



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# IOB Evaluatie

## Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept

De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010

Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept | IOB Evaluatie | nr. 365 | Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept | IOB Evaluatie | nr. 3



# *IOB Evaluatie*

## **Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept**

De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch  
Concept 2010



## Voorwoord

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie bestaat al zo lang dat de meeste Nederlanders geboren zijn in een tijdperk waarin ons land deel uitmaakt van deze organisatie en het lidmaatschap daarmee welhaast een vanzelfsprekendheid lijkt te zijn geworden.

Het beleid dat Nederland voert met betrekking tot de NAVO maakt onderdeel uit van beleidsartikel 2 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gericht op “Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur”, en meer in het bijzonder op operationele doelstelling 2.1 “Goede internationale samenwerking ter bevordering van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid”.

Vrij snel na de val van de Muur in 1989 heeft de NAVO een vernieuwd Strategisch Concept opgesteld (1991) dat een principiële keuze bevatte om Midden- en Oost-Europese landen als lid toe te laten die aan alle criteria voldeden. Latere NAVO documenten, waaronder het bijgestelde Strategisch Concept uit 1999, bevestigden dit uitgangspunt. In 2009 is – tijdens de top van Straatsburg-Kehl – het besluit genomen een geheel nieuw Strategisch Concept op te stellen, waarin alle nieuwe lidstaten ook een stem konden hebben. Dit Strategisch Concept – waarin de 28 lidstaten van de NAVO zich konden vinden – kwam eind 2010 tot stand in Lissabon.

Deze beleidsdoorlichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) richt zich op de Nederlandse inzet voor het politieker en efficiënter laten functioneren van de NAVO, en meer specifiek op de Nederlandse inzet bij en tijdens de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO gedurende de periode 2008-2010. Het gaat er in deze doorlichting om vast te stellen in hoeverre Nederland actief en succesvol is geweest bij het uitdragen – en in het Strategisch Concept opgenomen krijgen – van Nederlandse prioriteiten. Voor deze beleidsdoorlichting is hiertoe een groot aantal betrokken personen geïnterviewd. Er is gebruik gemaakt van het zgn. EAR instrument, waarbij naar percepties van bij de onderhandelingen betrokken personen is gevraagd over de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het nieuwe Strategisch Concept. Op basis van de interviews en een analyse van het krachtenveld op een 10-tal onderwerpen zijn de uitkomsten van het onderhandelingsproces getraceerd. De uitkomsten hiervan zijn getrianguleerd met de informatie uit archief- en documentenonderzoek om zodoende tot een gefundeerd oordeel te komen of, en zo ja, in welke mate Nederland invloed heeft gehad bij de totstandkoming van het Strategisch Concept.

De belangrijkste eindconclusie van de studie is dat Nederland – over het geheel genomen, maar variërend per thema – daadwerkelijk invloed heeft uitgeoefend. Beïnvloeding is mede mogelijk gemaakt door een aantoonbare pro-actieve opstelling van betrokken ambtenaren op de permanente vertegenwoordiging (PV) van Nederland bij de NAVO, door de heldere kaderinstructies van de minister van Buitenlandse Zaken waarbinnen de PV over een zekere speelruimte kon beschikken, en door de adequate wisselwerking en vrijwel dagelijkse informatieuitwisseling tussen de PV en ministerie, in het bijzonder de Directie Veiligheidsbeleid (DVB). Uit de interviews bleek vooral dat Nederland diplomatiek succesvol kon opereren indien de PV over een zekere ruimte beschikte om zelf te onderhandelen,

waarbij pro-actieve participatie – in wisselend samengestelde verbanden – het mogelijk maakte om tijdig tekstvoorstellen in te brengen die Nederland bij de voorbereiding van de bespreking van bepaalde onderdelen van het Strategisch Concept van belang achtte.

Een aantal leden van de NAVO-raad benadrukte in dit verband de typisch Nederlandse diplomatie van bruggenbouwen, waarin niet alleen met zgn. “like-minded countries” wordt samengewerkt, maar op specifieke onderwerpen ook actief samenwerking wordt gezocht met landen die niet tot de natuurlijke bondgenoten worden gerekend. Een ander aspect van deze beleidsdoorlichting betrof de maatschappelijke en politieke consultaties. Op dit terrein wordt geconstateerd dat de maatschappelijke consultaties zich grotendeels hebben beperkt tot de ‘usual suspects’, met name in de vorm van deskundigenbijeenkomsten. Het valt niet goed vast te stellen of dit voortkomt uit gebrek aan belangstelling voor het onderwerp bij het publiek of door gebrek aan actieve regievoering van de zijde van het ministerie. De politieke consultaties tussen regering en parlement verliepen grotendeels langs het gebruikelijke stramien van brieven en overleg. Gedurende het hele proces gaf een Kamermeerderheid aan het kabinetsbeleid te kunnen volgen.

Het onderzoek is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van IOB-inspecteur drs. Frans van der Wel, tezamen met IOB-onderzoeksmedewerker mw. Barselina Strietman MA en externe onderzoeker dr. Christ Klep (militair-historisch onderzoeker). De beleidsdoorlichting is ondersteund door een referentiegroep met drie externe leden en twee vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De externen waren prof. dr. Bas Arts (Wageningen UR), prof. dr. ir. Georg Frerks (Universiteit van Utrecht) en generaal-majoor bd mr. drs. Kees Homan. De interne leden waren drs. André van Wiggen (DVB) en drs. Kees Beemsterboer (voormalig ISB). Dank gaat uit naar de leden van de referentiegroep voor hun waardevolle commentaar. Binnen IOB hebben drs. Bas Limonard en mw. dr. Marijke Stegeman de beleidsdoorlichting begeleid. Zowel de referentiegroep als de IOB-meelezersgroep werden voorgezeten door plaatsvervangend directeur IOB dr. Henri Jorritsma.

Een speciaal woord van dank is hier op zijn plaats voor de archivarissen van DVB, die telkens bereid waren de noodzakelijke assistentie te verlenen bij het archiefonderzoek, alsmede de medewerkers van DVB. Met name Max Valstar, voormalig beleidsmedewerker DVB en secretaris van Jeroen van der Veer, die als vice-voorzitter deel uitmaakte van de Groep van Experts, leverde een essentiële bijdrage aan deze beleidsdoorlichting door meermaals met het onderzoeksteam zijn ervaringen te willen delen. Ten slotte bedanken wij ook de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger Frank Majoor, die het met zijn staf mogelijk heeft gemaakt dat de onderzoekers met veel betrokkenen, zowel uit de NAVO-raad als uit de internationale staf, heeft kunnen spreken.

IOB draagt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor dit rapport.

Prof. dr. Ruerd Ruben  
Directeur

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Lijst van figuren en tabellen</b>	<b>9</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>10</b>
<b>1 Samenvatting en conclusies</b>	<b>12</b>
1.1 Inleiding	13
1.2 Context van de totstandkoming Strategisch Concept	15
1.3 Typering van het onderhandelingsproces	16
1.4 Bevindingen	19
1.4.1 Samenwerking DVB en PV NAVO	19
1.4.2 Nederlandse diplomatie van bruggenbouwen	21
1.4.3 Expertgroep als diplomatiek instrument	22
1.4.4 Tekstvoorstellen en de rol van SG NAVO	23
1.4.5 Politiek en maatschappelijk debat	24
1.4.6 Nederlandse invloed bij onderhandelingsthema's	24
1.5 Conclusies	27
1.6 Aandachtspunten	28
<b>2 Inleiding</b>	<b>30</b>
2.1 Aanleiding beleidsdoorlichting	31
2.2 Het instrument beleidsdoorlichting	31
2.3 Doel van deze beleidsdoorlichting	32
2.4 Reikwijdte en beperkingen van deze beleidsdoorlichting	32
2.5 Methodiek	33
2.5.1 Invloed	33
2.5.2 Vooronderzoek	34
2.5.3 Procesreconstructie en –analyse	35
2.5.4 Verklaringen voor invloed	37
2.5.5 Het trekken van lessen	37
2.5.6 Toepassing van de methoden: voordelen en beperkingen	37
2.6 Opbouw rapport	38
<b>3 Context van de totstandkoming Strategisch Concept</b>	<b>40</b>
3.1 Inleiding	41
3.2 Wortels van het Strategisch Concept 2010	42
3.3 Expertgroep en de rol van Rasmussen	44
3.4 NAVO-top Lissabon november 2010	47

<b>4</b>	<b>Nederlandse beleidsdoelstellingen</b>	<b>50</b>
4.1	Inleiding	51
4.2	Initiële inzet	52
4.3	Rolopvatting en appreciatie uitkomsten Strategisch Concept	55
4.4	Actoren	57
4.5	Maatschappelijke en parlementaire consultaties	59
4.5.1	Informatieverstrekking aan de Kamer	59
4.5.2	Moties vanuit de Kamer: ontwapening en breed debat	60
4.5.3	Wens tot politieke en maatschappelijke gedachtenwisseling	61
4.5.4	Maatschappelijke consultatie en discussie	63
4.5.5	Parlementaire consultatie	65
4.5.6	Conclusie	66
<b>5</b>	<b>Groep van Experts</b>	<b>68</b>
5.1	Inleiding	69
5.2	Nederlandse deelname	70
5.3	Totstandkoming adviesrapport	71
5.3.1	Reflectiefase	71
5.3.2	Consultatiefase	74
5.4	Uitkomsten	75
5.4.1	Overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse standpunten	75
5.5	Conclusie	76
<b>6</b>	<b>Onderhandelingsthema's</b>	<b>78</b>
6.1	Inleiding	79
6.2	Artikel 5 versus out of area	79
6.2.1	Achtergrond	79
6.2.2	Nederlandse inzet	80
6.2.3	Krachtenveld	82
6.2.4	Onderhandelingsproces	83
6.2.5	Uitkomsten	86
6.2.6	Conclusie	86
6.3	Artikel 4	88
6.3.1	Achtergrond	88
6.3.2	Nederlandse inzet	88
6.3.3	Krachtenveld	89
6.3.4	Onderhandelingsproces	89
6.3.5	Uitkomsten	90
6.3.6	Conclusie	91
6.4	Ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie	92
6.4.1	Achtergrond	92
6.4.2	Nederlandse inzet	93
6.4.3	Krachtenveld	94
6.4.4	Onderhandelingsproces	95
6.4.5	Uitkomsten	98

6.4.6	Conclusie	99
6.5	Raketverdediging	100
6.5.1	Achtergrond	100
6.5.2	Nederlandse inzet	102
6.5.3	Krachtenveld	103
6.5.4	Onderhandelingsproces	104
6.5.5	Uitkomsten	106
6.5.6	Conclusie	108
6.6	Brede partnerschappen	109
6.6.1	Achtergrond	109
6.6.2	Nederlandse inzet	110
6.6.3	Krachtenveld	110
6.6.4	Onderhandelingsproces	111
6.6.5	Uitkomsten	112
6.6.6	Conclusie	112
6.7	Rusland	113
6.7.1	Achtergrond	113
6.7.2	Nederlandse inzet	114
6.7.3	Krachtenveld	115
6.7.4	Onderhandelingsproces	116
6.7.5	Uitkomsten	118
6.7.6	Conclusie	119
6.8	Europese Unie	120
6.8.1	Achtergrond	120
6.8.2	Nederlandse inzet	121
6.8.3	Krachtenveld	122
6.8.4	Onderhandelingsproces	123
6.8.5	Uitkomsten	125
6.8.6	Conclusie	125
6.9	Uitbreiding	126
6.9.1	Achtergrond	126
6.9.2	Nederlandse inzet	127
6.9.3	Krachtenveld	128
6.9.4	Onderhandelingsproces	129
6.9.5	Uitkomsten	130
6.9.6	Conclusie	131
6.10	Comprehensive approach	131
6.10.1	Achtergrond	131
6.10.2	Nederlandse inzet	132
6.10.3	Krachtenveld	132
6.10.4	Onderhandelingsproces	134
6.10.5	Uitkomsten	138
6.10.6	Conclusie	138
6.11	Hervormingen	140
6.11.1	Achtergrond	140



6.11.2	Nederlandse inzet	141
6.11.3	Krachtenveld en onderhandelingsproces	143
6.11.4	Conclusie	144
<b>7</b>	<b>Summary and conclusions</b>	<b>146</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>162</b>
Bijlage 1	Over IOB	163
Bijlage 2	Samenstelling projectteam, meelezers- en referentiegroep	165
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewde personen	166
Bijlage 4	Geraadpleegde bronnen	169
Bijlage 5	Nuttige links	175
	Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012	176

## Lijst van tabellen en figuren

### *Tabellen*

Tabel 1.1	uitkomsten op doelbereiking en invloed	25
Tabel 6.1	uitkomst op artikel 5	87
Tabel 6.2	uitkomst op artikel 4	92
Tabel 6.3	uitkomst op ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie	100
Tabel 6.4	uitkomst op raketverdediging	108
Tabel 6.5	uitkomst op brede partnerschappen	112
Tabel 6.6	uitkomst op Rusland	119
Tabel 6.7	uitkomst op Europese Unie	125
Tabel 6.8	uitkomst op uitbreiding	131
Tabel 6.9	uitkomst comprehensive approach	140
Tabel 6.10	uitkomst op hervormingen	145
Tabel 7.1	results by Dutch aims and influence	158

### *Figuur*

Figuur 2.1	onderhandelingsproces- en thema's	35
Figuur 4.1	betrokken actoren	58

## Lijst van afkortingen

ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty
ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ALTBMD	Active Layered Ballistic Missile Defence
ANP	Annual National Programme
CA	Comprehensive Approach
CAAP	Comprehensive Approach Action Plan
CEP	Civil Emergency Planning
CFE	Conventional Armed Forces in Europe
CIMIC	Civil-military co-operation
DDPR	Defence and Deterrence Posture Review
DGPZ	Directoraat-generaal Politieke Zaken
DMH	Directie Mensenrechten, Emancipatie, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp
DPPC(R)	Defence Policy and Planning Committee (Reinforced)
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EAPR	Euro-Atlantische Partnerschapsraad
EAR	Ego-perceptie, Alter-perceptie, Researcher's-analyse
EDA	European Defence Agency
EFV	Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw
EPAA	European Phased Adaptive Approach
EU	Europese Unie
EVS	Europese Veiligheids Strategie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
HCSS	The Hague Centre for Strategic Studies
HDAB	Hoofddirectie Algemeen Beleid
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
ID	Intensified Dialogue
IMS	Internationale Militaire Staf
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IS	Internationale Staf van de NAVO
ISAF	International Security Assistance Force
ISB	Inspectie Bedrijfsvoering en Evaluatie
LCF	Luchtverdedigings- en Commandofregatten
MAP	Membership Action Plan
MC	Militair Comité
MD	Mediterrane Dialoog
MVT	Memorie van Toelichting
NAC	North Atlantic Council
NAR	Noord-Atlantische Raad
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency
NGC	NAVO-Georgië Commissie
NPV	Non-Proliferatie Verdrag
NRC	NATO Russia Council
NRF	NATO Response Force
NRR	NAVO Rusland Raad
NUC	NAVO-Oekraïne Commissie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PMV NAVO	Permanente Militaire Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PV NAVO	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO
PV	Permanent Vertegenwoordiger
PvV	Partnerschap voor Vrede
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
SACEUR	Supreme Allied Commander in Europe
SG	Secretaris-generaal
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SOG	Senior Officials Group
SSR	Security Sector Reform
START	Strategic Arms Reduction Treaty
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

1

# Samenvatting en conclusies

## 1.1 Inleiding

Deze beleidsdoorlichting gaat over de Nederlandse inzet gericht op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke Nederlandse inbreng bij de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO. Het onderzoek valt daarmee onder beleidsartikel 2, operationele doelstelling 1 'Goede internationale samenwerking ter bevordering van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid' van de begroting van Buitenlandse Zaken.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting is zoveel als mogelijk gereconstrueerd hoe het Strategisch Concept tot stand is gekomen, wat de Nederlandse positie daarbij was en hoe Nederland heeft getracht zijn standpunten opgenomen te krijgen in het Strategisch Concept. Dat hierbij het 'klassieke diplomatieke handwerk' van groot belang is geweest werd al vrij snel na aanvang van de beleidsdoorlichting duidelijk. De toolkit voor dit diplomatieke handwerk bevatte vier verschillende instrumenten, waarvoor geldt dat de vier onderscheiden componenten elk voor zich een goede invulling behoeven, maar ook dat complementaire inzet – mits goed en tijdig gedoseerd – tot grotere resultaten kan leiden. De vier componenten van de diplomatieke toolbox zijn:

- Werken met kaderinstructies;
- Bewust zijn van de Nederlandse positie en trachten, waar mogelijk, de rol van bruggenbouwer te vervullen;
- Tijdige interventies door tekstvoorstellen in te dienen;
- Allianties aangaan waarin ook opponenten worden opgenomen.

| 13 |

Gedurende het proces van de totstandkoming van het Strategisch Concept heeft Nederland goed gebruik gemaakt van deze inzet. De minister, daarbij ondersteund door de directie DVB, heeft in duidelijke kaderinstructies aangegeven (en dit ook gedeeld met de Kamer) wat de Nederlandse inzet zou zijn. Voor de permanente vertegenwoordiging zijn dit de piketpaaltjes geworden waarbinnen een zekere mate van onderhandelingsvrijheid bestond om het Nederlands standpunt uit te dragen. Tijdens gesprekken met andere leden van de NAVO-raad is naar voren gekomen dat niet alle landen hun eigen vertegenwoordigers een vergelijkbare mate van onderhandelingsruimte geven.

Een factor van betekenis is de positie die Nederland inneemt in de NAVO-raad; een land van beperkte omvang, dat diplomatiek gezien op alle terreinen van de NAVO meespeelt, maar ook een land dat – gelet op de omvang, het langdurige lidmaatschap van de NAVO en de steun die Nederland aan nieuwe lidstaten heeft gegeven gedurende hun accessie tot de NAVO – sneller een natuurlijke bondgenoot vormt dan grote NAVO-leden. Door deze positie is de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij een aantal dossiers in staat gebleken een bruggenbouwersfunctie te vervullen, waarmee de kloof tussen oude en nieuwe leden overbrugd kon worden.

Onderdeel van de Nederlandse tactische diplomatie was het tijdig neer laten druppelen van de positie die het inneemt op een bepaald dossier. Een aantal landen in de NAVO-raad bleek posities op uitermate formele wijze bekend te maken door eerst tijdens de vergadering het standpunt van hun regering te openbaren. Een andere – meer succesvolle – methode bleek het tijdig verspreiden van tekstvoorstellen. Dit geeft de andere leden de tijd hierover na te denken, desgewenst ruggespraak te houden en er eventueel op te reageren.

Het instrument van tekstvoorstellen blijkt eens te meer effectief als dit wordt gecombineerd met het vormen van gelegenheidsallianties binnen de NAVO-raad. Indien een tekstvoorstel danwel een onderwerp meer inhoudelijk wordt voorbesproken in een groep van 'like-minded' leden, is de kans op succes navenant groter, zeker als in de subgroep één of twee leden worden opgenomen die nog geen definitief standpunt hebben ingenomen.

Naast deze toolkit is ook het houden van een algemeen overzicht van essentieel belang. Eerst als bekend is welke positie andere leden – mogelijkterwijs – zullen innemen kun je daar de inzet van de toolkit op afstemmen. Het 'pick your battle' principe is daarbij een van de sleutels tot succes; niet op alle dossiers vol willen inzetten, maar ex ante een inschatting maken waar je als vertegenwoordiging het verschil kunt maken. Zo kan inzet op een bepaald dossier, waarvan blijkt dat een aantal grote landen voorstander zijn, minimaal blijven, zeker als de positie in overstemming is met die van Nederland.

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt eens te meer dat Nederland, voor dit dossier, het diplomatieke handwerk nog steeds goed beheerst.

#### RPE-vragen

Deze beleidsdoorlichting behandelt vier van de vijf onderdelen voor een beleidsdoorlichting, die de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) vastlegt:

- a beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid
- b beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid
- c beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- d beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan

De vraag over de beschrijving van de budgetten die zijn ingezet, wordt niet beantwoord. Ten eerste omdat deze doorlichting gaat over de totstandkoming van het Strategisch Concept en niet over de middelen (contributie) die Nederland aan de NAVO ter beschikking stelt. Ten tweede was de enige inzet een personele inzet van medewerkers van DVB en de PV NAVO. Daarnaast is begeleiding gegeven aan de co-chair van de Groep van Experts (zie hoofdstuk 5).

Er staan drie vragen centraal voor deze beleidsdoorlichting. Ten eerste, in welke mate heeft Nederland de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO kunnen beïnvloeden in de periode 2008-2010? Deze vraag wordt per deelonderzoek beantwoord in hoofdstuk 6 van dit rapport. De per onderzoek vastgestelde mate van invloed wordt tevens weergegeven in tabel 1.1. Ten tweede, welke verklaringen zijn er voor de mate van invloed die Nederland wist te realiseren bij de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO? Deze worden toegelicht in de respectieve paragrafen van hoofdstuk 6. Ten derde, hoe kan Nederland mogelijk zijn invloed vergroten? De vraag of Nederland zijn invloed kan vergroten is als zodanig niet te beantwoorden. De vraag of en hoe Nederland de huidige mate van invloed kan behouden is relevanter. In paragraaf 1.6 van dit hoofdstuk komen daartoe aandachtspunten aan bod.

## 1.2 Context van de totstandkoming Strategisch Concept

Tijdens de top van Straatsburg-Kehl (april 2009) besloot de alliantie tot een herziening van het NAVO Strategisch Concept uit 1999. De NAVO keurde dit gemoderniseerde concept goed tijdens de top in Lissabon van 19-20 november 2010, onder de titel *Active engagement, modern defence*. De strategische concepten uit de Koude Oorlog waren betrekkelijk eenduidig geweest: de dreiging van de Sovjet-Unie was allesbepalend. De alliantie moest echter na het einde van de Koude Oorlog (1989-1990) op zoek naar een nieuwe balans. Enerzijds benadrukten vooral de nieuwe Oost-Europese lidstaten en Frankrijk de blijvende noodzaak van collectieve verdediging en afschrikking. De Oost-Europeanen zoeken tot de dag van vandaag *reassurance* tegen met name Rusland, dat zij nog steeds als een gevaarlijke en onvoorspelbare buur afschilderen. Anderzijds evolueerde het bondgenootschap sinds 1989 onmiskenbaar richting een bredere veiligheidsorganisatie en *a more global NATO*. Deze trad ook buiten het eigen grondgebied op (*out of area*, zoals in Afghanistan) en zocht naar een antwoord op nieuwe dreigingen (terrorisme, energieveiligheid, enzovoorts).

Strategische Concepten zijn bovenal een weerspiegeling van de grenzen van de (heersende) consensus onder NAVO-lidstaten over dreigingen en taken. Het zijn 'levende' ijkdocumenten, zo men wil. Dit was voor *Active engagement, modern defence* ook het geval. De onderlinge verschillen van inzicht tussen de NAVO-lidstaten en de snel veranderende internationale context lieten niet anders toe. Een parallelle Lissabon-Slotverklaring bood tot op zekere hoogte een uitweg om – buiten of juist in aanvulling op het Strategisch Concept – enkele heikele en acute kwesties aan de orde te stellen. De bondgenoten schoven een cruciaal vraagstuk als de afstemming van doelen en middelen deels door naar het post-Lissabonproces, in de vorm van een brede *Defence and Deterrence Posture Review* (DDPR). Kortom, *Active engagement, modern defence* was het enige noch het laatste woord bij de herbronning van de alliantie sinds 1989.

| 15 |

De NAVO koos nadrukkelijk voor transparantie, omvattende consultaties en inclusiviteit bij de totstandkoming van het nieuwe Concept. Dit kwam mede voort uit de ervaringen met de *Declaration on Alliance Security*. Deze werd in Straatsburg-Kehl gepresenteerd en gold als voorloper (*precursor document*) voor het Strategisch Concept van 2010. Veel lidstaten hadden kritiek op de gesloten (in house) wijze waarop secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer en een kleine schrijfgroep van 'wijze mannen' de *Declaration* hadden opgesteld. Het bondgenootschap gaf daarom nu de voorkeur aan een ruime reflectie- en consultatieronde, waarin een onafhankelijke *Group of Experts* het voortouw zou nemen. Deze groep stond onder leiding van voorzitter Madeleine Albright en vice-voorzitter Jeroen van der Veer. Haar in mei 2010 verschenen rapport *NATO 2020: assured security, dynamic engagement* vormde het grondvlak waarop de nieuwe secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen zou voortbouwen. Bij het opstellen van het Strategisch Concept was de rol van Rasmussen formeel niet meer dan faciliterend, maar hij trad nadrukkelijk actief op als penvoerder. Ook hij werd bijgestaan door een kleine schrijfgroep. De secretaris-generaal legde zijn eerste *draft* eind september 2010 voor aan de Noord-Atlantische Raad, het belangrijkste besluitvormende orgaan binnen de NAVO. Een reeks nieuwe tekstversies en besprekingen – waarbij Rasmussen opnieuw sterk sturend optrad – leidde zeven weken later tot de definitieve vaststelling van *Active engagement, modern defence* in Lissabon.



Het totstandkomingsproces viel grotendeels samen met de demissionaire status van het Nederlandse kabinet. In februari 2010 viel het kabinet-Balkenende, in oktober trad de nieuwe regering-Rutte aan. De Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO (PV NAVO) waren de meest betrokken onderdelen aan de zijde van Buitenlandse Zaken. Bij Defensie was de Hoofddirectie Algemeen Beleid (HDAB) het primaire aanspreekpunt. Na enige terughoudendheid te hebben overwonnen, formuleerde Buitenlandse Zaken de beleidshoofdlijnen en onderhandelingsstrategie. Dit geschiedde onder meer in de Kamerbrief van 31 maart 2010, waarin het kabinet reageerde op een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO.

De regering wenste geen radicale herziening van het Strategisch Concept uit 1999: het bestaande NAVO-acquis moest zo veel mogelijk behouden blijven. De regering achtte bevestiging van de bredere rol van de NAVO als veiligheidspolitieke organisatie – die ook *out of area* zou blijven optreden – en als forum voor politieke consultaties (als benoemd in artikel 4 van het NAVO-verdrag) onvermijdelijk. Dit mocht echter niet artikel 5 ondergraven, dat gegrondvest was op afschrikking en collectieve verdediging (*reassurance*). Op het terrein van ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie zond de regering met vier andere bondgenoten in februari 2010 een brief aan de secretaris-generaal met de aansporing om vooral de tactisch-nucleaire ontwapening prominent op de NAVO-agenda te plaatsen. Het raketverdedigingsdossier was hiermee nauw verbonden: bood de (grotendeels nog uit te voeren) opbouw van een NAVO-raketverdediging voldoende garanties om – zoals met name Duitsland meende – de eigen nucleaire afschrikking (verder) af te bouwen? Het bredere, meer politieke en wereldwijde optreden van de NAVO hing verder samen met onderhandelingsdossiers als de geïntegreerde aanpak (*comprehensive approach*: de samenwerking met civiele partners), de invulling van de NAVO-partnerschappen, in het bijzonder die met de Europese Unie, waarbij vooral Turkije dwarslag, en de relatie tot Rusland en de kandidaat-lidstaten. Sowieso moest de NAVO – geplaagd door defensiebezuinigingen in zowat alle lidstaten – haar structuren en militaire capaciteiten ingrijpend hervormen. Dit was een erg complex en sterk technocratisch getint dossier.

De Tweede Kamer steunde in grote lijnen het regeringsbeleid inzake het nieuwe Strategisch Concept. Vooral oppositiepartijen GroenLinks en SP drongen aan op een stevige Nederlandse inzet bij het ontwapeningsdossier en op maatschappelijke en politieke consultaties. Deze wensen werden, in dezelfde maand als de top van Straatsburg-Kehl van april 2009, in een drietal moties verwoord.

### 1.3 Typering van het onderhandelingsproces

Het herzieningsproces voor het Strategisch Concept was complex, zowel inhoudelijk als in zijn diplomatieke uitvoering. De herziening betrof enerzijds de grondslagen van de alliantie: wat was (nog) haar bestaansrecht sinds het einde van de Koude Oorlog? Dit aspect werd als voorheen vaak in betrekkelijk abstracte termen gevat, zoals ‘geloofwaardige veiligheid’ of ‘een effectieve bijdrage aan crisisbeheersing’. De herziening ging anderzijds

over een omvangrijke reeks concrete(re) ‘harde’ thema’s, die nauw met de discussie over de NAVO-grondslagen samenhangen. Indien de NAVO wilde bijdragen aan ontwapening en wapenbeheersing, wat moest dan bijvoorbeeld het precieze verband met raketverdediging (*missile defence*) zijn? Hoe stond het überhaupt met de technologische ontwikkelingen rond raketverdediging? Dat de NAVO nauwer moest samenwerken met de Europese Unie als partner was voor het gros van de lidstaten onomstreden. Maar hoe dit invulling te geven via concrete afspraken en instituties, in de wetenschap dat Turkije alles deed om op dit punt zijn eigen opvattingen door te drukken? Dergelijke multigelaagde vraagstukken kwamen al helemaal samen in het taaie NAVO-hervormingsdossier.

Gekoppeld aan een totaal van 28 lidstaten en het intergouvernementele karakter van de NAVO, ontstaat zo een ingewikkelde politiek-diplomatieke matrix van onderhandelingsdossiers en nationale standpunten. De totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept is daarmee kenmerkend voor complexe multigelaagde onderhandelingen binnen intergouvernementele organisaties. Nationale en organisatorische belangen en standpunten vertalen zich uiteindelijk in woordkeuzes, nuances en (voor de buitenstaander op het eerste gezicht) schier onbetekenende details. Een sprekend voorbeeld is de wijze waarop de alliantie poogde het bredere concept van een *comprehensive approach* om te zetten in een tastbare civiel-militaire capaciteit van uiteindelijk enkele honderden specialisten. Dit alles laat natuurlijk onverlet dat de verwoording van brede concepten en de harde uitwerking daarvan een interessante analytische exercitie blijft.

| 17 |

Deze inleidende opmerkingen in gedachten houdend, raakte het ontstaanstraject van het nieuwe Strategisch Concept eigenlijk aan alle lagen van het gecompliceerde en consensusgerichte diplomatieke overleg binnen de NAVO. Hoewel sommige lastige thema’s vooruit werden geschoven, was geen agendapunt werkelijk onbespreekbaar. De (formele) *agenda-setting* als zodanig vormde dus nauwelijks een probleem. Lidstaten waren vrij per dossier hun eigen prioriteiten te stellen, deel te nemen aan discussies of juist thema’s over te laten aan andere lidstaten. Ze konden in het algemeen zowel deductief als inductief te werk gaan. Bij de deductieve insteek stond de vraag centraal welke concrete conclusies uit de – sinds de Koude Oorlog zo sterk evoluerende – internationaal-politieke context te trekken vielen: welke opties stonden open en welke reacties en verdere stappen waren mogelijk? Hoe moesten nu bijvoorbeeld nog artikelen 4 en 5 worden geïnterpreteerd en omgezet in politieke lijnen en operatieplannen? De inductieve aanpak ging uit van de vraag welke nieuwe concepten de NAVO moest gaan ontwikkelen op basis van de concrete ervaringen en (nieuwe) dreigingen uit de voorafgaande jaren. Was raketverdediging bijvoorbeeld het antwoord op de proliferatie van raketssystemen in landen als Iran en Syrië?

Als gebruikelijk in sterk conceptueel getint multigelaagd overleg (‘Waar staan we als organisatie en welke wegen slaan we in?’), draaiden de onderhandelingen in hoge mate om *referencing*: de zoektocht naar de voor alle lidstaten acceptabele verwoording van kernconcepten en – eventueel deels al gedurende de onderhandelingen – de concrete uitwerking daarvan. Wat hield bijvoorbeeld de *referent* ‘afschrikking’ eigenlijk in? Of ‘ontwapening’? In welke balans moesten deze tot elkaar staan? Overeenstemming over het diplomatieke *gebruik* van specifieke *referents* kan dienen als een middel om (zichtbare)

voortgang te boeken of in elk geval een vorm van progressie te suggereren naar buiten toe: hier is de alliantie het (tot nu) in elk geval (al) over eens. De tastbare *uitwerking* van *referents* moet dan niet zelden nog volgen, met normaliter een bemiddelende rol voor de secretaris-generaal.

Voor het Strategisch Concept ‘volstond’ inderdaad vaak een basale overeenstemming over het *gebruik* van bepaalde *referents*, zoals de wenselijkheid van ‘verdere intensivering van de samenwerking’ met de Europese Unie. De lidstaten verschoven daarbij de daadwerkelijke (verdere) invulling naar later en beperkten zich tot de speurtocht naar kleine, pragmatische stapjes in de goede richting. Dit opschuiven bood tegelijk – zoals bij veel andere dossiers het geval was – de ruimte om in te spelen op (deels onvoorspelbare) toekomstige ontwikkelingen. Het is evident dat dit alles geduld en fingerspitzengefühl vereist binnen de zo complexe multigelaagde omgeving. Daarin nemen actoren soms – bijvoorbeeld vanwege binnenlandspolitieke overwegingen – standpunten in die lijken in te druisen tegen hun bredere belangen binnen de alliantie.

| 18 |

Bij deze karakterisering van het onderhandelingsproces past verder de kanttekening dat het herzieningstraject geen scherp *endgame*-karakter had. Het is onmiskenbaar zo dat het specifieke karakter van het Strategisch Concept als codificering van een lopend bijstellingsproces voldoende uitwegen bood om blokkades (‘stalemates’) te omzeilen. Het ging niet om een totale renovatie van de grondslagen van de alliantie, maar om een update (modernisering) van het bestaande Strategisch Concept. *Active engagement, modern defence* was bovenal bedoeld als een ijkmoment op de weg naar een modernere veiligheidsorganisatie. Uiteindelijk wenste geen der lidstaten het proces hierop te laten stuklopen. Dit gold zelfs voor ‘hardnekkige’ en sterk nationaal-soeverein gerichte lidstaten als Turkije en Frankrijk. Dit betrekkelijk *open-ended* karakter van het herzieningsproces vergemakkelijkte de acceptatie van – als tijdelijke ‘oplossingen’ bedoelde – compromisformuleringen. De achterliggende gedachte was dan: we komen er later op terug. In bepaalde lastige dossiers ‘volstond’ het simpelweg benoemen van de problematiek als zodanig. Dit bevestigde in elk geval dat de alliantie oog had voor de kwestie, zoals de zogenoemde nieuwe dreigingen (terrorisme, energievoorziening, cyber, enzovoorts). De alliantie twijfelde sterk of ze deze wel als hoofdtaak op zich moest nemen, vooral vanwege het gevaar van ‘overstretch’.

Interessant bij dit alles is de werking van ‘parallele’ documenten als diplomatieke veiligheidsventielen. Met name het Lissabon-communiqué, dat het nieuwe Strategisch Concept flankeerde, had deze functie. Mede op deze wijze werd in november 2010 een riskant alles-of-niets eindspel vermeden. Ten minste een betrokken respondent verbaasde zich over de hoge mate van duplicatie tussen de onderhandelingen over enerzijds het Strategisch Concept en anderzijds het communiqué.<sup>1</sup> Het laatste document fungeerde als ‘tasking document’ voor de toekomst, gekoppeld aan deadlines, zoals voor de *Defence and Deterrence Posture Review*.

<sup>1</sup> Interview met een betrokken medewerker, 27 januari 2012.

Overigens leken, als gezegd, de betrekkelijk abstract-politieke discussies en onderhandelingen over het bestaansrecht van de NAVO als zodanig nog wel eens enigszins los te staan van de talrijke meer technocratische militair-operationele, financiële en organisatorische perikelen. Het was evident dat het gevaar van 'overstretch' inderdaad om de hoek loerde. Alle lidstaten hadden te maken met defensiebezuinigingen en hun eigen reorganisaties van krijgsmachten. De Verenigde Staten bleven niet voor niets hameren op het belang van *burden sharing*. Het was wellicht enigszins ironisch dat juist de nieuwe lidstaten – tegen de achtergrond van een moderniseringsgericht proces – zo sterk de traditionele *deterrence* en conventionele slagkracht benadrukten. Tegelijk wezen veel respondenten op het 'NATO family'-gevoel: het besef één bondgenootschap te zijn, gegroepeerd rond een vaste set veiligheidsvraagstukken. De alliantie onderscheidt zich in deze visie wezenlijk van de evenzeer complexe multigelaagde, maar tegelijk nogal technocratisch-juridische setting die bijvoorbeeld de Europese Unie kenmerkt.

## 1.4 Bevindingen

Nederland kon in het bijzonder langs twee (chronologisch opeenvolgende) wegen invloed op de totstandkoming van het Strategisch Concept uitoefenen: via de expertgroep (zomer 2009-mei 2010, met name in relatie tot vice-voorzitter Jeroen van der Veer) en tijdens de *drafting* van het Strategisch Concept zelf. Dit laatste geschiedde feitelijk in twee fasen: de formulering van het eerste concept door Rasmussen en zijn schrijfgroep (mei 2010-eind september 2010) en vervolgens de discussies – met name binnen de Noord-Atlantische Raad – over de opeenvolgende en telkens deels bijgestelde *drafts* tot en met de top van Lissabon op 19-20 november 2010.

| 19 |

In eerste instantie betoonde de regering enige terughoudendheid over een nieuw Strategisch Concept, tot duidelijk was dat het herzieningsproces op stoom kwam en onomkeerbaar zou zijn. De Nederlandse insteek was vervolgens constructief. Blokkades waren nooit een serieuze optie, voor zover politiek al gewenst. De regering zag het nieuwe Strategisch Concept overigens zeker als een terrein dat behoorde tot haar veiligheidspolitieke prerogatief.

### 1.4.1 Samenwerking DVB en PV NAVO

Deze evaluatie biedt de mogelijkheid de rol te bezien van een departementale directie (DVB), in relatie tot een permanente vertegenwoordiging (PV NAVO) bij een belangrijke internationale organisatie. Samenwerking binnen de NAVO is nog altijd de hoeksteen van het Nederlandse buitenlands beleid voor veiligheid. De politieke sturing geschiedde bij Buitenlandse Zaken vooral op hoofdlijnen. DVB, in nauwe samenwerking met de PV NAVO, was in het algemeen goed in staat deze om te zetten in beleidsinstructies en -kaders en de gewenste of verwachte politieke lijnen te vertalen in beleidsstukken. Dit had alles te maken met het feit dat de discussie over de toekomst van de NAVO een min of meer permanente was. Jarenlange ervaring vormde de basis voor een haast intuïtieve inschatting bij medewerkers van de grenzen en mogelijkheden inzake het NAVO-beleid. Politieke bijsturing geschiedde – zeker nadat de regering eind maart 2010 de hoofdlijnen in de

Kamerbrief uiteen had gezet – in relatief beperkte mate. Hoe dan ook viel het herzieningsproces deels samen met de demissionaire periode, waarin – zoals een medewerker van Buitenlandse Zaken aangaf – ‘geen politiek vuurwerk te verwachten viel’.<sup>2</sup> Dit alles verklaart mede waarom het herzieningsproces aan Nederlandse zijde nogal ‘ambtelijk’ aanvoelt. Verschillende respondenten zagen hierin overigens een aanwijzing dat betrokkenen het traject niet als overmatig politiek of ambtelijk riskant inschatten.

De werkverhouding tussen DVB en PV NAVO was goed.<sup>3</sup> Er was dagelijks contact tussen dossierverantwoordelijke ambtenaren, naast regelmatige (doorgaans wekelijkse) videoconferenties. Er bestond veel personele en inhoudelijke overlap. Een deel van de DVB-medewerkers werkte eerder bij de PV NAVO en omgekeerd. Met andere woorden: de ‘lijntjes’ waren kort. Parallel hieraan informeerde DVB bij de Nederlandse posten in NAVO-lidstaten naar specifieke standpunten in de hoofdsteden over het Strategisch Concept. Als departementale schakel met de politiek (met name via de directeur-generaal politieke zaken) had DVB formeel het voortouw in het opstellen van beleidsinstructies. Deze betroffen vooral kwesties die in de Noord-Atlantische Raad actueel waren.

| 20 |

Veel respondenten wezen echter tevens op de relatief grote speelruimte die de permanente vertegenwoordiging als kennishouder ‘on the spot’ nam en kreeg. Dit gold vooral vanaf het verschijnen van Rasmussens eerste *draft* van het Strategisch Concept in september 2010. De PV NAVO was hoe dan ook groter, beschikte doorgaans over een betere dossierkennis (door het persoonlijk bijwonen van vergaderingen, het opstellen van verslagen en berichten, rechtstreekse contacten, enzovoorts) en was naar rato hoger ingeschaald dan DVB. De PV NAVO leverde de conceptspreekteksten voor de jumbo-ministeriële bijeenkomst van oktober 2010. Buitenlandse Zaken schatte dit initiatief als positief in, wat leidde tot de afspraak om de permanente vertegenwoordiging in de toekomst vaker conceptspreekteksten voor ministeriële te laten opstellen. Deze zouden wel verder worden afgestemd met de politieke en ambtelijke leiding. Bovendien werd afgesproken dat de PV NAVO voortaan concept-Kamerbrieven in een zo vroeg mogelijk stadium zou meelesen.<sup>4</sup> Niet zelden stelden PV NAVO-ambtenaren feitelijk hun eigen (concept)instructies op. Zoals een respondent het verwoordde: ‘Ik moet met die instructies wel zelf uit de voeten kunnen’. In enkele gevallen nam de permanent vertegenwoordiger rechtstreeks contact op met de politieke leiding. Een interne evaluatie in februari 2011 concludeerde dat de kaderinstructies van DVB vooral de rode lijnen op de grote thema’s zouden aangeven. De weekinstructies aan de PV NAVO moesten zich zo veel mogelijk beperken tot onderwerpen die buiten de lijnen vielen of extra aandacht behoeften.<sup>5</sup> Deze grote handelingsvrijheid, met name ten aanzien van tussenstappen en tactische afwegingen, van de permanente vertegenwoordiging sluit overigens aan bij de – binnen de NAVO breed gangbare mening – dat het zich voortdurend beroepen op ‘ijzeren’ instructies uit de hoofdsteden geldt als een zwaktebod of als een averechts werkende diplomatieke aanpak.

<sup>2</sup> Interview met een betrokken medewerker, 20 januari 2012.

<sup>3</sup> Dit blijkt eveneens uit een interne doorlichting van de PV NAVO.

<sup>4</sup> Afspraken en actiepunten NAVO recesoverleg, 7 februari 2011.

<sup>5</sup> Ibidem.

#### 1.4.2 Nederlandse diplomatie van bruggenbouwen

Nederland streeft er binnen de NAVO vanouds naar om te behoren tot de acht à tien lidstaten (inclusief in elk geval de grote vijf – Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië – en doorgaans Noorwegen) die de ‘harde kern’ van de organisatie vormen. De samenstelling van deze kerngroep varieert enigszins per dossier. Nederland poogt daarbij het hele spectrum aan diplomatieke instrumenten in te zetten: tekstvoorstellen, non-papers, het ondersteunen van tekstvoorstellen of non-papers van andere lidstaten, deelname aan commissies en (ook informele) werkgroepen, proefballonnen, bilateraal overleg, enzovoorts. Deze (pro-)actieve bruggenbouwerij en kwalitatief hoogwaardige bijdragen moesten Nederland in staat stellen bij alle relevante thema’s betrokken te zijn, indien zo gewenst: een soort vanzelfsprekendheid dat bondgenoten ook de PV NAVO om zijn mening vragen en deze mening serieus nemen. Verschillende respondenten benadrukten dat secretaris-generaal Rasmussen vooral oog had voor tekstvoorstellen die door meerdere lidstaten (lieft van zowel behoudende als *forward-leaning* signatuur) ondersteund werden, als een soort partiële concept-consensustekst.

Conform de aanpak van de meeste lidstaten (en aansluitend bij het onderwerpgerichte karakter van het herzieningsproces als zodanig), bleef de Nederlandse insteek themagericht: dossiers hingen uiteraard met elkaar samen (*missile defence* en ontwapening bijvoorbeeld), maar werden uiteindelijk toch bovenal themagewijs aangepakt. Niet bij alle lidstaten was overigens snel duidelijk wat hun precieze inzet was (vooral de kleinere delegaties wachtten vaak af, mede uit capaciteitsgebrek) en tot welke onderhandelingsgrens ze zouden gaan.<sup>6</sup> In bredere zin was wél zichtbaar hoe lidstaten stonden ten aanzien van het nieuwe Strategische Concept, de verschillende dossiers en wat hun bredere (vaak historisch en geopolitiek bepaalde) beweegredenen en argumenten waren. Dat Frankrijk zou vasthouden aan zijn *force de frappe* en dat Oost-Europese lidstaten de dreiging uit Rusland zouden accentueren, was van meet af aan evident.

De vraag aan Nederlandse zijde was steeds: op welke punten valt winst te behalen, waar niet en waar past consolidatie? De voorkeur lag bij een gelijktijdige inbreng van drie of vier zorgvuldig gekozen punten, deels afhankelijk van wat de Noord-Atlantische Raad agendeerde. In een enkel geval deed Nederland een ‘schempje’ bovenop een tekstvoorstel, om dit vervolgens in een enkel geval als wisselgeld te kunnen inruilen, met behoud van de eigenlijk gewenste inzet. Dit was bijvoorbeeld bij *missile defence* het geval. Betrokken respondenten hadden uiteraard hun voorkeuren, maar opvallend genoeg liepen de meningen uiteen over de vraag welke dossiers belangrijk(er) waren en welke minder. Deze inschatting van het belang van specifieke dossiers varieerde ook van tijd tot tijd. Van de inzet van klassieke diplomatieke middelen als dwang, *linkage* en reciprociteit – waarvan met name Frankrijk en Turkije wél gebruik maakten – is aan Nederlandse zijde ten slotte nauwelijks sprake. Nederland stelde zich op als facilitator en bruggenbouwer. Grote mogelijkheden als de Verenigde Staten en Frankrijk waren de meer strategische spelers,

<sup>6</sup> Voor Nederland geldt dat enkele – aanvankelijk in de Nederlandse doelstellingen opgenomen – punten (deels) al vroeg uit beeld verdwenen, zoals het gender-aspect, mensenrechten en *Security Sector Reform* (SSR).

Nederland bovenal een tactische. Overigens was bij alle bondgenoten wel degelijk ook een zekere berusting merkbaar in dossiers die evident vastgelopen ('stalemate') leken, zoals de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie.

### 1.4.3 Expertgroep als diplomatiek instrument

Als gezegd, bestond het totstandkomingsproces van het nieuwe Strategische Concept in essentie uit twee delen. De Groep van Experts vulde de eerste twee fasen in, te weten reflectie en consultatie. Het expertgroep-rapport moest de grondslag leggen, op basis waarvan de secretaris-generaal het nieuwe Concept in betrekkelijk korte tijd (zes maanden) zou kunnen opstellen. Participatie en transparantie waren de trefwoorden voor de expertgroep. Nederland beschouwde de groep als een eerste 'window of opportunity' om het proces te beïnvloeden. De gerichte lobby om Jeroen van der Veer benoemd te krijgen, pakte goed uit. Hierbij werd doelbewust uitgebuit dat zijn achtergrond in het bedrijfsleven het mogelijk maakte hem aan te prijzen als 'out of the box'-denker. Dat Van der Veer zelfs de functie van vice-voorzitter kreeg toebedeeld, verraste overigens ook de regering en betrokken beleidsmakers.

Hoe dan ook, de Nederlandse informatiepositie verbeterde aanzienlijk. Men kon via Van der Veer de vinger aan de pols van de expertgroep houden. Buitenlandse Zaken hanteerde hierbij met enig succes twee instrumenten: enerzijds een interne klankbordgroep die enkele malen met Van der Veer overlegde en anderzijds het vrijmaken van een *dedicated* beleidsmedewerker om de vice-voorzitter te assisteren. Het is niet mogelijk om te achterhalen op welke concrete punten Nederland uit deze bijzondere (informatie)positie voordeel behaalde of resultaat boekte in het eindrapport. Meer in het algemeen stelt IOB wel vast dat het expertgroep-rapport in hoge mate aansloot bij de Nederlandse visie op (en inzet bij) het herzieningsproces. De insteek was bovenal om de hoofdlijnen uit het rapport te behouden en te proberen deze op enkele gewenste concrete punten bij te slijpen. Het al te voortvarend inschieten van tekstvoorstellen en andere initiatieven hield bovendien het gevaar in, zo meende een betrokken Nederlandse medewerker, dat andere lidstaten hetzelfde zouden gaan doen.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Interview met een betrokken medewerker, 19 januari 2012. Interessant is het feit dat verschillende PV NAVO-medewerkers in eerste instantie weinig zagen in het inschieten van tekstvoorstellen terwijl Rasmussen nog bezig was met het concipiëren van de eerste tekstversie van het Strategisch Concept. DVB en de leiding van de PV NAVO zagen dit anders. Dit is ontleend aan interviews met verschillende medewerkers.

#### 1.4.4 Tekstvoorstellen en de rol van SG NAVO

Hoe relevant het expertgroep-rapport ook was, de grootste belangstelling van regering en Buitenlandse Zaken lag bij (de *drafts* voor) het Strategisch Concept zelf.<sup>8</sup> In de zomer van 2010 diende Nederland al een aantal tekstvoorstellen en -suggesties bij Rasmussen in. Op deze plaats is een nadere karakterisering van Rasmussens rol als secretaris-generaal noodzakelijk. Meer dan zijn voorganger De Hoop Scheffer mat Rasmussen zichzelf een sturende en leidinggevende rol toe, als een soort CEO. In dit opzicht waren tussen de *Declaration on Alliance Security* en het Strategisch Concept zeker parallellen zichtbaar: in beide gevallen werden de basisteksten in kleine kring opgesteld, met een grote rol voor de secretaris-generaal en zijn staf.<sup>9</sup>

Rasmussen presenteerde zich in het algemeen echter méér dan De Hoop Scheffer als penhouder en voorzitter. Hij liet publiekelijk zelden het achterste van zijn tong zien, maar reageerde eerder op de input van lidstaten met formuleringen als 'I have taken notice'. Zo ontweek Rasmussen dat hij zich al snel publiekelijk committeerde aan een bepaald standpunt. Hij koos duidelijk voor sterk *chair-led* onderhandelingen (hij hield bijvoorbeeld vast aan een strak totstandkomingschema) en probeerde de diplomatieke dynamiek te behouden door langdradige en gedetailleerde onderhandelingen tussen de 28 lidstaten zo veel mogelijk te vermijden. Uiteindelijk presenteerde hij tussen eind september 2010 en de Lissabon-top zes weken later vier 'overall' tekstversies. Daarnaast circuleerden tientallen deelversies en conceptfragmenten tussen lidstaten. Rasmussen streefde er ook bewust naar het nieuwe Strategisch Concept in te bedden in een post-Lissabon vervolgtraject. De *silence procedure* ('Wie zwijgt stemt toe') lijkt hierbij in Rasmussens voordeel te hebben gewerkt. Veel lidstaten durfden het op het moment suprême toch niet aan 'de diplomatieke stilte te breken' en het onderhandelingsproces alsnog te blokkeren. De *top-down* benadering van Rasmussen riep onder de lidstaten overigens wel degelijk enige irritatie op. Zij waren gewend aan een sterk intergouvernementele *bottom-up* besluitvorming. Tegelijk bestond er onmiskenbaar respect voor de doortastende aanpak van de secretaris-generaal. Veel respondenten bevestigden dat de afronding van het nieuwe Strategisch Concept anders nooit zo snel en efficiënt had kunnen plaatsvinden met 28 'kibbelende' lidstaten.

| 23 |

Bovenstaande vaststellingen inzake Rasmussens grote rol blijven niet zonder gevolgen voor deze evaluatie. Ze bemoeilijken hoe dan ook een enigszins nauwkeurige input-effectmeting van de Nederlandse diplomatieke inspanningen bij de totstandkoming van het Strategisch Concept. Tekstvoorstellen of andere ideeën verdwenen – zoals verschillende respondenten het verwoordden – in een spreekwoordelijke black box. De SG NAVO of zijn staf verstrekten niet of nauwelijks feedback. Nog de beste manier om 'door te dringen' tot Rasmussen als penvoerder leek te zijn om – als hierboven al kort gememoreerd – een bredere schrijfgroep

<sup>8</sup> Het is IOB niet duidelijk welke elementen secretaris-generaal Rasmussen precies uit het expertgroep-rapport heeft overgenomen. Tenminste één betrokken medewerker meende dat de Expertgroep enigszins 'afremmend' werkte op de ambitieuze 'doener' Rasmussen, althans op een aantal punten (zoals klimaat en energieveiligheid). Interview met een betrokken medewerker, 23 januari 2012.

<sup>9</sup> De Hoop Scheffer en Rasmussen overlegden in april 2010 (Kopenhagen) over de totstandkoming van het Strategisch Concept. Volgens een betrokken respondent benadrukte De Hoop Scheffer hierbij sterk dat het proces strak geleid moest worden. Interview met een betrokken medewerker, 7 februari 2012.



te vormen van zowel *forward leaning* als meer terughoudende landen. Rasmussen pakte dergelijke breedgedragen tekstvoorstellen graag op vanwege hun status als ‘informele consensus’.

#### 1.4.5 Politiek en maatschappelijk debat

Een sterke behoefte om een diepgravend politiek debat of een brede maatschappelijke discussie op gang te brengen – zoals bovenal de oppositiepartijen wensten – was niet werkelijk zichtbaar bij de Nederlandse regering. Minister Verhagen legde de verantwoordelijkheid voor een breed debat in elk geval deels bij het parlement zelf. De informatievoorziening aan de Kamer had een regulier en soms afwachtend karakter en geschiedde met name via enkele Kamerbrieven en overleg. Ook vanuit de Kamer bestond geen grote belangstelling om deel te nemen aan een breder debat of overleg.

Eind maart 2010 gaf het kabinet voor het eerst in een Kamerbrief – in reactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken – uitgebreid aan welke zijn inzet was bij het herzieningsproces. In het algemeen schetste de regering een positief beeld van de resultaten rond de Lissabon-top. Bij enkele thema’s – zoals artikel 4 – lijkt de boodschap wat positiever te zijn geweest dan de werkelijkheid rechtvaardigde.

| 24 |

De relatieve gereserveerdheid aan regeringszijde om een breed politiek en maatschappelijk debat aan te gaan, is overigens – in breder perspectief gezien – wel kenmerkend voor langdurige, complexe en taaie multilaterale onderhandelingsprocessen. Deze vinden grotendeels achter gesloten deuren plaats. Lidstaten wensen hun politieke en diplomatieke kruit droog te houden. Dit geldt al helemaal voor bondgenoten als Nederland die bij voorkeur een constructieve middenkoers varen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Turkije (bij dossiers als de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie en raketverdediging) of Frankrijk (dat niet wilde tornen aan zijn strategische atoommacht, de *force de frappe*), die sneller de diplomatieke confrontatie zoeken.

#### 1.4.6 Nederlandse invloed bij onderhandelingsthema’s

Bij de tien onderhandelingsthema’s is conform het EAR instrument<sup>10</sup> de mate van overeenkomst tussen de uitkomsten in het Strategisch Concept en de Nederlandse initiële inzet onderzocht. Er is gekeken naar de mate waarin Nederland interventies heeft gepleegd en wat de politieke relevantie van een onderhandelingsthema was. Bij de helft van de onderhandelingsthema’s heeft Nederland enige invloed kunnen uitoefenen. Er zijn twee thema’s waarbij geen sprake is van invloed van Nederlandse zijde, evenals twee waarbij de invloed substantieel is. Er is ook een thema waarbij Nederland grote invloed heeft gehad. In onderstaande tabel worden de bevindingen per thema weergegeven. De uitkomsten worden gedetailleerd besproken in hoofdstuk 6.

<sup>10</sup> Een analysemethode van Arts & Verschuren voor het meten van invloed in complexe multigelaagde besluitvorming. De methode is gebaseerd op triangulatie van: (1) de perceptie van Nederlandse spelers van eigen hun invloed (2) de perceptie van andere spelers over de invloed van Nederland en (3) een procesanalyse door de onderzoekers.

Tabel 1.1 uitkomsten op doelbereiking en invloed		
Thema's in het Strategisch Concept	Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet (doelbereiking)	Mate van invloed door Nederland
Artikel 5	Substantiële	Geen
Artikel 4	Enige	Enige
Ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie	Substantiële	Substantiële
Raketverdediging	Substantiële	Enige
Partnerschappen	Substantiële	Enige
Rusland	Grote	Grote
Europese Unie	Geen	Geen
Uitbreiding	Grote	Substantiële
Comprehensive approach	Substantiële	Enige
Hervormingen	Substantiële	Enige

Er zijn diverse overeenkomsten tussen onderhandelingsdossiers te ontdekken. Deze overeenkomsten laten een basale en verduidelijkende groepering van de thema's toe. Er zijn thema's waarbij Nederland akkoord was met het algemene en inhoudelijke verloop van de onderhandelingen (A), thema's waarbij Nederland het algemene en inhoudelijke verloop van de onderhandelingen niet (geheel) volgde of de bereikte resultaten te beperkt vond (B), thema's waar Nederland voortuitgang wilde maar die geblokkeerd bleven (C), thema's waarbij Nederland *forward leaning* principeverklaringen instak (D) en het meer op zichzelf staande thema hervormingen (E).

| 25 |

A Thema's waarbij Nederland akkoord was met het algemene verloop van de onderhandelingen en de inhoud van (de *drafts* voor) het Strategisch Concept.

- Ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie: Nederland zette betrekkelijk *forward-leaning* in. Het kon zich echter vinden in het evenwicht (vooral weerspiegeld in de vijf punten die minister Clinton tijdens de NAVO-top in Tallinn presenteerde) tussen enerzijds nucleaire ontwapening (inclusief de lange-termijnoptie van 'a world free of nuclear weapons') en anderzijds afschrikking. De NAVO-insteek was betrekkelijk terughoudend. De alliantie zou geen eenzijdige nucleaire-ontwapeningsstappen zetten en 'remain[s] a nuclear alliance as long as nuclear weapons exist'. De specifieke Nederlandse inbreng kreeg vooral vorm via de 'groep van vijf' (die meehielp tactische kernwapens op de onderhandelingsagenda te plaatsen) en de Daalder-groep. Belangrijk voor Nederland was de brede *Defence and Deterrence Posture Review*, die het thema nucleaire ontwapening actueel moest houden in het post-Lissabon traject. Ons land 'gedoogde' hierbij de – vooral door Duitsland gepromote – 'substitutietheorie': sterkere *missile defence* betekent minder atoomwapens.
- Raketverdediging: de Verenigde Staten onder president Obama zetten hoog in op dit dossier. Alleen daarom al was evident dat de NAVO *missile defence* verder zou uitbouwen als 'core element'. Nederland zag hier bovendien een nichemarkt voor profilering

vanwege de Nederlandse ervaring op dit terrein en zijn moderne materieel. Ons land sloot zich aan bij het gros van de lidstaten in hun verzet tegen de Turkse eisen inzake raketverdediging en tegen een bepalende rol van Rusland bij *missile defence*-samenwerking met de NAVO.

B Thema's waarbij Nederland niet (geheel) tevreden was met het algemene en inhoudelijke verloop van de onderhandelingen of de bereikte resultaten te beperkt vond, maar zichzelf interpretatieruimte (een 'uitweg') toekende om toch 'tevreden' te kunnen zijn en dit als zodanig te presenteren.

- Artikel 5: de door Nederland gewenste scherpe kwalificatie 'armed attack' bleef uit. De regering stelde echter dat dit niet onoverkomelijk was aangezien, als voorheen, de Noord-Atlantische Raad op het moment suprême zou uitmaken wanneer sprake was van een artikel 5-situatie en wanneer niet.
- Artikel 4: Nederland beschouwde artikel 4 minder als 'opmaat' naar artikel 5 dan de meeste lidstaten deden. Voor Nederland was het bovenal een instrument voor (reguliere) politieke dialoog. Nederland presenteerde het eindresultaat echter in relatief positieve zin door – in meer algemene zin – te stellen dat de NAVO nu het grotere belang van artikel 4 bevestigde en dat de discussie over de precieze toepassing nog niet was afgelopen.
- *Comprehensive approach*: Nederland ging akkoord met de inherent tegenstrijdige formulering in het Strategisch Concept dat de civiel-militaire planningscapaciteiten van de NAVO 'beperkt maar afdoende' moesten zijn. Voor Nederland stond voorop dat de NAVO niet in conflicten mocht worden gezogen juist omdat het over grote civiel-militaire capaciteiten beschikte. Toch had de regering tegelijk op iets méér gehoopt in dit 'typisch Nederlandse' dossier (*Dutch approach*, 3D-aanpak, enzovoorts). Nederland presenteerde het resultaat niettemin als betrekkelijk succesvol door onder andere te verwijzen naar het feit dat het Strategisch Concept het belang van de *lessons learned* uit de Afghanistan-operaties vermeldde.
- Uitbreidingsdossier: Nederland benadrukte méér nog dan de meeste lidstaten het stellen van strenge eisen aan kandidaat-lidstaten. Het interpreteerde de formulering *willing and able* daarbij als afdoende kwalificerend en als een winstpunt: Rasmussens eerste *draft* sprak immers slechts van 'willing'. De term *able* heeft binnen de NAVO slechts beperkte politieke relevantie.

C Thema's waarbij Nederland (als de meeste lidstaten) vooruitgang wenste, maar die geblokkeerd bleven.

- Samenwerking NAVO-EU: Nederland benadrukte de logica van complementariteit tussen NAVO en Europese Unie, maar zag (net als de meeste andere lidstaten) voorlopig geen andere weg dan (beperkte) pragmatische *bottom-up* samenwerkingsinitiatieven te proberen.

