

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID IN EEN VERANDERENDE WERELD

**VERKENNENDE STUDIE VOOR HET WRR-RAPPORT NEDERLAND
IN DE WERELD**

Drs. M.H. Klem

WEBPUBLICATIE NR. 42

Den Haag, februari 2010

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	Definiëring veiligheidsbeleid	7
3	Het Nederlandse veiligheidsbeleid in historisch perspectief.....	9
4	Veiligheid in een veranderende wereld.....	11
4.1	Interstatelijke dreigingen	12
4.2	Toenemende verwevenheden	14
4.3	Niet-statelijke actoren	14
4.4	Privatisering.....	15
4.5	Nieuwe dreigingen: van complex emergencies naar comprehensive response.....	16
5	Het Nederlandse veiligheidsbeleid ontleed	19
5.1	Integratie van het binnenlandse en buitenlandse domein.....	20
5.2	Naar een interdepartementaal veiligheidsbeleid.....	22
5.3	De rol van niet-statelijke actoren in het veiligheidsbeleid	24
5.4	Internationale samenwerking voor nationale veiligheid.....	26
5.4.1	NAVO	27
5.4.2	EVDB.....	31
5.4.3	Bilaterale samenwerking en <i>coalitions of the willing</i>	36
6	De marges van het Nederlandse veiligheidsbeleid	41
6.1	Nationale handelingsruimte in multilateraal verband.....	41
6.2	De voordelen van een multilateraal veiligheidsbeleid.....	42
6.3	Nationale invloed op het multilaterale veiligheidsbeleid.....	45
6.4	De beperking van handelingsvrijheid in multilaterale samenwerking.....	48
7	Het waarom achter het Nederlandse veiligheidsbeleid	63
7.1	Veiligheidsbelang.....	64
7.2	Andere nationale belangen.....	65
7.3	Binnenlandse oriëntaties.....	67
7.3.1	De invloed van de publieke opinie op het veiligheidsbeleid	67
7.3.2	De invloed van beleidsconstanten op het veiligheidsbeleid.....	72
	Literatuurlijst	75
	Lijst van geïnterviewden	85

1 INLEIDING

Deze studie legt de ambities, prioriteiten en implementatie van het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld bloot. Door te beschrijven op welke internationale en nationale processen het Nederlandse veiligheidsbeleid een reactie is, ontleedt deze casus het huidige veiligheidsbeleid en de redenen achter dit beleid. De studie geeft aan welke keuzes Nederland heeft gemaakt, waarom het die heeft gemaakt, en hoe er in de praktijk gevolg wordt gegeven aan deze keuzes. Centraal in deze analyse staat de vraag hoe groot de handelingsruimte of beleidsautonomie van de Nederlandse overheid nog is in het licht van de hoge mate aan regionale en mondiale verwevenheden.

De casus veiligheid dient als input voor het te verschijnen WRR-rapport over het toekomstige beleid voor de Nederlandse positie in de wereld. Met andere cases draagt hij daarmee bij aan de analyse van continuïteit en aanpassing in de belangen, ambities en doelstellingen van het Nederlandse veiligheids- en buitenlands beleid. De casus is geschreven op basis van interviews, een analyse van parlementaire en beleidsdocumenten en literatuurstudie. Het onderzoek voor deze casus is afgerond begin juni 2009. Bewust is van de informatie in het traject van de Toekomstverkenningen voor de Nederlandse krijgsmacht geen gebruikgemaakt.

Het belang van een casus veiligheidsbeleid voor een studie naar de toekomst van Nederlands positie in de wereld is meerledig. Allereerst is het veiligheidsbeleid vanouds een centraal element in het buitenlands beleid. Een advies dat zich uitstrekt over het buitenlandse beleid in een veranderende wereld dient zich rekenschap te geven van een zo belangrijke pijler. Ten tweede is juist de beleidsomgeving van het veiligheidsbeleid het afgelopen decennium enorm veranderd. Door de sterk toegenomen verwevenheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid, door verschuivingen in mondiale dreigingen en door het hoge internationale karakter van de respons op deze dreigingen lijkt de handelingsruimte van staten voor een eigen veiligheidsbeleid sterk verminderd. Ten slotte spelen concepten die de WRR in zijn onderzoek verder wil ontleden (sovereiniteit, niet-statelijke actoren, *public diplomacy*, departementale verwevenheden om er enkele te noemen) een centrale rol in het Nederlandse veiligheidsbeleid.

De casus is als volgt opgebouwd. Na een historisch overzicht om eventuele constanten in het beleid bloot te leggen (hoofdstuk 3) focust de studie in hoofdstuk 4 op internationale transformaties in het recente verleden. Het gaat hierbij niet alleen om schuivende machtsverhoudingen en nieuwe interstatelijke systemen, maar ook om de opkomst van niet-statelijke actoren, de groei van privaat-militaire ondernemingen en de toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. Na de analyse van veranderingen in de

beleidsomgeving volgt met hoofdstuk 5 een beschrijving van de Nederlandse reactie. Het Nederlandse veiligheidsbeleid wordt in twee delen ontleed. Eerst staat de nationale dimensie centraal, vervolgens wordt gekeken naar de multilaterale oplossingen die Nederland heeft gekozen. In deze ontleding komt zowel het beleid als de praktische beleidsuitvoering aan bod.

Wanneer duidelijk is welke keuzes Nederland op veiligheidsgebied maakt, beziet hoofdstuk 6 binnen welke handelingsruimte Nederland dat doet. Zeker voor een kleiner en open land als Nederland geldt dat het in de huidige verweven wereld veel bevoegdheden moet overdragen om de nationale veiligheid te beschermen. Een vergelijking met andere landen en een nadere analyse van de manier waarop Nederland autonomie en invloed in multilateraal kader probeert te behouden, probeert antwoord te geven op de vraag waar de handelingsruimte van Nederland ligt. Het slot van de studie gaat in hoofdstuk 7 in op de redenen achter het beleid, en geeft antwoord op de vraag waarom Nederland zijn handelingsruimte gebruikt zoals het die gebruikt. Naast de vanzelfsprekende focus op veiligheidsbelangen is daarbij aandacht voor andere nationale belangen en voor de rol van de publieke opinie en vaste reflexen in de beleidselite.

2 DEFINIËRING VEILIGHEIDSBELEID

Veiligheid is een breed begrip waarvan de connotatie bovendien aan het schuiven is (*securitization*). Ook wanneer een concept als *human security* achterwege blijft en de focus ligt op *nationale* veiligheid, strekt zich nog een breed terrein uit. Om beter grip te krijgen op de centrale begrippen veiligheid en veiligheidsbeleid volgen hieronder eerst de betekenis zoals gebruikt in de grondwet, de Strategie Nationale Veiligheid en de Nederlandse Defensie Doctrine, en daarna de definitie die in deze casus wordt gebruikt.

Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.

Grondwet, artikel 97, lid 1

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van –potentiële– maatschappelijke ontwrichting. Nationale veiligheid omvat zowel aantasting van de veiligheid door opzettelijk menselijk handelen (*security*) als aantasting door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (*safety*). De vijf vitale belangen zijn:

1. Territoriale veiligheid
2. Economische veiligheid
3. Ecologische veiligheid
4. Fysieke veiligheid
5. Sociale en politieke stabiliteit

Strategie Nationale Veiligheid (2007, 9-10)

Het veiligheidsbeleid van een staat heeft traditioneel als doel de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van die staat te bevorderen dan wel te handhaven. Daartoe ontplooit een staat politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten. Elke staat heeft nationale belangen. De inzet van de krijgsmacht wordt veelal bepaald door de perceptie van de mate van bedreiging van die belangen. De omzetting van belangen in doelstellingen wordt politiek vastgesteld.

Nederlandse Defensie Doctrine (2005, 15)

Op basis van deze beschrijvingen hanteert deze casus de volgende definitie. Het Nederlandse veiligheidsbeleid omvat die maatregelen van de Nederlandse overheid die tot doel hebben de Nederlandse staat en zijn burgers te beschermen tegen geweldsdreigingen waarvan de bron zich in het buitenland bevindt. De casus richt zich, met andere woorden, op het *externe* veiligheidsbeleid als reactie op *security* issues.

Buiten beschouwing blijven:

1. alle binnenlandse veiligheidsrisico's,
2. alle bedreigingen die niet fysiek van aard zijn en/of waar geen geweld aan te pas komt (*safety* issues als sociaal-economische bedreigingen, migratie, infectieziekten, voedsel, klimaat, energie, economische dreigingen),
3. alle geweldsdreigingen die direct noch indirect op Nederlandse burgers of de territoriale integriteit van Nederland zijn gericht.

3 HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID IN HISTORISCH PERSPECTIEF

De afgelopen eeuwen is Nederland altijd van andere landen afhankelijk geweest voor zijn veiligheid. Tot de Tweede Wereldoorlog kende Nederland een lange periode van neutraliteitspolitiek die stoelde op een uitgekende evenwichtspolitiek tussen de buurlanden en, in mindere mate, de afschrikwekkendheid van een eigen leger (Amersfoort 2008). Na de oorlog maakte Nederland zijn veiligheidsbeleid sterk afhankelijk van de Verenigde Staten.

De in 1949 opgerichte Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) werd de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Binnen de NAVO nam Nederland uitgesproken Atlantische standpunten in. Vanuit de gedachte dat slechts de Verenigde Staten Nederlands veiligheid konden en wilden garanderen, toonde Nederland zich in de naoorlogse periode een 'trouwe bondgenoot' van de VS (Hellema 2008). Dit hield in de praktijk onder andere in dat Nederland zich direct of indirect keerde tegen een te geprononceerde politieke of militaire integratie van Europese landen.

De val van de Muur bracht in deze houding weinig verandering (Van den Bos 1992). Dat is opmerkelijk, omdat met het einde van de Koude Oorlog de dreiging van de communistische Sovjet-Unie als belangrijkste reden achter het pro-Amerikaanse veiligheidsbeleid van Nederland wegviel. Tot aan het eind van de jaren negentig zag de Nederlandse overheid officieel echter geen alternatieven voor de NAVO.

De prioriteitennota van 1993 *Een andere wereld, een andere defensie* kenmerkte zich naast forse bezuinigingen op Defensie (het vredesdividend) door een koersverlegging naar Nederlandse inzet in internationale vredesoperaties. Tegelijkertijd maakte de nota echter het voorbehoud dat militaire troepen onmiddellijk uit deze operaties teruggetrokken zouden worden zodra de wederzijdse steunclausule van de NAVO (artikel 5) in werking trad. Bovendien werd een Europees veiligheidsbeleid wenselijk noch realistisch geacht (Teunissen 2002).

Rond de eeuwwisseling ontstond een gedifferentieerder beeld. Enerzijds was de oriëntatie op de VS nog steeds springlevend. Met opvallende gretigheid schaarde Nederland zich onder Amerikaans commando voor operaties in het hoogste geweldspectrum, zonder dat altijd duidelijk was welke Nederlandse belangen of welke humanitaire idealen met een dergelijk, sterk op de Amerikaanse veiligheidspolitiek georiënteerd militair activisme gediend waren (Hellema 2008, 295). Anderzijds luidden internationale en nationale processen het einde van het 'trouwe bondgenootschap' in. Naast de gerichtheid op de VS kwam in Nederland een Europese veiligheidskoers op. Een internationale gebeurtenis die hieraan bijdroeg was de

Frans-Britse overeenkomst van St. Malo in december 1998, waarna het proces tot een eigen Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) op gang kwam.

Tegelijkertijd begonnen de binnenlandse verhoudingen langzaam te verschuiven. Hoewel de Nederlandse bevolking geen uitgesproken mening had over de vraag of Nederland zijn veiligheidsbeleid in NAVO- of EU-kader onderbracht, verschoof in het Nederlandse parlement langzaam de voorkeur naar een veiligheidskoers die onafhankelijker was van de VS en zich tevens op een Europees veiligheidsbeleid richtte. Deze voorkeur uitte zich in een pragmatische houding van de Nederlandse overheid, waarbij zowel de band met de VS in stand werd gehouden als het proces van het EVDB werd ondersteund (Teunissen 2002). Zoals uit de behandeling van het multilaterale element in het huidige veiligheidsbeleid zal blijken, zet het huidige kabinet dit tweesporenbeleid voort (Homan 2008).

4 VEILIGHEID IN EEN VERANDERENDE WERELD

Aan de basis van elk veiligheidsbeleid ligt een strategische analyse van de belangrijkste bedreigingen van 's lands veiligheid ten grondslag. Veranderingen –of nauwkeuriger gezegd, de perceptie van verandering– in de voornaamste bedreigingen leiden direct of indirect tot een beleidsaanpassing. Om het Nederlandse veiligheidsbeleid te begrijpen, en te doorgronden waarom de overheid juist dit beleid heeft geformuleerd, is inzicht in de hedendaagse bedreigingen essentieel.

Traditioneel waren het vooral andere staten die de nationale veiligheid bedreigden. Machtsverschuivingen tussen staten leidden tot verandering in de dreiging en al dan niet tot aanpassing van het veiligheidsbeleid. Hoewel verschuivingen in de internationale machtsverhoudingen nog steeds van groot belang zijn, is de bedreiging van de nationale veiligheid sinds de Koude Oorlog op twee wezenlijke punten gewijzigd (Brown 2007).

Ten eerste vormen andere staten niet langer de belangrijkste dreiging door de opkomst van niet-statelijke actoren. Niet-statelijke actoren waren in het verleden niet afwezig, maar hun belang is de afgelopen decennia zo sterk toegenomen dat de belangrijkste bedreigingen in de veiligheidsstrategieën van de Verenigde Staten, de EU en de NAVO toe worden geschreven aan niet-statelijke actoren (De Haas en Van Berkum 2007, bijlage 2). Dat niet-statelijke actoren een groeiende dreiging vormen voor nationale veiligheid hangt nauw samen met de tweede wijziging in de veiligheidsomgeving. De afgelopen decennia zijn het binnenlandse en het buitenlandse domein tot een voorheen ongekende mate verweven geraakt.

Juist omdat binnenlandse gebeurtenissen en actoren grote invloed kunnen hebben in andere landen, vormen sommige niet-statelijke actoren uit het ene land een grote bedreiging voor andere landen. De oplossing, zo menen velen, ligt dan ook in het indammen van bedreigende niet-statelijke actoren door andere staten actief bij te staan in hun binnenlands beleid. Het is veelzeggend dat de regeringsverklaring van Balkenende IV stelde: “Het werken aan politieke stabiliteit en wederopbouw daar [in Afghanistan], draagt ten slotte ook bij aan onze veiligheid hier.” (AIV 2007, 9).

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de voornaamste bedreigingen van de nationale veiligheid van Nederland. Aan deze paragraaf liggen zowel analyses van de huidige veiligheidssituatie als trendanalyses en toekomstscenario's ten grondslag. De paragraaf begint met bedreigingen van nationale veiligheid door andere nationale staten, en behandelt vervolgens de gevolgen van respectievelijk de opkomst van niet-statelijke actoren en de toenemende verwevenheid van binnenland en buitenland voor de Nederlandse veiligheid.

4.1 Interstatelijke dreigingen

Voor de bedreiging van de nationale veiligheid door andere staten zijn twee zaken van belang, ten eerste de dreiging van individuele staten en ten tweede de dreiging die uitgaat van de mondiale verhouding tussen staten. Deze mondiale verhouding – het systeemniveau – is van belang, omdat zij van significante invloed is op de mondiale stabiliteit, en dientengevolge op de veiligheidssituatie van individuele landen, zowel klein als groot.

Hoe dreigend en potentieel desastreus het bipolaire systeem van de Koude Oorlog ook was, voor Nederland en West-Europa impliceerde het, zeker achteraf, op het gebied van veiligheid een stabiele en overzichtelijke situatie. Nu, bijna twintig jaar later, is de situatie instabieler en minder overzichtelijk. De korte periode van Amerikaanse hegemonie die op de ineenstorting van de Sovjet-Unie volgde, is voorbij. De economische, politieke en militaire macht is in toenemende mate over meerdere staten verdeeld, en de verwachting is dat dit proces de komende jaren alleen maar sterker zal worden. De vraag of dit leidt tot een bipolair (Ferguson 2008), tripolair (Khanna 2008), multipolair (Cohen-Tanugi 2008) of non-polair (Haass 2007) systeem is daarbij van weinig belang. Waar het om gaat is dat de tijdperken van twee elkaar in evenwicht houdende grootmachten en, hierop volgend, de Pax Americana voorbij zijn. Een wereld waarin meer dan twee landen een doorslaggevende invloed hebben leidt onherroepelijk tot meer instabiliteit en vergroot de waarschijnlijkheid van open interstatelijke conflicten (National Intelligence Council 2008).

Dat de wereld niet langer een unipolaire orde kent, komt niet zozeer doordat de militaire, economische en politieke kracht van de Verenigde Staten is afgenomen, als wel door de opkomst van andere landen. In het afgelopen decennium hebben landen als China, India, Rusland en Brazilië een spectaculaire ontwikkeling doorgemaakt die zich hoe langer hoe meer in militaire en politieke macht vertaalt.

Van invloed op de mondiale instabiliteit is het feit dat de machtscentra van de wereld, met uitzondering van de Europese Unie, gevormd worden door grote, continentale staten met een groot geopolitiek potentieel (bevolking, territoir, economische macht, grondstoffen). Bovendien – en opnieuw met uitzondering van de EU – betreft het hier staten met een sterke nationale identiteit. Dit leidt volgens sommigen tot een terugkeer van nationalisme in het internationale systeem en een comeback van negentiende-eeuwse *Realpolitik* (Cohen-Tanugi 2008). Hoewel deze conclusie vooralsnog overtrokken lijkt, zijn machtscentra als China, India en Rusland ontegenzeggelijk centralistische staten waar de politiek het primaat heeft over economische en culturele ontwikkelingen (staatskapitalisme).

Het gevolg hiervan is dat een andere stijl van buitenlands en veiligheidsbeleid zijn intrede doet op het wereldtoneel. De stijl van westerse landen die de afgelopen decennia overheersend was, zal daardoor veranderen. Wellicht leidt dit ertoe dat, vaker dan in het nabije verleden, eerder van confrontatie dan van coöperatie tussen landen sprake zal zijn (Heisbourg 2009).

Het meest pregnant zijn de invloed van staatskapitalisme en confrontatiepolitiek in het veiligheidsbeleid te zien op het gebied van energie. Als gedisaggregeerde staten hebben de centrale overheden in de VS en de landen van de EU niet de volledige zeggenschap over energie-aangelegenheden. Hoewel marktpartijen en semi-onafhankelijke agentschappen een grote rol spelen, zijn de VS en de EU altijd de strategische waarde van energie zijn blijven inzien. Desalniettemin staat hun beleid in geen verhouding tot de manier waarop landen als Rusland en China energievoorziening als respectievelijk instrument en doel van buitenlands beleid inzetten. Daar fossiele energiebronnen eindig zijn, zijn de gevolgen van dit beleid niet te overschatten. Ten eerste zal de kans op interstatelijk conflict toenemen, waardoor de Nederlandse veiligheidssituatie zal verslechteren. Ten tweede zal het Westen zijn buitenlands en veiligheidsbeleid moeten aanpassen aan de manier van handelen van landen als Rusland en China, wil het de nationale belangen van zijn bevolking veilig kunnen blijven stellen (AIV 2005; ministerie van BZK 2007).

Een andere voorname dreiging in de interstatelijke verhoudingen vormen de massavernietigingswapens (MVW's), waartoe ook de nucleaire wapens behoren. Ondanks pogingen om het tegenovergestelde te bereiken – een voorbeeld is het zogenoemde *Proliferation Security Initiative* dat verderop aandacht krijgt – neemt de proliferatie van MVW's toe. Het hiermee samenhangende veiligheidsrisico is gigantisch, temeer daar het van sommige staten die nu of in de nabije toekomst toegang hebben tot MVW's niet duidelijk is op welke wijze en met welke doelen zij met deze wapens om zullen gaan (Iran, Noord-Korea, Pakistan).

Een laatste interstatelijke bedreiging van de Nederlandse veiligheid ligt, paradoxaal, niet in de kracht van andere staten, maar in hun zwakte. Falende of fragiele staten zijn landen waar de nationale overheid nauwelijks of niet in staat is haar verplichtingen naar haar burgers na te komen. Juist omdat het hier voor andere staten aan een betrouwbare *counterpart* ontbreekt, en niet-statelijke actoren vrijer kunnen opereren, vormen deze landen een bedreiging voor de veiligheid voor andere landen.

4.2 Toenemende verwevenheden

De grenzen tussen binnenland en buitenland en, daardoor, tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid, vervagen steeds meer. Belangrijkste oorzaak hiervoor is de toegenomen mobiliteit van personen, goederen en informatie als gevolg van technologische ontwikkelingen en opener grenzen.

Het buitenlands beleid van een land heeft dientengevolge steeds sterkere binnenlandse gevolgen. Een voorbeeld vormen internationaal opererende moslims die in de Nederlandse staat vanwege het buitenlands beleid een doelwit van een aanslag zagen (De Wijk en Toxopeus 2005). Omgekeerd hebben binnenlandse maatregelen steeds vaker repercussies in het buitenland. Een voorbeeld hiervan vormt het uitbrengen van de film *Fitna* door Kamerlid Wilders. De derde wijze waarop de toenemende verwevenheid tussen het binnenlandse en buitenlandse domein zichtbaar wordt ligt in het groeiende aantal transnationale of transsoevereine bedreigingen. Dit zijn veiligheidsrisico's die inherent grensoverschrijdend zijn en zich daardoor aan het gezag van een individuele nationale staat onttrekken. Deze transnationale dreigingen vormen een uiterst lastig dilemma voor politici, omdat het beleid dat open, democratische samenlevingen en open markten mogelijk maakt, tegelijkertijd de deur opent voor transnationale problemen die de staat nauwelijks, en zeker niet alleen kan oplossen. Sterker nog, transnationale veiligheidsbedreigingen ondermijnen vaak direct het gezag en daarmee de legitimiteit van de nationale staat (Boutantonis, Ifantis & Tsakonis 2008).

Het gevolg van de verwevenheden is bovendien dat de bron van de huidige bedreiging van nationale veiligheid minder goed te lokaliseren is dan in het verleden. Dit maakt het moeilijker voor een staat zich tegen deze dreiging teweer te stellen. De eerste Europese veiligheidsstrategie verwoordt dit glashelder:

“Grootschalige agressie tegen een lidstaat is nu onwaarschijnlijk. Daarentegen heeft Europa te maken met nieuwe, meer uiteenlopende, minder zichtbare en minder voorspelbare dreigingen. (...) De nieuwe bedreigingen zijn dynamisch. ... Anders dan de omvangrijke, zichtbare bedreiging tijdens de Koude Oorlog is geen enkele nieuwe bedreiging louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt. (...) ons traditionele concept van zelfverdediging – tot en met de Koude Oorlog – was gebaseerd op de dreiging van invasie. Met de nieuwe bedreigingen zal de eerste verdedigingslinie zich vaak buiten onze grenzen bevinden.” (Raad van de Europese Unie 2003, 5-9).

4.3 Niet-statelijke actoren

Mede doordat binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden nauwer met elkaar zijn verknoot dan voorheen, hebben niet-statelijke actoren uit het ene land zich tot een bedreiging voor de nationale veiligheid van een ander land kunnen ontwikkelen. De invloed

van niet-statelijke actoren op externe veiligheid is geen nieuw fenomeen, zoals de invloed van de VOC of het Rode Kruis laat zien. Het is echter wel een sterk groeiend fenomeen (Cohen & Figueroa Küpçü 2005).

Niet-statelijke actoren zijn er in soorten en maten; wat hen bindt is in wezen een negatieve kwalificatie, namelijk het feit dat zij geen staatssoevereiniteit bezitten noch kunnen bogen op het territorium en de legitimiteit die staten wel bezitten. Aan de ene kant van het beleidsproces neemt de invloed van niet-statelijke actoren als ngo's en de wapenindustrie op de richting en uitvoering van het veiligheidsbeleid toe (Dimbinski 2009). Een illustratie van deze these vormt de status van een Brusselse ngo als de International Crisis Group of het belang van de samenwerking tussen ministeries en Nederlandse ngo's in de Schokland-akkoorden. Aan de andere kant van het proces neemt de invloed van niet-statelijke actoren toe, omdat zij als een steeds groter veiligheidsrisico worden gepercipieerd, waarop het beleidsproces een antwoord dient te formuleren.

Dat dit risico groeit valt te verklaren uit de ontwikkeling waarin veel nationale staten in meer of mindere maten hun geweldsmonopolie (interne soevereiniteit) *de facto* zijn kwijtgeraakt. Geweld is als het ware 'geprivatiseerd' en 'geïndividualiseerd' (AIV 2005). Door de eerdergenoemde vervaging van de grens tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid gaat van gewelddadige niet-statelijke actoren een transnationale en potentieel destructieve kracht uit. Hoewel zij niet-statelijk van karakter zijn, zijn veel van deze actoren namelijk wel degelijk op unieke staatsbezittingen of -eigenschappen als territorium en legitimiteit uit.

Vanuit een zeer smalle machtsbasis kunnen deze actoren enorme schade aan burgers van en in andere nationale staten berokkenen. Juist omdat deze niet-statelijke actoren niet vanuit het eigen grondgebied opereren, noch onder het staatsgezag van een andere staat vallen, is het voor nationale staten zeer complex om de dreiging die van deze actoren uitgaat tegen te gaan. De disproportioneel kostbare en niet altijd even succesvolle pogingen van de internationale gemeenschap om niet-statelijke actoren als de Somalische piraten of de Taliban aan te pakken, spreekt wat dat betreft boekdelen.

