



April 2014

Instituut Clingendael

## Nederlandse percepties van bedreigingen en uitdagingen

Barend ter Haar

Op verzoek van de OVSE, de in Wenen gevestigde Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, hebben een twintigtal onderzoeksinstituten in OVSE-landen aan de hand van officiële publicaties en vraaggesprekken onderzocht wat hun regeringen als de grootste bedreigingen zien. Hieronder treft u de voornaamste uitkomsten aan van het door ons over Nederland opgestelde rapport<sup>1</sup>.

Vaak wordt bij het woord dreiging alleen gedacht aan klassieke dreigingen zoals oorlog en terrorisme. Wij hebben het begrip dreigingen echter ruim opgevat en er alles onder gevat wat als een dreigend probleem wordt gezien. Om misverstanden te voorkomen hebben wij daarom niet alleen naar dreigingen maar ook naar uitdagingen gevraagd.

### Bedreigingen volgens de officiële documenten

Ons onderzoek is gebaseerd op twee bronnen: officiële regeringsdocumenten en achtergrond-interviews met deskundigen in en rond de regering. Er waren geen officiële documenten te vinden die een samenhangende visie van de Nederlandse regering op de bestaande bedreigingen en uitdagingen bevatten. Voor zover een dergelijke visie uit documenten kon worden afgeleid, bleek deze af te wijken van de visie van de deskundigen.

Op advies van onze gesprekspartners hebben wij ons vooral gericht op de volgende documenten:

- Strategie Nationale Veiligheid (2007)
- Eindrapport Verkenningen; Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst (2010)
- Internationale Veiligheidsstrategie; Veilige Wereld, Veilig Nederland (2013)
- Rijksbrede Trendverkenning (2013)

Het was de bedoeling dat de *Strategie Nationale Veiligheid* een regeringsbrede visie op veiligheid

zou geven, maar dat is gestuit op de onwil van andere departementen<sup>2</sup>. De nadruk van dit document ligt daarom op de onderwerpen die binnen de toenmalige competentie van het ministerie van Binnenlandse Zaken vielen. De *Internationale Veiligheidsstrategie* die het ministerie van Buitenlandse Zaken uitbracht vormt daar een aanvulling op voor zover het gaat om onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Politieke Zaken vallen, dat wil zeggen traditionele veiligheidsvraagstukken. Dreigingen op het terrein van ontwikkelings-samenwerking en Europa komen daarin slechts zijdelings aan bod en internationale onderwerpen van andere ministeries, zoals klimaat en infectieziekten, worden hoogstens even genoemd.

1 Zie: Barend ter Haar en Eva Maas: *Threats and challenges for the Netherlands*;

2 Zie: Barend ter Haar: *How Security Strategies Can Harm our Interests* in *Studia Diplomatica* LXVI-2 (2013)

De analyse in de *Verkenningen* van het ministerie van Defensie is breder en grondiger dan die van Buitenlandse Zaken, maar doet geen poging de voornaamste dreigingen te benoemen. Uit geen van deze documenten kan daarom een regeringsbrede visie afgeleid worden.

De *Rijksbrede Trendverkenning*, die werd uitgegeven onder verantwoordelijkheid van het Strategieberaad Rijksbreed, biedt wel een regeringsbrede inventarisatie van relevante trends, maar doet geen poging daarin een volgorde van belangrijkheid aan te brengen. Uit de interviews bleek dat de departementen niet voelden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie.

Wij konden slechts twee recente documenten vinden die geacht kunnen worden de prioriteiten van de Nederlandse regering als geheel weer te geven, namelijk de regeringsverklaring die het huidige kabinet op 13 november 2012 aflegde in de Tweede Kamer en de Troonrede die onze koning in september 2013 uitsprak.