D Thema's waarbij Nederland *forward leaning* principeverklaringen instak en steunde over samenwerking met de partners. Het was akkoord met wat het nieuwe Strategisch Concept – in alle betrekkelijkheid – vermeldde, in de wetenschap dat a) er al enkele stappen op partnerschapgebied (de Europese Unie uitgezonderd) gezet waren, maar b) de

substantiële uitwerking veel tijd in beslag zal nemen en überhaupt nog lang niet duidelijk is tot hoever de NAVO-lidstaten eigenlijk willen gaan.

- Rusland-partnership: Nederlandse medewerkers zien dit als een succesvolle tekstinsteeke, maar in het besef dat bredere factoren als de relatie VS-Rusland en de binnenlands-politieke ontwikkelingen in Moskou bepalend zijn.
- Partnerships met andere landen en organisaties: Nederland benadrukte steeds het voordeel van wederkerigheid. Niet alleen de partnerlanden, maar ook het bondgenootschap zélf zou er voordeel uit halen. De mate van samenwerking hangt echter in de praktijk nauw samen met concrete (militaire) operaties en bovendien heeft de NAVO niet overal in de wereld een goede reputatie.

E Hervormingsdossier: dit was een grotendeels eigenstandig, technocratisch en interngericht dossier, parallel aan de totstandkoming van het nieuwe Strategische Concept. Het Concept herbevestigde op dit punt bovenal de acute noodzaak van militaire transformatie en herstructurering van de NAVO-organisatie. Nederland ging hiermee als betrekkelijk *forward-leaning* land akkoord.

## 1.5 Conclusies

| 27 |

Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Nederlandse bijdrage aan het onderhandelingsproces kan het volgende geconcludeerd worden. Nederland 'dreef' op eigenlijk alle onderhandelings thema's (in meer of mindere mate) bewust mee met de grote middengroep van lidstaten. Het kon zich immers, na het overwinnen van enige aanvankelijke schroom, goed vinden in de onvermijdelijkheid en noodzaak van een nieuw Strategisch Concept als zodanig. Het waren geen alles-of-niets onderhandelingen en er dienden zich voldoende ontsnappingsluiken aan. Zoals verschillende betrokkenen verwoordden: de hele herzieningsexercitie leende zich eenvoudigweg niet voor Nederlandse dwarsliggerij. In elk dossier benadrukte Nederland wél specifieke (en vaak *forward-leaning*) punten en ondernam het initiatieven om te proberen de onderhandelingen bij te sturen in de gewenste richting.

De effectiviteit van de Nederlandse diplomatieke inspanning inzake het Strategisch Concept laat zich, als gezegd, niet simpelweg herleiden tot de een-op-een vraag welk tekstvoorstel of welk idee in welke vorm in het Concept terecht kwam. De doelmatigheid (en daarmee uiteindelijk de bredere doeltreffendheid) lag eerder in het bewaken van de continuïteit (zoals die tussen Expertgroep-rapport en Strategisch Concept) en de relatief prominente en gewaardeerde bruggenbouwende rol van Nederland. IOB stelt vast dat deze aanpak in de praktijk goed heeft gewerkt. Eigenlijk alle niet-Nederlandse respondenten benadrukten het professionalisme van de Nederlandse NAVO-diplomatie en de kwaliteit van de bijdragen. In een enkel geval versterkten persoonlijke belangstelling, achtergrond en kennis de belangstelling voor specifieke dossiers, zoals die van permanent vertegenwoordiger voor nucleaire ontwapening. Dit sloot bovendien aan bij de belangstelling van toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Verhagen.

IOB concludeert dat Nederland geen invloed heeft kunnen uitoefenen bij de thema's artikel 5 en samenwerking NAVO-Europese Unie; enige invloed bij raketverdediging, partnerschappen, *comprehensive approach* en de hervormingsproblematiek; substantiële invloed bij ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie en het uitbreidingsdossier; en grote invloed bij de samenwerking NAVO-Rusland.

## 1.6 Aandachtspunten

Zoals in paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk reeds is benoemd, zijn verschillende elementen van het diplomatieke handwerk belangrijk gebleken in het totstandkomingsproces van het Strategisch Concept. Dit zijn:

- Werken met kaderinstructies;
- Bewust zijn van de Nederlandse positie en trachten, waar mogelijk, de rol van bruggenbouwer te vervullen;
- Tijdige interventies door tekstvoorstellen in te dienen;
- Allianties aangaan waarin ook opposenten worden opgenomen.

| 28 |

Heel concreet droegen een tijdige analyse van het krachtenveld bij gewichtige benoemingen – zoals die van Jeroen van der Veer in de expertgroep –, het pro-actief indienen van tekstvoorstellen nog vóór Rasmussen zijn eerste *draft* openbaar had gemaakt, het actief en inhoudelijk meedenken in overlegorganen en werkgroepen en de rol als bruggenbouwer – waardoor behorend tot de kerngroep van bepalende lidstaten – bij aan een succesvolle beïnvloeding van de uitkomsten. In meer overkoepelende zin bleek een transparant onderhandelingsproces en de kwaliteit van de door de secretaris-generaal aangeleverde *draft*-teksten van belang voor het succes van de Strategisch Concept-onderhandelingen.

Uit dit onderzoek komt eens te meer naar voren dat het diplomatieke handwerk het belangrijkste instrument is waarover een land in dit forum kan beschikken. Inzet daarvan luistert nauw, vereist kennis van het krachtenveld, dwingt tot keuzes tussen onderhandelingsdossiers ('pick your battle'-principe) en behoeft permanente afstemming met de eigen achterban, waarbij overigens voldoende handelingsvrijheid moet blijven bestaan. Daarbij is in meer algemene zin, en als gebruikelijk in complexe diplomatieke kwesties, de politiek-institutionele en politiek-beleidsmatige context erg bepalend voor het al dan niet welslagen van de diplomatieke missie. Hieronder kan worden geschaard de positie en de opstelling die de secretaris-generaal van de NAVO innam gedurende het proces dat leidde tot een nieuw Strategisch Concept alsmede NAVO-gerelateerde besluiten van de lidstaten en persoonlijke onderlinge verhoudingen van leden van de NAVO-raad.



2

# Inleiding

## 2.1 Aanleiding beleidsdoorlichting

De directie Veiligheidsbeleid (DVB) is binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken belast met de beleidsagenda internationale vrede en veiligheid in de breedste zin. Binnen deze beleidsagenda houdt DVB zich onder meer bezig met beleidsvorming gericht op de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Hiermee levert DVB een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleidsartikel 2, operationele doelstelling 1: *‘Goede internationale samenwerking ter bevordering van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid’*.

Naast de verplichting – voortvloeiend uit de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) – om doelstelling 2.1 door te lichten heeft de departementsleiding het verzoek geuit om de Nederlandse rol bij de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO in kaart te brengen. Gezamenlijk vormt dit de aanleiding voor een beleidsdoorlichting naar de Nederlandse inzet met betrekking tot het effectiever en meer politiek functioneren van de NAVO als onderdeel van operationele doelstelling 2.1.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een onderzoeksteam, bestaande uit twee IOB-onderzoekers en een externe onderzoeker. Het onderzoek is begeleid door een meeleesgroep en een referentiegroep. Een overzicht hiervan staat in bijlage 2.

| 31 |

## 2.2 Het instrument beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een periodieke evaluatie achteraf van de algemene of operationele doelstelling(en). Het doel ervan is tweeledig. Enerzijds kunnen bewindslieden en beleidsmakers er verantwoording mee afleggen aan de Kamer. Anderzijds biedt zij de mogelijkheid te leren van ervaringen uit het verleden. Het instrument beleidsdoorlichting is opgenomen in de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie<sup>11</sup> (RPE 2006) die inmiddels onderdeel uitmaakt van de Rijksbegrotingvoorschriften. Periodiek dienen de doelstellingen in de begroting te worden doorgelicht conform de RPE 2006.

Met een beleidsdoorlichting wordt beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. Doelmatigheid of efficiëntie verwijst naar de mate waarin de behaalde directe resultaten van een activiteit (de output), opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen (de input) en de manier waarop deze zijn ingezet.<sup>12</sup> Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de mate waarin de output bijdraagt aan de (duurzame) realisatie van de beleidsdoelstelling(en) (de outcome).<sup>13</sup> Een beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door te lichten beleid (syntheseonderzoek).

<sup>11</sup> Staatscourant, 28 april 2006, p. 14.

<sup>12</sup> IOB. *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*, oktober 2009, p. 17.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 18.



## 2.3 Doel van deze beleidsdoorlichting

In deze beleidsdoorlichting staat het beleid, gericht op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke Nederlandse inbreng bij de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO, als onderdeel van operationele doelstelling 2.1, centraal.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is:

1. inzicht verschaffen in de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO 2010, de rol van de Nederlandse rijksoverheid daarbij en de mate waarin de Nederlandse standpunten terug te vinden zijn in het Strategisch Concept;
2. waar mogelijk lessen trekken uit dit totstandkomingsproces die bijdragen aan toekomstige Nederlandse beleidsbeïnvloeding binnen de NAVO, voor zover vergelijkbaar met het Strategisch Concept.

## 2.4 Reikwijdte en beperkingen van deze beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting richt zich specifiek op de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO 2010 en de Nederlandse rol daarbij. De reikwijdte van operationele doelstelling 2.1 is evenwel breder dan de focus van dit onderzoek. Dit betekent dat uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid niet op het niveau van de operationele doelstelling als geheel plaatsvinden, maar op een onderscheiden onderdeel ervan. Het betreft hier de geformuleerde te realiseren prestaties in de rijksbegroting van Buitenlandse Zaken 2010 die betrekking heeft op de herziening van het Strategisch Concept van de NAVO. De periode die in deze beleidsdoorlichting wordt behandeld loopt van 2008 tot eind 2010, de periode waarin voorbereidingen voor het Strategisch Concept zijn getroffen – onder andere in de vorm van een *Declaration on Alliance Security* – en het Strategisch Concept daadwerkelijk tot stand is gekomen. Deze afbakening is dus ruimer dan de formele start van de Strategische Concept-discussie, die startte in het voorjaar van 2009. De studie heeft een bijzonder karakter in die zin dat IOB een beperkte traditie heeft in onderzoek naar beleidsbeïnvloedingsprocessen.<sup>14</sup> Daarmee heeft het onderzoek, en met name de gehanteerde analysemethodiek, een leerfunctie voor IOB.

Op voorhand constateerden de onderzoekers dat er beperkingen zijn die deze beleidsdoorlichting bemoeilijken. Ten eerste bleek syntheseonderzoek niet mogelijk door het vrijwel ontbreken van materiaal. Een intern en vertrouwelijk rapport van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het functioneren van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Noord-Atlantische verdragsorganisatie (PV NAVO) te Brussel was het enige direct relevante en bruikbaar verrichte onderzoek. Om die reden is voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting veel eigen onderzoek verricht. Ten tweede is hier sprake van een procesevaluatie waarbij met name doeltreffendheid moeilijk vast te stellen is. Bij doeltreffendheid gaat het om vaststellen van causaliteit. Kernprobleem is dat idealiter

<sup>14</sup> IOB studies naar beleidsbeïnvloeding zijn onder andere geweest: hoe Nederland onderhandelt met Europa (2003, nr. 290), een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004 (2008, nr. 314) en een studie naar de Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa (2001, nr. 346).

bekend zou moeten zijn wat er zou zijn gebeurd zonder dat de activiteit heeft plaatsgevonden, de counterfactual. In de praktijk, en dat geldt zeker voor een complexe activiteit als onderhandelingen in een multilateraal forum als de NAVO waarbij effecten niet kwantificeerbaar zijn, wordt daarom teruggevallen op plausibiliteitsredeneringen om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid.<sup>15</sup> Hoe dit wordt gedaan, wordt uitgelegd in paragraaf 2.5. Ten derde vormt het karakter van het Strategisch Concept zelf een beperking voor een beleidsdoorlichting. Het Strategisch Concept is primair een politiek document dat fungeert als ‘mission statement’ van de NAVO. Het is richtinggevend en dient de status quo van de NAVO weer te geven alsmede te schetsen waar de NAVO naar toe wil. Het is een tijdelijk document, grofweg voor de komende tien jaar. Onderhandelingen over het Strategisch Concept leidden wel tot afspraken, maar deze afspraken zijn niet voor één uitleg vatbaar. In de praktijk zoekt de NAVO een passende invulling bij elke zich voordoende situatie, waarbij men zoveel mogelijk teruggrijpt op de algemene uitgangspunten van het Strategisch Concept.

## 2.5 Methodiek

Om de centrale vragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelmethode (dossieronderzoek, semigestructureerde interviews, literatuurstudie) en een analysemethode (EAR instrument). Het onderzoek heeft verschillende fasen doorlopen. Er is gestart met een vooronderzoek. Hierna is een procesreconstructie en –analyse uitgevoerd. Vervolgens kon naar verklaringen en mogelijke lessen worden gekeken. Alvorens deze structuur kort toe te lichten, wordt het centrale begrip invloed gedefinieerd. Voor een uitgebreide beschrijving van de methodiek verwijzen we naar de onderzoeksopzet.

| 33 |

### 2.5.1 Invloed

Invloed wordt in het algemeen opgevat als het vermogen van een actor om een beslissing zo te vormen dat deze in lijn is met zijn eigen voorkeuren. Nagel (1975) spreekt van een causale relatie tussen de voorkeuren van een actor met betrekking tot een uitkomst en de uitkomst zelf<sup>16</sup>. Als de voorkeur voor een uitkomst en de uitkomst zelf gelijk zijn, heeft de actor zijn doel bereikt. Dit betekent niet altijd dat de actor ook heeft geïnterveneerd in het besluitvormingsproces. Bovendien kan een andere actor, i.c. actor C, de voorkeuren van actor A ook hebben overgebracht op actor B. Om die reden wordt invloed hier gedefinieerd als ‘de doelbereiking van een actor in een besluitvormingsproces, welke wordt veroorzaakt door zijn eigen interventie of door de anticipatie van (andere) besluitvormers’.<sup>17</sup>

Bij het besluitvormingsproces zijn vele actoren met verschillende en vaak tegengestelde voorkeuren betrokken, worden besluiten op meerdere niveaus genomen en is er sprake van beïnvloeding van open-einde besluiten.<sup>18</sup> Dergelijke complexe besluitvorming doet zich

<sup>15</sup> IOB. *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*, oktober 2009, p. 18.

<sup>16</sup> In: Dür, A., 2008, p. 561.

<sup>17</sup> Gebaseerd op de definitie van Arts & Verschuren. Arts, B. & Verschuren, P., 1999, p. 413.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 412.

haast permanent voor in meerlagige en langdurige internationaal-politieke besluitvorming, zoals bij de totstandkoming van een strategisch concept van de NAVO.

### 2.5.2 Vooronderzoek

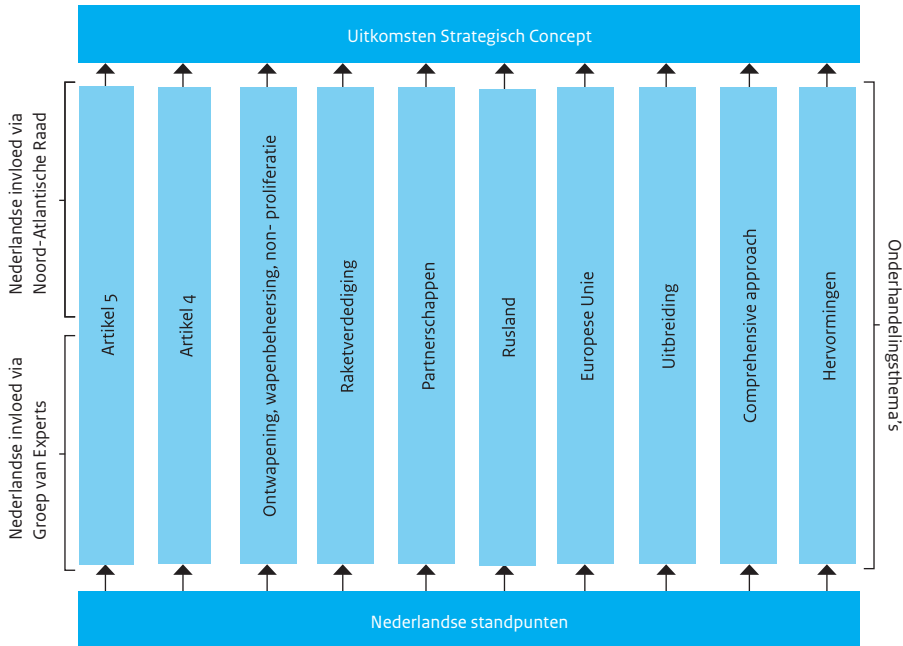
Een vooronderzoek, op basis waarvan de onderzoeksopzet is geschreven, leidde tot een keuze in themaonderwerpen. De Nederlandse regering hechtte belang aan een aantal onderwerpen en formuleerde er een inzet op. De selectie van themaonderwerpen is gebaseerd op bronnen die de standpunten en inzet van de regering verwoorden. Dit zijn Kamerbrieven, in het bijzonder de Kamerbrief van 31 maart 2010 waarin de regering de Nederlandse inzet uiteenzet en een reactie op het advies *'Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO'* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) geeft, Memories van Toelichting van begrotingen van Buitenlandse Zaken 2008, 2009, 2010 en 2011 en Kamerdebatten. De geselecteerde thema's voortvloeiend uit het vooronderzoek zijn: 'artikel 5', 'artikel 4', 'partnerschappen', 'NAVO-EU samenwerking en Comprehensive Approach', 'NAVO-Rusland samenwerking', 'wapenbeheersing, ontwapening, non-proliferatie', 'uitbreiding' en 'hervormingen'.

| 34 |

In afwijking van de onderzoeksopzet zijn twee afzonderlijke thema's toegevoegd, te weten 'raketverdediging' en 'Comprehensive Approach'. De Comprehensive Approach, zo bleek uit de procesreconstructie (zie onder), werd als eigenstandig dossier behandeld door DVB en de PV NAVO. Raketverdediging werd in de loop van het herzieningsproces van het Strategisch Concept een prominent onderwerp. Hoewel de themaonderwerpen grote onderlinge samenhang vertonen, werden ze gedurende het herzieningsproces van het Strategische Concept overwegend als eigenstandige onderhandelingsdossiers behandeld. Om die reden worden de thema's in dit onderzoek afzonderlijk besproken.

Uit het vooronderzoek bleek eveneens dat de secretaris-generaal van de NAVO een 'Groep van Experts', een onafhankelijke adviesgroep, had ingesteld ten behoeve van het herzieningsproces. Na het uitbrengen van hun advies werd een eerste versie van het Strategisch Concept door de secretaris-generaal geschreven, waarna tekstonderhandelingen startten binnen de Noord-Atlantische Raad. Nederland zag de fase van de Groep van Experts en de daaropvolgende onderhandelingsfase in met name de Noord-Atlantische Raad beide als fasen waarin het invloed uit zou kunnen oefenen. In onderstaand figuur worden het onderhandelingsproces en de –thema's schematisch weergegeven.

**Figuur 2.1:** onderhandelingsproces en –thema’s



Daarnaast heeft het Nederlandse parlement de regering naar aanleiding van het Strategisch Concept-proces om een breed debat verzocht inzake de rol en toekomst van de NAVO. In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke en parlementaire consultaties in Nederland door de regering.

### 2.5.3 Procesreconstructie en -analyse

Een reconstructie van het proces van de totstandkoming van het Strategisch Concept is noodzakelijk om antwoord te geven op de eerste centrale vraag. Hierbij komen de RPE-kernonderdelen aan bod. De onderzoekers krijgen zo zicht op de wijze waarop, en met welke doelmatigheid en doeltreffendheid, het Nederlands handelen gedurende het herzieningsproces vorm heeft gekregen. Ten eerste is hiertoe dossierstudie verricht. Kamerbrieven, beleidsnotities, interne memoranda, instructies en verslagen van vergaderingen, correspondentie tussen DVB, de PV NAVO en andere actoren zijn geraadpleegd om het proces in kaart te brengen. Ten tweede vormde de visie van betrokkenen een belangrijke bron van informatie met betrekking tot de totstandkoming van het Strategisch Concept en de specifieke Nederlandse inzet hierbij. Hiertoe zijn semigestructureerde interviews met sleutelpersonen gehouden. Alle geïnterviewde personen is vertrouwelijkheid toegezegd. Om deze reden zijn interviewtranscripties en de hierop toegepaste analysemethode niet openbaar. In de bijlage is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Ten derde zijn meer algemene bronnen (literatuur, websites) geraadpleegd om meer inzicht te verkrijgen in besluitvormingsstructuren en diplomatiek handelen binnen een multilaterale organisatie als de NAVO.

### *Krachtenveldanalyse*

Op de tien geselecteerde themaonderwerpen is een krachtenveldanalyse uitgevoerd. In deze krachtenveldanalyse is gekeken naar de wijze waarop het Nederlandse standpunt zich verhoudt ten opzichte van standpunten van andere bondgenoten, het relatieve gewicht dat Nederland aan standpunten geeft, het relatieve gewicht dat door andere bondgenoten aan die standpunten wordt gegeven en het gewicht van elke lidstaat in de besluitvorming, oftewel de onderlinge machtsverhoudingen tussen de lidstaten. Met de krachtenveldanalyse is inzicht verkregen in het speelveld waarbinnen Nederland diende te opereren, welke positie Nederland ten opzichte van andere bondgenoten innam en welke van de standpunten prioriteit hadden voor Nederland (substantiële politieke relevantie). Daarnaast geeft de krachtenveldanalyse inzicht in de politieke machtsverhoudingen binnen de NAVO-besluitvorming waardoor de onderzoekers in staat zijn een inschatting te maken van de mate waarin doelbereiking kan worden toegeschreven aan Nederland.

### *Het EAR instrument<sup>19</sup>*

Om verkregen data te analyseren is gebruik gemaakt van het EAR instrument. Dit instrument is ontwikkeld door Arts & Verschuren om de mate van invloed van een actor in kaart te brengen. Het EAR instrument bestaat uit drie dimensies: de E (van Ego-perceptie), de A (van Alter-perceptie) en de R (van Researcher's-analyse oftewel de analyse door de onderzoeker(s)).

| 36 |

De ego-perceptie is de verzameling van perspectieven van respondenten met betrekking tot hun eigen invloed (of het gebrek daaraan) op de themaonderwerpen. Het betreft hier de Nederlandse sleutelfiguren die hun eigen invloed inschatten. De alter-perceptie bevat de verzamelde perspectieven van andere respondenten met betrekking tot de invloed (of het gebrek daaraan) van "ego" op de themaonderwerpen. Dit zijn sleutelfiguren van andere bondgenoten die de Nederlandse invloed inschatten. De onderzoeker verricht een analyse waarbij hij naar de indicatoren doelbereiking, toeschrijving door interventie of anticipatie en politieke relevantie kijkt. Doelbereiking gaat over de mate waarin Nederland haar doel heeft bereikt. De Nederlandse inzet op een thema wordt dan vergeleken met de uitkomsten ervan in het Strategisch Concept. Toeschrijving betreft de mate waarin doelbereiking door toedoen van Nederland is gerealiseerd. Hier kan sprake zijn van directe interventies (A beïnvloedt B) of indirecte anticipatie (A beïnvloedt B via C). Politieke relevantie heeft betrekking op de mate waarin de uitkomst in het Strategisch Concept relevant is voor Nederland. Voor de analyse worden de kwalitatieve data uit de dossierstudie en semigestructureerde interviews gebruikt.

Het EAR instrument is behulpzaam bij het kwalificeren van de mate van invloed die Nederland heeft gehad op de uitkomsten in het Strategisch Concept. De vooraf vastgestelde kwalificaties zijn: geen invloed, enige invloed, substantiële invloed en grote invloed. Deze kwalificaties zijn het resultaat van het gezamenlijke oordeel op de bovengenoemde indicatoren doelbereiking, toeschrijving door interventie of anticipatie en politieke relevantie. In de Terms of Reference van dit onderzoek is uitgebreid toegelicht hoe tot een

<sup>19</sup> Ibidem, pp. 411-424.

oordeel wordt gekomen (zie bijlage 5 voor de link naar de Terms of Reference).  
De voor- en nadelen van het EAR instrument worden in paragraaf 2.5.6 besproken.

#### 2.5.4 Verklaringen voor invloed

Een vergelijking van uitkomsten met betrekking tot de mate van invloed die Nederland heeft gehad op de themaonderwerpen laat verschillen en overeenkomsten zien. In deze beleidsdoorlichting trachtten de onderzoekers verklaringen voor deze verschillen en overeenkomsten te geven. Mede aan de hand van literatuur en interviews in de wereld van de wetenschap en denktanks wordt antwoord gegeven op de tweede centrale vraag.

#### 2.5.5 Het trekken van lessen

Tenslotte is bekeken welke eventuele mogelijkheden Nederland heeft om zijn invloed in de toekomst te vergroten. Deze kennis kan gebruikt worden bij een herhaling van een totstandkoming van het NAVO Strategisch Concept, maar beantwoording van deze vraag levert mogelijk ook nuttige kennis op voor Nederlandse beïnvloeding van andere besluitvormingsprocessen binnen de NAVO. Nog breder gezien kunnen de inzichten uit deze beleidsdoorlichting mogelijk van nut zijn voor besluitvormingsprocessen in andere internationale organisaties waarin Nederland functioneert, zoals de VN. De aanbevelingen die respondenten hebben gegeven worden meegenomen bij de beantwoording van de derde centrale vraag.

| 37 |

#### 2.5.6 Toepassing van de methoden: voordelen en beperkingen

De procesanalyse is een veelgebruikte benadering om de invloed van een actor of meerdere actoren te bepalen. In studies naar besluitvormingsprocessen binnen de EU is het de meest toegepaste.<sup>20</sup> Procesanalyse kent verschillende sterkten en zwakten. Ten eerste krijgen onderzoekers in kleine N-studies, zoals in dit onderzoek waarbij het aantal te onderzoeken uitkomsten klein is, een behoorlijk volledig beeld van de factoren die van invloed zijn geweest op de uitkomst. Ten tweede maakt deze methode veelal gebruik van semigestructureerde interviews. Dergelijke interviews geven onderzoekers inzicht in ontwikkelingen, argumenten en verklaringen die niet uit bestudering van documenten gehaald kan worden. Echter, de benadering kent ook nadelen. Zo is het lastig om empirisch materiaal te verzamelen waarmee zeer precies alle stappen in het proces worden blootgelegd. In dit onderzoek bleek er een black-box te bestaan op het niveau van de secretaris-generaal van de NAVO. Hierdoor is niet één-op-één te achterhalen welk resultaat interventies richting de SG hebben opgeleverd. Daarnaast vormt het cross-checken van informatie uit interviews met andere bronnen, zoals documenten, veelal een probleem. Informele overleggen tijdens het herzieningsproces van de NAVO zijn vaak niet vastgelegd. Ook e-mailberichten zijn niet altijd bewaard. In zijn algemeenheid geldt dat het ingewikkeld is een maatstaf te ontwikkelen voor wat als invloedrijk moet worden bestempeld in complexe besluitvormingsprocessen. Een nadeel, tot slot, van het kleine aantal analyses naar de invloed op beleidsuitkomsten is dat generalisaties naar vergelijkbare andere studies lastig blijft.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Zie: Cowles, 1995. Warleigh, 2000. Pedler, 2002. Dür en De Bièvre, 2007. Michalowitz, 2007. In: Dür, A., 2008, pp. 559-576.

<sup>21</sup> Dür, A., 2008, p. 563.

Het EAR instrument is door Arts (1999) gebruikt in zijn studie naar de invloed van internationale non-gouvernementele organisaties op het Raamverdrag Klimaatverandering van de Verenigde Naties uit 1992. Sauvé en Watts (2003) hebben later met gebruikmaking van dit instrument onderzoek verricht naar de politieke invloed die de International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI) uitoefende in de onderhandelingen van de revisie van een internationaal verdrag.<sup>22</sup> Het instrument kent verschillende voor- en nadelen. De belangrijkste voordelen zijn dat er transparantie wordt bereikt door op systematische wijze, middels een vast format, te opereren. Plausibele argumenten (verklaringen) voor de uitkomsten worden gegeven doordat de onderzoekers de verschillende percepties van E en A vergelijken met de data uit documenten en aanvullende interviews. Plausibiliteitsredeneringen worden op die manier inzichtelijk en geloofwaardig.<sup>23</sup> Het instrument kent ook verschillende nadelen. Eén van de belangrijkste is dat het EAR instrument op het niveau van een geïnformeerde schatting zit. Deze beperking geldt in het algemeen voor elke methode die invloed tracht vast te stellen.<sup>24</sup> Er zijn geen exacte criteria geformuleerd om een positieve dan wel negatieve conclusie te trekken over de impact van een actor op beleidsuitkomsten dan wel voor de bepaling van de counterfactual.

Conclusies van dit onderzoek zijn zo veel mogelijk gebaseerd op bevindingen van diverse vormen van gegevensverzameling (methodetriangulatie) en afzonderlijke analyses door drie onderzoekers aan de hand van het EAR instrument (onderzoekerstriangulatie), welke de betrouwbaarheid vergroten.

## 2.6 Opbouw van het rapport

De opbouw van de rapportage is als volgt. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de historische context en de belangrijkste gebeurtenissen van de totstandkoming van het Strategisch Concept van de NAVO. Hoofdstuk 4 gaat in op de doelstellingen van de Nederlandse regering voor het Strategisch Concept en de rol die Nederland voor zichzelf zag weggelegd gedurende het proces. Tevens worden belangrijke Nederlandse spelers in het proces geïntroduceerd en wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke en parlementaire consultaties. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de Groep van Experts. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de tien onderhandelings thema's.

<sup>22</sup> Sauvé, R., Watts, J., 2003, pp. 307-327.

<sup>23</sup> Dit zijn belangrijke criteria voor plausibiliteitsredeneringen. Zie IOB *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*, p. 18.

<sup>24</sup> Zie: Everts, 1985. Van Noort, Huberts en Rademakers, 1987. Van Schendelen, 1981. In: Arts, B. & Verschuren, P., 1999, p. 422.





# 3

## Context van de totstandkoming Strategisch Concept

### 3.1 Inleiding

De totstandkoming van het gemoderniseerde NAVO-Strategisch Concept *Active engagement, modern defence* nam formeel ruim anderhalf jaar in beslag. Tijdens de top van Straatsburg-Kehl (april 2009) besloten de staats- en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten tot een review van het bestaande Strategisch Concept uit 1999. Het nieuwe document werd tijdens de Lissabon-top van november 2010 aangenomen. Dit betekende de zevende bijstelling van het NAVO-strategisch concept sinds de oprichting van de alliantie in 1949. Vier van de moderniseringsrondes (1949, 1952, 1957 en 1968) vonden plaats gedurende de Koude Oorlog. De vernieuwde strategische concepten van 1991 en 1999 markeerden de onzekere overgangperiode die volgde op het einde van de Koude Oorlog.<sup>25</sup>

Het Strategisch Concept is één van de instrumenten waarmee het bondgenootschap zich aanpast aan het zo vloeibare geopolitieke landschap. Het concept is een officieel document 'that outlines NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks. It also identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's approach to security and provides guidelines for the adaptation of its military forces'.<sup>26</sup> Kortom, het concept (her)definieert prioriteiten en geeft de mogelijke middelen aan om die te vervullen. De strategische concepten vinden overigens hun wortels in het oprichtingsverdrag van Washington uit 1949. Dit *North Atlantic Treaty* stipuleert als basistekst (*generic document*) de kernwaarden – vrijheid, democratie, enzovoorts – die de NAVO wil beschermen en bevorderen. Deze waarden zijn op hun beurt grotendeels gebaseerd op het VN-charter van 1945.

| 41 |

De Strategische Concepten uit de Koude Oorlog zijn wezenlijk anders van karakter dan de concepten die sinds de val van de Muur verschenen. Door de 'zekerheid' van één allesoverheersende vijand kon de NAVO haar vier Concepten uit de Koude Oorlog relatief expliciet verwoorden. De politieke en militaire prioriteiten waren immers betrekkelijk helder. Bij ontstentenis van een centrale vijand kwam de vanzelfsprekendheid van een sterke collectieve verdediging na 1989 echter onder vuur te liggen. De nadruk verschoof als vanzelf naar complexe mondiale omgevingsfactoren, militaire operaties buiten het verdragsgebied (*out of area*) en een reeks nieuwe dreigingen (*new threats*) als terrorisme en *cyber warfare*. De Strategische Concepten van 1991 en 1999 kregen daardoor een bredere, meer conceptuele inborst dan de eerdere 'harde' – want meer strikt militair-strategisch getoonzette – documenten uit de Koude Oorlog. De post-Koude Oorlogsconcepten gingen noodzakelijkerwijs gepaard met een actievere publieksdiplomatie om de complexere boodschap van het NAVO-bestaansrecht over te brengen.

<sup>25</sup> In zekere zin was de uitgebreide *Comprehensive Political Guidance* van de Riga-top in 2006 een 'tussen-Strategisch Concept' (een 'half SC').

<sup>26</sup> *New Strategic Concept FAQ's*, NATO website.

## 3.2 Wortels van het Strategisch Concept 2010

Het nieuwe millennium bracht vooralsnog geen antwoord op de identiteitscrisis die de NAVO plaagde. Sommige politici en deskundigen spraken zelfs van een vertrouwenscrisis. In essentie draaide de gehele kwestie om één cruciale vraag: zou het bondgenootschap in staat blijken te zijn een geloofwaardige en werkbare balans te vinden tussen enerzijds de ‘klassieke’ Euro-Atlantische gerichte collectieve verdedigingsalliantie en anderzijds een veel bredere en meer politieke veiligheidsorganisatie: ‘a more global NATO’. Ironisch genoeg waren het juist de nieuwe Oost-Europese lidstaten die ‘ouderwetse’ *reassurance* zochten: zij wensten de zekerheid dat de NAVO daadwerkelijk bij zou springen in geval van Russische agressie. Deze lidstaten bezagen met leedwezen de terugtrekking van steeds meer Amerikaanse troepen en kernwapens uit Europa. Tsjechië en Polen stelden – in een veelzeggend gebaar – hun grondgebied beschikbaar voor president George Bush’ raketverdedigingssysteem. Dit systeem was vooral gericht tegen de vermeende dreiging van met name Iraanse lange-afstandsraketten. Onenigheid over belangrijke uitdagingen legde de identiteitscrisis van de NAVO verder bloot. Veel lidstaten waren het in essentie oneens met de – door president Bush na de aanslagen van *nine-eleven* met verve beleden – *Global War on Terror* (‘Every nation has a choice to make. In this conflict, there is no neutral ground’) en de daaruit voortvloeiende interventie in Afghanistan van eind 2001. Ook de omstrede Amerikaans-Britse aanval op Irak (2003) en de verdeelde reactie op de Georgië-crisis (2008) openbaarden een tekort aan vanzelfsprekende solidariteit. In de Verenigde Staten groeiden de klachten over gebrekkige Europese *burden sharing*. In veel landen daalden de defensiebudgetten inderdaad tot (flink) onder de NAVO-norm, namelijk twee procent van het bruto binnenlands product. Washington bleef benadrukken dat ‘in together, out together’ de enige optie was voor Afghanistan.

| 42 |

Het was haast onvermijdelijk dat het mengsel van fundamentele en acute problemen zou leiden tot de vraag of het Strategisch Concept van 1999 geen herziening behoefde. In tijden van organisatorische onzekerheid is ‘herbronning’ een logische reflex, wellicht zelfs een begrijpelijke vlucht voorwaarts. Een groot deel van de lidstaten wilde de alliantie inderdaad *leaner and meaner* maken via gezwinde transformatie en hervormingen. Het was geen toeval dat de meeste van deze landen zelf troepen in de lastigste sectoren van Afghanistan hadden ontplooid voor de NAVO-interventiemacht ISAF (*International Security Assistance Force*). Daar ervoeren ze aan den lijve hoe kostbaar de inzet was en hoe weinig sommige andere bondgenoten geneigd waren substantieel bij te dragen aan de bondgenootschappelijke inspanning in Afghanistan.

De Boekarest-top van april 2008 bezorgde het herzieningsproces een forse impuls. De staatshoofden en regeringsleiders gaven opdracht aan de Noord-Atlantische Raad, het hoogste besluitvormende orgaan, om een *Declaration on Alliance Security* op te stellen voor de top in Straatsburg-Kehl van april 2009. Deze verklaring was bedoeld ‘to further set the scene for this important task’, dat wil zeggen het aanpassen van de NAVO aan de nieuwe uitdagingen.<sup>27</sup> Interessant genoeg had secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer al vanaf

<sup>27</sup> Bucharest Summit Declaration, 3 april 2008, pnt 3.

2006 'hoger' ingezet, namelijk op een volwaardig herzien Concept. Hij zag de top in Straatsburg-Kehl als een goed moment om dit document te presenteren. De meeste lidstaten, Nederland inbegrepen, vonden het daarvoor echter nog te vroeg. De alliantie zat middenin de lastige missie in Afghanistan. Sommige politici vreesden dat een fundamenteel debat over de grondslagen van het bondgenootschap juist oude meningsverschillen zou blootleggen. De Amerikanen benadrukten daarbij dat hun toenadering tot Rusland niet in gevaar mocht komen. Bovendien viel de aanloop naar de top van Straatsburg-Kehl samen met de regeringswissel van Bush naar Obama. De *Declaration* beperkte zich daarom tot de aankondiging dat de NAVO het nieuwe Concept eind 2010 zou presenteren, tijdens de volgende NAVO-top van staatshoofden en regeringsleiders.

De *Declaration* kreeg daarmee de functie van 'voorloper' ('precursor document') van het latere Strategisch Concept. Het werd zelf in het algemeen ontvangen als een nogal beknopt en betrekkelijk amorf document. Een gerenommeerde veiligheidsdeskundige als Klaus Wittman – die nauw bij de Strategische Concepten van 1991 en 1999 betrokken was geweest – typeerde het stuk bijvoorbeeld als 'a rather bland document'.<sup>28</sup> Volgens Wittmann legde het niet zozeer de harde uitgangspunten voor de NAVO vast (zoals het precieze bestaansrecht, de concrete doelen, de bijbehorende strategische keuzes, enzovoorts), maar bestond het vooral uit algemeenheden: de prioriteiten moesten nog worden uitgewerkt. Buitenlandse Zaken, langs soortgelijke lijnen redenerend, beperkte zich tot de opmerking dat de *Declaration on Alliance Security* mogelijk bouwstenen bevatte voor een nieuw strategisch concept. Daarnaast kwam er kritiek op de wijze van totstandkoming van de *Declaration*. De tekst was achter gesloten deuren opgesteld door een ad hoc schrijfgroepje van zes wijze mannen. Vijf waren afkomstig uit de 'oude' NAVO-lidstaten en de Verenigde Staten hielden sterk de vinger aan de pols. De Hoop Scheffer had bewust voor deze gesloten aanpak gekozen. Hij wilde het gebruikelijke langdurige gesoebat tussen de lidstaten en de eindeloze rondes met tekstwijzigingsvoorstellen voorkomen. Bovendien presenteerde De Hoop Scheffer het concept pas vier weken voor de top van Straatsburg-Kehl. Vooral de lidstaten die geen toegang hadden gehad tot de club-der-wijzen klaagden over een oneerlijke behandeling.

Uit dergelijke kritiek groeide de conclusie dat het herzieningsproces van een nieuw Strategisch Concept breder moest worden getrokken. De bondgenoten zouden zo veel mogelijk bij het gehele proces betrokken moeten raken. Belangrijk instrument hiertoe was een divers samengestelde – en reeds in de *Declaration on Alliance Security* aangekondigde – *Group of Experts*. Deze zou de basis leggen voor de secretaris-generaal bij het opstellen van een nieuw Strategisch Concept. Trefwoorden waren hier transparantie, consultatie en inclusiviteit. De leden van de Expertgroep zouden bijvoorbeeld uitwaaiëren over alle NAVO-hoofdsteden en bij een scala aan (potentiële) partners langsgaan voor overleg. De top in Straatsburg-Kehl van april 2009 gaf de secretaris-generaal (vanaf 1 augustus 2009 de Deense oud-premier Anders Fogh Rasmussen) tot taak deze expertgroep samen te stellen. Het herzieningsproces zelf zou zich in drie fasen voltrekken. Ten eerste de Expertgroep-fase tot aan de presentatie van haar rapport (in mei 2010). Ten tweede de initiële *drafting*-fase,

<sup>28</sup> Wittmann, K., *Towards a new strategic concept for NATO*, september 2009, p. 12.

waarin secretaris-generaal Rasmussen – bijgestaan door een schrijfteam – een eerste conceptversie zou opstellen. Ten derde de overlegfase, vooral met de Noord-Atlantische Raad, over de concepttekst(en). Deze zou duren van eind september 2010 tot aan de top van Lissabon in november.

Alvorens in te gaan op het werk van de expertgroep, is een kanttekening over het wezen van het herzieningsproces op zijn plaats. Vanaf het begin was duidelijk dat dit proces geen radicaal nieuw document zou gaan opleveren. '[A]lliance members are in general agreement about NATO's primary missions and international role', merkte expertgroepvoorzitter Madeleine Albright op bij de start van haar werkzaamheden. 'Each ally is committed to an enduring trans-Atlantic link; each supports the doctrine of collective defence; each understands the need for adaptation; each believes in our partnerships; and each is dedicated to NATO values.' Herziening van het concept, zo benadrukte Albright, was dan ook 'less a question of reinvention than of refinement'.<sup>29</sup> Hoe dan ook is het Strategisch Concept een 'levend' document, een 'operational and dynamic view of its founding treaty'.<sup>30</sup> Het gros van de accenten en ideeën in *Active engagement, modern defence* was bijvoorbeeld al terug te vinden in de *Comprehensive Political Guidance* van november 2009 (aangenomen op de NAVO-top in Riga), de lopende discussies binnen de Noord Atlantische Raad en in nationale beleidsdocumenten als de *US National Security Strategy*. De nadruk op verfijning in plaats van ingrijpende vernieuwing verbaast sowieso niet. De NAVO is een intergouvernementele organisatie van 28 lidstaten die werkt volgens het consensusprincipe. In een dergelijke complexe multilaterale diplomatieke omgeving zijn compromissen en 'constructive ambiguity' (voor meerdere uitleg vatbare formuleringen om het vastlopen van de onderhandelingen te vermijden) eerder regel dan uitzondering, alléén al om de transatlantische meningsverschillen en die tussen de Europese lidstaten onderling – in realiteit of voor het oog – te overbruggen.

| 44 |

### 3.3 Expertgroep en de rol van Rasmussen

Secretaris-generaal Rasmussen stelde in juli en augustus 2009 de *Group of Experts* samen. De Groep, zo betoogde de NAVO, 'offered a balanced combination of insiders and outsiders, including from the private sector, think tanks and the academic community'.<sup>31</sup> In feite lag de nadruk sterk op experts met een rijke politieke of diplomatieke carrière. Drie experts waren voormalige ministers van Buitenlandse Zaken, waaronder ex-secretary of state en groepsvoorzitter Madeleine Albright. Vijf leden van de groep dienden eerder als permanent vertegenwoordigers in de Noord-Atlantische Raad. Een uitzondering qua 'afkomst' was de Nederlandse vice-voorzitter Jeroen van der Veer, die tot juni 2009 werkzaam was als *chief executive officer* van *Royal Dutch Shell*. Tien van de twaalf leden waren afkomstig uit oude

<sup>29</sup> [Launching NATO's New Strategic Concept. Keynote Address by The Hon. Madeleine K. Albright, Principal of The Albright Group LLC and former Secretary of State of the United States at the NATO New Strategic Concept Conference, Brussel, 7 juli 2009.](#)

<sup>30</sup> Ringsmose, J., Rynning S., Introduction. Taking stock of NATO's new Strategic Concept, in: *NATO's new Strategic Concept: a comprehensive assessment*, DIIS Report 2011-2 (Kopenhagen, 2011), pp. 7-22.

<sup>31</sup> [Strategic Concept, NATO website.](#)

lidstaten, twee (Polen en Letland) uit de groep nieuwe leden. De eerste bijeenkomst tussen de expertgroep en de Noord-Atlantische Raad vond plaats op 4 september 2009. Binnen de Group of Experts werden verschillende werkgroepjes samengesteld, die elk een thema onder de loop namen en hierover rapporteerden.

De expertgroep legde inderdaad de nadruk op transparantie, overleg en *inclusiveness*. Hier was de les geleerd van het afgeschermd 'in house' totstandkomingsproces van de *Declaration on Alliance Security*. Als rode draad door het werk van de groep liep een reeks grote thematische seminars in respectievelijk Luxemburg, Ljubljana, Oslo en Washington.<sup>32</sup> Daarnaast vond een serie conferenties plaats en bezochten leden van de expertgroep de hoofdsteden van alle NAVO-lidstaten, (potentiële) partnerlanden en -organisaties, alsmede een groot aantal deskundigen en instituten. Verder werd zowel met de Noord-Atlantische Raad als met de militaire leiding van de NAVO overlegd. Op haar beurt organiseerde de alliantie een publieke consultatie via de eigen website. Al met al, meende de Britse hoogleraar Mark Webber, 'a unique process by which NATO oversaw expert seminars, social networking and the measured labours of the Group of Experts, and which, in turn, encouraged a public debate that had been largely absent when the predecessor documents were conceived in 1991 and 1999'.<sup>33</sup> Op 17 mei 2010 presenteerde de expertgroep haar bevindingen aan de Noord-Atlantische Raad in het rapport *NATO 2020: assured security, dynamic engagement*.

Welke rol speelde de NAVO-secretaris-generaal in dit proces? De expertgroep 'was convened by the NATO Secretary General to lay the groundwork for the development of a new Strategic Concept'.<sup>34</sup> Deze formulering liet de nodige manoeuvreerruimte. In zekere zin besteedde Rasmussen de eerste denkfase uit aan de *Group of Experts*. Dit stelde hem in staat om – zonder zelf al te veel op de voorgrond te treden – te inventariseren waar mogelijke pijnpunten en compromismogelijkheden lagen. Overigens bestaat voor de herziening van Strategische Concepten binnen de NAVO geen vast sjabloon. Soms bleek het proces in het verleden kort en krachtig, soms lang en gecompliceerd (zoals in 1957 en 1968). Als gezegd formaliseren en codificeren de nieuwe Strategische Concepten alle eerdere politieke beslissingen en relevante beleidsdocumenten die sinds het voorgaande Concept zijn verschenen: '[F]rom time to time real world events will push NATO so far down new paths that it becomes necessary to combine them into one overarching document'.<sup>35</sup>

Rasmussen buitte zijn vrij breed geformuleerde mandaat ('to facilitate the process') behoorlijk sterk uit. Normaliter is de secretaris-generaal iemand met politieke statuut en ervaring, maar ook een compromisfiguur uit een Europees land. Hij is de hoogste

<sup>32</sup> Het eerste seminar vond plaats op 1 oktober 2009 in Luxemburg over 'NATO's fundamental security tasks', het tweede te Ljubljana in november 2009 over 'NATO's engagement in an era of globalization', het derde te Oslo in januari 2010 over 'Partnerships and beyond' en het vierde in februari 2010 over 'NATO transformation: structures, forces and capabilities'.

<sup>33</sup> Webber, M., Three questions for the strategic concept, in: Ringsmose en Rynning, *NATO's new strategic concept*, p. 99.

<sup>34</sup> *Strategic concept*, NATO website.

<sup>35</sup> Ringsmose, J., Rynning S., *Introduction*, p. 9.

ambtenaar van de alliantie, voorzitter van de Noord Atlantische Raad en de belangrijkste NAVO-woordvoerder. Zijn hoofdtaak bestaat uit het aansturen en begeleiden van de consultatie- en besluitvormingsprocessen, alsmede de uitvoering van alle belangrijke beslissingen: 'He acts as a decision facilitator, leading and guiding the process of consensus-building and decision-making throughout the Alliance'.<sup>36</sup>

In voorgaande gevallen domineerden de lidstaten zelf de onderhandelingen over nieuwe Strategische Concepten. Het waren vooral de permanente vertegenwoordigers die teksten en documenten inbrachten. Politici werden ingevlogen wanneer stugge kwesties om een oplossing vroegen. Rasmussen echter trad – meer dan zijn voorgangers – op als penvoerder van het concept, daarbij geholpen door een klein schrijfteam. Dit gebeurde uiteraard met instemming van de Noord-Atlantische Raad en was als zodanig een indicatie dat de lidstaten het herzieningsproces niet als bijzonder riskant of bedreigend ervoeren. De Noord-Atlantische Raad bleef steeds de belangrijkste gesprekspartner van Rasmussen. De Raad is immers het primaire politieke besluitvormingsorgaan binnen de alliantie. Sterker nog, het ontleent als enige NAVO-orgaan zijn autoriteit rechtstreeks aan het oprichtingsverdrag van Washington uit 1949. De Noord-Atlantische Raad bestaat uit de permanent vertegenwoordigers van alle lidstaten, maar komt periodiek ook samen op ministerieel niveau<sup>37</sup> of op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden, zoals tijdens de top in Lissabon. Het delegeert veel van haar werkzaamheden aan commissies en comités, die het voorbereidende werk verrichten.

| 46 |

Secretaris-generaal Rasmussen stelde op basis van het expertrapport een eerste *draft* van het Strategisch Concept op. Hij werd hierbij ondersteund door zijn *private office* en internationale staf. Dit werd eind september 2010 gepresenteerd aan de Noord-Atlantische Raad. In de voorafgaande maanden had Rasmussen al verschillende malen overlegd met de Noord-Atlantische Raad, vooral middels thematische sessies (over het consultatieartikel 4, crisismanagement en de *comprehensive approach*, wapenbeheersing en nieuwe dreigingen). De secretaris-generaal verwerkte het commentaar van de lidstaten in uiteindelijk vier *drafts*. Tussen de eerste en tweede *draft* zat de meeste tijd: bijna een maand. Halverwege zorgde een 'jumbo ministeriële' (van ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie) op 14 oktober voor een initiële politieke afzegening. Dit was een helder politiek signaal: volgens de lidstaten lag het herzieningsproces op hoofdlijnen goed op stoom. De Noord-Atlantische Raad ontving op 22 oktober de tweede *draft* en op 5 november de derde. Op 18 november, dus één dag voor de Lissabon-top, verscheen de vierde en laatste tekstversie. Veel werk werd overigens verricht door de plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers in het *Deputies Committee* (inclusief het opstellen van de Slotverklaring van de top).

<sup>36</sup> The NATO Secretary General, NATO website.

<sup>37</sup> Twee maal per jaar door de ministers van Buitenlandse Zaken, drie maal door de ministers van Defensie. Bovendien vinden van tijd tot tijd gecombineerde 'jumbo' ministeriële plaats. De Noord-Atlantische Raad vergadert tenminste een keer per week in een formele setting en komt verder wekelijks samen voor een minder formele lunchmeeting.

De consensus onder de lidstaten leek te zijn dat het herzieningsproces betrekkelijk vlot verliep en dat Rasmussen met zijn penvoerderschap een zekere waardevolle dynamiek wist te creëren. Al ruim vóór de top in Lissabon lagen de meeste bottlenecks en mogelijke oplossingen op tafel: ‘98 per cent was there’.<sup>38</sup> Geen enkele lidstaat wenste uiteindelijk het proces echt te blokkeren.

Dit betekende overigens niet dat er geen harde diplomatieke noten te kraken vielen. Dit gold bijvoorbeeld voor het vraagstuk van de nucleaire ontwapening, dat mede onder invloed van president Obama’s ‘nuclear zero vision’ een nieuwe impuls had gekregen. Hier stonden vooral Frankrijk (dat niet wilde tornen aan zijn *force de frappe*) en een groep landen onder leiding van Duitsland tegenover elkaar. Het sterk technisch-organisatorische getinte hervormingsvraagstuk (herziening van de NAVO-structuur en stroomlijning van de operationele *capabilities*) had in potentie een serieus knelpunt kunnen vormen. Dit *leaner and meaner*-vraagstuk voltrok zich echter grotendeels op een afzonderlijk ‘spoor’, waarover al eerder besluiten waren genomen. De discussies over de logge en veel bekritiseerde NAVO-structuur enerzijds en over de voor de toekomst benodigde militaire capaciteiten anderzijds hadden dan ook geen wezenlijke invloed op het eigenlijke herzieningsproces inzake het Strategisch Concept.<sup>39</sup>

### 3.4 NAVO-top Lissabon november 2010

In de directe aanloop tot de Lissabon-top resteerden met name twee potentiële knelpunten. Ten eerste het nucleaire-ontwapeningsvraagstuk, mede in relatie tot *missile defence*. Ten tweede de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie, die vooral voor Turkije (vanwege de Cyprus-kwestie) erg gevoelig lag.

De bottlenecks konden uiteindelijk via compromisformuleringen worden ‘opgelost’. Het herziene Strategisch Concept werd geflankeerd door een uitgebreide, 54 paragrafen omvattende *Lisbon summit declaration*.<sup>40</sup> Deze verklaring diende primair als ‘tasking document’, met een reeks opdrachten aan de Noord Atlantische Raad en andere NAVO-organen, plus de bijbehorende deadlines (deels gekoppeld aan komende ministeriële). Niet eerder stelden de regeringsleiders en staatshoofden een dermate gedetailleerde ‘to do’-lijst op: een nieuwe *political guidance*, uitbreiding van het partnerschapconcept, uitwerking van een *cyber policy* en *missile defence posture*, formulering van een nucleaire strategie die ‘global zero’ zou verbinden met de realiteit van ‘a nuclear alliance’, enzovoorts.

<sup>38</sup> Ringsmose, J., Rynning S., Introduction, p. 14.

<sup>39</sup> Op 13 april 2010 stuurde de minister van Defensie samen met acht collegaministers van Defensie een brief aan secretaris-generaal Rasmussen met mogelijke initiatieven voor NAVO-hervormingen. De initiatieven hadden betrekking op vier grote terreinen: (1) middelen, met name hervorming financieel beheer (2) commandostructuur: een effectievere, slankere en flexibelere structuur, die goed in staat zou zijn de *comprehensive approach* te ondersteunen (3) NAVO agentschappen: verbeterde en versnelde reviews van agentschappen (4) NAVO hoofdkwartier: modernisering en meer efficiency, met capaciteit om op basis van goede inlichtingen tijdig richting en sturing te geven.

<sup>40</sup> *Lisbon Summit Declaration*, 20 november 2010.



De *Lisbon summit declaration* was één van de drie documenten die het nieuwe Strategische Concept flankerden. De andere twee verklaringen betroffen Afghanistan: een bevestiging van 'enduring partnership' tussen de NAVO en Afghanistan en een gezamenlijke verklaring van de lidstaten die deelnamen aan de *International Security Assistance Force*. De NAVO benadrukte dat Afghanistan een 'key priority' bleef. In het Strategisch Concept was Afghanistan alleen genoemd in het kader van de 'lessons learned' en het belang van een doordachte *comprehensive approach*. Beide Afghanistan-verklaringen weerspiegelden de hoop dat het 'afghaniseringsbeleid' (overdracht van bevoegdheden aan de Afghanen) binnen drie jaar voldoende van de grond zou komen om een vertrek van (de meeste) NAVO-troepen mogelijk te maken.

Verder werd in Lissabon een gezamenlijke verklaring van de *NATO-Russia Council* uitgegeven. Lissabon was de derde top van de *NATO-Russia Council* op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. De voorafgaande was de top in Boekarest van april 2008 geweest. Deze veroorzaakte enige diplomatieke deining: Rusland voelde zich overrompeld door het – kort daarvoor uitgebrachte – NAVO-communiqué dat Oekraïne en Georgië 'will become members of NATO'. Poetin brak de onderhandelingen met de alliantie vervolgens af. Bovenop deze beroering kwam de Georgië-crisis van augustus 2008. De NAVO schortte het *NATO-Russia Council*-werk op (tot december 2009, toen een meeting op ministersniveau plaatsvond). Rusland op zijn beurt beëindigde de formele militaire samenwerking, stopte de bijdrage aan operatie *Active Endeavour* (de gezamenlijke maritieme operatie in het Middellandse-Zeegebied) en zette hard in op een plan voor een nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur, die de NAVO feitelijk overbodig zou hebben gemaakt. Na het aantreden van secretaris-generaal Rasmussen (augustus 2009) verbeterden de relaties tussen NAVO en Rusland. Ondanks scepsis bij veel Oost-Europese staten, startte de secretaris-generaal een 'joint review' door de *NATO-Russia Council* van het brede palet aan veiligheidsuitdagingen. Hij werd daarbij geholpen door de 'reset' van de Amerikaans-Russische relaties onder president Obama, een proces dat onder andere uitmondde in het nieuwe *Strategic Arms Reduction Treaty* van april 2010. De *NATO-Russia Council*-verklaring in Lissabon bevestigde de verbeterde sfeer tussen NAVO en Rusland: 'A new stage of cooperation towards a true strategic partnership'.



4

## Nederlandse beleidsdoelstellingen

## 4.1 Inleiding

De Nederlandse regering benoemt in de memorie van toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken 2010 een aantal hoofdpunten als de te realiseren prestaties voor de herziening van het Strategisch Concept. Dit zijn:

- een goede balans tussen de gezamenlijke verdediging van het NAVO-grondgebied en het gezamenlijk optrekken bij dreigingen buiten het NAVO-grondgebied die onze veiligheid raken;
  - verduidelijking van de rol van de NAVO bij nieuwe veiligheidsuitdagingen, mede in relatie tot de rol van andere (internationale) actoren die op die terreinen actief zijn (meerwaarde);
  - verdere hervorming en transformatie van de NAVO;
  - verdergaande afspraken ten aanzien van *burden sharing*;
  - een open deur-beleid dat gebaseerd blijft op individuele prestaties van landen die lid willen worden en de bijdrage van eventuele verdere uitbreiding aan veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied;
  - bevordering van verdere stappen op het gebied van mondiale nucleaire ontwapening.
- Deze hoofdpunten zijn uitgewerkt in de initiële Nederlandse inzet in paragraaf 4.2.

Herziening van het Strategisch Concept vond plaats tegen de achtergrond van de bredere discussie over de toekomst van de NAVO, nieuwe defensiebezuinigingen, de val van het kabinet-Balkenende IV (februari 2010) en het daaropvolgende Nederlandse vertrek uit de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. Nederland zag voor zichzelf een duidelijke rol weggelegd en identificeerde twee fasen in het herzieningsproces van het NAVO-Strategisch Concept waarin het invloed uit kon oefenen. Hieraan wordt aandacht gegeven in paragraaf 4.3, evenals aan de Nederlandse appreciatie van de uitkomsten van het Strategisch Concept.

| 51 |

Medio oktober 2010 – dus kort voor de top in Lissabon – trad het nieuwe kabinet-Rutte aan, met Uri Rosenthal (VVD, Buitenlandse Zaken) en Hans Hillen (CDA, Defensie) als eerstverantwoordelijke bewindslieden. In het kabinet-Balkenende IV dienden Maxime Verhagen (Buitenlandse Zaken) en Eimert van Middelkoop (Defensie) als de vakministers. Paragraaf 4.4 gaat in op de betrokken actoren bij het herzieningsproces.

In Nederland was het herzieningsproces, met name vanaf de Straatsburg-Kehl-top, onderwerp van regulier overleg tussen regering en volksvertegenwoordiging. De laatste paragraaf gaat in op de parlementaire consultaties, als ook de maatschappelijke consultaties door de regering.

## 4.2 Initiële inzet

De modernisering van de NAVO had vanaf 2008 de ‘specifieke aandacht’ van de Nederlandse regering.<sup>41</sup> Naast de Europese Unie, Verenigde Naties en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) speelt de NAVO – zo benadrukte het kabinet bij herhaling – als voorheen een ‘belangrijke rol in ons nationale veiligheidsbeleid’.<sup>42</sup> Zo vormt de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied nog steeds één van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht.<sup>43</sup> Daarnaast neemt Nederland regelmatig deel aan internationale NAVO-operaties (zoals de *International Security Assistance Force* in Afghanistan) en levert het een continue troepen- en materieelbijdrage aan de *NATO Response Force*. De Nederlandse rol in de NAVO-modernisering moest volgens de regering vooral worden gezien in de context van een complex multilateraal onderhandelingsproces. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zag in het bijzonder twee ‘windows of opportunity’ om invloed uit te oefenen. Ten eerste via de expertgroep, die een gezaghebbend advies aan de secretaris-generaal van de NAVO zou geven. Ten tweede via gerichte Nederlandse deelname aan het overleg binnen de NAVO, in het bijzonder de Noord-Atlantische Raad. Ons land zocht daarbij waar mogelijk aansluiting bij gelijkgezinde partners. Daarnaast gaf de regering in 2008-2009 aan concrete specifieke initiatieven te willen ontplooiën rond de herziening van het NAVO-strategisch concept: bilaterale consultaties, het opstellen van discussiestukken, het organiseren van projecten en seminars en ten slotte het verlenen van subsidies.

| 52 |

Welke initiële inzet formuleerde Nederland bij aanvang van de herziening van het NAVO-strategisch concept? In algemene zin onderschreef de regering steeds de algemene gedachte onder de bondgenoten dat de NAVO zich moet blijven ontwikkelen in de richting van een bredere veiligheidsorganisatie en tot een sterker forum voor politieke consultatie over strategische en acute vraagstukken. Evenzeer bestond overeenstemming dat winst valt te halen uit een grotere complementariteit tussen het Atlantisch bondgenootschap en de Europese Unie, Verenigde Naties en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Het kabinet wilde daarbij de lessen uit het eerdere en al lang lopende NAVO-hervormingsproces meenemen en ‘de aandacht vestigen op nieuwe thema’s’, zoals energieveiligheid en *cyber warfare*.<sup>44</sup>

Het is niet eenvoudig om uit de initiële Nederlandse inzet een ondubbelzinnige prioriteitstelling te distilleren. Dit is verklaarbaar. De NAVO-modernisering is hoe dan ook een gecompliceerd vraagstuk, met vele – elkaar partieel overlappende – deelvraagstukken. Deze complexiteit weerspiegelt zich vanzelfsprekend, zoals hierboven reeds aangeduid, in het proces van de modernisering van het NAVO-strategisch concept. Het herziene concept ‘vertaalt’ als het ware de heersende communis opinio onder de 28 lidstaten in een consensusdocument. Vrijwel elk belangrijk (deel)vraagstuk herbergt één of meerdere

<sup>41</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 25.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>43</sup> De twee andere hoofdtaken zijn internationale operaties (‘Wereldwijd een bijdrage leveren aan vrede, veiligheid en stabiliteit’) en civiele steunverlening (‘Civiele autoriteiten ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel internationaal als nationaal’).