4.4 Privatisering

Naast niet-statelijke actoren die op geen enkele wijze onder het staatsgezag vallen, is er in het veiligheidsbeleid in toenemende mate sprake van een groep actoren die weliswaar privaat van karakter zijn, maar tegelijkertijd een publieke, statelijke functie vervullen. Deze actoren zijn de privaat-militaire ondernemingen (*private military companies* of PMC's). PMC's zijn ondernemingen die militaire en inlichtingendiensten aanbieden, variërend van deelname aan

gevechtshandelingen tot het faciliteren van gevechtshandelingen door bewaking, transport of catering, en van consultancy en training tot het leveren van militair materiaal (Jose 2006).

Het inhuren van PMC's heeft sinds het einde van de Koude Oorlog wereldwijd een hoge vlucht genomen. Hiervoor is een aantal redenen aan te dragen. Ten eerste nam het aanbod sterk toe na de wereldwijde militaire bezuinigingsoperaties begin jaren negentig. Tegelijkertijd groeide de vraag naar PMC's, zowel van private partijen als van landen. Ten slotte zorgde de technologische militaire revolutie ervoor dat er zulke geavanceerde defensiemiddelen en -methoden nodig waren dat privatisering de enige uitweg leek om deze daadwerkelijk te verkrijgen (Singer 2005).

De mogelijkheid van uitbesteding confronteert vormgevers van het veiligheidsbeleid met het volgende dilemma. Enerzijds biedt de overdracht van defensietaken aan de markt dezelfde voordelen als de verzelfstandiging van publieke diensten op andere beleidsterreinen. Privatiseren van defensieonderdelen zou de kosten drukken en de uitvoering van het veiligheidsbeleid efficiënter, effectiever en innovatiever maken. Bovendien zijn PMC's vaak beter toegerust dan de krijgsmacht om nieuwe, non-territoriale dreigingen met hun vaak kleinschalige, diffuse oorsprong, het hoofd te bieden (Østerud 2007).

Anderzijds kent privatisering van het defensiebeleid nadelen. Praktisch gezien verliest de staat door uitbesteding op de lange termijn militaire kennis en competentie. Een principiële punt ligt in de overweging dat defensie vanuit het staatsmonopolie op geweld van oudsher tot het domein van de staat behoorde. Zeker na de invoering van de dienstplicht vormde het veiligheidsbeleid een onmisbare schakel in de eenheid van volk, staat en territorium; defensie was een van de pijlers onder de nationale staat, zijn soevereiniteit en zijn identiteit. Privatisering van defensieonderdelen ondermijnt, dientengevolge, het staatsmonopolie op geweld, en daarmee de kern van de weberiaanse notie van de staat (Østerud 2007).

“If the military muscle of the state is shared or fragmented, or at least too widely dispersed, then the means to compel respect for and obedience to constitutionally sanctioned rules and prevailing social norms is likewise diminished (if not negated). Without the means to enforce or compel legitimacy the capacity for the state to be sovereign must therefore become an open question.” (Jose 2006, 16)

4.5 Nieuwe dreigingen: van complex emergencies naar comprehensive response

Tijdens de Koude Oorlog was zowel de belangrijkste dreiging als het antwoord van vrijwel elke westerse overheid eendimensionaal: militair en met name gericht op territorium. Inmiddels zijn zowel dreiging als de statelijke respons multidimensionaal. Op het eerste gezicht lijken

mondiale veiligheidsanalyses uit te wijzen dat de wereld van multidimensionale dreigingen er sinds de Koude Oorlog veiliger op is geworden. Er zijn minder gewapende conflicten en er vallen zowel minder militaire doden als minder burgerslachtoffers (Human Security Report 2005). Of dit betekent dat de nationale veiligheid van Nederland nu en in de nabije toekomst aan steeds minder risico's blootstaat is echter maar de vraag. Het is namelijk zo dat de hierboven geschetste trends niet op zichzelf staan, maar in elkaar grijpen.

Door de vervaging van de grens tussen binnen- en buitenland, en door de opkomst van niet-statelijke actoren, is het inmiddels gebruikelijk om veel risico's voor nationale veiligheid aan te duiden als *complex emergencies*. Deze complexe dreigingen zijn niet langer te neutraliseren met een eendimensionale benadering; zij vragen, opnieuw in jargon, om een *comprehensive approach*. De vervaging die aan de basis ligt van huidige bedreigingen wordt, met andere woorden, weerspiegeld in de reactie van staten op deze bedreigingen.

Hedendaags veiligheidsbeleid bestaat daarom uit een mix van militaire en non-militaire middelen, uit een combinatie van *hard* en *soft power*, uit samenwerking tussen binnenlandse (politie) en buitenlandse actoren (defensie, ontwikkelingssamenwerking en diplomaten), uit een koppeling van preventief en reactief optreden en uit een schakeling van statelijke en niet-statelijke actoren (Østerud & Matlary 2007).

Uit bovenstaande mag bovendien duidelijk zijn dat geen enkel land ter wereld in staat is autonoom de bedreigingen van zijn nationale veiligheid aan te pakken. Per definitie zal de *comprehensive response* daarom een element van samenwerking bevatten, met welke actor en in welke vorm ook (Simmons & De Jonge Oudraat 2001). Opnieuw is een overeenkomst te constateren tussen veiligheidsdreiging en de reactie op deze dreiging, juist omdat de bron gelijk is. Globalisering en de verwevenheid tussen binnen- en buitenland hebben ervoor gezorgd dat transnationale processen en actoren zich tot nationale veiligheidsproblemen konden ontwikkelen. Diezelfde globalisering en diezelfde verwevenheid maken echter tegelijkertijd een adequate respons op deze veiligheidsproblemen mogelijk. Globalisering en verwevenheid zijn, met andere woorden, een 'double-edged sword' (Khanna 2008, xxiii) dat zowel conflict als harmonie, zowel concurrentie als samenwerking met zich meebrengt (Cohen-Tanugi 2008).

Voor een klein en open land als Nederland geldt in hoge mate dat het veiligheidsbeleid op multilaterale leest geschoeid dient te zijn. De overheveling van veiligheidstaken aan multilaterale structuren – en de denationalisatie van het veiligheidsbeleid die hieruit volgt – maakt dat Nederland sterk afhankelijk is van andere landen voor zijn nationale veiligheid. Voordat geanalyseerd kan worden hoe Nederland het evenwicht bewaart tussen nationale

autonomie en multilaterale oplossingen, wordt in de volgende hoofdstuk eerst het Nederlandse veiligheidsbeleid zelf ontleed.

5 HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID ONTLEED

De verwevenheden die de huidige, mondiale dreigingen van de nationale veiligheid hebben voortgebracht, vormen tegelijkertijd deel van de oplossing. Nederland gebruikt de verwevenheden actief om een integraal antwoord op deze dreigingen te formuleren.

Domeinen en actoren die voorheen niet of nauwelijks met elkaar verbonden waren, vormen in toenemende mate een geïntegreerd beleid. In de Nederlandse respons zijn vier vormen van verwevenheid en integratie te onderscheiden:

1. Integratie van het binnenlandse en buitenlandse beleid in één benadering;
2. Integratie van het beleid van verschillende ministeries in één benadering;
3. Integratie van de activiteiten van niet-statelijke en publieke actoren in één benadering;
4. Integratie van het nationale en multilaterale beleid in één benadering.

Deze vier verwevenheden staan in deze paragraaf centraal. Na een korte beschrijving van de grove lijnen van het Nederlandse veiligheidsbeleid aan de hand van de Nederlandse Defensie Doctrine volgt een analyse waarop interne en externe veiligheid in het Nederlandse beleid op elkaar aansluiten. Hieraan ligt de Strategie Nationale Veiligheid ten grondslag. Vervolgens staat het interdepartementale beleid centraal in de bespreking van het Nederlandse 3-D of *comprehensive approach* beleid. De aandacht voor niet-statelijke actoren in het Nederlandse veiligheidsbeleid richt zich, hierna, met name op de rol van private militaire ondernemingen. Ten slotte staat het Nederlandse beleid ten aanzien van het veiligheidsbeleid van NAVO en EU centraal.

In 2005 bracht het ministerie van Defensie de *Nederlandse Defensie Doctrine* (min. van Defensie 2005, hierna NDD) uit. De NDD beschrijft de achtergronden en algemene kerndoelen van het Nederlandse veiligheidsbeleid en analyseert welke bijdrage de Nederlandse krijgsmacht kan leveren. In de NDD is de verwevenheid van binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden een gegeven, zoals blijkt uit de toelichting op het risico van falende staten.

“De politieke instabiliteit en de slechte economische en sociale omstandigheden in grote delen van de wereld hebben ook repercussies voor Europa en dus voor Nederland. Te denken is aan migratiestromen en georganiseerde misdaad en aan drugs- en mensenhandel waarvan de opbrengsten ook worden gebruikt voor de financiering van terroristische netwerken en hun activiteiten. (...) Er is in algemene zin sprake van een toenemende samenhang tussen interne en externe veiligheid. De bevordering van de stabiliteit of de bestrijding van het internationale terrorisme door Nederlandse militairen elders in de wereld kan steeds minder los worden gezien van de veiligheid van Nederlandse en andere Europese burgers in hun eigen leefomgeving. Onze actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen in landen buiten Europa en bij het wel en wee van de mensen daar beïnvloedt ook onze eigen veiligheid zowel in positieve als in negatieve zin. Die actieve betrokkenheid kan immers ook tot gevolg hebben dat de dreiging (kleinschalig, mogelijk terroristisch) op het nationale grondgebied toeneemt” (Ministerie Van Defensie 2005, 30).

Hoe Nederland op deze dreigingen reageert, hangt volgens de *NDD* af van zowel het nationale gedachtegoed als van nationale belangen in enge en brede zin. Het fundament van het Nederlandse gedachtegoed is vastgelegd in de grondwet die door de regering en de Staten-Generaal wordt gebruikt als ijkpunt voor onder andere het buitenlandse en veiligheidsbeleid. Het enge nationale belang verschilt weinig van dat van andere landen en kan worden omschreven als 'het verzekeren van (vitale) belangen met behoud van eigen normen en waarden', of specifiek, als 'het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat'. Daarnaast is er volgens de *NDD* een nationaal belang in brede zin dat wordt gediend door "het streven naar een goed geordende internationale samenleving, waarin mensenrechten worden gerespecteerd en de internationale rechtsorde wordt gehandhaafd en bevorderd [en in het tonen van] een grote betrokkenheid bij humanitair leed." (Ministerie van Defensie 2005, 35-36).

Om zowel het enge als het brede nationale belang te dienen is het volgens de *NDD* van belang dat "de verschillende beleidsinstrumenten waarover Nederland beschikt – diplomatieke, economische, financiële, humanitaire en militaire – op een samenhangende manier toe te passen. Buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en defensie liggen steeds meer in het verlengde van elkaar."

Naast de thematische of interdepartementale samenwerking is de samenwerking met andere staten van belang, omdat Nederland zijn nationale belangen in veel gevallen niet anders kan dienen dan in multilateraal kader:

"Meer dan voorheen is de Nederlandse krijgsmacht internationaal ingebed. De bi- en multinationale militaire samenwerking met bondgenoten en partners is de afgelopen jaren verder versterkt. De NAVO en de EU vormen de belangrijkste institutionele kaders voor militaire samenwerking." (Ministerie van Defensie, 36-37).

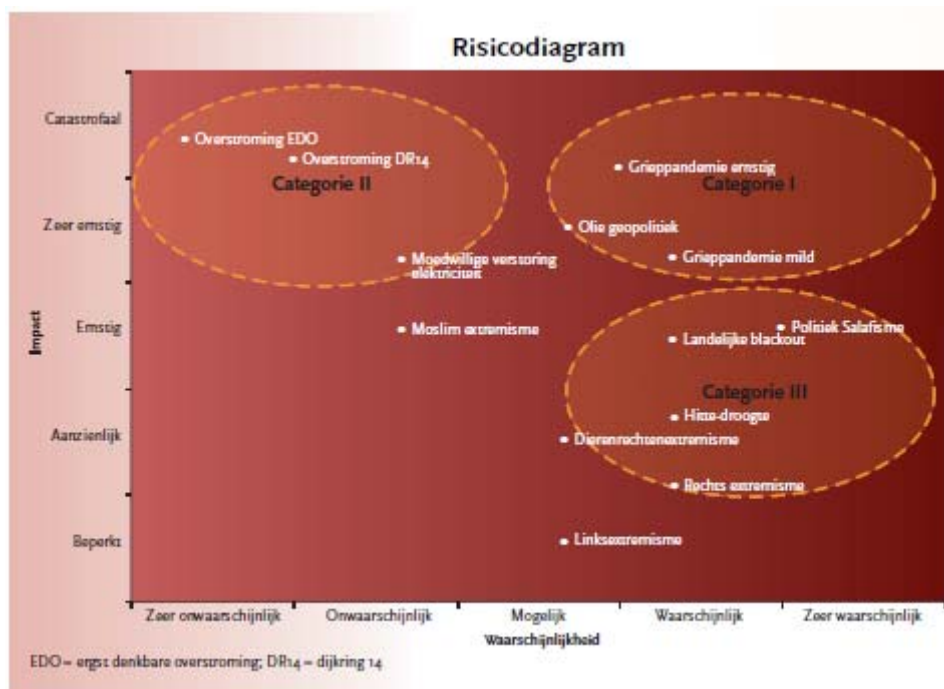
5.1 Integratie van het binnenlandse en buitenlandse domein

Met de *Strategie Nationale Veiligheid* (Ministerie van BZK 2007) had de rijksoverheid twee doelen voor ogen. Ten eerste wilde zij de belangrijkste binnen- en buitenlandse bedreigingen van de Nederlandse veiligheid in kaart brengen, en ten tweede beoogde ze een integrale en goed geïnstitutionaliseerde infrastructuur aan te leggen om op deze bedreigingen te kunnen reageren.

Hoewel de *Strategie* zich tevens op het binnenlandse domein en op *safety* richt, is het document voor deze casus van belang, omdat zij glashelder de verwevenheid van binnenlandse en buitenlandse dreigingen en de verweven respons illustreert. Zo stelt de *Strategie*: "Voortgaande mondialisering heeft immers tot gevolg dat ontwikkelingen die zich

ver buiten onze landsgrenzen voordoen, direct of indirect onze veiligheid kunnen raken” (Ministerie van BZK 2007, 24).

Figuur 5.1 Risicodiagram



Specifieker nog illustreert de nationale risicobeoordeling van 2007 – een direct vervolg op de *Strategie* – hoe de toegenomen verwevenheden en de opkomst van niet-statelijke actoren het veiligheidsbeleid heeft doen veranderen. De risico's van polarisatie en radicalisering in Nederland worden deels in het buitenland aangewakkerd:

“... mede door de media en toegenomen technologische mogelijkheden kunnen buitenlandse gebeurtenissen en oproepen in Nederland snel gehoor krijgen en effect sorteren. Daarnaast is van belang dat de solidariteit binnen de moslimgemeenschap grensoverschrijdend en wereldwijd is. Ditzelfde geldt in mindere mate voor rechts- en links-extremisten en voor dierenrechtenactivisten.” (Ministerie van BZK 2008, 33).

Uit de nationale risicobeoordeling van 2007 blijkt vervolgens dat juist veiligheidsbedreigingen met een oorsprong buiten Nederland in de hoogste risicocategorie vallen (figuur 5.1). Dat Nederland dergelijke risico's alleen in samenwerking met andere landen kan afwenden, volgt uit de *Strategie*:

“Omdat veel bedreigingen van de nationale veiligheid geen oorsprong op ons grondgebied hebben maar daar wel hun gevolgen kunnen hebben, is een uitsluitend nationale aanpak niet voldoende. Landen zijn van elkaar afhankelijk als ze hun weerstand willen vergroten. Internationale samenwerking, zowel op bilateraal als multilateraal niveau, is onmisbaar voor versterking van de nationale veiligheid. Het kabinet gaat veiligheidsthema's agenderen die een internationale aanpak vragen, werkt waar relevant in internationaal verband aan de totstandkoming van de noodzakelijk geachte capaciteiten om dreigingen het hoofd te bieden en benut Europese programma's. Het kabinet streeft naar een intensivering van de

betrekkingen met die landen die vergelijkbare werkwijzen hanteren om de nationale veiligheid te waarborgen.” (Ministerie van BZK 2007, 5).

5.2 Naar een interdepartementaal veiligheidsbeleid

Nationale veiligheid, zo werd hierboven duidelijk, beperkt zich niet langer tot één beleidsterrein. Als gevolg hiervan groeit het aantal ministeries met invloed op het overkoepelende veiligheidsbeleid van Nederland. Van oudsher is het veiligheidsbeleid een gedeelde competentie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat van Defensie. Daarbij ligt de leiding en strategische besluitvorming bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl Defensie over de operationalisering en implementatie van de besluiten gaat. Onder andere door de *Strategie Nationale Veiligheid* zijn inmiddels andere ministeries bij de externe nationale veiligheid betrokken.

Het meest in het oog springend is de interdepartementale benadering in conflict- of post-conflictgebieden waar in eerste instantie ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, en daarnaast ministeries als Justitie, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samenwerken. Inmiddels formuleren en implementeren verschillende landen dit nieuwe beleid, waarbij landen als Canada, het Verenigd Koninkrijk en Nederland het verst gevorderd zijn. De verschillende etiketten die op dit beleid worden geplakt zijn 3-D-benadering (*Defence, Diplomacy, Development*), *whole-of-government approach*, en *comprehensive approach*. In dit document zal de term *comprehensive approach* worden gebruikt.

De *comprehensive approach* gaat uit van de gedachte dat de relevante ministeries een integraal veiligheids- en ontwikkelingsbeleid ontwikkelen en implementeren. De praktijk laat zien dat dit geïntegreerde beleid vaak een illusie is. Soms lopen veiligheids- en ontwikkelingsdoelstellingen namelijk parallel, regelmatig is dit echter niet het geval. Vooralsnog ontbreekt het aan een overkoepelend overheidsbeleid dat prioriteiten aangeeft in het scala aan nationale en internationale belangen en de uiteenlopende uitgangspunten van de verschillende ministeries (Jansen 2008).

Doordat ministeries aan hun autonomie en eigen domeinbeheer blijven vasthouden, is gezamenlijke actie alleen mogelijk als doelen van individuele ministeries niet in gevaar komen. Ondanks de voornemens en verwachtingen ligt hier de beperking van de samenwerking: wederzijdse toenadering is niet het resultaat van een gezamenlijk uitgestippeld beleid, maar eerder de uitkomst van overlappend mandaat van de verschillende ministeries. De gelijke status die ministeries in de huidige overlegstructuren bezitten, gecombineerd met hun geringe bereidheid compromissen te sluiten over eigen doelen en

institutionele belangen, leidt ertoe dat er nauwelijks strategische keuzes gemaakt worden (Mans 2007; Gemengde Commissie 'Geïntegreerd buitenlands beleid' 2005, 11).

Desalniettemin is er de afgelopen jaren op institutioneel terrein, en met name in concrete situaties significante progressie geboekt. De ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie ontmoeten elkaar frequent, incidenteel met de minister-president en de vice-premiers. Sinds enige tijd wordt de minister van Defensie bovendien bijgestaan door een hoge, gedetacheerde ambtenaar van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Ontwikkelingssamenwerking door een ambtenaar van Defensie (Mans 2007).

Institutioneel werken de ambtenaren van de verschillende ministeries sinds enige jaren samen in drie stuurgroepen, te weten de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW), de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) en de Stuurgroep Politie/Rule of Law. Doel van de stuurgroepen is informatie-uitwisseling, beleidsafstemming en coördinatie van gezamenlijke activiteiten (AIV 2009). In 2008 is de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw die bestond uit de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken uitgebreid met de ministeries van Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK 2008-2009, 31 924, 1-3, 41). Als *primus inter pares* heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken hierin een coördinerende rol (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2005, 32).

Landen als de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk hebben hier overigens voor een andere oplossing gekozen door een staande interdepartementale organisatie op te richten of door één coördinerende minister speciale bevoegdheden te geven. Ter nuancering dient hieraan toegevoegd te worden dat de kwaliteit van de samenwerking uiteindelijk meer afhangt van persoonlijke contacten en politieke sturing dan van de interdepartementale structuren (AIV 2009).

Mede door deze institutionele verbanden weten de Nederlandse ministeries elkaar beter te vinden in specifieke situaties. Het besef dat de mate aan structurele stabiliteit die in Afghanistan nodig is voor de Nederlands nationale veiligheid niet anders bereikt kan worden dan door wederopbouw en ontwikkeling, heeft ertoe geleid dat het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking parallel aan de militaire missie ontwikkelingsprojecten financiert en uitvoert. Tegelijkertijd worden ambtenaren van het ministerie van Defensie aan ontwikkelingsprojecten in Afrika toegevoegd vanuit de gedachte dat enige mate van *human security* een voorwaarde is voor verdere ontwikkeling.

Het meest in het oog springt op dit moment de samenwerking in Afghanistan. Over de vraag of de Nederlandse *comprehensive approach* daar een succes is of niet verschillen de meningen. Sommigen menen dat Nederland de samenwerking in het veld, gegeven de omstandigheden, voortvarend heeft aangepakt (Anten 2009). Anderen zijn sceptischer en wijzen op verschillen in bedrijfscultuur, onderling wantrouwen en communicatieproblemen (Rietjens 2008). De voorlopige conclusie lijkt hier te zijn dat de kennismaking tussen de ministeries in de dagelijkse veiligheidspraktijk grote verschillen in doelen, denken en aanpak heeft onthuld. Dezelfde kennismakingsperiode heeft er echter voor gezorgd dat er bruggen over deze verschillen heen zijn geslagen. In zijn recente rapport over de *comprehensive approach* constateert de AIV dan ook dat “het snuffelen aan elkaar en het voeren van discussies broodnodig is om de twee culturen bij elkaar te brengen [waardoor] de samenwerking allengs is verbeterd en in het inzetgebied goed verloopt.” (AIV 2009, 45).

5.3 De rol van niet-statelijke actoren in het veiligheidsbeleid

Voor de bescherming van de nationale veiligheid vergroot Nederland niet alleen de samenwerking tussen verschillende ministeries, maar intensiveert het tevens de samenwerking met private partijen. Naast een aantal nationale en internationale non-gouvernementele organisaties springt hier met name de rol van private militaire ondernemingen (PMC's) in het oog.

Internationaal neemt de rol van PMC's in veiligheidsaangelegenheden toe, vooral in ondersteunende taken, maar ook dichterbij de frontlinie. Zo was in 2008 de verhouding tussen internationale militairen en ingehuurde veiligheidsbeambten in Irak 1:1. Hoewel Nederland geen uitzondering is op deze trend, is de politieke bereidheid tot het inhuren van PMC's relatief gering. De inzet van PMC's heeft daardoor niet zo'n hoge vlucht genomen als in sommige andere landen (Gielink et al. 2007). Desalniettemin ligt het aantal PMC's dat Nederland inhuurt verbazingwekkend veel hoger dan vaak wordt aangenomen (AIV 2007). Ter illustratie: in Uruzgan huurt Nederland voor elke drie Nederlandse militairen één private persoon in (Van Leeuwe 2008).

De redenen voor de inzet van PMC's verschilt weinig van die in het buitenland. Het lost het gebrek aan manschappen op, het past in de algehele privatiseringstrend, het vergroot de flexibiliteit van de krijgsmacht, en het is op korte termijn goedkoper. Bovendien kan Nederland dankzij PMC's op een relatief hoog niveau zijn militaire en politieke ambities verwezenlijken. Of daarbij altijd sprake is van een bewuste keuze is echter de vraag. In sommige gevallen is er een politieke keuze voor een operatie gemaakt voordat geïnventariseerd is of Nederland voldoende materieel en personeel in huis heeft. Is dit laatste

niet het geval, dan bieden PMC's de makkelijkste uitweg om de politieke beslissing gestand te doen (Van Staden 2008).

Dit heeft echter een prijs. De twee belangrijkste nadelen van PMC's voor nationale veiligheid zijn de dubbele loyaliteit en de ondoorzichtige verantwoordelijkheid. Om met het eerste te beginnen: de loyaliteit van de krijgsmacht ligt per definitie bij het land en bij de verdediging van nationale belangen. Het voornaamste doel van PMC's is daarentegen winstmaximalisatie. Dit economische doel kan parallel lopen met de doelstellingen van de krijgsmacht, wanneer PMC's hun geld verdienen met het verdedigen van nationale belangen. Uiteindelijk ligt de loyaliteit van de PMC's hier echter niet. Juist op cruciale momenten in buitenlandse operaties bestaat de kans dat PMC's zich uit strategische of bedrijfseconomische redenen terugtrekken. Dat dit het landsbelang schaadt doet voor hen niet ter zake. Dit kan desastreuze gevolgen hebben, zowel voor de manschappen in dienst van de krijgsmacht als voor het resultaat van de operatie.

Sommigen menen dat Nederland in zijn buitenlandse en veiligheidsbeleid al te afhankelijk van PMC's is geworden. Zo zouden de Nederlandse militairen in Afghanistan zonder PMC's niet veilig kunnen functioneren en hun taken niet kunnen uitvoeren. Ten eerste door het relatief hoge percentage PMC's in het totale contingent, en ten tweede door de rol die PMC's in Afghanistan vervullen. Tot die rol behoort onder andere het onderhoud van vliegtuigen en voertuigen, het verschaffen van voedsel en benzine, en het beveiligen van een deel van de militaire bases (Van Staden 2008).