Aangenomen mag worden dat dreigingen en uitdagingen die voor de regering momenteel hoge prioriteit hebben zowel in de regeringsverklaring als in de Troonrede aan de orde komen. Wij hebben daarom geturfd welke onderwerpen vaker dan eenmaal aan de orde kwamen:

- de economische crisis 13
- duurzaamheid van het sociale zekerheidsstelsel 9
- Europese samenwerking 5
- internationale samenwerking 3

Daarnaast hebben we bekeken welke dreigingen zowel in de Nationale Veiligheidsstrategie als de Internationale Veiligheidsstrategie worden genoemd:

- Falende staten en instabiliteit
- Proliferatie van massavernietigingswapens
- Terrorisme
- Internationale misdaad
- Digitale veiligheid
- Schaarste aan grondstoffen en energie
- Pandemieën

Het is interessant om hier nog een lijstje aan toe te voegen van de voornaamste redenen waarom velen van ons vroegtijdig overlijden of gedeeltelijk invalide worden. Men zou kunnen zeggen dat dit

duis voor de Nederlandse burger momenteel de grootste dreigingen zijn:

- Ongezond eten
- Hoge bloeddruk
- Roken
- Overgewicht
- Gebrek aan beweging
- Alcohol

Het is opvallend hoe gering de overlap is tussen de drie lijstjes. De regering als geheel is vrijwel helemaal in beslag genomen door de economische crisis en de hervorming van de sociale zekerheid. De ministeries die over onze nationale en internationale veiligheid waken richten zich vooral op externe dreigingen. Het is opvallend dat zij beiden wel oog hebben voor het gevaar van pandemieën, maar welvaartsziekten helemaal niet noemen en er aan voorbij gaan dat je tegenwoordig in Nederland meer kans maakt vroegtijdig te overlijden of gehandicapt te raken door een verkeersongeluk dan door een infectieziekte.

## Dreigingen volgens de deskundigen

Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen hebben we alle ministeries en alle officiële adviesraden en planbureaus benaderd voor een interview en onze gesprekspartners gevraagd om zich niet te beperken tot de dreigingen op hun vakgebied, maar aan te geven wat zij zien als de grootste dreigingen en uitdagingen voor Nederland. Waar ons dat verantwoord leek hebben we antwoorden samengevoegd, maar in de meeste gevallen hebben we dreigingen en uitdagingen die nauw verband met elkaar houden toch apart genoemd. Computermisdaad bijvoorbeeld maakt dankbaar gebruik van de kwetsbaarheid van ICT infrastructuur, maar ook zonder misdaad kan die kwetsbaarheid tot grote problemen leiden, bijvoorbeeld als gevolg van menselijke fouten. Zo kwamen we uit op een lijst van veertien problemen die door vijf of meer deskundigen werden genoemd:

1. Groeiende sociaaleconomische en sociaal-culturele ongelijkheid 17
2. Klimaatverandering 10
3. Geopolitieke veranderingen 9
4. Kwetsbaarheid van ICT infrastructuur 9
5. Afnemende legitimiteit van instituties zoals regering en wetenschap 8

6. Korte-termijn perspectief van regeringen	8
7. Spillover van instabiele en falende staten	8
8. Computermisdaad	7
9. Kwetsbaarheid van nationale en internationale infrastructuren	7
10. Schaarste van grondstoffen, waaronder water	7
11. Infectieziekten	7
12. Energievoorziening	6
13. Gebrek aan duurzaamheid	5
14. Extreem weer en overstromingen	5

De volgende dreigingen werden twee- tot viermaal genoemd

15. Welvaartziekten	4
16. Grensoverschrijdende misdaad	4
17. Risico's van nieuwe technologieën zoals <i>climate engineering</i>	4
18. Politieke en ideologische reactie tegen globalisering	4
19. Nucleaire proliferatie	4
20. Voedselzekerheid	4
21. Gebrek aan samenwerking tussen ministeries	3
22. Gebrek aan vertrouwen in Europese en internationale samenwerking	3
23. Afnemende solidariteit (zowel nationaal als internationaal)	3
24. Bedreiging van Westerse waarden	3
25. Disintegratie van Europese samenwerking	3
26. Houdbaarheid van nationale verzorgingsstaat	3
27. Bedreiging van vrijheid en privacy door streven naar veiligheid	2
28. Verlies van biodiversiteit	2
29. Onvermogen van burgers om risico's te aanvaarden	2
30. Terrorisme	2
31. Opkomst van antibioticaresistentie	2
32. Misbruik van biotechnologie	2
33. Bevolkingsgroei (buiten het OVSE gebied)	2
34. Industriële ongelukken	2
35. Vergrijzing	2

Het precieze aantal malen dat een bepaald risico werd genoemd is betrekkelijk toevallig, maar er kunnen uit deze lijst wel een paar grote lijnen worden afgeleid. We kunnen de genoemde problemen verdelen in klassieke bedreigingen, nieuwe uitdagingen en ons eigen gebrek aan respons.