<sup>44</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 25.

complicaties. Een sprekende illustratie is de *partnership*-materie. Het aantal (potentiële) NAVO-partners loopt in de vele tientallen, van gereputeerde internationale organisaties tot redelijk onbetekenende staten en van vanzelfsprekende vriendschappen tot *marriages of convenience*. Samenwerking met de Europese Unie bijvoorbeeld roept automatisch de precare vraag op in hoeverre beide organisaties zich überhaupt daadwerkelijk tot elkaar aangetrokken voelen en in hoeverre ze complementair kunnen en willen zijn. Op zijn beurt strijkt elke toenadering tot bijvoorbeeld Rusland automatisch in tegen de haren van de nieuwe Oost-Europese lidstaten. Deze laatste zullen daarom extra sterk inzetten op de traditionele NAVO-taak, namelijk bondgenootschappelijke *reassurance*.

De navolgende initiële Nederlandse wensenlijst voor de herziening van het strategisch concept is bovenal gebaseerd op behandeling in regeringsdocumenten en op de aandacht ervoor in ambtelijk en politiek overleg. Als gezegd, een ‘vaste’ volgorde qua inzetpunten is moeilijk aan te geven en de ‘uitruilbaarheid’ tijdens complexe onderhandelingen is evident. Het is – in meer algemene zin – wél duidelijk dat voor Nederland (zoals voor de meeste bondgenoten) het vinden van een nieuw evenwicht tussen het bijstandsartikel 5 en de vrij recente *non-article five* (*out of area*) operaties voorop stond. Dit in combinatie met een grotere politieke rol voor het bondgenootschap, primair door een actievere invulling van het consultatieartikel 4. De memorie van toelichting op de Buitenlandse Zaken-begroting van 2010 verwoordde dit als volgt: ‘Nederland vindt dat de NAVO een balans moet vinden tussen de basisverplichting van de gezamenlijke verdediging van het NAVO-grondgebied en de noodzaak tot het gezamenlijk optrekken bij dreigingen buiten het NAVO-grondgebied die onze veiligheid direct raken. Het herzieningsproces moet wat Nederland betreft resulteren in een nieuwe consensus over het evenwicht tussen beide taken. Dat is noodzakelijk om de solidariteit en cohesie binnen het bondgenootschap te verstevigen.’<sup>45</sup>

| 53 |

Ten tweede benadrukte Nederland, vanaf de aanvang van het herzieningsproces, het belang van non-proliferatie, wapenbeheersing en ontwapening. Het politieke decor voor dit thema veranderde wezenlijk in de aanloop naar het nieuwe strategische concept. Met het aantreden van president Obama kreeg vooral de ‘nuclear free world option’ een stevige impuls. De regering gaf aan met initiatieven op het terrein van non-proliferatie, wapenbeheersing en ontwapening te zullen komen, onder andere via het zogenoemde ‘NAVO-7’ overleg.<sup>46</sup> Tegelijk steunde Nederland een versterkte *missile defence*, met name tegen de raketdreiging vanuit Iran en Noord-Korea.

Een stug discussiepunt was en bleef de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie. De Europese Unie streeft als voorheen naar een betere uitwerking van haar Gemeenschappelijk

<sup>45</sup> De memorie van toelichting op de Defensiebegroting voor 2009 was op dit punt overigens positiever getoonzet dan de begroting van Buitenlandse Zaken. Defensie sprak van ‘de succesvolle taakuitbreiding van de NAVO [...] tot crisisbeheersingsoperaties ver buiten haar grondgebied’. De *out of area*-operaties leggen weliswaar een zware druk op de organisatie, aldus Defensie, ‘maar [dit] illustreert tevens het vermogen van de organisatie zich aan te passen aan de veranderende realiteit’. Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2009, p. 10.

<sup>46</sup> Een samenwerkingsverband van Nederland, België, Litouwen, Noorwegen, Polen, Spanje en Turkije. Deze landen menen dat de NAVO een actieve rol moet spelen inzake non-proliferatie en ontwapening in het algemeen en in het NPV-proces in het bijzonder.

Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), met name – conform de *Headline Goals* – via een verdere ontwikkeling van zowel civiele als militaire crisisbeheersingscapaciteiten. Nederland onderschreef deze doelen vanaf het begin. Complementariteit met de NAVO (die overigens bovenal toch een militaire organisatie blijft) moet beide organisaties ten goede komen en effectiever maken. De Berlijn-plus afspraken uit 2003 moeten daarbij als basis blijven dienen.<sup>47</sup>

Verder zette Nederland vanaf het begin in op:

- Versterking van de NAVO-partnerships, zowel met andere internationale organisaties als met (potentiële) partnerlanden, zoals China, India, Brazilië, Indonesië en Zuid-Afrika.
- Een strikte lijn bij het uitbreidingsvraagstuk. Volgens de regering mocht de NAVO ‘open door policy’ niet leiden tot een al te gemakkelijke toelating van kandidaat-lidstaten. Hun ‘individuele prestaties’ en concrete ‘bijdrage aan de veiligheid en stabiliteit’ van de euroatlantische zone moesten de doorslag geven.<sup>48</sup> Nederland kon instemmen met toetreding van Kroatië en Albanië.<sup>49</sup> De regering was terughoudender met betrekking tot Oekraïne en Georgië. Ze zou de hervormingsprocessen richting democratie in beide landen ‘nauwlettend volgen [met] speciale aandacht voor de duurzaamheid’ van de hervormingen.<sup>50</sup>
- Een gedegen analyse van het *new threats*-vraagstuk, in nauwe samenwerking met andere actoren op dit terrein. Welke nieuwe dreigingen (energieveiligheid, piraterij, *cyber warfare*, enzovoorts) moesten eigenlijk tot het takenpakket van de NAVO gaan behoren?<sup>51</sup>
- Verdergaande hervorming van de NAVO-structuren en haar capaciteiten, met name met het oog op *out of area* operaties. Dit overlapt deels met het zogenoemde *burden sharing*-vraagstuk. Vooral in de Verenigde Staten overheerst het gevoel dat Europese lidstaten hun financiële verplichtingen niet nakomen (‘free riders’-probleem). Ook draaien lidstaten die deelnemen aan grote NAVO-operaties nu grotendeels zélf op voor de kosten: het ‘costs lie where they fall’-principe. Ook Nederland zou graag een uitbreiding zien van de reeds lopende – maar in omvang nog betrekkelijk beperkte – samenwerkingsinitiatieven binnen de NAVO, zoals het C-17 luchttransportinitiatief.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> De NAVO en Europese Unie kwamen op 17 maart 2003 een pakket samenwerkingsregelingen overeen: het Berlijn-Plus pakket genoemd. Dit is met name gericht op ‘ontdubbeling’ van capaciteiten: de Europese Unie krijgt toegang tot de operationele planning van de NAVO en kan beschikken over NAVO-middelen; de defensieplanning van de NAVO wordt aangepast zodat deze ook operaties van de Europese Unie kan uitvoeren.

<sup>48</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 77.

<sup>49</sup> Beide landen traden in april 2009 toe tot de NAVO.

<sup>50</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 66.

<sup>51</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 88. De memorie van toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2010 vermeldde tevens dat Nederland ook deelneemt aan de discussie binnen de NAVO over energiezekerheid.

<sup>52</sup> De memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2011 is op dit punt overigens terughoudend: van verdere integratie en rationalisatie van de operationele capaciteiten is ‘op de kortere termijn echter geen grote doelmatigheidswinst te verwachten, aangezien de internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan beperkt blijft’. Wel is samenwerking, aldus de memorie van toelichting, een *pijler* om toegang tot die capaciteiten te vergroten. Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2011, p. 13.

- Implementatie van Veiligheidsraadresolutie 1325 inzake de rol van vrouwen bij conflict-preventie en -beheersing. Dit punt had volgens de regering ‘volop de Nederlandse aandacht’.<sup>53</sup>

Alles overziend bleef de initiële Nederlandse inzet gedurende het *review*-proces op hoofdlijnen overeind. Er veranderde weinig meer aan. Wel verdwenen enkele – aanvankelijk in de Nederlandse doelstellingen opgenomen – punten (deels) al betrekkelijk vroeg uit beeld, zoals het gender-aspect, mensenrechten en *Security Sector Reform* (SSR). De Nederlandse inzet richtte zich, met name na verschijning van het *Expert Group*-rapport, bovenal op behoud van de hoofdlijnen van het advies voor het herziene Strategisch Concept. De inzet van de regering is met name terug te vinden in de Kamerbrief van 31 maart 2010, opgesteld naar aanleiding van het AIV-rapport over het Strategisch Concept. Deze brief was enerzijds bedoeld als de, naar aanleiding van rapporten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken gebruikelijke, puntsgewijze regeringsreactie. Buitenlandse Zaken kon zich in de meeste AIV-conclusies en -voorstellen goed vinden. Het ministerie presenteerde het AIV-stuk dan ook nadrukkelijk als een ondersteuning van het eigen beleid. Anderzijds was de Kamerbrief toch bovenal bedoeld als een geïntegreerd en breder visiestuk over de rol en de toekomst van de NAVO.<sup>54</sup> De Kamer had eerder om deze visie gevraagd. De Nederlandse inzet komt verder aan de orde in de Kamerbrieven van 6 september 2010 (naar aanleiding van een verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken om uitleg over het herzieningsproces) en 14 december 2010 (het verslag van de top van Lissabon).<sup>55</sup>

### 4.3 Rolopvatting en appreciatie uitkomsten Strategisch Concept

De regering zag twee chronologische opeenvolgende *windows of opportunity* om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het Strategisch Concept. Ten eerste via de expertgroep in de periode zomer 2009-mei 2010, met name in relatie tot vice-voorzitter Jeroen van der Veer. Hier wordt in hoofdstuk 5 op ingegaan. Ten tweede zag Nederland een mogelijkheid om invloed uit te oefenen tijdens de *drafting* van het Strategisch Concept zelf. Dit laatste geschiedde feitelijk in twee fasen: de formulering van het eerste concept door Rasmussen en zijn schrijfgroep (mei 2010-eind september 2010) en vervolgens de discussies – met name binnen de Noord Atlantische Raad – over de opeenvolgende en telkens deels bijgestelde *drafts* tot en met de top van Lissabon op 19-20 november 2010. De wijze waarop en de mate van succes waarmee Nederland zijn beleidsdoelstellingen heeft gerealiseerd worden per onderhandelings-thema in hoofdstuk 6 besproken.

<sup>53</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 71.

<sup>54</sup> Input voor de brief kwam, naast het AIV-rapport zelf, van de discussiesessies met Van der Veer, overleg met betrokken medewerkers (DGPZ, DVB, PV, ambassades, andere ministeries). Interview met een betrokken medewerker, 19 januari 2012.

<sup>55</sup> Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 31 maart 2010. Ibid, 6 september 2010 en 14 december 2010.



Het Nederlandse aandeel in de totstandkoming van het nieuwe strategisch concept laat zich primair typeren als faciliterend: gericht op consensusopbouw op basis van 'ambitieuze realisme'. In het algemeen poogde Nederland het totstandkomingsproces op de meeste dossiers bij te sturen door de conceptteksten van het expertgroep-rapport en het Strategisch Concept (in meer of mindere mate) sterker *forward leaning* te maken. Fijnslijperij dus, met behoud van het goede. Nederland kon zich, als veel andere lidstaten, al voor 'tachtig procent' vinden in de eerste *draft* van het Strategisch Concept. Een hoge PV NAVO-medewerker merkte op dat hoogstens een tiende van de uiteindelijke tekst daadwerkelijk aangepast werd ten opzichte van de eerste *draft*. In een enkel geval (met name bij de interpretatie van artikel 5 en het uitbreidingsvraagstuk) was de Nederlandse inzet behoudend.<sup>56</sup> Meerdere betrokken medewerkers benadrukten dat het belangrijk bleef alert te blijven tot op het laatste moment. Verschillende lidstaten probeerden immers in de eindfase alsnog specifieke eigen standpunten doorgevoerd te krijgen in het Strategisch Concept of het Communiqué.

Deze compromisgerichte benadering stelde Nederland in staat in de meeste dossiers op te treden als (potentiële) bruggenbouwer. Het gaande houden van de onderhandelingsdynamiek (bijvoorbeeld door te streven naar voortgangsrapporten als basis voor nieuwe onderhandelingsrondes) was bij tijd en wijle even belangrijk als het boeken van tastbare vooruitgang. Verschillende niet-Nederlandse respondenten benadrukten hierbij dat Nederland profiteerde van zijn non-grootmacht positie én van zijn status als lidstaat met zowel een humanitaire traditie als een reputatie van betrouwbaarheid en verhoudingsgewijs stevige bijdragen aan NAVO-operaties.

In het algemeen benadrukte de Nederlandse regering tevreden te zijn met het herzieningsproces en het uiteindelijke nieuwe Strategische Concept. In het regeringsverslag van de Lissabon-top specificeerde het kabinet de – in zijn ogen – mede door Nederlandse inspanningen behaalde resultaten: onderstreping van het belang van crisisbeheersing (gebaseerd op het internationaal recht en met inachtneming van de *comprehensive approach*) als NAVO-taak; betere invulling van het consultatieartikel 4 en partnerschappen met andere landen en organisaties; verdere hervorming en modernisering (flexibilisering) van de NAVO-structuren en capaciteiten; een constructieve tekst inzake de relatie met Rusland (inclusief samenwerking bij *missile defence*); een verwijzing naar de plichten van kandidaat-lidstaten; een brede *posture review* die ook de rol van kernwapens zou 'meenemen' (een aanpak waarmee kernontwapening dus op de agenda bleef). Op één punt toonde de regering zich teleurgesteld, namelijk het gebrek aan vooruitgang in de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie.

<sup>56</sup> Een medewerker benadrukte het belang van 'niet overvragen': Nederland werd in deze visie toch door andere lidstaten een beetje 'als lastige klant gezien na een aantal malen [zoals inzake verlenging van de missie in Uruzgan] nee te hebben verkocht'. Interview met een betrokken medewerker, 20 januari 2012.

## 4.4 Actoren

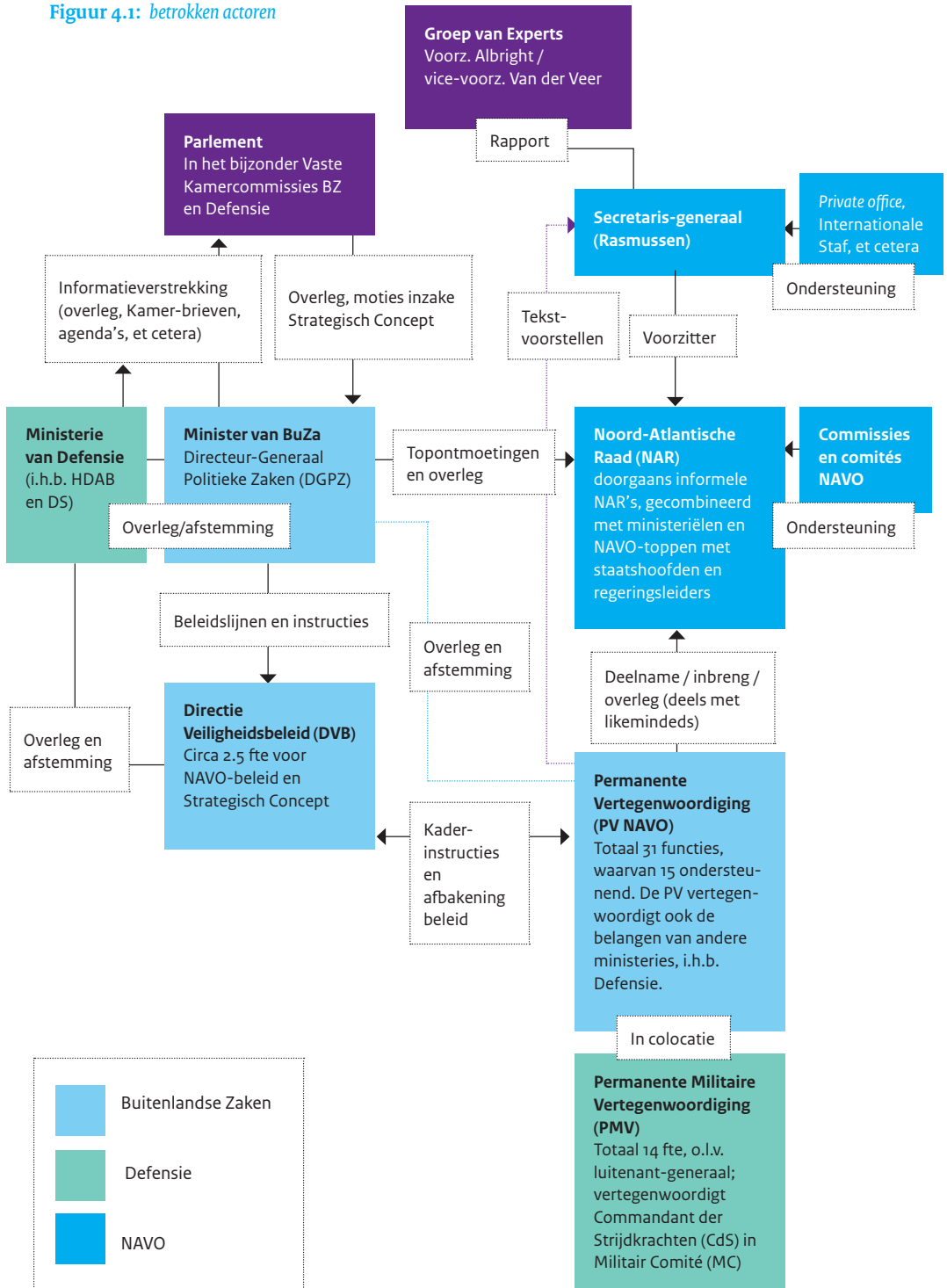
De rol van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO (PV NAVO) lag uiteraard ingebed in de bredere keten van politieke sturing, beeldvorming en -uitvoering. De interdepartementale afbakening van beleidsverantwoordelijkheden was helder: Buitenlandse Zaken was *leading* en nam vooral de politiek-conceptuele thema's voor zijn rekening, waaronder betekenis en toekomst van de NAVO, samenwerking met partners, enzovoorts. Defensie nam hoofdzakelijk de meer operationele, technische en organisatorische thema's, zoals militaire transformatie en de commandostructuren, voor zijn rekening.<sup>57</sup> Hierbij fungeerde in het bijzonder de Hoofddirectie Algemeen Beleid (HDAB) als primair aanspreekpunt. De Permanente Militaire Vertegenwoordiging in Brussel vertegenwoordigde de Commandant der Strijdkrachten in het NAVO Militair Comité en leverde waar nodig gericht advies aan de PV. Zoals de Defensiestaf verwoordde: 'Defensie wordt nauw betrokken bij het Nederlandse standpunt en zal in voorkomend geval aanvullingen dan wel commentaar leveren.'<sup>58</sup> Eind 2009 was reeds duidelijk dat Defensie op geen enkel wezenlijk punt een afwijkend standpunt innam.<sup>59</sup> In onderstaand figuur worden de betrokken actoren, inclusief de reeds benoemde actoren uit het voorgaande hoofdstuk, bij het totstandkomingsproces van het Strategisch Concept schematisch weergegeven.

<sup>57</sup> Defensie hanteerde hierbij een driehoeksoverleg tussen Hoofddirectie Algemeen Beleid, Nederlandse medewerkers bij de Internationale Militaire Staf en DOBBP (Directie Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen van de Defensiestaf).

<sup>58</sup> Fiche Defensiestaf over komende Strategisch Concept, 24 november 2009.

<sup>59</sup> Ibidem. Tevens ontleend aan interviews met betrokken medewerkers.

**Figuur 4.1:** betrokken actoren



## 4.5 Maatschappelijke en parlementaire consultaties

### 4.5.1 Informatievoorziening aan de Kamer

De reguliere informatieverschaffing door het kabinet verliep primair middels regeringsbrieven aan de Tweede Kamer (inclusief de geannoteerde agenda's ten behoeve van ministeriële en de verslagen van deze bijeenkomsten), Algemeen Overleg (drie maal) en plenair debat. In grote lijnen kon een Kamermeerderheid zich vinden in het regeringsbeleid.<sup>60</sup> Belangrijkste rode lijn door de debatten en Kamervragen betrof de prioritering van de Nederlandse standpunten en inzet. Naast de NAVO-hervormingsproblematiek, ging de aandacht vooral uit naar de thema's kernontwapening en raketverdediging (zie ook onder).

Minister Verhagen en veel beleidsverantwoordelijken binnen Buitenlandse Zaken toonden zich overigens initieel enigszins terughoudend inzake de noodzaak van een nieuwe herziening van het strategisch concept van 1999. Dit was in lijn met de houding van veel andere lidstaten. Men vroeg zich af of een herziening daadwerkelijk zou bijdragen aan verbetering van de werkwijze van de alliantie. Dit zou dan bovendien moeten gebeuren op een moment dat de NAVO een qua solidariteit moeizaam bevochten missie (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan uitvoerde. Zou het entameren van een fundamentele discussie over de grondslagen van de organisatie niet juist oude wonden openrijten? Deze aanvankelijke voorzichtigheid had verder mede te maken met de nogal moeizame totstandkoming van het strategisch concept van 1999, een periode waarin vooral de Kosovo-crisis wezenlijke meningsverschillen tussen de lidstaten had blootgelegd. Verhagen wenste om deze redenen liever eerst de top van Straatsburg-Kehl af te wachten. De bewindsman antwoordde eind november 2008 dan ook op Kamervragen vanuit de oppositie: 'Er is nog zelfs geen besluit genomen dat er een nieuw strategisch concept komt. Dit wordt wellicht besloten [in april 2009]. Zelfs dan is er geen inhoud aan de orde; dan is er een discussie over de start. Ik wil best met de Kamer discussiëren, maar dan wel over dingen die aan de orde zijn. Wij kunnen hier een hele discussie opzetten over de toekomst van de sociaaldemocratie in relatie tot Albanië, ik noem maar wat. [...] Ik ben nog niet van overtuigd van de noodzaak ervan [...].'<sup>61</sup>

Verhagen deed wel de toezegging dat hij de Tweede Kamer voorafgaand aan de Straatsburg-Kehl-top nader zou informeren, in het bijzonder over de Nederlandse inzet voor de *Declaration on Alliance Security* (die voor deze top gepland stond). Dit gebeurde vooral middels de regeringsbrief van 20 maart 2009, twee weken vóór de topontmoeting.<sup>62</sup> In de aanloop naar de Straatsburg-Kehl-top was de aanvankelijke terughoudendheid van de regering tegenover een *review* van het strategisch concept grotendeels verdwenen. Het kabinet toonde zich nu tevreden over het verloop van het proces, inclusief de *Declaration on Alliance Security*.<sup>63</sup> De regeringsbrief van 20 maart typeerde de *Declaration* enerzijds wat zuinig als een 'relatief kort en weinig gedetailleerd document', maar anderzijds bovenal als 'inhoudelijk

<sup>60</sup> Overigens behoeft het herziene Strategisch Concept geen formele parlementaire ratificatie.

<sup>61</sup> Verslag Algemeen Overleg, TK 2008-2009, 27 november 2008, 28676, nr. 74, p. 20.

<sup>62</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, TK 2008-2009, 20 maart 2009, 28676, nr. 77.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 10 april 2009, 28676, nr. 83.

richtinggevend [...] voor de herziening van het Strategisch Concept, waartoe de top naar verwachting opdracht zal geven'.<sup>64</sup> De groeiende regeringsbelangstelling voor een herziening van het strategisch concept vloeide mede voort uit de Georgië-crisis van augustus 2008. Dit korte maar felle conflict tussen Rusland en Georgië – dat NAVO-lidmaatschap ambieert – maakte de discussie over *non-article 5*-optreden extra acuut. Oost-Europese lidstaten vroegen zich publiekelijk af wat de NAVO zou doen mochten zijzelf ook in conflict raken met Rusland. Nederland kon dit vraagstuk evenmin uit de weg gaan. '[D]e gebeurtenissen in Georgië in augustus vorig jaar', schreef minister Verhagen, 'hebben geleid tot een discussie over het belang van een nieuw evenwicht tussen optreden binnen en buiten het verdragsgebied'.<sup>65</sup> Nederland bleef overigens tegelijk wel degelijk de verwachtingen inzake een herzien Strategisch Concept temperen. De NAVO moest bovenal voortbouwen op de bestaande en nog steeds actuele documenten, zoals de *Comprehensive Political Guidance* van 2006. Deze behoorden, zo meende de regering, tot het transatlantische *acquis* en stonden als zodanig niet fundamenteel ter discussie.

#### 4.5.2 Moties vanuit de Kamer: ontwapening en breed debat

Het waren vooral de oppositionele partijen SP en GroenLinks die inhoudelijk politiek debat entameerden over het Strategisch Concept en de topontmoeting in Straatsburg-Kehl. Zij namen onder meer het initiatief voor drie moties. De eerste twee – de moties Peters/Van Bommel en Peters cum suis – werden voorgesteld op 1 april 2009, dus direct voorafgaand aan de *NATO summit*.<sup>66</sup> Op 22 april volgde een motie van de Kamerleden Van Velzen en Azough.<sup>67</sup> De moties-Peters/Van Bommel en -Van Velzen/Azough betroffen het vraagstuk van de nucleaire ontwapening. De eerste vroeg de regering om de herziening van het Strategisch Concept te benutten om een extra stimulans aan het proces van atoomontwapening te geven. De motie-Van Velzen/Azough stelde dat de discussie over kernwapens ook de staten aanging waar kernwapens gestationeerd waren en verzocht de regering er bij de NAVO op aan te dringen openheid te geven over de aanwezigheid van deze wapens in de lidstaten van de NAVO.

De regering 'vertaalde' beide moties als een ondersteuning van haar eigen beleid.<sup>68</sup> Volgens minister Verhagen was de absolute noodzaak van niet-strategische kernwapens in Europa inmiddels weggefallen. Nederland wilde deze nu deel laten uitmaken van verdere ontwapeningsbesprekingen tussen Rusland en de Verenigde Staten. In deze lijn zond de regering eind februari 2010, samen met België, Duitsland, Luxemburg en Noorwegen, een brief aan secretaris-generaal Rasmussen. De vijf lidstaten riepen de alliantie op om tijdens de komende ministeriële in Tallinn (22 en 23 april) een 'brede discussie te hebben over het NAVO kernwapenbeleid, mede in het licht van de herziening van het Strategisch Concept

<sup>64</sup> Ibid, 20 maart 2009, 28676, nr. 77.

<sup>65</sup> Ibidem. Tevens het Algemeen Overleg van 26 maart 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 82.

<sup>66</sup> Motie van de leden Peters en Van Bommel, 1 april 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 78 en motie van het lid Peters c.s., 1 april 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 79.

<sup>67</sup> Motie van de leden Van Velzen en Azough, 21 april 2010, TK 2009-2010, 32123 V, nr. 85.

<sup>68</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, 18 mei 2010, TK 2009-2010, 28676, nr. 107. Minister Verhagen herbevestigde deze stellingname in het Algemeen Overleg van 16 november 2010, TK 2010-2011, 28676, nr. 122 en het daaropvolgende debat van 18 november 2010, TK 2010-2011, 24-11 t/m 24-13.

van de NAVO'.<sup>69</sup> Zo moest vooral de problematiek van de tactische kernwapens (hadden deze na de Koude Oorlog niet hun nut verloren?) op de NAVO-agenda komen. Eerder al, op 8 september 2009, had de regering in een Kamerbrief (in reactie op de motie-Peters/Van Bommel) benadrukt dat 'juist een op veiligheid gerichte organisatie als de NAVO zich ook moet richten op nucleaire en conventionele ontwapening'.<sup>70</sup> Verhagen zou dit punt nog herhaaldelijk aansnijden in het overleg met de Kamer.<sup>71</sup>

De regering gaf op een gerelateerd punt, dat van *missile defence*, aan de breder levende denkbeelden en ontwikkelingen binnen de NAVO te ondersteunen. De Amerikanen vervingen het omstreden raketverdedigingsprogramma van president Bush door een uitbreiding van het bestaande *Active Layered Ballistic Missile Defence* (ALTBMD) programma. De bedoeling was nu een raketschild op te zetten dat ook bevolkingen en grondgebied zou beschermen in plaats van vooral militaire eenheden en infrastructuur. Kern van de 'raketverdedigingsarchitectuur' zou de Amerikaanse *European Phased Adaptive Approach* (EPAA) zijn. Trefwoord hier was flexibiliteit. Lidstaten kunnen bij EPAA hun eigen wapen- en radarsystemen onderbrengen, zoals Nederland zijn *Patriots* en luchtverdedigings- en commando-fregatten. De regering stuurde op 10 november 2010 een beleidsnotitie over dit onderwerp naar de Kamer. Deze actualiseerde de eerdere beleidsnotitie van maart 2008.<sup>72</sup> De regering waarschuwde in de notities onder meer voor de groeiende proliferatie van ballistische raketten en de noodzaak om – in nauw overleg met Rusland en uitgaande van bestaande systemen – 'op kostenefficiënte wijze een adequate raketverdedigingscapaciteit te ontwikkelen'.<sup>73</sup>

| 61 |

#### 4.5.3 Wens tot politieke en maatschappelijke gedachtenwisseling

De derde motie (Peters cum suis van 1 april 2009) verzocht de regering een plan van aanpak te ontwikkelen voor een brede politieke en maatschappelijke consultatie en discussie tijdens het herzieningsproces.<sup>74</sup> Deze oproep – gesteund door een meerderheid van SP, Partij van de Arbeid, GroenLinks, D66, Partij voor de Dieren en ChristenUnie – sloot aan bij de teneur van een Algemeen Overleg op 26 maart 2009. Kamerlid (Partij van de Arbeid) Martijn van Dam verwoordde de wensen van een Kamermeerderheid als volgt tijdens dit overleg: *'Wij steunen de inzet van de regering [als verwoord in de Kamerbrief van 30 maart, red.]. Ik zou wel graag van de minister een uitgewerkt plan ontvangen over de manier waarop wij in Nederland dat debat over het strategisch concept gaan vormgeven. Ik pleit voor een breder debat in Nederland over welke toekomst wij zien voor de NAVO. [...] Daarom moet zich dat niet beperken tot de Kamer en ook niet tot een symposium [dat eind mei 2009 zou worden gehouden, red.] van de Atlantische Commissie. Ik zou daar in een brief van de regering graag meer over horen'*.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Brief minister van Defensie, 25 maart 2010, TK 2009-2010, 28676, nr. 102.

<sup>70</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, 8 september 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 89.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 10 april 2009, 28676, nr. 83.

<sup>72</sup> Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 10 november 2010, TK 2010-2011, 28676, nr. 118. Deze brief actualiseerde de eerdere notitie over raketverdediging van 25 maart 2008, TK 2007-2008, 28676, nr. 52.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 10 november 2010, TK 2010-2011, 28676, nr. 118.

<sup>74</sup> Motie van het lid Peters c.s., 1 april 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 79.

<sup>75</sup> Verslag Algemeen Overleg, 26 maart 2009, TK 2008-2009, 28676, nr 82.

De motie-Peters cum suis van 1 april was bedoeld, zo lichte één van de indieners later toe, om meer transparantie te creëren tijdens het herzieningsproces.<sup>76</sup> De achterliggende gedachte was dat een intensievere publieke discussie over dit onderwerp bijna onvermijdelijk zou leiden tot meer openheid. Hierbij gingen de indieners ervanuit dat het herziene Strategische Concept inderdaad een visionair en leidend document voor de komende jaren zou worden.

In zijn reactie per Kamerbrief van 1 mei 2009 ging de minister nader in op de motie. Hij stelde dat 'voorop staat dat de regering graag samen met uw Kamer een brede parlementaire en maatschappelijke consultatie over dit belangrijke onderwerp wil blijven bevorderen'.<sup>77</sup> Voorts benadrukte de minister dat hij te allen tijde bereid was de Kamer mondeling of schriftelijk nadere toelichting te geven over volgende stappen in het proces van het opstellen van het Strategisch Concept en de Nederlandse visie daarop. In dezelfde brief werd de Kamer ook geïnformeerd dat de regering voortdurend actief betrokken was en zou blijven bij de organisatie van activiteiten die beoogden de maatschappelijke discussie gaande te houden.

Een goed voorbeeld daarvan, zo betoogde de regering, was het hierboven door Van Dam al gememoreerde symposium dat de Atlantische Commissie in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken zou organiseren op 27 en 28 mei 2009. Doelgroep van deze bijeenkomst waren onder meer Kamerleden, studenten en journalisten. In aanvulling daarop meldde de regeringsbrief dat de Atlantische Commissie – ook eigener beweging – een podium zou blijven bieden voor het publieke debat over trans-Atlantische veiligheidsvraagstukken. Verder had Nederland in de voorgaande maanden een bijdrage geleverd aan de uitwisseling van ideeën tussen Amerikaanse en Europese wetenschappers en opinieleiders. Dit betrof de opstelling en aanbidding van het rapport *Alliance reborn: an Atlantic Compact for the 21st Century*.<sup>78</sup> In het voorjaar van 2010 zouden nog drie andere publieke evenementen volgen: een seminar (georganiseerd door de AIV, in samenwerking met de Atlantische Commissie en instituut Clingendael) over het door de regering verzochte AIV-advies van 5 maart 2010<sup>79</sup>; een debat (inclusief een toespraak van minister Verhagen en in aanwezigheid van Jeroen van der Veer) op 29 maart 2010, georganiseerd door *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS); en ten slotte een publieksbijeenkomst, eveneens georganiseerd door de Atlantische Commissie. Tijdens deze laatste bijeenkomst zou Van der Veer het rapport van de Expertgroep nader toelichten. Daarnaast organiseerde HCSS, in opdracht van Buitenlandse Zaken, rondetafelbijeenkomsten met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, ngo's en met studenten.

<sup>76</sup> Interview met een Kamerlid, 13 februari 2012.

<sup>77</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, 1 mei 2009, TK 2008-2009, 28676, nr. 87.

<sup>78</sup> Dit *NATO Policy Paper* was opgesteld door vier Amerikaanse denktanks in het kader van het *Washington NATO Project*. Rapport te raadplegen via de website van *Centre for Transatlantic Relations*.

<sup>79</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*, nr. 67 (Den Haag, januari 2010). Verschillende respondenten benadrukten het aanvankelijk ambitieuze karakter van het rapport: dit moest al in een vroeg stadium en ook internationaal richting gaan geven aan de fundamentele discussie over Nederland en de NAVO. Deze ambitie kon niet geheel waargemaakt worden.

Niettegenstaande deze publieksgerichte activiteiten was de lijn van minister Verhagen duidelijk: hij meende dat de Kamer ook een éigen initiërende rol moest spelen. Hij eindigde de Kamerbrief van 1 mei 2009 met de opmerking *'dat er bij het parlement zelf een grote verantwoordelijkheid rust voor het entameren van een maatschappelijk debat'*.<sup>80</sup> Het idee van een uitgebreid regeringsplan van aanpak wees hij af.<sup>81</sup> De minister beloofde enerzijds zich te zullen inzetten voor een diepgaande meningsuitwisseling. Hij benadrukte echter anderzijds evenzeer: *'Ik acht de Kamer mans genoeg met mij in debat te gaan over het proces van het strategisch concept'*.<sup>82</sup>

#### 4.5.4 Maatschappelijke consultatie en discussie

Alvorens in te gaan op de concrete invulling van de door het parlement gewenste maatschappelijke consultatie en discussie, is het van belang dit fenomeen nader te definiëren. Een eenduidige definitie is niet eenvoudig. Enige elementen zijn te vinden in eerdere 'brede' maatschappelijke discussie, zoals die over kernenergie (1981-1983), gemanipuleerd voedsel (2001) en de burgerluchtvaart en Schiphol (1995): een maatschappelijke discussie wordt gevoerd met (een groot deel van) de bevolking, over een onderwerp dat (vrij) hoog op de publieke agenda staat en de gemoederen bezig houdt. Met name het 'publiek debat' over gemanipuleerd voedsel kende een aanpak waarin verschillende geledingen van de samenleving betrokken waren. Hier werd in drie 'schillen' debat gevoerd: een debattenreeks met deelname van in totaal circa 150 Nederlanders, een reeks debatten en voorlichtingen voor 24 scholen en organisaties en een brede voorlichting, onder andere via gratis tijdschriften. De laatste keer dat een 'brede' maatschappelijke discussie in Nederland is gestart, was in 2005. Deze betrof de toekomst van de Europese Unie en de positie van Nederland daarin. De 'Europadiscussie' werd door de regering opgezet na het – in haar ogen – teleurstellend resultaat van een referendum over de Europese Grondwet.

| 63 |

Overigens heeft Nederland geen omvangrijk track-record op het gebied van maatschappelijke debatten. Het niveau van de lagere overheid genereert een groter aantal discussies met de bevolking, maar dat betreft doorgaans redelijk overzichtelijke of tastbare onderwerpen als wijkontwikkeling. Ook de brede maatschappelijke discussies over kernenergie en Europa leidden nauwelijks tot bevredigende resultaten. Een anti-kernenergiebeweging stelde na afloop niet geheel onterecht: *'De BMD [brede maatschappelijke discussie] heeft ruim f 27 miljoen gekost. Het wordt algemeen niet als een geslaagd inspraakexperiment gezien maar als een hele dure opiniepeiling'*.<sup>83</sup> Regering en parlement bliezen de discussie over Europa zelf voortijdig af.

<sup>80</sup> Deze terughoudendheid inzake een grote initiërende regeringsrol in het debat blijkt ook uit een aantekening van de minister op een memo van DVB dd. 24 april 2009, waarop hij aantekende dat "de bal bij de Kamer lag".

<sup>81</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, 1 mei 2009, TK 2008-2009, 28676, nr.84.

<sup>82</sup> Handelingen Tweede Kamer, 1 april 2009, TK 2008-2009, 71-5621.

<sup>83</sup> <http://www.kernenergieinnederland.nl/node/269>, 23 januari 1984.



### *Draagvlak voor de NAVO*

Het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO is qua maatschappelijk draagvlak nimmer echt controversieel geweest, noch in de periode van de Koude Oorlog, noch daarna. In zijn studie *Publieke opinies na de Koude Oorlog* duidt Ph.P Everts<sup>84</sup> deze trend: zowel in 1992 (drie jaar na de val van de Muur) als in 1998 gaf 81 procent van de Nederlandse bevolking aan vóór Nederlands lidmaatschap van de NAVO te zijn, terwijl in diezelfde periode het aantal tegenstanders was afgenomen van 11 procent naar 3 procent.<sup>85</sup> Recent opinieonderzoek door TNS/NIPO, in opdracht van de Atlantische Commissie, toont soortgelijke cijfers: 79% van de ondervraagden van mening is dat het lidmaatschap van de NAVO redelijk tot zeer belangrijk is. Dit hoge instemmingspercentage verdient tegelijk een relativering. Een geïnterviewde drukte dit als volgt uit, door het NAVO-lidmaatschap te vergelijken met een brandverzekering: 'Je weet dat je het hebt, het ligt in de kast, maar wat het precies inhoudt weet je niet'. Het constant grote – maar deels latente – draagvlak voor de NAVO laat zich deels verklaren uit het feit dat verreweg de meeste Nederlanders geboren zijn na de oprichting van de NAVO. 'Het hoort erbij, net zoals het EU-lidmaatschap', zo verklaarde een geïnterviewde. Dit wijkt duidelijk af van de houding onder de bevolking in de nieuwe NAVO-lidstaten. Zij beleeft het NAVO-lidmaatschap bewuster en wijst met name op de vermeende Russische dreiging en het belang van bijstandsartikel 5 van het NAVO-verdrag.

| 64 |

### *Uitvoering van het maatschappelijke debat*

Boven werd al kort geïndiceerd welke initiatieven Buitenlandse Zaken en organisaties als de Atlantische Commissie ontplooiden om tot publieksontmoetingen over de NAVO en het Strategisch Concept te komen. De uitkomsten van deze bijeenkomsten zouden, aldus Buitenlandse Zaken, worden meegenomen als input voor de Nederlandse inzet tijdens het herzieningsproces.

Over de vraag of hiermee kan worden gesproken van een volwaardig maatschappelijk debat verschillen de meningen. Een deel van de respondenten meende dat steeds sprake is geweest van een – in omvang beperkt – 'NAVO establishment': een min of meer vaste groep van deskundigen, (voormalige) politici en beleidsmakers en andere geïnteresseerden die elkaar van tijd tot tijd en bij diverse gelegenheden telkens weer zien. Deze groep is in overwegende mate van mening dat er door de regering en instituten een stevige – of in elk geval een afdoende – inspanning is geleverd qua *outreach* en agendabepaling voor wat betreft de discussies over het nieuwe Strategisch Concept. Sommige respondenten noemden hierbij in één adem de Nederlandse bijdrage aan het bovenvermelde rapport *Alliance Reborn*. Deze respondenten menen dat wel degelijk – tot op zekere hoogte – een inhoudelijke inzet en een uitwisseling van opinies heeft plaatsgevonden, maar dat dit inderdaad gebeurde binnen een in omvang beperkte groep van belangstellenden en deskundigen: een *entre-nous* forum.

<sup>84</sup> Dr. Everts was tot 2003 directeur van het Instituut voor Internationale Studiën van de Universiteit van Leiden en vanaf 2003 hoofddocent internationale betrekkingen en buitenlands beleid.

<sup>85</sup> Everts, P., 2008, *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog*. Hoofdstuk 6, p. 187 e.v.

De conclusie van één van de geïnterviewden, namelijk dat er feitelijk sprake was van een ‘non-maatschappelijk debat’, legt de vinger op de zere plek. De grote (en in hoge mate latente) steun onder de bevolking voor de NAVO vertaalt zich niet automatisch in grote aandacht voor dit thema. Dezelfde respondent meende: ‘Je krijgt er geen Henk en Ingrid mee van de vloer’. Voor zover er bredere discussie plaatsvindt, raakt deze bovenal aan actuelere onderwerpen als de NAVO-interventies in Afghanistan en Libië. Ook deze betreffen uiteraard de NAVO en haar bestaansrecht, maar zijn ‘vluchtiger’ dan een fundamentele en abstractere exercitie als de herziening van een Strategisch Concept, hoezeer juist deze herziening ook raakt aan de herbronning van de alliantie sinds het einde van de Koude Oorlog.

#### Sociale media

Contrair aan de hiervoor weergegeven opvattingen staat de mening van een aantal andere betrokkenen die voor deze beleidsdoorlichting zijn geïnterviewd. Zij menen dat er kansen zijn blijven liggen om een intensiever debat te entameren. Met gebruikmaking van bijvoorbeeld de sociale media (Facebook, twitter, Hyves) had een bredere doelgroep aangesproken kunnen worden. Hiervoor hadden Buitenlandse Zaken of parlement (of betrokken organisaties) dan wel een faciliterende regiefunctie in het leven moeten roepen. Het debat zou, zo menen deze respondenten, in komende gevallen aangejaagd kunnen worden met behulp van bijvoorbeeld nieuwsbrieven, lespakketten voor scholen en de inzet van parlementariërs of andere sprekers. De vraag of de inzet van met name sociale media zou hebben geleid tot een aanwijsbaar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij het debat over de NAVO en het Strategisch Concept is als zodanig niet te beantwoorden. Het ligt niettemin voor de hand te veronderstellen dat een maatschappelijke discussie meer kans van slagen heeft als deze zich in twee fases ontwikkelt: om te beginnen min of meer autonoom, vanuit de diverse geleidingen van de bevolking (het maatschappelijk middenveld, zo men wil). Daarop moeten instanties dan snel reageren door een faciliterende regiefunctie in het leven te roepen. Overigens heeft Buitenlandse Zaken besloten om op dit beleidsterrein te gaan experimenteren met sociale media; zo zal tijdens de *Posture review* bijeenkomst in Chicago (mei 2012) een *facebook*-verslag worden bijgehouden door een aan de Nederlandse delegatie toegevoegde student.

| 65 |

#### 4.5.5 Parlementaire consultatie

Aan NAVO-toppen gaat doorgaans een Algemeen Overleg vooraf, mede op basis van de agenda voor de top. Indien daartoe aanleiding is, kan nader overleg in de Kamer volgen. Daarnaast dragen Kamerleden bij aan de NAVO Assemblee-vergaderingen, waarin ook uitvoerig over het op te stellen Strategisch Concept is gesproken.

Ten behoeve van deze beleidsevaluatie is aan woordvoerders<sup>86</sup> van vrijwel alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde fracties gevraagd te willen aangeven in hoeverre het overleg met de regering naar tevredenheid is verlopen. Min of meer unaniem was de respons over de frequentie van de informatievoorziening. Er werd kwantitatief voldoende informatie met de

<sup>86</sup> Op twee na is met alle woordvoerders van de fracties gesproken over deze beleidsdoorlichting. Twee fracties hebben op herhaald verzoek mee te willen werken niet gereageerd.

Kamer gedeeld. Variatie in de reacties ontstond over de aard en inhoud – en daarmee de kwaliteit – van de informatie. Met name indieners en ondersteuners van de bovengenoemde moties meenden er onvoldoende momenten waren geweest waarop de Kamer inhoudelijk met de regering van gedachten kon wisselen over belangrijke aspecten als de Nederlandse strategie bij de herziening van het Strategisch Concept of de prioriteitsstelling bij thema's als kernwapens en de ontwapening. Twee van de moties betroffen juist deze laatste thematiek. Minister Verhagen had nadrukkelijk aangegeven zich op dit terrein te willen inzetten. De overige woordvoerders gaven daarentegen aan dat er naar hun mening voldoende momenten zijn geweest waarop daadwerkelijk inhoudelijke informatie met de Kamer is gedeeld.

De Eerste Kamer heeft deels het parlementaire initiatief aan zich getrokken door ten minste één keer inhoudelijk overleg te agenderen en door op 23 oktober 2009 een symposium te organiseren over het zestigjarig bestaan van de NAVO, onder de titel 'The future ahead'. Tijdens deze bijeenkomst kreeg het Strategisch Concept een prominente plaats toegemeten. Verschillende respondenten benadrukten dat het vrij uitzonderlijk is dat de Eerste Kamer eigenstandig debat entameert over een buitenlands politiek veiligheidsonderwerp als de toekomst van de NAVO. Medewerkers van Buitenlandse Zaken beschouwden dit debat als één van de zwaardere en inhoudelijk uitdagende 'klussen' in de aanloop naar een nieuw Strategisch Concept.

| 66 |

#### 4.5.6 Conclusie

IOB stelt vast dat er nauwelijks sprake is geweest van een maatschappelijk debat. De oorzaken liggen vooral in een breder gebrek aan belangstelling en agendering in een kleine groep van *usual suspects* (deskundigen, ambtenaren, politici, enzovoorts). Inderdaad zijn er nauwelijks concrete discussie-bevorderende initiatieven ondernomen. Met name SP en PvdA hebben overigens hun respectievelijke achterbannen nog actief benaderd en geraadpleegd, maar dit heeft niet zichtbaar geleid tot een interventie in het nagestreefde publieke debat. In feite was sprake van een vicieuze cirkel. De regering speelde de bal grotendeels terug naar het parlement bij de oproep om een maatschappelijk debat te entameren. Minister Verhagen achtte de Kamer hiertoe een aangewezen forum en initiator. Daarmee ontstond onduidelijkheid, wat er waarschijnlijk mede toe leidde dat te weinig initiatieven zijn ondernomen om een dialoog met de bevolking te zoeken. Het onderwerp stond sowieso al nauwelijks in de publieke belangstelling, terwijl dat feitelijk een conditio sine qua non is. Extra zorgvuldigheid of extra vindingrijkheid zou echter geboden zijn geweest, alleen al gezien de teleurstellende ervaringen met eerder maatschappelijke debatten in Nederland, zoals die over kernenergie en over Europa.

De minister van Buitenlandse Zaken concludeerde overigens op 16 november 2010 in dezelfde lijn: *'Als het gaat over de invulling van de motie Peters cum suis over de brede maatschappelijke discussie, moet ik nageven dat die discussie zich in sterke mate heeft afgespeeld onder deskundigen. Dat is buitengewoon waardevol geweest. [...] Dat was erg productief, maar toch denk ik dat het noodzakelijk is dat wij op zoek gaan naar andere toegevoegde kanalen omdat draagvlak in Nederland te behouden.'*<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Verslag Algemeen Overleg, 16 november 2010, TK 2010-2011, 28 676, nr. 122, p. 33.

Daarmee erkende de regering dat van een daadwerkelijk brede maatschappelijke discussie geen sprake was geweest.

IOB stelt vast dat het parlement in kwantitatief opzicht voldoende geïnformeerd is, door middel van Algemeen en ander overleg en brieven. Dat het hier deels een feitelijke opsomming betreft van standpunten en initiatieven en dat ook de meer visiegerichte input niet uitputtend kan zijn, is evident. Dit alleen al omdat anders de Nederlandse onderhandelingspositie zou worden prijsgegeven. Het karakter van de gedachtenwisseling verklaart mede waarom momenten van fundamentele of vernieuwende reflectie en inhoudelijke standpuntbepaling nauwelijks hebben plaatsgevonden. Gelet op het uitgangspunt dat de Kamer over haar eigen agenda besluit, kan dit gebrek aan zelfgeïnitieerd structureel debat worden geïnterpreteerd als een berusting. Tegelijk echter mogen twee zaken niet onvermeld blijven. Ten eerste dat de herziening van het Strategisch Concept zich grotendeels afspeelde in een periode waarin Nederland een demissionair kabinet kende. Ten tweede dat de feitelijke conceptualisering van het nieuwe Strategisch Concept vooral in kleine kring, onder leiding van de secretaris-generaal van de NAVO, werd uitgevoerd. Daarmee verkleinde zich het parlementaire speelveld nog verder.

5

## Groep van Experts

## 5.1 Inleiding

Een bijzondere rol in de totstandkoming van het Strategisch Concept was weggelegd voor de Groep van Experts. De *Declaration on Alliance Security* van april 2009 gaf opdracht aan de secretaris-generaal 'to convene and lead a broad-based Group of Experts, who in close consultation with all Allies will lay the ground for the Secretary General to develop a new Strategic Concept (...)'.<sup>88</sup> Veel bondgenoten hadden nogal wat kritiek op de totstandkoming van de *Declaration on Alliance Security* gehad. Dit was een proces achter gesloten deuren geweest, waarbij de tekst door secretaris-generaal De Hoop Scheffer, enkele van zijn stafleden en een select groepje 'wijzen' geschreven was. Deze tekst kwam pas kort voor de top van Straatsburg-Kehl voor alle bondgenoten beschikbaar. Dit deed vooral volgens de lidstaten die geen ingang hadden bij dit schrijfgroepje afbreuk aan het gelijkwaardigheidsprincipe van lidstaten binnen de intergouvernementele NAVO. Uit dit proces werden de nodige conclusies getrokken voor het totstandkomingsproces van een nieuw Strategisch Concept. De NAVO besloot dat alle bondgenoten hierbij moesten worden betrokken. Ten tweede zou een speciaal opgerichte Groep van Experts een rol krijgen. Ten derde moest het proces zich niet alleen in Brussel afspelen.<sup>89</sup>

De Groep van Experts, bestaande uit twaalf leden geleverd door twaalf verschillende bondgenoten, ondersteunde de secretaris-generaal bij zijn taak een nieuw Strategisch Concept voor te bereiden: 'I will lead this work from now until the Strategic Concept is agreed' (...) [The Group of Experts will] lay the groundwork for the development of a new Strategic Concept for the Alliance'<sup>90</sup>. De alliantie had niet eerder zo nadrukkelijk een extern panel van deskundigen bij de totstandkoming van een strategisch concept betrokken. De weg naar het nieuwe Concept was onderverdeeld in drie fasen, waarbij de Groep van Experts verantwoordelijk was voor de eerste twee fasen van respectievelijk reflectie en consultatie. De Expertgroep was actief van september 2009 tot en met mei 2010. Met de ervaringen rond de *Declaration on Alliance Security* in gedachten, waren de leidende principes 'inclusiveness, participatory approach and transparency'.<sup>91</sup> De secretaris-generaal overhandigde – 'under his own authority' – het eindrapport van de Expertgroep aan de Noord-Atlantische Raad op 17 mei 2010. De Groep van Experts stond gedurende het hele proces inderdaad onder formele leiding van de secretaris-generaal, maar hij waakte ervoor zich al te zichtbaar met de voortgang en inhoud te bemoeien.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> NATO's New Strategic Concept; Terms of Reference for the Group of Experts, p. 1.

<sup>89</sup> Interview met een betrokken medewerker, 4 juli 2011.

<sup>90</sup> Eerste persconferentie van NAVO SG Rasmussen, 3 augustus 2009. Tevens ontleend aan teksten op de website van de NAVO.

<sup>91</sup> NATO's New Strategic Concept; Terms of Reference for the Group of Experts, p. 1.

<sup>92</sup> NATO's New Strategic Concept; Terms of Reference for the Group of Experts, p. 1, 3.

## 5.2 Nederlandse deelname

Rasmussen had zelf de samenstelling van de expertgroep bepaald. Elke bondgenoot mocht drie kandidaten voordragen, liefst figuren met verschillende achtergronden.<sup>93</sup> Formeel opereerden de Expertgroepleden onafhankelijk. Ze konden sowieso niet namens hun regeringen zitting nemen, omdat niet alle lidstaten in de groep vertegenwoordigd waren. Echter, een nauw betrokken directie als DVB vond ‘het politiek moeilijk [te] verkopen als we [Nederland] niet in de expertgroep zitten.’<sup>94</sup> Een simpele optelsom leerde DVB dat ons land mogelijk net buiten de boot zou vallen. Nederland moest dus echt met een kei op de poppen komen om kans te maken op één van de twaalf plekken. Andere landen droegen overwegend oud-PV'ers en oud-ministers van defensie of buitenlandse zaken voor, waardoor Nederland volgens Buitenlandse Zaken wellicht juist méér kans maakte met ‘out of the box-denkers’.<sup>95</sup> Een daarvan was voormalig Shell-topman Jeroen van der Veer.

Buitenlandse Zaken voerde een stevige lobby – onder meer met de inzet van de minister-president – om secretaris-generaal Rasmussen ervan te overtuigen dat Nederland een plek in de groep moest krijgen. Al vroeg circuleerde, ook in kringen rond de secretaris-generaal, Van der Veers naam als serieuze optie.<sup>96</sup> De premier benadrukte in het bijzonder diens achtergrond in de private sector, brede en wereldwijde netwerk, contacten met Rusland en kennis over energieveiligheid.<sup>97</sup>

| 70 |

Rasmussen benoemde Jeroen van der Veer niet alleen in de groep, maar maakte hem zelfs tot vice-voorzitter. Dit verraste de regering en Buitenlandse Zaken. Volgens Van der Veer hing zijn vice-voorzitterschap wellicht samen met het feit dat zowel Rasmussen als Albright bekend waren met zijn kwaliteiten vanwege eerdere werkzaamheden, zoals zijn voorzitterschap van het *Energy and Climate Change Committee* van de *European Round Table of Industrialists*.<sup>98</sup> De regering was in elk geval publiekelijk zeer verheugd met Van der Veers aanstelling als vice-voorzitter: ‘Zijn benoeming is een erkenning zowel van de kwaliteiten van de heer Van der Veer als van de belangrijke rol die Nederland in het bondgenootschap speelt.’<sup>99</sup>

Van der Veer nam dus op persoonlijke titel en daarmee, zo benadrukte de regering, ‘zonder last en ruggespraak aan de werkzaamheden van de groep’ deel.<sup>100</sup> Niettemin zag bijvoorbeeld DVB wel degelijk een ‘window of opportunity om invloed uit te oefenen in de richting die het Strategisch Concept moet nemen (...) via de inbreng van Van der Veer in de

<sup>93</sup> Brief SG NAVO aan alle lidstaten.

<sup>94</sup> Interview met een betrokken medewerker, 4 juli 2011.

<sup>95</sup> De grote lidstaten VS, Frankrijk, Duitsland en Verenigd Koninkrijk zouden in elk geval een plaats in de expertgroep toegewezen krijgen, naast Griekenland, Turkije, Spanje, Polen, Canada en een Baltische staat.

<sup>96</sup> Onder meer bevestigd door een direct betrokkene, interview 30 januari 2012.

<sup>97</sup> Brief van de minister-president aan SG NAVO betreffende voordracht Nederlandse kandidaten voor de Groep van Experts, augustus 2009.

<sup>98</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>99</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 14 oktober 2009, TK 2009-2010, 28 676, nr. 92.

<sup>100</sup> Ibidem.

Groep van Experts (...).<sup>101</sup> Buitenlandse Zaken maakte een beleidsmedewerker vrij die Van der Veer in het proces moest ondersteunen. Van der Veer wenste zelf dat de medewerker overal bij betrokken zou zijn. Deze laatste leverde relevante informatie (onder andere een uitgebreid inleesdossier en verschillende tekstvoorstellen), fungeerde als sparringpartner en ondersteunde mede de organisatie van het werkprogramma van de Groep.<sup>102</sup> Verschillende respondenten benadrukten de grote eigen ruimte die de beleidsmedewerker in deze samenwerking had. Daarnaast richtte Buitenlandse Zaken een interne klankbordgroep op, waarin onder meer de directeur-generaal politieke zaken, de permanent vertegenwoordiger bij de NAVO en het hoofd van de hoofddirectie algemene beleidszaken van Defensie zitting hadden. In deze sessies, waarvan er zes à zeven zijn geweest, heeft Van der Veer naar eigen zeggen 'vragen kunnen stellen en ideeën, over de richting die de Groep van Experts op wilde, kunnen toetsen'. *'Daarnaast haalde ik nuttige informatie uit die bijeenkomsten omdat ik niet altijd aan iets had gedacht, puur vanwege mijn onbekendheid met de NAVO onderwerpen.'*<sup>103</sup> Van der Veer had eveneens verschillende ontmoetingen met de minister van Buitenlandse Zaken.

## 5.3 Totstandkoming adviesrapport

Op 7 juli 2009 vond in Brussel de formele kick-off van de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept plaats. Madeleine Albright verzorgde hier de key-note speech.<sup>104</sup> Vanaf september startte de Groep van Experts daadwerkelijk met de collectieve werkzaamheden.

| 71 |

### 5.3.1 Reflectiefase

De reflectiefase – van september 2009 tot medio februari 2010 – omvatte onder meer vier centrale thematische seminars<sup>105</sup> en verscheidene andere evenementen. Aan de seminars namen vooral vertegenwoordigers van denktanks, internationale organisaties en nationale overheden deel. Verschillende Nederlandse overheidsmedewerkers en wetenschappers participeerden, maar het blijft voor IOB onduidelijk in hoeverre hun (eventuele) input door de Groep van Experts is verwerkt.

Binnen de Groep van Experts zette Albright een questionnaire uit om, zoals een betrokkene het formuleerde, 'de boel aan de gang te krijgen'.<sup>106</sup> De vragenlijst ging in op de strategische omgeving, de (mogelijke) kerntaken, de partnerschappen en de transformatie van de NAVO. Opvallend was het antwoord van Van der Veer op de vraag 'Should NATO adopt criteria for making decisions (such as projecting force)?' Het antwoord luidde: 'Consensus at NAC

<sup>101</sup> DVB-memo aan de minister van Buitenlandse Zaken, 5 november 2009.

<sup>102</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts. Interview met een betrokken medewerker, 4 juli 2010.

<sup>103</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>104</sup> De Nederlandse ambassade in Washington berichtte in juni 2009 reeds dat de VS Madeleine Albright op het kandidatenlijstje hadden staan. Albright was als minister van Buitenlandse Zaken ook betrokken geweest bij het Strategisch Concept van 1999.

<sup>105</sup> De vier centrale seminars waren: (1) NATO's fundamental security tasks, Luxemburg, oktober 2009; (2) NATO's engagement in an era of globalization, Ljubljana, november 2009; (3) Partnerships and beyond, Oslo, januari 2010; (4) NATO transformation: structures, forces and capabilities, Washington, februari 2010.

<sup>106</sup> Interview met een betrokken medewerker, 4 juli 2011.



[Noord-Atlantische Raad] and MC [Militair Comité] should suffice as criterion, notably for Article 5 as well as other force projecting operations.’ Op dit antwoord kwam Van der Veer in een later stadium terug, omdat hij van mening was dat de NAVO met concrete richtlijnen een duidelijkere afweging kon maken of iets al dan niet tot het takenpakket van de NAVO behoorde. Hiermee kon meer verantwoording worden afgelegd over de beslissing naar het bredere publiek. Hij profileerde zich later dan ook als voorstander voor richtlijnen voor *out of area* besluitvorming.

