



Samenvatting

Pragmatisme voorbij

*Evaluatie Nederlands beleid ten aanzien van het
Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid*

De afgelopen jaren raakte het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie (EU) in een stroomversnelling. Toegenomen dreigingen rondom Europa, het dreigende vertrek van de Britten uit de EU en onzekerheid over Amerikaanse veiligheidsgaranties leidden tot een groeiend besef onder EU-lidstaten dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn eigen veiligheid. Het belang van de EU als speler op het gebied van veiligheid en defensie nam hierdoor sterk toe. De EU Global Strategy van juni 2016 gaf het startschot voor verschillende initiatieven om Europese defensie-samenwerking te versterken, waarbij Nederland nauw betrokken is. Met deze initiatieven drongen zich strategische vragen en discussies over de toekomst van het GVDB op, waar Nederland een antwoord op moet formuleren. Welke rol moet de EU spelen op het gebied van Europese veiligheid en defensie? Waar ligt de toegevoegde waarde van de EU, en hoe verhoudt die zich tot de NAVO? En welke civiele en militaire capaciteiten zijn daarvoor nodig?

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft daarom een evaluatie uitgevoerd van het Nederlandse GVDB-beleid. Twee rapporten vormen hiervan de weerslag:

1. Het rapport ‘Pragmatisme voorbij’ gaat in op het Nederlandse GVDB-beleid binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Hierin staan vier debatten centraal, namelijk over: Europese strategische autonomie, ‘Een Europa dat beschermt’, EU-NAVO-samenwerking en een Europees militair hoofdkwartier/een militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC).
2. Het rapport ‘De kloof gedicht?’ analyseert het Nederlandse beleid ten aanzien van militaire en civiele capaciteitenontwikkeling binnen de EU. Daarin staan vier instrumenten centraal: de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco), het Europees Defensiefonds (EDF) en het Civiel Compact.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de evaluatie staan in dit document. De onderbouwing hiervoor en meer specifieke bevindingen staan in de afzonderlijke rapporten, te raadplegen via de IOB-website: <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/07/16/evaluatie-gvdb-beleid>.

1. Nederland heeft nog geen invulling gegeven aan de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur en laat enkele strategische vragen onbeantwoord.

Het Nederlandse kabinet laat enkele kernvragen over de rol en toekomst van het GVDB grotendeels onbeantwoord. Hoe autonoom moet de EU kunnen optreden en welk type missies en operaties moet ze kunnen uitvoeren? Hoe kan de EU de NAVO aanvullen en hoe ziet de samenwerking tussen beide organisaties eruit? En wat betekent dit voor de aansturing van EU-missies en -operaties? Het ontbreken van antwoorden op deze strategische vragen heeft negatieve gevolgen voor de interne beleidsontwikkeling en externe positiebepaling, en daarmee voor de invloed van Nederland op de koers van het GVDB. Nederland plaatst zichzelf hierdoor in een reactieve positie. Doordat op Europees niveau geen overeenstemming wordt bereikt over een gemeenschappelijke visie op het GVDB, is het bovendien niet mogelijk om politieke ambities te vertalen naar hiervoor benodigd materieel en menskracht. Prioriteiten voor capaciteitenontwikkeling zijn hierdoor generiek geformuleerd en geven te weinig richting.

Aanbeveling voor het kabinet

- Expliciteer de gewenste rol van de EU op het gebied van veiligheid en defensie, in relatie tot de NAVO. Geef prioriteit aan de politieke discussie hierover en definieer welke taken de EU (zelfstandig) moet kunnen uitvoeren, ook op het gebied van collectieve verdediging en afschrikking. Bepaal wat Nederland verstaat onder Europese strategische autonomie en een Europa dat beschermt en maak duidelijk welke gevolgen dat heeft voor EU-NAVO samenwerking en de aansturing van EU-missies en -operaties.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Benut het Strategisch Kompas om de politieke ambities voor het GVDB te vertalen naar concrete doelstellingen voor civiele en militaire capaciteiten (materieel, technologie, menskracht).¹ Expliciteer stappen die op middellange termijn moeten worden genomen om deze doelstellingen te behalen.

¹ Op Duits initiatief wordt gewerkt aan voorstellen voor een ‘Strategisch Kompas’, dat als doel heeft om het gat tussen de abstracte doelstellingen van de EU Global Strategy en concrete initiatieven zoals CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds te overbruggen. De precieze invulling van dit kompas is nog onderwerp van discussie.

