. Omvang is niet altijd bepalend. Het gevaar van jihadisme in Nederland is kwantitatief beperkt, maar een enkele aanslag kan een groot psychologisch effect op de bevolking hebben. Zeer stringente tegenmaatregelen en het voortdurend benadrukken van de gevaren kunnen overigens contraproductief werken door versterking van angstgevoelens bij de burgers en vergroting van de aantrekkingskracht op potentiële *foreign fighters*.

Immigratie staat niet zozeer op het netvlies van de bevolking als een veiligheidsrisico maar eerder als een 'last'. Nederland voelt door zijn ligging (louter zee- en luchthavens als buitengrenzen) ook geringe druk op de grenzen. Dat ligt uiteraard heel anders in Zuid-Europa. Vooral Italië levert grote inspanningen om immigranten uit hun vaak gammele bootjes op te pikken en veilig aan land te brengen. Een groot deel van de Italiaanse marine wordt hiervoor sinds het najaar van 2013 permanent ingezet. Andere EU-lidstaten zullen Italië (en andere zuidelijke EU-landen) meer dienen bij te staan. Frontex, het EU Agentschap belast met bewaking van de buitengrenzen, zal in toenemende mate een beroep doen op de capaciteiten van de lidstaten, civiel en militair. Ook Nederland dient hiermee rekening te houden. Overigens wijst de studie ook op de potentieel positieve kant van migratie. Door demografische ontwikkelingen zal Europa tegen 2050 zonder immigratie ongeveer 55 miljoen arbeidsplaatsen niet kunnen vullen. Migratie is evenzeer een kans als een risico.

Grensoverschrijdende criminaliteit kent twee groeifactoren: (i) toenemende mobiliteit waardoor bijvoorbeeld criminele bendes zich simpelweg verplaatsen naar land B wanneer de grond in land A hen te heet onder de voeten wordt; en (ii) de voortgaande verschuiving van de reële naar de virtuele wereld, die vooral financiële misdaad met misbruik van het internet bevordert. Cyber is het snelst groeiende veiligheidsrisico, dat bovendien slechts ten dele voortkomt uit instabiliteit en conflicten. De mondialisering en de toenemende afhankelijkheid van het *world wide web* zijn minstens zo belangrijk als drijfveren van de problemen met *cyber security*. De scheiding van publieke (regelgeving, toezicht) en private verantwoordelijkheden (ICT, aansturing) bemoeilijkt bovendien de aanpak van cyber veiligheid. Op nationaal en EU-niveau krijgt *cyber security* terecht veel aandacht, maar het gevaar blijft dat de snelheid van de ontwikkelingen in de digitale wereld niet zijn bij te houden voor de actoren die werken aan bescherming en veiligheid. Alle aandacht en verdere intensivering van nationale en internationale samenwerking zijn geboden.

De deelstudie besteedt voorts aandacht aan de situatie in vier partnerlanden van Nederland: België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). Beleid, instrumenten en capaciteiten in deze partnerlanden variëren. De verschillen hangen vaak samen met staatsvorming, historie en cultuur. Zo zijn in Duitsland politiebevoegdheden gespreid over de *Bund* en de *Länder* (deelstaten), wat civiel-civiele en civiel-militaire samenwerking bemoeilijkt. Frankrijk heeft een geïntegreerd veiligheidsbeleid, maar het ministerie van Defensie heeft dominante invloed bij de uitvoering. Het VK heeft als enige van deze partnerlanden een geïntegreerde *National Security Strategy* die aansturend is voor alle betrokken ministeries. De politieke leiding ligt nadrukkelijk bij de *prime minister* en zijn staf in Downing Street 10. Problemen zijn er evenwel bij de uitvoering omdat omvangrijke bureaucratieën (civiele en militaire) hun belangen afschermen en vrezende bevoegdheden te moeten afstaan. Voor Nederland vallen weinig lessen te trekken uit de situatie bij de partnerlanden. Eerder lijkt het omgekeerde van toepassing: vooral de pragmatische benadering in ons land kan de buurlanden wellicht helpen hun beleid, organisatie en capaciteiten te verbeteren.

Aan het eind van de deelstudie volgen 24 aandachtspunten, teveel om hier op te sommen. Het is aan de betrokken ministeries te bepalen welke van deze aandachtspunten opvolging behoeven. Het trendmatige karakter van de nexus externe-interne veiligheid impliceert dat de beleidsmakers de gevolgen voor de nauwe samenhang tussen buitenlandse en binnenlandse veiligheid niet eenmalig maar structureel dienen te beschouwen.

* Zie: Jan Rood, 'Een wankele wereldorde; de Clingendael Strategische Monitor 2014', in: Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing 2014, nr.3, 6-7.