Albright en Van der Veer spraken in een vroeg stadium af dat zij, naast hun geplande meetings, ongeveer elke tien dagen telefonisch contact zouden hebben om over de voortgang van de Groep van Experts en andere relevante ontwikkelingen te spreken. Ze maakten ook afspraken over de concrete taakverdeling. Van der Veer benadrukte zelf dat hij ‘meer als co-chair dan als plaatsvervangend chair’ fungeerde, conform de in de Verenigde Staten gebruikelijke aanpak. Dit gedeelde voorzitterschap uitte zich in het min of meer gelijkelijk opsplitsen van taken, waarbij Van der Veer met name verantwoordelijk werd voor de militaire aspecten van het NAVO-beleid.<sup>107</sup>

Een aantal adviseurs ondersteunde de Groep van Experts. Albright bracht alleen maar Amerikaanse adviseurs in, wat weerstand opriep bij de Europese leden binnen de Groep van Experts. Hiermee kwam immers de verhouding Amerikaans-Europees in het gedrang. Van der Veer vulde de adviseursgroep aan met de Fransman Camille Grand, directeur van de Fondation pour la Recherche Stratégique. Het inbrengen van Grand was volgens Van der Veer een strategisch geslaagde zet ‘gezien de noodzaak Frankrijk erbij te houden, gegeven de NAVO geschiedenis, en omdat Grand goed lag bij de Fransen.’<sup>108</sup>

| 72 |

In december 2009 koppelde de vrijgestelde BZ-beleidsmedewerker aan DVB en de PV NAVO terug dat ‘sterk de indruk bestaat dat (team) Albright de grote lijnen van het advies wel in het hoofd heeft zitten (...). Experts lijken niet zo happig op het zelf schrijven van bijdragen. Groep van adviseurs gaat nu schrijven en teksten voorleggen (op basis van antwoorden questionnaire en bespreking hiervan). Dit is een positieve ontwikkeling, mede gezien de relatief goede Nederlandse toegang tot deze groep.’<sup>109</sup> Verschillende respondenten benoemden tegenover IOB dat de drijvende kracht achter de Groep van Experts feitelijk een zeer klein clubje omvatte. Deze ‘inner group’ bestond uit Albright, Van der Veer, de Duitse oud-ambassadeur Hans-Friedrich von Ploetz en een enkele capabele adviseur.<sup>110</sup> Zij zetten de lijnen uit en waren ondertussen vooral bezig om ‘ervoor te zorgen dat de andere leden van de groep geen verhinderbaar werden.’ Over de functie van de reflectiefase bestaan overigens uiteenlopende opvattingen. Sommige respondenten spraken over een haast vanzelfsprekende ‘convergentie van ideeën’ vanuit een open debat en vrije meningsvorming; anderen benadrukten echter dat het proces om ‘alle neuzen dezelfde kant op te krijgen’ niet zo

<sup>107</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>108</sup> *Ibidem*. De Europese adviseurs dr. Karl-Heinz Kamp en Tomáš Valášek waren eveneens betrokken bij de Groep van Experts.

<sup>109</sup> Terugkoppeling van een lunchmeeting van de Groep van Experts, 16 december 2009.

<sup>110</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts. Interview met een betrokken medewerker, 4 juli 2011. Interview met een niet-Nederlandse PV NAVO, 13 december 2011.

eenvoudig verliep en dat een zekere druk geboden was.

Van der Veer profileerde zich op een aantal onderwerpen. Hij realiseerde zich al snel dat de NAVO niet alles aankon. De alliantie was bijvoorbeeld simpelweg niet in staat om alle aspecten van de internationale energiezekerheid militair veilig te stellen: 'Je kunt niet om elke kilometer een soldaat bij een pijpleiding zetten'. Dit viel samen met het Nederlandse standpunt: energiezekerheid is allereerst een nationale economische kwestie.<sup>111</sup> Over dergelijke *new threats* was hoe dan ook veel discussie. Rasmussen was op dit punt een stuk ambitieuzer. Hij wilde de NAVO nieuw elan geven met een breed takenpakket en zichzelf als pas aangestelde secretaris-generaal (en oud-premier) als doortastende doener neerzetten. Rasmussen vond een thema als energiezekerheid goed te verkopen, bijvoorbeeld met het oog op eventuele Russische gaskraanchantage. Hij hield verder al snel na zijn aantreden een ambitieuze speech over het NAVO-belang om in te spelen op een breed scala aan 'emerging security risks'.<sup>112</sup> Om de problematiek van klimaatverandering te bespreken, was Rasmussen al een speciaal NAVO-werkgroepje gestart. Nederland vond dat andere organisaties dergelijke toegespitste taken veel beter aankonden. Van der Veer zelf benadrukte herhaaldelijk dat energie primair een nationale zaak moest zijn.<sup>113</sup> Hij beklemtoonde dat Rasmussen 'moest oppassen niet misbruikt te worden door de nieuwe bondgenoten. In feite probeerden zij de NAVO voor hun karretje te spannen omdat ze zelf hun economische zaken niet op orde hebben.' Hierna zou Rasmussen zijn ambities in deze richting grotendeels hebben laten varen, aldus Van der Veer.<sup>114</sup>

| 73 |

Van der Veer was daarnaast van meet af aan faliekant tegen uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië, vanwege de corruptie in deze landen. Hij heeft naar eigen zeggen 'binnenskamers koud water gegooid'. Het adviesrapport van de Groep van Experts onderschreef weliswaar het bestaande NAVO open-deurbeleid, maar de facto was duidelijk dat de NAVO geen vooruitgang wilde boeken op dit onderwerp. Van der Veer meende dat de – in Nederlandse ogen relatief succesvolle – formulering over NAVO-uitbreiding in het Strategisch Concept (nieuwe lidstaten moeten naast 'willing' ook 'able' zijn, wat ze een zwaardere verplichting oplegt) wel degelijk een Nederlandse verdienste is, die steunde op Van der Veers eigen bijdrage binnen de Groep van Experts.<sup>115</sup>

Verder wenste Van der Veer dat de NAVO richtlijnen zou opstellen voor de besluitvorming over *out of area*-operaties.<sup>116</sup> DVB noch PV NAVO zagen dergelijke richtlijnen als hanteerbaar binnen de NAVO. In het adviesrapport van de Groep van Experts is het advies opgenomen: 'the new Strategic Concept should prescribe guidelines for NATO as it makes decisions about when and where to apply its resources outside Alliance borders'.<sup>117</sup>

<sup>111</sup> Verslag Algemeen Overleg, 26 maart 2009, 28676, nr 82H, p. 18.

<sup>112</sup> Speech by NATO secretary-general Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks, Londen, 1 oktober 2009.

<sup>113</sup> Interview met een betrokken medewerker, 2 september 2011. Interview met de ice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>114</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> NATO 2020: assured security; dynamic engagement, 17 mei 2010, p. 9.

### 5.3.2 Consultatiefase

De consultatiefase hield met name in dat de leden van de Groep van Experts de hoofdsteden van alle bondgenoten bezochten. De meeste respondenten schatten deze fase in als ‘het eigen advies verkopen’: er moest draagvlak gecreëerd worden. Het rapport stond inmiddels al behoorlijk in de steigers. De hoofdlijnen van het rapport waren al in een betrekkelijk vroeg stadium duidelijk. Rasmussen had tegenover Albright en Van der Veer – in reactie op hun vraag wat voor soort rapport hij eigenlijk wenste – onomwonden aangegeven aanbevelingen te willen die ‘dicht bij zijn eigen doelen staan’.<sup>118</sup>

Van der Veer nam de consultatie met Den Haag voor zijn rekening. Hij sprak onder andere met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en met leden van de Eerste en Tweede Kamer. Het ministerie van Defensie bleef gedurende de expertgroep-fase overigens op de achtergrond. Bij consultatie kwam er wel input, maar het was toch vooral Buitenlandse Zaken dat – ook bij de latere Nederlandse input in de *drafting phase* van het Strategisch Concept – een stempel op issues drukte.<sup>119</sup> Iets vergelijkbaars was volgens een respondent zichtbaar op het Brusselse niveau. Hij had de indruk dat ‘de militairen in Brussel min of meer worden doodgeslagen door de politiek’.<sup>120</sup> Van der Veer typeerde de inhoudelijke discussies met de Kamercommissie als ‘teleurstellend’.<sup>121</sup> Over het publieksevenement eind maart 2010 in de Haagse brasserie Dudok was hij positiever. Hoewel het Strategisch Concept van de NAVO blijkbaar toch vooral ‘leeft bij de incrowd en niet bij het brede publiek’, achtte Van der Veer het met 200 bezoekers een goed bezocht evenement.<sup>122</sup>

| 74 |

Van der Veer en de vrijgestelde beleidsmedewerker deelden frequent informatie met DVB en de PV NAVO, waardoor ‘Nederland een belangrijke informatiepositie kreeg’.<sup>123</sup> Tevens hadden medewerkers en de minister van Buitenlandse Zaken de mogelijkheid commentaar te leveren op de draftversie van het adviesrapport. De minister zag graag ‘meer NAVO-EU samenwerking’ en ‘het streven naar wederzijdse/tweezijdige ontwapening’ terug in het advies. Daarnaast wenste Nederland een wat positievere tekst over Rusland, een bescheiden NAVO-rol bij civiele taken (geen eigen civiele NAVO-reserve maar een civiel-militaire cel voor integrale planning), een afzwakking van de betekenis van de Afghanistan-missie voor de NAVO (niet zozeer een universele ‘testcase’, maar een ervaring waaruit nuttige ‘lessons learned’ te halen zijn) en een minder vooruitstrevende tekst over uitbreiding (zie boven). Betrokken beleidsmakers meenden dat in het eindrapport eigenlijk alle relevante punten conform Nederlandse wens waren bijgesteld, op het concrete belang van EU-NAVO samenwerking na.<sup>124</sup>

<sup>118</sup> Terugkoppeling van een trilateraal overleg tussen SG NAVO, Albright en Van der Veer, 27 januari 2010.

<sup>119</sup> Verschillende Defensie-respondenten bevestigden deze rol van beide ministeries.

<sup>120</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> Ibidem.

<sup>123</sup> Interview met een betrokken medewerker, 9 januari 2012. Meerdere respondenten bevestigden het belang van deze informatiepositie.

<sup>124</sup> Onder andere ontleend aan mailwisselingen DVB-PV NAVO en een DVB-analyse (in memo aan de minister van Buitenlandse Zaken) betreffende de definitieve adviestekst van de Groep van Experts, 12 mei 2010.

## 5.4 Uitkomsten

Het rapport van de Expertgroep moest dus de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept faciliteren. Het eindrapport weerspiegelde deels de dynamiek van een onafhankelijke *think-tank*: de Groep van Experts kon in bepaalde kwesties wat verdergaande uitspraken en voorstellen doen dan het Strategisch Concept zelf. De Groep was bijvoorbeeld wat scherper in de verwoording van de verplichtingen die NAVO-lidstaten hebben, met name waar het gaat om ‘burden sharing’ en instandhouding van de nationale defensiebudgetten. De toonzetting is hier en daar wat bezorgder dan in het Strategisch Concept en het ‘out of the box’-denken wat prominenter aanwezig. Een belangrijk deel van de concrete voorstellen van de Groep van Experts kreeg in elk geval geen vervolg: C4ISR (interoperable command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance), een volwaardig *Special Forces* hoofdkwartier binnen de NAVO-bevelsstructuur, grotere bevoegdheden voor *Allied Command Transformation*, de snelle vorming van nieuwe multinationale militaire formaties, enzovoorts. De Groep van Experts stelde ook heractivering van de Special Consultative Group on Arms Control voor inzake nucleaire ontwapening en non-proliferatie. Dit punt kwam in het Strategisch Concept of de Slotverklaring evenmin terug. Hetzelfde gold voor de suggestie van de Groep van Experts om criteria (‘guidelines’) voor *out of area*-besluitvorming te gaan hanteren en voor het (binnen de NAVO al langer levende) idee om de secretaris-generaal meer bevoegdheden te geven, met name om routinematige zaken af te handelen.

| 75 |

Niettemin is duidelijk dat de Groep zich ondubbelzinnig achter de bredere *corporate message* van de NAVO schaarde. De klankkleur van het rapport is helder: het bondgenootschap heeft blijvend nut als instrument om goed te doen in de wereld en een kostbaar wereldbeeld te verdedigen. Qua samenstelling schurkte het gros van de Expertgroepleden tegen het NAVO-establishment aan. Het verwondert niet dat, zoals bijvoorbeeld ook DVB vaststelde, de ‘bondgenoten veel van de voorstellen steunden’.<sup>125</sup> De Groep van Experts legde allesbehalve een bijl aan de wortels van het Atlantisch bondgenootschap, zoals de – na de Koude Oorlog acuut geworden – relatie tussen artikel 5 en *out of area*-operaties. Het is duidelijk, zo benadrukte Albright, ‘that Article 5 is not incompatible with the *out of area* operations’.<sup>126</sup> Ook bevestigde Albright het toegenomen belang van artikel 4 ‘because it in many ways creates the political community that NATO is’.<sup>127</sup> Dergelijke statements creëerden als zodanig weinig controverse onder de lidstaten.

### 5.4.1 Overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse standpunten

De Nederlandse visie en inzet kwamen in grote mate overeen met de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen in het rapport van de Groep van Experts. Daarom richtte Nederland zich al snel op het ‘overeind houden – met likeminded – van de hoofdlijnen van

<sup>125</sup> DVB-verslag van de presentatie van het advies van de Group of Experts, 18 mei 2010.

<sup>126</sup> Council on Foreign Relations, *The Future of NATO* (video), 27 mei 2010.

<sup>127</sup> *Ibidem*. Vice-voorzitter Van der Veer zelf zag de versterking van artikel 4, het opnemen/benoemen van *out of area*-missies als NAVO-hoofdtak en de uitnodiging aan de Russen tot deelname aan het raketschild als de belangrijkste inzichten die de expertgroep Rasmussen heeft kunnen verschaffen. Ontleend aan een interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

het advies van de Groep van Experts.<sup>128</sup> Deze aanpak was gestoeld op de gedachte dat Rasmussen het rapport inderdaad als uitgangspunt voor het Strategisch Concept zou gebruiken. Nederland zocht wel bijstelling, waar mogelijk, van het rapport op een aantal concrete onderwerpen. Dit moest vooral geschieden door concrete tekstvoorstellen vóór en tijdens de *drafting* van het Strategisch Concept in te dienen. De themaparagrafen behandelen deze voorstellen in meer detail. Hier volstaat de opmerking dat Nederland qua bijstelling in eerste instantie vooral dacht aan het meer *forward-leaning* maken van Rasmussens teksten over nucleaire ontwapening, samenwerking NAVO-EU, hervormingen en transformatie en *comprehensive approach*.<sup>129</sup> Qua partnerschappen dacht Nederland aan een *position paper* met gelijkgestemden, dat er later inderdaad zou komen. Ten slotte gold dat 'Nederland een tekst in het Strategisch Concept over richtlijnen voor (*out of area*) operaties niet zal tegenhouden, maar dit is voor Nederland geen focuspunt'.<sup>130</sup> Hierop was dan ook 'geen actie voorzien'.<sup>131</sup>

## 5.5 Conclusie

176 |

Hoe zijn de rol en betekenis van het Expertgroep-rapport te karakteriseren? Als denktankstuk gaat het op punten vóór dan het latere Strategisch Concept. Dit is eenvoudig verklaarbaar: het Concept is méér dan het expertgroep-rapport inhoudelijk een intergouvernementeel gegeneerd consensusdocument. Voor het politiek 'afhandelen' van enkele heikle punten ontbrak de eensgezindheid of was het eenvoudigweg nog te vroeg. Daarmee stelde de bondgenootschappelijke realiteit soms scherpere grenzen dan de Groep van Experts in gedachten had. Tegelijk echter was het rapport op hoofdlijnen onmiskenbaar een document dat geen van de grondslagen van de alliantie werkelijk betwistte.

IOB kan concluderen dat er veel overeenkomsten bestaan tussen het gedachtegoed van de Groep van Experts en de Nederlandse visie op (en inzet voor) het Strategisch Concept. Nederland was zeer tevreden met het adviesrapport van de Groep van Experts: 'het sluit goed aan bij onze ideeën over NAVO-taken en de toekomstige rol'.<sup>132</sup> De Nederlandse aanpak was dan ook, als gezegd, primair gericht op instandhouding van de hoofdpunten van het advies in het verdere traject richting de Lissabon-top.

Verschillende respondenten accentueerden het voordeel dat Nederland ontleende aan de positie die Van der Veer bekleedde. Hij had als vice-voorzitter rechtstreeks toegang tot Madeleine Albright en secretaris-generaal Rasmussen, en droeg in belangrijke mate bij aan de (concept)teksten voor het adviesrapport. De gerichte Nederlandse lobby om een landgenoot op deze strategische positie te krijgen, wierp in de ogen van deze respondenten

<sup>128</sup> DVB-beleidsbericht, 23 juni 2010.

<sup>129</sup> De uiteindelijke tekstvoorstellen van Nederland betroffen: de samenwerking met Rusland, relatie NAVO-EU, *comprehensive approach* en (brede) partnerschappen.

<sup>130</sup> DVB-beleidsbericht, 23 juni 2010.

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> Spreekpunten en achtergrond voor de minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van een gesprek met de vice-voorzitter van de Groep van Experts, opgesteld door DVB, 12 november 2010.

zeker vruchten af. Overigens was de regering verrast door de benoeming van Van der Veer als vice-voorzitter van de Expertgroep als zodanig. Deze onverwachte aanstelling was vanuit Nederlands perspectief evenzeer het gevolg van toeval dan van bewust lobbywerk. IOB stelt vast dat de informatiepositie van Nederland onmiskenbaar verbeterde. Via Van der Veer kon Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld de richting van discussies binnen de expertgroep peilen. De instelling van een interne klankbordgroep en met name het vrijspelen van een *dedicated* beleidsmedewerker om Van der Veer te assisteren, worden door meerdere respondenten als succesfactor gezien. Buitenlandse Zaken heeft al met al getracht de strategische positie optimaal te benutten om nationale belangen en voorkeuren in te brengen.

Hier past de kanttekening – die IOB ook elders in deze evaluatie plaatst – dat de concrete effecten (in de zin van doelbereiking) niet eenvoudig meetbaar zijn. Dat Van der Veer een belangrijk aandeel had in de totstandkoming en teksten van het expertgroep-rapport is aantoonbaar. Het is echter ook voor IOB niet onomstotelijk te achterhalen in hoeverre Rasmussen en zijn staf – optredend als een soort ‘black box’ waaruit nauwelijks feedback kwam – de adviezen van de expertgroep precies hebben overgenomen. Hoe dan ook waren het Expertgroep-rapport noch het nieuwe Strategisch Concept radicaal vernieuwende documenten. Ze betekenden bovenal een herbevestiging en actualisering van de uitgangspunten van het voorgaande concept uit 1999. Respondenten benadrukten daarbij het klaarblijkelijke *instrumentele* belang van de Expertgroep voor Rasmussen. De groep was in deze visie een middel voor de secretaris-generaal om de meningen van lidstaten en potentiële knelpunten te peilen, zonder zichzelf in een vroeg stadium al te zeer te hoeven committeren. Dit in de relatieve zekerheid dat ‘zijn’ Expertgroep geen al te grote verrassingen zou opleveren.

6

# Themastudies

## 6.1 Inleiding

De Nederlandse regering formuleerde op tien thema's een inzet voor het Strategisch Concept. Deze thema's worden in afzonderlijke paragrafen behandeld in dit hoofdstuk. Voor elk van de thema's komt achtereenvolgens aan bod wat de Nederlandse inzet was, hoe het krachtenveld binnen het bondgenootschap eruit zag, hoe de onderhandelingen verliepen en wat de uitkomsten van de onderhandelingen waren. Elke paragraaf wordt afgesloten met een conclusie waarin IOB een uitspraak doet over de mate van invloed die Nederland heeft gehad.

In paragraaf 6.2 staat de discussie over artikel 5 en *out of area*-optreden, inclusief de nieuwe dreigingen, centraal. Paragraaf 6.3 behandelt artikel 4. Paragraaf 6.4 behelst het thema ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie. Raketverdediging wordt in paragraaf 6.5 besproken. De paragrafen 6.6 tot en met 6.8 gaan achtereenvolgens in op de drie aspecten van het NAVO-partnerschapsbeleid, te weten brede partnerschappen, de NAVO-Rusland relatie en de NAVO-EU relatie. Het thema uitbreiding is onderwerp van paragraaf 6.9, comprehensive approach van paragraaf 6.10. De laatste paragraaf 6.11 bespreekt de NAVO-hervormingsproblematiek.

## 6.2 Artikel 5 versus out of area

### 6.2.1 Achtergrond

Nog voor het einde van de Tweede Wereldoorlog klonk bij de Westerse mogendheden het besef door dat zij zich moesten verenigen tegen de expansiedrift van Stalin en de militaire macht van de Sovjet-Unie. Onderhandelingen over een trans-Atlantisch pact, waarbij Europa op steun kon rekenen van de Amerikanen, gingen van start begin 1948. Dit resulteerde in ondertekening van het Verdrag van Washington en de oprichting van de NAVO. Hoeksteen van het bondgenootschap is artikel 5 van het Verdrag, waarin wordt gesteld dat een aanval op één van de staten door de andere zal worden opgevat als een aanval op alle.<sup>133</sup>

Met de beëindiging van de Koude Oorlog 1989-1990 stond de NAVO voor de vraag of artikel 5 nog wel relevant was. De NAVO heroriënteerde zich op nieuwe risico's en gevaren, wat leidde tot een splitsing in artikel 5 en niet-artikel 5 (*out of area*) operaties. Hieronder vallen onder meer conflictpreventie, vredeshandhavende, vredesafdwingende, vredesopbouwende

<sup>133</sup> Artikel 5 heeft overigens een discretionair element. Het is ter beoordeling aan de lidstaten zelf wat zij noodzakelijk achten om bij te dragen aan de collectieve verdediging in het algemeen en in specifieke gevallen. De officiële tekst luidt: 'The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area'. *Washington Treaty*, April 4, 1949.



en humanitaire activiteiten.<sup>134</sup> De niet-artikel 5 opdrachten werden voor het eerst formeel opgenomen in het Strategisch Concept van 1999, maar beperkten zich voornamelijk tot het bijdragen aan de vrede en de stabiliteit in de Euro-Atlantische regio. Deze focus veranderde met de NAVO-operatie in Afghanistan die volgde op de aanslagen van 11 september 2001. *Nine eleven* leidde er overigens voor het eerst in de geschiedenis van de NAVO toe dat artikel 5 werd ingeroepen.

Tijdens de top in Straatsburg en Kehl van april 2009 werd de *Declaration on Alliance Security* (DAS) aangenomen, waarin bevestigd werd dat artikel 5 van het Verdrag van Washington en collectieve verdediging de hoeksteen van het bondgenootschap zijn en zullen blijven. Daarnaast zei de nieuw benoemde NAVO-secretaris-generaal Rasmussen op een van de voorbereidende seminars van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO dat het niet langer voldoende was om 'soldaten, tanks en militair materieel op te stellen langs de grenzen'. In plaats daarvan moesten de NAVO-bondgenoten de 'dreigingen aanpakken bij de wortel'.<sup>135</sup> In het Strategisch Concept moest duidelijk worden welke taken de NAVO voor zichzelf ziet weggelegd met betrekking tot collectieve verdediging (artikel 5) en mondiale crisismanagement operaties (niet-artikel 5).

### 6.2.2 Nederlandse inzet

| 80 |

Binnen het bondgenootschap wordt verschillend aangekeken tegen het vraagstuk van collectieve verdediging en de rol van de NAVO in het komende decennium. Bovendien bestaan er uiteenlopende dreigingspercepties en opvattingen over hoe de nieuwe dreigingen te bestrijden. Het herzieningsproces van het Strategisch Concept riep vragen op als: hoe ver moet de NAVO gaan in de *out of area* benadering, bij welke nieuwe dreigingen moet de NAVO een hoofdrol spelen en in welke gevallen een ondersteunende, en in hoeverre moet de alliantie hier in het Strategisch Concept eigenlijk uitspraken over doen?

Het Nederlandse standpunt over deze fundamentele vragen kristalliseert zich uit in de periode zomer 2009 tot voorjaar 2010. Het gaat bovenal om het vinden van een nieuwe balans. Tijdens een brainstormsessie van vertegenwoordigers van de PV NAVO, DVB en het ministerie van Defensie, wordt opgemerkt dat 'de trans-Atlantische band benadrukt dient te worden, omdat deze geen vanzelfsprekendheid is'.<sup>136</sup> Dit blijkt tevens uit de memorie van toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken van 2010 waarin staat dat 'Nederland vindt dat de NAVO een balans moet vinden tussen de basisverplichting van de gezamenlijke verdediging van het NAVO-grondgebied en de noodzaak tot het gezamenlijke optrekken bij dreigingen buiten het NAVO-grondgebied die onze veiligheid direct raken. Het herzieningsproces moet wat Nederland betreft resulteren in een nieuwe consensus over het evenwicht tussen beide taken. Dat is noodzakelijk om de solidariteit en de cohesie binnen het bondgenootschap te verstevigen'.<sup>137</sup> Deze solidariteit en cohesie staan met name onder druk doordat de oostelijke bondgenoten Rusland als een bedreiging zien, terwijl de westerse bondgenoten juist meer samenwerking met Rusland wensen en hun aandacht

<sup>134</sup> AIV-advies. *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 20.

<sup>135</sup> De Brabander, L. (2011). *De NAVO; instrument voor geostrategische belangen*.

<sup>136</sup> Intern verslag DVB, g.d.

<sup>137</sup> Memorie van Toelichting, 2010, p. 30.

ook *out of area* willen richten.<sup>138</sup> *Reassurance* van de oostelijke bondgenoten door herbevestiging van artikel 5 is cruciaal om onderlinge overeenstemming te bereiken over (nieuwe) taken van de NAVO en het samen optrekken met partners, ook Rusland.<sup>139</sup>

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) analyseerde op verzoek van de Nederlandse regering de belangrijkste veiligheidsrisico's die zijn waar te nemen, de uitdagingen waar de NAVO zich voor gesteld ziet en de uiteenlopende veiligheidspolitieke belangen binnen het bondgenootschap.<sup>140</sup> Ten aanzien van de artikel 5-discussie concludeerde de AIV dat 'de collectieve verdediging van het eigen grondgebied de kerntaak van de NAVO is en moet blijven'. Hier zijn verschillende argumenten voor. Ten eerste, hoewel de verstandhouding met Rusland niet meer vijandig is, moet de NAVO bij het handhaven van het strategisch evenwicht in Europa nog wel rekening houden met het militair vermogen van dit land. Daarnaast houden veel landen die voorheen tot de Sovjetinvloedsfeer behoorden, zorgen over hun politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit. Daarom is ook bij een sterk verminderde veiligheidsdreiging van het eigen grondgebied aandacht voor artikel 5 scenario's gewenst.<sup>141</sup> Ten tweede is de AIV van mening dat een herbevestiging en concretisering van bondgenootschappelijke veiligheid en solidariteit in het nieuwe Strategisch Concept kan bijdragen tot een meer open, constructieve opstelling van de Midden- en Oost-Europese lidstaten ten opzichte van Rusland.<sup>142</sup> De NAVO moet, ten derde, buiten het Euro-Atlantische verdragsgebied rekening houden met de mogelijkheid van escalatie van (latente) regionale conflicten die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van NAVO-lidstaten. De mogelijke veiligheidsrisico's die uitgaan van fragiele staten – zoals terrorisme, regionale conflicten, grensoverschrijdende criminaliteit, piraterij en verstoring van de toegang tot energie en grondstoffen – kunnen aanleiding zijn voor crisisbeheersingsoperaties (*out of area*) met een rol voor de NAVO. De AIV adviseerde echter de NAVO in dit kader niet uit te bouwen tot een mondiale veiligheidsorganisatie, vanwege het gevaar van 'overstretch'.<sup>143</sup>

| 81 |

De AIV gaf ook haar visie op wat de reikwijdte van artikel 5 is in de nieuwe mondiale constellatie. Er is niet vooraf een exact onderscheid te maken tussen gevallen die wel of niet onder de centrale formulering *armed attack* van artikel 5 vallen. Hierin zal het bondgenootschap per situatie een afweging moeten maken. Essentie van het artikel is dat er sprake moet zijn van een 'fysieke agressie van buitenlandse oorsprong tegen een lidstaat die zijn veiligheid, territorium, bevolking, essentiële staatsinstellingen of vitale belangen daardoor bedreigd ziet'<sup>144</sup>. Bij de zogenoemde nieuwe dreigingen benadrukt de AIV het belang van sterkere politieke consultatie, met name door gebruikmaking van artikel 4, en in het verlengde hiervan mogelijk *out of area* optreden van de NAVO.

<sup>138</sup> Memo DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, 5 november 2009.

<sup>139</sup> Oa Asmus et al. (2010, mei). NATO, *new allies and reassurance*.

<sup>140</sup> AIV-advies, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 5.

<sup>141</sup> *Ibid.*, pp. 9, 34.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 32.

Voor het besluitvormingsproces binnen de NAVO ten aanzien van *out of area* operaties betoogde de AIV dat een toetsingskader voor besluitvorming nodig is. De volgende criteria zijn onderdeel van dit toetsingskader: 'een aantoonbare relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten'<sup>145</sup>; volkenrechtelijke legitimatie; een samenhangende civiel-militaire aanpak (comprehensive approach) onder civiele leiding van met name de VN of de EU; overeenstemming over haalbare doelstellingen van militair optreden; omvang en kwaliteit van de aangeboden militaire capaciteiten in overeenstemming met de geplande duur en aard van de operatie.<sup>146</sup>

De Nederlandse regering komt tot het standpunt dat 'het voor de veiligheid van de bondgenoten niet [volstaat], zoals ook de AIV schrijft, dat wij ons louter op territoriale verdediging concentreren. De regering ziet de NAVO evenmin als een mondiale politiemanager. Wel moet de NAVO - voor haar eigen veiligheid - mondiaal kunnen optreden. Dit vraagt om een transformatie waarin de NAVO niet alleen collectieve verdediging garandeert, maar tevens een grotere rol op zich neemt in het waarborgen van collectieve veiligheid.'<sup>147</sup> De regering is van mening dat artikel 5 geen aanpassing behoeft en dat de tekst van artikel 5 voldoende ruimte biedt om op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Nieuwe dreigingen, met name cyber en energieveiligheid, worden door de regering belangrijk gevonden. Ten aanzien van het door de AIV voorgestelde toetsingskader om de besluitvorming over expeditionair optreden te stroomlijnen is de Nederlandse regering van mening dat deze feitelijk overbodig is, omdat de NAVO reeds vergelijkbare criteria in de praktijk hanteert.<sup>148</sup>

### 6.2.3 Krachtenveld

De Verenigde Staten zien graag een nadere definiëring van de mondiale dreigingen (de *new threats* inbegrepen) in het Strategisch Concept. Deze dreigingen moeten volgens de Amerikanen breed, eventueel zelfs op mondiaal niveau worden aangepakt.<sup>149</sup> Dit sluit aan bij de rol van de Verenigde Staten als wereldwijde speler, die de assistentie van de NAVO goed kan gebruiken. Door de Europese bondgenoten wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid de NAVO een mondiale reikwijdte te geven. Het Verenigd Koninkrijk – zich traditioneel aansluitend bij de trans-Atlantische partner – is van mening dat de mondiale aard van de steeds bredere (ook nieuwe) dreigingen de NAVO geen andere keuze laat dan buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied op te treden.<sup>150</sup> De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn dan ook voorstander van een NAVO die zich meer op *out of area* operaties richt. Andere West-Europese bondgenoten, inclusief Nederland, zijn echter

<sup>145</sup> Uitzonderd de inzet van NAVO-militairen bij humanitaire noodsituaties.

<sup>146</sup> AIV-advies, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 34.

<sup>147</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, p. 4.

<sup>148</sup> *Ibid.*, pp. 9-10. Gesprekken met medewerkers van DVB.

<sup>149</sup> E-mail PV NAVO aan DVB, 14 mei 2009. Verslag informele brainstorm NAVO SC van bondgenoten DK, VS, VK, RA, DLD, SPA, CAN, POL, TUR, NLD. Zie ook het rapport van Hamilton, D., e.a. (februari 2009). *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, the Washington NATO Project.

<sup>150</sup> AIV-advies, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 21. Zie ook het rapport van het Britse House of Commons, *The future of NATO and European defence* (March 2008).

terughoudender.<sup>151</sup> Dit geldt vooral voor Duitsland, dat nog steeds gebonden is aan een antimilitaristische grondwet die vooral gevechtsoperaties overzee zo goed als verbiedt. Berlijn meent dat bij mogelijke inzet van NAVO-militairen buiten het verdragsgebied een overtuigende relatie met de verdediging van het eigen grondgebied moet worden aangetoond. Volgens Frankrijk, traditioneel sterk gericht op de eigen soevereiniteit en dus wantrouwig tegenover al te sterke NAVO-ambities, vallen cyberaanvallen en andere nieuwe dreigingen evident niet onder de artikel 5 verplichting. Het vraagt zich sterk af of er überhaupt een rol is weggelegd voor de NAVO op deze terreinen.<sup>152</sup> Polen legt een sterke nadruk op artikel 5 en de traditionele collectieve verdediging, wat kenmerkend is voor veel Oost-Europese lidstaten.

De meeste Europese landen nemen een middenpositie in tussen de Verenigde Staten enerzijds, die een uitbreiding van NAVO-taken voorstaan, onder meer ten aanzien van nieuwe dreigingen als terrorisme, energievoorzieningszekerheid en *cyber defence*, en anderzijds de Oost-Europese landen binnen de NAVO die de nadruk leggen op nationale veiligheid en de klassieke verdedigingstaak van de NAVO, gekoppeld aan afschrikking.

Of crisismanagement als een kerntaak moest worden bestempeld in het Strategisch Concept was met het oog op het voorgaande geen onverdeeld issue. Denemarken en Nederland wilden crisismanagement als een fundamentele taak van de NAVO, zoals die al in het Strategisch Concept van 1999 was aangemerkt, behouden. Italië noemde crisismanagement een *high profile task*, een taak die op het snijvlak van een aantal basistaken ligt. De Verenigde Staten, Duitsland, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, België, Noorwegen, Polen, Bulgarije, Estland, Portugal en Turkije waren van mening dat 'collectieve defensie, collectieve veiligheid en consultaties de kerntaken van de Alliantie zijn en dat crisismanagement meer een instrument is om de NAVO-doelen te bereiken.'<sup>153</sup>

| 83 |

## 6.2.4 Onderhandelingsproces

### *Groep van Experts*

Eind augustus 2009, nog voordat de Groep van Experts in de officiële samenstelling bijeenkomt, spreekt de minister van Buitenlandse Zaken met vice-voorzitter Jeroen van der Veer. De minister noemt in dit gesprek als belangrijkste uitdaging voor de bondgenoten het vinden van consensus over de NAVO-core business, onder andere over de balans tussen de collectieve verdediging van het eigen grondgebied (artikel 5) enerzijds en *de out of area* operaties anderzijds. Hierbij moet de NAVO geen *global cop* worden, maar de veranderde veiligheidsomgeving vraagt wel om een meer *global outlook*.<sup>154</sup> Voorzitter van de Expertgroep Madeleine K. Albright stelt eveneens herhaaldelijk dat één van de meest heikale vragen voor

<sup>151</sup> Europese staten brengen verschillende nuancerings aan in het debat over artikel 5 en *out of area*. Zo acht Noorwegen het wenselijk meer evenwicht tussen NAVO operaties *out of area* en binnen het verdragsgebied tot stand te brengen. Spanje wil een geografische beperking van het NAVO optreden tot het Euro-Atlantisch gebied en aangrenzende regio's.

<sup>152</sup> Samenvatting standpunten, g.d. AIV-advies, nr 67, januari 2010, p. 21.

<sup>153</sup> Verslag PV NAVO van de NAR, 2 juli 2010.

<sup>154</sup> Memo DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, 26 augustus 2009.

de Groep is een balans te vinden tussen artikel 5 en de niet-artikel 5 operaties.<sup>155</sup> De Groep van Experts maakt bij het opstellen van haar advies gebruik van de input van wetenschappers, adviseurs verbonden aan denktanks en anderen, met name in een serie van seminars. Uit het eerste seminar, waar onder meer gesproken werd over de kerntaken van de NAVO, kwam in het bijzonder naar voren dat artikel 5 inderdaad aan de basis van het bondgenootschap ligt en in het verlengde daarvan herbevestiging van collectieve verdediging en afschrikking dus noodzakelijk is. Het seminar weerspiegelt nauwelijks een pleidooi voor aanpassing van dit artikel, wel voor nadere invulling van artikel 5 door *contingency planning* – een systematische benadering waarbij mogelijke scenario's worden geschetst en geanalyseerd –, het opzetten van gerichte oefeningend, etcetera. Naast collectieve verdediging moet de NAVO ook in bredere zin collectieve veiligheid bieden, aldus de seminardeelnemers. Om collectieve veiligheid te bewerkstelligen is vooral meer nadruk op preventie gewenst (de zogenoemde *forward defence*) middels crisismanagement, eventueel uitmondend in daadwerkelijke non-artikel 5 operaties. Conclusie van het seminar is dat artikel 5 en non-artikel 5 beide noodzakelijk zijn, maar het laatste kan niet zonder het eerste.<sup>156</sup> Het tweede seminar had betrekking op de rol van de NAVO in een geglobaliseerde wereld. Opvallend was dat er gedurende de sessie over opkomende dreigingen (energie, internet, klimaat) weinig daadwerkelijk inhoudelijk over deze dreigingen werd gesproken. De heersende opvatting is dat dit geen kerntaak van de NAVO is, maar de NAVO hier hooguit een ondersteunende rol speelt.<sup>157</sup> In de daaropvolgende consultatierondes van de groep van experts pleiten meerdere *Chiefs of Defence* van de lidstaten voor een balans tussen artikel 5 en *out of area* operaties. De Supreme Allied Commander in EUROpe (SACEUR) zegt over de nieuwe dreigingen dat de NAVO nauwelijks een rol heeft te vervullen in een opkomende dreiging als energiekwesties, maar het zeer aannemelijk is dat de NAVO een rol zal spelen bij *cyber defence*. Een *massive cyber attack* zou op enig moment als een *armed attack* geïnterpreteerd (moeten) kunnen worden.<sup>158</sup> De militairen leggen de grens bij materiële dreigingen, dat wil zeggen bij alles wat hun operaties kan bedreigen. Ze zijn terughoudend in het formuleren van mogelijke nieuwe NAVO-taken.

| 84 |

In het uiteindelijke adviesrapport benadrukt de Groep van Experts het belang van herbevestiging van artikel 5 en vernieuwing van de NAVO met *out of area* mogelijkheden.<sup>159</sup> In hoeverre er sprake is van een daadwerkelijke artikel 5-situatie bij een nieuwe dreiging, bepaalt de Noord-Atlantische Raad op het moment dat deze zich concreet voordoet.<sup>160</sup> Dit advies is in lijn met het Nederlandse standpunt. Het rapport noemt verder de mogelijkheid van het vaststellen van richtlijnen voor besluitvorming bij nieuwe NAVO-missies. Nederland was is grote lijnen tevreden met het Expertgroep-rapport (zie ook hoofdstuk 4). Het was niet nodig om op de barricaden te klimmen in de artikel 5 discussie, aldus geïnterviewde Nederlandse betrokkenen.

<sup>155</sup> Verslag vergadering Groep van Experts, 16 december 2009.

<sup>156</sup> Verslag eerste seminar Groep van Experts, 16 oktober 2009.

<sup>157</sup> Verslag tweede seminar Groep van Experts, 13 november 2009.

<sup>158</sup> Verslag consultaties Groep van Experts, 15-16 december 2010.

<sup>159</sup> NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO*, mei 2010, p. 7.

<sup>160</sup> *Ibid*, p. 20.

### Noord-Atlantische Raad

Na het uitbrengen van het adviesrapport van de Groep van Experts zijn binnen de Noord-Atlantische Raad verschillende discussies gevoerd over crisismanagement, *out of area* operaties en nieuwe dreigingen. Het belang van artikel 5 als zodanig stond niet ter discussie. Het bondgenootschap was eensluidend in zijn steun voor herbevestiging van artikel 5.<sup>161</sup> Polen en de Baltische landen hamerden met name op een stevige nadruk op artikel 5, dus als een 'zuiver' collectief bijstandsartikel. Nederland en Griekenland vielen Duitsland bij in de notie dat het Strategisch Concept nauwkeurig overeen moest komen met het Verdrag van Washington. In plaats van te spreken over het algemene *attack*, zoals het Strategisch Concept voorstelde, moest worden vastgehouden aan het oorspronkelijke *armed attack*. Dit om te voorkomen dat alle dreigingen in potentie als artikel 5 geïnterpreteerd kunnen worden. Dit punt is niet binnengehaald. In een separate sessie discussieerde de Noord-Atlantische Raad over nieuwe en toekomstige dreigingen voor het Bondgenootschap.<sup>162</sup> Naast cyber kwamen onderwerpen als terrorisme en massavernietigingswapens aan bod. Over de aard en de omvang van de diverse dreigingen bestond een eenduidig beeld. Wezenlijke verschillen bestaan als het gaat om antwoorden op deze dreigingen en de rol van de NAVO daarbij. De meeste landen zijn het met de Verenigde Staten eens dat cyber een NAVO-taak moet zijn. Nederland, dat nieuwe dreigingen zoals cyber aanvankelijk als prioriteit voor de NAVO zag, was gedurende het proces een beperktere rol van de NAVO gaan benadrukken. Nederland steunt om die reden Duitsland in het 'schoon' houden van artikel 5 van cyber.<sup>163</sup> Uiteindelijk stemmen zowel Duitsland als Nederland in met een formulering in het Strategisch Concept over *cyber defence* als aanvullende taak.<sup>164</sup>

| 85 |

Het ministerie van Buitenlandse Zaken merkt op dat het advies van de Groep van Experts ten aanzien van besluitvorming over *out of area* missies 'dichter bij het Nederlandse regeringsstandpunt – namelijk aandachtspunten maar geen formalisering – dan het AIV-advies [staat], dat uitgaat van criteria. Met de term richtlijnen wordt meer ruimte gelaten voor politieke afwegingen'<sup>165</sup>. DVB medewerkers leggen uit dat Nederland in een lastige positie verkeert. Vanuit Nederlands oogpunt zijn criteria logisch, gezien het Nederlandse toetsingskader en artikel-100. Het parlement wenst dergelijke criteria ook in bondgenootschappelijk verband te hanteren, zo stellen verschillende geïnterviewden. Echter, in NAVO verband is een dergelijk toetsingskader niet haalbaar vanwege de veelvoud aan uiteenlopende, vaak politieke overwegingen, die door de afzonderlijke staten worden gehanteerd. Nederland besloot de criteria voor besluitvorming over *out of area* operaties, gezien de positieve nationale ervaringen, wel in de discussie te brengen. Geen van de bondgenoten voelde hier echter iets voor; er zou teveel een keurslijf in de besluitvorming ontstaan.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Verslag PV NAVO van de NAR, 17 mei 2010. Verslag van de PV NAVO, 7 juli 2010.

<sup>162</sup> Verslag PV NAVO van de NAR, 16 september 2010.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Verslag DVB, 25 oktober 2010.

<sup>165</sup> Memo DVB aan de minister, 27 april 2010.

<sup>166</sup> Gebaseerd op uitspraken van meerdere respondenten; Steering note aan de minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van AO met de Eerste Kamer, februari 2011.

Hoewel crisismanagement in het Strategisch Concept van 1999 als kerntaak van de NAVO was benoemd, werd binnen het bondgenootschap de discussie gevoerd of crisismanagement wel een kerntaak van de NAVO was of eerder als instrument voor collectieve verdediging en veiligheid gezien moest worden. De meerderheid (zie krachtenveld) was de laatste opvatting toegedaan. Nederland wilde behouden wat in 1999 was bereikt: crisismanagement als kerntaak. Eén van de Permanent Vertegenwoordigers bij de NAVO merkt op dat crisismanagement voor Nederland inderdaad een wezenlijk onderwerp was. Nederland heeft in de Noord-Atlantische Raad-discussies tot twee keer toe gesuggereerd de basistaken van de NAVO in de concepttekst om te draaien, zodat *defence and deterrence*, zoals ook in het concept uit 1999, weer op de derde plek komt, ná collectieve veiligheid en crisismanagement. Alleen Noorwegen verleende hiervoor steun.<sup>167</sup> Dit voorstel is niet overgenomen.

### 6.2.5 Uitkomsten

De secretaris-generaal heeft de ‘oplossing’ voor het wege van de NAVO-hoofdtaken gevonden in het gelijkwaardig noemen van alle drie de hoofdtaken (verdediging, crisismanagement, collectieve veiligheid) in het beschouwende inleidende deel van de tekst, gekoppeld aan het verder benadrukken van de verdedigingstaak in een toegesneden hoofdstuk verderop in tekst.<sup>168</sup> Nieuwe dreigingen hebben al in de eerste zin van het Strategisch Concept een plek gekregen, ‘It reconfirms the bond between our nations to defend one another against attack, including against new threats to the safety of our citizens’, maar aan concrete uitwerking van de reactie op nieuwe dreigingen wordt zowel in het Strategisch Concept als de Slotverklaring weinig aandacht geschonken. Voor cyber staat de afspraak ‘to enhance our cyber defence capabilities.’<sup>169</sup> Een ‘tasking’ van Lissabon is het maken van een ‘Action Plan’ voor het NAVO cyberbeleid. Deze is in de zomer van 2011 gereedgekomen.<sup>170</sup> De NAVO wil verder voor energieveiligheid een eigen capaciteit ontwikkelen.<sup>171</sup>

### 6.2.6 Conclusie

De Nederlandse inzet betreft een gulden middenweg: een balans tussen enerzijds de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied en anderzijds crisisbeheersing buiten het verdragsgebied. De meeste bondgenoten steunden deze middenweg, waarbij overigens de nieuwe lidstaten eerder neigden richting artikel 5 in de ‘oude’ zin van bondgenootschappelijke steun. Al in een vroeg stadium werd, conform de *Declaration on Alliance Security*, bevestigd dat artikel 5 nog steeds de hoeksteen van het bondgenootschap zou zijn. De discussie werd grotendeels gedurende de Groep van Experts-fase gevoerd, waardoor het weinig aandacht meer vereiste in de latere onderhandelingsfase.

<sup>167</sup> Bericht PV NAVO, 7 oktober 2010; Brief PV NAVO aan SG, 21 oktober 2010; interview met een niet-Nederlandse PV bondgenoot, 13 december 2011.

<sup>168</sup> Verslag PV NAVO van de NAR, 16 november 2010.

<sup>169</sup> Strategisch Concept onder 19; Slotverklaring onder 40.

<sup>170</sup> Verslag PV NAVO, 13 december 2011.

<sup>171</sup> Strategisch Concept onder 19; Slotverklaring onder 41.

IOB stelt vast dat de door Nederland geïnitieerde dan wel gesteunde interventies binnen de Noord-Atlantische Raad niet succesvol zijn geweest. De Nederlandse regering is desondanks tevreden met de uitkomsten in het Strategisch Concept. Het Strategisch Concept biedt de gewenste balans tussen verdediging van en crisisbeheersing buiten het verdragsgebied. De Noord-Atlantische Raad kan, als puntje bij paaltje komt, alsnog besluiten of een bepaalde aanval of dreiging neerkomt op een attack (in plaats van het meer eenduidige *armed attack*) die artikel 5 rechtvaardigt, in combinatie met overleg via artikel 4. Geen van de nieuwe dreigingen wordt benoemd als iets wat een acute reactie vereist. Dit is typisch een geval van benoemen-op-zich om de nieuwe dreigingen als het ware even in de wachtruimte te zetten. Crisismanagement ten slotte heeft als kerntaak de prominente plek binnen het Strategisch Concept behouden.

Een vergelijking tussen de Nederlandse initiële inzet en de uitkomsten in het Strategisch Concept toont een substantiële mate van overeenkomst. Aan verdediging van en buiten het verdragsgebied wordt aandacht besteed, waarbij het Strategisch Concept de behoefte aan het door de Oostelijke bondgenoten gewenste *reassurance* sterk weerspiegelt. IOB is van mening dat te spreken is van een bondgenootschap dat op dit basale punt eerder behoudend dan veranderingsgezind is. IOB concludeert dat er geen sprake kan zijn van invloed die Nederland heeft uitgeoefend op de uitkomsten. Hier zijn de volgende verklaringen voor. Ten eerste lag de uitkomst in een vroeg stadium vast vanwege het scherpe krachtenveld. Met de oostelijke bondgenoten aan de behoudende kant, de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk aan de vooruitstrevender kant en een grote middengroep hier tussen in, was de balanspositie een te verwachten uitkomst. Nederland dreef mee met de grote middenmoot en hanteerde een weinig pro-actieve aanpak. Dit was ook niet nodig, daar de expertgroep al de hete kolen uit het vuur wist te halen. Ten tweede is niet te spreken van invloed van Nederlandse zijde, omdat de gepoogde interventies nauwelijks succesvol waren. Nederland kreeg niet de gewenste volgorde in de hoofdtaken van de NAVO, niet de scherpe en voorheen gehanteerde formulering *armed attack* en moest toegeven op cyber. Bovendien werd niets bereikt op het punt van de criteria voor *out of area* operaties, een resultaat dat Nederland als zodanig wel had voorzien, maar waar zij niettemin op inzette. Nederland lijkt overigens de juiste inschatting van het krachtenveld te hebben gemaakt. Met minimale eigen inzet is het doel in substantiële mate bereikt.

Tabel 6.1 uitkomst op artikel 5	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Geen



## 6.3 Artikel 4

### 6.3.1 Achtergrond

Artikel 4 legt de consultatie tussen bondgenoten vast in (potentieel) bedreigende situaties. Het wordt (mogelijk) van kracht wanneer een of meerdere van de bondgenoten van mening is dat haar territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid wordt bedreigd. In dat geval zal daarover onmiddellijk overleg worden gevoerd met alle andere bondgenoten. De Verdragstekst op dit punt luidt: 'The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.'<sup>172</sup> In 2003 is artikel 4 voor het eerst publiekelijk ingeroepen door bondgenoot Turkije. Turkije vreesde voor zijn eigen veiligheid vanwege de oplopende spanning rond Irak, die resulteerde in een Amerikaans-Britse aanval op dit land.

De NAVO gold sinds haar oprichting eerder als militaire alliantie dan als forum voor politiek overleg.<sup>173</sup> Nu echter Frankrijk sinds kort weer volwaardig bondgenoot is en de Amerikaanse regering-Obama het belang van multilaterale samenwerking sterker onderschrijft dan onder haar voorganger Bush, ontstaan nieuwe kansen voor versterking van de trans-Atlantische politieke dialoog.<sup>174</sup> Bovendien vraagt de veranderde veiligheidsomgeving met haar nieuwe dreigingen om meer intern overleg. De AIV betoogt dat 'artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag in die zin even belangrijk wordt als artikel 5 en zelfs meer actueel'.<sup>175</sup>

| 88 |

Opvallend genoeg wordt artikel 4 niet genoemd in de *Declaration on Alliance Security*, de voorloper van het Strategisch Concept. Er wordt wel gesproken over de NAVO als 'the essential transatlantic forum for security consultations'.

### 6.3.2 Nederlandse inzet

Nederland ziet het versterken van de politieke rol van de NAVO als prioriteit. DVB hanteert het als zeer relevant uitgangspunt voor NAVO-beleid. Bovendien bestaat bij DVB de indruk dat de Kamer het onderwerp belangrijk vindt.<sup>176</sup> De Nederlandse regering stelt: 'De ruimte die de NAR biedt voor politiek strategische dialoog kan effectiever worden benut. Artikel 4 van het Verdrag biedt hiervoor ruime basis. Het is een prioriteit voor de regering dat het nieuwe Strategisch Concept leidt tot betere invulling van artikel 4.'<sup>177</sup> Volgens Nederland is er een gerichte transformatie naar een politiek-militaire veiligheidsorganisatie nodig, een visie die als zodanig door bijna alle NAVO-landen wordt gedeeld. Er is te weinig veiligheidspolitieke dialoog in de Noord-Atlantische Raad op basis van artikel 4, terwijl juist betere afstemming inzake bijvoorbeeld Iran, raketverdediging en andere nieuwe dreigingen nodig is, aldus de regering.<sup>178</sup> Kortom, de Nederlandse regering wil artikel 4 ook voor meer

<sup>172</sup> *Washington Treaty*, 4 april, 1949.

<sup>173</sup> AIV-advies, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, No. 45, juli 2005.

<sup>174</sup> AIV-advies *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 20.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>176</sup> Gebaseerd op uitspraken van verschillende respondenten.

<sup>177</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, 31 maart 2010, p. 5.

<sup>178</sup> Memo DVB aan de minister, 5 november 2009.

regulier overleg inzetten, niet alleen acute kwesties, maar ook langer lopende fundamentele vraagstukken.

DVB-medewerkers lichten in gesprekken toe dat de werkwijze binnen de NAVO nu bestaat uit het bilateraal en groepsgewijs aftasten van issues alvorens deze in de Noord-Atlantische Raad te bespreken. Dit kost veel extra tijd. Om te komen tot een vermindering van verkokerde inspanningen zou het mogelijk moeten worden overleg over veiligheidspolitieke aspecten direct collectief in Noord-Atlantische Raad verband te voeren. ‘Nederland zette in op versterking van artikel 4, omdat dit artikel de politieke consultaties benoemt’<sup>179</sup>. Daarnaast kon artikel 4 functioneren als paraplu waaronder de nieuwe dreigingen werden besproken, zonder dat artikel 5 direct in beeld kwam. Echter, Nederland vreesde dat het consultatieforum bij oplopende spanning toch het ‘opstapje’ naar het invoeren van artikel 5 zou worden. In essentie was artikel 4 altijd wel bedoeld als een mogelijk voorportaal naar artikel 5, maar het mag geen zelfvoorzienend en mogelijk oncontroleerbaar proces worden volgens Nederland. Gaat men artikel 4-consultaties als drukmiddel gebruiken (als een soort laatste waarschuwing), dan is de stap naar escalatie snel gezet. Artikel 4 zou juist escalatie moeten voorkomen.<sup>180</sup>

### 6.3.3 Krachtenveld

Voor de nieuwe lidstaten wensten artikel 4 als opmaat naar artikel 5; naar buiten toe zou het namelijk een zichtbaar NAVO-signaal van vastberadenheid en de bereidheid tot verdediging afgeven. Artikel 4 droeg op die manier bij aan de wens tot *reassurance*. Dit hangt nauw samen met de bredere discussie binnen het bondgenootschap over een méér politieke NAVO na katalysatoren als de crises in Georgië, het gebruik door Rusland van gasleveringen als drukmiddel en andere gevoelige politieke issues.<sup>181</sup> De meeste landen willen, in tegenstelling tot Nederland, een onderscheid tussen een ‘waarschuwend’ artikel 4 en de reguliere consultaties die de NAVO van dag-tot-dag doet.<sup>182</sup> Tijdens een recentelijk gehouden artikel 5-crisis oefening kwam dit tot uitdrukking toen lidstaten al snel het ‘we now invoke article 4’ afkondigden om een stevig signaal van *deterrence* af te geven.<sup>183</sup>

| 89 |

### 6.3.4 Onderhandelingsproces

Nederland is blij met het advies van de Groep van Experts ten aanzien van artikel 4. Al in een vroeg stadium bereikte de Groep van Experts onderlinge overeenstemming over het zo ver mogelijk oprekken en zoveel mogelijk benadrukken van artikel 4.<sup>184</sup> De Groep van Experts heeft een vooruitstrevende insteek waarbij nieuwe dreigingen met name moeten worden tegengegaan via meer consultatie middels artikel 4. Voor crisismanagement is consultatie middels artikel 4 ook zeer geschikt, aldus de Groep.<sup>185</sup>

<sup>179</sup> Uitspraak van een geïnterviewde, 20 januari 2012.

<sup>180</sup> Gebaseerd op uitspraken van verschillende respondenten.

<sup>181</sup> Interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

<sup>182</sup> Steering note aan de minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van AO met de Eerste Kamer, februari 2011. Interview met een betrokken medewerker, 13 december 2011.

<sup>183</sup> Interview met een betrokken medewerker, 13 december 2011.

<sup>184</sup> Terugkoppeling van een lunchmeeting van de Groep van Experts, 16 december 2009.

<sup>185</sup> NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO*, 17 mei 2010, p. 9.

Tegen de achtergrond van de door Nederland gesteunde interpretatie van artikel 4 door de Groep van Experts besluit Nederland in te zetten op behoud van deze invulling. Artikel 4 wordt al in een vroeg stadium op bovenal PV-niveau besproken door de groep Verenigde Staten, Duitsland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk en Nederland, maar dit leidt niet tot een tekstvoorstel richting de Secretaris-Generaal vanwege de hierboven besproken uiteenlopende visies over de interpretatie van artikel 4.<sup>186</sup> Nederland heeft artikel 4 in de beginfase gezien als een punt waar veel te bereiken viel. Dit bleek niet het geval, omdat de bondgenoten verzandden in een technische discussie over wat artikel 4 precies inhield. Om die reden is afgestapt van het voeren van de term 'artikel 4', maar is gekozen voor de bredere variant 'politieke dialoog' zodat deze discussie over technische aspecten vermeden werd. Het mocht helaas niet baten.<sup>187</sup> Nederland besluit hierna dat het er 'niet zelf mee gaat lopen' en wacht de concepttekst van het Strategisch Concept af.<sup>188</sup> Tijdens een overleg van de Noord-Atlantische Raad medio juni 2010 over het onderwerp blijkt nog eens duidelijk dat daar waar de Groep van Experts nadrukkelijk een ruimere interpretatie van artikel 4-consultaties aanbeveelt, de meerderheid van de lidstaten terughoudend is. Ze willen alléén artikel 4 inroepen bij echte en (mogelijk) acute dreigingen, waardoor deze stap automatisch een zwaar signaal afgeeft en mogelijk een opmaat naar artikel 5 betekent. Daarnaast vindt een meerderheid dat een helder onderscheid tussen reguliere consultaties (routine) en de (uitzonderlijke) artikel 4-consultaties moet bestaan. De secretaris-generaal is het hiermee eens.<sup>189</sup>

| 90 |

Naar aanleiding van de eerste conceptversie van het Strategisch Concept is Nederland van mening dat 'de wervende boodschap van *Active engagement and modern defence*' sterker en evenwichtiger in de tekst tot uiting kan komen, met name ook voor wat betreft artikel 4. De nieuwe NAVO denkt vooruit en werkt aan preventie door intensiever gebruik van politiek-militaire middelen (artikel 4). Ook de Verenigde Staten willen een wervender chapeautekst.<sup>190</sup> In de tweede concepttekst zijn uit Nederlands oogpunt verbeteringen aangebracht. De politieke consultaties en artikel 4 zijn naar de 'preface' van het Strategisch Concept verplaatst. Hierdoor heeft het een prominentere plek in de tekst gekregen. Dat geeft meer gewicht aan het politieke instrumentarium als geheel bij het vergroten van de collectieve veiligheid. Het biedt op die manier potentieel meer ruimte om alle dreigingen te bespreken en de Noord-Atlantische Raad over vervolgstappen te laten beslissen.<sup>191</sup>

### 6.3.5 Uitkomsten

In het Strategisch Concept wordt in paragraaf vijf onderstreept dat 'de NAVO het unieke en essentiële trans-Atlantische forum is voor consultaties van alle zaken die de territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid en veiligheid van haar leden aantast, zoals uiteengezet in artikel 4 van het Verdrag'. Ook in paragraaf 4 wordt naar de overleg- en

<sup>186</sup> PV NAVO, *Strategisch Concept: Tekstvoorstellen met NL betrokkenheid*, 20 augustus 2010.

<sup>187</sup> Interview met een betrokken medewerker, 26 augustus 2011.

<sup>188</sup> Intern document van DVB, g.d.

<sup>189</sup> Verslag PV NAVO van de NAR, 15 juni 2010.

<sup>190</sup> Bericht DVB aan PV NAVO, 29 september 2010.

<sup>191</sup> Bericht DVB aan PV NAVO, *Appreciatie en NL-se inzet nav tweede ontwerp tekst SC*, 25 oktober 2010. Bericht DVB aan PV NAVO, *Aanvullende instructie concept SC*, 5 oktober 2010.

crisisbeheersingstaak van de NAVO verwezen met de formulering: 'NATO will actively employ an appropriate mix of political and military tools to help manage developing crises (...)'. Politieke consultaties hebben hiermee een prominere plek in het Strategisch Concept gekregen dan in 1999. In de Slotverklaring van Lissabon wordt de politieke dialoog bovendien, en voor het eerst expliciet, in verband gebracht met de relaties met NAVO partners (externe functie).

### 6.3.6 Conclusie

Nederland stond, weliswaar gesteund door het advies van de Groep van Experts, behoorlijk alleen in zijn ideeën over een verruiming van het gebruik van artikel 4. Het had meer uit artikel 4 willen halen, maar de politieke realiteit blokkeerde dit. Uiteindelijk, zo stelden meerdere respondenten, is de NAVO in essentie een militair bondgenootschap waardoor het risico bestaat dat politieke consultaties binnen het bondgenootschap met name buiten de NAVO al snel zullen worden opgevat als (potentiële) militaire pressie.<sup>192</sup> Het gros van de lidstaten ziet artikel 4 inderdaad (nog steeds) als de opmaat naar artikel 5. Deze principiële en potentieel vërreikende interpretatie zorgt voor een zeer terughoudend gebruik van artikel 4, aldus DVB-medewerkers.<sup>193</sup> Positiever is Nederland over de plaats die politieke consultatie als zodanig krijgt in het uiteindelijke Strategisch Concept. De herformulering naar de bredere term politieke dialoog, hoewel nog steeds beperkt, heeft mogelijk iets meer manoeuvreerruimte gegeven. De meer politieke functie van de NAVO ontleent volgens een PV-medewerker zo wel degelijk zijn kracht aan het Strategisch Concept: '[H]et Strategisch Concept biedt het raamwerk voor de politieke dialoog.'<sup>194</sup>

| 91 |

Er is enige mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept over artikel 4 te zien. IOB concludeert dat op dit thema enige invloed is uitgeoefend op de uitkomsten vanuit Nederlandse zijde. De interne politieke consultaties en dialoog met externen komen in het Strategisch Concept en de Slotverklaring prominenter aan bod dan in eerdere vergelijkbare documenten, met inbegrip van de *Declaration on Alliance Security*. Nederland heeft hier enig aandeel in gehad. Gegeven het lastige krachtenveld enerzijds en de voor NAVO-begrippen klaarblijkelijk té ambitieuze inzet van Nederland anderzijds, blijft de invloed echter beperkt.