2. Er is te weinig capaciteit voor strategische reflectie en het vasthouden van de Nederlandse voortrekkersrol in verschillende GVDB-dossiers.

Het aantal beleidsmedewerkers dat het Nederlandse GVDB-beleid vormgeeft is klein, met name bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel door de snelle ontwikkeling van het beleidsterrein de hoeveelheid werk en de hiervoor noodzakelijke kennis almaar toeneemt, geeft Buitenlandse Zaken qua personele bezetting geen prioriteit aan het GVDB. De GVDB-discussies in Brussel raken direct aan de Nederlandse veiligheidsbelangen. Het aantal fte dat beschikbaar is voor het GVDB is echter onvoldoende om de snelle ontwikkelingen te volgen, een coördinatierol te vervullen én tegelijkertijd na te denken over de strategische richting van het beleid. Dit vormt een risico voor het voortzetten van de voortrekkersrol die Nederland speelt ten aanzien van CARD, Pesco en het Civiel Compact. Ook ontbreekt een forum op hoog ambtelijk niveau dat strategische vragen en scenario's verkent en voorlegt aan het kabinet. De antwoorden op deze vragen kunnen niet alleen door de direct betrokken beleidsmedewerkers worden geformuleerd. Dit vereist meer betrokkenheid vanuit zowel het kabinet als het parlement.

Aanbeveling voor het kabinet

- Agendeer structureel een strategische discussie op hoog ambtelijk niveau over veiligheids- en defensievraagstukken. Benut hiervoor de Stuurgroep Missies en Operaties of creëer een nieuw forum.
- Investeer in de personele capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het GVDB.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en het parlement

- Investeer in het vergroten van de kennis van en het debat over de ontwikkeling van het GVDB binnen ministeries, het parlement en het bredere publiek. De EU-dagen die zijn georganiseerd door het ministerie van Defensie zijn een goed voorbeeld van zo'n investering.

3. Nederland is een invloedrijke speler binnen het GVDB, maar de uitvoering van initiatieven waarbij het een voortrekkersrol heeft gespeeld staat nog onvoldoende op de politieke radar.

Ondanks de beperkte personele capaciteit en het sterke internationale krachtenveld, is Nederland een initiatiefrijke speler op het gebied van civiele en militaire capaciteiten-ontwikkeling gebleken. Het kabinet heeft het initiatief genomen bij de ontwikkeling van CARD, het Civiel Compact en het Pesco-project ter versterking van militaire mobiliteit. Deze voortrekkersrol oogst waardering van internationale partners, maar wekt ook verwachtingen over een Nederlandse rol bij de uitwerking ervan. Het behouden van de politieke aandacht voor de uitwerking van deze initiatieven is een uitdaging door het specialistische karakter daarvan, zowel in Nederland als op EU-niveau. Zonder blijvende politieke druk zal de uitvoering echter tot stilstand komen. Daarom is het voor Nederland van belang ook in de uitvoeringsfase het voortouw te blijven nemen.

Aanbevelingen voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Houd de Nederlandse voortrekkersrol vast bij de uitvoering van CARD, militaire mobiliteit en het Civiel Compact. Breng in kaart hoe en op welke termijn Nederland kan voldoen aan de gemaakte afspraken.
- Verzeker aandacht voor de uitvoering van de instrumenten op politiek niveau. Zorg dat naast technische experts ook medewerkers op hoog ambtelijk niveau van beide ministeries betrokken zijn om de politieke doelstellingen te bewaken en politieke aandacht te verzekeren.

4. Het Capability Development Plan, CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds sluiten niet overal goed op elkaar aan.

Initiatieven ter versterking van militaire capaciteitsontwikkeling volgen elkaar sinds de publicatie van de EU Global Strategy in hoog tempo op. Deze sluiten niet overal goed op elkaar aan, waardoor een logische vertaling van politieke doelstellingen naar het daarvoor benodigde personeel en materieel ontbreekt. Het capaciteitsontwikkelingsplan van de EU geeft te weinig richting, CARD presenteert een incompleet beeld van nationale defensie-inspanningen en politieke besluitvorming hierover ontbreekt. Daarnaast richten Pesco-projecten zich nog onvoldoende op het oplossen van de grootste capaciteitstekorten.

Aanbeveling voor het kabinet

- Geef de Nederlandse inzet ten aanzien van het CDP, CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds in samenhang vorm. Benut hiervoor de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking.

Aanbeveling voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Vergroot de rol van het ministerie bij het bewaken van de coherentie tussen de verschillende initiatieven en de Nederlandse inzet hiervoor.