Volgens de regering is Nederland echter niet te afhankelijk van PMC's, hoewel zij tegelijkertijd toegeeft dat terugtrekken van PMC's negatieve gevolgen heeft voor het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, onder andere doordat de uitzendingsdruk zal toenemen (Van Leeuwe 2008). Velen vragen zich af of de regering de situatie niet te positief voorstelt. Immers, als PMC's zich terugtrekken uit een operatie als die in Uruzgan, dan zijn reguliere manschappen nodig om hun taken over te nemen. Dit kan alleen als het aantal uitgezonden militairen toeneemt. Het is zeer de vraag of hier politieke steun voor zal zijn. En zelfs als die er is, dan zal Defensie snel op zijn personele en logistieke grenzen stuiten (Van Staden 2008).

Het tweede probleem ligt in de verantwoordelijkheid voor de activiteiten van PMC's. Gecontracteerde PMC's treden namens Nederland op in conflictgebieden. Zij zijn in die zin een belangrijk instrument en zichtbaar uithangbord van het Nederlandse buitenlandse en veiligheidsbeleid. Hoewel dit juridisch niet altijd correct is, wordt Nederland daarom aangesproken op de daden van PMC's. Dit *accountability gap* kan een belangrijk obstakel zijn in een efficiënt, coherent en effectief nationaal veiligheidsbeleid. Om dit probleem op te

lossen is voorgesteld PMC's onder ministeriële verantwoordelijkheid te laten vallen, of een overkoepelende, onafhankelijke Defensieautoriteit, vergelijkbaar met NMA of AFM in te stellen (Dekkers 2008). Omdat deze oplossingen zelf veel haken en ogen hebben, is dit probleem nog niet opgelost.

5.4 Internationale samenwerking voor nationale veiligheid

Met uitzondering van een aantal geïsoleerde staten werken landen op veiligheidsterrein op enigerlei wijze samen. Hiervoor zijn twee redenen: beperking van de kosten door specialisatie en een krachtiger respons tegen de bedreigingen van nationale veiligheid. De samenwerking heeft echter een keerzijde: de invloed en het handelingsvermogen van individuele landen verminderen. In hoofdstuk 6 over soevereiniteit en handelingsruimte zal verder op dit dilemma in de Nederlandse context worden ingegaan.

Interstatelijke samenwerking op veiligheidsgebied kan vele vormen aannemen. De samenwerking is in te delen naar terrein (materieel, manschappen, informatie), naar aantal partners (bilateraal, multilateraal), naar vorm (gelegenheidssamenwerking, structurele verdragsmatige samenwerking, verdrag voor wederzijdse bijstand, supranationale samenwerking). Al naar gelang het gebied, het aantal partners en de vorm van de samenwerking is er meer of minder sprake van overdracht van nationale beslissingsbevoegdheid op veiligheidsterrein.

De beschrijving van de multilaterale component in het Nederlandse veiligheidsbeleid valt in drie delen uiteen. In de volgende paragrafen ligt de focus op de twee voor de Nederlandse veiligheid belangrijkste organisaties: de NAVO en de EU. Daarna volgt een beschrijving van een bilaterale samenwerking met Duitsland en Australië, en van een specifieke *coalition of the willing*, het *Proliferation Security Initiative*.

Voor de behandeling van NAVO en EVDB geldt dat na een korte beschrijving van de visie en het functioneren van elke organisatie, drie vragen centraal staan: ten eerste welke rol beide organisaties in het Nederlandse veiligheidsbeleid spelen, ten tweede welke overwegingen van de Nederlandse overheid ten grondslag liggen aan de keuze om een aantal veiligheidsaspecten bij de NAVO en een aantal bij de EU onder te brengen, en, ten derde, welke verschuivingen de laatste jaren in de Nederlandse keuze en achterliggende overwegingen zijn opgetreden.

5.4.1 NAVO

Sinds haar oprichting in 1949 tot het einde van de Koude Oorlog was de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Door de NAVO kon Nederland schuilen onder de Amerikaanse atoomparaplu en achter een internationale troepenmacht op de Duitse laagvlakte. Hierdoor voelde Nederland zich optimaal beschermd tegen de Sovjet-Unie, de grootste dreiging in deze periode. Het belangrijkste fundament onder de multilaterale samenwerking was artikel 5 van het oprichtingsverdrag. Hierin kwamen de deelnemende landen overeen dat een gewapende aanval op één of meer verdragslanden beschouwd zou worden als een aanval op alle. Vond een dergelijke aanval plaats, dan zouden alle overige verdragslanden worden opgeroepen het aangevallen land bijstand te verlenen (NAVO 2009).

Met de teloorgang van haar belangrijkste dreiging verloor de NAVO na het einde van de Koude Oorlog haar *raison d'être*. Dat de NAVO bleef voortbestaan, en zelfs het kader voor het Nederlandse veiligheidsbeleid bleef, heeft twee redenen. De eerste reden is geopolitiek. Zoals hierboven is betoogd, leidde de val van de Muur niet tot minder dreiging, maar tot een diffuser en potentieel gevaarlijker situatie. De verdragspartners zagen in de NAVO een deel van het antwoord op de vraag hoe zij met deze nieuwe situatie om moesten gaan. De NAVO richtte zich met andere woorden in de loop van de jaren negentig op nieuwe dreigingen. De tweede, aanvullende reden is constructivistisch van aard. De Noord-Atlantische verdragspartners werden samengehouden door een gezamenlijke democratische identiteit en door de liberale waarden en normen die zij deelden (Schimmelfennig 2008, 201).

In de jaren negentig transformeerde de NAVO hierdoor van een organisatie voor collectieve defensie (bescherming bondgenootschappelijk territorium) naar een organisatie voor collectieve veiligheid (bescherming van bondgenootschappelijke burgers en belangen) (De Haas en Van Berkum 2007, 38-40). Deze transformatie kende twee dimensies. Extern breidde de NAVO zich uit in oostelijke richting, en zette het samenwerkings- en consultatiemechanismen op met organisaties als de EU en met omliggende landen en regio's. De interne transformatie behelsde een flexibilisering en diversificatie van de overleg- en samenwerkingsstructuren. De transformatie van de visie kreeg haar beslag in het *Alliance's Strategic Concept* (Brussel 1999).¹ In het *Concept* identificeerden de verdragspartners vijf kerntaken voor de NAVO in een verweven wereld:

1. Waarborgen van vrede en stabiliteit in de Euro-Atlantische regio
2. Handhaven trans-Atlantische band
3. Verdedigen van het bondgenootschappelijk grondgebied
4. Bijdragen aan conflictpreventie en crisisbeheersing
5. Bevorderen van de dialoog met andere landen in Euro-Atlantisch gebied

Naast de eerdergenoemde partnerschappen en samenwerkingsprogramma's kreeg dit strategisch document vooral gestalte in vredesoperaties buiten het NAVO-gebied. Voorbeelden zijn Afghanistan, Bosnië, Irak en Kosovo. Een belangrijk element hierbij was de oprichting van de NATO Response Force (NRF) tijdens de NAVO-top van Praag in 2002. De NRF is een multinationale, van tevoren samengestelde en getrainde brigade die de NAVO op zeer korte termijn overal ter wereld tot in het hoogste geweldsspectrum kan inzetten. De NRF bestaat uit militaire bijdragen vanuit lidstaten onder één commando.

Een snel inzetbare, multinationale eenheid heeft grote consequenties voor de rol van lidstaten. Het multinationale karakter van de eenheid houdt in dat lidstaten een deel van hun militaire logistieke en personele capaciteiten overdragen ter behartiging van een van hun centrale nationale veiligheidsdoelstellingen. Dat de multinationale eenheid snel inzetbaar moet zijn, betekent in de praktijk dat er voor een uitgebreid consensuszoekend besluitvormingsproces geen ruimte is. De Noord-Atlantische Raad neemt de beslissing tot inzetten van de NRF. En hoewel deze raad officieel bij consensus besluit, kunnen de marges voor lidstaten in de praktijk gering zijn. *De facto* dragen lidstaten daarom niet alleen manschappen en materieel over, maar ook een deel van de beslissingsbevoegdheden over deze manschappen, het materieel en het doel waarvoor ze worden ingezet (AIV 2007; Homan 2003, 76). In het hoofdstuk 5 zal dieper in worden gegaan op de manier waarmee Nederland met dit cruciale dilemma van effectiviteit versus handelingsruimte omgaat.

Nu, tien jaar later, is het zeer de vraag of de transformatie van de NAVO geslaagd is. De transformatie zal uiteindelijk vooral gestalte moeten krijgen *in* de lidstaten. En hier wringt de schoen. Ten eerste verschillen de opvattingen over de rol en de strategische positionering op cruciale dossiers zo sterk dat er in toenemende mate sprake is van wisselende coalities binnen de NAVO. Deze 'alliance à la carte' of 'multi-tier alliance' is fnuikend voor de toekomst voor de toekomst van het bondgenootschap (Noetzel en Schreer 2009). De spanning neemt toe tussen enerzijds de investering van de verschillende lidstaten in de collectieve veiligheid en anderzijds de bijdrage van de NAVO aan hun nationale veiligheid.

Een voorbeeld hiervan is het falen van vooral de Europese landen om aan hun militaire verplichtingen te voldoen (Van Dam 2006, 353). Een ander voorbeeld is de ISAF-missie in Afghanistan, waar troepen uit 42 landen (NAVO en niet-NAVO) onder NAVO-commando vallen. Door het gewicht dat de NAVO aan ISAF hecht, lijkt de inzet van de NAVO in Afghanistan de nieuwe *raison d'être* van de NAVO te zijn. Volgens velen is deze operatie daarom de lakmoesproef voor de toekomst van de NAVO (zie bijv. Eversteijn 2008). Is de NAVO succesvol in Afghanistan, dan heeft het bondgenootschap bewezen ver buiten het eigen grondgebied

resultaten te boeken en, diensgevolge, essentieel te zijn voor de veiligheid van de burgers uit de lidstaten. Slaagt de NAVO niet, dan is de toekomst van de NAVO ongewis.

Tabel 5.1 Landenbijdrage aan ISAF-missie op 13 maart 2009.

Troop Contributing Nations (TCN): The ISAF mission consists of the following 42 nations (the troop numbers are based on broad contribution and do not reflect the exact numbers on the ground at any one time).

	Albania	140		Finland	110		Lithuania	200		Spain	780
	Australia	1090		France	2780		Luxemburg	9		Sweden	265
	Austria	1		Georgia	1		Netherlands	1770		The former Yugoslav Republic of Macedonia*	170
	Azerbaijan	90		Germany	3640		New Zealand	150		Turkey	690
	Belgium	405		Greece	140		Norway	490		Ukraine	10
	Bosnia and Herzegovina	2		Hungary	370		Poland	1590		United Arab Emirates	25
	Bulgaria	470		Iceland	8		Portugal	30		United Kingdom	8300
	Canada	2830		Ireland	7		Romania	900		United States	29820
	Croatia	530		Italy	2350		Singapore	20			
	Czech Republic	580		Jordan	4		Slovakia	120			
	Denmark	700		Latvia	160		Slovenia	70			
	Estonia	140									
										Total (rounded)	61960

Bron: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf (31 maart 2009).

Gezien het gewicht dat aan de NAVO-missie in Afghanistan wordt gehecht, zowel voor de veiligheid van NAVO-burgers als voor het NAVO-prestige, is het merkwaardig dat de bijdrage van lidstaten aan de missie zo scheef verdeeld is (zie tabel 5.1). Bovenstaand overzicht van 13 maart 2009 laat zien dat lidstaten als Spanje, Portugal en Denemarken veel minder manschappen leveren dan Canada, Nederland of het Verenigd Koninkrijk. En de kleinere bijdrage van sommige landen wordt niet gecompenseerd door financiële bijstand, omdat binnen de NAVO geldt dat landen zelf de kosten dekken voor de manschappen en het materieel dat ze in NAVO-verband inzetten. Niet voor niets zei minister van Defensie, Joel Fitzgibbon van niet-NAVO-land Australië over de mogelijke verlenging van de aanwezigheid van Australië in Afghanistan: "[We] are not prepared to do more, just so more NATO countries can do less." (gecit. in Roggeveen 2009).

Dat dit niet alleen een internationale kwestie is, maar tevens een issue met binnenlandse en – dus – transnationale dimensies blijkt uit het volgende. Door het onduidelijke vijandbeeld en de diffuse dreiging waartegen de NAVO in het verweer komt, is het burgers niet altijd duidelijk wat de kostbare, multilaterale activiteiten van de NAVO opleveren. Deze voor de collectieve veiligheidsgemeenschap fnuikende trends worden door twee processen versterkt. Ten eerste blijven de resultaten van de NAVO-activiteiten sinds 1999 achter bij de eigen verwachtingen. Bovendien lijkt de waargenomen waarde van de samenwerking op veiligheidsgebied stutte te verzwakken. Mede door de verslechtering van de trans-Atlantische band tijdens het

presidentschap van George W. Bush, maar ook door bijvoorbeeld de verdergaande samenwerking in Europa is de samenbindende identiteit van het bondgenootschap sterk verzwakt (De Wijk en Van Ham 2005). Deze trend lijkt versterkt te worden door verschuivingen in de oriëntaties onder de bevolking van Europa (Guérot 2009; Transatlantic Trends Data 2008).

Het diffuse vijandbeeld, de transatlantische kloof, de verschillen in inzicht en bijdrage van lidstaten en, ten slotte, de onzekere resultaten van de NAVO-inspanningen, tezamen oefenen ze druk uit op het Nederlandse veiligheidsbeleid dat immers sinds de Tweede Wereldoorlog was gecentreerd rond de NAVO. De gerechtvaardigde vraag is dan welke rol de NAVO in het huidige veiligheidsbeleid speelt.

Op het eerste gezicht lijkt de NAVO nog steeds de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid te zijn die het de afgelopen zestig jaar was. Men “wordt getroffen door de grote continuïteit in het beleid als het om het belang van de transatlantische samenwerking gaat ... Het is verbluffend te constateren dat ... de kwaliteit van deze samenwerking nog steeds als het ijkpunt van het Nederlandse beleid geldt” (Van Staden 2006, 568). Deze zienswijze is terug te vinden in de uitspraken en handelingen van de politieke en ambtelijke top. De Nederlandse regering stemde na de aanslagen van 11 september 2001 in met het invoeren van de NAVO-bijstandsclausule, waarna minister-president Kok een aantal dagen later plechtig verklaarde dat ook Nederland in oorlog was (Hellema 2006, 409). Kabinet-Balkenende I noemde de NAVO ‘de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid’, en zijn minister van Buitenlandse Zaken, Jaap de Hoop Scheffer, stelde expliciet dat ons land voor zijn veiligheid uiteindelijk niet van Frankrijk en Duitsland afhankelijk is, maar van de Verenigde Staten (Homan 2004, 76). Deze lijn wordt door de ambtelijke top van het ministerie van Buitenlandse Zaken gedeeld, getuige de uitspraak van Herman Schaper, tot deze zomer Nederlands Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO, eerder dit jaar: “Nauwe samenwerking met de Amerikanen is noodzakelijk bij de verdediging en bevordering van onze waarden en belangen.” (Schaper 2009, 125).

Wie verder kijkt, ontdekt echter dat de positie van de NAVO in het buitenlands beleid verschuift. Zuiver militair gezien is de NAVO nog altijd van essentieel belang voor het Nederlandse veiligheidsbeleid, simpelweg omdat er op dit moment geen andere mogelijkheid is (AIV 2005, 36). Tegelijkertijd is vast te stellen dat de Nederlandse overheid zich langzaam probeert te ontworstelen aan haar transatlantische reflexen. Want hoewel de NAVO essentieel blijft voor de nationale veiligheid, neemt Nederland een steeds pragmatischer en minder onvoorwaardelijke houding ten aanzien van de NAVO aan. Het zoekt en ondersteunt politiek-militaire structuren buiten de NAVO om en betracht een grotere politieke distantie tot de

NAVO dan in het verleden. De NAVO is niet langer vanzelfsprekend eerste keus in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Zo werd in de laatste troonredes niet langer naar de NAVO verwezen, terwijl andere veiligheidsstructuren met naam en toenaam werden genoemd (De Haas 2008).

Minister van Buitenlandse Zaken, Verhagen verwoordde het recentelijk subtiel, maar correct, toen hij zei dat de NAVO niet langer *de* spreekwoordelijke hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid is, maar *een van de* hoekstenen (Verhagen 2009, mijn cursivering).² Het is dan ook veelzeggend dat hij vorig jaar zijn ambassadeurs opdroeg “dat het Nederlandse buitenlandse beleid zich op meer moet gaan richten, dan op de gebruikelijke vaste ankers, de NAVO en de Amerikanen” (Homan 2008). De NAVO blijft, met andere woorden, van het grootste belang, maar heeft niet langer de exclusieve status die het zich in de Koude Oorlog verwierf (Teunissen 2008).

De eerste reden voor de diversificatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid ligt in de consequenties van de eerdergenoemde transformatie van de NAVO: diffusere dreigingen, een minder strak omljnd vijandbeeld, onduidelijke resultaten en diversificatie in structuren en werkwijzen. De tweede reden voor deze verschuiving ligt in de opkomst van andere multilaterale veiligheidsstructuren, in het bijzonder het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Hier gaat de volgende paragraaf op in. Een derde reden ligt in de mate waarin de Nederlandse belangen, zowel op het gebied van veiligheid als anderszins, worden gediend binnen de kaders van de NAVO en andere structuren. Hierom draait hoofdstuk 6.

5.4.2 EVDB

Direct na de Tweede Wereldoorlog was het bewaren van vrede de hoofdgedachte achter de oprichting van de voorlopers van de huidige Europese Unie (EU). De Europese samenwerking zelf strekte zich echter niet uit tot het militaire terrein. Er werd wel gesproken over samenwerking op veiligheidsterrein, maar concrete stappen bleven uit tot het Verdrag van Maastricht in 1992. Hier werd een intergouvernementeel Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) opgetuigd. Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) dat hiervan onderdeel uitmaakte, kreeg momentum toen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tijdens een bilaterale top in St. Malo (1998) voorstelden een Europese interventiemacht met deugdelijke besluitvormingsprocedures op te richten. Snel hierna sloten de andere lidstaten zich hierbij aan. Daarmee maakte de EU een begin met de invulling van de in 1997 overgenomen Petersbergtaken, om zich in te zetten in humanitaire en reddingsoperaties, in *peacekeeping* en *peacemaking* (Van Eekelen 2006a; AIV 2003).³ Om deze Petersbergtaken uit te kunnen voeren, werd in 1999 besloten tot de oprichting van multinationale, snel inzetbare EU battlegroups.

Tijdens de Europese Raad van december 2003 werd de volgende stap gezet met de aanvaarding van de Europese Veiligheidsstrategie *Een veiliger Europa in een betere wereld*. De strategie om een veiliger Europa in een betere wereld dichterbij te brengen viel in drie doelstellingen uiteen. Ten eerste nam de EU zich voor de voornaamste dreigingen van Europa (terrorisme, massavernietigingswapens, regionale conflicten, fragiele staten en internationale criminaliteit) aan te pakken. Ten tweede beoogde de EU haar directe omgeving te stabiliseren (nabuschapsbeleid). Ten slotte besloot de EU bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid op multilaterale wijze het hoofd te bieden door internationale organisaties, stelsels en verdragen. Om deze doelstellingen te halen riep de Europese Raad op tot een actiever en coherenter veiligheidsbeleid dat in nauwere samenwerking met partners zijn beslag diende te krijgen (Raad van de Europese Unie 2003).

Het Grondwettelijk Verdrag beoogde in 2004 de efficiëntie en de legitimiteit van het EVDB te verhogen. De manieren om dit te bewerkstelligen waren de verdragsrechtelijke formalisering van staand EVDB-beleid, het reguleren van coöperatieve flexibiliteit op het gebied van veiligheid, en het instellen van mechanismen die de operationele crisiscapaciteiten van de EU zouden versterken (Álvarez 2007). Het veiligheidsgedeelte van de verdragstekst bleef sterk intergouvernementeel van karakter⁴, omdat lidstaten niet bereid bleken autoriteit over te dragen aan een supranationale structuur in een zo nationaal beleefd beleidsterrein (Whitman 2008). De verdragstekst bevatte hierop echter een belangrijke uitzondering in de vorm van de wederzijds bijstandsclausule.⁵ De wederzijdse bijstandsclausule in het verdrag ging verder dan die van de NAVO, omdat alle EU-lidstaten in het geval van een aanval op één van hen *verplicht* zijn bijstand te verlenen, terwijl ze hiertoe in NAVO-kader slechts toe worden *opgeroepen* (AIV 2005).

Dat het Grondwettelijk Verdrag nog niet in werking is getreden, heeft de verdergaande verdieping van het EVDB nauwelijks gehinderd (Federal Trust for Education & Research 2009). Dit is op zich weinig opmerkelijk, omdat het Verdrag met uitzondering van de bijstandsclausule intergouvernementeel is, en maatregelen derhalve niet afhankelijk zijn van ratificatie als meerdere lidstaten het over een onderdeel eens kunnen worden. Tegelijkertijd groeit de discrepantie tussen de papieren overeenstemming en de samenwerking in de praktijk. Zo is de Veiligheidsstrategie weliswaar eind vorig jaar aangepast (Raad van de Europese Unie 2008a), maar blijft de invulling achter bij de ideeën. Zoals Sven Biscop begin 2009 stelde: “It is not sufficient to *have* a strategy – one must then also *do* strategy.” (Biscop 2009, 5).

Het is daarom goed te bezien wat het EVDB heeft opgeleverd. Allereerst is in 2004 het Europees Defensieagentschap (EDA) opgericht. Dit agentschap, waaraan alle lidstaten met

uitzondering van Denemarken aan deelnemen, heeft tot doel de defensievermogens van de EU te vergroten. Naast het verbeteren van onderzoek brengt het EDA daartoe met toenemend succes een concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting tot stand (Pop 2008). Met het *Capabilities Development Plan* is het EDA bovendien begonnen met het afstemmen en coördineren van de lidstatelijke defensie-investeringen. Desalniettemin nemen de Europese defensie-uitgaven gestadig af, waardoor de defensiecapaciteit zowel binnen de lidstaten als op Europees niveau ver onder de standaarden blijft die de landen zichzelf keer op keer stellen (Giegerich 2009).

In overeenstemming met de als belangrijkste geïdentificeerde dreigingen voert de EU een voornaam deel van het EVDB buiten Europa uit. Het afgelopen decennium is de EU in zo'n 15 landen actief geweest met een vredesoperatie (Bonvicini & Regelsberger 2007; European Communities 2007; Raad van de Europese Unie 2008b). In de meeste gevallen betrof het hier relatief kleinschalige missies, gericht op duurzame vredesopbouw. De voornaamste operaties vonden plaats in het gebied aan de oostgrens van de EU (Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Georgië) en in Afrika (DR Congo, Tsjad en de Centraal-Afrikaanse Republiek). In veel van deze missies speelt de politie een belangrijker rol dan de krijgsmacht. Omdat de EU, anders dan de NAVO, naast militaire capaciteiten beschikt over diplomatieke middelen en een ontwikkelingssamenwerkingsfaciliteit, is het *whole-of-government*- en het *soft-power*-gehalte van de EU-missies relatief hoog. Enerzijds bevordert dit de effectiviteit van de operaties, anderzijds beperkt het de mogelijkheden, omdat van missies in het hogere geweldsspectrum wordt afgezien (Biscop 2009). Daarbij dient opgemerkt dat de Europese activiteiten tegen de piraterij voor de Afrikaanse kust een aanwijzing kunnen zijn dat het EVDB zich langzaam maar zeker inlaat met operaties in het hogere geweldsspectrum (Farley en Gortzak 2008).

De voorlopige conclusie is dat de EU op veiligheidsgebied op het internationale toneel een belangrijker en zichtbaarder speler is geworden, maar dat de werkelijke vooruitgang ver achter is gebleven bij de ambities die de lidstaten zich hadden gesteld. De reden hiertoe is tweeledig. Ten eerste ontbreekt het de EU aan voldoende capaciteit, en ten tweede staat de intergouvernementele besluitstructuur van het EVDB daadkrachtig beleid in de weg. Het EVDB blijft daarmee een typisch voorbeeld van samenwerking die gebaseerd is op wat mogelijk is, niet op wat nodig is (Raquel Freire 2008; Menon 2009).

Lidstaten zijn nog steeds bevreesd autonomie door onomkeerbare communautaire besluitvorming over te dragen. In de praktijk betekent dit dat de EU op veiligheidsterrein pas in actie komt als het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk zich achter een EVDB-initiatief stelt. Langzaam begint zich echter een trend richting betere afstemming en Brusselse initiatieven

af te tekenen. Overigens leidt dit lang niet altijd tot een EU-actie. Het lijkt er eerder op dat, als Europese staten besluiten dat gezamenlijke actie nodig is, zij in EU-kader besluiten op welke wijze zij zullen reageren. Eerst als zij besluiten dat militaire actie nodig is, dan zullen zij kijken welke organisatie zich hier het beste voor leent: NAVO, EVDB, VN, OVSE of een ad-hoccoalitie (Biscop 2009).

Het genuanceerde beeld van de ontwikkeling van het EVDB dat hierboven werd geschetst is terug te vinden in het Nederlandse veiligheidsbeleid: Nederland ziet de potentie van het EVDB, maar tegelijkertijd de schaduwzijden en de obstakels in de weg om de potentie te gelde te maken. In het afgelopen decennium heeft Nederland zich langzaam maar zeker meer naar het EVDB toegekeerd. Deze positieverandering is echter met de nodige voorbehouden en aarzelingen gepaard gegaan. Nederland investeert steeds meer in het EVDB, maar houdt andere veiligheidsopties, waaronder de NAVO, nadrukkelijk open. Op termijn kan het EVDB wellicht even belangrijk, zo niet belangrijker, worden voor het Nederlandse veiligheidsbeleid, maar zo ver is het nog lang niet.