De uitkomst inzake artikel 4 werd door de regering als zeer relevant beschouwd, met name voor binnenlands politieke consumptie. IOB stelt echter vast dat de formulering waarmee de Nederlandse regering het resultaat ten aanzien van artikel 4 in het verslag aan de Kamer van de NAVO-top in Lissabon presenteert een positiever beeld geeft dan op grond van de uitkomsten mag worden verwacht. De regering schrijft: 'Van belang is dat het Strategisch concept nadrukkelijk de waarde van de politieke dialoog in het kader van artikel 4 benoemt.'<sup>195</sup> De politieke dialoog wordt inderdaad benoemd, maar dit is niet conform de Nederlandse inzet inzake artikel 4. Daarnaast is de woordkeuze 'nadrukkelijk' in dit verband een te zware aanzet indien afgezet tegen het behaalde resultaat. Het Strategisch Concept

<sup>192</sup> Interview met een betrokken medewerker, 26 januari 2012.

<sup>193</sup> Interviews met betrokken medewerker op 2 september 2011 en 20 januari 2012.

<sup>194</sup> Uitspraak van een betrokkene, 13 december 2011.

<sup>195</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 14 december 2010, p. 2.

geeft weliswaar op papier meer interpretatie- en onderhandelingsruimte voor toekomstig gebruik van artikel 4 en politieke dialoog, maar van concrete resultaten is, gezien de terughoudendheid onder het gros van de lidstaten, nog geen sprake. Een DVB-functionaris zag in dit toekomstig mogelijk verbeterde gebruik van artikel 4 de verklaring voor de positieve bewoordingen over artikel 4. In deze visie was er nog ruimte voor positieve ontwikkelingen. Immers, de artikel 4-discussie was nog niet afgerond ten tijde van de top van Lissabon.<sup>196</sup>

Tabel 6.2 uitkomst op artikel 4	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Enige	Enige

## 6.4 Ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie

### 6.4.1 Achtergrond

De NAVO heeft als organisatie geen formele eigenstandige rol in ontwapenings- en non-proliferatiefora. Individuele bondgenoten hebben deze rol uiteraard wel. Een algemene trend sinds de Koude Oorlog was de wens van veel lidstaten om de moderniserende NAVO een actievare rol te laten spelen op ontwapeningsgebied, daarbij voortbouwend op eerdere bilaterale Russisch-Amerikaanse stappen als het START-II-verdrag (*Strategic Arms Reduction Treaty*, 1993) voor de vermindering van nucleaire lange-afstandwapens.<sup>197</sup> Dit alles tegen de achtergrond van het afnemende belang van kernwapens als militair of politiek instrument in het algemeen. Het aantreden van president Obama zorgde voor een nieuwe impuls in de discussie. Hij bepleitte een ‘world free of nuclear weapons’ (‘global zero’) en de Amerikaanse *Nuclear Posture Review* van 2010 bevestigde de zogenoemde ‘negatieve veiligheidsgarantie’: geen gebruik van (of dreigen met) atoomwapens tegen niet-nucleaire landen die zich houden aan het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Het rapport van de Groep van Experts schetste evenzeer het toekomstperspectief van een kernwapenvrije wereld.

Eén van de concrete vragen was nu of volledige afbouw van het Amerikaanse tactische (‘substrategische’) kernwapenarsenaal in Europa mogelijk was. Dit arsenaal omvat ongeveer tweehonderd verouderde B61-bommen (de enige resterende tactische kernwapentaak), tegenover naar schatting 2500 vergelijkbare wapens aan Russische zijde. Volgens de regering was de absolute noodzaak van deze categorie wapens als afschrikingsinstrument inmiddels weggevallen. De onderhandelingsagenda in de aanloop tot Lissabon richtte zich overigens primair op nucleaire wapens. De besprekingen over conventionele wapens – met name op basis van het uit 1990 stammende *Conventional Armed Forces in Europe*-verdrag (CFE)

<sup>196</sup> Interview met een betrokken medewerker, 23 januari 2012.

<sup>197</sup> Het *Strategic Arms Reduction Treaty II* (START-II) werd in 1993 ondertekend door de VS en Sovjetunie. Het verdrag verloor vervolgens aan betekenis door Amerikaans-Russische spanningen over onder andere Kosovo, Irak, antiraketverdediging en NAVO-uitbreiding.

– waren in de voorgaande jaren zo goed als vastgelopen.<sup>198</sup> Rusland schortte het CFE-verdrag in 2007 op, een stap die veel kritiek oproep van NAVO-zijde.<sup>199</sup>

#### 6.4.2 Nederlandse inzet

Nederland rekende zichzelf – althans onder minister Verhagen – tot de meer *forward leaning* landen in het ontwapeningsdossier. De NAVO moest actief worden benut als instrument om ontwapening en nonproliferatie te bevorderen. Minister Verhagen tekende al in november 2009 op een DVB-memo over de initiële Nederlandse inzet voor het strategisch concept aan: ‘Meer aandacht voor nucleaire ontwapening’.<sup>200</sup> In haar Kamerbrief van 31 maart 2010 merkte de regering op dat een collectieve veiligheidsorganisatie als de NAVO zich óók moest richten op nucleaire en conventionele wapenbeheersing en -ontwapening, met als uiteindelijke doel een wereld zonder kernwapens.<sup>201</sup> In dezelfde brief bepleitte de regering een ‘prominente plaats’ voor dit thema in het strategisch concept.

Concreet uitvloeisel van deze *forward leaning*-houding was met name de brief die Nederland eind februari 2010 met vier gelijkgezinde landen (België, Luxemburg, Noorwegen en vooral in nauw overleg met de enkele maanden daarvoor aangetreden Duitse minister Guido Westerwelle) schreef aan secretaris-generaal Rasmussen. Deze brief van de ‘Group of Five’ bevatte de succesvolle oproep ‘to open a comprehensive discussion [...] and to produce guidance for the process on the new Strategic Concept’.<sup>202</sup> De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton speelde in op dit signaal. Ze presenteerde tijdens de NAVO-top in Tallinn (april 2010) vijf principes. Deze moesten de leidraad vormen voor het NAVO-kernwapenbeleid in de toekomst. De principes zochten een evenwicht tussen ambitie en terughoudendheid. Enerzijds sprak Clinton over een vermindering van de rol van atoomwapens en het meenemen van tactische kernwapens in komend onderhandelingen. Anderzijds stelde Clinton dat ‘as long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance’ en dat eenzijdige NAVO-stappen uitgesloten waren.<sup>203</sup>

In de praktijk zocht Nederland eenzelfde balans tussen vooruitstrevendheid en voorzichtigheid. Enerzijds was er nauwelijks nog kans op een atoomoorlog en moest de NAVO een actieve inspanning plegen qua ontwapening en wapenbeheersing, met als uiteindelijke doel een ‘nuclear free world’. Het wegonderhandelen van de tactische

<sup>198</sup> Het verdrag schreef troepen- en wapenplafonds voor en regelde consultatie en verificatie aan beide zijden.

<sup>199</sup> Deze paragraaf besteedt niet afzonderlijk aandacht aan massavernietigingswapens (*Weapons of Mass Destruction, WMD*). Hier koos Nederland voor de Franse en Duitse lijn: Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Europese Unie zijn beter toegerust om de WMD-problematiek te behandelen. Zie onder andere DVB-notitie met de ‘tasking’ voor dit dossier voor de Noord-Atlantische Raad, 7 juni 2011.

<sup>200</sup> Memo-DVB aan de minister, 5 november 2009. Het memo wijdde één regel aan ontwapening: ‘Verder wil NL dat ontwapening en non-proliferatie een prominentere plaats krijgen in het SC, met in het bijzonder aandacht voor nucleaire ontwapening.’

<sup>201</sup> Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 31 maart 2010.

<sup>202</sup> Tekst van de brief is onder andere te raadplegen op: <http://www.armscontrol.org/system/files/Letter%20to%20Secretary%20General%20NATO.pdf>

<sup>203</sup> Geciteerd in: Oliver Meier, ‘NATO’s chief’s remark highlights policy rift’, *Arms Control Today*, mei 2010, [http://www.armscontrol.org/act/2010\\_05/NATO](http://www.armscontrol.org/act/2010_05/NATO)

kernwapens kon hierbij een logische volgende stap zijn. Anderzijds verwierp Nederland strikt eenzijdige stappen van NAVO-zijde en de gedachte dat een kernwapenvrij Europa een doel op zich kon zijn. ‘Zorgvuldigheid [gaat] boven snelheid’, aldus de regering.<sup>204</sup> Ze sloot het zich aan bij de – binnen de NAVO breed geaccepteerde gedachte – dat de organisatie een nucleaire alliantie zou blijven zolang er atoomwapens bestonden. Meer in het algemeen meende Nederland dat het bondgenootschap ruimte moest laten aan het (liefst zo transparant mogelijke) bilaterale onderhandelingstraject tussen de Verenigde Staten en Rusland. De strategisch-nucleaire afschrikking als zodanig stond voor Nederland niet ter discussie. Deze afschrikking moest wel – conform het NAVO strategisch concept van 1999 – gebaseerd zijn op de *minimaal* benodigde aantallen kernwapens. Kortom, Nederland zette in op een, naar zijn mening, verantwoorde balans tussen verdediging, *deterrence* en ontwapening. Het zou zich inspinnen ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie op de NAVO-agenda te houden.

Het ontwapeningsvraagstuk nam in het overleg tussen regering en Tweede Kamer een relatief prominente plaats in. Twee van de drie Kamerstukken inzake het strategisch concept betroffen het vraagstuk van de nucleaire ontwapening: de motie-Peters/Van Bommel (1 april 2009) en de motie-VanVelzen/Azough (21 april 2010).<sup>205</sup> De eerste vroeg de regering om de herziening van het strategisch concept te benutten om een extra stimulans aan het proces van atoomontwapening te geven. De motie-Van Velzen/Azough stelde dat de discussie over kernwapens óók de staten aanging waar kernwapens gestationeerd waren en verzocht de regering er bij de NAVO op aan te dringen openheid te geven over de aanwezigheid van deze wapens in de lidstaten van de NAVO. De regering ‘vertaalde’ beide moties als een ondersteuning van haar eigen beleid.<sup>206</sup> Conventionele ontwapening nam in Den Haag, parallel aan de relatieve stilte in Brussel, geen grote plaats in gedurende de aanloop naar het strategisch concept. Nederland wenste geen poging te doen de CFE-patstelling te doorbreken of de ruzie met Rusland verder te laten oplopen. De bredere veiligheidsagenda (zoals de samenwerking met Rusland in Afghanistan of de antipiraterijmissie *Ocean Shield*) had prioriteit.<sup>207</sup>

### 6.4.3 Krachtenveld

In het nucleaire-ontwapeningsdossier stonden vooral Frankrijk (gesteund door met name enkele Oost-Europese staten) en Duitsland tegenover elkaar. Van alle onderhandelings thema’s lag dit onderwerp wellicht nog het meest gevoelig. Frankrijk waarschuwde voor een (verdere) uitholling van de nucleaire afschrikking, juist nu overal ter wereld de proliferatiedreiging (terrorisme, Iran, enzovoorts) toenam. De Franse regering wenste de – in haar ogen nog steeds unieke en effectief gebleken – traditionele nucleaire *deterrence* zoveel mogelijk te handhaven. Ze wilde op geen enkele manier tornen aan de eigen strategische kernmacht (*force de frappe*). De NAVO, aldus Parijs, was bovenal een militair

<sup>204</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 6 september 2010.

<sup>205</sup> Motie van de leden Peters en Van Bommel, 1 april 2009 en motie van de leden Van Velzen en Azough, 21 april 2010.

<sup>206</sup> Brief minister van Buitenlandse Zaken, 18 mei 2010. Minister Verhagen herbevestigde deze stellingname in het Algemeen Overleg van 16 november 2010 en het daaropvolgende debat van 18 november 2010.

<sup>207</sup> Fiche ‘CSE-verdrag’ ten behoeve van het bezoek van de directeur Directie Veiligheidsbeleid en hoofd Hoofddirectie Algemeen Beleid (Defensie) aan Washington, 25-28 september 2011.

bondgenootschap en geen ontwapeningsclub.<sup>208</sup> Het nieuwe strategische concept moest het belang van kernwapens dus glashelder onderstrepen, meende Frankrijk. Duitsland op zijn beurt promoveerde een duidelijke koppeling van afschrikking, ontwapening en raketverdediging, in het kader van de zogenoemde substitutietheorie: bij vérgaande ontwapening en non-proliferatie kon toch afdoende afschrikking worden gehandhaafd door in te zetten op een effectieve *missile defence*. Heldere statements over ontwapening en non-proliferatie (met als uiteindelijk doel een kernwapenvrije wereld) zouden het strategisch concept veel meerwaarde geven, zo benadrukte Berlijn. Nauwe samenwerking met Rusland was daarbij geboden.

Als hoofdrolspeler manoeuvreerden de Verenigde Staten tussen het – met name op strategische kernwapens gerichte – bilaterale onderhandelingstraject met Rusland en het NAVO-traject, dat primair inzoomde op de rol van de tactische (substrategische) kernwapens in Europa. Washington wilde een afbouw van de tactische wapens niet uitsluiten, maar evenmin de Oost-Europese lidstaten voor het hoofd stoten. Deze staten hechtten in meerderheid sterk aan het behoud van een stevige, ook tactisch-nucleaire afschrikking vanwege de mogelijke dreiging vanuit Rusland.

Nederland maakte deel uit van de betrekkelijk vooruitstrevende ‘Groep van Vijf’ (Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Noorwegen). Deze pleitte, als hierboven aangestipt, aan het begin van het herzieningsproces nadrukkelijk voor agendering van het nucleaire-ontwapeningsdossier. Noorwegen gold voor veel waarnemers als wellicht de meest ontwapeningsgezinde NAVO-lidstaat.<sup>209</sup> De behoudende middengroep – die benadrukte dat ontwapening ‘in harmonie’ moest blijven met een geloofwaardige bondgenootschappelijke verdediging, conform het strategisch concept van 1999 – omvatte primair Tsjechië, Polen, Turkije en Spanje. De overige lidstaten waren akkoord met een wat meer ambitieuze inzet. Een meerderheid van de NAVO-leden onderschreef overigens in meer of mindere mate de algemene gedachte dat een moderniserend bondgenootschap niet passief kon blijven qua ontwapening. Bovendien leverde het potentieel bezuinigingen op.

#### 6.4.4 Onderhandelingsproces

Belangrijkste informele discussieforum was, naast de Groep van Vijf, de ‘Daalder-groep’, vernoemd naar de Amerikaanse permanent vertegenwoordiger Ivo Daalder.<sup>210</sup> Hieraan namen bovenal gelijkgezinde lidstaten als de Verenigde Staten, Noorwegen, Nederland,

<sup>208</sup> Frankrijk stelde onder andere herhaaldelijk voor (zonder resultaat) om extra expertmeetings en vergaderingen van de Noord Atlantische Raad over de functie van atoomwapens in te lassen. Verschillende waarnemers vermoedden een Franse verdragingsstactiek. Zie bijvoorbeeld bericht PV NAVO, 15 juli 2010.

<sup>209</sup> Noorwegen formuleerde samen met Polen in april 2010 een voorstel om te komen tot grotere transparantie en vertrouwenwekkende maatregelen inzake tactische kernwapens. Veel waarnemers meenden dat hieraan ook een zeker Pools opportunisme ten grondslag lag, omdat het weinig ontwapeningsgezinde Polen immers voordeel had bij Russische transparantie op dit gebied. Onder andere interviews met twee niet-Nederlandse PV's, 10 oktober 2011.

<sup>210</sup> Nederlandse medewerkers typeerden de Daalder-groep onder meer als ‘diner club’, ‘voeten op tafel-forum’ en ‘test-bed voor voorstellen’, wat het informele karakter van de groep onderschrijft. Onder andere interview met een betrokken medewerker, 17 januari 2012.



Italië, Duitsland, Luxemburg en België deel, maar ook (en in tegenstelling tot de Groep van Vijf) enkele *non-likeminded*s als Frankrijk en Estland. De samenstelling varieerde enigszins in de loop der tijd, afhankelijk van wie Daalder uitnodigde. De Nederlandse permanent vertegenwoordiger had – mede vanwege zijn persoonlijke achtergrond in ontwapeningszaken en zijn vriendschap met de Amerikaanse ambassadeur – een bijzondere betrokkenheid bij dit dossier en de Daalder-groep. De Groep van Vijf deed in de praktijk enig voorwerk voor de Daalder-groep door het thema nucleaire ontwapening nadrukkelijker in beeld te spelen. De laatste werd door verschillende waarnemers getypeerd als een voorbeeld van relatief effectieve diplomatieke groepsvorming binnen de NAVO. De samenvoegende rol van Daalder weerspiegelde het belang dat Washington hechtte aan het nucleaire-ontwapeningsthema, wat op zijn beurt een eigen onderhandelingsdynamiek creëerde. De betrekkelijk breed samengestelde Daalder-groep maakte als informeel forum zichtbaar wat diplomatiek haalbaar was. Daarbinnen opereerde de compactere Groep van Vijf.<sup>211</sup> Nederlandse diplomaten benadrukten nog een specifiek voordeel van de Daalder-groep als diplomatiek instrument: het was een middel om in een collectief forum met tegenstanders (zoals Estland) te spreken en te pogen ze in het eigen kamp te krijgen.<sup>212</sup>

Op hoofdlijnen sloot de Nederlandse inzet goed aan bij het Duitse standpunt. Ook in dit dossier, zo bevestigde een Duitse respondent, ‘we were singing from the same sheet of music’. Nederland trok gelijk op met Duitsland waar het de – door de Duitsers zo gekoesterde – substitutietheorie (zie boven) betrof. Dit was overigens bovenal een tactisch-diplomatieke zet. Het feit dat Den Haag op dit punt met de Duitsers meeging, betekende niet dat Nederland zich de substitutietheorie ook daadwerkelijk helemaal ‘eigen’ maakte. Nederland sprak liever wat terughoudender van een ‘complementariteit’ tussen raketverdediging en nucleaire bewapening. Veel betrokken Defensiemedewerkers voelden nadrukkelijk weinig voor de substitutiegedachte. Ze redeneerden dat het eigenlijk onmogelijk is om de afschaffing van (tactische) kernwapens te compenseren met raketverdediging. Een dergelijke uitruil is vooral ongeloofwaardig tegenover de Russen: hoe konden die immers zeker zijn dat de NAVO haar *missile defence* – hoezeer ook ‘defensief’ bedoeld – niet ook, zoals technisch mogelijk, tegen het Russische atoombarsenaal zou inzetten? Moskou vatte inderdaad elke opbouw van een eigen NAVO-raketverdediging automatisch op als een (mogelijke) verstoring van de strategische balans.<sup>213</sup>

Parallel aan de benutting van beide fora (Groep van Vijf en Daalder-groep) draaide de Nederlandse diplomatieke inspanning in dit dossier met name om twee sporen, zoals ook bij de expertgroep al het geval was geweest. Ten eerste de poging om het *forward leaning* karakter van Rasmussens opeenvolgende tekstvoorstellen te versterken. Ten tweede de inspanningen om de dynamiek in het NAVO-overleg over ontwapening te behouden ook ná de Lissabon-top van november 2010.

Het eerste spoor kwam in essentie neer op een sterkere benoeming – in relatie tot de passages over verdediging en afschrikking – van de nucleaire-ontwapeningswens en ‘global

<sup>211</sup> Interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>212</sup> Bijvoorbeeld gesprek met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

<sup>213</sup> Interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

zero'-gedachte, vooral in de inleiding van het strategisch concept en in het hoofdstuk over 'Defence and deterrence'. De regering meende dat het rapport van de Groep van Experts op dit punt niet ver genoeg was gegaan.<sup>214</sup> Het rapport maande in haar ogen wat te veel tot voorzichtigheid en pragmatisme, vooral door nadrukkelijk op het belang van kernwapens en het risico van proliferatie te wijzen.<sup>215</sup> De PV NAVO meende dat Rasmussen de brug tussen *deterrence* en ontwapening in de concepttekst zichtbaarder moest maken.<sup>216</sup> In de eerste tekstversie stond de betrekkelijk conservatief geformuleerde *deterrence*-passage eigenlijk gescheiden van de ontwapenings- en wapenbeheersingspassages. De tweede *draft* was in dit opzicht voor Nederland een verbetering.<sup>217</sup> Dit stuk legde – mogelijk mede op Nederlands aandringen maar in elk geval met Amerikaanse instemming – vooral in het voorwoord een duidelijkere schakel via de formulering dat 'NATO [commits itself] to the goal of creating the conditions for a world free of nuclear weapons – but reconfirms that, as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear alliance.'

Het belangrijkste concrete Nederlandse tekstvoorstel in reactie op Rasmussens eerste *draft* luidde: 'We underline that the circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote and that we aim to reduce the number of nuclear weapons.'<sup>218</sup> In lijn met het gros van de lidstaten ging Nederland daarbij, als gezegd, akkoord met de daaropvolgende kwalificerende toevoeging dat 'as long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance'.<sup>219</sup> De (in het voorstel onderstreepte) Nederlandse tekstsuggesties kwamen er niet door in de eindversie van het strategisch concept. Rasmussen meende klaarblijkelijk dat de actieve werkwoordsvormen 'underline' en 'aim to reduce' weinig meer toevoegden. PV NAVO noch DVB hadden hiermee daadwerkelijk problemen. Achter het tekstvoorstel zat namelijk een bewust gehanteerd onderhandelingsinstrument: het was vooral ingebracht om weer te kunnen 'inleveren' en daarmee de onderhandelingsdynamiek gaande te houden. Dit zou helpen de door Nederland zo gewenste cruciale *draft*-passages te behouden. Deze passages bevestigden eigenlijk al alle elementen (streven naar nucleaire ontwapening en een kernwapenvrije wereld, geen eenzijdige stappen door de NAVO, enzovoorts) die Nederland belangrijk achtte. Verder vond Nederland het Duitse idee om in het strategisch concept expliciet te verwijzen naar de Amerikaanse *nuclear posture review 2010* (zie boven) iets te ver gaan. Een DVB-medewerker vond het idee 'sympathiek', maar niet echt noodzakelijk.<sup>220</sup> Wel steunde Nederland een Amerikaans-Brits voorstel om een sterke 'declaratory policy' te ontwikkelen op basis van hun (en de Franse) negatieve veiligheidsgaranties. De meeste NAVO-lidstaten

<sup>214</sup> Bericht DVB, z.d. [juni 2010].

<sup>215</sup> Notitie PV NAVO, z.d. [juni 2010].

<sup>216</sup> Commentaar en suggesties PV NAVO bij eerste versie Strategisch Concept, z.d. [waarschijnlijk opgesteld in de week na de jumbo-ministeriële van 14 oktober].

<sup>217</sup> Bericht DVB, 24 oktober 2010.

<sup>218</sup> Dit kreeg de steun van met name Noorwegen, België, Luxemburg, Slovenië, Hongarije, Spanje, Duitsland, Portugal en IJsland. De PV NAVO stelde al in de zomer 2010 voor een tekstvoorstel te ontwikkelen met een groep van twaalf gelijkgestemde landen. Notitie PV NAVO, z.d. [juni 2010].

<sup>219</sup> Nederlandse tekstvoorstel in brief PV NAVO aan Rasmussen, 21 oktober 2010.

<sup>220</sup> Bericht DVB, 29 september 2010.

onderschreven deze garanties in de praktijk toch al wel.<sup>221</sup> Op dit punt werd tot de Lissabon-top weinig vooruitgang geboekt, vooral omdat een aantal Oost-Europese landen er weinig voor voelde. Wel bleef Nederland de ‘declaratory policy’ schragen in de hoop er post-Lissabon (met name in de *posture review*, zie onder) op te kunnen terugkomen.

Hoe dan ook waren PV en DVB zich bewust dat in het ontwapeningsdossier vooral de ‘grote jongens’ beslisten. De Verenigde Staten en Rusland beheersten het grotendeels bilateraal voortgedreven strategische-kernwapenoverleg. Het vasthoudende Frankrijk beklemtoonde dat het desnoods tot het allerlaatste moment (lees: de Lissabon-conferentie) zou wachten alvorens al of niet in te stemmen met de passages over nucleaire ontwapening. De diplomatieke marges voor verdere verbetering van de atoomparagrafen waren erg smal, merkte een hoge PV-diplomaat eind september 2010 terecht op.<sup>222</sup>

Daarmee kwam het tweede diplomatieke spoor in dit dossier extra nadrukkelijk in beeld: behoud van de dynamiek in het NAVO-overleg ná Lissabon. Om deze reden ondersteunde Den Haag Rasmussens – aanvankelijk door weinig landen, Nederland inbegrepen, echt gewenste – initiatief voor een *brede Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR). Deze moest ook na de Lissabon-top het vraagstuk van de juiste ‘mix’ van conventionele en kernwapens – en daarmee indirect het vraagstuk van vooral de nucleaire ontwapening – op de agenda houden. Zo zou de NAVO ook ruimte bieden aan de bilaterale onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland, die immers negentig procent van het totale atoomarsenaal beheren. Nederland had overigens in eerste instantie ingezet op een smallere *nuclear posture review* (mede in het verlengde van de ‘brief van Vijf’), maar besefte al snel dat vooral Frankrijk hiermee nooit akkoord zou gaan. Hierbij is cruciaal dat niet de NAVO als zodanig zeggenschap heeft over de atoomarsenalen. Dit blijft een zaak van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk afzonderlijk. Daarmee kreeg de *Deterrence and Defence Posture Review* voor Nederland inderdaad de functie van ‘ontsnappingsluik’ om ook post-Lissabon over kernwapens (en eventueel een ‘declaratory policy’) te kunnen blijven onderhandelen.

| 98 |

#### 6.4.5 Uitkomsten

De Verenigde Staten stemden in met een *Deterrence and Defence Posture Review*, op twee voorwaarden. Ten eerste dat ze de nucleaire onderhandelingen (als voorheen) grotendeels in eigen handen zouden houden op parallelle sporen, vooral met Rusland. Ten tweede dat de alliantie primair zou opereren via de bestaande en vertrouwde NAVO-organen, in het bijzonder de *Nuclear Planning Group* – waaraan Frankrijk niet deelnam – en daarbinnen de *High Level Group*. Groot-Brittannië, dat over een eigen strategische kernmacht beschikt, ging in de zomer van 2010 akkoord met een *brede review*. Duitsland prefereerde een toegespitste nucleaire *review*, maar accepteerde uiteindelijk de *brede Deterrence and Defence Posture Review* op voorwaarde dat hierin nadrukkelijk ook het nucleaire ontwapeningsvraagstuk aan de orde zou komen. De Duitsers wensten voldoende ruimte te houden voor het afstoten van NAVO-atoomtaken in de toekomst. Dan zou de substitutiethese alsnog concrete invulling kunnen krijgen.<sup>223</sup>

<sup>221</sup> Ook Slovenië en Noorwegen hebben nog voorgesteld de negatieve veiligheids garanties mee te nemen in het SC, maar volgens enkele PV-memo’s vond Nederland dat dit ook wel ná Lissabon kon.

<sup>222</sup> Bericht PV NAVO, 28 september 2010; interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

<sup>223</sup> Bijvoorbeeld gesprek Duitse betrokkene, 10 oktober 2010. De Duitsers stelden ook nog de instelling van een nieuw *Arms Control Committee* voor. De PV NAVO voelde daar wel iets voor, mits dit efficiënt kon optreden. Er waren binnen de NAVO immers al honderden comités, zo meende de PV NAVO. Het idee kreeg geen vervolg.

Nederland had steeds aangedrongen op een duidelijk tijdsplan en heldere deadlines voor de *review*. Deze herziening moest kortom een daadwerkelijk vernieuwende exercitie zijn.<sup>224</sup> Rasmussens tekstvoorstellen voor het strategisch concept bevatten echter een formulering die – waarschijnlijk mede onder Franse druk – iets vrijblijvender en vager klonk, namelijk ‘to continue to review NATO’s overall posture in deterring and defending against the full range of threats against the Alliance.’<sup>225</sup> ‘To continue’ impliceerde een voortzetting van het *bestaande* herzieningsproces, in plaats van een werkelijk pro-actieve houding. De vrees van PV en DVB werd bewaarheid in het post-Lissabon proces. De brede *review* was een complexe en potentieel vérgaande herziening (‘How to deter whom with what?’) waaraan lang niet alle lidstaten zich in de praktijk zomaar wilden binden. Ze kwam maar langzaam van de grond. Met het aantreden van Uri Rosenthal als nieuwe bewindspersoon werd deze trend ook in het Nederlandse buitenlandse beleid zichtbaar.<sup>226</sup> Frankrijk bleef zich zelfs verzetten tegen de benaming ‘posture’ als zodanig, omdat het deze term al te weinig vrijblijvend vond. Hoe dan ook was elke vooruitgang bij de *Deterrence and Defence Posture Review* afhankelijk van concrete voortgang in de Amerikaans-Russische onderhandelingen. Ook de substitutietheze verloor in het verlengde van dit alles aan kracht.<sup>227</sup> Met name de landen die ‘ouderwets’ artikel 5 wilden benadrukken (vooral de Baltische staten, Roemenië, Tsjechië), zagen in de breedheid van de *Deterrence and Defence Posture Review* een nieuwe kans om hun punt te maken.<sup>228</sup>

#### 6.4.6 Conclusie

Nederland ziet ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie als een zeer belangrijk dossier. Men blijft echter, zoals bij de meeste onderhandelings thema’s, erg afhankelijk van de grote spelers. In algemene zin zijn voor Nederland in dit dossier twee zaken positief aan het strategisch concept: nucleaire ontwapening (inclusief de wens van een kernwapenvrije wereld) is nu méér dan voorheen daadwerkelijk een ‘missie’ voor de NAVO en tactische kernwapens staan nu echt op de agenda. Functionarissen van Buitenlandse Zaken relateren dit aan het initiatief van de *Group of Five* en claimen op dit punt een succesvol diplomatiek initiatief. Tegelijk echter zijn de grenzen duidelijk. De NAVO neemt geen unilaterale stappen, komt de Oost-Europese lidstaten tegemoet qua *deterrence* en behoudt haar first-use option. Liefst had Nederland nog vérdergaande teksten over ontwapening en non-proliferatie in het strategisch concept willen zien.<sup>229</sup> Het kon uiteindelijk echter (net als de meeste andere lidstaten) instemmen met de balansgerichte formuleringen van Rasmussen. Deze trokken het midden tussen het belang van kernwapens, raketverdediging en ontwapening (de ‘zero option’ inbegrepen). Dit was wel een beetje naar ieders gading en de

<sup>224</sup> Zie onder andere bericht DVB, 24 oktober 2010 en bericht PV NAVO, 27 oktober 2010.

<sup>225</sup> Accent door IOB.

<sup>226</sup> Onder andere interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

<sup>227</sup> Dit had onder meer te maken met de verzwakte positie van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Westerwelle naar aanleiding van het Libië-conflict. Onder anderen Rasmussen ergerde zich publiekelijk aan wat hij zag als ál te sterke Duitse terughoudendheid. Bevestigd in interviews met een niet-Nederlandse PV betrokkene, 10 oktober 2011 en met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011.

<sup>228</sup> Op 25 januari 2011 vond de eerste samenkomst over de *Deterrence and Defence Posture Review* plaats van plaatsvervangend PV’s, onder voorzitterschap van *deputy-secretary general* Claudio Bisogniero. Later dat jaar werd de DDPR naar ambassadeursniveau (Noord Atlantische Raad) getild.

<sup>229</sup> Een Nederlandse *steering note* voor de jumbo-ministeriële van 14 oktober 2010 noemt het kernwapen-beleid dan ook als één van de terreinen waarop Nederland sterkere *forward leaning* taal wenst.

brede *Deterrence and Defence Posture Review* kon dienen als veiligheidsventiel: de allergrootste haast werd immers ontzenuwd.

Nederland koos instrumenteel voor een viertal paden. Ten eerste de Groep van Vijf. Op zich was het forum betrekkelijk efficiënt en deels effectief: mede via dit gezamenlijke initiatief kwam ontwapening formeel op de NAVO-agenda voor het strategisch concept te staan. Minister Clinton reageerde door in Tallinn vijf principes te formuleren. Ten tweede de zogenoemde Daalder-groep. Als sterk informeel groepsforum werkte het doelmatig, maar de concrete resultaten zijn voor Nederland moeilijker te meten. Ten derde de weg van concrete tekstvoorstellen, met name om de nucleaire-ontwapeningsnoodzaak sterker benoemd te krijgen. De resultaten waren gemengd. Ten vierde ondersteuning van een brede post-Lissabon *posture review* (DDPR). Betrokken BZ-medewerkers zien dit als een geslaagde diplomatieke keuze, zij het dat – op het moment van schrijven – onduidelijk is in hoeverre de dynamiek rond de *review* na Lissabon zal standhouden. Een hoge PV-functionaris relativeerde overigens dat men de DDPR niet moet zien als ‘de’ dominante uitwerking van het Strategisch Concept, maar als één van de vele documenten die Lissabon genereerde.<sup>230</sup>

IOB stelt vast dat dit thema een substantiële mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept kent. IOB concludeert dat Nederland op dit thema substantiële invloed kon uitoefenen op de uitkomsten. Het resultaat is mede toe te schrijven aan Nederlandse inspanningen en de uitkomst is politieke relevant, zowel in NAVO verband als voor de Nederlandse binnenlandse politiek.

| 100 |

Tabel 6.3: uitkomst op ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Substantiële

## 6.5 Raketverdediging

### 6.5.1 Achtergrond

Het raketverdedigingsdossier is in de Europese context betrekkelijk nieuw: het ontbrak nog in het Strategisch Concept 1999. Op strategisch niveau is met name tussen de Verenigde Staten en Rusland al het nodige ‘geregeld’ via de *Strategic Arms Limitation Talks*, *Strategic Arms Reduction Treaty* en het *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM).<sup>231</sup> Raketverdediging is als onderhandelings Thema nauw verbonden met onder meer het nucleaire-ontwapeningsvraagstuk. In beide dossiers zorgde het aantreden van president Obama begin

<sup>230</sup> Interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011. Enkele PV NAVO-betrokkenen typeerden de *Deterrence and Defence Posture Review* uiteindelijk toch als een soort troostprijs, zij het een stevige. Andere medewerkers van PV en DVB zagen de DDPR eerder als een winstpunt.

<sup>231</sup> Getekend tussen VS en Sovjetunie in 1972. De Amerikanen trokken zich unilateraal terug in 2002. Het verdrag beperkte het aantal antiraketsystemen tegen nucleaire raketten.

2009 voor een impuls.

De Verenigde Staten en de NAVO ervaren het afgelopen decennium een groeiende raketdreiging vanuit het Midden-Oosten, in het bijzonder uit Iran en Syrië.<sup>232</sup> Onder president George W. Bush junior was reeds een begin gemaakt met de plaatsing van antiraketssystemen in met name Polen en Tsjechië. President Obama zette deze *missile defence*-prioriteitsstelling voort, maar met stevige aanpassingen. De antiraketplannen van president Bush waren primair gericht op de bescherming van militaire ('expeditionaire') doelen in Europa. Deze opzet was beperkt en voor veel bondgenoten behoorlijk omstreden. Minister Verhagen bijvoorbeeld was kritisch over de raketschildplannen van president Bush. Ze vormden volgens de minister een foutief signaal, omdat de Amerikaanse systemen in met name Polen en Tsjechië de indruk wekten dat – naast bijstandsartikel 5 – nog afzonderlijke garanties en afspraken met afzonderlijke NAVO-landen nodig waren.<sup>233</sup> Obama ontwikkelde een politiek en diplomatiek elegantere oplossing, door het accent te verschuiven naar bescherming van het gehele NAVO-grondgebied ('territoriale raketverdediging'), dus inclusief de bevolkingen.

Onder Obama kreeg de Amerikaanse bijdrage aan de 'NATO missile defence architecture' vooral vorm in de *European Phased Adaptive Approach* (EPAA). Deze was opgebouwd uit – deels al bestaande en deels nog te ontwikkelen – sensoren, commando- en communicatiesystemen en onderscheppingsraketten. Parallel hieraan kunnen individuele NAVO-lidstaten naar vermogen hun eigen antiraketssystemen inbrengen. De bedoeling is uiteindelijk alle systemen te combineren tot een uit meerdere verdedigingslagen opgebouwd *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System* (ALTBMD), dat rond 2020 (maar in de praktijk waarschijnlijk later) het gehele NAVO-grondgebied moet bestrijken.

| 101 |

De Amerikaanse prioriteitstelling maakte *missile defence* automatisch tot een belangrijk agendapunt in de aanloop naar het strategisch concept. Ambassadeur Daalder bijvoorbeeld verbond raketverdediging rechtstreeks met de bijstandsverplichting van artikel 5: '[T]erritorial missile defence [is] a mission of this alliance, a mission to defend against a new kind of armed attack, that which arrives on ballistic missiles, whether these weapons come from Iran and hit Western Europe or North Korea and towards North America. In both instances, they would be a responsibility for Article 5 to be dealt with.'<sup>234</sup>

Steeds speelde de vraag hoe Rusland op het NAVO-raketschild voor Europa zou reageren. Dat de NAVO-plannen stekeligheden zouden oproepen in Moskou was evident. Na veel diplomatiek gearrewar zouden de Russen uiteindelijk tijdens de Lissabon-top instemmen met participatie in het project, maar zowel de aanloop naar dat besluit als de uitwerking

<sup>232</sup> Aanvankelijk rekenden de Verenigde Staten en NAVO ook Noord-Korea tot de primaire dreigingslanden, maar deze perceptie verminderde gedurende de afgelopen jaren. Volgens de NAVO beschikken meer dan dertig landen (deels) over het vermogen ballistische raketten af te vuren met conventionele en mogelijk ook MVW-ladingen (massavernietigingswapens).

<sup>233</sup> Bericht ambassade Washington, 22 april 2009.

<sup>234</sup> Geciteerd in R. Rozof, '21st century strategy: militarized Europe, globalized NATO', OpEd News, 2 maart 2010.

verliepen bijzonder stroef. Rusland trok voortdurend aan de rem, klaagde dat de NAVO zijn wensen niet serieus genoeg nam en schatte sowieso de raketdreiging uit Iran en Syrië in als minder urgent: een ‘challenge’ eerder dan een ‘real threat’. Het wantrouwen overheerste, mede gevoed door de Georgië-crisis van 2008.

### 6.5.2 Nederlandse inzet

De Nederlandse regering kenmerkte *missile defence* evenzeer als een belangrijk punt voor het strategisch concept en benadrukte de koppeling met ontwapening en non-proliferatie.<sup>235</sup> Ze zag de NAVO-raketverdediging bovenal als een defensief instrument, dat de afschrikking zou versterken. Minister Verhagen en de meeste beleidsmakers op zijn ministerie gingen op hoofdlijnen mee met de door Duitsland gepromote substitutiedogma, te weten dat een sterke *missile defence* voldoende compensatie kon opleveren voor een afbouw van vooral het NAVO-arsenaal aan tactische kernwapens. In deze visie functioneerde raketverdediging dus als een instrument om van met name de tactische *nukes* af te komen. (Overigens trok Nederland op dit punt wel gezamenlijk op met de Duitsers, maar maakte Den Haag tegelijk een zeker voorbehoud. Het was immers onder meer nog niet duidelijk hoe effectief *missile defence* uiteindelijk zou zijn. Daarom hanteerde Nederland bij voorkeur de terughoudendere term ‘complementariteit’ om de relatie nucleaire ontwapening en raketverdediging te duiden.) Bovendien, zo meende de regering, fungeerde *missile defence* als een concrete invulling van de trans-Atlantische banden en zou het met name de Oost-Europese landen gerust stellen in hun roep om *reassurance*. Daar kwam nog het praktische argument van de tijdsdruk bij: zouden de Europese NAVO-partners besluiten nú niet aan de raketverdedigingsplannen deel te nemen, dan zou de latere inhaalslag aanzienlijk duurder uitpakken. Nederland profileerde zich ten slotte als een speler die in dit dossier voorop kon lopen: het beschikte immers met de *Patriots* en LCF (Luchtverdedigings- en Commandofregatten) over moderne afweer- en radarsystemen. Nederland benadrukte dat de Verenigde Staten deze bijdrage zeer waardeerden (‘trusted partner’) en als lichtend voorbeeld aan de andere NAVO-landen voorhielden.<sup>236</sup>

Als in het ontwapeningsdossier waren de linkse oppositiepartijen (SP, GroenLinks) de belangrijkste aanjagers van parlementair debat. De kritiek betrof onder andere de kosten van raketverdediging, de negatieve gevolgen voor de relaties met Rusland en de technische haalbaarheid. DVB meende dat Obama’s *European Phased Adaptive Approach*-concept – dat uiteindelijk alle NAVO-burgers bescherming moest gaan bieden tegen de mondiale proliferatie van ballistische raketten – de zwaarste kritiek uit de Tweede Kamer afdoende pareerde.<sup>237</sup> De *Phased Adaptive Approach* was in de praktijk voor alle politieke partijen bespreekbaar, met uitzondering van de SP. De regering was verder akkoord met Russische

<sup>235</sup> De regering formuleerde haar uitgangspunten vooral in raketverdedigings-notities van maart 2008 (TK 2007-2008, 28676, nr. 52) en (in geupdate vorm) van 10 november 2010 (TK 2010-2011, 28676, nr. 118). De door DVB opgestelde update was al eerder gereed, maar werd pas gebruikt na afronding van de kabinetsformatie.

<sup>236</sup> Bijvoorbeeld berichten DVB van 18 november 2010 en 9 februari 2011. De landmacht voerde enkele jaren geleden bovendien het *Army Ground Based Air Defence System* (AGBADS) in. Nederland organiseert verder sinds de jaren negentig de meest omvangrijke lucht- en raketverdedigingsoefening ter wereld: *Joint Project Optic Windmill* (JPOW) en neemt op hoog niveau deel aan de multinationale *Nimble Titan* oefeningen.

<sup>237</sup> Memo DVB aan de minister, 2 november 2010.

participatie in het project, mits de Russen geen (de facto of juridisch) veto op de constructie en inzet van het raket schild zouden verwerven (zie ook onder).

### 6.5.3 Krachtenveld

De Verenigde Staten maakten duidelijk dat ze het *European Phased Adaptive Approach/Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System* zouden doorzetten, zelfs als bepaalde lidstaten of Rusland bezwaren zouden opwerpen. Washington benadrukte dat enige haast geboden was, vooral tegen de proliferatiedreiging uit Iran, en zette in op meerdere diplomatieke sporen en documenten. De meeste NAVO-lidstaten (waaronder Nederland) waren het er over eens dat de alliantie deze – door de relatief populaire Obama geïnitieerde – territoriale raketverdediging als belangrijke taak zou moeten oppakken. Enkele Oost-Europese landen, zoals Polen en Tsjechoë, reageerden tamelijk wantrouwig, vooral op het punt van de (mogelijke) *missile defence*-samenwerking met Rusland.

Maar de grootste dwarsliggers waren toch Turkije en Frankrijk. Zij maakten allesbehalve haast in deze onderhandelingen, zetten de zaak diplomatiek op scherp en gaven aan desnoods tot en met de Lissabon-top door te zullen praten. Een zeer gevoelig thema dus.<sup>238</sup> Als hierboven aangestipt, beschouwde vooral Duitsland nucleaire bewapening en *missile defence* als 'inruilbaar'. Parijs was het hier volledig mee oneens: in zijn ogen was de Franse strategische kernmacht (*force de frappe*) voor honderd procent een soevereine aangelegenheid, behielden atoomwapens hun unieke afschrikkende werking en was de NAVO sowieso geen ontwapeningsforum maar een militaire alliantie. Raketverdediging kon de nucleaire afschrikking niet zomaar vervangen. De Verenigde Staten en onder andere Nederland hadden sympathie voor het Duitse standpunt. Ze wilden echter de directe schakel tussen nucleaire ontwapening en raketverdediging in de praktijk toch liever buiten het onderhandelingsdossier houden om een patstelling te vermijden. Dit mede met het oog op de gewenste brede post-Lissabon *posture review*. Turkije op zijn beurt trad als potentiële 'frontlijnstaat' (lees: buurland van Iran en Syrië) zeer terughoudend op. Dit onderwerp lag bij de meest zuidoostelijke bondgenoot bijzonder gevoelig. Ankara wenste zijn burenen niet te provoceren én – als het *European Phased Adaptive Approach/Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System* dan toch doorgang vond – zo sterk mogelijke garanties van de NAVO-bondgenoten: zouden die Turkije in een crisissituatie (vooral in de vorm van een acute ballistische-raketdreiging) inderdaad wel te hulp schieten? Aan vrijblijvende toezeggingen had de Turkse regering in eigen ogen niets. Ze wenste niet zozeer de NAVO-raketverdediging als zodanig te frustreren, maar wist dat het dossier enorm moeilijk aan het zeer kritische parlement te verkopen zou zijn.

<sup>238</sup> Interviews met een niet-Nederlandse PV, 10 oktober 2011.



### 6.5.4 Onderhandelingsproces

Het *NATO Defence Policy and Planning Committee – reinforced* (DPPC(R)) fungeerde, naast de Noord Atlantische Raad, als belangrijkste onderhandelingsforum.<sup>239</sup> De diplomatieke controverses rond raketverdediging spitsten zich in de praktijk bovenal toe op drie concrete punten: de dreigingsanalyse, de dekkingsgraad en de lastenverdeling. Het was vooral Turkije dat deze discussiepunten op de agenda zette.

Turkije benoemde – als regionale mogendheid op het grensvlak van NAVO en Midden Oosten – liever niet expliciet zijn burens Iran en Syrië als dreigingslanden. Daarmee verschoof Turkije de NAVO-raketverdediging feitelijk van gericht *threat-based* (het indentificeren van concrete dreigingslanden) naar een veel bredere en vagere *system-based missile defence* (die elk niet-NAVO-land met ballistische raketten tot een potentiële dreiging maakte, Rusland inbegrepen!) Dit haalde in principe de totale NAVO-dreigingsanalyse grondig overhoop. Vooral Frankrijk wilde Iran en Syrië wél expliciet noemen als ‘countries of concern’: het ondubbelzinnig aanduiden van de dreiging zou immers een krachtig politiek signaal inhouden en tastbaar richting geven aan de vorm en omvang van het totale raketverdedigingssysteem. Parijs wilde in het verlengde hiervan ook een heldere verwijzing naar eerdere Veiligheidsraadresoluties die de raketdreiging uit met name Iran nadrukkelijk benoemen. De Verenigde Staten stelden als compromis nog voor Iran en Syrië dan maar niet eenduidig als ‘countries of concern’ te bestempelen in het rapport van het *NATO Defence Policy and Planning Committee – reinforced*. Het Amerikaanse alternatief was om in het algemeen te verwijzen naar eerdere NAVO-dreigingsanalyses, zoals die in de Kehl-verklaring of documenten van het Militair Comité. Daarin werd het Midden Oosten immers toch al wel afdoende aangeduid als grootste dreigingszone.<sup>240</sup>

| 104 |

Turkije zette verder de dekkingsgraad en de lastenverdeling op de onderhandelingsagenda voor *missile defence*. Dit gebeurde in de weken direct voorafgaand aan de Lissabon-top, wat de PV NAVO deed verzuchten dat onverwacht ‘een Turks bommetje onder het overleg’ was geplaatst.<sup>241</sup> Hoe redeneerde Turkije? Ankara wenste zich in een noodgeval dus concreet gesteund te zien door de NAVO. Het verwees herhaaldelijk naar de slechte ervaringen tijdens met name de Eerste Golfoorlog (1991), toen slechts twee NAVO-bondgenoten (waaronder Nederland) afweersystemen stuurden tegen de dreiging van Irakese ballistische raketten. De NAVO moest met het *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System* dus nadrukkelijk óók Turkije (en dan met name de gevoelige oostgrens) bestrijken: een ‘comprehensive coverage’. Turkije dacht aan bijvoorbeeld twintig *Patriot*-systemen langs deze grens. *Missile defence* behoorde daarom bovenal daadwerkelijk een bondgenootschappelijk project zijn, aldus Turkije, en niet zozeer een Amerikaans initiatief dat zich in de praktijk misschien toch vooral op de bescherming van West Europa zou richten. In het verlengde daarvan vroegen

<sup>239</sup> Het *NATO Defence Policy and Planning Committee* ziet toe op het ‘force planning process’ van de NAVO en is het belangrijkste besluitvormende orgaan inzake de militaire structuren van het bondgenootschap. Het behandelt – in ‘versterkte’ vorm: *reinforced* – het NAVO planningsproces en rapporteert rechtstreeks aan de Noord Atlantische Raad.

<sup>240</sup> Rasmussen stelde op het laatst nog voor de formulering ‘threats from outside Europe’ te hanteren, maar dan werd natuurlijk ook automatisch Rusland inbegrepen! Zie bericht PV NAVO, 16 november 2010.

<sup>241</sup> Bericht PV NAVO, 10 november 2010.

de Turken hun alliantiepartners om ‘fair risk and burden sharing’ en, als meest direct bedreigde staat, om een zo groot mogelijke stem in het project en bij de operationele inzet. Het gros van de bondgenoten deed de Franse en Turkse onderhandelingsposities af als niet realistisch. Volledige dekking zou zeker de komende tien jaar technisch, financieel en politiek sowieso niet haalbaar zijn. Wat was dan überhaupt nog het nut van het concreet benoemen van *actuele* dreigingen (lees: Iran en Syrië)?<sup>242</sup> Het was verder militair-operationeel gezien veel logischer om in Turkije niet zozeer raketssystemen te installeren, maar het land vanwege zijn ligging te ‘gebruiken’ om *early warning radars* te plaatsen. De meeste partners stoorden zich met name aan de Turkse eis van bijstandsgaranties inzake *missile defence*: dat was in hun ogen al afdoende verzekerd in artikel 5 en de NAVO-strategieën.<sup>243</sup> Veel NAVO-lidstaten hadden de indruk dat Turkije zich – mede om binnenlandspolitieke redenen – zo goed mogelijk wilde indekken, zonder zichzelf vooralsnog al te zeer financieel en materieel te committeren. Turkije moest eerst maar eens aangeven wat het zelf concreet wilde bijdragen. Veel bondgenoten, Nederland inclusief, meenden dat de Turken hun toevlucht namen tot een beproefde onderhandelingsstactiek: hoe gedetailleerder ze de besprekingen maakten, hoe meer greep ze hielden op verloop en afloop. Sommige lidstaten waren uiteindelijk zo woedend op met name Turkije dat ze geen rapport van het *Defence Policy and Planning Committee* (zie ook onder) meer wensten: een principeverklaring over *missile defence* in het strategisch concept moest voorlopig maar volstaan.

De fundamentele meningsverschillen bemoeilijkten in hoge mate alle pogingen om tot de compromisformuleringen te komen die een (voortgangs)rapport van het *Defence Policy and Planning Committee* mogelijk zouden maken. Dit rapport moest als het centrale document over ‘the way forward in missile defence’ gaan dienen en liefst vóór de Lissabon-top gereed zijn. Rasmussen gaf het comité en ook het *deputies committee* opdracht een dergelijk compromissrapport uit te werken, met als deadline 10 november 2010. Een eerdere belangrijke deadline (de jumbo-ministeriële van 14 oktober) was al niet gehaald.

Frankrijk maakte echter duidelijk desnoods tot de Lissabon-top zélf te zullen dooronderhandelen. De Verenigde Staten zetten (na enkele eerdere pogingen) als tussenoplossing in op de formulering dat ‘missile defence is to provide full coverage and protection to all NATO European populations, territory and forces.’<sup>244</sup> Een diplomatieke voetnoot bij deze formulering zou dan benadrukken dat ‘European’ breed moest worden opgevat, dus inclusief de oostgrens van Turkije. De meeste lidstaten – Frankrijk schijnbaar inbegrepen – steunden dit tekstvoorstel.<sup>245</sup> Er ontstond echter al snel onduidelijkheid of Ankara nu wel of niet met ‘full’ had ingestemd, wat een iets zwakkere formulering dan

<sup>242</sup> In een eerder rapport berekende CNAD (*Conference of National Armaments Directors*) dat de onderschepingskans tegen ballistische raketten voorlopig niet hoger dan vijftig procent zou liggen. CNAD is het belangrijkste NAVO-comité voor samenwerking bij wapenontwikkeling en -aanschaf.

<sup>243</sup> Zie bericht PV NAVO, 10 november 2010: op deze wijze creëerde Turkije een soort permanente artikel-5 situatie in een gevoelige regio! De VS dreigden zelfs dat het Congres vérgaande veroordelende resoluties over de Armeense genocide zou aannemen!

<sup>244</sup> Mailcorrespondentie tussen PV NAVO en DVB, 12 november 2010.

<sup>245</sup> De Fransen bleken als compromis wel bereid Syrië en Iran eventueel alleen bij naam te noemen in het *Defence Policy and Planning Committee*-rapport en er verder geen dreiginganalyse aan te wijden.

‘comprehensive’ leek.<sup>246</sup> Bovendien wensten de Turken geen nuancerende formuleringen als ‘reasonable challenge’ of ‘increasing threats’ in het rapport. De meeste lidstaten bevoorkeurden dergelijke woordkeuzes om aan te geven dat de raketdreiging niet mocht verworpen tot een alles-of-niets-zaak, die al in een vroeg stadium (lees: eigenlijk bij elke ‘uitdaging’ of ‘dreiging’) tot NAVO-interventie zou moeten leiden.

Nederland behoorde tot de grote middengroep die het *European Phased Adaptive Approach/Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System* en de Amerikaanse diplomatieke lijn op hoofdpunten steunden. De PV NAVO en DVB erkenden dat Nederland in dit dossier een relatief kleine speler was. ‘Dit punt kan wellicht aan andere landen worden overgelaten’, merkte de PV NAVO op over *missile defence*.<sup>247</sup> De concrete Nederlandse inzet in het directe voortraject richting Lissabon was om te komen tot enerzijds een afgerond (voortgangs) rapport van het *Defence Policy and Planning Committee* (Nederland vond zijn sleutelpunten voldoende terug in de conceptversies) en anderzijds een principeverklaring over *missile defence* als nieuwe missie voor de NAVO.<sup>248</sup> Nederland kon wel instemmen met de formulering ‘full coverage’ (zie boven), maar niet met manier waarop de Turken probeerden een keiharde NAVO-committering af te dwingen, waarbij Turkije op zo kort mogelijk termijn, in alle gevallen en zo vroeg mogelijk zou worden bijgestaan met NAVO-antiraketmiddelen. Het kon toch niet zo zijn, meende de PV NAVO, dat Nederland bij elke crisis langs de Turkse grenzen *Patriots* zou moeten sturen!<sup>249</sup> Om deze reden zette Nederland als tekstvoorstel in op een ‘full coverage’ die echter ‘gradually’ zou worden ontwikkeld en ‘not losing sight of the evolution of other ballistic missile threats’. Deze ‘evolving threat’-formulering bood de mogelijkheid ook rekening te (gaan) houden met toekomstige politieke en militaire ontwikkelingen en dreigingen. Daarmee zou de focus tegelijk wat minder expliciet op Turkije en het Midden Oosten (Iran en Syrië) komen te liggen.<sup>250</sup>

| 106 |

### 6.5.5 Uitkomsten

De meeste bondgenoten zaten uiteindelijk min of meer op dezelfde lijn als Nederland. Den Haag kon al snel instemmen met de eerste tekstvoorstellen van Rasmussen over raketverdediging.<sup>251</sup> Een principebesluit in Lissabon over commandovoering en aansturing (*command & control*) van de NAVO-*missile defence* achtte Nederland gewenst, maar de verdere uitwerking kon tot later wachten. Op dit laatste punt verschilde Nederland overigens van mening met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Zij waren van mening dat men niet te

<sup>246</sup> Veel lidstaten zagen niet goed het verschil tussen ‘full’ en ‘comprehensive’. Volgens de Amerikanen ging het om een technische kwestie: ‘comprehensive’ had inmiddels als term een vaste betekenis gekregen in wapenonderhandelingen, ‘full’ (nog) niet. Frankrijk prefereerde ‘to extend coverage and protection’, omdat het afzwakkende ‘to extend’ een vrijblijvender en geleidelijker tijdspad impliceerde.

<sup>247</sup> Nederlandse tekstelementen voor strategisch concept [z.d.].

<sup>248</sup> Mailwisseling PV NAVO en DVB, 22 oktober 2010.

<sup>249</sup> Mailwisseling PV NAVO en DVB, 12 november 2010. Nederlandse medewerkers voelden zich op dit punt bijzonder aangesproken omdat juist ons land in de Golfoorlog wél *Patriots* in Turkije had ontplooid.

<sup>250</sup> Volgens de PV NAVO konden Turkije en Frankrijk hier blijkaar wel mee leven. Op zich gaven PV NAVO en DVB overigens aan wel te begrijpen dat Frankrijk de dreiging uit Syrië en Iran concreet benoemd wilde zien. Op dit punt sprak Nederland de Fransen dan ook niet al te nadrukkelijk tegen.

<sup>251</sup> Zie bijvoorbeeld bericht DVB van 29 september 2010. De tekst van het Strategisch Concept luidde: ‘NATO will develop the capability to defend our populations and territory against ballistic missile attack as a core element of our collective defence, which contributes to the indivisible security of the Alliance’.

lang kon wachten: mocht zich immers op korte termijn een crisis voordoen, dan moesten de inzetvoorwaarden en commandovoering vanaf het begin helder zijn.<sup>252</sup>

Ook voor wat betreft Rusland overlapte het Nederlandse standpunt grotendeels met dat van het gros van de NAVO-partners. Rusland was als gezegd uitgenodigd om te participeren in het *European Phased Adaptive Approach/Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System*.<sup>253</sup> Het was voor de NAVO echter onacceptabel dat Moskou een formeel of de facto veto zou verwerven over de inzet van de *missile defence*-systemen. Rusland begeerde inderdaad een daadwerkelijk gedeelde ('joint') *missile defence*-aanpak, wat het de mogelijkheid zou bieden een doorslaggevende invloed uit te oefenen op de opbouw en inzet van de raketverdediging. De NAVO wilde daarom niet verder gaan dan een minder intensieve samenwerking ('cooperative') op parallelle sporen. Het wantrouwen bleek voorsnog onoverbrugbaar. De Russen waren vooral bang voor fase 3 en 4 van de *European Phased Adaptive Approach*: dan zou de NAVO namelijk raketverdedigingssystemen gaan ontplooiën die in principe ook effectief waren tegen het Russische strategische-raketenarsenaal. Bovendien vonden de Russen dat zijzelf en de NAVO eerst maar eens een gedegen gezamenlijke dreigingsanalyse moesten opstellen. Moskou zag in elk geval Iran en Syrië niet als acute bedreigingen. Het was voor Nederland ondenkbaar dat de Russen daadwerkelijk zeggenschap over het *missile defence*-programma zouden krijgen.<sup>254</sup> Het Russische idee om te komen tot een 'sectoral approach' – waarbij de NAVO en Rusland eigen sectoren zouden gaan verdedigen – stond al helemaal gelijk aan vloeken in de NAVO-kerk. Dan zou Rusland immers de hoofdverantwoordelijkheid krijgen over de raketverdediging in delen van Oost-Europa, met name langs de Baltische Zee en Zwarte Zee.

| 107 |

Een ander verwant en heikel punt bleef de beheersconstructie voor *missile defence*: welk bondgenootschappelijk orgaan moest als 'High Level [Senior] NATO Body' de belangrijke besluiten over raketverdediging gaan nemen? Nederland zag – samen met de Verenigde Staten, Frankrijk en Turkije – deze taak het liefst ondergebracht bij het bestaande *Defence Policy and Planning Committee*.<sup>255</sup> Dit comité had immers al ruime ervaring met *missile defence* en politiek-militaire besluitvorming. Een aantal andere lidstaten gaf de voorkeur aan een nieuw consultatie- en besluitforum: snelle beslissingen waren geboden en de bestaande NAVO-procedures verliepen naar hun mening gewoonweg te traag.<sup>256</sup> Het was vooral Frankrijk dat zich, als in andere onderhandelingsdossiers, fel verzette tegen elke (mogelijke) aantasting van zijn soevereine besluitvorming, bijvoorbeeld door de instelling van nieuwe organen. Nederland wees op de praktische bezwaren: een nieuw orgaan zou immers slechts bijdragen aan de bestaande proliferatie aan NAVO-commissies en -instellingen en extra geld kosten.

<sup>252</sup> Bericht ambassade Moskou, 5 oktober 2010.

<sup>253</sup> De *Group of Experts* had zich voor een dergelijke uitnodiging ingespannen.

<sup>254</sup> Bijvoorbeeld interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011. Veel NAVO-medewerkers bekritiseerden het gebrek aan openheid van Russische zijde en betwijfelden of de Russen überhaupt op technisch vlak de NAVO wel zouden kunnen bijbenen.

<sup>255</sup> Alsmede in elk geval Duitsland, Denemarken en Noorwegen.

<sup>256</sup> Bijkomende vraag was uiteraard hoe een dergelijk orgaan zich zou verhouden tot de gevestigde organen als de Noord Atlantische Raad en het Militair Comité.