Achter klassieke dreigingen zat altijd iemand die het slecht met ons voor hand: de vijand. Het meest opvallende van de lijst is misschien wel dat de dreiging van een vijand die ons land wil veroveren helemaal niet meer op de lijst voorkomt. Een derde

wereldoorlog – dertig jaar geleden beschouwd als de grootste dreiging – is van het netvlies verdwenen. De klassieke dreigingen van terrorisme en georganiseerde misdaad worden nog wel genoemd, maar staan niet bovenaan.

De meeste van de genoemde dreigingen zijn echter anders. Hun gemeenschappelijke noemer is de keerzijde van de vooruitgang. De technische en economische ontwikkelingen bieden het grootste deel van de wereldbevolking uitzicht op toenemende welvaart, maar leiden tegelijkertijd tot uitputting en vervuiling van de aarde. Globalisering van productie maakt consumptiegoederen goedkoper, maar drukt de inkomens van middengroepen terwijl een kleine vermogende bovenlaag er juist rijker van wordt.

Ten slotte zagen veel van onze gesprekspartners een probleem in het onvermogen van zowel burgers als regeringen om adequaat op deze ontwikkelingen te reageren. Vaak was men optimistisch over de mogelijkheid van technische maatregelen om de nieuwe dreigingen het hoofd te bieden, maar pessimistisch over de bereidheid die maatregelen op tijd te nemen, vanwege de afnemende legitimiteit van wetenschappelijk onderzoek ("ook maar een mening"), het korte-termijn perspectief van regeringen en het gebrek aan samenwerking tussen ministeries.

### Een vergelijking tussen documenten en interviews

De dreigingen die zowel in de Nationale Veiligheidsstrategie als de Internationale Veiligheidsstrategie worden genoemd, werden ook in de interviews genoemd; falende staten, digitale veiligheid, schaarste aan grondstoffen en energie en pandemieën tamelijk vaak, maar proliferatie, internationale misdaad en terrorisme veel minder. Opvallend is dat de twee in de interviews meest genoemde dreigingen, te weten toenemende ongelijkheid en klimaatverandering, in de veiligheidsstrategieën niet genoemd worden.

Weinig verrassend daarentegen is dat in regeringsstukken het eigen onvermogen om adequaat te reageren op de veranderingen in de wereld niet als probleem wordt benoemd.

### **Een gemeenschappelijke visie op de middellange en lange termijn ontbreekt**

Opvallend is dat de Nederlandse regering geen gemeenschappelijke visie heeft op de bedreigingen en uitdagingen op de middellange en langere termijn. Voor zover ministeries daarover eigen ideeën hebben, worden die door andere ministeries vaak niet gedeeld. De gemeenschappelijke visie van de regering strekt niet verder dan de verwachte zittingsduur van het kabinet.

Misschien nog opvallender is dat ook de vele adviesraden en planbureaus niet verder komen dan deelvisies. Iedereen erkent dat die deelterreinen – economie, onderwijs, gezondheid, sociale ongelijkheid, enzovoort – met elkaar samenhangen, maar niemand voelt zich geroepen een samenhangende visie te ontwikkelen.

Is dat erg? Ja, want waar een samenhangende visie ontbreekt kan geen samenhangend beleid gevoerd worden. Zo kan het gebeuren dat Buitenlandse Zaken zich uitspreekt voor steun aan democratiseringsbewegingen in Arabische landen en het ministerie van OCW daar dwars tegen in gaat door de Nederlandse instituten in Noord-Afrika en het Midden-Oosten te sluiten.

Wat is hier aan te doen? De enige echte oplossing is een fundamentele verandering van het Nederlands regeringsbeleid van een losse verzameling visies naar een samenhangende visie. In afwachting daarvan zou al veel gewonnen zijn wanneer de deelvisies van de drie planbureaus zouden worden aangevuld met een onafhankelijke strategische beleidsanalyse van de plaats van Nederland in de wereld. Met een combinatie van deze analyses zouden de tegenstrijdigheden en onbedoelde consequenties van het regeringsbeleid duidelijker zichtbaar gemaakt kunnen worden.

## Over Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit en biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan.

[www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

## De auteur

Barend ter Haar is Senior Visiting Research Fellow bij Instituut Clingendael.