Voor de Nederlandse investering in het EVDB zijn meerdere argumenten aangedragen. Allereerst speelt de eerder genoemde verwijdering binnen de NATO een rol. Echter, omdat de steun van de Amerikaanse overheid nog altijd essentieel is voor het Nederlandse buitenlandse en veiligheidsbeleid, spreekt de Nederlandse overheid altijd expliciet uit dat investeren in het EVDB niet ten koste gaat van de trans-Atlantische samenwerking. Sterker nog, de toegenomen aandacht voor het EVDB zou in het voordeel zijn van de trans-Atlantische banden, omdat hogere EVDB-capaciteiten automatisch het Europese aandeel in de NAVO versterkt. Enerzijds omdat de Europese aanpak meer van *soft power* getuigt dan de Amerikaanse, reden waarom zij elkaar goed aanvullen. Anderzijds omdat het Europese aandeel in de samenwerking de afgelopen jaren sterk achter is gebleven bij zowel de overeengekomen capaciteit als bij het Amerikaanse aandeel (Verhagen 2008a, 2009).

De tweede reden achter de Nederlandse investering in de EVDB ligt in het feit dat de EU beleidsinstrumenten voor interne en externe veiligheid kan combineren. De *comprehensive approach* die Nederland voorstaat, sluit beter aan op het Europese beleid, omdat de EU, anders dan de NAVO, in staat is om de drie D's van *Defence*, *Development* en *Diplomacy* in te zetten (AIV 2005, 22). Hoewel het hier geen veiligheidsargument betreft, is het in lijn hiermee goed op te merken dat minister Verhagen zich de afgelopen periode geregeld positief over het EVDB heeft uitgelaten, omdat een versterking van het EVDB in lijn met de eerdergenoemde *spill-over*-theorie een goed middel kan zijn om de Europese samenwerking verder te verdiepen. Militaire samenwerking doet daarmee "dienst als olie in de machinerie van de wederzijdse betrekkingen." (AIV 2003, 20; vgl. Ojanen 2006).

De Nederlandse toenadering tot het EVDB is echter verre van een vanzelfsprekendheid. Zeer bewust stelt Nederland voorwaarden aan militaire samenwerking in Europees verband. De eerste voorwaarde is nauwe samenwerking met de NAVO. Het EVDB, zo is de algemeen gevoelde gedachte, is belangrijk voor Nederland, maar deelname mag de rol van de NAVO-bescherming in het Nederlandse veiligheidsbeleid niet ondermijnen; het aanhalen van de band met Europese partners mag er niet toe leiden dat de band met de Verenigde Staten onder de ondergrens van goede samenwerking en veiligheidsgaranties daalt. Nederland bevindt zich met dit standpunt in goed gezelschap. Andere EU-lidstaten waaronder het Verenigd Koninkrijk, en de Verenigde Staten zelf, delen de mening dat investeren in het EVDB de juiste koers is, mits dit het functioneren van de NAVO niet essentieel schaadt. Ook op multilateraal niveau is de samenwerking tussen NAVO en EVDB verder uitgewerkt en geïnstitutionaliseerd.

De belangrijkste afspraken tussen EU en NAVO zijn de EU-NAVO-verklaring over het EVDB van december 2002 en de zogenaamde Berlijn Plus-overeenkomsten van maart 2003. Hier erkenden de EU en de NAVO elkaars rol en expertise, spraken ze af elkaar te informeren en te consulteren, en kwamen ze overeen tot coherente, transparante en wederzijds versterkende militaire capaciteiten te komen. Op basis daarvan konden landen die niet lid waren van de EU, maar wel van de NAVO voortaan waar mogelijk deelnemen aan het EVDB. Bovendien mocht het EVDB tijdens operaties gebruikmaken van de capaciteiten van de NAVO (Reichard 2006).

Nederland ging dit niet ver genoeg. In hun kamerbrief inzake het EVDB stelden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie: “De samenwerking op het gebied van de militaire capaciteitsontwikkeling zou wat Nederland betreft moeten worden geïntensiveerd. De door de Nederlandse regering zeer gewenste verbreding en verdieping van de EU-NAVO dialoog komt helaas onvoldoende van de grond” (TK 2005-2006, 21 501-02). Hoewel de twee organisaties sinds dit statement dichter tot elkaar zijn gekomen, is de door Nederland gewenste intensieve samenwerking nog niet bereikt, mede door de veto's van Griekenland (lid van EU en NAVO), Cyprus (lid EU) en Turkije (lid NAVO). Praktische samenwerking staat dit overigens niet in de weg: door een internationaal roulatieschema zijn lidstaten die zowel in NAVO's NRF als in EU Battlegroups participeren nooit gelijktijdig in beide multilaterale samenwerkingsverbanden aan de beurt (Van Eekelen 2006b).

Ten tweede stelt Nederland dat het EVDB eerst een succes kan worden indien de lidstaten de dalende trend in defensie-uitgaven werkelijk willen omkeren. Samenwerking op veiligheidsgebied is een kwestie van vertrouwen en van gedeelde verantwoordelijkheid. Bekeken naar defensie-uitgaven als percentage van het bnp bevindt Nederland zich in de

middenmoot van de NAVO-lidstaten (NAVO 2009b). Desalniettemin pleit minister van Buitenlandse Zaken Verhagen al enige tijd voor verhoging van de Nederlandse defensie-uitgaven (Verhagen 2009). Of het parlement met deze verhoging instemt is echter zeer de vraag.

5.4.3 Bilaterale samenwerking en *coalitions of the willing*

Naast samenwerking via internationale organisaties geeft Nederland met andere landen vorm aan zijn veiligheidsbeleid door minder geïnstitutionaliseerde contacten. De bilaterale contacten en ad-hocdeelname aan *coalitions of the willing* geven Nederland niet de essentiële veiligheidsgaranties van een verdragsorganisatie of een collectieve veiligheidsorganisatie. Zij bieden echter wel de voordelen van verdiepte samenwerking met gelijkgestemden en vertrouwde partners op het gebied van materieel, training en informatie.

De hechtste samenwerking heeft Nederland op veiligheidsterrein met de Bondsrepubliek Duitsland. In 1995 richtten beide landen het Eerste Duits-Nederlandse Korps op. Achtergrond van dit binationale korps was besparing van kosten (het eerder genoemde 'vredesdividend') met gelijktijdige verbetering van de militaire capaciteiten. Ondanks de te verwachten obstakels in een dergelijke nauwe internationale en interculturele samenwerking, wordt het Eerste Duits-Nederlandse Korps succesvol geacht. Het korps opereert steeds meer als eenheid – onder meer in Afghanistan – en het vertrouwen en de routine nemen zowel in het veld als op hoger niveau langzaam toe (Moelker, Soeters en Vom Hagen 2007).

Hier ligt overigens ook het gevaar: het volledig geïntegreerde Duits-Nederlandse hoofdkwartier in Münster zorgt voor een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid. Zonder Nederlandse deelname of toestemming is er geen functionerend hoofdkwartier dat door Duitsland kan worden gebruikt en andersom. Voortdurende bilaterale afstemming is daarmee vereist (AIV 2007, 33). De militaire samenwerking met Duitsland vergroot, met andere woorden, het handelingsvermogen van Nederland door de toegenomen militaire slagkracht, terwijl het – tegelijkertijd – de handelingsruimte van Nederland beperkt, omdat Nederland te allen tijde met Duitsland rekening moet houden wanneer het deze toegenomen slagkracht in de praktijk wil gebruiken.

Anders ligt dat voor de samenwerking met andere bondgenoten. Met een land als het Verenigd Koninkrijk wordt al decennialang intensief samen getraind, zodat, indien nodig, soepel samen kan worden gewerkt in vredesoperaties. Samen met het Verenigd Koninkrijk vormt Nederland dan ook een van de EU Battlegroups. Met Duitsland en Finland werkt Nederland daarnaast samen in een andere EU Battlegroup. Sinds de ISAF-operatie in Afghanistan werkt Nederland in Uruzgan operationeel nauw samen met Australië. Dit heeft

inmiddels tot *spill-over* geleid in materiële en maritieme samenwerking, structurele informatieoverdracht en uitwisseling in militaire opleidingen (Houben en Lefèvre 2008). Enerzijds is het voordeel van deze bilaterale samenwerkingsvormen kleiner dan de geïntegreerde structuren die Nederland met Duitsland deelt. Anderzijds wordt Nederland veel minder gebonden door deze vorm van samenwerking dan in het geval van Duitsland. In de keuzes binnen zijn veiligheidsbeleid houdt Nederland een veel grotere autonomie en vrijheid.

Het laatste hier besproken instrument van internationale samenwerking ter bescherming van de nationale veiligheid vormen de zogenaamde *coalitions of the willing*. Dit zijn niet-structurele samenwerkingsverbanden van een groep landen die een specifiek politiek-militair doel voor ogen hebben. Deze coalities treden vaak op buiten bestaande verdragen en instituties om, zodat de deelnemende landen optimale handelingsruimte hebben. Nadeel van deze weinig gestructureerde coalities is dat de beïnvloedingsmogelijkheden van afzonderlijke deelnemers gering is, juist omdat aan de samenwerking geen formeel verdrag of geïnstitutionaliseerd besluitvormingsproces ten grondslag ligt. Hoewel een land formeel weinig handelingsruimte inlevert door deelname aan een *coalition of the willing* – het kan de coalitie immers relatief gemakkelijk verlaten –, kan de geringe invloed op de collectieve koers ervoor zorgen dat het uiteindelijke effect van deelname voor het nationale veiligheidsbeleid uiteindelijk niet opweegt tegen de kosten.

Een goed voorbeeld van deze dynamiek in een *coalition of the willing* waaraan Nederland deelneemt is het zogenaamde Proliferation Security Initiative (PSI). PSI startte als een Amerikaans initiatief uit 2003 dat tot doel had met gelijkgestemde landen schepen in havens of op volle zee aan te houden en te doorzoeken bij verdenking van proliferatie van massavernietigingswapens. Een kerngroep van elf landen, waaronder Nederland, bekeek in de loop van 2003 met welke instrumenten PSI effectief kon worden en op welke wijze het initiatief zoveel mogelijk legitimiteit zou verkrijgen. Dit was en is namelijk de zwakke plek van PSI. Het aanhouden van schepen en het onderscheppen van hun lading gaat in tegen het bestaande internationale recht en het zeerecht (Ahlström 2005; zie echter Etzioni 2009).

De initiatiefnemers hoopten dat steun van een groot aantal landen automatisch voor PSI-acties zou leiden tot een internationale norm, al dan niet in gecodificeerde vorm. Bovendien vermeldde het PSI *Statement of Interdiction Principles* dat PSI-activiteiten niet in strijd met het internationaal recht mochten zijn. In de praktijk bleek het lastig PSI in overeenstemming met internationaal recht te krijgen. Ten eerste omdat initiatieven tot nieuwe internationale normen per definitie in strijd waren met de stelling dat PSI binnen het internationale recht zou blijven (Abe 2007, 32). Ten tweede omdat PSI zelf geen enkele rechtsgrond heeft. Het is

een formele institutie noch een verdragsorganisatie; het is slechts een “statement of purpose” (Proliferation Security 2009). En ten derde omdat verscheidene landen VN-resoluties tegenhielden die aan PSI meer bevoegdheden zouden kunnen geven dan in het bestaande internationale recht (Holmes en Winner 2009). De uitkomst van dit proces was dat de PSI-activiteiten werden uitgevoerd, zonder dat politici en juristen een eenduidig antwoord konden geven op de vraag in hoeverre deze activiteiten in overeenstemming waren met het zee- en volkenrecht (vgl. Ahlström 2005 en Allen 2007).

Nederland schaarde zich vanaf het begin achter het initiatief, en heeft PSI sindsdien financieel en materieel ondersteund. Zo investeert het ministerie van Buitenlandse Zaken in de begroting voor 2007 in “verdiepte nationale betrokkenheid bij de internationale samenwerking in het kader van het Proliferation Security Initiative” (Rijksbegroting 2007). Dat Nederland aan PSI deelneemt is opmerkelijk. Hoewel Nederlandse deelname aan PSI in het nationale veiligheidsbelang mag zijn, staat de omstreden status van PSI immers op gespannen voet met andere nationale belangen en veiligheidsactiviteiten. Nederland presenteert zich graag als bejiveraar van internationaal recht, en artikel 97 van de grondwet schrijft voor dat Nederland de internationale rechtsorde dient te bevorderen.

In de twee voorafgaande hoofdstukken is geschetst hoe mondiale veranderingen ervoor hebben gezorgd dat zowel de bedreigingen van de nationale veiligheid als de Nederlandse respons hierop zijn verschoven. De bedreiging van de Nederlandse veiligheid is multi-dimensionaler geworden: meer actoren, meer beleidsterreinen en het verdwijnen van de scheidslijn tussen interne en externe veiligheid. In reactie hierop is het Nederlandse veiligheidsbeleid veranderd, omdat de samenwerking tussen verschillende departementen en met multinationale organisaties en private partijen is geïntensiveerd. Het gevolg hiervan is dat de marges van het Nederlandse veiligheidsbeleid niet zo zeer zijn verkleind of vergroot, maar zijn verschoven. De consequenties hiervan staan centraal in het volgende hoofdstuk.

Eindnoten

- ¹ Tijdens de NAVO-top van april 2009 is het initiatief genomen tot vernieuwing van het strategisch concept. De gedachten over dat nieuwe concept zijn nog te weinig coherent om een rol te spelen in deze analyse.
- ² Minister Verhagen zei letterlijk: “*Ook de trans-Atlantische relatie blijft een hoeksteen van ons buitenlands beleid*” (mijn cursivering).
- ³ In 1992 besloten de negen lidstaten van de West-Europese Unie (WEU) tot de zogenaamde *Petersbergtaken*. In 1997 werden deze taken in het Verdrag van Amsterdam van de WEU overgenomen in de tweede pijler van het Unieverdrag. Overigens is het WEU-verdrag met zijn eigen verregaande bijstandsclausule officieel nog steeds vigerend beleid.
- ⁴ Denemarken committeerde zich zelfs op geen enkele wijze aan dit deel van het Verdrag.
- ⁵ De wederzijdse bijstandsclausule is niet te verwarren met de zogenaamde solidariteitsclausule uit dezelfde verdragstekst. De solidariteitsclausule bepaalt dat lidstaten in het geval van een terroristische aanslag, een natuurramp of groot conflict de getroffen lidstaat bij kunnen staan. Anders dan de bijstandsclausule is de hulp bij de solidariteitsclausule vrijwillig (Federal Trust for Education & Research 2009).

6 DE MARGES VAN HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID

Uit de voorafgaande hoofdstukken is duidelijk worden dat een land voor zijn nationale veiligheid afhankelijk is van andere landen. Dat roept de beleidsrelevante vraag op in hoeverre een land nog uitvoering kan geven aan zijn eigen veiligheidsbeleid. Wat is, met andere woorden, de handelingsruimte van de nationale overheid in het ontwikkelen en uitvoeren van het nationale veiligheidsbeleid? Waar liggen de marges van het beleid, en waar kan een staat zijn soevereine status gebruiken om eigenstandig en autonoom beslissingen nemen? Dit hoofdstuk probeert na te gaan waar de grenzen van de handelingsruimte van het veiligheidsbeleid van Nederland liggen.

Het is daarbij goed te bedenken dat Nederland over het algemeen wordt gezien als een kleine staat, een middelgrote mogendheid of iets daar tussenin: een 'middelgrote mogendheid in zakformaat' (Voorhoeve 1991). Op militair terrein lijkt Voorhoeve daarmee te voorzichtig. Zeker gezien zijn militaire capaciteiten en zijn reputatie op het gebied van veiligheid wordt Nederland op militair terrein vaak onder de middelgrote machten geschaard (De Wijk 2004).

Juist voor deze groep landen speelt het dilemma tussen invloed en autonomie sterk. Zoals blijkt uit het *integratiedilemma*. Een klein land dat zijn invloed wil vergroten zal moeten gaan samenwerken, maar verliest daarbij wel een deel van zijn autonomie en vice versa (Goetschel 1998 en Mouritzen 1997). Wanneer zij behendig, creatief en goed voorbereid opereren, hebben middelgrote mogendheden de mogelijkheid hun beperkte machtsbronnen om te zetten in invloed op het wereldtoneel zonder dat dit ten koste gaat van hun autonomie (Ingebritsen 2006).

In veel gevallen komt dit behendig opereren tot uiting in een coöperatieve aanpak. Samenwerking met gelijkgestemde landen en een sterke voorkeur voor multilaterale afspraken en sterke internationale organisaties vormen daarom vaak de hoeksteen van het buitenlands en veiligheidsbeleid van middelgrote mogendheden (Flemes 2007).

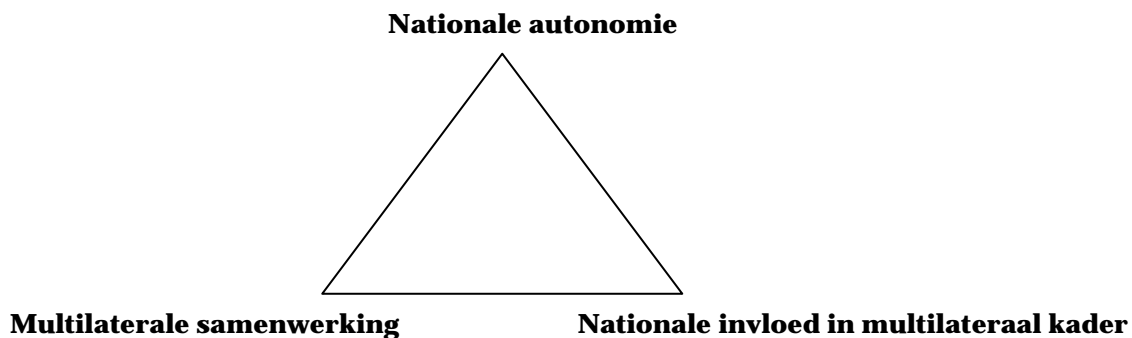
6.1 Nationale handelingsruimte in multilateraal verband

Het integratiedilemma speelt op veel beleidsterreinen, maar komt bij veiligheidsaangelegenheden pregnant naar voren. Multilaterale verbanden¹ zijn immers een *conditio sine qua non* voor nationale veiligheid. Tegelijkertijd impliceren geïnstitutionaliseerde multilaterale verbanden een overdracht van nationale bevoegdheden en budget. Een staat die de veiligheid van zijn burgers garandeert, geeft, met andere woorden, een groot deel van de bevoegdheden om die garantie te realiseren uit handen. Draagt de staat te veel bevoegdheden en budget over, dan kan dit andere nationale belangen

schaden en, uiteindelijk, averechts uitwerken op de nationale veiligheid. Een van de manieren om dit tegen te gaan is de samenwerking tot een minimum te beperken, een andere manier is de invloed op het beleid van de internationale organisatie te maximaliseren.

Om die reden dient het continuüm van het integratiedilemma aangevuld te worden met een derde variabele, namelijk die van nationale invloed in multilateraal kader. Samen met nationale autonomie en multilaterale oplossingen vormt nationale invloed de drie hoekpunten van de driehoek waarbinnen elk land een evenwicht dient te vinden.

Figuur 6.1 Nationale handelingsruimte in multilateraal verband



In dit zesde hoofdstuk staan de drie hoekpunten van bovenstaande driehoek centraal.

Achtereenvolgens worden de volgende drie vragen beantwoord:

- Waarom kiezen landen voor een multilateraal veiligheidsbeleid?
- Hoe verkrijgen landen invloed op het beleid van multilaterale veiligheidsorganisaties?
- Hoe behoudt Nederland handelingsvrijheid binnen multilaterale kaders?

De beantwoording van deze vragen is zoveel mogelijk vanuit Nederlandse perspectief, en sluit aan bij de eerdere beschrijving van de rol van NAVO en EVDB in het Nederlandse veiligheidsbeleid.

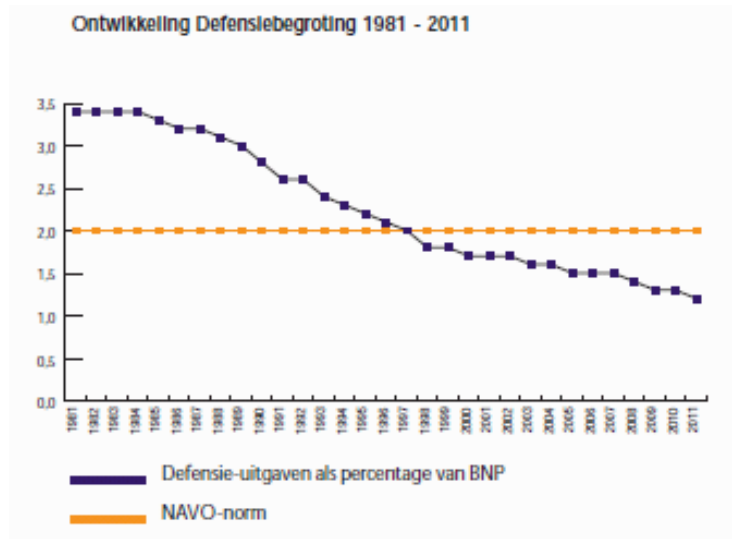
6.2 De voordelen van een multilateraal veiligheidsbeleid

Het eenvoudige antwoord op de vraag waarom een land als Nederland kiest voor een multilateraal veiligheidsbeleid luidt: het kan het niet alleen. Geen enkel land is nog in staat zijn veiligheidsbeleid autonoom vorm te geven en te implementeren. Was dit al zo tijdens de Koude Oorlog, door de toegenomen verwevenheden is de noodzaak van multilaterale samenwerking sindsdien slechts toegenomen (Bouantonis, Ifantis & Tsakonas 2008).

Nadere analyse maakt duidelijk dat achter dit eenvoudige antwoord in wezen drie onderliggende motieven schuilgaan voor geïnstitutionaliseerde multilaterale samenwerking op veiligheidsterrein. Ten eerste neemt de kans op gewapend conflict tussen de deelnemende landen af. Op veiligheidsgebied is voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het grootste

belang. Multilaterale veiligheidsinstituties bevorderen beide. Ten tweede verbetert de samenwerking tussen landen hun individuele veiligheidssituatie tegenover de rest van de wereld. Beide aspecten komen terug in het bekende aforisme dat uitlegt waarom de NAVO is opgericht: *to keep the Americans in, to keep the Russians out, and to keep the Germans down*.

Figuur 6.2 Ontwikkeling defensiebegroting



Bron: Ministerie van Defensie (2007), Kerngegevens Defensie: feiten en cijfers over de krijgsmacht, Den Haag: ministerie van Defensie, 69

De derde reden achter multilaterale samenwerking op veiligheidsterrein is budgettair. Enerzijds zijn de defensie-uitgaven na 1989 sterk gekort. Zo is het Nederlandse budget in deze periode gedaald van 3 procent van het bnp naar 1,5 procent van het bnp (zie figuur 6.2). Anderzijds zijn de defensiekosten onder andere door technologische vooruitgang en door de nieuwe taken van de krijgsmacht gestegen (De Bakker en Beeres 2008). Structurele samenwerking met andere landen zorgt ervoor dat krijgsmachten ondanks de bezuinigingen tegen de nieuwe uitdagingen zijn opgewassen. Door capaciteitsvergroting, schaalvoordelen en verbetering van de interoperabiliteit nemen de relatieve defensiekosten af. Desondanks zal een multilaterale aanpak uiteindelijk zelden tot een absolute daling van de defensie-uitgaven leiden. In de praktijk wordt specialisatie immers eerder gezien als middel tot het verbeteren van militaire capaciteiten zonder extra te hoeven investeren. In lijn hiermee merkte de AIV op dat hij eraan hecht “duidelijk te stellen dat van samenwerking en taakspecialisatie in Europees verband geen rechtstreekse besparingen op de defensiebegroting zijn te verwachten.” (AIV 2003, 20).

Daarnaast levert deelname aan een multilaterale veiligheidsorganisatie een land voordelen op die niet op het terrein van defensie liggen. Actieve deelname aan militaire samenwerking

verhoogt het prestige van een land, versterkt diens invloed en opent deuren die anders gesloten zouden blijven. Hoe groot die invloed en de resultaten zijn is moeilijk te meten, zoals blijkt wanneer in het volgende hoofdstuk de Nederlandse motivaties achter het veiligheidsbeleid worden toegelicht. Een Noorse studie vond echter dat de inzet van Noorse mariniers in Afghanistan de toegang en invloed van de Noorse overheid bij de Amerikaanse overheid sterk vergrootte, en dat deze invloed verdween op het moment dat Noorwegen zijn troepen terugtrok (Matlary 2007, 80, 86).

Ten slotte heeft samenwerking op veiligheidsgebied, in lijn met de *spill-over*-theorie, het voordeel dat het samenwerking op andere beleidsterreinen stimuleert. Lang werd aangenomen dat veiligheid een te specifiek en uitzonderlijk thema was om met andere samenwerkingsvormen verknoopt te raken. Economische samenwerking zou niet tot militaire samenwerking leiden, en omgekeerd, omdat veiligheid de kern van nationale soevereiniteit vormde (Hoffman 1966, 1982). Inmiddels is deze realistische theorie door de werkelijkheid ingehaald. Net als op andere beleidsterreinen geldt voor veiligheid dat samenwerking en integratie plaatsvinden zodra de voordelen de nadelen overtreffen. Bovendien wordt de integratie van landen gedreven door *spill-over*: integratie op het ene beleidsterrein versterkt samenwerking op andere beleidsterreinen, inclusief, uiteindelijk, veiligheid (Ojanen 2006).