### 6.5.6 Conclusie

De ontwikkeling van de NAVO-raketverdediging zou na de principeverklaring van Lissabon op dit punt (die *missile defence* als ‘core element’ van de NAVO duidde) feitelijk gewoon doorgang vinden.<sup>257</sup> De Turken gingen na Lissabon alsnog overstag. Ze stemden onder meer in met stationering van radarsystemen op hun grondgebied. Turkije wilde blijkbaar niet alleen overblijven, terwijl de raketverdedigingstrein voortdenderde. Het Strategisch Concept noemt de dreigingslanden overigens niet concreet, conform de Turkse wensen. Iran komt echter wel drie keer bij naam terug in de slotverklaring, Syrië niet. Duitsland bond op het laatste moment in door de directe koppeling tussen *missile defence* en ontwapening tijdelijk te laten vallen. Deze koppeling moest dan wel post-Lissabon in de brede *posture review* terugkomen en gecompenseerd worden via een sterkere samenwerking met Rusland op dit terrein, zo benadrukte Berlijn.<sup>258</sup> Volgende stap in het *missile defence*-programma was een *initial capability*. De PV NAVO analyseerde trouwens dat de Verenigde Staten zich ook in de directe aanloop naar Lissabon niet werkelijk verontrust leken te voelen. Het betreft immers een zeer langlopend proces (tot wel twintig jaar) van kleine stapjes alvorens de raketverdediging volledig operationeel zal zijn.<sup>259</sup> De samenwerking met Rusland op dit terrein bleef na Lissabon nog erg beperkt. Het onderlinge wantrouwen domineerde.

| 108 |

Nederland was redelijk tevreden met de uitkomst in dit dossier, hoewel de eigen invloed in de onderhandelingen beperkt bleef.<sup>260</sup> Op hoofdlijnen was Den Haag akkoord met de Amerikaanse lijn en net als de meeste lidstaten tégen de Franse en Turkse posities. Het dreef dus mee in de grote middengroep. Deze interpreteerde de *missile defence*-passages in het Strategisch Concept in de eerste plaats als een principieel-politieke verbintenis: raketverdediging zou vanaf nu een ‘core element’ in het reguliere takenpakket van de NAVO zijn. Bepaalde (potentiële) knelpunten konden daarbij wel wachten tot ná Lissabon, zoals de financiering en de dreigingsanalyses. Nederland benadrukte verder dat het qua techniek, systemen en kennis voorop liep. Het kon onder andere moderne *Patriots* en fregatten beschikbaar stellen. Hiervoor maakte de regering inderdaad geld vrij in de begroting.

IOB stelt vast dat er sprake is van een substantiële mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. Nederland kon op dit thema enige invloed uitoefenen op de uitkomsten.

Tabel 6.4 uitkomst op raketverdediging	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Enige

<sup>257</sup> Met de term ‘core element’ omzeilde Rasmussen meer omstrede (want sterker verbindende) aanduidingen als ‘mission’ of ‘task’.

<sup>258</sup> Duitsland stelde in het onderhandelingsproces onder andere voor de schakel *missile defence* en nucleaire ontwapening dan maar vast te leggen in een vertrouwelijk NAVO-document. De ruzie hierover met Frankrijk liep in de aanloop naar Lissabon zo hoog op, dat beide landen geen tekstvoorstellen meer uitwisselden.

<sup>259</sup> Bericht ambassade Washington, 8 oktober 2010.

<sup>260</sup> Een betrokken medewerker (interview 11 oktober 2011) stelde dat *missile defence* een typisch dossier was waarin politieke wenselijkheden en militaire mogelijkheden goed samenvielen.

## 6.6 Brede partnerschappen

### 6.6.1 Achtergrond

De NAVO is een regionale veiligheidsorganisatie met een wereldwijd netwerk van partners. Deze partners bestaan uit landen die tot de NAVO willen toetreden (o.a. Georgië), strategische partners (o.a. Rusland, Qatar, Egypte), landen die een bijdrage leveren aan operaties (o.a. Australië en Japan) en internationale organisaties (oa. EU, VN). Een aantal van deze partnerschappen is geïnstitutionaliseerd. Andere partnerschappen kennen een meer ad hoc-karakter.

Het *Partnerschap voor Vrede (PvV)* is in 1994 opgericht met als doel de bevordering van praktische samenwerking met landen van het voormalig Warschaupact. In aanvulling hierop is in 1997 de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) gecreëerd als forum voor politiek overleg. Het lidmaatschap van deze EAPR bestaat uit 28 NAVO-landen en 21 partners. Binnen dit forum krijgen samenwerkingsactiviteiten gericht op *Sector Security Reform (SSR)* uitgebreid aandacht. Een ander partnerschap is de *Mediterrane Dialoog (MD)*, opgericht in 1994. Dit partnerschap kent een vergelijkbare mix van politieke dialoog en praktische samenwerking. Sinds de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 is het belang van de MD toegenomen. Met Israël, Egypte en Jordanië zijn individuele samenwerkingsprogramma's overeengekomen. De samenwerking met de landen van het bredere Midden-Oosten in het *Istanbul Cooperation Initiative (ICI)* is onderdeel van de outreach van de NAVO naar deze landen na 9/11. De samenwerking is in 2004 van start gegaan en is voorsnog beperkt tot de landen van de Golfregio. Daarnaast is er de samenwerkingsrelatie met Rusland in de NAVO-Rusland Raad (zie paragraaf 6.9).

| 109 |

Met Oekraïne is de samenwerking sinds 2002 geïntensiveerd in de NAVO-Oekraïne Commissie (NUC). De praktische samenwerking met Oekraïne strekt ver; Oekraïne is de enige partner die aan alle grotere NAVO-operaties bijdraagt. In 2008 heeft de NAVO ook een NAVO-Georgië Commissie (NGC) ingesteld voor intensivering van de samenwerking met Georgië.

Verder zijn er de informele relaties, de zogenaamde *contact landen* (Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Zuid-Korea), die met troepen (met name ISAF-Afghanistan) of financieel aan specifieke operaties deelnemen. De operatie in Afghanistan ligt ook ten grondslag aan partnerschappen die de NAVO heeft gesloten met Afghanistan en Pakistan. Naast politieke dialoog bieden deze een kader voor praktische samenwerking, onder andere ten aanzien van training van de lokale strijdkrachten, grensbewaking en capaciteitsopbouw binnen de veiligheidssector. De relatie NAVO-EU neemt in de discussie over partnerschappen een bijzondere positie in. Hier is in dit rapport een apart hoofdstuk aan gewijd (zie hoofdstuk NAVO-EU samenwerking). In de zomer van 2008 sloten de NAVO en de Verenigde Naties (VN) een Memorandum of Understanding<sup>261</sup> over intensievere samenwerking. Deelname aan elkaars oefeningen en trainingen vindt al plaats, maar het is zaak de dialoog en informatie-uitwisseling verder te versterken. Samenwerking met de VN, de primair verantwoordelijke organisatie voor vrede en veiligheid in de wereld, blijft cruciaal aldus de NAVO, in het

<sup>261</sup> Een bilaterale overeenkomst tussen beide organisaties.

bijzonder in crisisbeheersingsoperaties.<sup>262</sup> Begin 2010 is, naast een militair liaison (die er ad hoc al langer was), één civiele liaison van de NAVO bij de VN aangetreden die zich bezighoudt met operationele planning, crisismanagement en de implementatie van resoluties van de VN-veiligheidsraad.

De politieke en operationele waarde van de partnerschappen wordt tot op heden met name in het kader van daadwerkelijke NAVO-operaties aangetoond, bijvoorbeeld in de Afghanistan-missie. De NAVO acht de verschillende partnerschappen verder van groot belang in de bestrijding van (nieuwe) internationale dreigingen als terrorisme, cyberaanvallen en piraterij. De vraag voor de NAVO is op welke wijze aan de relaties met partners nader invulling kan worden gegeven en of er nieuwe relaties moeten worden gelegd.<sup>263</sup>

### 6.6.2 Nederlandse inzet

Nederland neemt een pragmatische en betrekkelijk *foward leaning* houding aan als het om partnerschappen gaat. Er wordt met name ingezet op samenwerking met gelijkgezinde partnerlanden die troepen leveren aan operaties. Nederland heeft hierbij het belang onderstreept van het vereenvoudigen van de samenwerking binnen de huidige geïnstitutionaliseerde partnerschappen. Nederland wil dat het Strategisch Concept een nadere invulling zou geven aan partnerschappen. In algemene zin moet de NAVO zich meer ontwikkelen tot een security hub: in een wereld waarin dreigingen zijn geglobaliseerd en waar voor een effectieve aanpak van dreigingen samenwerking met andere spelers onontbeerlijk is, moet de NAVO internationale veiligheidspolitieke dialoog en samenwerking bevorderen.<sup>264</sup> Daarbij gelden twee hoofdpunten. In de eerste plaats moet er duidelijk worden gesteld dat een strategische relatie met Rusland en verbeterde samenwerking met de EU voor de NAVO prioriteit heeft (zie individuele paragrafen 6.7 en 6.8 hierover). In de tweede plaats moet nader worden bepaald met welke partner of organisatie over welke dreiging wordt gesproken en mogelijk wordt samen gewerkt. Dat kan zijn: samenwerking gericht op defensiehervormingen (zoals bijvoorbeeld met Oekraïne), samenwerking gericht op bijdrage aan operaties (zoals bijvoorbeeld met Australië) en samenwerking gericht op veiligheidspolitieke dialoog (zoals mogelijk in nieuwe partnerschappen met bijvoorbeeld Shanghai Cooperation). De NAVO zou dan nieuwe banden moeten aangaan, bijvoorbeeld met China, India, Brazilië, de *Shanghai Cooperation Organization* en de Arabische Liga.<sup>265</sup>

### 6.6.3 Krachtenveld

In de discussie over partnerschappen is er tot op zekere hoogte sprake van een tweedeling binnen het bondgenootschap. Enerzijds zijn er de oude bondgenoten die veel waarde hechten aan het uitbouwen van relaties met externe landen die bereid zijn troepen te leveren of anderszins concrete bijdragen aan operaties willen verschaffen. Met name de

<sup>262</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, 31 maart 2010, p. 7.

<sup>263</sup> DVB, *Fiche partnerschappen*, g.d.

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, 31 maart 2010, p. 10.

Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Spanje en Duitsland zijn hier uitgesproken over. De nieuwe lidstaten daarentegen hechten vooral belang aan het versterken van relaties met partners die uiteindelijk tot de NAVO wensen toe te treden. Deze lidstaten beschouwen de partnerschappen wel degelijk als deel van het uitbreidingsproces van de NAVO waarbij samenwerking, bijvoorbeeld middels SSR, de partners assisteert bij hun Euro-Atlantische aspiraties.

#### 6.6.4 Onderhandelingsproces

Nederland onderschrijft het aanzienlijke belang dat de Groep van Experts aan partnerschappen hecht.<sup>266</sup> De Groep van Experts pleitte voor ‘*drafting a new or revised overall partnership agreement*’. Dit algemene kader zou ook differentiatie tussen de partners in hun relaties met de NAVO mogelijk moeten maken.<sup>267</sup> Daarnaast doet de Groep van Experts de aanbeveling tot ‘*expanding the list of partnership activities*’. Nederland kan zich in beide aanbevelingen vinden.

Om de wijze waarop partnerschappen kunnen worden versterkt nader uit te werken, wordt onder leiding van de Verenigde Staten en Duitsland het initiatief genomen tot een tekstvoorstel met bondgenoten die hier positieve opvattingen over hebben, te weten Spanje, Italië, Portugal, Denemarken, Estland, Roemenië, Tsjechië en Nederland.<sup>268</sup> ‘De Verenigde Staten lobbyden voor dit prominente thema voor de NAVO als netwerkorganisatie’<sup>269</sup>. Verschillende betrokkenen noemen de Verenigde Staten de drijvende kracht achter de partnerschapstekst. Daarnaast zou Amerika, volgens betrokkenen, blij zijn met de Nederlandse steun op dit onderwerp. Het overleg leidt niet tot een kant en klare tekst voor de secretaris-generaal, maar enkele tekstsuggesties. De puntsgewijze suggesties gaven lidstaten de mogelijkheid een slag om de arm te houden. Noorwegen en Duitsland maakten bijvoorbeeld duidelijke voorbehouden bij de aanbieding van het stuk aan Rasmussen. Ze waren het niet automatisch met alle punten eens en wilden er nog op terug kunnen komen. Een afgerond tekstvoorstel was dan onmogelijk.<sup>270</sup>

De inhoud van de tekstsuggesties komt in zeer grote mate overeen met de paragrafen in het Strategisch Concept. Het door het groepje ingebrachte element ‘visie voor partnerschappen’ wordt blijkbaar in het Strategisch Concept uitgewerkt in paragraaf 30. Hieraan is door de secretaris-generaal de kwalificatie ‘*while preserving their specificity*’ toegevoegd. De tekstsuggestie ‘*Add value to a broad security network of international actors pursuing a comprehensive approach to complex issues*’ is in het Strategisch Concept ‘*flexible formats that bring NATO and partners together – across and beyond existing frameworks*’ geworden. Het Strategisch Concept lijkt zelfs nog iets verder te gaan dan het voorgestelde ‘*Involve contributing partners to a greater extent in all phase and aspects of NATO operations*’ door te spreken over ‘*a structural role in*

<sup>266</sup> PV NAVO, input DVB t.b.v. PV Away-Day over het advies van de Groep van Experts, 3 juni 2010.

<sup>267</sup> NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO, 17 mei 2010, p. 23.

<sup>268</sup> PV NAVO, Strategisch Concept: Tekstvoorstellen met NL betrokkenheid, 20 augustus 2010. Interview met een betrokken medewerker, 13 december 2011.

<sup>269</sup> Uitspraak van een geïnterviewde, 9 januari 2012.

<sup>270</sup> Op basis van een gesprek met een betrokken medewerker, 9 januari 2012.



*shaping strategy and decisions on NATO-led missions to which they contribute*'. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de ervaringen uit Afghanistan en de wens van Turkije om zich op te werpen als pleitbezorger voor partnerschappen.

Hoewel niet alle landen *pro-out of area* waren (zie ook paragraaf 6.2) en niet als vanzelf het belang van partnerschappen hiervoor zagen, is over brede partnerschappen niet echt een discussie geweest in de Noord-Atlantische Raad. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat partnerschappen een minder omstreden thema is dan bijvoorbeeld de samenwerking met Rusland en ontwapening.

### 6.6.5 Uitkomsten

De partnerschappen omvatten als afzonderlijk thema de voorlaatste sectie – de laatste betreft hervormingen – in het Strategisch Concept. Partnerschappen komen, in het kader van de hoofdtaak collectieve veiligheid, op de derde en laatste plek (na ontwapening en open-deurbeleid) in het rijtje van belangrijke taken. Tijdens de Lissabon top is een verklaring over 'Enduring Partnership' met Afghanistan aangenomen, maar dit heeft bovenal betrekking op het afbouwen van de NAVO-missie en niet op het aangaan van een langdurig partnerschap, met wederzijds voordeel. Aan een nieuw partnerschapsbeleid is verder gewerkt na de top van Lissabon. Tijdens de top in Berlijn in april 2011 is dit nieuwe beleid aangenomen. Met dit beleid wordt partners een verdere uitbouw van de samenwerking en dialoog met de NAVO geboden.<sup>271</sup>

| 112 |

### 6.6.6 Conclusie

Er is een substantiële mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. IOB concludeert dat Nederland enige invloed uit heeft kunnen oefenen op deze uitkomst. Medewerking van Nederlandse zijde aan tekstsuggesties is hier de belangrijkste factor. De invloed blijft desalniettemin beperkt doordat de Verenigde Staten een grote mate van invloed, zo niet een dominante rol, voor hun rekening nemen. Ten tweede lijkt Nederland nog wat meer het wederzijdse voordeel en het fundamentele belang van samenwerking te benadrukken, daar waar het Strategisch Concept eerder spreekt van 'concrete and valued contribution' door de partners.

Tabel 6.5 uitkomst op brede partnerschappen	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Enige

<sup>271</sup> NATO info, *Partnerships: a cooperative approach to security*, mei 2011.

## 6.7 Rusland

### 6.7.1 Achtergrond

In december 1989 verklaarden de Sovjetleider Gorbatsjov en de Amerikaanse president George H.W. Bush dat de Koude Oorlog ten einde was. Decennia lang hadden Oost en West tegenover elkaar gestaan en dreigde het op sommige momenten tot een rechtstreeks gewapend treffen te komen. De Oostbloklanden waren sinds 1955 lid van het Warschaupact, de communistische tegenhanger van de NAVO. Contact van de Oostbloklanden met het Westen werd door Moskou zo veel mogelijk ontmoedigd.

De tegenstelling tussen het Atlantisch bondgenootschap en het (in 1991 opgeheven) Warschaupact maakte plaats voor samenwerking tussen Oost en West. Het gros van de voormalige Oostbloklanden wilde zich met het Westen verbinden, onder andere door lid te worden van de NAVO. De Russische Federatie (hierna: Rusland) vreesde dat het zijn invloed in Midden- en Oost-Europa zou verliezen en keerde zich begin jaren '90 fel tegen een eventuele uitbreiding van de NAVO. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van Rusland ging de NAVO een zogeheten 'tweesporenbeleid' voeren. De uitbreiding van de NAVO moest vergezeld gaan van een verdieping van de relatie met Rusland. Structurele samenwerking startte in 1997, toen een Stichtingsakte voorzag in regelmatige consultaties op een aantal terreinen van veiligheid. De NAVO-bombardementen tijdens de Kosovo-crisis van 1999 waren echter aanleiding voor Rusland om de samenwerking op te schorten. Rond de eeuwwisseling keerde Rusland al weer terug naar de onderhandelingstafel. De gebeurtenissen van 11 september gaven ook een nieuwe impuls aan de relatie met Rusland. Na de aanslagen betuigde Moskou zijn steun in de strijd tegen het terrorisme. De verbeterde relatie tussen de NAVO en Rusland leidde mede tot de oprichting van de NAVO-Rusland Raad (NRR) in 2002. Rusland pleegt hierin op voet van gelijkheid overleg met de NAVO, besluitvorming geschiedt op basis van consensus.<sup>272</sup>

Met de Georgië-crisis in augustus 2008 kwam de relatie tussen de NAVO en Rusland opnieuw op gespannen voet te staan. De NAVO bevroor alle contacten met Rusland. Rusland beëindigde de formele militaire samenwerking, stopte de bijdrage aan *Active Endeavour* en zette hard in op een plan voor een nieuwe veiligheidsarchitectuur, die de NAVO feitelijk overbodig zou hebben gemaakt.<sup>273</sup> Rusland publiceert later een nieuwe militaire doctrine waarin het 'onwettige' wereldwijde optreden van de NAVO, inclusief de uitbreiding, wordt gedefinieerd als de grootste dreiging.<sup>274</sup>

Desondanks spreekt de NAVO in de Declaration on Alliance Security van april 2009 over de noodzaak van een sterk coöperatief partnerschap tussen de NAVO en Rusland, gebaseerd op respect voor de principes van de NAVO-Rusland Stichtingsakte uit 1997 en de Verklaring van Rome uit 2002. Belangrijkste reden is dat de veiligheid in het Euro-Atlantisch gebied hiermee het meest is gediend.<sup>275</sup>

<sup>272</sup> M. de Haas (2006). *NAVO-Rusland samenwerking: van politieke hinderpalen tot militaire perspectieven*.

<sup>273</sup> M. de Haas (2010). *Nieuwe militaire Russische doctrine*.

<sup>274</sup> Verslag van de ambassade te Moskou, 10 februari 2010

<sup>275</sup> *Declaration on Alliance Security*, april 2009.

### 6.7.2 Nederlandse inzet

Een strategisch partnerschap met Rusland heeft voor Nederland prioriteit. Daarvoor is een gebalanceerde benadering nodig die zowel recht doet aan de dreiging die Midden- en Oost-Europese bondgenoten percipiëren van Rusland (wat hun sterke nadruk op de herbevestiging van artikel 5 verklaart) als aan het belang van een gemeenschappelijke aanpak van bedreigingen voor de veiligheid van het trans-Atlantische gebied. Door concrete samenwerking op terreinen als terrorisme, non-proliferatie, ontwapening en Afghanistan kan dit belang worden gediend.<sup>276</sup>

In de Memorie van Toelichting (MvT) op de begroting van Buitenlandse Zaken schrijft de regering in 2008 dat 'Nederland blijft streven naar verdere verdieping van de relatie van de NAVO met Rusland via nauwe samenwerkingsprojecten', terwijl zij in 2009 kenmerkend genoeg geen melding maakt van een verdere verdieping van de relatie. Dit houdt vermoedelijk verband met de gewelddadige Russische reactie op de Georgische militaire operaties en de NAVO-uitspraak dat deze reactie disproportioneel was en er noodzakelijkerwijs consequenties aan zouden worden verbonden.<sup>277</sup> Ook voor 2010 geldt dat er in de MvT geen algemene passage is gewijd aan versterking van de NAVO-Rusland relatie. Op individuele onderwerpen, zoals ontwapening, komt samenwerking met Rusland wel aan de orde. In de MvT van 2011 wordt wel weer gesproken over het bevorderen van een goede relatie van de NAVO met Rusland, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten van de NAVO-Rusland Raad. De verschillende formuleringen in de MvT's weerspiegelen de mate van NAVO-Rusland samenwerking in de afgelopen jaren.

[ 114 ]

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) betoogt in haar advies dat er een aantal redenen is voor de NAVO om bijzondere aandacht te schenken aan de relatie met Rusland. Er zijn belangrijke gemeenschappelijke punten op de agenda's van Rusland en de NAVO, zoals de veiligheidsvraagstukken met betrekking tot Iran en Noord-Korea, terrorisme en piraterij. Bovendien is Rusland een nucleaire mogendheid en een permanent lid van de VN-veiligheidsraad met vetorecht. Rusland heeft grote invloed in Centraal Azië en (zij het in mindere mate) het Midden Oosten en Europese NAVO-landen zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van Rusland voor hun energievoorziening. Probleem van deze afhankelijkheid is dat individuele landen zich in de praktijk in sterke mate laten leiden door hun economische betrekkingen met Rusland waardoor een gemeenschappelijke opstelling van de NAVO in haar dialoog met Rusland wordt bemoeilijkt. Daarnaast ervaren de Oostbloklanden nog steeds een sterke dreiging vanuit Rusland (zie hiervoor ook het hoofdstuk over artikel 5). De dialoog wordt tevens bemoeilijkt door Russische bezwaren tegen toetreding van Oekraïne en Georgië tot de NAVO.<sup>278</sup> De AIV komt tot de conclusie dat het, ondanks het complexe karakter van de relatie, van groot belang is in het nieuwe Strategische Concept de nadruk te leggen op een constructieve relatie met Rusland. De NAVO-Rusland Raad blijft het meest geschikte forum voor deze dialoog.

<sup>276</sup> Memo DVB aan de minister, 5 november 2009, p. 4.

<sup>277</sup> Memorie van Toelichting 2008, p. 40. Memorie van Toelichting 2009, p. 21.

<sup>278</sup> AIV-advies *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, pp. 22-23.

De Nederlandse inzet is er, als gezegd, op gericht een strategisch partnerschap met Rusland te bereiken. Dit zal in Nederlandse ogen de economische relatie tussen beide ten goede komen en een betrouwbare NAVO-Rusland relatie bespaart tijd en geld.<sup>279</sup> Onder een strategische partnerschapsrelatie verstaat de regering dat 'de bondgenoten en Rusland elkaar niet als een bedreiging ervaren en dat de sociaaleconomische en rechtstatelijke ontwikkeling van de wederzijdse buurlanden als een gemeenschappelijk belang wordt beschouwd.<sup>280</sup> Een strategische relatie komt in deze visie de stabiliteit binnen Europa ten goede, welke de NAVO ruimere armslag geeft om dreigingen buiten het verdragsgebied met meer politieke aandacht en middelen aan te pakken. Daarnaast moet een strategische relatie ertoe leiden dat de NAVO en Rusland samen mondiale dreigingen bestrijden.

Voor concrete terreinen van samenwerking denkt de regering aan non-proliferatie, terrorisme, piraterij, Afghanistan, het CSE-verdrag, ontwapening en in het bijzonder aan samenwerking op het terrein van raketverdediging (zie hiervoor het hoofdstuk over raketverdediging). Op termijn zouden de NAVO en Rusland gezamenlijke trainingen en oefeningen kunnen ondernemen. Samenwerking met Rusland kan verder worden gestimuleerd door meer politieke dialoog tussen de NAVO en de EU over Rusland en, eveneens in samenwerking met de EU, stabilisatie en modernisering van de oostelijke Europese regio.<sup>281</sup>

### 6.7.3 Krachtenveld

Alle bondgenoten van de NAVO beseffen dat samenwerking met Rusland noodzakelijk is en in principe versterkt moet worden. Hierbij tekenen Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Canada aan dat enige terughoudendheid moet worden betracht, en ook Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk vinden dat enige voorzichtigheid nodig is. Turkije benadrukt juist dat Rusland de belangrijkste partner van de NAVO is. Duitsland, Spanje en Luxemburg spreken sterke steun uit voor betrokkenheid van Rusland bij de NAVO. Denemarken en Slovenië zien het realiseren van een strategisch partnerschap met Rusland als een hoofdtaak van het Strategisch Concept.<sup>282</sup>

Om samenwerking te kunnen versterken is het uiteraard van belang te weten hoe de beoogde partner in kwestie tegen samenwerking aankijkt. Uit overleg in de NAVO-Rusland Raad blijkt dat Rusland graag goede constructieve relaties met de NAVO wil onderhouden en met de alliantie wil samenwerken, mits op basis van gelijkwaardigheid en gebaseerd op principes van internationaal recht (dat wil zeggen met respect voor elkaars soevereiniteit). Permanent Vertegenwoordiger voor Rusland Rogozin benoemt dat de NAVO zelf geen bedreiging vormt, maar wel de NAVO-ambitie om wereldwijde veiligheidstaken, soms zelfs zonder VN-mandaat, op zich te nemen.<sup>283</sup> Tijdens de NAVO-Rusland Raad te New York, twee

<sup>279</sup> Interview met een betrokken medewerker, 22 september 2011.

<sup>280</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, 31 maart 2010, p. 11.

<sup>281</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, 31 maart 2010, pp. 11-12.

<sup>282</sup> Interviews met diverse niet-Nederlandse PV's, 12 december 2011 en 13 december 2011.

<sup>283</sup> Verslag PV NAVO van de NRR, 20 april 2010.

maanden voor de NAVO-Rusland top in Lissabon, zei de Russische minister van Buitenlandse Zaken Lavrov 'een positief advies te zullen geven aan zijn president over het al dan niet houden van een NAVO-Rusland top in Lissabon. Hij verbond daar wel de voorwaarde van gezamenlijke voorbereiding aan. Lavrov wees er in dat verband op dat Rusland het gevoel had dat de NAVO en Rusland in de NAVO-Rusland Raad niet een geheel vormde met gezamenlijke doelen en belangen nastreefden. De NAVO-Rusland Raad voelde als een 28 + 1 forum in plaats van als een geheel van 29 partners, waarbij de NAVO alleen unilateraal voordeel tracht te halen.<sup>284</sup> Uit een enquête<sup>285</sup>, gehouden door Atlantic Initiative onder 103 Russische NAVO-deskundigen, blijkt dat 57% van hen de NAVO noch als vijand, noch als vriend ziet. Het percentage dat de NAVO als partner ziet is 27%, tegenover 16% die de NAVO als rivaal bestempelt. Op de vraag wat de NAVO zou moeten doen om de Russische veiligheidsbelangen te ondersteunen – een belangrijke motivatie om überhaupt samen te werken - zegt 34% van de respondenten het bevriezen van verdere NAVO uitbreiding richting het oosten. Het beëindigen van de ontplooiing van antiraketssystemen is voor 22% van de respondenten het belangrijkste dat de NAVO zou moeten doen en 18% noemt het uitwisselen van informatie en samenwerking bij veiligheidsvraagstukken.

Hoewel de Alliantie nadrukkelijk stelt geen dreiging te vormen voor Rusland en ook Rusland niet als dreiging ziet, blijven er aan beide zijden twijfels bestaan over de intenties en het beleid van de ander.

| 116 |

#### 6.7.4 Onderhandelingsproces

De Groep van Experts adviseert de NAVO een vooruitstrevende samenwerkingsrelatie met Rusland aan te gaan. De relatie is volgens de expertgroep door het beperkte vertrouwen het meest gediend met een focus op pragmatische samenwerking binnen de NAVO-Rusland Raad op gedeelde terreinen zoals nucleaire non-proliferatie, wapenbeheersing, contra-terrorisme, raketverdediging, effectief crisismanagement, vredesoperaties, maritieme veiligheid en illegale drugshandel.<sup>286</sup> Aan deze tekst is een felle discussie vooraf gegaan, zowel binnen de Groep van Experts zelf als tijdens de consultaties van bondgenoten. Verschillende betrokkenen benadrukken dat het positief heeft gewerkt dat de Groep van Experts naar Moskou afreisde voor een consultatie van Rusland. Daarnaast wordt meermaals genoemd dat vice-voorzitter Jeroen van der Veer een bijzondere belangstelling voor de NAVO-Rusland relatie aan de dag legde.

Nederland wil in navolging van het advies van de Groep van Experts dat ook het Strategisch Concept duidelijk benoemt dat Rusland een cruciale partner voor de NAVO is. Om dit mogelijk te maken neemt de Nederlandse permanente vertegenwoordiging het initiatief om met een groepje bondgenoten een gezamenlijk tekstvoorstel te schrijven. Bijzonder aan de insteek van het schrijfgroepje is dat het bestaat uit een combinatie van tegenover Rusland traditioneel meer behoudende landen, zoals Estland, Litouwen, Roemenië en

<sup>284</sup> Verslag politieke afdeling ambassade New York, 23 september 2010.

<sup>285</sup> De onderzoeksresultaten zijn te raadplegen via [http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO\\_Russia/Russian-Survey-Experts/NL/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/Russian-Survey-Experts/NL/index.htm)

<sup>286</sup> NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO, 17 mei 2010, p. 10.

Tsjechië, en meer vooruitstrevende landen als Turkije, Frankrijk en de Verenigde Staten. Hongarije en Noorwegen namen eveneens deel. Duitsland participeerde aanvankelijk ook in de groep, maar heeft uiteindelijk het tekstvoorstel niet ondertekend. Dat was, volgens een PV-medewerker, vooral om tactisch-diplomatieke redenen; de Duitsers wilden hun kaarten op dit voor de oosterburen zo cruciale terrein niet blootgeven. Nederland nodigde bewust een aantal behoudende nieuwe lidstaten uit, omdat dit meer diplomatieke slagkracht zou geven. Een aantal van hen nodigde echter onverwachts *likeminded* staten uit om de balans nog wat meer in hun eigen voordeel te krijgen.<sup>287</sup> Het groepje bondgenoten komt niettemin overeen dat '*NATO's relationship with Russia is of distinct and strategic importance to the Alliance and the Euro-Atlantic security as a whole*'. Een andere tekstpassage van het schrijfgroepje luidt dat 'er volledig respect voor de democratische principes, soevereiniteit en territoriale integriteit van alle staten moet zijn', een wens van vooral de nieuwe lidstaten. Daarnaast brengt het schrijfgroepje in dat '*NATO for its part is resolved to use the full potential of the NRC for dialogue and joint action with Russia*'. Verschillende respondenten benadrukken dat juist de diversiteit van het groepje bondgenoten ervoor heeft gezorgd dat de secretaris-generaal van de NAVO de tekst bij voorkeur wilde gebruiken in het Strategisch Concept.

De compenserende kwalificatie dat 'er volledig respect voor de democratische principes, soevereiniteit en territoriale integriteit van alle staten moet zijn' komt letterlijk terug in het Strategisch Concept. Het Strategisch Concept voegt, naast een effectief gebruik van de NAVO-Rusland Raad, nog concrete samenwerkingsmogelijkheden toe zoals raketverdediging en bestrijding van terrorisme.<sup>288</sup>

| 117 |

Secretaris-generaal van de NAVO Rasmussen stelt de bondgenoten half september 2010 voor om Rusland uit te nodigen voor een NAVO-Rusland Top in Lissabon. Hier is brede steun voor bij de Bondgenoten, met enkele aarzelingen bij de permanente vertegenwoordigers van Roemenië, Litouwen, Tsjechië en Estland.<sup>289</sup> De vorige top in 2008 was omstreden; toen voelde Rusland zich overrompeld door het – kort daarvoor uitgebrachte – NAVO-communiqué met de vergaande passage dat Oekraïne en Georgië 'will become members of NATO'.<sup>290</sup> Gezien de beperkte voortgang op de in december 2009 gemaakte afspraken tussen de NAVO en Rusland, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke dreigingsanalyse, hervorming van de NAVO Rusland Raad of concrete voorstellen voor samenwerking in Afghanistan, lijkt de meerwaarde van een NAVO Rusland Top toch vooral van politiek-symbolische aard te zijn. De NAVO-Rusland Top zou in een gezamenlijke verklaring moeten resulteren. Zoals ook bij het Strategisch Concept hield Rasmussen bij deze verklaring de regie sterk in handen. Hij wenste een voorzittersverklaring, dat wil zeggen niet zozeer een uit-onderhandeld formeel document, maar eerder een statement waartegen niemand fundamentele bezwaren heeft en dus toch consensus uitstraalt. Nederland heeft

<sup>287</sup> Interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>288</sup> Tekstvoorstel van de PV NAVO aan SG NAVO inzake Rusland, 2 augustus 2012, en *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 november 2010, par. 33-34.

<sup>289</sup> Verslag van de PV NAVO, 14 september 2010.

<sup>290</sup> Slotverklaring Top Boekarest, april 2008.

een aantal interventies gepleegd in de conceptfasen van de verklaring.<sup>291</sup> Nederland ging, in lijn met het Strategisch Concept, akkoord met de suggestie van de Secretaris-Generaal om ‘*true and strategic partnership*’ in de eerste alinea van de verklaring op te nemen. Het Nederlandse voorstel om de NAVO-Rusland Raad als forum voor alle kwesties te laten dienen (*‘all weather forum’*) kreeg steun van Noorwegen, Spanje en Rusland en is overgenomen door Rasmussen. Nederland steunde het Duitse voorstel om non-proliferatie toe te voegen aan de zinsnede over *‘arms control and disarmament’*. Net als in het Strategisch Concept bleef nucleaire ontwapening een heikel punt. Nederland, Denemarken en Noorwegen wilden hier een verwijzing naar, Frankrijk wilde dat niet. Uiteindelijk is de zinsnede *‘The NRC member states are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons (...)’* opgenomen. Rusland wilde op zijn beurt *missile defence* zo veel mogelijk in detail vastgelegd zien, maar de meeste andere landen, waaronder Nederland, en de secretaris-generaal van de NAVO zelf niet (zie paragraaf 6.5). De Russen willen overigens alle afspraken zo scherp mogelijk en liefst juridisch vastgelegd zien. Dit is hun typische diplomatieke methode.

### 6.7.5 Uitkomsten

In het Strategisch Concept, paragraaf 33, staat: ‘NATO-Russia cooperation is of strategic importance [...] We want to see a true strategic partnership’ en ‘NATO poses no threat to Russia’ met de kwalificatie ‘with the expectation of reciprocity from Russia. Het Nederlandse voorstel van een ‘true partnership’ kwam overigens niet als gewenst in de eerste zin, maar wat verderop in de paragraaf.<sup>292</sup> De compenserende kwalificatie uit het ingeschoten tekstvoorstel dat er ‘volledig respect voor de democratische principes, soevereiniteit en territoriale integriteit van alle staten moet zijn’, komt letterlijk terug in het Strategisch Concept. Het Strategisch Concept voegt, naast een effectief gebruik van de NAVO Rusland Raad, nog concrete samenwerkingsmogelijkheden met Rusland toe zoals raketverdediging en bestrijding van terrorisme.<sup>293</sup>

Het communiqué is strenger dan het Strategisch Concept over Rusland, met name inzake Georgië. De NAVO wil een *true partnership*, maar Rusland moet wel inbinden inzake Georgië.

De NRR-verklaring bevestigt met name de betere sfeer: ‘A new stage of cooperation towards a true strategic partnership’.<sup>294</sup> Rusland is bovendien, ondanks alle onenigheid, als zodanig behoorlijk tevreden met de toon van het Strategisch Concept van de NAVO, waarin Rusland nadrukkelijk niet tot dreiging wordt gemaakt de NAVO geen haast maakt met uitbreiding en de NAVO en Rusland gaan samenwerken bij raketverdediging.

<sup>291</sup> Verslag van de PV NAVO, 17 november 2010.

<sup>292</sup> Ibid.

<sup>293</sup> Tekstvoorstel van de PV NAVO aan SG NAVO inzake Rusland, 2 augustus 2012; *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 november 2010, par. 33-34.

<sup>294</sup> NATO-Russia Council Joint Statement, 20 November 2010.

### 6.7.6 Conclusie

Nederland stelde zelf steeds zeer tevreden te zijn over de Rusland passages in het Strategisch Concept en de NAVO-Rusland Raad-verklaring.<sup>295</sup> Men had ingezet, aldus de post-Lissabon regeringsbrief, op een 'positieve tekst in het strategisch concept en op een positieve politieke verklaring tussen de NAVO en Rusland'. De regering is tevreden dat deze er 'uiteindelijk in de juiste bewoordingen' is gekomen. Met name de Baltische staten, Tsjechië en Polen wilden eigenlijk geen gezamenlijke NAVO-Rusland-verklaring. In dezelfde brief benadrukt de regering dat het meningsverschil over Georgië niet uit de wereld is en dat Nederland 'hiervoor aandacht zal blijven vragen'. Dit mag concrete samenwerking met Rusland echter niet in de weg staan. Helaas moet de Nederlandse permanente vertegenwoordiging twee maanden na de Top van Lissabon al vaststellen dat 'het omzetten van voornemens in concreet beleid niet over rozen gaat'.<sup>296</sup>

Vrijwel alle Nederlandse respondenten zijn van mening dat de Rusland-tekst voor het Strategisch Concept het meest succesvolle tekstvoorstel van Nederland geweest is. Hierbij plaatsen ze de kanttekening dat bredere factoren als de relatie tussen de Verenigde Staten en Rusland en de binnenlands-politieke ontwikkelingen in Moskou uiteindelijk bepalend zijn.

De mate van overeenkomst tussen de Nederlandse initiële inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept is groot. IOB constateert dat het Nederlandse tekstinitiatief succesvol is gebleken gezien de grote overlap tussen ingestoken tekstvoorstellen en de uiteindelijke tekst van het Strategisch Concept zelf. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Nederland binnen het bondgenootschap niet wordt gezien als overdreven pro-Russisch, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het meer oostwaarts gerichte Duitsland. Een andere verklaring kan zijn dat Nederland, en ook andere 'oude' bondgenoten, de wens van nieuwe lidstaten voor herbevestiging van artikel 5 serieus heeft genomen, waardoor een compromis mogelijk bleek. IOB concludeert dat Nederland door de pro-actieve werkwijze met het tekstinitiatief een grote invloed heeft gehad op de uitkomsten in het Strategisch Concept en de bijbehorende NRR-verklaring. Hiermee droeg Nederland bij aan een belangrijk NAVO-dossier met hoge politieke relevantie, waarbij Nederland kon voortbouwen op de positieve woorden over Rusland in het adviesrapport van de Groep van Experts. De nieuwe lidstaten stemden in met de Rusland-passages na de herbevestiging van artikel 5.

| 119 |

Tabel 6.6 uitkomst op Rusland	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Grote	Grote

<sup>295</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 14 december 2010.

<sup>296</sup> Verslag van de PV NAVO, 27 januari 2011.



## 6.8 Europese Unie

### 6.8.1 Achtergrond

Het einde van de Koude Oorlog, de groeiende complexiteit van NAVO-operaties (*out of area*) en dalende defensiebudgetten riepen als vanzelf de vraag op: moest het bondgenootschap niet hechter gaan samenwerken met internationale partnerorganisaties als de Verenigde Naties en vooral de Europese Unie. Niet minder dan 21 van de 28 NAVO-lidstaten maken immers ook deel uit van de Europese Unie. Beide organisaties zagen zich geconfronteerd met min of meer dezelfde uitdagingen, dreigingen en capaciteitsvragen. Een synergie tussen beide lijkt dus logisch. Hoe dan ook richtte de Europese Unie zich vanaf het begin van de jaren negentig in toenemende mate op de vorming van een eigen gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de bijbehorende instituties. Een afzonderlijke Hoge Vertegenwoordiger coördineert sinds een aantal jaren het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). NAVO en Europese Unie kwamen tot verschillende afspraken, zoals een pakket samenwerkingsregelingen uit maart 2003 onder de noemer 'Berlijn-plus'. Eind 2003 werd bovendien een Europese Veiligheids Strategie (EVS) aangenomen, die een strategisch partnerschap met de NAVO als zeer gewenst benadrukte.

| 120 |

Dergelijke afspraken en initiatieven moeten vooral 'dubbeling' van materieel en operationele inzet voorkomen, waarbij de Europese Unie onder andere al toegang heeft gekregen tot de NAVO-planningscapaciteiten. NAVO en Europese Unie werk(t)en in een aantal operaties concreet samen, zoals op de Balkan, de antipiraterijmissie voor de kust van Somalië, elders in Afrika en in Afghanistan. De Europese Unie voert daarbij vooral missies met een primair civiel karakter uit. Het lag kortom voor de hand dat de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie een belangrijke plaats zou gaan innemen in de discussies (vooral die over het thema *comprehensive approach*, zie aldaar) in de aanloop naar het nieuwe Strategische Concept. Het expertgroep-rapport nam hierop al een voorschot door te spreken in termen van 'a unique and essential partnership' en de noodzaak van 'full complementarity'.<sup>297</sup>

Tegelijk echter verlopen tot nu toe zowat alle pogingen om tot een grotere complementariteit tussen NAVO en Europese Unie te komen bijzonder stroef. Vooral de Verenigde Staten klagen regelmatig dat NAVO en Europese Unie in de praktijk uiteenlopende beleidslijnen volgen en Europese landen de 'echte' politieke kwesties vaak liever bij de Europese Unie onderbrengen. Critici wijzen regelmatig op de geheel verschillende culturen van beide organisaties: de NAVO koestert meer het gevoel 'one international family' te zijn. Ze is als militaire alliantie sterker geneigd eensgezindheid uit te stralen. Zoals een respondent het uitdrukte: een NAVO-top mag eigenlijk niet falen. Ook de planningsaanpak verschilt nogal en is erg lastig te synchroniseren. Bij de NAVO is deze aanpak cyclisch-vernieuwend, bij de EU toch vooral lineair-stapsgewijs. 'Both organizations talk, sometimes surreally, of their mutual importance to one another', schreef politicoloog

<sup>297</sup> NATO 2020: *assured security, dynamic engagement*, p. 24. Ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken sprak in deze termen.

Simon Duke, 'yet this often belies the actual reality of their relations'.<sup>298</sup> Hun veiligheidsanalyses mogen dan wel ongeveer hetzelfde zijn, de middelen lopen sterk uiteen: de NAVO is en blijft een militair bondgenootschap tot op het hoogste geweldsniveau, de Europese Unie vindt haar kracht vooral in civiel en duurzaam. Enkele lidstaten (zie onder) blokkeren verder om eigen redenen al jaren elke substantiële vooruitgang in de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie. Het is niet overdreven om te stellen dat dit dossier bij aanvang van de strategisch-conceptdiscussies al behoorlijk 'op slot' zat.

### 6.8.2 Nederlandse inzet

Nederland rekende zichzelf tot het kamp van de ambitieuzere lidstaten: tussen NAVO en Europese Unie was in Haagse ogen sprake van een 'uniek natuurlijk partnerschap', op basis van gedeelde democratische beginselen.<sup>299</sup> In potentie was het gezamenlijke arsenaal aan veiligheidspolitieke instrumenten ongekend. Bovendien, aldus de regering, steunden de Verenigde Staten het gezamenlijke Europese buitenlands en veiligheidsbeleid, was Frankrijk recentelijk gereïntegreerd in de NAVO-commandostructuren en was met het Verdrag van Lissabon (2009) de Europese Unie flink gemoderniseerd. Er was dus hoop op vooruitgang. DVB wilde zelfs best nog wat verder gaan dan bijvoorbeeld het expertgroep-rapport.<sup>300</sup>

Nederland zette in, conform de insteek van veel andere NAVO-partners, op twee lijnen.<sup>301</sup> Ten eerste de versterking van de politieke dialoog tussen beide organisaties over met name de geopolitieke dreigingen, civiel-militaire samenwerking en de aanpak van *new threats*. Niet dat er een vaste, geografische werkverdeling tussen NAVO en Europese Unie moest ontstaan, maar ze zouden tenminste elkaars initiatieven kunnen versterken. De tweede, meer praktisch gerichte lijn omvatte de wens om tot een grotere complementariteit te komen bij de planning en uitvoering van operaties en de opbouw van gezamenlijke capaciteiten, inclusief trainingen, oefeningen en *research & development*.<sup>302</sup> Een gezamenlijke NAVO-Europese Unie planningsstaf of een gedeeld *crisis management centre* zouden daarbij nuttig kunnen zijn. Om sleutelspeler Turkije (zie onder) binnenboord te houden, was het onvermijdelijk – zo meende de regering – dat NAVO-leden die niet bij de Europese Unie hoorden dezelfde betrokkenheid zouden krijgen bij de planning en uitvoering van NAVO-operaties als leden van de Europese Unie die ook deel uitmaakten van het bondgenootschap.<sup>303</sup> De regering zag bij dit alles een voortrekkersrol weggelegd voor Rasmussen, Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie Catherine Ashton en de voorzitter van de Europese Raad.

<sup>298</sup> Simon Duke, 'The EU, NATO and the Lisbon Treaty: still divided within a common city', *Studia diplomatica* LXIV-2 (2011) 19-35, 19.

<sup>299</sup> Bijvoorbeeld interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>300</sup> Bericht DVB, z.d. [juni 2010]. Dit is opvallend, want het expertgroep-rapport plaatste juist de Europese Unie hoger in de rangorde dan de Verenigde Naties als partners voor de NAVO. Bovendien benoemde Albright de Europese Unie bij herhaling als belangrijkste NAVO-partner.

<sup>301</sup> Zie bijvoorbeeld memo DVB aan de minister, 5 november 2009. Ook brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, 31 maart 2020.

<sup>302</sup> Vrijwel alle officiële en onafhankelijke studies en commissies (zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken) kwamen uit bij deze combinatie van versterkte dialoog en geïntensiveerde samenwerking in operaties en capaciteiten.

<sup>303</sup> Nederlandse tekstelementen voor Strategisch Concept z.d. [juni 2010].

### 6.8.3 Krachtenveld

Het gros van de NAVO-lidstaten acht al met al nauwere samenwerking met de Europese Unie een logische vervolgstap. Eén lidstaat verspert echter tot op heden elke werkelijke vooruitgang: Turkije. Dit heeft alles te maken met het slepende meningsverschil over Cyprus. Sinds 1983 bestaat op de noordelijke helft van het eiland de Turkse Republiek Noord-Cyprus, die echter alleen door Turkije (dat in 1974 het noordelijke deel bezette) wordt erkend. Cyprus zelf is sinds 2004 lid van de Europese Unie. NAVO-lidstaat Turkije erkent Cyprus niet en blokkeert elke daadwerkelijke toenadering tussen NAVO en Europese Unie (inclusief de deelname van Cyprus aan NAVO-operaties) vanwege deze kwestie.

Ankara voelt zich ook gepikeerd over – wat het ziet als – de veel te trage Europese toenadering op veiligheidsgebied. Turkije levert immers troepen aan zowat alle missies van de Europese Unie, maar wordt nauwelijks bij de planning of besluitvorming betrokken, in tegenstelling tot een land als Zweden, dat geen bijdragen levert. Turkije wenst bijvoorbeeld een speciaal samenwerkingsstatuut met het *European Defence Agency* (EDA, een coördinerend onderdeel van het Europese veiligheidsbeleid). Deze onmin verstoorde op zijn beurt verder de Turkse aspiraties om zelf lid te worden van de Europese Unie. Voor de Turken is de NAVO een voor de hand liggend forum om dit meningsverschil uit te vechten. Ze verlangden onder meer dat het nieuwe Strategische Concept géén vooruitgang mocht laten zien inzake de samenwerking tussen de Europese Unie en het Atlantisch bondgenootschap. Ze wensten vast te houden aan het ‘agreed framework’ van met name de Berlijn-plus afspraken, omdat hierin Cyprus niet was inbegrepen.<sup>304</sup> Cyprus zelf verzet zich in toenemende mate tegen zijn uitsluiting uit het overleg tussen NAVO en Europese Unie en blokkeert vrijwel alle Europese initiatieven.

| 122 |

De meeste lidstaten en secretaris-generaal Rasmussen stoorden zich in hoge mate aan deze – wat ze beschouwden als – Turkse halsstarrigheid. Ze meenden trouwens dat ook de Cyprioten en Grieken feitelijk de gehele NAVO en gehele Europese Unie op dit dossier gijzelden. Een hoge Nederlandse PV NAVO-medewerker stelde bijvoorbeeld: ‘Dit is voor negentig procent een Turks-Grieks probleem’.<sup>305</sup> Minister Verhagen vond de Turkse houding onbegrijpelijk, met name in dit tijdvak van cruciale NAVO-besluiten en existentiële missies als die in Afghanistan.<sup>306</sup> Ook Nederland achtte Berlijn-plus in dit opzicht inmiddels achterhaald: deze afspraken dekten weliswaar de gezamenlijke missies (zoals *Althea* op de Balkan), maar niet de operaties die NAVO en Europese Unie autonoom uitvoerden in hetzelfde gebied (zoals in Kosovo en Afghanistan) en waarbij ze evenzeer van elkaar

<sup>304</sup> Om dezelfde reden verwezen de Turken steeds naar het Strategisch Concept van 1999. Meerdere respondenten benadrukten hoezeer Turkije zich beledigd voelt dat het in relatie tot de Europese Unie niet dezelfde partnerstatus heeft gekregen als bijvoorbeeld Noorwegen. De Turken hadden deze volwaardige partnerstatus voorheen wél als WEU-lid (West Europese Unie) en ze mochten toen bijvoorbeeld deelnemen aan het *European Defence Agency*. Bij de opheffing van de West Europese Unie (2011) en overheveling van haar veiligheidsstaken naar de Europese Unie is deze status voor Turkije verloren gegaan. Dit zit Turkije nog erg dwars.

<sup>305</sup> Interviews met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>306</sup> Bericht ambassade Washington, 22 april 2009.

afhankelijk waren.<sup>307</sup> Vooral Frankrijk zag nu zijn plannen gefrustreerd om een werkelijke Europese veiligheids capaciteit op te bouwen: voor de Fransen moest de Europese Unie principieel veel méér gaan voorstellen dan ‘slechts’ een civiele partner van de NAVO te zijn.<sup>308</sup> Het gros van de lidstaten – Nederland inbegrepen – ondersteunde in het verlengde van dit alles het *organization-to-organization*-principe: alle lidstaten van de NAVO (Turkije inbegrepen) moesten collectief met alle EU-lidstaten (Cyprus inbegrepen) onderhandelen en afspraken maken.

#### 6.8.4 Onderhandelingsproces

De Turkse (en Griekse en Cypriotische) wurggreep had vanzelfsprekend grote gevolgen voor de discussies over de Europese Unie-passages in het nieuwe Strategische Concept. De onderhandelingen over Rasmussens tekstvoorstellen draaiden vooral om de precieze plaats van de tekstdelen over de Europese Unie in het Concept, om de exacte verwoording van de mate van autonomie en samenwerking die beide organisaties zouden accepteren en om de duiding van het belang van de niet-EU-partners voor de NAVO.

De meeste lidstaten, Nederland inbegrepen, meenden dat de Europese Unie prominenter in de rangorde van partners hoorde te staan dan in Rasmussens eerste *draft* het geval was.<sup>309</sup> Sommige landen zagen de Europese Unie het liefst nog vóór de Verenigde Naties vermeld als belangrijkste partnerorganisatie. Het tweede concept was voor Nederland in elk geval een verbetering: de Europese Unie kwam nu direct na de Verenigde Naties, maar nog vóór het *NATO-Russia partnership* of de *Euro-Atlantic Partnership Council* en het *Partnership for Peace*.<sup>310</sup> De PV NAVO zag dit als een deelsucces, waarvoor het mede de credits kon opeisen.<sup>311</sup> In dezelfde tweede *draft* werd Turkije echter wel degelijk flink tegemoet gekomen, onder andere door een groter belang toe te kennen aan de (toekomstige) rol van de niet tot de Europese Unie behorende partners voor de NAVO: ‘Non-EU Allies make a significant contribution to these efforts [to] address common security challenges. For the strategic partnership between NATO and the EU, their [i.e. niet-EU partners] fullest involvement in these efforts is essential’.<sup>312</sup>

Bovendien kregen de Turken ook (groten)deels hun zin op het punt van de – door Ankara zo centraal gestelde – sleutel passage over de wederzijdse autonomie van NAVO en Europese Unie. Het tekstvoorstel van Rasmussen voor het uiteindelijke strategische concept sprak van ‘full mutual openness, transparency [and] complementarity’, maar evenzeer van ‘respect for the autonomy and institutional integrity of both organizations’.<sup>313</sup> Rasmussen had eerder

<sup>307</sup> De Berlijn-plus-afspraken beperkten zich grotendeels tot de gebruikmaking door de Europese Unie van NAVO-capaciteiten. Verdergaande afspraken waren nu geboden, aldus Nederland, omdat NAVO en Europese Unie intussen concreet operationeel samenwerkten in bepaalde missiegebieden. Bericht PV NAVO, 10 december 2008.

<sup>308</sup> Mail van ambassade Parijs aan DVB, 27 oktober 2010.

<sup>309</sup> Memo DVB aan de minister, 16 november 2010.

<sup>310</sup> Bericht PV NAVO, 7 oktober 2010. De betrokken DVB-medewerker kon overigens op formele gronden nog wel akkoord gaan met het noemen van de partnerlanden vóór de partnerorganisaties, omdat soevereine staten nu eenmaal formeel vóór organisaties gaan. Bericht DVB, 24 oktober 2010.

<sup>311</sup> Steering note voor de minister ten behoeve van beleidsdebat Eerste Kamer, februari 2011.

<sup>312</sup> Bericht DVB, 24 oktober 2010.

<sup>313</sup> Bijlage ‘Ingeschoten tekstsuggesties’ bij bericht PV NAVO, 28 augustus 2010.

ingezet op een vérderegaande complementariteit, dat wil zeggen de wens ‘to build a true strategic partnership [between NATO and European Union] in the spirit of full mutual inclusiveness’.<sup>314</sup> Nederland zat op de lijn van Rasmussen. Het had op dit cruciale punt al eerder (eind augustus 2010) met België en Luxemburg een tekstvoorstel ingediend bij Rasmussen. Dit bevatte *forward leaning*-formuleringen die nauw bij Rasmussens tekstvoorstellen aansloten. De Nederlandse tekstsuggesties spraken van ‘our determination’ om NAVO en Europese Unie ‘as a priority’ te laten samenwerken, zónder verdere expliciete verwijzingen naar elkaars individuele autonomie.<sup>315</sup>

Dit stroperige krachtenveld bood Nederland al met al slechts beperkte manoeuvreerruimte. Samenwerking met gelijkgezinde landen werd vooral gezocht in Benelux-verband en binnen de zogenoemde ‘Tiger Group’.<sup>316</sup> Het belangrijkste concrete initiatief betrof het tekstvoorstel met de Benelux-partners in de zomer van 2010. Meerdere respondenten zezen erop dat enkele formuleringen uit dit voorstel later letterlijk in Rasmussens *drafts* terugkwamen.<sup>317</sup> Nederland joeg verder – in lijn met de meeste NAVO-spelers, Rasmussen inbegrepen – althans enige vooruitgang na via pragmatische samenwerkingsafspraken tussen NAVO en Europese Unie, gekoppeld aan blijvende diplomatieke druk op Turkije, Griekenland en Cyprus. Deze *bottom-up* gerichte aanpak (ook wel de ‘inventaris-benadering’ genoemd) zette de haalbaar geachte samenwerkingsvoorstellen op een rijtje. Zo steunde Nederland het breed levende en ook door Rasmussen gedeelde idee om gerichte samenwerking tussen Turkije enerzijds en bestaande Europese instanties als de *European Defence Agency* anderzijds tot stand te brengen. Ook was sprake van een ‘NATO-European Union security arrangement’ of in elk geval van de grotere betrokkenheid van niet-lidstaten van de Europese Unie bij het Europese veiligheidsbeleid. Verder onderschreef Nederland een Frans voorstel uit 2008 tot instelling van een *EU-NATO High Level Group*, een idee dat echter al onmiddellijk op scherpe Turkse kritiek was gestuit.<sup>318</sup>

Hoe dan ook wees Turkije een gefragmenteerde *bottom-up* benadering in essentie af. Ankara vreesde via kleine toezeggingen de diplomatieke greep op deze principiële kwestie te zullen kwijtraken. Turkije prefereerde een veel meer rechtlijnige aanpak in de vorm van een omvattende ‘package deal’, waarin het totale Turks-Cypriotische probleem zou worden inbegrepen.<sup>319</sup> Van hun kant zagen ook Griekenland en Cyprus (gesteund door met name Frankrijk) deze kwestie als een principieel politiek vraagstuk van de hoogste orde, dat niet aan compromissen met Turkije onderhevig mocht zijn.

<sup>314</sup> Bericht PV NAVO, 17 november 2010.

<sup>315</sup> Bericht PV NAVO, 18 november 2010. Het Strategisch Concept ging qua prioriteitstelling niet verder dan het betrekkelijk vrijblijvende ‘to make our contribution to create more favourable circumstances [...]’.

<sup>316</sup> De ‘Tiger Group’ was een initiatief van Rasmussen, op het niveau van de plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers en onder voorzitterschap van *assistant secretary-general* Brengelmann.

<sup>317</sup> Onder andere interview met een betrokken medewerker, 23 januari 2012.

<sup>318</sup> Nederlandse wensen in vorm van tekstelementen voor SC, z.d. [juni 2010].

<sup>319</sup> Bericht PV NAVO, 10 december 2008.

### 6.8.5 Uitkomsten

Geen van de diplomatieke inspanningen sorteerde veel effect. Turkije wilde niet verder gaan dan het ‘agreed framework’ van de bestaande formele samenwerkingsafspraken (met name Berlijn-plus) tussen NAVO en Europese Unie. Verschillende respondenten meenden overigens dat naarmate Turkije zich meer en meer ontwikkelt tot een regionale grootmacht, het eerder minder bereid zal zijn om concessies te doen.<sup>320</sup> Dit alles steekt schril af tegen de breed beleden diplomatieke en politieke mantra’s over de noodzaak van samenwerking en complementariteit tussen beide organisaties.

### 6.8.6 Conclusie

Er leek in de herfst van 2010 een zekere berusting merkbaar bij PV NAVO en DVB inzake de relatie NAVO-EU, zeker na Rasmussens tweede *draft* voor het Strategisch Concept.<sup>321</sup> De Europese Unie was hierin een stukje naar boven opgeschoven in de rangorde van NAVO-partners. Dit vervulde in elk geval deels de Nederlandse wens om de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie centraler in de tekst te krijgen. Ook kwamen enkele intentiegerichte formuleringen uit het Benelux-tekstvoorstel terug in Rasmussens *drafts*. Veel meer zat er blijkbaar niet in. De PV NAVO vond de betreffende passages in het uiteindelijke Strategisch Concept ‘het best haalbare’.<sup>322</sup> De regering gaf na afloop aan dat de samenwerking tussen NAVO en Europese Unie het enige dossier was waarover ze werkelijk teleurgesteld was.<sup>323</sup> Het viel politiek moeilijk te verkopen dat twee zo gelijkgestemde organisaties zó slecht samenwerkten. Na Lissabon werd het thema feitelijk doorverwezen naar (deels informeel) overleg over praktische samenwerkingsmogelijkheden tussen hoge vertegenwoordiger Ashton en Rasmussen. Deze laatste hoopte vooral dat de Europese Raad voldoende druk op Ashton zou kunnen uitoefenen om concrete vooruitgang te boeken.

| 125 |

IOB stelt vast dat op dit thema geen overeenkomst bestaat tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. Van Nederlandse invloed is dan ook geen sprake.

Tabel 6.7 uitkomst op Europese Unie	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Geen	Geen

<sup>320</sup> D. Zandee, ‘EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme’, *Internationale Spectator* jg. 65, nr 12 (december 2011), pp. 637-641, 641.

<sup>321</sup> Bijvoorbeeld gesprek met Nederlandse officier, 10 oktober 2010. Deze benadrukte hoezeer vooral de Turken en Grieken alle probleemkwesties met elkaar verbinden.

<sup>322</sup> Bericht PV, 18 november 2010.

<sup>323</sup> Steering note voor de minister ten behoeve van beleidsdebat Eerste Kamer, februari 2011. Het DVB-jaarplan typeerde dit punt onomwonden als een beleids-‘failure’. Gesprek met een betrokken medewerker, 26 januari 2012.

## 6.9 Uitbreiding

### 6.9.1 Achtergrond

Eén van de argumenten voor het herzien van het Strategisch Concept uit 1999 is de uitbreiding van de NAVO met negen nieuwe leden. De NAVO telt daarmee inmiddels 28 bondgenoten. Laatst toetredende landen zijn Kroatië en Albanië per 1 april 2009. Er is een aantal landen dat zou willen toetreden tot de NAVO. Macedonië voldoet aan de eisen voor lidmaatschap, maar wacht op instemming van Griekenland waarmee het een geschil heeft over de naam van het land. Bosnië-Herzegovina en Montenegro hebben het (kandidaat-) lidmaatschap aangevraagd, evenals Georgië en Oekraïne.