De genoemde redenen achter multilaterale veiligheidssamenwerking – beter bestand tegen externe dreiging, budgettaire voordelen, meer invloed en toename van samenwerking op andere gebieden – zijn niet voor alle landen gelijk. Zowel de literatuur als de praktijk wijst uit dat een land als Nederland meer baat heeft bij multilaterale samenwerking dan veel andere landen, omdat het een kleine en open staat is. Kleine landen winnen relatief veel bij geïnstitutionaliseerde multilaterale samenwerking, omdat zij, anders dan grote landen, niet de ‘great power option’ kennen (Matlary 2007, 71). “Als klein land dat uitermate kwetsbaar is [heeft] Nederland eenvoudigweg geen alternatief voor het opereren binnen ... multilaterale structuren.” (AIV 2005, 50). Bovendien geeft samenwerking kleinere landen de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan een veiligheidsterrein waarop het anders niet zou kunnen optreden.

Naast klein of middelgroot land is Nederland een staat die op velerlei gebied sterk verweven is met zowel omliggende landen als globale structuren. Nederland is daarmee een voorbeeld van een post-Westfaalse staat. Post-Westfaalse staten zijn open en interdependent met het oog op welvaartsmaximalisatie, individuele vrijheid en democratische principes. Dit heeft een prijs in de vorm van verlies van statelijke autonomie en onafhankelijkheid. De interdependentie die, met andere woorden, zowel de kracht als de zwakte is van de post-Westfaalse staat, heeft grote repercussies voor het veiligheidsbeleid.

“the ever-expanding spectrum of interaction provides greater levels of collective welfare than would otherwise be possible, yet the very transmission belts facilitating those welfare gains serve as diffusion mechanisms hindering the state’s ability to inoculate itself against exogenous shocks or malevolent actors. Those actors, in turn, are largely immune to sovereign jurisdiction, as well as strategies of dissuasion, defense and deterrence. [This] has rendered post-Westphalian states incapable of meeting their national security requirements alone.” (Sperling 2008, 103).

Omdat zij als sterk verweven landen minder goed in staat zijn eigenstandig vorm te geven aan hun veiligheidsbeleid hebben post-Westfaalse staten als Nederland meer baat bij multilaterale veiligheidsverbanden dan andere landen. Dit verklaart voor een groot deel waarom de integratie van het veiligheidsbeleid veel sterker is tussen de landen van het EVDB en, in mindere mate, de NAVO dan tussen die in veiligheidsorganisaties als de ASEAN of de Shanghai Cooperation Organisation (Sperling 2008, 133-4).

Zoals de eerder geschetste driehoek duidelijk maakt, impliceert het feit dat kleine, open en interdependente staten meer nog dan andere staten belang hebben bij multilaterale veiligheidsverbanden, geenszins dat deze verbanden de *default*-optie van het veiligheidsbeleid dienen te zijn. Samenwerking is een beproefd *middel* van het veiligheidsbeleid, en nooit een doel op zich. Waar de balans ligt tussen autonoom en coöperatief beleid hangt daarbij niet alleen af van de voordelen van een multilaterale aanpak, maar evenzeer van de invloed die het land in multilateraal verband heeft en van de mate van autonomie en handelingsruimte die het wenst te behouden. Hierop gaan de volgende paragrafen in.

6.3 Nationale invloed op het multilaterale veiligheidsbeleid

Wanneer staten in multilateraal veiligheidsverband samenwerken delen ze slechts een collectief belang, voor zover en zolang de nationale veiligheidsbelangen parallel lopen. In feite is er sprake van *cooperative rivalry* (Ulriksen 2007). Lidstaten hebben elkaar nodig om het collectieve veiligheidsbelang te behartigen, maar streven er tegelijkertijd naar zelf zoveel mogelijk voordeel uit de samenwerking te halen door hun invloed op de gezamenlijke koers te maximaliseren. Immers, hoe meer invloed een staat heeft binnen het multilaterale veiligheidskader, hoe minder zijn eigen handelingsruimte door de samenwerking wordt ingeperkt.

De invloed die een staat in een multilaterale veiligheidsorganisatie heeft, is van een aantal samenhangende factoren afhankelijk. De voornaamste hiervan zijn de mondiale positie van het land, zijn kennis en expertise, zijn militaire capaciteiten en zijn bereidheid tot deelname aan collectieve veiligheidsoperaties. Daarnaast ontlenen lidstaten vanzelfsprekend invloed aan de officiële besluitvormingsprocedures binnen de organisatie. Nadere analyse leert

echter dat officiële procedures een wankel invloedsbasis vormen. Soms is de situatie zelfs zo dat een land dat van zijn officiële rechten gebruikmaakt op termijn aan invloed inboet.

Om te zien op welke wijze landen invloed kunnen uitoefenen op het gemeenschappelijke beleid van de veiligheidsorganisatie waar zij deel van uitmaken, komt in deze paragraaf de besluitvorming in de EU en de NAVO aan de orde. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen *ad bellum* en *in bello* besluitvorming. *Ad bellum* refereert aan het besluit een vredes- of verdedigingsoperatie te beginnen, terwijl *in bello* betrekking heeft op de implementatie van dit besluit. Op een enkele uitzondering na geldt voor beide organisaties dat voor het *ad bellum* besluit een resolutie van de VN Veiligheidsraad uiteindelijk doorslaggevend is. Vrijwel alle landen hebben hun beslissingsbevoegdheid in veiligheidsaangelegenheden aan de Veiligheidsraad overgedragen. In zaken van oorlog en vrede zijn het de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad die bepalen of er een besluit wordt genomen, en zo ja, welk besluit. De overige staten, ook de tijdelijke leden van de Veiligheidsraad, zijn voor dit wezenlijke onderdeel van hun multilaterale veiligheidsbeleid overgeleverd aan *great power politics* (Matlary 2007, 79).

Staten hebben meer invloed als het gaat om *in bello* besluitvorming, omdat zowel NAVO als EU in deze aangelegenheid een intergouvernementeel besluitvormingsproces kennen. In de NAVO besluiten de lidstaten bij consensus in de Noord-Atlantische Raad. Zolang het Verdrag van Lissabon niet is geratificeerd – en in de meeste gevallen ook daarna – kan elke individuele lidstaat in de EU eveneens het collectieve veiligheidsbesluit tegenhouden, omdat het EVDB onder de intergouvernementele tweede pijler van de EU valt.

De praktijk is echter anders. Zeker voor kleinere landen geldt dat gebruik van het formele vetorecht enorme repercussies heeft op de langere termijn. De ‘schaduw van de toekomst’ in de angst voor de nadelige gevolgen in latere onderhandelingen impliceert dat een land zijn vetorecht, ondanks de formele procedures, zelden kan gebruiken. Omdat het hun positie te veel schaadt is de praktijk dan ook dat landen zich onthouden van stemming wanneer zich een meerderheid aftekent (Matlary 2007).

Daarbij geldt dat de invloed van een land in het proces van besluitvorming een functie is van zijn bijdrage aan de organisatie of de operatie. Wanneer het bovenmatig en significant militaire capaciteiten inzet, kan een kleiner land, zo is vaak de gedachte, disproportioneel veel invloed op de *in bello* besluitvorming uitoefenen. Een land dat vanuit veiligheidsgronden of andere nationale belangen het multilaterale veiligheidsbeleid mee wil bepalen, doet er daarom goed aan meer dan andere landen te investeren in de krijgsmacht, en deze krijgsmacht bovendien in te zetten in multilaterale operaties.

Volgens veel respondenten is dit exact wat Nederland nastreeft. Nederland heeft kennis, Nederland heeft goede en specialistische militaire capaciteiten, en Nederland zet zich voor collectieve operaties in. Hierdoor heeft Nederland – volgens een aantal van deze respondenten – relatief grote invloed in NAVO- en EVDB-verband. Zoals uit hoofdstuk 7 zal blijken is dit een van de belangrijkste motieven achter het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het hoofdstuk zal echter eveneens duidelijk maken dat het desondanks onmogelijk is te achterhalen hoe groot de invloed is die Nederland aan zijn bijdrage en zijn beleid kan ontleen. Op dit moment is het voldoende te onderstrepen dat onafhankelijk van het werkelijke resultaat Nederland veel investeert in een zo groot mogelijke machtsbasis. Verschillende statistieken ondersteunen deze stelling. Nederland draagt met relatief veel manschappen bij aan de ISAF-missie in Afghanistan (zie figuur 6.1). In defensie-uitgaven bevindt Nederland zich bovendien bovenin de middenmoot (zie figuur 6.2). De NAVO-landen die in 2008 als percentage van het bnp evenveel of minder aan defensie uitgaven dan Nederland waren: België, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Spanje en Tsjechië.

Zoals eerder gesteld is de vraag naar de invloed die de Nederlandse investeringen in veiligheidscapaciteiten oplevert, niet eenduidig te beantwoorden. Zowel het belang bij de uitkomst als ondoorzichtige causaliteiten lijken een heldere analyse door politici, ambtenaren en wetenschappers in de weg te staan. Het laatste hoofdstuk gaat hier dieper op in. Voor nu wordt volstaan met de algemene conclusie dat voor middelgrote mogendheden geldt dat investeringen in materieel, personeel en vredesoperaties weliswaar een voorwaarde zijn voor invloed op het beleid van multilaterale organisaties, maar hiertoe geen garantie vormen.

De kosten van de investeringen in veiligheidsbeleid laten zich gemakkelijker in beeld brengen dan resultaten. Naast economische investeringen spelen hier politieke kosten een rol. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken, Ben Bot mocht beweren dat de "...verdeling van bevoegdheden tussen internationale organisaties en het nationale niveau ... in ieder geval geen *zero sum game*" is, het is evenmin een win-winsituatie (TK 2005-2006, 21 501-02). Het zijn deze politieke kosten, in het bijzonder de inperkingen van het nationale beleid, waarom de volgende paragraaf handelt.

Tabel 6.1 Defensie-uitgaven van 20 NAVO-landen

Defensie- uitgaven ¹⁾	als % van bnp ²⁾		per capita ³⁾		in miljoenen US\$ ⁴⁾	
	1990-94	2008	1990	2008	1990	2008
België	1,9	1,1	434	272	4.644	5.469
Bulgarije	-	2,6	-	67	-	1.316
Canada	1,8	1,3	389	346	11.547	19.477
Denemarken	1,9	1,3	505	430	2.650	4.418
Duitsland	2,1	1,3	602	326	42.319	46.241
Frankrijk	3,3	2,3	643	556	42.589	66.180
Griekenland	3,9	2,8	400	422	3.863	9.989
Hongarije	-	1,2	-	74	-	1.850
Italië	2	1,3	408	209	23.376	30.471
Letland	-	1,7	-	106	-	545
Luxemburg	0,8	0,4	241	247	97	228
Nederland	2,3	1,4	473	379	7.421	12.093
Noorwegen	2,8	1,3	717	634	3.395	5.870
Polen	-	1,9	-	120	-	10.169
Portugal	2,4	1,5	211	174	1.875	3.673
Spanje	1,6	1,2	196	195	9.053	18.974
Tsjechië	-	1,4	-	112	-	3.173
Turkije	2,8	1,8	130	87	5.315	13.324
Ver. Koninkrijk	3,7	2,2	835	656	39.590	60.499
Ver. Staten	4,6	4	1.589	1.479	306.170	574.940

¹⁾ Data voor NAVO-landen die tot 1989 tot het Warschaupact behoorden zijn niet gegeven.

²⁾ Defensie-uitgaven als percentage van het bruto nationaal product (lopende prijzen).

³⁾ Defensie-uitgaven per capita (prijspeil en wisselkoersen van 2000, in US dollars).

⁴⁾ Defensie-uitgaven (lopende prijzen in miljoenen US dollars).

Bron: NAVO (2009), Financial and economic data relating to NATO Defence.

6.4 De beperking van handelingsvrijheid in multilaterale samenwerking

Investeren in multilaterale veiligheidsverbanden is noodzakelijk, maar beperkt uiteindelijk de handelingsruimte van een land. Illustratief is de opmerking van minister Kamp van Defensie in zijn begeleidende brief bij de Toets internationale militaire samenwerking:

“Het gaat er ... om een verantwoorde balans te vinden tussen enerzijds het belang en de mogelijkheden van internationale samenwerking en anderzijds het behoud van een zekere mate aan autonomie en van voldoende inzetmogelijkheden.” (TK 2004-2005, 29 957, 4).

Deze paragraaf gaat dieper op deze balans in. De focus ligt op het verlies van nationale autonomie dat internationale samenwerking met zich meebrengt. De centrale vragen zijn de volgende:

1. Wat is de ondergrens van de beslissingsbevoegdheid die Nederland overdraagt; hoeveel autonomie wil Nederland houden?

2. Welke actoren spelen een rol in het bewaken van deze ondergrens (in het bijzonder parlement en regering)?

Met de antwoorden op deze vragen is aan het eind van deze paragraaf duidelijk welk evenwicht Nederland nastreeft in de driehoek van nationale autonomie, multilaterale samenwerking en invloed op het multilaterale kader.

De Nederlandse ondergrens in het overdragen van beslissingsbevoegdheid op veiligheidsterrein is een functie van de aard van de multilaterale samenwerking enerzijds en de zwaarte van de Nederlandse belangen anderzijds. Om met dit laatste te beginnen, artikel 97 van de grondwet noemt drie belangen achter het Nederlandse veiligheidsbeleid, te weten: verdediging van het Nederlandse territorium, bescherming van de nationale belangen en handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.

Nederland stelt alleen in het eerste geval, verdediging, een harde ondergrens in het overdragen van autonomie. Als soevereine staat is het alleen het Koninkrijk der Nederlanden dat kan besluiten over het eigen grondgebied, juist omdat de verdediging hiervan een van zijn kerntaken is. Zo schreef het kabinet in de bijlage bij de 'Prinsjesdagbrief' dat de Nederlandse krijgsmacht nationale taken als de beveiliging van vliegvelden en zeehavens altijd voor eigen rekening zal nemen (TK 2003-2004, 29 200 X, 4).

Dat het echter lastig is de ondergrens precies te bepalen toont het voorbeeld van de 'flip-flop-regeling'. Volgens deze overeenkomst zou Nederland het ene en België het andere weekend de verdediging van het gezamenlijke luchtruim op zich nemen. In wezen droeg Nederland hiermee een deel van de beslissingsbevoegdheid over de verdediging van het eigen grondgebied aan een andere staat over. Uiteindelijk bleek deze regeling echter de gepercipieerde nationale ondergrens te overschrijden. Kort na de aanslagen van 11 september 2001 beëindigde Nederland de overeenkomst. De minister van Justitie voerde als officiële reden aan dat een nationale bevelslijn gewenst is, als moet worden ingegrepen zodra een vliegtuig zich illegaal in het Nederlandse luchtruim begeeft – iets wat niet mogelijk is als er Belgische verkeersleiders in de commandolijn zitten (AIV 2003, 16).

De beslissingsbevoegdheid in geval van de andere twee elementen uit artikel 97, de bescherming van nationale belangen en de bevordering van de internationale rechtsorde, draagt Nederland in de meeste gevallen gemakkelijker over. Zo vindt de besluitvorming over de bescherming van Nederlandse handelsschepen tegen Somalische piraten in multilateraal kader plaats. Nederland heeft daardoor weinig te zeggen over de wijze waarop de marine uit andere landen Nederlandse handelsschepen en de hiermee samenhangende economische

belangen beschermt (TK 2008-2009, 29 521-93). Hetzelfde geldt voor de internationale rechtsorde: Nederland heeft bevoegdheden overgedragen aan multilaterale kaders om de internationale rechtsorde te bevorderen, en heeft hierin, dientengevolge, niet meer het laatste woord.

Een uitzondering op het behoud van autonomie in de bescherming van nationale belangen is de veiligheid van Nederlandse burgers in het buitenland. Zo zal Nederland de besluitvorming over, bijvoorbeeld, de evacuatie van Nederlandse burgers in een rampgebied zoveel mogelijk in eigen hand willen houden.

Naast de verdediging van het eigen grondgebied en eigen burgers is er een tweede element in de nationale ondergrens van autonomieoverdracht: de uitzending van Nederlandse militairen naar het buitenland. Zeker in *ad bellum* besluitvorming, maar feitelijk ook bij *in bello* besluitvorming, heeft Nederland de bevoegdheid om Nederlandse soldaten uit te zenden niet overgedragen. Alleen de Nederlandse overheid kan, met andere woorden, beslissen dat Nederlandse militairen een buitenlandse operatie uitvoeren. Bovendien houdt Nederland met nationale voorbehouden (*caveats*) op de manier waarop de multilaterale missie opereert alsmede door behoud van het oppergezag de uiteindelijke zeggenschap over zijn eigen manschappen. Zo schreven de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in het toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militairen naar multilaterale vredesmissies: “*Full Command*, het hoogste gezag, blijft altijd een nationale verantwoordelijkheid en berust voor uitgezonden eenheden bij de Commandant der Strijdkrachten onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie” (TK 23 591 en 26 454, 7).

Een derde en laatste onderdeel in de ondergrens is afgeleid van de eerste twee en betreft het materieel. Om het eigen grondgebied zo goed mogelijk te kunnen verdedigen, en om Nederlandse militairen uit te kunnen zenden en zo goed mogelijk te kunnen beschermen, heeft Nederland voldoende en deugdelijk materieel nodig. Waar hier de ondergrens precies ligt is moeilijk te zeggen. Enerzijds heeft Nederland regelmatig voor taakspecialisatie en multilateraal beheer van gezamenlijk materieel gepleit (AIV 2003, 12), anderzijds koopt Nederland volgens sommige respondenten bijvoorbeeld wel degelijk transporttoestellen om niet afhankelijk te zijn van andere landen als Nederlandse militairen in het buitenland plotseling geëvacueerd moeten worden.

De ondergrens van de overdracht van nationale veiligheidsbevoegdheden naar multilaterale kaders wordt niet alleen bepaald door de nationale belangen die op het spel staan, maar eveneens door de aard en de vorm van het multilaterale samenwerkingsverband waaraan

Nederland zich committeert. Om de ondergrens helderder te kunnen trekken, en om te bezien of er wellicht andere terreinen zijn waar Nederland volledige autonomie wil houden, worden de volgende vier vormen van samenwerking nader bekeken:

1. Samenwerking op basis van het NAVO- en EU-verdrag
2. Multilaterale samenwerking in humanitaire en crisisoperaties
3. Operationele samenwerking in vooraf geformeerde multilaterale eenheden
4. Internationale samenwerking in defensiematerieel

1. Samenwerking op basis van het NAVO- en EU-verdrag

Door de ondertekening van het NAVO-verdrag en de opeenvolgende EU-verdragen heeft Nederland zich aan twee deels overlappende veiligheids- en verdedigingsgemeenschappen gecommitteerd. Juridisch gezien heeft de deelname aan deze organisaties tot relatief weinig overdracht van beslissingsbevoegdheden geleid. De NAVO besluit bij consensus, evenals de EU in het geval van extern veiligheidsbeleid. Dit geldt zelfs in het geval van de wederzijdse bijstandsclausules van de NAVO en, mocht het Grondwettelijk verdrag worden geratificeerd, de EU. Deze clausules en de verdragen als geheel geven namelijk niet aan tot welke inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een land als Nederland precies verplicht is, ook niet in geval van zelfverdediging. Het gaat dus altijd om een besluit dat Nederland *vrijwillig* neemt (Besselink 2005, 164).

In principe kan NAVO noch EU, met andere woorden, Nederland tot veiligheidsmaatregelen verplichten. Evenmin kunnen zij Nederland overrulen in de formulering en implementatie van het veiligheidsbeleid. Wanneer Nederland het niet eens is met de gemeenschappelijke lijn, kan Nederland immers met een veto wijzigingen in het gemeenschappelijke NAVO- of EVDB-beleid tegenhouden. In de vorige paragraaf is reeds betoogd dat het in de praktijk vaak anders gaat, omdat lidstaten zich om politiek-strategische redenen gebonden en gecommitteerd weten aan meerderheidsbesluiten.

Hierop is echter een belangrijke uitzondering: voorname nationale veiligheidsbelangen leggen meer gewicht in de schaal dan politiek-strategische overwegingen. Zodra een land meent dat zijn essentiële veiligheidsbelangen in het geding zijn, zal het zijn veto inzetten. Dan is de ondergrens van autonomie-overdracht bereikt. Hoewel een volledige opsomming van 'buitengewoon gewichtige nationale overwegingen' (AIV 2007, 28) niet is te geven, vallen de bescherming van het eigen grondgebied en eigen burgers, alsmede de bescherming van specifieke nationale belangen hier zeker onder.

Als verdragspartner heeft Nederland hoegenaamd geen beslissingsbevoegdheid overgedragen. Vanuit strategische en toekomstgerichte overwegingen zal Nederland in de

praktijk echter nauwelijks van deze beslissingsbevoegdheid gebruikmaken. Dat dit Nederlandse conformisme de nationale ondergrens overschrijdt is echter zeer onwaarschijnlijk, omdat Nederland, zodra directe nationale belangen in gevaar komen, deze belangen formeel met een veto of informeel door diplomatieke druk veilig zal stellen.

2. *Multilaterale samenwerking in humanitaire en crisisoperaties*

Met het einde van de Koude Oorlog verminderde de parallelle tussen de verschillende nationale belangen en het collectieve veiligheidsbelang. Tijdens de Koude Oorlog was er een duidelijker collectieve vijand en had iedere bondgenoot bovendien een eigen, overwegend geografisch bepaalde taak in het collectief. Commandovoering was bij voorbaat geregeld, de eigen verantwoordelijkheid was duidelijk afgebakend en daarbinnen was men autonoom (AIV 2003, 12).

Door de aan het begin van dit document aangeduide verschuivingen op veiligheidsgebied, bleek deze verdeling en dit nationale niveau van autonomie niet langer mogelijk in collectief verband. Een van de gevolgen hiervan was diversificatie in beleid en aanpak: voortaan namen niet alle lidstaten deel aan collectieve operaties. Om de nationale ondergrens van lidstaten te bewaren, zochten landen in toenemende mate hun toevlucht tot gelegenheidscoalities binnen of buiten NAVO en EVDB in operaties in landen als Bosnië, Tsjaad, DR Congo of Afghanistan. Dit is juist daarom van belang, omdat deze operaties in veel opzichten de *raison d'être* en hoofdactiviteit van NAVO en EVDB zijn geworden.

Door deze flexibilisering hoeft Nederland zich niet aan alle details en operaties van het multilaterale veiligheidsbeleid te committeren. Het kan het per operatie besluiten of het zich al dan niet inzet. In de besluitvorming naar een specifieke crisisoperatie komt de nationale ondergrens met andere woorden niet in gevaar. Zodra Nederland van mening is dat deelname aan een operatie te veel overdracht van autonomie met zich meebrengt, ziet het van deelname af. In de praktijk is dat tot nog toe echter niet gebeurd: in september 2008 schreef de regering aan de Tweede Kamer: "Tot op heden zijn er geen verzoeken ontvangen van internationale organisaties tot inzet van Nederlandse militaire eenheden waarop de regering na een serieus onderzoek negatief heeft beslist" (TK 2007-2008, 30 162, 10).

Wanneer Nederland wel besluit deel te nemen aan een specifieke buitenlandse vredesoperatie, heeft het verschillende instrumenten om de nationale ondergrens te bewaken. Ten eerste heeft Nederland in het besluitvormingsproces dat aan specifieke operaties voorafgaat, de mogelijkheid eisen te stellen aan de duur, aard en intensiteit van de Nederlandse inzet. Bovendien, en belangrijker, behoudt Nederland middelen om zijn eigen ondergrens *tijdens* de operatie te bewaren.

Om met het voorafgaande besluitvormingsproces te beginnen: een van de instrumenten waarmee de Nederlandse regering de nationale ondergrens tijdens dit proces bewaakt, is het zogenaamde Toetsingskader. De regering hanteert dit instrument wanneer zij krachtens artikel 100 van de grondwet het parlement informeert over een voornemen Nederlandse militairen aan een multilaterale crisisoperatie deel te laten nemen.²

De 10 aandachtspunten in het Toetsingskader

1. Gronden voor deelneming;
2. Politieke aspecten;
3. Mandaat van de operatie;
4. Deelnemende landen;
5. Mate van invloed op de besluitvorming;
6. Haalbaarheid van de operatie;
7. Risico's;
8. Geschiktheid en beschikbaarheid;
9. Duur van de deelneming en aflossingsregelingen;
10. Financiële aspecten.

De tien aandachtspunten uit het Toetsingskader zijn geen harde voorwaarden, maar eerder een reeks uitgangspunten om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over de Nederlandse deelname (TK 2005-2006, 30 162, 3).

Zeker de gronden voor deelneming (1), het mandaat van de operatie (3) en de mate van invloed op de besluitvorming (5) zijn voor Nederland van groot belang in het beoordelen of de overdracht van bevoegdheden de nationale ondergrens overschrijdt. Onder (5) invloed op de besluitvorming meldt het Toetsingskader letterlijk:

“Als Nederland geen deel uitmaakt van het internationale orgaan waarin de besluitvorming over de operatie plaats heeft, moet het in zijn hoedanigheid van troepenleverancier langs andere weg voldoende invloed kunnen uitoefenen op (de nadere invulling van) het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.” (TK 2000-2001, 23 591 en 26 454, 7).

De mogelijkheid om de nationale ondergrens te bewaken is hiermee veiliggesteld. Heeft Nederland eenmaal besloten tot deelname aan een multilaterale crisisoperatie, dan draagt Nederland voor de operatie officieel bevoegdheden over aan de desbetreffende operationele troepencommandant door middel van een *transfer of authority*. Hoewel Nederland hiermee een deel van zijn autonomie opgeeft, betreft het hier uitsluitend het operationele deel van de bevoegdheid. De uiteindelijke zeggenschap (*full command*) blijft te allen tijde in handen van de Nederlandse regering (Nederlandse Defensie Doctrine 2005, 43). Dit kan ook niet anders, daar artikel 97, lid 2 van de grondwet ondubbelzinnig stelt: “De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.”

Daarnaast kan Nederland invloed houden op de inzet van Nederlandse troepen tijdens multilaterale operaties door vooraf voorbehouden te maken op het politiek-juridisch-militaire kader dat de leiddraad vormt van de operatie. Elke crisisbeheersingsoperatie vindt zijn grondslag in een internationaal mandaat, in veel gevallen een VN-resolutie. Dit mandaat biedt echter te weinig houvast voor het internationale optreden tijdens de operatie. Voor elke operatie vindt daarom een politiek-juridische vertaalslag plaats naar de specifieke richtlijnen die de omstandigheden, voorwaarden en wijze waarop geweld of andere handelingen mag

worden toegepast, nader specificeren. Deze richtlijnen zijn de *Rules of Engagement* (Voetelink 2005).

Zodra tot een operatie wordt besloten stelt de hoogste militaire commandant de Rules of Engagement vast. Voor het verdere verloop vormen deze Rules of Engagement de bovengrens van het handelen van alle deelnemende landen aan de multilaterale operatie. De Rules of Engagement zijn echter geen ondergrens. Deelnemende landen hebben de mogelijkheid voor hun eigen eenheden nationale voorbehouden of *national caveats* te maken op de Rules of Engagement. Zij doen dit wanneer de Rules of Engagement in strijd zijn met nationale rechtsregels of nationaal beleid (Commissie-Borghouts 2006).

De vele nationale voorbehouden van deelnemende landen kunnen overigens de collectieve operatie ondermijnen. Zo klaagde een hoge NAVO-militair, de huidige *Supreme Allied Commander Europe* John Craddock, eind vorig jaar dat het steeds moeilijker werd om de doelen van de NAVO-missie in Afghanistan te bewerkstelligen, mede door de meer dan 70 *caveats* die de verschillende deelnemende landen hadden aangebracht (SACEUR 2008).

Desalniettemin is Nederland door het gebruik van caveats in staat zijn nationale ondergrens in multilaterale operaties te behouden. Zeker na de gebeurtenissen in Srebrenica gebruikt Nederland deze caveats ter bescherming van de eigen manschappen, om de eigen Nederlandse waarden en verworvenheden in stand te kunnen houden, en om het Nederlandse beleid beter tot uitdrukking te brengen. Op welke wijze en tot op welke hoogte Nederland de nationale ondergrens bewaart, is moeilijk aan te geven, omdat de *Rules of Engagement* en *caveats* omwille van de veiligheid van de militairen vertrouwelijke informatie zijn die in sommige gevallen zelfs niet met het parlement wordt gedeeld (TK 2008-2009, 26 488, 152).

3. Operationele samenwerking in vooraf geformeerde multilaterale eenheden

Aan elke vredesmissie gaat een aparte besluitvormingsprocedure vooraf waarin Nederland kan bezien of de nationale ondergrens in gevaar komt. Anders is dat bij de inzet van Nederland in multilaterale samenwerkingsverbanden die vooraf worden samengesteld om in crisissituaties direct te kunnen worden ingezet. In het geval van Nederland gaat het daarbij concreet om de NAVO Response Force (NRF) en de Battlegroups van de EU. Deze multilaterale eenheden worden beurtelings voor de duur van een half jaar ingevuld met personeel en materieel uit verschillende lidstaten. Zo vormt Nederland begin 2010 een Battlegroup met het VK en in 2011 één met Duitsland en Finland.

Anderhalf jaar na de toewijzing van nationale eenheden aan de NRF of Battlegroup volgt een half jaar gemeenschappelijke training. Hierna staan de NRF's en Battlegroups een half jaar *stand-by*, in feite als de crisisbrigade van respectievelijk de NAVO en de EU. In het half jaar dat de multilaterale eenheid operationeel is, is de Nederlandse bevoegdheid over de Nederlandse manschappen in de eenheid sterk verminderd. Als zich immers een crisis voordoet die om inzet van de eenheid vraagt, is het de NAVO of de EU die tot inzet besluit.

Formeel heeft Nederland nog de mogelijkheid de multilaterale inzet ongedaan te maken, omdat het besluit tot inzet tot in de hoogste overlegorganen – respectievelijk de Noord-Atlantische Raad en de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen – een intergouvernementele beslissing is. In de praktijk bestaat de mogelijkheid om een operatie eigenhandig tegen te houden of de Nederlandse troepen met een *opt-out* aan de eenheid te onttrekken echter nauwelijks. Wanneer landen in dergelijke crisissituaties immers tot op het laatste moment besluiten kunnen blokkeren of hun troepen kunnen terugtrekken, vervalt het fundament onder de gemeenschappelijke inzet voor een gemeenschappelijk doel (AIV 2003, 17). De regering onderschreef deze conclusie aldus: “Het terugtrekken van beschikbaar gestelde eenheden uit de NRF bij besluitvorming tot inzet is, gelet op het karakter van de NRF, alleen voorstelbaar in uitzonderlijke omstandigheden” (TK 2005-2006, 30 162, 3).

Desalniettemin maakte Finland een aantal jaar geleden na een regeringswisseling gebruik van de *opt-out* door zich vroegtijdig aan het NRF-roulatieschema te onttrekken.

De implicatie hiervan is dat Nederland zich, in de woorden van voormalig minister van Defensie, Voorhoeve, met ‘trechterbesluitvorming’ geconfronteerd ziet (TK 2005-2006, 30 162, 3). Nederland stelt eigen troepen beschikbaar voor een multilateraal verband zonder dat het weet waar en waartoe die troepen precies zullen worden ingezet. Mocht de inzet direct ingaan tegen Nederlandse belangen, dan is Nederland in “uitzonderlijke omstandigheden” gerechtigd zijn troepen terug te trekken – dat is de reden dat Voorhoeve de trechter en niet de fuik als metafoor aanwendde. De prijs van terugtrekking is echter hoog, daar het een zware wissel trekt op de bondgenootschappelijke solidariteit en toekomstige onderlinge vertrouwen en betrouwbaarheid.

Is van uitzonderlijke omstandigheden echter geen sprake, dan heeft Nederland in de praktijk geen keuze dan mee te gaan in het multilaterale besluit over de inzet van een eenheid waarin Nederlandse troepen participeren. Zoals generaal b.d. Van der Vlis stelt: “Formeel is er geen verlies aan soevereiniteit, informeel heeft [Nederland] na de committering in het besluitvormingsproces niet meer de volledige vrijheid van handelen.” (TK 2005-2006, 30 162, 3). De conclusie lijkt daarmee gerechtvaardigd dat Nederland met deelname aan NRF of

Battlegroups veel beslissingsbevoegdheid aan een multilaterale organisatie overdraagt, maar niet de eigen nationale ondergrens overschrijdt.

4. Internationale samenwerking in defensiematerieel

Om ervoor te zorgen dat materiële samenwerking op veiligheidsgebied niet onder de nationale ondergrens zakt, heeft de minister van Defensie in 2004 met zijn collega's van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken de Toets internationale militaire samenwerking ontwikkeld. Expliciet doel van deze toets is het vinden van de juiste balans tussen militaire en financiële voordelen van materiële samenwerking tegenover het verlies aan autonomie op veiligheidsgebied (TK 2004-2005, 29 957, 1).

De Toets internationale militaire samenwerking bestaat uit drie achtereenvolgende fasen. Allereerst moet de beoogde samenwerking passen binnen de prioriteiten die de regering in haar buitenlandse en veiligheidsbeleid legt. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre de beoogde samenwerking past bij de relatie die Nederland met het partnerland heeft. Met EU- of NAVO-landen werkt Nederland bijvoorbeeld nauwer samen dan met andere landen.

De laatste stap in de Toets internationale militaire samenwerking beziet ten slotte de kwaliteit van de samenwerking aan de hand van een vijftal specifieke aandachtspunten. Voor het bewaken van de nationale ondergrens in autonomie-overdracht is met name het eerste aandachtspunt van belang:

“De gevolgen van samenwerking voor nationale beslissingsbevoegdheden moeten bij besluitvorming over het aangaan van militaire samenwerkingsverbanden in de overweging worden betrokken en daarna zowel nationaal als internationaal duidelijk zijn. Er moet voldoende effectieve invloed op de samenwerkingsrelatie kunnen worden uitgeoefend.” (TK 2004-2005, 29 957, 1).

Parlement

De nationale ondergrens in de overdracht van Nederlandse autonomie aan multilaterale samenwerkingsverbanden is geen hard gegeven. Dat is precies de reden dat het bepalen van deze grens inzet is van het democratische debat. De centrale vraagstelling van dit document indachtig sluit deze paragraaf daarom af met een korte analyse van de nationale machtsverhoudingen die bepalen hoeveel beslissingsbevoegdheid Nederland in zijn veiligheidsbeleid overdraagt. De analyse richt zich met name op de relatie tussen regering en parlement.

In deze analyse is het goed te beseffen dat het zoeken naar de balans tussen multilateralisme en autonomie inzet is van de *two-level games* die overheden in het externe veiligheidsbeleid spelen (Putnam 1988). Omdat de veiligheidsbelangen van een land en die van de

multilaterale organisatie niet altijd parallel lopen, speelt de staat in het binnenlandse en buitenlandse domein een simultaan spel. Enerzijds wil het land de kosten en de risico's op het niveau van de multilaterale organisatie delen; en dit kan alleen als het land zelf voldoende bijdrage levert. Anderzijds, en hieraan tegengesteld, vermijdt elk land het liefst elk risico, juist omdat de regering haar buitenlands beleid ook in de arena van de binnenlandse politiek moet verdedigen (Matlary 2007, 87).

In feite bevinden de landen die aan een multilateraal samenwerkingsverband deelnemen zich in een *prisoner's dilemma*, waarbij de rationaliteit van collectieve en van nationale belangen van staten niet samenvallen (AIV 2001, 20). De notie van *two-level games* verklaart dit dilemma en onthult tegelijkertijd de domesticatie of verbinnenlandsing van het veiligheidsbeleid (Verbeek 2008). Het wekt geen verbazing dat juist het bepalen van de nationale ondergrens in autonomieoverdracht een belangrijk onderdeel is in de domesticatie van het veiligheidsbeleid.

Een goed gedocumenteerd voorbeeld, te weten de rol van het parlement in het uitzenden van Nederlandse militairen maakt dit duidelijk. Nederlandse uitzendingen kunnen op verschillende manieren uit worden gezonden, onder meer op basis van het NAVO- of EU-verdrag, in specifieke multilaterale crisisbestrijdingsoperaties en als onderdeel van een vooraf geformeerde multilaterale eenheid NRF en EU Battlegroups.

Wanneer het gaat om bondgenootschappelijke verplichtingen (artikel 5 van het NAVO-verdrag) is de meerderheid van academici en politici van mening dat het parlement niet vooraf geïnformeerd hoeft te worden over de uitzending. De gedachte is hierbij dat het parlement bij het aangaan van het verdrag reeds de verdragsverplichtingen heeft goedgekeurd, en daardoor niet meer gehoord hoeft te worden wanneer die in werking treden. Zo stelde de regering dat de Nederlandse deelname aan operatie Enduring Freedom in Afghanistan formeel niet aan het parlement voorgelegd hoefde te worden, omdat het hier een uitzending betrof op basis van de wederzijdse bijstandsclausule van de NAVO en artikel 51 van het VN Handvest dat handelt over individuele en collectieve zelfverdediging (AIV 2007, 12).

Niet iedereen is deze mening toegedaan. Sommigen menen dat Nederland geen volkenrechtelijke of verdragsverplichtingen kent tot enige specifieke inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Besluiten hiertoe worden namelijk bij consensus genomen. Formeel ligt zelfs aan het invoeren van de wederzijdse bijstandsclausule immers een intergouvernementeel besluitvormingsproces ten grondslag. Omdat de Nederlandse inzet niet volgt uit het verdrag waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, zou volgens deze

redenering elke uitzending van Nederlandse militairen aan het parlement moeten worden voorgelegd (Besselink 2005, 164).

Het Nederlandse parlement heeft dit recht tot nog toe echter niet zo geïnterpreteerd of toegeëigend. Een van de redenen hierachter kan zijn dat de regering het afgelopen decennium het parlement “zoveel mogelijk” informeert – zij het vaak achteraf – ook wanneer zij hiertoe formeel niet verplicht is. Het resultaat hiervan is dat het in de eerste plaats de regering is die in bovenstaande omstandigheden de nationale ondergrens definieert en bewaakt. De democratische controle op deze ondergrens is daarmee relatief zwak ontwikkeld.

Anders ligt dat bij militaire uitzendingen in het kader van multilaterale crisisbestrijdingsoperaties. Vanuit de gedachte dat deze operaties in de eerste plaats de internationale rechtsorde beschermen, en enkel op indirecte wijze de verdediging en de bescherming van de belangen van het koninkrijk dienen, is artikel 100 van de grondwet in deze gevallen van belang. Lid 1 stelt:

“De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.”

Voor de toepassing van artikel 100 gebruiken regering en parlement het eerdergenoemde Toetsingskader. Op basis van de tien genoemde aandachtspunten informeert de regering het parlement om welke redenen het voornemens is Nederlandse militairen aan een multilaterale crisisbestrijdingsoperatie deel te laten nemen. De informatieafspraken van regering naar parlement omvatten in elk geval de besluitvorming tot de inzet, de uitvoering van het besluit en een (tussentijdse) evaluatie van de inzet (TK 2005-2006, 30 162, 2-3, 29).

Het is niet duidelijk hoever de rechten reiken die het parlement aan artikel 100 kan ontleen. In 2007 stelde de AIV dat het artikel een verplichting van de regering behelst om het parlement te *informeren*, maar dat het artikel in de praktijk, materieel gezien, in de buurt komt van een instemmingsrecht. De reden voor deze stelling ligt in de gegroeide parlementaire gewoonte dat fractiewoordvoerders in de ‘derde termijn’ van een debat over een artikel-100-brief hun steun voor de uitzending expliciet uitspreken of onthouden. De regering zal zich in de praktijk door de uitkomst van deze derde termijn laten leiden (AIV 2007, 15).

Het parlement pleitte ervoor deze praktijk te codificeren (TK 2005-2006, 30 162, 2-3). De regering weigerde echter een formeel instemmingsrecht in artikel 100 op te nemen (TK 2007-

2008, 30 162, 9). Hierop vroeg het parlement de regering of het dan in materiële zin instemmingsrecht heeft. Het antwoord van de regering was ondubbelzinnig: “Van een instemmingsrecht van het parlement is geen sprake, tenzij daaronder begrepen zou worden de algemene bevoegdheid van het parlement om in te stemmen met het beleid van de regering in algemene zin.” (TK 2007-2008, 30 162, 10).

Kijkend naar de praktijk zien we echter dat de regering het parlement regelmatig informeert over de uitzending van Nederlandse militairen. Omdat het parlement tot nog toe altijd met een voorgestelde missie heeft ingestemd, is het nog niet mogelijk aan te geven of de regering gehoor zal geven aan een negatief parlementair oordeel over een voorgenomen uitzending. Het parlement heeft er echter alles aan gedaan om te verzekeren dat het in elk geval de mogelijkheid heeft om zijn mening te geven. Voor alles wilde het parlement voorkomen op dit terrein met een *fait accompli* geconfronteerd te worden. De eerdergenoemde *two-level games* indachtig wilde het parlement tegengaan dat de regering zich achter internationale besluitvormingsprocedures kon verschuilen, waardoor de mening van het parlement niet langer ter zake zou doen.

Dit dilemma doet zich nog sterker gevoelen in het geval van een uitzending van Nederlandse militairen binnen een NRF of EU Battlegroup. Inmiddels zijn parlement en regering overeengekomen dat het parlement ook bij dergelijke uitzendingen overeenkomstig artikel 100 geïnformeerd zal worden. De procedure ligt gevoeliger dan bij reguliere multilaterale uitzendingen. Ten eerste omdat deze multilaterale eenheden in noodgevallen worden uitgezonden, waardoor de tijd voor een artikel-100-procedure uiterst beperkt is. Ten tweede omdat de Nederlandse militairen, zoals hierboven is toegelicht, al aan de multilaterale eenheid zijn toegewezen.

Zoals hierboven betoogd, heeft dit ‘trechterbesluitvorming’ tot gevolg, waardoor de keuze voor een *opt-out*, of terugtrekking van Nederlandse troepen uit de NRF of Battlegroup enorme consequenties heeft. Deze trechterbesluitvorming treft echter zowel regering als parlement. Immers, of de *opt-out* nu op initiatief van de regering of dat van het parlement geschiedt, zij zal de internationale positie en reputatie van Nederland hoe dan ook sterk verzwakken. Dit gegeven zorgt ervoor dat zowel regering als parlement minder ruimte hebben om autonoom te besluiten, naarmate het internationale beslissingsproces verder vordert (AIV 2007; TK 2005-2006, 30 162, 2-3; TK 2007-2008, 30 162, 9). Dat het parlement hier meer hinder van ondervindt doordat het later in de procedure wordt geïnformeerd, staat buiten kijf.

Voordat het parlement informatie ontvangt en kan oordelen, is aan de voorgenomen uitzending van Nederlandse militairen immers een heel proces van seconderen, aftasten en

samensmeden voorafgegaan. Hoewel de regering in dit proces andere landen weinig gegarandeerd kan toezeggen, wekt zij wel degelijk verwachtingen bij partners. Enerzijds weigert de regering in dit proces een parlementair voorbehoud te maken, omdat dit “de reputatie van Nederland als betrouwbare partner [zou] schaden”. Anderzijds zegt de regering toe dat het parlement gedurende het proces geïnformeerd zal worden (TK 2007-2008, 30 162, 10). Wat er gebeurt wanneer het parlement negatief oordeelt over een regeringsvoornemen dat reeds verregaande verwachtingen bij partners heeft gewekt, is niet met zekerheid te zeggen.

Tot nog toe is de conclusie daarom de volgende. Hoewel de nationale en internationale besluitvormingsprocessen in de uitzending van Nederlandse militairen onherroepelijk parallel lopen, heeft de praktijk tot nu toe uitgewezen dat een evenwichtige nationale afweging mogelijk is. Het is in eerste instantie de regering die deze afweging maakt. Zij werpt zich daarmee op als bewaker van de nationale ondergrens. Doordat de regering het parlement met artikel 100 of “in de geest van artikel 100” informeert, is een tijdige democratische controle mogelijk op de bewaking van deze nationale ondergrens. Tot nu toe is dit in de praktijk een solide waarborg gebleken die ervoor zorgt dat de nationale ondergrens in de overdracht van bevoegdheden op veiligheidsgebied niet wordt overschreden.

Eindnoten

- ¹ Wanneer deze paragraaf multilaterale samenwerking of multilaterale verbanden beschrijft, betreft het hier geïnstitutionaliseerde verbanden, waar de deelnemende landen waarde hechten aan het voortbestaan van het collectief en aan hun rol hierin. Bilaterale banden en *coalitions of the willing* vallen daarmee buiten het bestek van deze paragraaf.
- ² In de praktijk gebruikt de regering het toetsingskader en Artikel 100 van de grondwet niet alleen voor crisisbeheersing- en vredesoperaties, maar ook voor verdragsverplichtingen in het kader van wederzijdse bijstand. De regering heeft toegezegd in grensgevallen Artikel 100 toe te passen, en overigens zoveel mogelijk “in de geest van artikel 100” te informeren. Om die reden paste minister De Grave van Defensie artikel 100 toe bij de deelname van de operatie Enduring Freedom in Afghanistan, hoewel het hier volgens velen in strikte zin om een verdragsverplichting ging (AIV 2007, 12).

7 HET WAAROM ACHTER HET NEDERLANDSE VEILIGHEIDSBELEID

Het Nederlandse veiligheidsbeleid zoals het in de voorgaande paragrafen is geschetst, is niet louter een functie van rationele afwegingen. Hoewel minder tastbaar zijn normen, identiteit en cultuur eveneens van invloed op de definiëring van nationale belangen en de formulering van het veiligheidsbeleid (Jepperson, Wendt & Katzenstein 1996). Het Nederlandse veiligheidsbeleid is de uitkomst van een conglomeraat van belangen en doelen, ideeën en reflexen.

Een treffend voorbeeld biedt de Nederlandse deelname aan de ISAF-operatie in Afghanistan door de Nederlandse missie in Uruzgan. De officiële reden voor de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan zoals bijvoorbeeld verwoord in de regeringsverklaring van het vierde kabinet-Balkenende is het bewaren van de Nederlandse veiligheid (TK 2006-2007, nr. 45, blz. 2631). Sprekend met *insiders* en *outsiders* blijkt echter dat deze veiligheidsanalyse niet de enige verklaring hoeft te zijn voor de Nederlandse bijdrage in Afghanistan. Wanneer hun direct werd gevraagd waarom Nederland in Uruzgan actief is, kwamen respondenten met uiteenlopende antwoorden:

- Door de Nederlandse bijdrage gaan er voor ons deuren open bij partners als de VS en het VK die anders gesloten zouden blijven;
- Nederland heeft uitstekende mensen en zeer goed materieel; waarom zouden we dat niet inzetten?
- Nederlanders en de Nederlandse diplomatie willen graag dat anderen hen serieus nemen. Nederlanders vinden dat ze overall verstand van hebben, en een zinnige bijdrage kunnen leveren; het resultaat daarvan is dat Nederland niet alleen in de aanloopfase, maar ook in de uitvoering meedoet;
- Nederland wil zich uit eigenbelang, maar ook uit loyaliteit een goede bondgenoot betonen. ISAF is een collectieve missie waar wij aan moeten bijdragen;
- Door deelname aan ISAF kan Nederland beter invloed uitoefenen op het wederopbouwproces in Afghanistan en zo tegenwicht bieden aan de Amerikaanse aanpak.

Dit slothoofdstuk probeert dit het geheel aan ideeën, belangen en reflexen te duiden, om zo te achterhalen wat er *achter* het Nederlandse veiligheidsbeleid schuilgaat. Deze duiding valt in drie categorieën uiteen. De eerste verklaring voor het Nederlandse veiligheidsbeleid of specifieke delen daarvan ligt in concrete, rationele veiligheidsbelangen. De tweede categorie bevat verklaringen die niet direct zijn gebaseerd op veiligheidsrisico's, maar op andere Nederlandse belangen, als invloed, relaties of economisch voordeel. De laatste categorie verklaart dat deel van het veiligheidsbeleid waarachter geen helder geformuleerde belangen

schuilgaan, omdat het een resultaat van binnenlandse oriëntaties, organisatorische reflexen, de publieke opinie of karakteristieken van de Nederlandse nationale identiteit.

Vanzelfsprekend is het in de praktijk niet mogelijk een heldere lijn te trekken tussen bovenstaande categorieën. Het Nederlandse veiligheidsbeleid is slechts te begrijpen als uitkomst van zowel directe nationale belangen als de cultureel-institutionele context (Katzenstein 1996).

7.1 Veiligheidsbelang

“Het veiligheidsbeleid van een staat heeft traditioneel als doel de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van die staat te bevorderen dan wel te handhaven.” (Nederlandse defensiedoctrine, 15). Aan het gros van de Nederlandse beleidsmaatregelen op veiligheidsgebied ligt een duidelijk en concreet risico ten grondslag, waarbij, vanzelfsprekend, een objectieve, onomstreden inschatting een illusie is. De Nederlandse overheid identificeert bedreigingen van Nederlandse veiligheidsbelangen en formuleert een beleid om deze bedreigingen tegen te gaan. Zij handelt hiermee conform artikel 97 van de Nederlandse grondwet: “Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.”

Idealiter liggen de kracht van de bedreiging van een nationaal belang en het beleid om deze bedreiging op proportionele wijze tegen te gaan direct in elkaars verlengde. De veiligheid van het Nederlandse grondgebied en van de Nederlandse burgers is een direct nationaal belang. De onrust in Afghanistan als vrijplaats voor Taliban en Al Qaida werd geïdentificeerd als bedreiging van dit nationale belang. De stevige bijdrage van Nederland aan de internationale missies in Afghanistan werden als proportioneel beschouwd om deze bedreiging in te dammen.

Het is niet moeilijk andere voorbeelden te vinden die tonen dat het tegengaan van de bedreiging van nationale veiligheid de basis vormt van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Dat Nederland actief lid is van de NAVO laat zich goed verklaren met de bescherming die dit lidmaatschap Nederland biedt. Omdat destabilisering van de Balkan een veiligheidsrisico voor Nederland is, zendt Nederland nu bijna vijftien jaar lang grote aantallen soldaten naar Bosnië-Herzegovina. De Nederlandse deelname aan het eerdergenoemde *Proliferation Security Initiative* is, als laatste illustratie, onderdeel van het veiligheidsbeleid, omdat op die manier het ook door Nederland gepercipieerde risico van verdere verspreiding van massavernietigingswapens is in te dammen.