Uitbreiding van de NAVO geschiedt op basis van artikel 10 van het Verdrag van Washington. Dit artikel noemt de volgende voorwaarden: (1) het moet gaan om een Europese staat die (2) de verwezenlijking van de beginselen van het verdrag kan bevorderen en die (3) kan bijdragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied.<sup>324</sup> In 1995 worden in een belangrijke NAVO-studie de uitgangspunten voor het verdere uitbreidingsproces vastgelegd. Dit betreft zaken als een functionerend democratisch bestel in combinatie met een (sociale) markteconomie, democratische politiek-militaire relaties en structuren, een gelijke behandeling van minderheden in eigen land, de vreedzame oplossing van conflicten, de bevordering van goede betrekkingen met nabuurstaten en de bereidheid en mogelijkheid militaire middelen bij te dragen aan NAVO-operaties.<sup>325</sup> Een staat die toe wil treden heeft een inspanningsverplichting voor het doorvoeren van hervormingen, maar er bestaan geen specifieke resultaatverplichtingen, zoals bijvoorbeeld de EU die kent. De NAVO-studie heeft overigens nooit een formele status gekregen. Nederland neemt niettemin de voorwaarden uit de studie als uitgangspunt, 'maar andere bondgenoten lappen de studie aan hun laars'<sup>326</sup>. Een beslissing over toetreding is volgens een medewerker van DVB voornamelijk gebaseerd op politieke overwegingen.<sup>327</sup>

Naar aanleiding van de studie besloot de NAVO wel dat een land toetreding in een aantal stappen moet doorlopen. De eerste stap is deelname aan het Partnerschap voor Vrede, hierna kan een *Intensified Dialogue* (ID)-status volgen en vervolgens kan een land worden toegelaten tot het Membership Action Plan (MAP), wat in feite het voorportaal voor het volwaardig lidmaatschap is. In deze fase worden ook jaarplannen, het Annual National Programme (ANP), ontwikkeld waarin de voortgang van hervormingen te lezen is. De MAP-status is overigens geen volledige garantie voor toetreding. Als de lidstaten besluiten om een land toe te laten volgt een uitnodiging om toe te treden.<sup>328</sup>

<sup>324</sup> *Washington Treaty*, 4 april, 1949.

<sup>325</sup> Study on NATO Enlargement (September 1995). In: AIV-advies, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No. 67, januari 2010, p. 26.

<sup>326</sup> DVB uitbreiding, g.d.

<sup>327</sup> Interview met een betrokken medewerker, 26 oktober 2010, in het kader van de IOB Evaluatie Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008, nr. 359 van oktober 2011; IOB Evaluatie, nummer 359, p. 70.

<sup>328</sup> In de IOB Evaluatie Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008, nr. 359 van oktober 2011, wordt de toenadering van de Westelijke Balkan tot de NAVO uitgebreid besproken.

In de *Declaration on Alliance Security* spreken de NAVO-bondgenoten uit dat de NAVO-uitbreiding een historisch succes is in het dichterbij brengen van een gezamenlijk en vrij Europa. De deur van de NAVO blijft open voor alle Europese democratieën die de waarden van het bondgenootschap delen, bereid (*willing*) en in staat (*able*) zijn om de verantwoordelijkheden en verplichtingen van lidmaatschap aan te nemen, en waarvan de deelname aan het bondgenootschap kan bijdragen aan de gezamenlijke veiligheid en stabiliteit.<sup>329</sup>

Uit de *Declaration on Alliance Security*-tekst is een verdeeldheid onder de bondgenoten niet op te maken, maar deze is wel aanwezig. Fundamentele kwesties als de limieten van uitbreiding, het tempo en de eigenlijke grondslagen ervan liggen wel degelijk permanent op tafel. Over de interpretatie van de voorwaarden tot toetreding bestaat nog veel discussie binnen de NAVO. Zo plaatsen velen vraagtekens bij het democratische gehalte van Georgië en Oekraïne. Daarnaast speelt de vraag of toetreding van deze landen tot de NAVO bijdraagt aan de stabiliteit van de Euro-Atlantische regio. Georgië kampt met de afscheiding van twee opstandige regio's: Abchazië en Zuid-Ossetië en een Russische troepenmacht op zijn grondgebied. Oekraïne is politiek zeer verdeeld in een pro-Russische stroming en een pro-westerse stroming.<sup>330</sup> Interventies en druk van Rusland, zoals ten tijde van het conflict tussen dit land en Georgië in 2008, komen de stabiliteit van de totale regio niet ten goede.

Een ander mogelijk uitbreidingsvraagstuk is het regionale versus (potentieel) mondiale karakter van de organisatie. Beperkt uitbreiding zich tot Europese landen of is uitbreiding van de NAVO met landen buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied, zoals Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland wenselijk gezien de wereldomvattende veiligheidsdreigingen? Mondiale uitbreiding van de NAVO, met landen buiten de Euro-Atlantische zone, blijkt overigens al in een vroeg stadium voor geen van de bondgenoten een serieuze optie te zijn.

### 6.9.2 Nederlandse inzet

Nederland hanteert een strikte lijn met betrekking tot uitbreiding; deze moet performance-based zijn en bijdragen aan de Trans-Atlantische veiligheid. Volgens een medewerker van DVB is 'Nederland de meest strenge bondgenoot als het om toetreding gaat'.<sup>331</sup> Landen moeten, conform de formulering in de *Declaration on Alliance Security*, niet alleen *willing*, maar vooral ook *able* zijn om een bijdrage te leveren aan de NAVO. In de Kamerbrief van 31 maart 2010 schrijft de Nederlandse regering dat 'de deur van de NAVO wat Nederland betreft in principe open [staat] voor Europese landen die voldoen aan de criteria en een bijdrage kunnen leveren aan de Euro-Atlantische veiligheid en stabiliteit'<sup>332</sup>. De AIV stelt dat 'behoedzaam moet worden omgegaan met het uitbreidingsproces'. De regering deelt deze mening dus. De Nederlandse regering heeft in de Memorie van Toelichting op de

<sup>329</sup> *Declaration on Alliance Security*, april 2009.

<sup>330</sup> AIV-advies *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, No 67, januari 2010, p. 26.

<sup>331</sup> Verslag van een interview met een DVB-medewerker, 26 oktober 2010, in het kader van de IOB *Evaluatie Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*, nr. 359 van oktober 2011.

<sup>332</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 31 maart 2010. *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*, p. 10



Rijksbegroting van 2010 'een open deur-beleid dat gebaseerd blijft op individuele prestaties van landen die lid willen worden en de bijdrage van eventuele verdere uitbreiding aan veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied' als een hoofdpunt in de herziening van het Strategisch Concept benoemd.

### 6.9.3 Krachtenveld

De Verenigde Staten, Noorwegen en de nieuwe bondgenoten zijn stevige voorstanders van uitbreiding. Zij zien het als belangrijk geopolitiek instrument om de veiligheid te bevorderen en met name de Balkan en de oostelijke periferie van Europa te stabiliseren. Andere lidstaten, waaronder Duitsland, Frankrijk en de Benelux, zijn terughoudender. Alle bondgenoten ondersteunen overigens in algemene zin wel het open deur beleid van de NAVO, maar vele zijn tegelijk kritisch-voorzichtig waar het gaat om de vraag of specifieke niet-NAVO leden een partnerschaps- of lidmaatschapsstatus verdienen. Een klein aantal bondgenoten – waaronder het Verenigd Koninkrijk – ziet liever de ontwikkeling of versterking van partnerschapsbanden met bepaalde staten, in plaats van een volwaardig NAVO-lidmaatschap. De reeds toegetreden Balkanlanden en Italië geven prioriteit aan uitbreiding met andere Balkanlanden. De Baltische Staten, Polen, Canada en de Verenigde Staten geven juist prioriteit aan toetreding met Georgië en Oekraïne. Hier willen Frankrijk en Duitsland echter behoedzaam mee omgaan. Nederland laat vooral een kritisch geluid horen bij de eventuele toetreding van Servië en Bosnië. Dit vloeide mede voort uit de bijzondere geschiedenis van Nederland in deze regio.

| 128 |

Mede onder druk van de Verenigde Staten – die als gezegd een groot voorstander is van het open deur beleid vanwege zijn visie op een zo breed mogelijke Europese veiligheidsstructuur – werd aan Georgië en Oekraïne tijdens de Boekarest top in 2008 uitzicht gegeven op een lidmaatschap van de NAVO. Dit is een toezegging zonder tijdpad. Georgië heeft nog altijd sterke NAVO-lidmaatschapsambities, maar de meeste NAVO-bondgenoten zijn van mening dat het land nog niet klaar is voor MAP. Het hervormingsproces staat onder toezicht van de NAVO-Georgië Commissie. Toetreding van Oekraïne tot de NAVO is momenteel niet aan de orde. De pro-Russische Oekraïense president Janoekovitsj heeft na zijn aantreden (februari 2010) de toetredingsambities in de ijskast gezet. Hij streeft niet langer de MAP-status na, maar een non-bloc status en een goede verstandhouding met zowel Rusland als de EU en de NAVO. De bestaande samenwerking tussen de NAVO en Oekraïne blijft gehandhaafd in het kader van de NAVO-Oekraïne Commissie.

Montenegro heeft in december 2009 de MAP-status verworven en zit daarmee in het voorportaal voor toetreding. Kosovo heeft duidelijk (trans-)Atlantische ambities, maar de start van het NAVO-toetredingsproces is voorlopig niet aan de orde. Fundamentele eensgezindheid onder de bondgenoten over de politieke en staatkundige status van Kosovo ontbreekt nog steeds.

Servië is een geval apart. Dit land wil toetreden tot de EU, maar vooralsnog niet tot de NAVO. Belangrijkste reden hiervoor is dat het bondgenootschap in 1999 een oorlog met Servië heeft gevoerd om Kosovo. Het publieke draagvlak in Servië voor toetreding is derhalve

minimaal. Wat Nederland betreft ligt de weg naar Euro-Atlantische integratie voor Servië pas open als sprake is van volledige samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal.<sup>333</sup> Een aantal landen, vooral Italië en Turkije maar ook de Verenigde Staten, wil dat Bosnië de MAP status krijgt. Nederland is daar als één van de weinigen fel op tegen.<sup>334</sup> Tijdens de ministeriële te Tallinn (april 2010) heeft Bosnië een MAP onder voorwaarden gekregen.

#### 6.9.4 Onderhandelingsproces

De eerste conceptversie van het advies van de Groep van Experts is in Nederlandse ogen enigszins té *forward leaning* ten aanzien van NAVO-uitbreiding. Het advies stelt: *‘Further enlargement, which has been under consideration in the western Balkans and with respect to Georgia and Ukraine, should proceed in accordance with long-established criteria.’*<sup>335</sup> De betrekkelijk dwingende formulering *‘should proceed’* is iets vooruitstrevender dan het Nederlandse standpunt. Jeroen van der Veer, die zelf ook zijn reserves heeft ten aanzien van uitbreiding met bijvoorbeeld Georgië en Oekraïne<sup>336</sup>, weet binnen de Groep van Experts overeenstemming voor aanpassing van de tekst te krijgen, in de vorm van *‘further enlargement has been under consideration (...) [and] should move forward as each state fulfills the requirements for membership.’* DVB concludeert dat de terughoudender geformuleerde definitieve tekst van de Groep van Experts, die de verplichtingen (‘requirements’) van kandidaat-lidstaten scherper benoemt, daarmee dichterbij het Nederlandse standpunt staat.<sup>337</sup>

Bij de eerste versie van het Strategisch Concept ziet Nederland – in lijn met het voorgaande – graag een verwijzing naar de eerder overeengekomen, en in zijn ogen strikte, spelregels voor toetreding. De genoemde *‘NATO standards’* verwijst te veel naar interoperabiliteit en te weinig naar eisen van toelating.<sup>338</sup> Hierdoor komt onvoldoende tot uiting dat landen ook *‘able’* moeten zijn om een bijdrage te leveren aan de Euro-Atlantische veiligheid. Nederland wijzigt de tot op dat moment betrekkelijk inactieve prioriteit die het aan uitbreiding heeft gegeven naar een directe inzet op het onderwerp. De Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger stuurt een brief naar de SG en bondgenoten om, onder verwijzing naar onder andere de *Declaration on Alliance Security*, aandacht te vragen voor dit punt. Tevens brengt Nederland het punt in de Noord-Atlantische Raad in. Nederland kreeg steun van Duitsland, België, Portugal en Spanje voor de *‘willing and able’* zinsnede. Er waren ook bondgenoten, waaronder de Verenigde Staten, die minder gewicht aan dit punt hechtten. Een lange of moeilijke discussie is er echter niet over gevoerd.<sup>339</sup> In de daaropvolgende

<sup>333</sup> De arrestatie en uitlevering van Mladić (mei 2011), en al eerder van Karadžić (juli 2008), door Servië verzwakt het Nederlandse argument tegen Servische toetreding.

<sup>334</sup> Het kabinet is van mening dat de leiders van Bosnië-Herzegovina snel een nationale regering moeten vormen om de broodnodige hervormingen door te kunnen voeren en de nationale staatsstructuur van het land te versterken. Stappen op het uitbreidingstraject onder de huidige omstandigheden zijn daarom, wat Nederland betreft, niet aan de orde. Uit: Brief aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 28 oktober 2011, vergaderjaar 2011–2012, 22 112, nr EQ, p. 12. Begin 2012 is de nieuwe regering van Bosnië-Herzegovina aangetreden.

<sup>335</sup> Memo DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, 27 april 2010.

<sup>336</sup> Interview met de vice-voorzitter van de Groep van Experts, 29 november 2011.

<sup>337</sup> Memo DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, 12 mei 2010.

<sup>338</sup> Bericht DVB, 29 september 2010.

<sup>339</sup> Interview met een betrokken medewerker, 13 december 2011.

versie is het Nederlandse commentaar verwerkt. In de paragraaf over uitbreiding is inderdaad opgenomen dat kandidaatlanden *willing and able* moeten zijn en ook aan alle verplichtingen van lidmaatschap moeten voldoen. Ook in de preface wordt nu in de bullet over NAVO-uitbreiding gesproken van ‘standaarden voor lidmaatschap’.

Gedurende het herzieningsproces van het Strategisch Concept vindt een ministeriele bijeenkomst in Tallinn plaats. Onderwerp op de agenda is de verlening van de MAP status aan Bosnië. In de aanloop naar deze bijeenkomst wordt een Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken gevoerd. De minister zegt tijdens dit overleg: ‘Ik ben er geen voorstander van om Bosnië op dit moment de MAP-status toe te kennen. Als ik zeg dat ik de consensus niet wil blokkeren, bedoel ik dat ik geen veto uitspreek. Met andere woorden: als alle lidstaten, behalve Nederland, vinden dat een land met het oog op de positieve ontwikkelingen een MAP-status kan krijgen, zal ik dat niet blokkeren en zal ik niet mijn veto uitspreken’<sup>340</sup>. In Tallinn zijn de ministers tot een compromis gekomen; Bosnië verkrijgt de MAP status onder voorwaarde. De voorwaarde houdt in dat de MAP-status pas in werking treedt zodra alle militaire middelen en infrastructuur onder beheer van de centrale overheid vallen.

| 130 |

Het onderhandelingsproces op dit dossier wordt gekenmerkt door een betrekkelijke radiostilte. Een PV-medewerker verklaart dit uit de Boekarest-top, die een keerpunt in de discussie betekende. ‘Sindsdien bestaat de vreemde situatie dat aan Oekraïne en Georgië lidmaatschap is beloofd, maar dat daar in de praktijk weinig van komt. In 2008 dachten veel Georgiërs dat de NAVO het land zou steunen tegen Rusland. Dit was de eerste keer dat de Verenigde Staten iets niet voor elkaar kregen in de NAVO. De discussie over uitbreiding werd hierna min of meer van de agenda afgevoerd.’<sup>341</sup>

### 6.9.5 Uitkomsten

Er zijn in Lissabon geen concrete nieuwe stappen gezet op het gebied van uitbreiding. Het onderwerp heeft sowieso niet prominent gefigureerd gedurende de onderhandelingen. De NAVO heeft in het Strategisch Concept het bestaande open deur-beleid bevestigd. Hierbij geldt dat in principe alle Europese democratische landen die aantoonbaar *willing* en *able* zijn om de bondgenootschappelijke verplichtingen na te komen, in aanmerking komen voor een lidmaatschap. In de slotverklaring van de Lissabon Top zijn de uitbreidingsbesluiten van eerdere bijeenkomsten, zoals de Boekarest Top in 2008 en de ministeriële bijeenkomst in Tallinn in 2010, herbevestigd. Waar het Strategisch Concept zich beperkt tot de algemenere term ‘Balkans’, worden Georgië en Oekraïne bij naam genoemd. Georgië mag lid worden van de NAVO. Oekraïne wil inmiddels een non-bloc status houden en ziet af van toetreding tot de NAVO. Voor wat betreft Macedonië moet eerst de naamgevingskwestie worden opgelost. Montenegro heeft intussen de MAP-status verkregen en Bosnië-Herzegovina heeft een bijna MAP-status, overigens zonder welwillende instemming van Nederland. De NAVO is afhoudend ten aanzien van Servië. Dit is in lijn met de Nederlandse wens.

<sup>340</sup> Algemeen Overleg van 21 april 2010, 28676, nr. 110, p. 21

<sup>341</sup> Op basis van een interview met een betrokken medewerker, 9 januari 2012.

### 6.9.6 Conclusie

IOB ziet een grote mate van overeenkomst tussen de Nederlandse initiële inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. Nederland heeft zich concreet ingezet voor de verplichtende formulering dat landen *willing* en *able* moesten zijn. Dit is gelukt. Gegeven de context is het resultaat relatief gemakkelijk behaald. Dit doet echter niet af aan de substantiële invloed die Nederland heeft kunnen uitoefenen op de uitkomsten. De uitkomsten moeten wel in de context geplaatst worden van de vaststelling dat de fundamentele discussie stakte na de Boekarest-top. Daarbij presenteert Nederland de toevoeging van *able* in het Strategisch Concept als een belangrijke verworvenheid voortvloeiend uit een strikt toelatingsbeleid, terwijl de term veeleer een abstracter politiek karakter – en dus beperkte politieke relevantie – heeft in de NAVO.

Tabel 6.8 uitkomst op uitbreiding	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Grote	Substantiële

## 6.10 Comprehensive approach

### 6.10.1 Achtergrond

Het bondgenootschap voerde na de Koude Oorlog steeds vaker *out of area*-operaties uit. Bij de NAVO-lidstaten groeide daarbij het besef dat bij complexe interventies, zoals in Afghanistan, een geïntegreerde aanpak noodzakelijk was. Deze *comprehensive approach* (CA) omvat vooral de civiel-militaire contacten (*civil-military co-operation*, CIMIC) en de samenwerking met externe actoren. Het gaat om een breed scala aan potentiële partners en ‘klanten’: internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties, lokale gezagdragers, enzovoorts. Deskundigen typeren de *comprehensive approach* wel als de ‘zachte’ tegenhanger van ‘harde’ militaire macht. Het accent ligt op crisismanagement, overleg en het zoeken naar langere-termijnoplossingen.

De term *comprehensive approach* is bovenal een containerbegrip. NAVO-lidstaten zijn het *grosso modo* wel eens over de algemene definitie, maar verschillen nogal van mening over de daadwerkelijke invulling (zie onder). De achterliggende vraag is eigenlijk steeds: hoe civiel kan en mag de NAVO eigenlijk worden? Aan de ene kant leeft binnen de NAVO een breed gevoel dat samenwerking met civiele partners en de bijbehorende praktische kennis nuttig zijn. De NAVO is méér dan slechts een brandweer voor crisissituaties. Ze moet het hele spectrum van *early warning* tot feitelijke operationele inzet bestrijken. Aan de andere kant meent het gros van de NAVO-lidstaten toch ook dat het bondgenootschap bij zijn eigen forte moet blijven: het is uiteindelijk bovenal een militaire organisatie. De NAVO mag zich niet de jas aanmeten van ‘supercoördinator’ van de geïntegreerde aanpak, hoezeer een *comprehensive approach* haar militaire operaties ook kan faciliteren. Het was tegen deze achtergrond dat de lidstaten in het strategisch concept een duiding zouden moeten geven van de wenselijkheid en het belang van de geïntegreerde aanpak.

### 6.10.2 Nederlandse inzet

De *comprehensive approach* was voor Nederland een belangrijk punt voor het Strategisch Concept, waarop het zich extra wilde profileren. Vooral DVB maakte zich hier sterk voor. Vaak hanteerden beleidsmakers de term '3D': *development, defence and diplomacy*. Nederland benadrukte hierbij zijn ruime ervaring in met name de Afghaanse provincie Uruzgan (2006-2010). De regering en Buitenlandse Zaken interpreteerden deze benadering als relatief succesvol. De 3D-aanpak was, hoewel niet altijd zo expliciet benoemd, ook wel iets 'typisch Nederlands'.

De regering stelde dus dat de *comprehensive approach* als belangrijk punt in het nieuwe Strategisch Concept moest terugkomen: 'Deze lijn van meer nadruk op preventie, crisismanagement en versterking van expeditionaire capaciteiten moet de NAVO in staat stellen flexibeler op onvoorspelbare situaties te reageren en zou zijn weerslag moeten krijgen in het Strategisch Concept'.<sup>342</sup> Ook zou de *comprehensive approach* mede richting moeten geven aan de bondgenootschappelijke besluitvormingsprocedures en aan de NAVO-hervormingen voor de komende jaren, in de vorm van een verdergaande integratie tussen de militaire en civiele NAVO-organen. Nederland benadrukte meer specifiek het belang van crisismanagement in falende staten, het genderbeleid (vooral op basis van Veiligheidsraadresolutie 1325) en de hervorming van de lokale defensiesectoren.<sup>343</sup>

| 132 |

Overigens waarschuwde de regering evenzeer dat de *comprehensive approach* niet altijd toepasbaar zou zijn, zoals bij een toegespitste ('smalle') missie als de antipiraterij-operatie voor de kust van Somalië. De regering zocht in wezen naar een middenweg bij haar inzet voor het nieuwe strategische concept: enerzijds was het belang van de *comprehensive approach* onmiskenbaar toegenomen (Afghanistan!), tegelijk mocht het bondgenootschap niet de indruk wekken dat het actief op zoek was naar civiele taken. Dit laatste moest het bondgenootschap vooral overlaten aan Verenigde Naties en de Europese Unie.

### 6.10.3 Krachtenveld

Nederland behoorde daarmee in het *comprehensive approach*-dossier tot een grote middengroep. Deze lag ingeklemd tussen enerzijds de *forward leaning* lidstaten Turkije en Verenigde Staten en anderzijds de behoudende lidstaten Frankrijk en Italië.<sup>344</sup> Vooral Turkije zette stevig in op dit dossier. Ankara zag hier (parallel aan zijn rol in het samenwerkingsdossier NAVO en Europese Unie) een mogelijkheid om de Europese Unie te frustreren. Indien de NAVO een sterke eigen geïntegreerde capaciteit ontwikkelde, hoefde vanzelf minder op de Europese Unie vertrouwd te worden. Turkije wenste zelfs niet dat de NAVO haar (concept)documenten over de *comprehensive approach* deelde met partners, zoals

<sup>342</sup> Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, 31 maart 2010.

<sup>343</sup> De Kamerbrief van 31 maart 2010 benoemde *security sector reform* (SSR) nog al speerpunt, maar dit werd door Verhagen later afgezwakt.

<sup>344</sup> *Likeminded* landen waren vooral Duitsland, Groot-Brittannië, Tsjechië, Denemarken, Noorwegen en in de praktijk toch ook vaak de Verenigde Staten. De nieuwe lidstaten stonden meestal wel open voor een wat bredere vorm van *comprehensive approach*.

de Europese Unie.<sup>345</sup> De Verenigde Staten redeneerden dat de NAVO op dit punt maar beter zelf het voortouw kon nemen: geen van de partners beschikte immers (nog) over het vermogen om een serieuze *comprehensive approach*-inspanning te plegen. De Amerikanen en de Turken zagen liefst een brede en florierende samenwerking in het hele civiel-militaire spectrum. Vooral de Verenigde Staten neigen ertoe hun militairen ook voor *comprehensive approach*-werk in te zetten. Zij denken in termen van honderden civiele specialisten die in NAVO-kader bijvoorbeeld voedseldroppings zouden kunnen uitvoeren. Zowel Turkije als de Verenigde Staten verwezen naar de NAVO-ervaringen in Afghanistan om een sterkere geïntegreerde capaciteit te onderbouwen.

Frankrijk daarentegen hamerde er ook in dit dossier op dat de NAVO bovenal een *militair* bondgenootschap was. De *comprehensive approach* moest vooral door de Europese Unie worden opgenomen, mede om duplicatie te voorkomen. Parijs maakte dit punt overigens ook al vóór zijn reïntegratie in de militaire structuur van de alliantie. Frankrijk eiste strenge clausuleringen inzake de *comprehensive approach*: het vreesde dat de NAVO zichzelf anders in de praktijk een soort 'blanco cheque' zou toekennen. Dan zouden andere organisaties en partners nog minder geneigd zijn om hun eigen verantwoordelijkheden te nemen. Parijs stelde zelfs dat de NAVO überhaupt (nog) geen formeel mandaat bezat om in dit dossier concrete besluiten te nemen. Elk inhoudelijk debat zou dus moeten wachten tot na de Lissabon-top, aldus Parijs. Vrijwel alle lidstaten, secretaris-generaal Rasmussen en belangrijke NAVO-organen als de Internationale Staf (IS) en de Internationale Militaire Staf (IMS) waren het op dit punt hartgrondig met de Fransen oneens: het thema stond immers al jarenlang op de politieke agenda! De Fransen relativeerden intussen ook het belang van mogelijke *comprehensive approach*-lessen uit Afghanistan: was elke missie immers niet grotendeels uniek?<sup>346</sup> En bovendien, zo opperde Frankrijk, botsten de plannen om méér aan de geïntegreerde aanpak te gaan doen niet met de harde noodzaak van afslanking en bezuinigingen?

Tussen beide polen bevond zich een groot middenveld, Nederland inbegrepen. Hier nam met name Groot-Brittannië vaak het initiatief. Het middenveld zocht naar een compromis ergens halfweg, deels ook in een poging om de polen Verenigde Staten/Turkije en Frankrijk/Italië dichter bij elkaar te brengen. Enerzijds erkende deze grote groep lidstaten het groeiende belang van de *comprehensive approach*. Initiatieven en tastbare stappen (zie onder) waren noodzakelijk om het proces gaande te houden. Dit vroeg om een strak tijdspad. Anderzijds vreesden de meeste lidstaten voor 'overstretch' bij de NAVO. Het bondgenootschap mocht zichzelf niet verantwoordelijk maken voor het héle scala van probleemoplossingen in een reeks van interventies. Terughoudendheid was dus evenzeer geboden, óók bij het eventueel opzetten van nieuwe *comprehensive approach*-structuren binnen het bondgenootschap. En hoewel Afghanistan nuttige lessen bood, zagen de meeste lidstaten deze operatie toch ook weer niet als een blauwdruk voor de toekomst.

<sup>345</sup> Dit gebeurde mede onder het argument dat de stukken nog niet 'rijp' waren. Ook hier hield Turkije (zoals in het NAVO-Europese Unie samenwerkingsdossier) dus vast aan Berlijn-plus: Cyprus werd door de Turken sowieso niet erkend als gesprekspartner.

<sup>346</sup> Frankrijk bleef zich verzetten tegen het gericht benoemen van een 'NATO ability to plan for, employ and coordinate civilian as well as military crisis management capabilities' in achtereenvolgende NAVO-vortgangsrapportages. Zie mailwisseling DVB en PV NAVO, begin oktober 2010.

#### 6.10.4 Onderhandelingsproces

*Comprehensive approach* was een typisch ‘agreed language’-dossier. Een flink aantal NAVO-toppen (Riga 2006, Boekarest 2008, Straatsburg-Kehl) en documenten had het belang van de *comprehensive approach* eerder al benadrukt.<sup>347</sup> De politieke verbintenis – inclusief van Franse zijde! – lag er dus, zo benadrukte ook Nederland. Nu kwam het aan op de zo lastige invulling en uitvoering.<sup>348</sup> De discussie had daarbij, zoals een Nederlandse beleidsmaker het kenmerkte, het karakter van een ‘loopgravenoorlog’.<sup>349</sup> De Turken en Amerikanen waren verbolgen over – wat zij zagen als – Franse eigengereidheid en de veto’s uit Parijs bij elke poging om substantiële stappen te zetten. Beide landen (maar ook de Britten) wilden een tijdlang zelfs geen enkel Frans tekstvoorstel meer bespreken! Op zijn beurt riep vooral de Turkse houding bij de grote middengroep – met name bij Duitsland – veel irritatie op.

Twee vragen lagen ten grondslag aan de onderhandelingen. Ten eerste, als gezegd, de fundamentele kwestie welke *comprehensive approach*-rol de NAVO eigenlijk voor zichzelf zag weggelegd. Ten tweede de meer concrete vraag welke bijbehorende (plannings)capaciteiten en -doctrines het bondgenootschap eventueel moest gaan ontwikkelen. Dit laatste heette ook wel het ‘interface’-vraagstuk. Of, in de woorden van een Nederlandse diplomaat, het ‘stekkers en stopcontactenvraagstuk’.<sup>350</sup> Voor de interactie (‘interface’) met partners en lokale autoriteiten waren NAVO-deskundigheid en gespecialiseerde organen (zoals *comprehensive approach*-planningscellen) erg nuttig. Veel lidstaten vreesden echter een glijdende schaal: zou zelfs een geringe eigen *comprehensive approach*-capaciteit de NAVO niet sneller in gewelddadige en complexe conflicten zuigen? De NAVO was immers in de praktijk meestal de enige organisatie die zo iets zou aankunnen en een geïntegreerde aanpak zou vanaf het allereerste moment geboden zijn. Kortom: een onomkeerbare fuikwerking dreigde, zo vreesden veel lidstaten.

De onderhandelingen zelf draaiden – eigenlijk al vanaf 2008 – vooral om het opstellen van één (concept)document: het *Comprehensive Approach Action Plan* (CAAP). Het moeizame onderhandelingsproces toonde zich in reeksen updates, voortgangsrapportages en flankerende non-papers: het *action plan* was in alle opzichten een ‘lopend’ document.<sup>351</sup> De meest in het oog springende *comprehensive approach*-ideeën waren COMPASS (een database gevuld met civiele specialisten) en de vorming van civiel-militaire planningscellen, onder andere bij SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*). Belangrijkste onderhandelingsforum voor het actieplan was het *Deputies Committee*. Daarnaast liep overigens een parallelle discussie in het DPPC (*Defence Policy and Planning Committee*) over het aan de geïntegreerde aanpak nauw verwante S&R-thema (*Stability and Reconstruction operations*). Verder hielden ook

<sup>347</sup> Het Strategisch Concept 1999 benoemde de *comprehensive approach* al als een fundamentele NAVO-taak.

<sup>348</sup> Nederland had in 2008 zelfs – overigens zonder succes – voorgesteld de *comprehensive approach*-tasking die met name door de Riga-top was opgelegd, meer kans te geven door het NAVO-Europese Unie samenwerkingsdossier dan maar uit de discussie over de geïntegreerde aanpak te tillen.

<sup>349</sup> Bericht PV NAVO, 23 oktober 2009.

<sup>350</sup> Interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>351</sup> Kort voor de ‘jumbo ministeriële’ van 14 oktober 2010 keurde het *Deputies Committee* een tussenversie van het *Comprehensive Approach Action Plan* goed die Rasmussen vrijwel onmiddellijk ook aan de Noord Atlantische Raad voorlegde voor (stilzwijgende) instemming. Daarna kon het document richting de Lissabon-top.

de Noord Atlantische Raad, Internationale Staf, Internationale Militaire Staf en SHAPE zich regelmatig met de *comprehensive approach* bezig. Turkije en de Verenigde Staten (en deels ook wel Groot-Brittannië) hadden trouwens in dit dossier liever de Noord Atlantische Raad als hoofdforum gezien dan het *Deputies Committee*. In de raad maakte Rasmussen zich immers al sterk voor de geïntegreerde aanpak en de Lissabon-top had dan nog sterker als deadline kunnen worden uitgebuit.

De PV NAVO gaf al begin 2010 aan stevig op *comprehensive approach* te willen inzetten, in een ‘co-productie’ met DVB. In eerste instantie meende de PV NAVO dat DVB wat te veel richting het Franse standpunt neigde, terwijl een middenpositie gewenst was. Al snel werd deze laatste positie het uitgangspunt.<sup>352</sup> Belangrijkste richtinggevend document was de in juni 2010 door DVB – in overleg met PV NAVO, de Directie Mensenrechten, Emancipatie, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp (DMH), de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) en Defensie – opgestelde kaderinstructie. DVB en PV NAVO waren zich tegelijk zeer bewust van het gevoelige karakter van (ook) dit dossier en van het feit dat de praktische uitwerking van de geïntegreerde aanpak al snel het abstractieniveau van het Strategisch Concept zou overstijgen. De PV NAVO waarschuwde dat men zich beter niet kon verliezen in brede definitiedebatten. Er was immers al voldoende ‘agreed language’ uit eerdere toppen en documenten. De focus kon beter liggen bij tastbare stappen op basis van (een regelmatig geüpdate) actieplan om het proces gaande te houden.<sup>353</sup> Dit was conform de aanpak van de voorzitter van het *Deputies Committee*, *assistant secretary-general* Dirk Brengelmann. Nederland hanteerde daarbij vooral de insteek van (informele) tekstvoorstellen en *likeminded*-overleg, inclusief de deelname aan schrijfgroepjes. De PV NAVO zocht vooral met Groot-Brittannië contact.

| 135 |

Nederland meende, als gezegd, dat de NAVO niet al te gretig op zoek moest gaan naar (structurele) *comprehensive approach*-taken en de bijbehorende ‘interface’-capaciteiten voor de samenwerking met partners. DVB en PV NAVO vonden Rasmussens eerste twee *drafts* in dit opzicht wat al te ambitieus. Het leek bijna alsof de NAVO actief de markt opging voor geïntegreerde taken.<sup>354</sup> Daarom staken DVB en PV NAVO in op de behoudende formulering ‘*limited civil-military planning capability*’. Deed de NAVO dan toch aan een *comprehensive approach*, dan toch liefst zo civiel mogelijk. De experts in de COMPASS-database bijvoorbeeld zouden liever geen militaire achtergrond hebben.

Tegelijk echter wenste Nederland dat het strategisch concept een principiële bevestiging van het fundamentele belang van de *comprehensive approach* zou afgeven. Een belangrijke les uit met name de NAVO-interventie in Afghanistan was, aldus Nederland, dat de initiële fase tegelijk ook een beslissende fase was. De NAVO moest daarom vooral op planningsgebied een brugfunctie kunnen uitvoeren om het initiële (machts)vacuüm te (helpen) overwinnen. Dit vertaalde zich in de door Nederland gewenste formulering dat ‘in order to allow for greater synergy, comprehensive civil-military planning should be at the basis of every

<sup>352</sup> Mailwisseling tussen DVB en PV NAVO, februari 2010.

<sup>353</sup> PV NAVO in mailwisseling met DVB, 15 januari 2010.

<sup>354</sup> DVB stelde zelfs voor op dit punt dan maar Frankrijk te steunen. Zie onder andere bericht DVB, 24 oktober 2010.



international crisis intervention and at the earliest point possible'.<sup>355</sup> Ter compensatie voor deze brede insteek (en het bijbehorende risico dat de NAVO zichzelf in conflicten zou laten zuigen) stelde Nederland dan weer afbakenende voorwaarden: de NAVO moest een (mogelijke) *comprehensive approach*-rol van geval tot geval bekijken, deze in tijd strikt afbakenen ('temporarily facilitate or coordinate') en liefst 'upon request' van de lokale autoriteiten of de VN uitvoeren. Verder zag Nederland de opleiding van inheemse militairen graag opgenomen in de strategisch-conceptdiscussies. Nederland stak zijn tekstwensen op 30 juli 2010 in bij Rasmussen, samen met *likeminded*s Canada, Groot-Brittannië en Denemarken. De PV NAVO had Italië, Polen en Hongarije kort daarvoor nog aangeboden – onder Britse bemiddeling – om het tekstvoorstel mede te ondertekenen op basis van 'take it or leave it'. Dit deden de drie landen echter niet.<sup>356</sup>

Hoewel Nederland erkende dat Afghanistan geen blauwdruk kon zijn voor soortgelijke toekomstige operaties, speelden DVB en PV NAVO toch regelmatig de Uruzgan-troefkaart en de bijbehorende 3D-aanpak uit.<sup>357</sup> Men zag graag de (praktische) lessen uit Afghanistan in het strategisch concept benoemd. Met name de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) aldaar, onder gezamenlijke civiel-militaire leiding, hadden volgens Nederland goede resultaten geboekt. In het verlengde hiervan accentueerden PV NAVO en DVB het praktische belang van gezamenlijke oefeningen en trainingen op *comprehensive approach*-gebied. Alle partijen konden dan alvast beter aan elkaar wennen. In juli 2009 had Nederland (samen met Canada, Denemarken, Groot-Brittannië en Verenigde Staten) al een seminar over de *comprehensive approach* in Afghanistan georganiseerd.<sup>358</sup> Ook het *NATO Cimic Centre of Excellence* in Enschede werd enkel malen in beeld gespeeld.<sup>359</sup>

Als hierboven aangegeven, rangschikte Nederland zich met zijn standpunten in de gelederen van een grote compromisgerichte middengroep, met Turkije/Verenigde Staten en Frankrijk/Italië op de beide flanken. Het hoopte tussen beide kampen een brugfunctie te

<sup>355</sup> Bericht PV NAVO, 28 augustus 2010. Notitie PV NAVO, 28 juni 2010 inzake *comprehensive approach* en crisismanagement.

<sup>356</sup> De Polen en Hongaren stonden sympathiek tegenover het tekstvoorstel, maar wilden om politieke redenen nog niet tekenen. Italië vond (voorspelbaar) dat het accent sterker bij de Europese Unie moest liggen en uitte de vrees dat elk *comprehensive approach*-initiatief een eigen en ongewenste dynamiek zou kunnen genereren. Ook informeerde de PV NAVO de Amerikanen, Turken en Fransen in een aparte meeting. De eerste twee herhaalden dat ze een nog sterkere NAVO-*comprehensive approach* wensden, de Fransen repliceerden 'Let's stay in contact'. Ook Duitsland was benaderd, maar die haakte af. Berlijn wilde eerst overleg met Frankrijk.

<sup>357</sup> Het rapport van de Expertgroep was behoorlijk expliciet geweest op dit punt door Afghanistan als een soort 'rolmodel' voor de toekomst neer te zetten. Nederland vond dit te ver gaan.

<sup>358</sup> Onder de titel 'The comprehensive approach at work in Afghanistan'. De conclusies van het seminar werden aangeboden aan Rasmussen, in de hoop op een vervolgdiscussie. Ook nam ons land met Spanje het initiatief voor een cursus over gender binnen de geïntegreerde aanpak: 'Integrated approach to gender in operations'. Deze werd enkele maanden na Lissabon gehouden. Ook ondersteunde Nederland de conclusies van het Sedwill-rapport over de lessen uit Afghanistan. Sedwill was *senior civil representative* in Afghanistan geweest en schreef dit rapport op verzoek van de secretaris-generaal. Het rapport benadrukte onder meer het belang van een overkoepelend *comprehensive approach*-plan vanaf het vroege begin.

<sup>359</sup> Het *Centre of Excellence* richtte zich onder andere op het opstellen van een matrix met alle civiel-militaire specialismen per lidstaat.

kunnen vervullen. Daarbij viel het met name de PV NAVO op dat de Amerikaanse delegatie – zoals op wel meer terreinen – wisselende signalen afgaf over de invulling van de *comprehensive approach*.<sup>360</sup> Uiteindelijk kozen de Amerikanen voor een meer praktische dan principiële aanpak. Ze blokkeerden een compromis in elk geval niet (zie onder). Ons land sloot zich aan bij de twee belangrijkste concrete ideeën over de (overigens beperkte) uitbouw van een NAVO *comprehensive approach*-instrumentarium: de COMPASS-database van civiele experts en de instelling van civiel-militaire (plannings)cellen op verschillende commandoniveaus.<sup>361</sup> Beide ideeën gingen uit van de gedachte dat deskundigen op de hoofdkwartieren en in het veld erg bruikbaar zouden zijn om de weg te wijzen bij stabilisatie en wederopbouw.

PV NAVO en DVB opperden onder andere het idee om voor COMPASS de bestaande korte-missiepool van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw van Buitenlandse Zaken te gebruiken.<sup>362</sup> Eind 2010 telde de COMPASS-namenlijst (die inmiddels in de ‘pilot phase’ was beland) ongeveer 170 civiele experts. Verschillende lidstaten (met name Groot-Brittannië) steunden de optie om COMPASS samen te voegen met de database van de *Civil Emergency Planning*-tak (CEP) van de NAVO, die bijna vierhonderd namen telde. Ook bij de expertpool lagen de Turken en Amerikanen echter dwars. Zij wensten zich niet vast te leggen op een vast plafond van concrete aantallen experts, maar dit van geval tot geval over te laten aan de bevoegde militaire autoriteiten. De Turken en Amerikanen wilden zo meer bewegingsvrijheid creëren om tot ruimere aantallen te komen (en dus een grotere *comprehensive approach*-inspanning te plegen) als de situatie ter plaatse daarom vroeg.

| 137 |

Interessant genoeg produceerde juist het zeer terughoudende Frankrijk eind september 2010 een non-paper dat aardig overeenkwam met wat Nederland wenste qua uitbreiding van de *comprehensive approach*-stafcapaciteit binnen de NAVO: civiel-militaire cellen van tien à vijftien man per commandoniveau (NAVO-hoofdkwartier, *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* en de operatie zelf). Deze zouden alléén in acute gevallen worden ingezet, liefst op verzoek van andere internationale organisaties of de lokale autoriteiten.<sup>363</sup> Verder bepleitte ook Nederland een uitbreiding van de *Civil Emergency Planning*-poot van de alliantie en een intensiever beroep op de *comprehensive approach*-capaciteiten van individuele lidstaten en partnerlanden. Nederland herhaalde telkens weer dat al deze initiatieven beperkt moesten blijven in omvang en geen structureel nieuwe organen mochten opleveren.<sup>364</sup>

<sup>360</sup> Dit viel ook andere NAVO-diplomaten op. Bijvoorbeeld interview met niet-Nederlandse PV, 12 december 2011.

<sup>361</sup> DVB schreef juli 2010 een memo over de mogelijke Nederlandse bijdrage aan COMPASS door experts van onder andere Buitenlandse Zaken. Directeur-generaal Politiek Zaken gaf hieraan 5 augustus 2010 goedkeuring.

<sup>362</sup> Met name de Internationale Staf was verantwoordelijk voor COMPASS. Het meest besproken werd de Duitse aanpak van expertpools, op basis van een anonieme namenlijst van experts met één contactpersoon per land.

<sup>363</sup> Mailwisseling tussen DVB en PV NAVO, 1 oktober 2010.

<sup>364</sup> Een soortgelijke reactie had DVB al geuit over het expertgroep-rapport, waar Nederland het voorstel om te komen tot een ‘cadre of civilian specialists’ al te ver vond gaan.

### 6.10.5 Uitkomsten

De typering 'loopgravenoorlog' voor de onderhandelingen over de geïntegreerde aanpak doet de werkelijkheid niet al te zeer geweld aan. Duitsland met name trok soms hard van leer tegen Turkije, vooral vanwege de Turkse blokkade inzake NAVO-Europese Unie samenwerking. Zelfs het *likeminded* Nederland vond deze Duitse houding wel wat te ver gaan.<sup>365</sup> Ankara hield echter voet bij stuk en kreeg voor een belangrijk deel zijn zin. Rasmussen had in zijn eerste *draft* ingezet op een 'small civilian crisis management capability'. Zó klein vonden de Turken toch niet acceptabel: zij wensten een 'appropriate capability'. Deze laatste woordkeuze bood meer ruimte, omdat de NAVO haar *comprehensive approach*-inspanning dan immers in de praktijk altijd nog kon opschalen tot een 'passend' niveau.

Het Strategisch Concept weerspiegelde een moeizaam compromis. Deze kreeg pas in de laatste conceptversie een plek. De taakstelling luidde 'to form an appropriate but modest civilian management capability to interface more effectively with civilian partners [...]'.<sup>366</sup> De benoeming 'small' sneuvelde dus en de Turken gingen mokkend akkoord met 'modest'. De formulering 'appropriate but modest' was uiteraard inherent tegenstrijdig, zoals veel betrokkenen bevestigden.<sup>367</sup> Of een inspanning 'gepast' was, hing immers wel degelijk af van de concrete situatie. Parallel aan de principiële woordenstrijd in het Strategisch Concept nam de NAVO enkele kleinere concrete stappen. De herstructurering van de civiel-militaire pijler bij *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* ging verder. Zo trad in september 2010 een *civil interface advisor* aan, in de persoon van diplomaat Michiel Rentenaar.<sup>368</sup> In 2008 was al een samenwerkingsovereenkomst met de Verenigde Naties gesloten. In mei 2010 togen een civiele en een militaire NAVO-liaison aan de slag bij het VN-hoofdkwartier in New York.<sup>369</sup> Meer in het algemeen groeide de aandacht voor de geïntegreerde aanpak in de opleidingen en trainingen.

| 138 |

### 6.10.6 Conclusie

Nederland keek best tevreden naar het eindresultaat in dit dossier.<sup>370</sup> Het principiële statement dat 'comprehensive civil-military planning should be at the basis of every international crisis intervention' haalde het Strategisch Concept weliswaar niet.<sup>371</sup> De 'appropriate but modest'-melange in het Strategisch Concept beviel Nederland ook niet

<sup>365</sup> De Europese Unie beschikt sinds het Verdrag van Lissabon op *comprehensive approach*-gebied over een *Crisis Management Planning Directorate (CMPD)*.

<sup>366</sup> *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defense of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 november 2010, paragraaf 24.

<sup>367</sup> Interview met een betrokken medewerker, 11 oktober 2011.

<sup>368</sup> Een betrokken Nederlandse diplomaat was aanvankelijk niet erg tevreden over de *comprehensive approach*-structuren binnen *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*. Hij vreesde een zekere verwatering door alle (kleine) hervormingsinitiatieven. Mail aan DVB en PV NAVO, 21 oktober 2010 en verdere mailwisseling februari 2011.

<sup>369</sup> Vanaf begin jaren negentig waren al wel ad hoc NAVO-liaisons werkzaam geweest bij het Verenigde Naties-hoofdkwartier in New York. In Brussel werkt een VN-liaison die verantwoordelijk is voor de contacten met alle Europese internationale organisaties, de NAVO inbegrepen.

<sup>370</sup> Interview met een betrokken medewerker, 26 januari 2012: dit was een van de dossiers waarop Nederland wel een 'red line' zou hebben getrokken als puntje bij paaltje was gekomen.

<sup>371</sup> De PV NAVO had deze formulering aanvankelijk wel haalbaar geacht. Memo DVB, 4 augustus 2010.

echt. Het Nederlandse voorstel om de NAVO alleen 'upon request' van Verenigde Naties of lokale autoriteiten te laten optreden, kwam er evenmin door.<sup>372</sup>

Maar dit was niet onoverkomelijk in Nederlandse ogen.<sup>373</sup> Het document benadrukte afdoende het fundamentele belang van de *comprehensive approach* als nuttig instrument voor de alliantie ('unique conflict management capabilities'), zonder dat de NAVO zichzelf tot hoofdverantwoordelijke voor allerlei geïntegreerde inspanningen wereldwijd bombardeerde. De tekst bevatte hiervoor voldoende clausuleringen: de NAVO zou van geval tot geval bekijken wat mogelijk was ('where possible and when necessary'), nergens wierp de NAVO zich op als daadwerkelijke leider (er was slechts sprake van 'to engage', 'to take active steps' of 'contribute to'). Zoals ook Nederland wilde, bleef de structurele uitbouw van *comprehensive approach*-capaciteiten (vooral de 'interfaces') binnen de NAVO beperkt: de Turkse ambities zouden dus inderdaad 'bescheiden' blijven. Heel erg zichtbaar was COMPASS eind 2010 zeker niet. Hier hadden DVB en PV NAVO toch liever wat meer Nederlandse voortvarendheid gezien, bijvoorbeeld door in eigen land al bestaande expertdatabases samen te voegen.<sup>374</sup> Tegelijk echter beklemtoonde het Strategisch Concept – mede op Nederlands initiatief<sup>375</sup> – het belang van gezamenlijke trainingen en van de *lessons learned* uit Afghanistan: 'The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management'.<sup>376</sup> Ook een andere belangrijke les uit Afghanistan die Nederland accentueerde, namelijk het belang van het snel opleiden van inheemse (veiligheids)troepen, haalde uiteindelijk het Strategisch Concept.<sup>377</sup>

Kortom, Nederland vond voldoende balans en garanties in de bevestiging van het wezenlijke belang van de *comprehensive approach* voor de NAVO enerzijds en terughoudendheid anderzijds. Dit laatste was vooral ingegeven uit vrees voor een glijdende schaal. Deze zou er immers toe kunnen leiden dat het bondgenootschap ongewild in conflicten gezogen wordt omdat het als enige actor over geloofwaardige capaciteiten voor geïntegreerd optreden beschikt. Nederland zou zich verder ook na Lissabon blijven inzetten op het *comprehensive approach action plan* als beste weg voorwaarts.<sup>378</sup>

<sup>372</sup> Veel landen vinden dit principiële zaak: de NAVO moet een besluit tot inzet niet laten afhangen van formele instemming door andere instanties, zoals lokale autoriteiten of de Verenigde Naties.

<sup>373</sup> Bericht PV NAVO, 17 november 2010.

<sup>374</sup> De PV NAVO had al zomer 2010 geïnformeerd bij het departement naar alle bestaande pools bij de verschillende ministeries: marechaussee (ruim 150), politie (100) en Buitenlandse Zaken (totaal 500).

<sup>375</sup> Het is niet helder welke lidstaat als eerste met dit voorstel over de *lessons learned* uit Afghanistan kwam. Eén van de Nederlandse memo's noemt Italië als initiator.

<sup>376</sup> *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defense of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 november 2010, paragraaf 21. Het communiqué benoemde Afghanistan bovendien als 'key priority'.

<sup>377</sup> *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defense of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 november 2010, paragraaf 25.

<sup>378</sup> De Noord Atlantische Raad bleef na Lissabon het actieplan (CAAP) updaten middels halfjaarlijkse voortgangsrapportages. In maart 2011 nam de Raad een nieuwe 'Updated list of tasks for the implementation of CAAP' aan.

IOB stelt vast dat er sprake is van een substantiële mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. Nederland kon op dit thema enige invloed uitoefenen op de uitkomsten.

Tabel 6.9 uitkomst op comprehensive approach	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Enige

## 6.11 Hervormingen

### 6.11.1 Achtergrond

Het NAVO-hervormingsdossier is wellicht het meest technocratische van de behandelde thema's. Het draait in hoge mate om aanpassingen in de organisatiestructuren, personele en financiële plafonds, bureaucratische behoeftstellingen en concrete militaire *capabilities*.<sup>379</sup> De NAVO onderscheidt zich vooral van alle andere multinationale militaire organisaties door haar alomvattende 'staande' militaire commandostructuur. Deze commandostructuur is volledig operationeel in vreedstijd en stelt het bondgenootschap in staat het hele scala van militaire activiteiten uit te voeren, van kleinschalige vredesmissies tot grootschalige operaties in het hoogste geweldsspectrum. Na het einde van de Koude Oorlog was een ingrijpende hervorming van de NAVO-structuren en -capaciteiten echter onvermijdelijk. Er was geen behoefte meer aan massale (deels mobilisabele) krijgsmachten. Vrijwel alle lidstaten verlaagden de defensiebudgetten en krompen hun krijgsmachten in.

Het NAVO-hervormingstraject kent grofweg twee sporen. Ten eerste de stroomlijning van de commissies, staven, agentschappen en commandostructuren, inclusief het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Ten tweede de verbetering van de militaire slagkracht van de alliantie ('militaire transformatie'), vooral met het oog op *out of area* operaties. Uitgangspunt was 'leaner and meaner'. De NAVO-krijgsmachten verkleinden, maar moesten tegelijk hun mobiliteit en expeditionair vermogen vergroten. Dit met behoud van voldoende slagkracht om het eigen nationale en NAVO-grondgebied te kunnen blijven verdedigen. Trefwoord bij dit alles was 'smart defence': efficiënter samenwerken, optimaler gebruik van technologie en kennis, grotere professionaliteit. De aansturing van het hervormingsproces geschiedde door *Allied Command Transformation* (ACT). Dit is – naast *Allied Command Operations* (ACO) – een van de twee strategische NAVO-commands. *Allied Command Transformation* legt rechtstreeks verantwoording af aan het Militair Comité (MC).

<sup>379</sup> Verschillende respondenten wezen in deze context op de typerende 'battle for space' in het nieuw te bouwen NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Lidstaten dienden vaak zeer uiteenlopende behoeftstellingen voor de benodigde vierkante meters delegatieruimte in.

Het nieuwe strategisch concept was één van vele stappen in de hervorming van de NAVO-structuren en *-capabilities*. Onder secretaris-generaal De Hoop Scheffer waren reeds enkele besluiten genomen om de financiële huishouding, de structuren en de planning te verbeteren. In oktober 2008 viel de beslissing om het percentage uitzendbare NAVO-landstrijdkrachten te verhogen van veertig tot vijftig. Bovendien streefde de NAVO er vanaf juni 2009 naar dat lidstaten tenminste tien procent (voorheen acht) van hun landstrijdkrachten permanent *out of area* zouden kunnen inzetten (het zogenoemde voortzettingsvermogen). Tijdens de NAVO-top in Instanbul (februari 2010) gaven de ministers van Defensie opdracht aan Rasmussen om in juni van datzelfde jaar met nieuwe hervormingsvoorstellen te komen. De Lissabon-top zou uiteindelijk het beoogde NAVO-ambitieniveau bevestigen: het vermogen om gelijktijdig twee grote en zes kleinere operaties uit te voeren. De top besloot verder tot een *critical capabilities package* (opgebouwd rond tien prioriteiten, zoals luchttransport, civiel-militaire samenwerking, cyber en raketverdediging), een *defence transformation package*, een agentschappenhervorming (met een reductie van veertien naar drie agentschappen: verwerving, ondersteuning en communicatie/informatie) en de hervorming van de NAVO-commandostructuren. Het aantal commandocentra werd sterk afgebouwd van 32 naar negen. Niet langer was hun territoriale spreiding het uitgangspunt, maar de functionaliteit.

Overigens genereerde dit dossier niet overdreven veel hoop en optimisme, vooral waar het ging om het verbinden van de twee polen: versterking van het bondgenootschappelijke militaire vermogen onder gelijktijdige verkleining van budgetten en mankracht. De demografische ontwikkelingen werkten hoe dan ook in het nadeel van grotere defensie-inspanningen. Eerdere initiatieven – zoals het *NATO Defence Capabilities Initiative* (1999) en het *Prague Capabilities Commitment* (2002) – hadden teleurstellende resultaten opgeleverd. De kloof tussen de Amerikaanse en Europese defensie-uitgaven bleef onverminderd groot: 4,5 procent van het bruto binnenlands product versus gemiddeld 1,5 procent. De defensiesamenwerking met de Europese Unie kwam nauwelijks van de grond (zie aldaar, hoofdstuk ..). De in 2002 opgerichte snel-inzetbare *NATO Response Force* (NRF) pakte niet uit als het gehoopte vehikel voor een krachtige militaire transformatie.

| 141 |

### 6.11.2 Nederlandse inzet

In dit dossier nam Defensie het voortouw.<sup>380</sup> De Nederlandse inzet was (ook) bij dit thema betrekkelijk *forward leaning*: aanzienlijke hervormingen binnen de bestaande budgetten, mede op basis van ‘smart defence’. De algemene boodschap was dat de NAVO de moeite waard was om ingrijpend te hervormen. Ze bood hoe dan ook veel veiligheid en *reassurance* voor betrekkelijk weinig geld. De NAVO-uitgaven moesten volgens Nederland vooral *output*-gericht gericht zijn, dat wil zeggen het expeditionaire vermogen (*out of area*)

<sup>380</sup> De indruk bestaat dat medewerkers van Buitenlandse Zaken dit technische dossier graag overlieten aan Defensie. Zie bijvoorbeeld notitie DVB, 2 september 2009: aan de DPP (Defence Planning Procedure) van de NAVO ‘is geen eer te behalen’, het is vooral ‘een militair-technisch verhaal’.

versterken. ‘Het geld moet niet’, zoals een respondent het verwoordde, ‘opgaan aan vliegvelden in Oost-Europa’.<sup>381</sup> De herziening van het Strategisch Concept en de hervormingen waren daarbij in Nederlandse ogen parallelle processen, elkaar versterkend en aanvullend. Buitenlandse respondenten noemden dit dossier herhaaldelijk als zeer belangrijk voor Nederland, zo niet als het belangrijkste dossier.

Nederland maakte deel uit van een hervormingsgezinde groep van negen lidstaten.<sup>382</sup> Deze was onder meer gericht op het insteken van *forward leaning* voorstellen en hervormingsteksten.<sup>383</sup> Op 13 april 2010 stuurde de minister van Defensie, samen met acht collega-bewindslieden, een brief aan secretaris-generaal Rasmussen met mogelijke initiatieven voor NAVO-hervormingen. Deze initiatieven betroffen vier terreinen: de financiële middelen (met name een herziening van het financiële beheer, ook om de budgettekorten te bestrijden), de commandostructuur (effectiever, slanker en flexibeler, zodat de NAVO ook beter in staat zou zijn bijvoorbeeld haar *comprehensive approach* te ondersteunen), de NAVO-agentschappen (verbeterde en versnelde *reviews* van deze agentschappen) en modernisering van het NAVO-hoofdkwartier (een beter vermogen om op basis van goede inlichtingen tijdig richting en sturing te geven aan beleid en operaties).<sup>384</sup> De expertgroep had in Nederlandse ogen niet genoeg ambitie opgeleverd qua hervormingen. Dit ondanks het feit dat met name Van der Veer – mede vanwege zijn achtergrond als voormalig topman van een multinational – sterk voor grotere doelmatigheid had gepleit. Weliswaar besteedde het rapport uitgebreid aandacht aan dit thema, maar in de inhoudelijke discussies waren de hervormingen toch wat ondergesneeuwd geraakt, als zijnde een enorme horde. Nederland benadrukte mede het belang van grotere doelmatigheid via concrete *pooling and sharing*, zowel bilateraal als multilateraal. Deze samenwerking hoefde wat de regering aanging niet collectief met alle 28 lidstaten tegelijk vorm te krijgen: kleinere groepen werkten doorgaans beter in de praktijk. Nederland had zelf (plannen voor) *pooling and sharing*-verbanden opgezet met vooral Duitsland, België en Groot-Brittannië.<sup>385</sup> De regering kon eventueel instemmen met het pleidooi van sommige lidstaten om de NAVO-contributies structureel te verhogen. Deze stap moest dan wel gekoppeld worden aan sanering van het NAVO-budgettekort, heldere prioriteitstellingen en verbeterd beheer.<sup>386</sup>

<sup>381</sup> Interview met een betrokken medewerker, 8 februari 2012.

<sup>382</sup> Bericht DVB, z.d. [juni 2010].

<sup>383</sup> Nederlandse wensen in vorm van tekstelementen voor het Strategisch Concept, z.d. [begin oktober 2010].

<sup>384</sup> Bevestigd in onder andere brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, 31 maart 2010.

<sup>385</sup> Met Duitsland: voortzetting van het Duits-Nederlandse Legerkorps Hoofdkwartier in Münster (zij het in afgeslankte vorm) en plannen voor grotere landmachtsamenwerking, samenvoeging van de Patriot-luchtverdedigingssystemen (in de Extended Air Defence Task Force, EADTF) en maritieme samenwerking. Met België: gesprekken over gezamenlijke raamwerken (onderhoud luchttransport, samenwerking Luchtmobiele Brigade en Korps Mariniers met de Belgische Lichte Brigade, (uitbouw van) wederzijds opleidingen. Met Groot-Brittannië: voortzetting van de samenwerking in de UK/NL *Amphibious Force* en mogelijke samenwerking bij materieelonderhoud.

<sup>386</sup> Achtergrondbriefing Hoofddirectie Algemeen Beleid, ministerie van Defensie voor Van der Veer over de problematiek van de NAVO-begroting, z.d. [begin 2010].

### 6.11.3 Krachtenveld en onderhandelingsproces

Belangrijkste discussieforum – naast de Noord Atlantische Raad en ministeriële – was de *Senior Officials Group* (SOG), een adviesorgaan samengesteld uit vertegenwoordigers (op directeursniveau) van alle NAVO-landen.<sup>387</sup> De Nederlandse vertegenwoordiger speelde binnen de *Senior Officials Group* een relatief prominente rol. Bij dit alles past de kanttekening dat het hervormingsproces een grote eigenstandige werking had en wel degelijk deels los stond van het (parallele) herzieningsproces van het Strategisch Concept. Sinds het einde van de Koude Oorlog waren, als gezegd, al belangrijke stappen gezet. Rasmussen zelf gaf aan dat hij op hervormingsvlak niet tot de Lissabon-top wilde wachten.

Hervorming van de NAVO was vooral voor de Verenigde Staten een prioriteit. Dit punt lag zeer gevoelig bij de Amerikaanse regering, het congres en de publieke opinie. De Amerikanen klaagden al jaren over de scheefgroei tussen hun eigen defensie-inspanningen en die van de Europese bondgenoten. Washington benadrukte het belang van gelijkmatige *burden sharing* en bekritiseerde sommige terughoudende bondgenoten als *freeriders*, bijvoorbeeld waar het ging om de NAVO-operaties in Afghanistan. Het waren de Amerikanen die met het voorstel voor tien *critical capabilities* (zie boven) kwamen om toch enige dynamiek te behouden rond de Lissabon-top. Washington wenste verder dat de alliantie haar bezuinigingen zou herinvesteren in de organisatie zelf.

| 143 |

Vrijwel alle bondgenoten erkenden dat hervormingen inderdaad noodzakelijk waren. Frankrijk en Turkije hielden zich echter op de vlakte. Frankrijk was mede teruggekeerd in de commandostructuren op basis van de NAVO-beloofte dat hervormingen tot een grotere Europese inbreng zouden leiden, een klassiek Frans agendapunt. Veel Oost-Europese lidstaten zaten op een potentieel divergerend spoor: ze wensten bovenal méér NAVO-infrastructuur en -staven op hun eigen grondgebied. Dit, naast alle praktische en financiële voordelen, vanwege de zo gewenste *visible reassurance* tegenover Rusland.