Het tweede gedeelte van artikel 97 van de grondwet stelt dat er ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale orde een krijgsmacht is. Dit lijkt te suggereren dat de Nederlandse belangen en de internationale rechtsorde nevensgeschikte doelstellingen van het Nederlandse veiligheidsbeleid zijn. Deze zienswijze is niet onomstreden. Sommigen menen dat bevordering van de internationale rechtsorde niet meer is – noch dient te zijn – dan een van de middelen om Nederlandse veiligheid te waarborgen. Zij zijn van mening dat handhaving van de internationale rechtsorde geen inherent Nederlands belang kan zijn, omdat het een instrument is dat Nederlandse belangen in brede zin behartigt. In deze redenering staat de internationale rechtsorde als doel op zich een heldere prioriteitsstelling in het veiligheidsbeleid in de weg staat. (De Wijk en Toxopeus 2005). Minister Verhagen zelf ziet in het bevorderen van de Nederlandse belangen een realistische koers voor het Nederlandse veiligheidsbeleid, en in het bevorderen van de internationale rechtsorde de morele oriëntatie van het beleid (Verhagen 2008a).

7.2 Andere nationale belangen

Een analyse van het Nederlandse veiligheidsbeleid maakt duidelijk dat veiligheidsargumenten niet het enige fundament vormen. Soms is de nationale veiligheid niet direct in het geding, maar kan Nederland door bijvoorbeeld deelname aan een humanitaire operatie andere nationale belangen behartigen.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid wordt dan een instrument van *soft power*: een middel waarmee Nederland andere actoren zonder dwang kan leiden naar een uitkomst die Nederland welgevallig is. Volgens een groot aantal respondenten is het Nederlandse nationale belang in brede zin van doorslaggevend belang in de koers van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Niet de veiligheidsrisico's staan op de eerste plaats, maar belangen als invloed op internationale besluitvormingsprocessen, meepraten in multilaterale organisaties en economische ontwikkeling.

Zo schreef de regering in 2008 dat het Nederlandse buitenlandse en veiligheidsbeleid er mede op gericht was de effectiviteit en het functioneren van NAVO, EU en VN te versterken (TK 2007-2008, 30 162, 9, blz. 4). De achterliggende gedachte was dat deze organisaties bijdragen aan onze nationale veiligheid en welvaart, waardoor een investering in deze organisaties automatisch in het Nederlands belang is. Verbeek en Van der Vleuten onderstrepen het effect van *soft power* door veiligheidsbeleid als volgt:

“To contribute to UN peacekeeping and peace-enforcing operations ... should enable the Netherlands to exercise influence by building coalitions in multilateral settings, launching Dutch candidates into careers in international organizations as well as gaining prestigious memberships of UN institutions.” (Verbeek en Van der Vleuten 2008, 363-4).

De redenering dat het veiligheidsbeleid indirect andere Nederlandse belangen kan dienen, roept echter drie elementaire vragen op. Ter illustratie dient daarbij de benoeming van Jaap de Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO, waaraan – zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken geregeld suggereerde – de Nederlandse bijdrage in Afghanistan bijdroeg. Ten eerste is het de vraag wat nu de Nederlandse belangen zijn die met het veiligheidsbeleid worden gediend, juist doordat nationale belangen zelden scherp geformuleerd worden. Is het bijvoorbeeld wel een Nederlands belang dat de secretaris-generaal van de NAVO een Nederlander is, of is dit veeleer een instrument dat andere Nederlandse belangen dient?

Een tweede vraag die veiligheidsbeleid als *soft power* instrument oproept is deze. Zelfs wanneer een Nederlands belang duidelijk te identificeren is, hoe is dan aannemelijk te maken dat het juist het Nederlandse veiligheidsbeleid is dat dit belang behartigt? Was de Nederlandse bijdrage aan de operaties in Afghanistan doorslaggevend voor de benoeming van een Nederlander tot hoofd van de NAVO, of zou De Hoop Scheffer ook met een minder grote Nederlandse inzet zijn benoemd? Voor insider noch outsider is echter niet of nauwelijks na te gaan of dit inderdaad het geval is.

Mocht er een verband zijn tussen de benoeming van De Hoop Scheffer en het Nederlandse veiligheidsbeleid, dan is, ten derde, de proportionaliteitsvraag legitiem. Wat heeft het Nederland uiteindelijk opgeleverd dat De Hoop Scheffer secretaris-generaal was? En was het resultaat zodanig dat het de kosten en de slachtoffers van de Nederlandse missie in Afghanistan rechtvaardigt? In veel gevallen is het niet mogelijk een deugdelijk antwoord te vinden op bovenstaande vragen. Bovendien, de Nederlandse veiligheidsinspanningen leveren lang niet altijd de gewenste invloed op. Zo maakte Nederland, ondanks zijn inzet tijdens en na het conflict in Joegoslavië, geen onderdeel uit van de internationale Contactgroep die zich boog over de toekomst van deze regio.

Vanzelfsprekend geldt het proportionaliteitsbeginsel ook in die gevallen dat het Nederlandse veiligheidsbeleid wel duidelijk is. Zo is het onduidelijk welk Nederlands belang wordt gediend met de bovengemiddelde inzet van Nederland in de ISAF-missie in Afghanistan (zie figuur 6.1). Doordat ISAF immers gelijkelijk bijdraagt aan de veiligheid van de westerse wereld, heeft de Nederlandse deelname aan ISAF geen invloed op de nationale veiligheid van Nederland in het bijzonder. Een land als België draagt naar verhouding veel minder bij aan de operatie in Afghanistan, maar profiteert er net zoveel van als Nederland. De even logische als relevante vervolgvraag is dan ook waarom Nederland niet kiest voor een bescheiden profiel in Afghanistan.

Het antwoord hierop is tweeledig. Ten eerste spelen binnenlandse oriëntaties en reflexen een rol. Hierop gaat de volgende paragraaf in. Ten tweede zijn er andere nationale belangen dan het Nederlandse veiligheidsbelang die, werkelijk of in de perceptie van beleidsmakers en politici, de grote inzet van Nederland rechtvaardigen. Zo meldden geïnterviewden dat de Amerikaanse regering Nederland zonder omhaal had duidelijk gemaakt dat het vertrek van Nederland uit Uruzgan ertoe zou leiden dat Nederland minder gemakkelijk toegang zou krijgen tot hoge ambtenaren en politici. De impliciete boodschap was dat de VS zich minder aan het Nederlandse belang gelegen zouden laten liggen, als Nederland niet langer zou bijdragen aan de oorlog in Afghanistan.

7.3 Binnenlandse oriëntaties

De derde en laatste invloedsfactor op de totstandkoming van het veiligheidsbeleid die hier wordt behandeld, zijn binnenlandse oriëntaties, hier uitgesplitst in de publieke opinie en oriëntaties van de beleidselite.

7.3.1 De invloed van de publieke opinie op het veiligheidsbeleid

Op de vragen in hoeverre en op welke wijze de publieke opinie invloed heeft op het Nederlandse veiligheidsbeleid is geen eenduidig antwoord te geven. Lange tijd werd gedacht dat de dynamiek tussen de specialistische besluitvorming in buitenlands beleid en de brede publieke opinie het beste was weer te geven met een begrip uit het discours van de Europese integratie: *permissive consensus* (Everts 2008, 363).

Voor het Nederlandse veiligheidsbeleid postuleert de theorie van *permissive consensus* dat de directe invloed van de publieke opinie op het veiligheidsbeleid bescheiden is, terwijl de indirecte invloed groot is. De directe invloed is gering, omdat het Nederlandse volk over het algemeen relatief onverschillig staat tegenover het veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd is de indirecte invloed groot – hierop duidt de term *permissive* –, omdat de bevolking aan de noodrem zal trekken wanneer een regering te lang of te sterk tegen de algemeen gevoelde veiligheidsopvattingen ingaat. Zoals de AIV in zijn rapport *Maatschappij en krijgsmacht* stelt: “Regeringen beschikken [op veiligheidsgebied] weliswaar over een redelijke speelruimte, maar dat neemt niet weg dat deze is begrensd. De openbare mening kan niet duurzaam en alleen tegen een politieke prijs worden veronachtzaamd.” (AIV 2006, 15).

Sinds een aantal jaren lijkt het er echter op dat de theorie van *permissive consensus* niet langer in staat is het Nederlandse veiligheidsbeleid goed te verklaren. Hoewel de mening van de Nederlandse burgers nog op veel punten overeenkomt met die van de beleidselite, is er in een toenemend aantal gevallen van consensus geen sprake meer. Tegelijkertijd lijkt de

indirecte invloed aanzienlijk beperkter dan de theorie veronderstelt. De toenemende kloof tussen volk en besluitvormers leidt immers – tot nog toe – niet tot grote beleidswijzigingen.

Om te bezien waar de publieke opinie overeenkomt met het veiligheidsbeleid en waar zij hiervan afwijkt, volgt hieronder een analyse van de mogelijke kloof tussen bevolking en beleidselite op drie kenmerkende aspecten van het Nederlandse veiligheidsbeleid: ten eerste de rol van de NAVO, ten tweede de ontwikkeling van het EVDB en ten slotte de Nederlandse inzet in Afghanistan.

Alvorens in te gaan op deze drie specifieke punten, is het van belang te stellen dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking in algemene termen achter het Nederlandse veiligheidsbeleid staat. Daarbij geldt dat de steun van de bevolking zich uitstrekt over alle grondwettelijke doelen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Zowel voor de verdediging van Nederlandse belangen als voor de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde is er in algemene termen voldoende maatschappelijk draagvlak (Bijkerk 2008; AIV 2006; Everts 2008, 363). Of dit draagvlak zo groot blijft, is overigens de vraag. De fysieke afstand tussen maatschappij en krijgsmacht is sterk afgenomen, met name door het opschorten van de dienstplicht, de veranderende bevolkingssamenstelling en een toenemende afkerigheid van geweld, ook als het proportioneel is (Bijkerk 2008, 618-620). Bovendien kan het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse missie in Afghanistan op termijn leiden tot verminderde steun voor het Nederlandse veiligheidsbeleid in brede zin.

De publieke opinie over de NAVO

Dat Nederland lid is van de NAVO is onder Nederlanders weinig omstreden. Decennia lang steunde meer dan 80 procent van de bevolking het Nederlandse lidmaatschap van het bondgenootschap. Inmiddels is er echter minder steun voor de stelling dat de NAVO essentieel is voor de Nederlandse veiligheid. Waar in 2002 nog driekwart van de bevolking een bevestigend antwoord gaf op de vraag of de NAVO nog steeds noodzakelijk is voor de veiligheid, was dit percentage in 2007 geleidelijk gedaald tot tweederde (Everts 2008, 188; zie echter TNS NIPO 2008). Desalniettemin staat de Nederlandse bevolking in grote meerderheid achter de NAVO als een van de hoekstenen in het Nederlandse veiligheidsbeleid (Everts 2009). Beleidselite en publieke opinie wijken op dit punt derhalve weinig van elkaar af.

Dit geeft aan dat de bevolking de beleidsmakers heeft gevolgd in de transformatie van de NAVO na de Koude Oorlog. In meerderheid staat het Nederlandse volk positief tegenover de verschuiving van NAVO-taken voor de verdediging van het bondgenootschappelijk territorium

naar die van collectieve veiligheid door crisismanagement en vredesopbouw (Van der Meulen 2002). Sterker nog, in de laatste enquêteronde van *Transatlantic Trends* werd in twaalf Europese landen geïnventariseerd hoe hoog de steun voor gevechtshandelingen van de NAVO in Afghanistan was. In Nederland, zo bleek, was de steun voor deze handelingen met 69 procent hoger dan in alle andere landen. Hetzelfde onderzoek toonde dat de Nederlandse bevolking samen met die van het Verenigd Koninkrijk het positiefst stond tegenover de inzet van nationale troepen tijdens internationale NAVO-missies (beide 82%) (*Transatlantic Trends* 2008).

Of de NAVO-pijler in het Nederlandse veiligheidsbeleid deze grote steun in de publieke opinie zal behouden is echter de vraag. De belangrijkste reden hiervoor is de gestadig groeiende kloof in de trans-Atlantische waardengemeenschap. Ten eerste is juist onder Europese jongeren van onvoorwaardelijke verbondenheid met de Verenigde Staten geen sprake meer (Guérot 2009). Bovendien zijn er aanwijzingen dat ook in bredere zin de culturele basis voor trans-Atlantische samenwerking steeds smaller wordt. Het gevolg hiervan is dat de “lotsverbondenheid tussen Europa en de Verenigde Staten [is] omgeslagen in vervreemding. Ondanks de gemeenschappelijke belangen kunnen beide geen collectieve vuist maken om de problemen te lijf te gaan.” (De Wijk en Van Ham 2005, 10). De komende jaren moeten uitwijzen tot op welke hoogte de groeiende kloof tussen Europa en de VS een incident bleek dat samenhangt met het presidentschap van George W. Bush, of dat er sprake is van een diepere verschuiving.

Nauw samen met de trans-Atlantische verwijdering hangt de groeiende voorkeur voor een Europese oplossing. Negen op de tien Nederlanders meende al in 2004 dat de Europese Unie belangrijker is voor Nederland dan de VS wanneer het op Nederlands vitale belangen aankomt. Een jaar later stelde 58 procent van de Nederlanders dat Europa zelfstandiger op zou moeten treden, juist omdat de betrekkingen met de VS verslechterden (Everts 2008, 209-219).

De publieke opinie over het EVDB

De opvattingen van de Nederlandse bevolking over het EVDB sluiten aan bij deze gedachtegang. In de enquêtes tussen 1993 en 2005 steunde minimaal tweederde van de Nederlandse bevolking steeds een gezamenlijk EVDB. In 2005 stond 81 procent van de Nederlanders positief tegenover een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid, een percentage dat ongeveer gelijk is aan dat in andere EU-lidstaten. Zeker in een tijd waarin de tegenstand tegen Europese integratie over het algemeen groeide, is dit stabiele en hoge percentage opvallend (Everts 2008, 288; Anderson 2008, 195).

Het is daarbij overigens moeilijk te duiden in hoeverre de respondenten van de Eurobarometer – waar Everts en Anderson zich op baseren – de consequenties van een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid hebben doordacht. Antwoorden op andere vragen uit de Eurobarometer tonen bijvoorbeeld dat een aanzienlijk kleiner deel van de respondenten daadwerkelijk de stap wil zetten tot een gemeenschappelijke krijgsmacht. De meerderheid van de bevolking geeft hierbij de voorkeur aan een Europese interventiemacht *parallel aan* nationale legers (Everts 2008, 294-5).

Opvallend daarbij is dat de overdracht van nationale bevoegdheden aan een multilaterale Europese interventiemacht niet meer zo gevoelig ligt als voorheen. Een van de verklaringen hiervoor is dat het volk de nationale staat niet langer als de enige garantie van veiligheid ziet. Met het afschaffen van de dienstplicht lijkt bovendien de identificerende rol van de krijgsmacht voor de nationale staat sterk afgenomen. De denationalisatie van veiligheid die het gevolg is, verschaft een mate van legitimiteit aan het EVDB die voorheen niet bestond (Mérand 2008).

Anders dan in het geval van de NAVO lijkt er derhalve op het gebied van het EVDB ruimte te zitten tussen de publieke opinie en het nationale veiligheidsbeleid. Immers, vier op de vijf Nederlanders zegt 'ja' op de vraag of de EU een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid zou moeten hebben. Dit is slechts moeilijk in overeenstemming te brengen met de terughoudendheid van nationale staten om veiligheidsbevoegdheden aan het EVDB over te dragen. Dit gegeven lijkt in strijd met de aanname van *permissive consensus* als basis voor de invloed van de bevolking op het veiligheidsbeleid.

In zijn nauwkeurige analyse 'Identity, instrumental self-interest and institutional evaluations: Explaining public opinion on common European policies in foreign affairs and defence' maakt Harald Schoen, Duits expert op het gebied van publieke opinie, duidelijk dat het verschil tussen bevolking en beleidselite niet is terug te voeren op verschil in informatie. Eerder lijkt het zo dat de beleidselite in staat is om de gecompliceerde Europese institutionele inrichting zodanig te gebruiken dat de bevolking de elite niet verantwoordelijkheid houdt voor het verschil in inzicht. Uiteindelijk echter, zo maakt de analyse duidelijk, zal de politieke en ambtelijke elite ook hier gehoor geven aan de prikkel om te reageren op de voorkeuren in de publieke opinie (Schoen 2008).

De publieke opinie over de deelname aan multilaterale missies in Afghanistan

Omdat in de analyse van de nationale belangen achter het Nederlandse veiligheidsbeleid de Nederlandse missie in Afghanistan als illustratie werd gebruikt, is het goed om, afsluitend, de

invloed van de publieke opinie op dit specifieke onderdeel van het veiligheidsbeleid nader te belichten.

Aanvankelijk bestond er voldoende maatschappelijk draagvlak voor aanwezigheid van Nederlandse militairen in Afghanistan. Meer dan de helft van de Nederlanders zag in de jaren 2002-2004 het belang van de multilaterale ISAF-missie in. Dat Nederland aan deze missie een bijdrage leverde kon eveneens de goedkeuring wegdragen van de meerderheid van de bevolking. In de loop van 2005 veranderde dit. Zodra bleek dat Nederland in het hoogste geweldspectrum moest opereren, daalde de steun voor de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan tot onder de vijftig procent.

Omdat Nederland werd gevraagd de leiding te nemen in de Afghaanse provincie Uruzgan, bracht het gebrek aan maatschappelijk draagvlak de overheid in een lastige positie. Hoewel een meerderheid van de Nederlandse bevolking tegen de missie naar Uruzgan was, verwezen regering en parlement tijdens het afsluitende debat geen enkele keer naar het belang van maatschappelijke steun voor de missie (AIV 2006, 13-4). Juridisch was hiertoe ook geen enkele noodzaak. Volgens het eerder besproken toetsingskader voor de Nederlandse deelname aan internationale vredesmissies is voldoende maatschappelijk draagvlak geen doorslaggevend criterium in de besluitvormingsprocedure van regering en parlement.

De praktijk is, volgens de AIV, echter anders: het is "... niet ondenkbeeldig dat, als militaire missies een meerderheidssteun in de publieke opinie blijven ontberen, dit op termijn ook gevolgen heeft voor de ervaren legitimiteit van de missie en zelfs voor de krijgsmacht in het algemeen. Hoe dan ook is de publieke opinie een factor van betekenis, zeker in democratische samenlevingen." (AIV 2006, 16).

De regering lijkt dit laatste standpunt te delen. In een reactie op het AIV-advies stelt de regering namelijk dat de steun voor de missie langzaam moet groeien, en dat er aanwijzingen zijn dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren (Everts 2008, 169).

Dit is echter niet het geval. Na het regeringsbesluit tot de missie neemt het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de missie in Uruzgan niet toe. De steun blijft fluctueren, maar overstijgt nooit de 50 procent. De kloof tussen publieke opinie en beleidselite blijft, met andere woorden, bestaan. Wat de notie van *permissive consensus* ondermijnt is het feit dat deze kloof geen gevolgen heeft voor het uitgezette en uitgevoerde beleid: Nederland blijft in Uruzgan. Van belang is daarbij wellicht dat het gebrek aan maatschappelijk draagvlak weinig expliciet is: weliswaar is een meerderheid van de bevolking tegen de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan, maar deze meerderheid verheft haar stem niet of nauwelijks.

Dat er ondanks gebrek aan steun voor de missie van grote protesten geen sprake is kan worden verklaard met de motieven achter de publieke opinie (cijfers uit Everts 2008, 171). De belangrijkste redenen van degenen die de Nederlandse missie in Afghanistan afkeuren zijn namelijk de volgende:

- Het wordt een vechtmis­sie in plaats van een missie voor vrede en wederopbouw (22%);
- Nederland zal de gestelde doelen (veiligheid en wederopbouw) niet bereiken (15%);
- Nederland heeft niets te zoeken in Afghanistan (14%).

De meerderheid van tegenstemmers is, met andere woorden, niet tegen vredesmissies in het algemeen, maar zet vraagtekens bij de werkwijze en het tijds­pad van deze missie.

Dat de kloof tussen publieke opinie en overheid minder groot is dan aanvankelijk gedacht, blijkt ook uit de analyse van de redenen van degenen die de missie in Uruzgan wél steunen; die liggen op een ander vlak dan die van degenen die tegen de missie zijn. De voorstemmers blijken namelijk vanuit eenzelfde mix van veiligheidsbelang, eigenbelang en internationaal recht te redeneren als de beleidselite.

- Het is belangrijk dat Nederland een bijdrage levert aan buitenlandse (vredes)missies (38%);
- Nederland moet meedoen aan de strijd tegen het terrorisme (30%);
- De wederopbouw van Afghanistan is een belangrijke zaak (25%).

Een analyse van de mening van uitgezonden soldaten brengt daarnaast een opvallende parallel aan het licht. In mei 2008 bleek dat de helft van de militairen de missie in Afghanistan niet zinvol achtte. Juist het gebrek aan realistische doelen zou de reden van dit hoge percentage zijn (Bombeeck 2008, 9).

Samenvattend is de voorlopige conclusie dat de Nederlandse bevolking zich in grote lijnen achter het Nederlandse veiligheidsbeleid schaaft, maar op specifieke punten afstand neemt van de beleidselite. Tot nog toe is de invloed van deze kloof op het beleid gering gebleken. Recente ontwikkelingen als de missie in Uruzgan, de NAVO-zoektocht naar identiteit en de toenemende afstand tussen krijgsmacht en maatschappij kunnen er echter voor zorgen dat de publieke opinie in de nabije toekomst een factor van belang wordt in de ontwikkeling en implementatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

7.3.2 De invloed van beleidsconstanten op het veiligheidsbeleid

Na de veiligheidsbelangen, andere nationale belangen en de rol van de publieke opinie sluit deze passage over het waarom achter het Nederlandse veiligheidsbeleid af met een korte beschouwing over de invloed van constanten op het veiligheidsbeleid.

Onderzoekers hebben in het Nederlandse buitenlandse beleid lange tijd gezocht naar constanten (Wels 1984). Wat zij in navolging van Voorhoeves *Peace, profits and principles* (Voorhoeve 1979) voornamelijk deden was het destilleren van telkens terugkerende patronen uit de geschiedenis van het buitenlandse beleid. Hoewel veel interessanter dan deze constantentese is de invloed van deze mogelijke patronen op het buitenlandse beleid veel minder onderwerp van studie geweest. Het is daarom moeilijk de vraag te beantwoorden of specifieke constanten niet alleen achteraf zijn te herkennen, maar ook als dwingende factor in beleidsontwikkeling zijn te identificeren.

Wie het recente veiligheidsbeleid beziet, is geneigd de invloed van constanten op het beleid als uiterst gering te beschouwen. Voor het veiligheidsbeleid zijn twee constanten in het buitenlandse beleid van belang: de anti-militaire reflex en de Atlantisch-maritieme oriëntatie.

Om met de eerste te beginnen, Frederik de Grote kenschetste Nederland al als ‘pacifique par principe et guerrière par accident’ (gecit. in Van Campen 1958, 10). Voorhoeve trok deze lijn door en identificeerde in het Nederlandse buitenlandse beleid een eeuwenoude houding van non- of antimilitarisme (Voorhoeve 1979, 52). Zo die al bestond, is van deze constante in het huidige veiligheidsbeleid weinig meer te bespeuren. Nederland vecht tot in het hoogste geweldsspectrum mee op verschillende plekken in de wereld en neemt aan disproportioneel veel vredesmissies deel. Als eerder vermeld staat zowel de Nederlandse bevolking als de beleidselite achter deze missies.

Met de Atlantisch-maritieme oriëntatie ligt het genuanceerder. Het Nederlandse buitenlandse en veiligheidsbeleid zou tijdens en na de Koude Oorlog sterker op de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gericht zijn geweest dan geopolitieke en sociaal-economische redenen zouden kunnen verklaren. Het sterkst was deze neiging aanwezig op het ministerie van Buitenlandse Zaken (Van den Bos 1992, 93). Op het gebied van veiligheid zou deze reflex met name naar voren komen in de sterke hang naar de NAVO. Ondanks mondiale veranderingen bleef deze neiging invloed houden, waardoor Nederland – anders dan bijvoorbeeld België – tot aan de eeuwwisseling de NAVO officieel als enige focus in het veiligheidsbeleid bleef zien.

In het afgelopen decennium lijkt de Atlantische oriëntatie te zijn afgenomen. Hoewel sommigen menen dat de Nederlandse beleidselite nog altijd een sterke Atlantische voorkeur tentoonspreidt in het veiligheidsbeleid (Van Staden 2006; Hellema 2008), neemt Nederland een steeds pragmatischer en minder onvoorwaardelijke houding ten aanzien van de NAVO aan. Waar de NAVO vroeger in elke troonrede als hoeksteen van het veiligheidsbeleid werd

benoemd, daar blijft de NAVO – anders dan de EU – de laatste jaren onvermeld (De Haas 2008). De NAVO blijft voor Nederland van belang, maar Atlantische reflexen verhinderen een open houding naar andere veiligheidsstructuren niet meer. Dit kan niet beter worden geïllustreerd dan met de eerdergenoemde uitspraak van minister Verhagen “dat het Nederlandse buitenlandse beleid zich op meer moet gaan richten, dan op de gebruikelijke vaste ankers, de NAVO en de Amerikanen” (Homan 2008).

Dat eventuele constanten in het huidige veiligheidsbeleid geen grote rol lijken te spelen, betekent overigens niet dat het beleid te allen tijde het resultaat is van een pragmatische belangenafweging. Padafhankelijkheid, idiosyncratische overwegingen en langdurige oriëntaties zullen op verschillende niveaus een rol blijven spelen. Zo is de Nederlandse luchtmacht sterk op de Verenigde Staten georiënteerd, omdat een belangrijk deel van de opleiding sinds jaar en dag in de VS plaatsvindt. De Nederlandse marine heeft daarentegen sterkere banden met het Verenigd Koninkrijk, terwijl de landmacht zich eerder op een continentale macht als Duitsland richt.

De conclusie van dit laatste onderdeel in de vraag naar het waarom achter het Nederlandse veiligheidsbeleid is derhalve dat de publieke opinie en de oriëntaties van de beleidselite soms op specifieke punten invloed hebben op het veiligheidsbeleid, maar dat hun impact op het huidige beleid in brede zin gering is. Volgens Hellema kan dat ook niet anders: deze invloeden kunnen “op korte termijn vanuit een doel-rationeel oogpunt afwijkend gedrag tot gevolg hebben. Buitenlandse politiek komt voor een kleiner land als Nederland ... neer op georganiseerde aanpassing. Dat gebeurt evenwel niet altijd op een slagvaardige en effectieve manier – uiteindelijk gebeurt het wel.” (Hellema 1995, 336).

LITERATUURLIJST

- Abe, Nobuyasu (2007) 'Existing and Emerging Legal Approaches to Nuclear Counter-Proliferation in the Twenty-First Century', blz. 929-936 in *New York University Journal of International Law and Politics* 39, 4.
- Ahlström, Christer (2005) 'The proliferation security initiative: international law aspects of the Statement of Interdiction Principles', Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI yearbook 2005: armaments, disarmament and international security*, Oxford: Oxford University Press.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2001) *Europese militair-industriële samenwerking*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2003) *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005) *Nederland in een veranderende EU, NAVO en VN*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006) *Maatschappij en krijgsmacht*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2007) *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2009) *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag: AIV.
- Allen, Craig H. (2007) *Maritime counterproliferation operations and the rule of law*. Westport: Praeger Security International.
- Álvarez, Milagros (2007) 'Common security and defence policy in the Treaty establishing a Constitution for Europe', Stefan Gänzle & Allen Gregory Sens, *The changing politics of European security: Europe alone?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Amersfoort, H. (2008) 'Expeditionaire krijgsmacht en veldleger: de ambities van een klein land in een grote wereld', *Militaire Spectator*, 171, 1: 39-52.
- Anderson, Stephanie B. (2008) *Crafting EU security policy: in pursuit of a European identity*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Andersson, Jan Joel (2007) 'A new Swedish defense for a Brave New World', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*. Aldershot: Ashgate
- Anten, Louise (2009) '3-D geen panacee, wel beste benadering in complexe conflictsituaties', *Internationale Spectator* 63, 4: 219.
- Bakker, E.J. de & R. Beeres (2008) 'Belastinggeld voor veiligheid: uitgaven voor Defensie', *Atlantisch Perspectief* 32, 3: 21-26.
- Besselink, L.F.M. (2005) 'Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap: parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan

- internationale militaire operaties', blz. 137-174 in E. Vandenbossche, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen: Maklu.
- Bijkerk, R.P.F. (2008) 'Dynamiek en verandering?: maatschappij en krijgsmacht in Nederland in 2008', *Militaire Spectator*, 177, 11: 615-621.
- Biscop, Sven (2003) 'Defensie in de lage landen: behoefte aan Europa', *Internationale Spectator* 472-476.
- Biscop, Sven (2006) 'De Europese Veiligheidsstrategie twee jaar later. Eerste balans van een integratieproject', *Atlantische perspectief* 30, 3.
- Biscop, Sven (2007) 'Europese defensie en de NAVO: op zoek naar complementariteit', *Studia Diplomatica*, 60: 111-124.
- Biscop, Sven (2009) 'The European Security Strategy: now do it', Sven Biscop, Jolyon Howorth en Bastian Giegerich, *Europe: a time for a strategy*, Gent: Academia Press.
- Biscop, Sven and Franco Algieri (2008) *The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration*, SL: Academia Press.
- Biscop, Sven, and Jan Joel Andersson (2008) *The EU and the European security strategy: forging a global Europe*. London: Routledge.
- Bombeek, R. (2008) 'An inconvenient truth', *Carre*, 31, 12: 6-9.
- Bos, Bob van den (1992) *Can Atlanticism survive? The Netherlands and the new role of security institutions*, Den Haag: Clingendael.
- Bouantonis, Dimitris, Kostas Ifantis en Panayotis Tsakonas (2008) 'Introduction', Idem (eds.), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, Abingdon en New York: Routledge.
- Brown, Michael E. (2007) 'New Global Dangers', Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela R. Aall, *Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Campen, S.I.P. (1958) *The quest for security: some aspects of Netherlands foreign policy, 1945-1950*, Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Cohen, Michael A. & Maria Figueroa Küpçü (2005) 'Privatizing foreign policy', *World Policy Journal*.
- Cohen-Tanugi, Laurent (2008) *The shape of the world to come: charting the geopolitics of a new century*. New York: Columbia University Press.
- Colijn, Ko (2008) 'De wereld in alle staten – Bart Tromplezing 2008', *S&D* 11: 8-18.
- Commissie Borghouts (2006) *Evaluatie toepassing militair strafprocesrecht bij uitzendingen*, eindrapport (eveneens bijlage bij TK 2005-2006, 30 300 X, 136).
- Coolsaet, Rik, Christian Franck, and Tanguy De Wilde d'Estmael (2007) *België en zijn buitenlandse politiek: anno 2006*. Bruxelles: Institut Royal des Relations Internationales.

- Council of the European Union (2003) *A secure Europe in a better world: European security strategy adopted by the European Council of Brussels on 13 December 2003* [S.L.]: Council of the European Union.
- Council of the European Union (2008) *Report on the Implementation of the European Security Strategy; Providing security in a changing world adopted by the European Council of Brussels on 11 December 2008* [S.L.]: Council of the European Union.
- Council of Europe (2008) *Declaration on strengthening capabilities adopted by the European Council of Brussels on 11 December 2008* [S.L.]: Council of the European Union.
- Dam, R.S. van, en H.G.N. Bank (2006) 'De NAVO en transformatie: waar staat Nederland?', *Militaire Spectator*, 175, 7-8: 348-357.
- Dekkers, P.F.H.N. (2008) 'Deregulering en privatisering: naar een nieuwe vorm van toezicht bij Defensie?', *Carre*, 31, 4: 8-9.
- Dimbinski, Matthias (2009) 'NGOs and security: the case of the European Union', Joachim Jutta & Birgit Locher, *Transnational activism in UN and the EU*, Oxon: Routledge.
- Eekelen, W.F. van (2006a) *From words to deeds: The continuing debate on European security*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Eekelen, W.F. van (2006b) Het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie: Nederland komt goed voor de dag, *Armex*, 90, 6: 14-15.
- Etzioni, Amitai (2009) 'Tomorrow's institution today', *Foreign Affairs* 88, 3: 7-13.
- European Communities (2007) *Working for Peace, Security and Stability, Europe in de World*, Official Publication of the European Communities, 2007.
- Eversteijn, Djörn (2008) 'Out of Afghanistan means out of business for NATO' (www.atlantic-community.org).
- Everts, Philip (2008) *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum.
- Everts, Philip (2009) 'Publieke opinie over de NAVO in Nederland en elders: op zoek naar draagvlak', *Internationale Spectator* 63, 3: 145- 150.
- Farley, Robert and Yoav Gortzak (2008) 'Europe vs. the pirates' (www.foreignpolicy.com)
- Federal Trust for Education & Research (2009) *A more coherent and effective European foreign policy?* (www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/EU_Foreign_Policy.pdf).
- Ferguson, N. (2008) *The ascent of money: a financial history of the world*, New York: Penguin Press.
- Flemes, D. (2007) *Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum*, Hamburg: German Institute for Global and regional studies.

- Gemengde Commissie 'Geïntegreerd buitenlands beleid' (2005) *Eindrapport Samenhangend internationaal beleid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Programma Andere Overheid.
- Giegerich, B. (2009) 'Military Capabilities: Time for Capitals to Act', Sven Biscop, Jolyon Howorth en Bastian Giegerich, *Europe: a time for a strategy*, Gent: Academia Press.
- Gielink, D., M. Buitenhuis en R. Moelker (2007) 'No contractors on the battlefield: the Dutch military's reluctance to outsource', Thomas Jäger en Gerhard Kümmel, *Private military and security companies*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goetschel, L. (1998) *Small states inside and outside the European Union: Interests and policies*. Boston: Kluwer Academic.
- Gowen, Richard (2009) 'Europe retreats', *European Voice*, 9 February 2009.
- Guérot, Ulrike (2009) 'Transatlantic relations – three paradigms, three urgent changes' (www.ecfr.eu).
- Haas, M. de (2005) 'Nederlandse Defensie Doctrine: instrument van buitenlands en veiligheidsbeleid', *Internationale Spectator*, 59, 11: 595-599.
- Haas, M. de (2007) 'Buitenlands beleid en veiligheidsbeleid in één document', *Reformatorisch Dagblad*, 16 november 2007.
- Haas, M. de (2008) 'Nederland maakt trans-Atlantische band lossen', *Reformatorisch Dagblad*, 17 oktober 2008.
- Haas, M. de, and J.W. van Berkum (2007). *Geeft acht: visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld*. Gouda: Guido de Bres-Stichting.
- Heisbour, François (2009) Lezing Atlantische Commissie 15-01-09 en Lunchlezing ministerie BZ, 16-01-09.
- Hellema, Duco (2006) *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum.
- Hellema, Duco (2006) *Buitenlandse politiek van Nederland: de Nederlandse rol in de wereldpolitiek*. Utrecht: Het Spectrum (3^e geheel herziene editie).
- Hellema, Duco (2008) 'De politieke betrekkingen tussen Nederland en de Verenigde Staten 1945-2005', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 121, 3: 284-295.
- Heurlin, Bertel (2007) 'Denationalisation of Danish Armed Forces and Militarising of Danish Foreign Policy', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*. Aldershot: Ashgate.
- Hillen, J.S.J. (2008) '3P: publiek, politiek en pers', *Militaire Spectator*, 177, 6:342-348.
- Holmes, James R. en Andrew C. Winner (2009) 'The Proliferation Security Initiative', Nathan E. Busch en Daniel Joyner, *Combating weapons of mass destruction: the future of international nonproliferation policy*, Athens: University of Georgia Press.
- Homan, C. (2004) 'De Nederlandse krijgsmacht: over politieke ambities, investeringen, en transformatie', A. van Staden *et al*, *De herontdekking van de wereld: Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Clingendael.

- Homan, C. (2008) 'Accentverschuiving in Nederlands buitenlands beleid naar Europa', *Zicht* 4.
- Hoop Scheffer, Jaap de (2008) 'Speech at the Annual Meeting of the Atlantic Treaty Organisation'.
- Houben, M. en Lefevre, C. (2008) 'Een verre vriend: Australië als strategisch bondgenoot', *Militaire Spectator*, 177, 9: 501-513.
- Human Security Report Project (2005), *Human Security Report 2005: war and peace in the 21st century*, Oxford: Oxford University Press.
- Jansen, Annette (2008) 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij: contextspecifieke wederopbouw', *Internationale Spectator* 62, 4: 191-196.
- Jose, Jim (2006) 'Transformations in sovereignty, political authority and capacity in the governance state', paper presented to the GovNet International Conference, Canberra, 29 November–1 December 2006.
- Howorth, Jolyon (2009) 'The case for an EU Grand Strategy', Sven Biscop, Jolyon Howorth en Bastian Giegerich, *Europe: a time for a strategy*, Gent: Academia Press.
- Ingebritsen, C. (2006) *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press.
- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt & Peter J. Katzenstein (1996) 'Norms, identity, and culture in national security', Peter J. Katzenstein, *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Kappen, Frank van (2008) 'Nato's multiple futures scenarios', *NRC Handelsblad*, 31-12-08.
- Katzenstein, Peter J. (1996) 'Introduction: alternative perspectives on national security', Idem, *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Keller, Patrick (2007) 'The Future of NATO: Between Overstretch and Irrelevance', *American Foreign Policy Interests*. 29, 3: 207-217.
- Khanna, Parag (2008) *The second world: empires and influence in the new global order*. New York: Random House.
- Kirk, Alexandra (2009) 'Australia would consider any troop request to Afghanistan', transcript van ABC-programma *AM* van 28 januari 2009 (zie: <http://www.abc.net.au/am/content/2008/s2475809.htm>).
- Larrabee, F. Stephen & Julian Lindley-French (2008) *Revitalizing the transatlantic security partnership: an agenda for action*, Brussel: Bertelmann Stiftung.
- Leeuwe, H. van (2008) 'Voorschrijdend inzicht in private militaire inhuur', *Internationale Spectator*, 62, 9: 465-468.
- Mans, Uli (2007) 'Failing fragile states?: Afghanistan; six dilemmas for Dutch foreign, development and defence policy', blz. 64-77 in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation*, Assen: Van Gorcum.

- Matlary, Janne Haaland (2007) 'Dangerous Dysfunction? Governing integrated military force in Europe', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*, Aldershot: Ashgate.
- Menon, Anand (2009) 'Empowering paradise? The ESDP at ten', *International Affairs* 85, 2: 227-246.
- Mérand, Frederic (2008) *European defence policy beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.
- Meulen, J. van der (2002) 'Public opinion on NATO: consensus and controversy among the Dutch and their allies', *Atlantisch Perspectief* 26, 3: 21-24.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) *Strategie Nationale Veiligheid*, kamerstuk; <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/nationale-veiligheid/strategie-nationale>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) *Nationale veiligheid: nationale risicobeoordeling (NRB) bevindingenrapportage*, Breda, ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005) *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006) 'Kamerbrief inzake het Europese veiligheidsbeleid' (www.minbuza.nl).
- Ministerie van Defensie (2004) 'Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid', Den Haag : ministerie van Defensie, Taakgroep EU.
- Ministerie van Defensie (2005) *Nederlandse Defensie Doctrine*, Den Haag: ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2008) *Strategische Kennis Agenda van het ministerie van Defensie*, Den Haag: ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2008) 'Toekomstverkenningen Krijgsmacht 2020: Profielenworkshop' (Congresreader).
- Ministerie van Defensie (2008) 'Toekomstverkenningen Krijgsmacht 2020: scenarioworkshop' (Congresreader).
- Ministry of Defence (UK) (2007) 'The DCDC global strategic trends programme 2007-2036' (www.dcdc-strategictrends.org.uk).
- Moelker, R., J. Soeters, U. vom Hagen (2007) 'Sympathy, the cement of interoperability: findings on ten years of German-Netherlands military cooperation', *Armed Forces & Society*, 33, 4:, 496-517.
- Mouritzen, H. en A. Wivel (2004) *Small states in the European Union*, London: Routledge.
- Mouritzen, Hans, and Anders Wivel (2005) *The geopolitics of Euro-Atlantic integration*. London: Routledge.

- National Intelligence Council (2009) *Global trends 2025: a transformed World*, Washington DC: US Government Printing Office.
- NAVO (2009a) 'Het Noord-Atlantisch Verdrag' (Oprichtingsverdrag van 4 april 1949 met wijzigingen, via <http://www.nato.int/docu/other/nl/treaty-nl.htm>).
- NAVO (2009b) *Financial and economic data relating to NATO Defence*, Brussel: NAVO Public Diplomacy Division (Persbericht van 19 februari 2009 via www.nato.int).
- Nederlands Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO (2008) Thema's die op dit moment bij de NAVO spelen (www.navo-nederland.be).
- Noetzel, Timo en Benjamin Schreer (2009) 'Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change', *International Affairs* 85, 2: 211-226.
- Ojanen, Hanna (2006) 'The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy', *Journal of Common Market Studies* 44, 1: 57-76.
- Østerud, Øyvind (2007) 'The new military revolution – from mercenaries to outsourcing', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*, Aldershot: Ashgate.
- Østerud, Øyvind, en Janne Haaland Matlary (2007) 'Introduction: Towards the Post-national Military', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*, Aldershot: Ashgate.
- Piepers, I. (2003) 'Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid : fundamentele ontwikkelingen vragen om fundamentele discussie', *Militaire Spectator* 172: 5-17.
- Pop, Valentina (2008) 'European Parliament approves opening of defense market' (euobserver.com).
- Princen, F.J.J. en M.H. Wijnen (2004) 'Defensie in beweging: constante verandering door veranderende constanten', *Militaire Spectator*, 173, 4: 215-224.
- Proliferation Security Initiative (2009) 'Introduction', via www.proliferationsecurity.info (deze Canadese website over PSI was tot maart 2009 in te zien, maar is inmiddels uit de lucht).
- Putnam, Robert D. (1988) 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', *International Organization* 42, 3: 427-460.
- Rademaker, J.G.M. *et al.* (2003) 'Nationale Veiligheidsstrategie: aanpak en eerste resultaten', powerpointpresentatie (www.hcss.nl).
- Raquel Freire, Maria (2008) 'The European Security and Defence Policy: history, structures and capabilities', Michael Merlingen & Rasa Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy: an implementation perspective*, London: Routledge.
- Reichard, Martin (2006) *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*, Aldershot: Ashgate.

- Rietjens, J.H. (2008) 'Managing civil-military cooperation: experiences from the Dutch provincial reconstruction team in Afghanistan', *Armed Forces & Society*, 34, 2: 173-207.
- Roggeveen, Sam (2009) 'More troops to Afghanistan? Well, maybe', www.lowyinterpreter.org.
- Saceur (2008) 'NATO operations – internal and external challenges' (www.nato.int).
- Schaper, Herman (2009) 'Nederland en het permanente aanpassingsproces van de NAVO: 'This ain't your daddy's NATO'', *Internationale Spectator* 63, 3: 125-130.
- Schimmelfennig, Frank (2008) 'Transatlantic relations, multilateralism and the transformation of NATO', Dimitris Bouantonis, Kostas Ifantis en Panayotis Tsakonas (eds.), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, Abingdon en New York: Routledge.
- Schoen, Harald (2008) 'Identity, Instrumental Self-Interest and Institutional Evaluations: Explaining Public Opinion on Common European Policies in Foreign Affairs and Defence', *European Union Politics* 9, 1: 5-29.
- Schwartz, Jesse (2008) 'Time to start transatlantic relations afresh' (www.atlantic-community.org).
- Singer, P.W. (2005) 'Outsourcing war: understanding the private military industry', *Foreign Affairs* 84, 2.
- Sloan, Stanley R. (2002) *NATO and transatlantic relations in the 21st century: crisis, continuity or change?* New York, NY: Foreign Policy Association.
- Sperling, James (2008) 'State attributes and system properties: security multilateralism in central Asia, southeast Asia, the Atlantic and Europe', Dimitris Bouantonis, Kostas Ifantis en Panayotis Tsakonas (eds.), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, Abingdon en New York: Routledge.
- Staden, A. van (2006) 'Nederland en de transatlantische samenwerking: apologie zonder nostalgie', *Internationale Spectator* 60, 11: 568-572.
- Staden, A. van (2008) 'The (ir)resistible temptation of privatizing security: a Dutch perspective', *Security And Human Rights*, 19, 3: 201-207.
- Teunissen, P.J. (2002) 'Dutch defence policy in NATO and the EU: a multifaceted balancing act', blz. 74-87 in H.G. Ehrhart (ed.) *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos.
- TK 2001-2002, 23 591 en 26 454, 7, 'Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden: Besluitvorming uitzendingen' ('Toetsingskader').
- TK 2003-2004, 29 200 X, 4, 'Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Defensie voor het jaar 2004: op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren'.
- TK 2003-2004, 29200 X, 4 (bijlage), 'Prinsjesdagbrief'.

- TK 2004-2005, 29 957, 1, 'Toets internationale militaire samenwerking'.
- TK 2005-2006, 21 501-02, 'Kamerbrief inzake het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid'
- TK 2005-2006, 30 162, 2-3, 'Onderzoek NATO Response Force: rapport'.
- TK 2006-2007, nr. 45, blz. 2630-4, 'Regeringsverklaring kabinet Balkenende IV'.
- TK 2007-2008, 30 162, 9, 'Onderzoek NATO Response Force: brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en BZK' (reactie op rapport NRF).
- TK 2007-2008, 30 162, 10, 'Onderzoek NATO Response Force: lijst van vragen en antwoorden' (n.a.v. reactie ministers op rapport NRF).
- TK 2008-2009, 29 521, 93 'Nederlandse deelname aan vredesmissies; Inzet Hr Ms De Zeven Provinciën in NAVO-operatie ter bestrijding piraterij voor Somalië.
- TK 2008-2009, 26 488, 152, 'Behoeftestelling vervanging F-16'.
- TK 2008-09, 31 924, 1-3, 'Jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken'.
- TNS NIPO/Atlantische Commissie (2008) 'Meningen over de NAVO', [http://www.atlcom.nl/site/Nieuws/wp-content/Resultaten%20TNS NIPO-onderzoek%202008.pdf](http://www.atlcom.nl/site/Nieuws/wp-content/Resultaten%20TNS%20NIPO-onderzoek%202008.pdf).
- TNS NIPO Amsterdam (2008) 'Meningen over de NATO', onderzoek in opdracht van de Atlantische Commissie, <http://www.atlcom.nl/site/Nieuws/wp-content/Resultaten%20TNS-NIPO-onderzoek%202008.pdf>.
- Transatlantic Trends (2008) 'Key findings 2008', http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf.
- Ulriksen, Stale (2007) 'European military forces: integration by default', Janne Haaland Matlary en Øyvind Østerud, *Denationalisation of defence: convergence and diversity*. Aldershot: Ashgate.
- Vannaman, Tad D. (2008) 'European security and defence policy: the dialectics of autonomy' (www.stormingmedia.us).
- Verbeek, Bertjan, & Anna van der Vleuten (2008) 'The domesticization of the foreign policy of the Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and internationalization', *Acta Politica* 43.
- Verhagen, Maxime (2008a) 'Veranderende wereld, vaste waarden: Nederlands buitenlands beleid in de 21^e eeuw', *Internationale Spectator* 62, 10: 507-512.
- Verhagen, Maxime (2008b) 'Openingstoespraak Defensieverkenningen', toespraak tijdens conferentie voor Defensieverkenningen, Den Haag, 16 december 2008.
- Verhagen, Maxime (2009) 'De positie van Nederland in een geglobaliseerde wereld', toespraak tijdens de conferentie 'Globalisering, Sturing en Governance', Den Haag, 27 januari 2009.
- Vlis, A.K. van der (2006) Nederland in een veranderende wereld: 'Nederland is militair niet echt een klein land', in *Armex*, 90, 6: 5-7.
- Voetelink, J. (2005) 'Inzet van Nederlandse militairen en de *Rules of Engagement*', *Carré* 5.

- Voorhoeve, J.J. C. (1979) *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Voorhoeve, J.J.C. (1991) 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', *Internationale Spectator* 44: 54-61.
- Wels, C.B. (1984) 'De historicus en de constanten in het buitenlandse beleid', blz. 9-28 in *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*, Den Haag: Clingendael.
- Whitman, Richard G. (2008) *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, Bath: University of Bath.
- Wijk, R. de (2004) 'The implications for force transformation: the small country perspective', blz. 115-145 in D.S. Hamilton (ed.) *Transatlantic transformations: equipping NATO for the 21st century*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.
- Wijk, Rob de & Roos Toxopeus (2005) 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', *Internationale Spectator* 59, 7/8: 421-425.
- Wijk, Rob de (2003) 'Nederland en de nieuwe werkelijkheid', *Internationale Spectator* 57, 7/8: 353-359.
- Wijk, Rob de (2004) 'Harde en zachte strategie: naar een transatlantische balans', *IS*: 169-170.
- Wijk, Rob de (2004) 'The implications for force transformation: the small country perspective', blz. 115-146 in Daniel S. Hamilton (ed.), *Transatlantic transformation: equipping NATO for the 21st Century*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.
- Wijk, Rob de (2006) 'De voorbeeldige buitenlandse politiek van Nederland', Wim van Noort en Rob Wiche, *Nederland als voorbeeldige natie*, Hilversum: Verloren.
- Wijk, Rob de *et al* (2004) *Nationale Veiligheid: Aanzet voor een interdepartementale beleidsverkenning*, Den Haag: Clingendael.
- Wijk, Rob de, en Peter van Ham (2005) 'Strategische cultuur en de transatlantische gedachte', *Internationale Spectator*, 59, 1: 8-11.
- Wit, B. J.J. de (2006) *De toekomst van het NL-veiligheidsbeleid: EU of NAVO als hoeksteen*. Den Haag: Instituut Defensie Leergangen.
- Witney, Nick (2008) 'European Defense – now with added élan?' (www.ecfr.eu).
- Witney, Nick (2008) 'The Death of NATO', *Moscow Times* 2 December 2008.
- Zentrum für Transformation der Bundeswehr (2008) 'Kriegsbilder der Zukunft: midterm study 2025: zukünftige Streitkräftegemeinsame Operationen' (www.zentrum-transformation.bundeswehr.de).

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

(Functieaanduidingen op moment van interview)

Ko Colijn, bijzonder hoogleraar Internationale betrekkingen, ihb mondiale veiligheidsvraagstukken, Erasmus Universiteit Rotterdam en onderzoeker bij Instituut Clingendael.

Luc van de Goor, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Marcel de Haas, Luitenant-kolonel der Limburgse Jagers en onderzoeker bij Instituut Clingendael.

Maarten Lak, Strategisch adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Robert Milders Vertegenwoordiger Politiek en Veiligheidscomité (PSC), ministerie van Buitenlandse Zaken.

Herman Schaper, Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Erica Schouten, Directie Veiligheid, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Henk Swarttouw, wnd. directeur Directie Veiligheid, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Guido Vigeveno, Directie Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Rob de Wijk, Directeur Hague Centre for Strategic Studies.