Er waren nog twee verdere knelpunten. Om te beginnen stonden NAVO-topmilitairen vaak kritisch tegenover bezuinigingen en inkrimpingen. Hoe kon de NAVO nu personeel en staven afstoten (inclusief een geaccordeerde reductie van 13.000 naar 8.950 man bij de staven) en tegelijk méér taken op zich nemen? Deze vereisten elk voor zich toch aanvullende expertise en capaciteiten?<sup>388</sup> Daarnaast waren lidstaten weinig genegen om hun bestaande 'eigen' NAVO-infrastructuur en hoofdkwartieren – en de bijbehorende status en inkomsten – op te geven. Zo was het politiek en diplomatiek welhaast onmogelijk om de NAVO-structuren in Portugal ter discussie te stellen in de aanloop naar de top in Lissabon. Portugal was immers het gastland. Meer in het algemeen voelden weinig landen voor stroomlijning van de besluitvorming via hervorming van de consensusregel of via het toekennen van een grotere zeggenschap aan de secretaris-generaal. Dit gold zelfs voor zaken die de Noord Atlantische Raad of de secretaris-generaal in de praktijk als routine afhandelden.

<sup>387</sup> Volgens tenminste één nauw betrokken medewerker verspeelden het Militair Comité en SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) al vroeg een prominente rol in het hervormingsproces door te gemakkelijk in te stemmen met ingrijpende inkrimpingen. Gesprek met betrokken medewerker, 8 februari 2012.

<sup>388</sup> Bijvoorbeeld interview met een betrokkene, 10 oktober 2011.



Nederland behoorde, als gezegd, tot de meer *forward leaning* lidstaten.<sup>389</sup> Het nam actief deel aan commissies en poogde met ideeën en tekstvoorstellen de dynamiek gaande te houden. Het kon zich vinden in de meeste NAVO-hervormingsvoorstellen, inclusief de personele reducties. Tegelijk echter was de spagaat zichtbaar waar het ging om het behoud van NAVO-instellingen op Nederlands grondgebied. Het regeerakkoord stelde zelfs expliciet: ‘Het kabinet[-Rutte] streeft ernaar het NAVO Joint Forces Command in Brunssum te behouden.’ Veel medewerkers van Defensie, DVB en PV NAVO zagen dit overigens als een partijpolitiek begrijpelijke, maar onderhandelings-tactisch minder gelukkige zet. Het was in hun ogen beter geweest de kaarten zo lang mogelijk tegen de borst te houden.<sup>390</sup>

#### 6.11.4 Conclusie

Betrokken Nederlandse beleidsmakers toonden zich tevreden over het feit dat het Strategisch Concept de twee belangrijkste kwesties in dit dossier (een brede *review* en de harde noodzaak om te hervormen) afdoende verwoordde. Meerdere respondenten zagen het prioritair op de agenda krijgen van het ‘NAVO-huishoudbboekje’ als een deels Nederlandse verworvenheid. Het hervormingsdossier is en blijft echter taai. Nederland beziet, in lijn met het gros van de lidstaten, de rol van *Allied Command Transformation* als weinig creatief en doortastend. Er heerst veel scepsis over de kansen om de verbureaucratiseerde NAVO-structuur daadwerkelijk te herordenen. Hetzelfde geldt voor taakspecialisatie tussen lidstaten als weg naar doelmatigere militaire slagkracht. Lidstaten als Nederland denken eerder in termen van tastbare initiatieven door gelijkdenkende groepjes van landen, vanuit bijvoorbeeld de ‘islands of cooperation’-gedachte.<sup>391</sup> De memorie van toelichting op de Defensiebegroting 2011 koestert hier geen al te hoge verwachtingen: van verdere integratie en rationalisatie van de operationele capaciteiten is ‘op de kortere termijn echter geen grote doelmatigheidswinst te verwachten, aangezien de internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan beperkt blijft’. Wel vormt samenwerking, aldus de memorie van toelichting, een *pijler* om de toegang tot deze capaciteiten te vergroten.<sup>392</sup>

Nederland kwam redelijk tevreden uit de NAVO-reorganisatieronde van 2011: de grootste ‘kluif’ (Brunssum) bleef behouden.<sup>393</sup> Hetzelfde gold voor het *NATO Consultation, Command and Control Agency* (NC3A) in Den Haag. Dit agentschap is verantwoordelijk voor de technologische ondersteuning van de NAVO-organisatie en haar taken (operationele missies, *cyber warfare*, enzovoorts). De nieuwe mobiele luchtruimbewakings- en bevelvoeringseenheid (DARS) op Nieuw-Milligen moest echter worden geofferd: deze eenheid vertrok naar Italië.<sup>394</sup> Buitenlandse Zaken en Defensie waren hierover niet erg rouwig. Zij zagen DARS uiteindelijk toch mede als een vorm van politiek wisselgeld.

<sup>389</sup> Interview met een betrokken medewerker, 10 oktober 2011. Het paste naar zijn mening in de typisch Nederlandse aanpak om ook tegenstanders als Italië in deze overleggroepen te krijgen.

<sup>390</sup> Bijvoorbeeld interview met een betrokken medewerker, 8 februari 2012.

<sup>391</sup> Bijvoorbeeld al in bericht PV NAVO, 16 december 2009.

<sup>392</sup> Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2011, p. 13.

<sup>393</sup> Bericht PV NAVO inzake de ministeriële van 8 juni 2011. Gesprek met Nederlandse officier, 10 oktober 2011. Brunssum kreeg er zelfs 230 functies bij.

<sup>394</sup> DARS staat voor Deployable Air control centre, Recognised air picture production centre, Sensor fusion post. Dit centrum was pas sinds 2009 operationeel in Nieuw-Milligen.

IOB stelt vast dat er sprake is van een substantiële mate van overeenkomst tussen de initiële Nederlandse inzet en de uitkomst in het Strategisch Concept. Nederland kon op dit thema enige invloed uitoefenen op de uitkomsten.

Tabel 6.10 uitkomst op hervormingen	
Mate van overeenkomst met Nederlandse initiële inzet	Mate van invloed door Nederland
Substantiële	Enige

# 7

## Summary and conclusions

## 7.1 Introduction

This policy review deals with the Netherlands' efforts to ensure maximum effectiveness and efficiency in its involvement in formulating NATO's Strategic Concept. This study thus falls under policy article 2, operational objective 1 of the Ministry of Foreign Affairs budget: 'Effective international cooperation to improve national security and the security of our allies'.

For the purposes of this policy evaluation, a concerted effort has been made to reconstruct the development of the Strategic Concept, the Netherlands' involvement in that process and its attempts to integrate its views into the final product. Early on in this study it became clear that classic diplomatic tradecraft had played a crucial role. In this instance the Dutch diplomatic toolkit contained four instruments. Each should be applied individually, but when also combined judiciously and at the right moment, they can produce better results. The four instruments are:

- a working with framework instructions from the Minister;
- b being aware of the Dutch position and trying to build bridges wherever possible;
- c engaging in timely interventions in the form of text proposals;
- d forming alliances that include opponents.

As the Strategic Concept took shape, the Netherlands made good use of these instruments. The Minister, with the support of the Security Policy Department (DVB), issued clear framework instructions (which were shared with parliament) on the Netherlands' objectives. For the Netherlands' Permanent Delegation to NATO (PV NATO) these instructions became negotiating parameters, though in practice the negotiating team enjoyed a certain degree of freedom in conveying the Dutch standpoint. In interviews with other members of the North Atlantic Council (NAC),<sup>395</sup> it emerged that not all countries gave their representatives similar freedom.

| 147 |

One significant factor is the Netherlands' position in the NAC, as a relatively small country, involved (from a diplomatic perspective) in all aspects of the alliance's work, but also a country which many see as a more natural ally than the larger member states, owing to its size, long-term membership and support for new member states during their accession to the alliance. Thanks to this position the permanent delegation of the Netherlands succeeded in acting as a mediator on a number of issues, bridging the gap between old and new members.

One element of the Netherlands' tactical diplomacy was to hint at its position on a particular issue early on. A number of countries in the NAC would announce their position in an exceedingly formal way, waiting until the meeting to reveal their government's stance. Another, more successful method was the timely distribution of text proposals. This gave the other members a chance to consider the matter, hold consultations and possibly issue a response.

<sup>395</sup> The most important decision-making body within NATO.

Text proposals were even more effective when combined with the formation of ad hoc coalitions within the NAC. If a text proposal or a particular issue is discussed in detail beforehand by a group of like-minded members, the chance of success is considerably greater, especially if the subgroup includes one or two members that have not made up their minds.

Another vital skill, in addition to the toolkit mentioned above, is the ability to maintain a general overview at all times. Only once you know what position other members will take (or are likely to take) can you modify the toolkit accordingly. The ‘pick your battles principle’ is key in this regard. Since it is impossible to devote maximum energy to all issues, it is prudent to consider in advance where the Dutch delegation can make a difference. This way, in cases where a number of large countries are in agreement, the Netherlands can keep its contribution to a minimum, particularly if the majority position is the one it favours.

This policy evaluation demonstrates once again that the Netherlands has not lost its gift for diplomacy.

#### RPE questions

This evaluation addresses four of the five elements of a policy review as specified in the Order on Periodic Evaluations and Policy Information (RPE):

- description and analysis of the problem that gave rise to the policy;
- description and justification of the role of central government;
- description of the policy objectives examined;
- description of the instruments used and analysis of their effects on society.

The fifth element (regarding the disbursement of funds) will not be addressed – firstly because this evaluation is concerned with the development of the Strategic Concept and not the Netherlands’ financial contribution to NATO. Secondly, the only relevant ‘financial commitment’ was the salaries paid to the staff of DVB and the permanent delegation. In addition, assistance was given to the co-chair of the Group of Experts (see chapter 5).

This policy evaluation centres on three questions. First, to what extent was the Netherlands able to influence the development of the NATO Strategic Concept between 2008 and 2010? This question will be answered in chapter 6 of this report on a case-by-case basis, with reference to each of the major issues under negotiation. The Netherlands’ degree of influence on these issues is set out in table 1.1. Second, what explains the degree of influence attained by the Netherlands in the development of the Strategic Concept? This is explored in the relevant sections of chapter 6. Third, how could the Netherlands increase its influence? (But given that the question of *whether* the Netherlands can increase its influence is, as such, unanswerable, it would be more instructive to ask how the Netherlands can maintain its current level of influence.) At the end of this chapter, section 1.6 highlights a number of action points relevant to this question.

## 7.2 Context of the Strategic Concept

At the Strasbourg-Kehl Summit (April 2009), the NATO alliance decided to revise its Strategic Concept, which dated from 1999. NATO approved the modernised Concept, entitled 'Active Engagement, Modern Defence', at the Lisbon Summit of 19-20 November 2010. During the Cold War, the 'strategic concept' was relatively simple: the threat posed by the Soviet Union was all-encompassing. However, in the period after the end of the Cold War (1989-1990) the alliance had to find a new balance. On the one hand, certain states (the new Eastern European members and France) stressed the ongoing need for collective defence and deterrence. (To this day, the Eastern Europeans seek reassurances against Russia, which they still portray as a dangerous and unpredictable neighbour.) On the other hand, since 1989, the alliance has unmistakably evolved into a broader security organisation with a more global outlook. This new NATO has engaged in 'out-of-area' operations (in Afghanistan, for example) and has sought to address new threats (terrorism, energy security etc.).

Strategic Concepts are above all a reflection of the limits of the prevailing consensus among member states about threats and tasks. They are 'living' texts, documenting the situation as it exists at a given time. 'Active Engagement, Modern Defence' is no different in this regard. Indeed, it could not be otherwise, given the differences in outlook between the member states and the rapidly changing international context. To a certain extent the parallel Lisbon Summit Declaration was a way of addressing a number of urgent or thorny problems either outside of or in addition to the Strategic Concept. The allies postponed tackling a crucial issue like the coordination of objectives and resources until the post-Lisbon period, in the form of a broad Defence and Deterrence Posture Review (DDPR). In short, 'Active Engagement, Modern Defence' was not the last word (nor indeed the only word) on the recalibration of the alliance since 1989.

| 149 |

NATO specifically wanted the new Concept's development to be characterised by transparency, broad-based consultations and inclusivity. This was motivated in part by the experience of drafting the Declaration on Alliance Security, which was presented at Strasbourg-Kehl and served as a precursor to the 2010 Strategic Concept. Many member states were critical of the lack of openness on the part of Secretary-General Jaap de Hoop Scheffer and a small group of 'wise men' in drawing up the Declaration. As a result, the allies now wanted a more extensive reflection and consultation round in which an independent Group of Experts would take the lead. This group was headed by Madeleine Albright and her vice-chair Jeroen van der Veer. Its May 2010 report, 'NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement' laid the groundwork on which the new Secretary-General Anders Fogh Rasmussen could build. Formally, Rasmussen had no more than a facilitating role in drafting the Strategic Concept, but in reality he was actively engaged as a co-author. He, too, was assisted by a small writing group. The Secretary-General submitted his first draft to the NAC in late September 2010. A series of new drafts and discussions – in which Rasmussen again played a dominant role – led to an approved final version of 'Active Engagement, Modern Defence' seven weeks later in Lisbon.

For the most part, the Strategic Concept came into being at the time of a caretaker government in the Netherlands. (The Balkenende government fell in February 2010, and the new Rutte government took office in October.) DVB and PV NATO were the most closely involved parties from the Ministry of Foreign Affairs. The Ministry of Defence's primary point of contact was the Directorate of General Policy Affairs (HDAB). After overcoming its initial reluctance, the Ministry formulated its policy outlines and negotiating strategy in a number of documents, including its letter to parliament of 31 March 2010, in response to an advisory report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) on the new Strategic Concept.

The government did not wish to see a radical revision of the 1999 Concept and hoped that the existing NATO acquis could be preserved as much as possible. The government recognised that the new document would inevitably confirm the alliance's broader role as a security organisation that could also operate out of area and act as a forum for political consultation (as stated in article 4 of the NATO Treaty). Yet it was keen to ensure that this would not undermine article 5, which was based on deterrence and collective defence (reassurance). With regard to disarmament, arms control and non-proliferation, the Netherlands and four other allies sent a letter to the Secretary-General in February 2010, urging him to give disarmament (primarily with respect to tactical nuclear weapons) a prominent place on the NATO agenda. A closely related issue was missile defence: did a NATO missile defence system – as yet, largely in the planning stages – offer enough guarantees to warrant the further dismantling of our nuclear deterrent, as a number of member states (chiefly Germany) argued? NATO's broader, more political and global engagement was also contingent on issues like the comprehensive approach (cooperation with civilian partners), the status of NATO partnerships (especially with the EU) which Turkey in particular opposed, and NATO's relationship to Russia and the candidate countries. It went without saying that NATO, plagued by cuts in defence spending in nearly all member states, would have to enact sweeping reforms of its structures and military capabilities. This was a highly complex and technocratic facet of the negotiations.

| 150 |

The House of Representatives largely supported the government's stance on the new Strategic Concept. The opposition Socialist Party and Green Left Alliance pressed for active Dutch involvement in disarmament and social and political consultations. This ambition was expressed in three parliamentary motions the same month as the Strasbourg-Kehl Summit of April 2009.

### 7.3 Character of the negotiating process

The Strategic Concept review was complex, in terms of both content and the diplomatic process. On the one hand, it dealt with the very foundations of the alliance: could NATO still justify its existence after the end of the Cold War? As before, its mission was often described in abstract terms, such as providing 'credible security' or 'an effective contribution to crisis management'. On the other hand the revision also centred on a long series of concrete, 'hard' themes which were closely linked to the discussion of NATO's foundations. If the alliance wished to contribute to disarmament and arms control, how exactly should these

efforts be linked to missile defence? What was the state of missile defence technology anyway? For the vast majority of member states the need to work more closely with the EU as a partner was uncontroversial. But how could NATO make agreements and establish institutions to carry out this partnership, knowing that Turkey would do anything to impose its own view on the subject? These are just some of the questions that needed addressing in the multi-layered issue of NATO reform.

Given that the alliance has 28 member states and an intergovernmental character, the process that developed was a complicated political and diplomatic matrix of national standpoints and negotiating issues. The run-up to the new Strategic Concept was thus typical of complex, multi-layered negotiations within intergovernmental organisations. National and organisational interests and viewpoints are ultimately reflected in word choices, nuances and what an outsider might perceive as largely insignificant details. A good example is the way in which the alliance attempted to convert the broader concept of a comprehensive approach into a tangible civilian-military force, which eventually comprised a few hundred specialists. It's worth remembering, of course, that nailing down broad concepts and putting them into practice remains an interesting analytical exercise in itself.

Bearing these introductory remarks in mind, the formulation of the new Strategic Concept touched on all layers of the complicated and consensus-driven diplomatic consultations within NATO. Although some difficult themes were put on hold, no area of discussion was off-limits. Consequently, the formal agenda-setting, as such, presented few problems. Member states were free to set their own priorities for each issue individually, to participate in discussions or, if they preferred, to entrust certain themes to other member states. In general they could operate both deductively and inductively. On the deductive side the central question was what concrete conclusions could be drawn from the international political context, which has evolved so rapidly since the Cold War: what options were open, and what responses and further steps were possible? How should articles 4 and 5 be interpreted in the present context and transformed into policy and operational plans? The inductive approach concentrated on the question of what new concepts NATO would have to develop on the basis of the specific experiences and threats (both new and old) in recent years. For example: was missile defence the answer to the proliferation of missile systems in countries like Iran and Syria?

As is often the case in highly conceptual multilateral consultations ('Where are we as an organisation and where should we be headed in the future?'), the negotiations largely revolved around 'referencing': searching for definitions of central concepts that would be acceptable to all member states and stipulating – often in the course of the negotiations themselves – what these definitions would entail in practice. For example: what does 'deterrence' actually mean? Or 'disarmament'? Where should the balance between them lie? Agreement on the diplomatic use of specific terms can serve as a means to achieve progress or at least to suggest some form of progress to the outside world, thus sending the message that, if nothing else, the alliance has achieved consensus on its terminology! The business of translating these referents into real-world action is often put off to a later date, normally with the Secretary-General playing the role of mediator.



For the Strategic Concept a basic agreement on the use of certain terms was usually sufficient, such as the desirability of ‘working more closely with [...] the European Union’. By confining themselves to a broad expression of principles, however, the member states refrained from fleshing out these concepts in practice and concentrated on looking for small, pragmatic steps in the right direction. At the same time, this practice of deferment, here and elsewhere, gave the various players more freedom to respond to (often unpredictable) future developments as they arose. Clearly, all of this required patience and sensitivity within such a complex multi-layered environment, in which actors would sometimes adopt positions that seemed to run counter to their broader interests within the alliance, perhaps because of domestic political considerations.

In describing the negotiating process, it is worth noting that the review process had no clearly defined endgame. Uncontestably, the specific character of the Strategic Concept (as the codification of an ongoing adjustment process) offered enough options for circumventing stalemates. It was not about overhauling the foundations of the alliance, but rather updating or modernising the Strategic Concept that already existed. ‘Active Engagement, Modern Defence’ was mainly intended to be a stock-taking exercise on the road to a more modern security organisation. In the end, none of the member states wanted the process to collapse from a surfeit of ambition. This was even true for ‘stubborn’ countries with strong feelings about national sovereignty, like Turkey or France. The relatively open-ended nature of the review process fostered the acceptance of compromise formulations, intended as stop-gap solutions, with the underlying idea being that outstanding issues could be revisited in the future. With respect to some particularly difficult issues, the parties were content to simply identify the problem. This confirmed in any case that the alliance was aware of a particular matter, such as new threats (terrorism, energy supplies, cyber security, etc.). Concerned mainly about overreaching itself, the alliance had serious doubts as to whether tackling new threats should become one of its primary tasks.

| 152 |

It is interesting to note the effect of parallel documents as diplomatic security outlets. This was particularly evident in the case of the Lisbon Summit Declaration. It was issued at the same time as the new Strategic Concept, thereby avoiding a risky all-or-nothing endgame. At least one respondent was surprised at the considerable overlap between the negotiations on the Strategic Concept and those on the Declaration.<sup>396</sup> The latter acted as a tasking document linked to future deadlines, such as those for the Defence and Deterrence Posture Review.

That said, the relatively abstract political discussion and negotiations on NATO’s right to exist seemed, as stated earlier, to be somewhat independent from numerous more technocratic military, operational, financial and organisational matters. Clearly, there was an imminent danger of overreach. All the member states were dealing with cuts to their defence budgets and the reorganisation of their own armed forces. It was no coincidence that the United States was keen to drive home the importance of burden-sharing. Against the backdrop of a process aimed at modernisation, it was perhaps slightly ironic that the

<sup>396</sup> Interview with a member of staff, 27 January 2012.

new member states, in particular, went out of their way to emphasise traditional deterrence and conventional military power. At the same time many respondents referred to the notion of a 'NATO family': the sense of being a single alliance, grouped around a fixed set of security concerns. In this regard the alliance differs significantly from the equally complex, multi-layered, but at the same time rather technocratic and legalistic setting that distinguishes other organisations, for example the European Union.

## 7.4 Findings

The Netherlands was able to exert its influence on the development of the Strategic Concept in two specific (and successive) ways: via the Group of Experts (summer 2009 - May 2010, especially in relation to Vice-Chair Jeroen van der Veer) and during the drafting itself. The latter occurred in two phases: the formulation of the first draft by Rasmussen and his writing group (May 2010 - late September 2010) and then the discussion – primarily within the NAC – of successive drafts up until the Lisbon Summit on 19-20 November 2010.

Initially, the government was somewhat hesitant about a new Strategic Concept, until it became clear that the revision process was under way and would be irreversible. From then on the Dutch contribution was a constructive one. Blocking the process was never a serious option, even if it were politically advisable, but the government definitely regarded the new Strategic Concept as a domain that fell under its own security policy prerogative.

| 153 |

### 7.4.1 Working relationship between DVB and the Permanent Delegation

This evaluation was a chance to examine the role of a department based in The Hague, in relation to a permanent delegation at a major international organisation. Cooperation within NATO remains the cornerstone of Dutch foreign security policy. The instructions given by the foreign minister were largely in the form of broad guidelines. Working closely with PV NATO, DVB was generally quite capable of converting these guidelines into policy instructions and frameworks and translating the desired or expected political parameters into policy documents. This was largely because discussions on the future of NATO had been going on more or less continuously for many years. Long experience has given staff a virtually intuitive sense of the opportunities and limitations as regards NATO policy. Particularly after the government had outlined its policy in its letter to parliament, involvement on the part of political leaders was relatively limited. In any event, the review process coincided with a period of caretaker government in the Netherlands, a time when (as a foreign ministry staff member observed) 'no political fireworks were to be expected'.<sup>397</sup> This goes some way to explaining why the review process on the Dutch side bears the stamp of the civil service. Various respondents saw this as an indication that the parties involved did not regard the process as excessively risky, from the point of view of either the government or the civil service.

<sup>397</sup> Interview with a member of staff, 20 January 2012.

DVB and PV NATO enjoyed a good working relationship.<sup>398</sup> There was daily contact between the officials responsible for the various negotiating issues, alongside regular (typically weekly) video conferences. The interests and expertise of staff had a significant influence on which topics were given the most attention. Some DVB staff had previously worked at PV NATO and vice versa. In other words, the lines of communication were short. In parallel with its contact with PV NATO, DVB questioned the Dutch missions in NATO member states about the prevailing standpoints on the Strategic Concept in allied capitals. As the link to the Ministry's political leadership (largely via the Director-General for Political Affairs) DVB formally took the lead in drawing up policy instructions, which dealt mainly with current issues on the NAC's agenda.

Many respondents, however, pointed to the relatively high degree of freedom that the permanent delegation requested and received as 'on the spot experts'. This was especially apparent after the release of Rasmussen's first draft in September 2010. PV NATO is a larger organisation, with a better knowledge of the issues (staff would attend meetings personally, draw up reports and communiqués, maintain direct contacts etc.), and its staff are on a higher pay scale than those of DVB. PV NATO supplied the draft speaking notes for the 'jumbo' ministerial meeting of October 2010. The Ministry took a positive view of this initiative, which led to an agreement that the permanent delegation would draft speaking notes for ministerial meetings more often in the future. These notes would however be agreed with the Ministers and senior ministry staff. It was also agreed that PV NATO would henceforth be allowed to review draft letters to parliament at the earliest possible stage.<sup>399</sup>

| 154 |

On more than one occasion PV NATO officials drew up their own (draft) instructions. As one respondent put it: 'I needed to have a set of instructions that I could work with.' In some cases the permanent representative was in direct contact with the political leadership. An internal evaluation in February 2011 concluded that DVB's framework instructions were primarily meant to provide an outline of the major themes. The weekly instructions given to PV NATO were intended to be limited to topics that fell outside those themes or that required extra attention.<sup>400</sup> The large degree of freedom given to the permanent delegation, especially with respect to intermediary steps and tactical considerations, is in keeping with the opinion (broadly held within NATO) that constantly referring to 'ironclad' instructions from the capital is seen as a sign of weakness or a counterproductive diplomatic approach.

#### 7.4.2 The Netherlands' bridge-building diplomacy

From the start the Netherlands has endeavoured to be one of the eight to ten member states that form the 'hard core' of the organisation. These include the big five – the US, the UK, France, Germany and Italy – and generally Norway too. The exact composition of this core group varies slightly from issue to issue. To realise this aim, the Netherlands deploys its entire arsenal of diplomatic instruments; including text proposals, non-papers, support for text proposals or non-papers put forward by other member states, participation in committees and working groups (formal and informal), informal discussions, bilateral

<sup>398</sup> This is also borne out by an internal evaluation on the part of PV NATO.

<sup>399</sup> Agreements and action points, NATO recess consultation, 7 February 2011.

<sup>400</sup> Ibid.

consultations. This proactive policy of bridge-building and high-quality input was meant to enable the Netherlands to be involved in all relevant areas, if it so desired. This way, our allies would consult PV NATO as a matter of course (and take its opinion seriously). Various respondents stressed that Secretary-General Rasmussen was mainly interested in text proposals backed by several member states (ideally from both the conservative and forward-leaning camps), which could serve as a sort of partial draft consensus text.

In keeping with the approach adopted by most member states (and in line with the topic-oriented nature of the review process), Dutch efforts focused on individual themes: obviously, there was overlap between certain issues (such as missile defence and disarmament), but ultimately negotiations proceeded on a theme-by-theme basis. Not every member state was immediately clear about its exact aims (the small delegations, in particular, often adopted a wait-and-see approach, due in part to a shortage of capacity) and negotiating parameters.<sup>401</sup> In a broader sense, however, it was clear where the member states stood on the new Strategic Concept as a whole, the various issues at play and what their broader motivations and arguments were (often rooted in historical and geopolitical factors). It was plain from the outset, for example, that France would not give up its *force de frappe* and that Eastern European member states would stress the threat posed by Russia.

The questions that the Dutch had to keep in mind were: on what fronts could gains be made? Where was this not the case? And where was consolidation the most appropriate response? There was a preference for simultaneously injecting three or four carefully chosen points into the dialogue, the selection of which would be partly based on the NAC's agenda. In a few cases the Dutch team submitted text proposals that asked for more than it actually hoped to receive, creating leverage that could be used to obtain the genuine objective. This was the case, for example, with the issue of missile defence. The staff interviewed had their own preferences, of course, but it was striking how much their opinions varied on the relative importance of the various issues. These assessments also changed from time to time. In the end, the traditional diplomatic tools of coercion, linkage and reciprocity – employed regularly by France and Turkey, in particular – were rarely used by the Dutch. The Netherlands adopted the position of facilitator and bridge-builder. Great powers like the United States and France were the more strategic players, while the Netherlands was mainly a tactical one. It is worth noting that a certain sense of resignation was perceptible among all the allies in the face of issues that seemed doomed to stalemate, such as cooperation between NATO and the European Union.

| 155 |

### 7.4.3 Group of Experts as a diplomatic instrument

As stated above, the process that led to the new Strategic Concept consisted essentially of two parts. The Group of Experts oversaw the first two phases: reflection and consultation. The Group's report was intended to enable the Secretary-General to draft the Concept in a relatively short time (six months). The watchwords of the Group were participation and transparency. The Netherlands regarded the group as its first window of opportunity for

<sup>401</sup> In the case of the Netherlands a number of points that had initially been counted as objectives disappeared from the agenda (in some cases quite early on), such as gender, human rights and Security Sector Reform (SSR).

influencing the process. The targeted lobbying to ensure the appointment of Jeroen van der Veer was successful. His business background was deliberately emphasised, so as to portray him as an 'out of the box' thinker. Van der Veer's appointment as vice-chair surprised even the government and the policymakers concerned.

As a result, the Netherlands' access to information improved considerably. Via Van der Veer it was possible to keep a finger on the pulse of the Group. To do so the Ministry used two instruments, with some success: an internal focus group that met with Van der Veer on several occasions and a dedicated policy officer, who was seconded to assist the vice-chair. It is impossible to determine exactly how the Netherlands benefited from this special position or achieved results in the final report. More generally, IOB would observe that the Group's report was largely consonant with the Dutch view of (and aims for) the review process. From then on the goal was, above all, to preserve the main points of the report and to refine them in a number of specific ways. The overzealous submission of text proposals and other initiatives could, in the view of one Dutch staff member who was involved, encourage other member states to start doing the same.<sup>402</sup>

#### 7.4.4 Text proposals and the role of the NATO Secretary-General

However relevant the report of the Group of Experts was, the government and foreign ministry were chiefly interested in the Strategic Concept itself and the drafts leading up to it.<sup>403</sup> As early as summer 2010 the Netherlands submitted a number of text proposals and suggestions to Rasmussen. At this point a more in-depth characterisation of Rasmussen's role as Secretary-General is necessary. More so than his predecessor, Jaap de Hoop Scheffer, Rasmussen assumed a leadership role, acting as a kind of CEO. In this connection, there were definitely parallels between the Declaration on Alliance Security and the Strategic Concept: in both cases the foundational texts were drafted by a small circle, with a significant role for the Secretary-General and his staff.<sup>404</sup>

However, Rasmussen also presented himself in general more as author and chairman than De Hoop Scheffer had. He rarely tipped his hand in public, but was more likely to respond to the input of member states with phrases like, 'I have taken note of your position'. In this way Rasmussen was able to avoid committing himself publicly to a particular standpoint too early in the game. He made a clear choice for strongly chair-led negotiations (and adherence to a tight schedule), and tried to keep up the pace by avoiding long-drawn-out and detailed negotiations between the 28 member states as much as possible. Ultimately, he would present four 'overall' versions of the text between late September 2010 and the

<sup>402</sup> Interview with a member of staff, 19 January 2012. It is interesting that various PV NATO staff members initially saw little point in submitting text proposals while Rasmussen was still working on the first draft of the SC. DVB and PV NATO's management team saw this differently. This view is based on interviews with various staff involved.

<sup>403</sup> It is not clear to IOB what elements Secretary-General Rasmussen adopted from the report. At least one staff member involved thought that the Group had an 'inhibiting' effect of the ambitious 'go-getter' Rasmussen, at least on a number of points (such as climate and energy security). Interview, 23 January 2012.

<sup>404</sup> In April 2010 De Hoop Scheffer and Rasmussen met in Copenhagen to discuss the Strategic Concept. According to a respondent who was involved, De Hoop Scheffer strongly emphasised that the process must be led with a firm hand. Interview with a member of staff, 7 February 2012.

Lisbon Summit six weeks later. Alongside these, dozens of partial versions and draft fragments circulated among the member states. Rasmussen also consciously sought to embed the new Strategic Concept in a post-Lisbon process. The silence procedure (i.e. the notion that silence equals consent) seems to have worked to his advantage in this regard. Many member states were hesitant to 'break the diplomatic silence' at the last minute and derail the negotiating process. Rasmussen's top-down leadership style did, however, provoke a certain degree of irritation among the member states, who were used to a strongly intergovernmental, bottom-up decision-making process. Yet at the same time there was unmistakable respect for the Secretary-General's bold approach. Many respondents confirmed that the new Strategic Concept would never have been completed as swiftly and efficiently with 28 'squabbling' member states.

The above remarks on Rasmussen's sizeable role are not without consequences for this evaluation. At the very least, they make it difficult to precisely measure (via inputs vs. outputs) the Netherlands' diplomatic efforts in the process that led to the new Strategic Concept. As various respondents indicated, text proposals and other ideas would disappear into the proverbial black hole. Rarely, if ever, did the Secretary-General or his staff offer any feedback. The best way of 'getting through' to Rasmussen, as author in chief, was – as mentioned briefly above – to form an inclusive writing group composed of both forward-leaning and more conservative states. Rasmussen willingly accepted such broadly supported text proposals, as they represented an 'informal consensus'.

| 157 |

#### 7.4.5 Political and social debate

The Dutch government evidently did not feel a strong need to initiate an in-depth political debate on, or broad public discussion of, the NATO review, as advocated by the opposition parties. Foreign minister Maxime Verhagen placed the responsibility for a broader debate in part in the hands of parliament itself. The House of Representatives was regularly provided with information, mainly in the form of letters and consultations. Like the government, parliament showed no great interest in engaging in a broader debate or consultation.

In late March 2010, in response to an advisory report by the Advisory Council on International Affairs, the government set out, for the first time, its objectives for the review process. In general the government sketched a positive picture of the results of the Lisbon Summit. For a number of themes, such as article 4, its message was more positive than the facts justified.

It is worth noting that the relative reserve on the part of the government to enter into a wider political and social debate is, broadly speaking, characteristic of protracted, complex and difficult multilateral negotiating processes, which generally take place behind closed doors. Member states want to keep their political and diplomatic powder dry, especially if, like the Netherlands, they prefer to follow a constructive middle path. This is in contrast to Turkey (in matters like EU-NATO cooperation and missile defence) or France (which did not want to make concessions on its *force de frappe*), two parties that are quicker to seek out diplomatic confrontation.

### 7.4.6 Dutch influence in negotiating themes

Using the EAR instrument<sup>405</sup> IOB looked at ten negotiating themes to determine the similarity between the various outcomes in the Strategic Concept and the initial Dutch objectives. We examined the degree to which the Netherlands was actively involved and the political relevance of each negotiating theme. In half the themes, the Netherlands succeeded in exerting some influence. There are two themes on which the Netherlands had no influence whatsoever, and another two where its influence was substantial. There is also one theme where the Dutch had major influence. The findings are broken down by theme in the table below. The results are discussed in detail in chapter 6.

Themes in the Strategic Concept	Degree of similarity to Dutch aims	Degree of Dutch influence
Article 5	Substantial	None
Article 4	Some	Some
Disarmament, arms control and non-proliferation	Substantial	Substantial
Missile defence	Substantial	Some
Partnerships	Substantial	Some
Russia	Great	Great
European Union	None	None
Enlargement	Great	Substantial
Comprehensive approach	Substantial	Some
Reforms	Substantial	Some

| 158 |

There are various similarities between negotiating themes. These make it possible to group certain themes together, in the interest of clarity. There are themes, for instance, where the Netherlands agreed with the substance of the negotiations (A), themes where the Netherlands did not (entirely) agree with the substance of the negotiations or where the Netherlands regarded the results as too limited (B), themes where the Netherlands sought progress, but encountered resistance (C), themes where the Netherlands submitted forward-leaning statements of principles (D), and the stand-alone theme of 'reforms'. (E)

A Themes where the Netherlands agreed with the substance of the negotiations and of the Strategic Concept (and the drafts that preceded it).

- Disarmament, arms control and non-proliferation: the Netherlands adopted a relatively forward-leaning approach. At the same time, it was willing to accept a balance (reflected in the five points that Secretary Clinton presented at the NATO Summit in Tallinn) between, on the one hand, nuclear disarmament (including the

<sup>405</sup> An analytical method developed by Arts and Verschuren for measuring influence in complex, multi-layered decision-making processes. The method works by triangulating (1) the perception of Dutch influence by Dutch actors, (2) the perception of Dutch influence by other actors and (3) an analysis of the process by the researchers.

long-term possibility of a 'world free of nuclear weapons') and, on the other, deterrence. NATO's position was relatively restrained: the alliance would not take any unilateral steps toward nuclear disarmament and pledged to remain a nuclear alliance for 'as long as nuclear weapons exist'. The Netherlands' specific contribution took shape mainly through the 'group of five' (which helped put the subject of tactical nuclear weapons on the negotiating table) and the Daalder group. An important document in this regard for the Netherlands was the broad Defence and Deterrence Posture Review, which was intended to keep the theme of nuclear disarmament in the spotlight in the post-Lisbon period. The Netherlands remained silent on the 'substitution theory' – mainly advocated by Germany – which holds that stronger missile defence should mean fewer atomic weapons.

- Missile defence: the United States under President Obama put a strong emphasis on this issue. For that reason alone it was clear that NATO would continue to build on missile defence as a 'core element'. The Netherlands saw a niche for itself on this front because of its experience in the field and its modern materiel. The Netherlands joined the majority of other member states in opposing Turkish demands regarding missile defence and against a too-dominant role on the part of Russia in missile defence cooperation with NATO.

B Themes where the Netherlands did not (entirely) agree with the substance of the negotiations or where the Netherlands regarded the results as too limited, but nevertheless allowed itself the freedom of interpretation to both categorise and present the eventual outcome as satisfactory.

- Article 5: the qualification 'armed attack' advocated by the Netherlands did not make it into the final draft. The government stated, however, that this was not an insuperable obstacle since the NAC would decide, when the time came, whether an article 5 situation obtained or not.
- Article 4: The Netherlands regarded article 4 less as a 'lead-in' to article 5 than did most member states. For the Netherlands it was chiefly an instrument for regular political dialogue. Yet the Netherlands gave a positive spin to the final results by stating (in more general terms) that NATO had now confirmed the greater importance of article 4 and that the discussion on its exact application was still ongoing.
- Comprehensive approach: The Netherlands agreed to the inherently contradictory formulation in the Strategic Concept that NATO's civil-military planning capability must be limited but 'appropriate'. Its main priority was to ensure that NATO would not be drawn into conflicts purely because it had significant civil-military capabilities. But in fact, the government had hoped to achieve more on this 'typically Dutch' theme (Dutch approach, 3D, etc.) The Netherlands nevertheless presented the outcome as a relative success, in part by pointing to the fact that the Strategic Concept mentioned the importance of the lessons learned from the Afghanistan operations.
- Enlargement: to a greater extent than most member states, the Netherlands stressed the importance of strict demands for candidate countries. It thus interpreted the formulation 'willing *and* able' as a sufficient qualification and as a gain, given that Rasmussen's first draft only included the word 'willing'. Within NATO, the term 'able' has only limited political relevance, though.



C Themes where the Netherlands, like most member states, sought progress, but encountered resistance.

- NATO-EU cooperation: the Netherlands emphasised the logic of complementarity between NATO and the EU, but like most other member states saw no other option besides trying limited pragmatic bottom-up partnership initiatives.

D Themes where the Netherlands submitted and supported forward-leaning statements of principles on the alliance's relationship with its partners. It agreed with the decidedly contingent language of the new Strategic Concept in the knowledge that a) a number of steps on partnership policy had already been taken (except with respect to the EU) and b) fleshing out the details would take a great deal of time, and in any case the NATO member states had not made it clear how far they were willing to go.

- Partnership with Russia: Dutch officials see this as a successful addition to the text, but recognise that broader factors such as US-Russian relations and domestic political developments in Moscow will set the tone.
- Partnerships with other countries and organisations: the Netherlands repeatedly emphasised the advantages of reciprocity, pointing out that not only the partner countries but also the alliance itself stood to benefit. In practice, though, the degree of cooperation is closely linked to specific operations (including military operations). Moreover, it should not be forgotten that NATO does not have the best reputation everywhere in the world.

| 160 |

E Reform: this was a largely stand-alone, technocratic and internally-oriented issue, which existed in parallel to the process that led to the new Strategic Concept. On this point the Concept chiefly reaffirmed the acute need for military transformation and the re-structuring of the NATO organisation. As a relatively forward-leaning country, the Netherlands agreed.

## 7.5 Conclusions

This section contains a number of concluding observations on the effectiveness and efficiency of the Dutch contribution to the negotiating process. In all areas of negotiating (to a greater or lesser extent), the Netherlands deliberately stayed with the large pack of states in the centre. After overcoming its initial wariness, it came to see the inevitability and necessity of a new Strategic Concept. These were not all-or-nothing negotiations, and enough escape routes presented themselves. As various parties involved put it: the entire review exercise simply did not lend itself to obstructionism on the Netherlands' part. On every issue, the Netherlands did emphasise specific (and often forward-leaning) points and took the initiative to attempt to nudge the negotiations in the desired direction.

As already mentioned, the effectiveness of Dutch diplomatic efforts with respect to the Strategic Concept cannot be reduced to questions of what text proposal or what idea ended up in the final document and in what form, as if there were a one-to-one relationship between these things. The efficiency (and thus ultimately the broader effectiveness) lay

rather in efforts to safeguard continuity (between the report by the Group of Experts and the text of the Strategic Concept, for example) and the Netherlands' relatively prominent and valued bridge-building role. It is IOB's conclusion that this approach worked well in practice. Indeed, all non-Dutch respondents emphasised the professionalism of Dutch NATO diplomacy and the quality of its input. In a number of cases, personal engagement, background and knowledge heightened general interest on certain issues, as witness the permanent representative's involvement in the question of nuclear disarmament. This was also in line with the interests of then foreign minister Maxime Verhagen.

IOB concludes that the Netherlands had no influence when it came to article 5 and NATO-EU cooperation, some influence on missile defence, partnership, the comprehensive approach and reform; substantial influence on disarmament, arms control and non-proliferation, and enlargement; and great influence on NATO-Russia cooperation.

## 7.6 Main points

As stated in section 1.1 of this chapter, various aspects of diplomatic tradecraft proved to be important in the development of the Strategic Concept. These are:

- working with instructions received from the Minister;
- being aware of the Dutch position and trying to build bridges, wherever possible;
- engaging in timely interventions in the form of text proposals;
- forming alliances that include opponents.

| 161 |

In more concrete terms, the Netherlands' impact on the outcome was the result of its timely analysis of the fields of influence behind heavyweight appointments (such as that of Jeroen van der Veer to the Group of Experts), its proactive submission of text proposals even before Rasmussen had released his first draft, its active and substantial input within consultative bodies and working groups, and its role as bridge-builder (which helped elevate the Netherlands to the core group of leading member states). In a more overarching sense, a transparent negotiating process and the quality of the draft texts produced by the Secretary-General proved to be key to the success of the negotiations.

This study has shown all the more that diplomatic tradecraft is the most important tool a country can possess in this forum. The use of diplomatic instruments requires precision work and a knowledge of the political forces at play, compelling the players to make choices between the various issues on the table ('pick your battles principle'), and demands ongoing coordination with The Hague, combined with sufficient freedom to act. In a more general sense, and as usual in complex diplomatic matters, the political, institutional and policy-related context determines to a large degree whether a diplomatic mission will succeed or not. This is evidenced by the NATO Secretary-General's stance during the process that led to the new Strategic Concept, NATO-related decision-making by the member states and the personal relationships between members of the NAC.



## Bijlage 1 Over IOB

### Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 163 |

### Organisatie en Kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

### Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

### Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlands beleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkteerrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt vanaf de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OECD-DAC evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impact studies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

## Bijlage 2 Samenstelling projectteam, meelezers- en referentiegroep

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van IOB en door één externe onderzoeker, een militair-historicus. Het projectteam bestond uit de volgende leden:

### IOB

Drs. Frans van der Wel	Inspecteur IOB
Mw. Barselina Strietman MA	Onderzoeksmedewerker IOB

### Externe onderzoeker

Dr. Christ Klep	Militair-historicus
-----------------	---------------------

De beleidsdoorlichting is, zoals gebruikelijk voor IOB-onderzoeken, begeleid door interne meelezers en een referentiegroep voor kwaliteitsbewaking. Deze voorzagen het onderzoeksteam van advies over de inhoud en de uitvoering van de beleidsdoorlichting, conceptrapportages en het eindrapport.

| 165 |

De interne meelezers waren:

Dr. Marijke Stegeman	Inspecteur IOB
Drs. Bas Limonard	Inspecteur IOB

De referentiegroep bestond uit de volgende deskundigen op het gebied van veiligheidsbeleid en beleidsonderzoek, van zowel binnen als buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken:

Generaal-majoor b.d. mr.dr.s. C. Homan	Instituut Clingendael
Prof.dr. G.E. Frerks	Universiteit Utrecht
Prof.dr. B.J.M. Arts	Universiteit Wageningen
Mr. A.P. van Wiggen	Directie Veiligheidsbeleid
Drs. C.S.M. Beemsterboer	Inspecteur ISB (tot 31 januari 2012)

De bijeenkomsten van zowel de meelezersgroep als de referentiegroep zijn voorgezeten door dr. Henri Jorritsma, plaatsvervangend directeur IOB.

## Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Ambassadeur A. Benedejčič, Permanent Vertegenwoordiger voor Slovenië bij de NAVO.

Ambassadeur D. Brengelmann, Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy, Internationale staf van de NAVO.

Ambassadeur V. Ellefsen, Permanent Vertegenwoordiger voor Noorwegen bij de NAVO.

Ambassadeur M. Erdmann, Permanent Vertegenwoordiger voor Duitsland bij de NAVO.

Ambassadeur R. Huygelen, Permanent Vertegenwoordiger voor België bij de NAVO.

Ambassadeur M. Leslie, Permanent Vertegenwoordiger voor het Verenigd Koninkrijk bij de NAVO.

| 166 |

Ambassadeur J. Luik, Permanent Vertegenwoordiger voor Estland bij de NAVO.

Ambassadeur mr. F.A.M. Majoor, Permanent Vertegenwoordiger voor Nederland bij de NAVO.

Ambassadeur C. Sondergaard, Permanent Vertegenwoordiger voor Denemarken bij de NAVO.

Dr. A. Boxhoorn, directeur van de Atlantische Commissie.

Dr. K.H.D.M. Dijkhof, lid Tweede Kamer voor de VVD.

Dr. P. van Ham, directeur van de afdeling Global Governance Research van het instituut Clingendael.

Dr. A.R. Korteweg, strategisch analist, The Hague Centre for Strategic Studies.

Dr. J. Shea, Deputy Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges, Internationale staf van de NAVO.

Dr. N.J.G. van Willigen, Universitair Docent Internationale Betrekkingen, Universiteit Leiden.

Drs. D.J. van den Berg, voorzitter van de Atlantische Commissie.

Drs. H. van Bommel, lid Tweede Kamer voor de SP.

Drs. L.L.F. Casteleijn, voormalig hoofd-directeur Algemene Beleidszaken, ministerie van Defensie.

Drs. A.M.C. Eijnsink, lid Tweede Kamer voor de PvdA.

Drs. J.W. de Hoogh, voormalig plaatsvervangend hoofd afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid, Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. F.H. Olthof, voormalig hoofd politieke afdeling/economische afdeling, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

Drs. H.J. Ormel, lid Tweede Kamer voor het CDA.

Drs. M. Peters, lid Tweede Kamer voor Groen Links.

Drs. E. Schouten, voormalig hoofd afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid, Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. H.W. Swarttouw, (voormalig) directeur Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. W.M. Valstar, voormalig beleidsmedewerker Veiligheids- en Defensiebeleid Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, voormalig assistent van de vice-voorzitter van de Groep van Experts.

Drs. ir. J. van der Veer, vice-voorzitter van de Groep van Experts.

Drs. J.T. Versteeg, plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

Drs. E.J. de Wit, senior beleidsmedewerker politieke afdeling/economische afdeling, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

Drs. R.N.F.W. Wols, hoofd afdeling personeels- en managementadvies van de Hoofddirectie Personeel en Organisatie, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. P. Zandstra, beleidsmedewerker, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

J. de Jonge, Staff Officer Ballistic Missile Defence Section, Internationale staf van de NAVO.  
Luitenant-generaal F.H. Meulman, Permanent Militair Vertegenwoordiger, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

Luitenant-kolonel R. van Zanten MA, stafofficier NAVO Algemeen, Defensiestaf Internationale Militaire Samenwerking NAVO-EU, ministerie van Defensie.



Mr. C. Jonker, plaatsvervangend voormalig hoofd non-proliferatie, ontwapening en wapenbeheersing, Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Mr. T.S. Koster, hoofd afdeling Defensie Planning en Beleid, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO.

Mr. G.E.W. van Leeuwen MA, hoofd afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid, Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Mr. H.J.J. Schuwer, voormalig directeur private office van de secretaris-generaal van de NAVO, Internationale staf van de NAVO.

Mr. P.J. de Vries, voormalig coördinerend beleidsmedewerker afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid, Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Mw. W. Hachchi, lid Tweede Kamer voor D'66.

Prof. dr. B.J.M. Arts, Universiteit Wageningen.

Prof. dr. K. (Ko) Colijn, directeur instituut Clingendael en Bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen en Mondiale Veiligheid. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer, voormalig secretaris-generaal van de NAVO, Internationale staf van de NAVO.

## Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Voor deze beleidsdoorlichting zijn vele interne, vertrouwelijke documenten van de periode 2008-2011 uit de archieven van de Directie Veiligheidsbeleid en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO geraadpleegd. Dit betreft verslagen, instructies, berichten uit het interne berichtenverkeer van het ministerie van Buitenlandse Zaken, e-mailberichten enzovoorts. Onderzoekers hebben deelgenomen aan verschillende georganiseerde (publieks)bijeenkomsten, zoals seminars en lezingen, die relevantie hadden voor deze beleidsdoorlichting.

### Algemeen

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2010, januari). *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*. Rapportnr. 67.

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2005, juli). *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*. Rapportnr. 45.

Albright, M. (2009), Launching NATO's New Strategic Concept. Keynote Address by The Hon. Madeleine K. Albright, Principal of The Albright Group LLC and former Secretary of State of the United States at the NATO New Strategic Concept Conference, Brussel, 7 juli 2009. Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_56158.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56158.htm)

| 169 |

Arts, B. & Verschuren, P. (1999). Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation. *International Political Science Review*, Vol. 20, nr. 4, pp. 411-424.

Asmus et al. (2010, mei). *NATO, new allies and reassurance*. Policy brief. Centre for European Reform.

Barston, R.P. (2006). *Modern Diplomacy*. Third Edition. Pearson Education Limited, England.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Brabander, L. de (2011). *De NAVO; instrument voor geostrategische belangen*. Via <http://www.vrede.be/nato/?p=333>

Council on Foreign Relations, *The Future of NATO* (video), 27 mei 2010. Via: <http://www.youtube.com/watch?v=eCzteVtBxAI>

Duke, S. (2011). The EU, NATO and the Lisbon Treaty: still divided within a common city'. In: *Studia diplomatica* nr. 2, pp. 19-35, 19.

Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics* nr. 9, pp. 559-576. Sage Publications. Via <http://eup.sagepub.com/content/9/4/559>

Everts, P. (2008). *De Nederlanders en de wereld; publieke opinies na de Koude Oorlog*. Van Gorcum. Assen.  
Goldstein, J.S. (2005). *International Relations*. Sixth Edition. Pearson Education International.

Haas, M. de (2006). NAVO-Rusland samenwerking: van politieke hinderpalen tot militaire perspectieven, *Atlantisch Perspectief* 2006 nr 5/16.

Haas, M. de (2010). Nieuwe militaire Russische doctrine, *Atlantisch Perspectief* 2010 nr 4.

Hamilton, D. et al (2009). Alliance reborn: an Atlantic compact for the 21st century. NATO policy paper by the Washington NATO Project (Atlantic Council of the United States; Center for Strategic and International Studies; Center for Technology and National Security Policy, NDU; Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, SAIS, Washington, 2009). Via: [http://transatlantic.sais-jhu.edu/sebin/i/y/nato\\_report\\_final.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/sebin/i/y/nato_report_final.pdf)

IOB. (2009, oktober). *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*.

IOB. (2011, oktober). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*. Nummer 359.

Kamp, K.H. (2010). NATO's strategy after the Lisbon summit. In: *Atlantisch Perspectief* nr. 8, 4-7.

Kaplan, Lawrence S. (2004). *NATO Divided, NATO United; The evolution of an alliance*. Praeger Publishers, Westport, Connecticut USA.

Klep, C. (2011). *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*. Boom Uitgevers, Amsterdam.

Klijn, H. (2011). De niet zo nieuwe NAVO. In: *Internationale Spectator* nr. 2, pp. 63-66.

Korteweg, R. (2011). *The Superpower, the Bridge-Builder and the Hesitant Ally; how defense transformation divided NATO (1991-2009)*. Leiden University Press.

Maulny, J.P. (2010, augustus). *Towards a new NATO Strategic Concept. A view from France*. Friedrich Ebert Stiftung, Berlijn. Via: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07409.pdf>

Megens, I. (2006). Globalisering en internationalisering. Over het belang van de internationale politieke cultuur. In: Voerman, G. en Wolffram, D.J. eds., *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek* (Groningen: Kossmann Instituut Rijksuniversiteit Groningen, 2006) pp. 50-55.

Meier, O. (2010). NATO's chief's remark highlights policy rift. In: *Arms Control Today* (2010, mei). Via: [http://www.armscontrol.org/act/2010\\_05/NATO](http://www.armscontrol.org/act/2010_05/NATO)

Michel, L. (2010). Now comes the hard part. NATO after the Lisbon Summit. In: *Atlantisch Perspectief* nr. 8, 14-18.

Ponsard, L. (2005). *NAVO Kroniek*. Terrorisme bestrijden. *Debat; Is de tijd gekomen om het Strategisch Concept van de NAVO te herzien?* Herfst 2005. Via <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/dutch/debate.html>

Ringsmose, J. en S. Rynning (2011), Introduction. Taking stock of NATO's new Strategic Concept. In: idem (eds.), *NATO's new Strategic Concept: a comprehensive assessment*, DIIS Report 2011-2 (Kopenhagen, DIIS, 2011), pp. 7-22.

Rozof, R. (2010). 21st century strategy: militarized Europe, globalized NATO, *OpEd News*, (2010, 2 maart). Via: <http://www.opednews.com/articles/2/21st-Century-Strategy-Mil-by-Rick-Rozoff-100228-870.html>

Sauvé, R. Watts, J. (2003). An analysis of IPGRI's influence on the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. In: *Agricultural Systems* nr. 78, pp. 307-327.

Shea, J. (2010). Why does NATO's new Strategic Concept matter. In: *Atlantisch Perspectief* nr. 8, pp. 8-13.

Staatscourant. (2006, 28 april). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*.

The Hague Centre for Strategic Studies. *Verslag van een debat over het NAVO Strategisch Concept*, 29 maart 2010, Café- Brasserie Dudok, Den Haag. Via <http://www.hcss.nl/nl/news/1369/A-New-Strategic-Concept-for-NATO.html>

Toespraak minister van Buitenlandse Zaken bij publieksevenement in het kader van Strategisch Concept NAVO. (2010, 29 maart). Via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/03/29/toespraak-maxime-verhagen-bij-publieksevenement-in-het-kader-van-strategisch-concept-navo.html>

Webber, M. (2011). Three questions for the strategic concept. In: Ringsmose en Rynning, *NATO's new Strategic Concept*, 99-105.

Wittmann, K. (2009). Towards a new strategic concept for NATO, *NDC Forum Papers*, nr. 10.

Zandee, D. (2011). EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme. In: *Internationale Spectator*, nr. 12, pp. 637-641, 641.

## NAVO

*Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization.* Aangenomen tijdens de NAVO top te Lissabon op 29 november 2010. <http://www.nato.int/strategic-concept/strategic-concept-report.html>

*Bucharest Summit Declaration* (2008, 3 april). Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease)

*Comprehensive Political Guidance* (2006), Riga Summit. Via: [http://www.nato.int/cps/en/SID-oD7E896B-E97C8EFF/natolive/official\\_texts\\_56425.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-oD7E896B-E97C8EFF/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en)

*Lisbon Summit Declaration* (2010, 20 november). Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm)

*NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis and recommendations of the Group of Experts on an new Strategic Concept for NATO.* (2010, 17 mei). Brussel.

*NATO Handbook.* (2001). NATO Office of Information and Press, Brussel.

*NATO-Russia Council Joint Statement*, 20 november 2010. Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_68871.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm)

Persconferentie NAVO secretaris-generaal Anders F. Rasmussen, 3 augustus 2009, Brussel. Via: [http://www.nato.int/cps/en/SID-611EB8E8-91ACC1CA/natolive/opinions\\_56776.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-611EB8E8-91ACC1CA/natolive/opinions_56776.htm)

Toespraak NAVO secretaris-generaal Anders F. Rasmussen over *emerging security risks*, 1 oktober 2009, Londen. Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_57785.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57785.htm)

*Washington Treaty*, 4 april 1949, Washington D.C. Via: <http://www.nato.int/docu/other/nl/treaty-nl.htm>

*Study on NATO Enlargement* (1995, september). Via: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm)

## Tweede Kamer

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, EK, vergaderjaar 2011-2012, 28 oktober, 22 122, nr. EQ.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK, vergaderjaar 2008-2009, 20 maart 2009, 28 676, nr. 77.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2008-2009, 10 april 2009, 28 676, nr. 83.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK, vergaderjaar 2008-2009, 1 mei 2009, 28 676, nr. 84.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK, vergaderjaar 2008-2009, 8 september 2009, 28 676, nr. 89.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 14 oktober 2009, TK vergaderjaar 2009-2010, 28 676, nr. 92.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 17 mei 2010, TK vergaderjaar 2009-2010, 28 676, nr. 106.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2009-2010, 18 mei 2010, 28 676, nr. 107.

Brief van de minister van Defensie. TK, vergaderjaar 2009-2010, 25 maart 2010, 28 676, nr. 102.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. *Notitie raketverdediging*. TK, vergaderjaar 2007-2008, 25 maart 2008, nr. 52.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. *Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept*. TK, vergaderjaar 2009-2010, 31 maart 2010, 28 676, nr. 104.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. TK, vergaderjaar 2009-2010, 6 september 2010, 28 676, nr. 113.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. TK, vergaderjaar 2010-2011, 5 november 2010, 28676, nr. 117.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. *Update notitie raketverdediging*. TK, vergaderjaar 2010-2011, 10 november 2010, 28 676, nr. 118.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. TK, vergaderjaar 2010-2011, 14 december 2010, 28 676, nr. 123.

Debat naar aanleiding van een Algemeen Overleg op 26 maart 2009, TK 71, 1 april 2009, 71-5619, 71-5620 en 71-5621.

Debat naar aanleiding van een Algemeen Overleg op 16 november 2010, TK 24, 18 november 2010, 24-11, 24-12 en 24-13.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 V, nr. 2.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2010, TK, vergaderjaar 2009-2010, 31 123 V, nr. 2.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2011, TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 V, nr. 2.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2009, TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 X, nr. 2.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2010, TK, vergaderjaar 2009-2010, 31 123 X, nr. 2.

Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Defensie 2011, TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 X, nr. 2.

Motie van de leden Peters en Van Bommel, 1 april 2009, TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, nr. 78.

Motie van het lid Peters c.s, 1 april 2009, TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, nr. 79.

Motie van de leden Van Velzen en Azough, 21 april 2009, TK, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 V, nr. 85.

Verslag van een Algemeen Overleg, TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, 27 november 2008, nr. 74.

Verslag van een Algemeen Overleg, TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, 26 maart 2009, nr. 82.

Verslag van een Algemeen Overleg, TK, vergaderjaar 2009-2010, 21 april 2010, 28 676, nr. 110.

Verslag van een Algemeen Overleg, TK, vergaderjaar 2010-2011, 16 november 2010, 28 676, nr. 122.

## Algemene websites

Atlantisch Perspectief – [www.atlcom.nl](http://www.atlcom.nl)

Internationale Spectator – [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

NAVO – [www.nato.int](http://www.nato.int)

Publicaties The Hague Centre for Strategic Studies – [www.hcss.nl/reports](http://www.hcss.nl/reports)

Publicaties Centre for Transatlantic Relations – <http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/index.htm>

## Bijlage 5 Nuttige links

Declaration on Alliance Security, 4 april 2009.

Rapport van de Groep van Experts. *NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, 17 mei 2010.

Slotverklaring Top van Lissabon, 20 november 2010.

Strategisch Concept van de NAVO. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security for the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010.

Terms of Reference van deze beleidsdoorlichting.



## Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012

Evaluatierapporten uitgebracht vóór 2008 gepubliceerd zijn te vinden op de IOB website: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9

348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8

329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Foto omslag: PORTUGAL. Lisbon. Flags of NATO (North Atlantic Treaty Organization) members flutter on November 18, 2010 in Lisbon on the eve of a NATO Summit of Heads of States and Government held on 19-20 November 2010 in Portugal's capital. Rafa Rivas | Hollandse Hoogte

Redactie: IOB  
Opmaak: VijfKeerBlauw, Rijswijk  
Druk: OBT Opmeer  
ISBN: 978-90-5328-421-6

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Mei 2012

Nederland is sinds de oprichting in 1949 lid van de NAVO. Het lidmaatschap moet bijdragen aan goede internationale samenwerking ter bevordering van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid. De belangrijkste uitgangspunten worden door de NAVO per

decennium vastgelegd in een Strategisch Concept. Met deze beleidsdoorlichting wordt inzicht gegeven in de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van het NAVO Strategisch Concept van 2010.

*Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept | IOB Evaluatie | nr. 365 | Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept | IOB Evaluatie | nr.*

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

12BUZ611320 | N