

INSTABILITEIT ROND EUROPA
CONFRONTATIE MET EEN NIEUWE WERKELIJKHEID

No. 94, april 2015

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl

Gecombineerde Commissie Internationale Positie van Nederland

Voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Vicevoorzitter	LGen b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer Drs. T.P. Hofstee Dr. A.R. Korteweg Prof.dr. K. van Paridon Drs. J. Ramaker
Externe deskundige	Prof.dr. A.W.M. Gerrits
Secretaris	Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Gordel van instabiliteit aan de grenzen van Europa	7
	I.1 Rusland en Oekraïne	7
	I.2 Midden-Oosten en Noord-Afrika	12
II	Implicaties voor de EU en de NAVO	17
	II.1 Beleidsopties EU	17
	II.2 Beleidsopties NAVO	22
III	Implicaties voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Nederland	28
	III.1 De 'gordel van instabiliteit' en Nederland	28
	III.2 Prioriteiten	28
	III.3 Nederland en de EU	33
	III.4 Nederland en de NAVO	35
	III.5 Defensie-inspanningen van Nederland	36
IV	Conclusies en aanbevelingen	43
	IV.1 Conclusies	43
	IV.2 Aanbevelingen	46

Bijlage I	Overzicht gebruikte afkortingen
------------------	---------------------------------

Woord vooraf

Het internationale speelveld waarin het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Nederland zich vormt, verandert snel en ingrijpend. De betekenis van buitenlandse ontwikkelingen laat zich ook sterk binnenlands voelen. Met het ingrijpen van Rusland in Oekraïne, de opmars van de Islamitische Staat in Syrië en Irak (ISIS) en de desintegratie van Libië, is aan de grenzen van Europa een 'gordel van instabiliteit' ontstaan die een directe bedreiging vormt voor de veiligheid van Europa. Het jaar 2014 wordt ook wel een 'scharnierpunt' of 'waterscheidingsmoment' genoemd. Meer specifiek met betrekking tot Rusland wordt gesproken over de terugkeer van de Koude Oorlog of de Koude Oorlog 2.0.¹ Traditionele fenomenen in de internationale betrekkingen, zoals geopolitiek, machtspolitiek en invloedssferen, zijn weer nadrukkelijk aanwezig. De veiligheid van Europa neemt opnieuw een prominente plaats in het politieke debat in.

Deze ontwikkelingen blijven niet zonder gevolgen voor het functioneren van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie (EU), de twee organisaties die sinds lange tijd de belangrijkste kaders vormen voor de vaststelling en uitvoering van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Nederland. Voor de NAVO lijkt de crisis in Oekraïne het karakter van een *wake-up call* te hebben. Het belang van vrede en veiligheid, de betekenis van de trans-Atlantische samenwerking en de waarde van collectieve verdediging als kerntaak van de NAVO staan weer volop in de aandacht.

De EU werd geconfronteerd met het conflict rond Oekraïne op een moment waarop zij nauwelijks was hersteld van de eurocrisis. Met de afkondiging van een substantieel sanctiepakket tegen Rusland heeft de EU grote eensgezindheid aan de dag gelegd, maar het kost de nodige moeite om alle EU-lidstaten op één lijn te houden. De conflicten in Syrië, Irak en Libië vormen voor de EU eveneens een grote uitdaging. De grote vluchtelingenstromen naar Zuid-Europa en het potentiële gevaar van terroristische aanslagen door teruggekeerde jihadstrijders vereisen Europese maatregelen. Zowel de instabiliteit aan de oost- als aan de zuidflank dwingt Europa om daadwerkelijk meer verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid te nemen. Ook de *strategic rebalancing* van de Verenigde Staten (VS) richting Zuidoost-Azië, dwingt de EU deze verantwoordelijkheid niet langer te ontlopen.²

Wat betekent het voorgaande voor de internationale positie van Nederland? Nederland profileert zich nog altijd als middelgroot land in Europa.³ De machtspositie en invloed van Nederland zijn de afgelopen decennia echter verminderd en het is de vraag of Nederland zichzelf deze status nog kan aanmeten. De verschillende uitbreidingen van de EU en de NAVO, de gewijzigde machtsverhoudingen in Europa, de relatieve teruggang van 'het Westen', de verzwakking van het multilateralisme, de afgenomen financiële middelen voor het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid

1 Opmerkelijk is dat zes jaar voordat Rusland de Krim annexeerde de Engelse Ruslandkenner Edward Lucas sprak over een nieuwe Koude Oorlog als gevolg van de politiek van president Poetin. Zie: Edward Lucas 'The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West'. London, 2008.

2 Zie: AIV-advies, nummer 86, 'Azië in opmars. Strategische betekenis en gevolgen'. Den Haag, december 2013.

3 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Staat van de Europese Unie 2015', Den Haag, 23 februari 2015, Kamerstuk 34 166, nr. 1, p. 10.

en het afkalvende binnenlandse draagvlak zijn evenzovele factoren die hebben geleid tot een afnemende invloed van Nederland.⁴

Hoewel de crises aan de oost- en aan de zuidflank overeenkomsten vertonen (zoals de aanwezigheid van zwakke staten) zijn ze verschillend van aard. Het feit dat de crises samenvallen in tijd rechtvaardigt het om te spreken over een 'gordel van instabiliteit'. Deze instabiliteit aan de grenzen van Europa raakt de belangen van Nederland op verschillende terreinen: de nationale veiligheid, de economische welvaart en de energiezekerheid.

De volgende vragen staan centraal in dit advies:

1. Hoe moeten de ontwikkelingen aan de grenzen van Europa worden beoordeeld? Is er inderdaad sprake van een 'gordel van instabiliteit' en zal Europa hiermee voor een langere periode te maken hebben?
2. Op welke manieren dienen de EU en NAVO (verder) te reageren op de uitdagingen aan de flanken van Europa? Welke opties dienen zich hierbij aan en wat is de impact van de Amerikaanse 'draai' richting Zuidoost-Azië?
3. Welke Nederlandse belangen zijn in het geding en in hoeverre wordt de Nederlandse veiligheidssituatie bedreigd door de ontwikkelingen aan de oost- en zuidflank van Europa? Hoe kunnen deze belangen het beste worden behartigd c.q. beschermd? Wat zijn de implicaties voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid en de defensie-inspanningen van Nederland?

Dit advies bestrijkt niet het gehele domein van het Nederlands buitenlands beleid, maar richt zich op de implicaties van de ontwikkelingen aan de oostelijke en zuidelijke grenzen van Europa en het concentreert zich op het veiligheids- en defensiebeleid van Nederland. De rol en positie van Nederland in de Verenigde Naties (VN) vallen eveneens buiten het bestek van dit advies.

Hoofdstuk I schetst een analyse van de actuele veiligheidsontwikkelingen aan de oost- en zuidflank van Europa. In Hoofdstuk II worden de beleidsopties van de EU en de NAVO beschreven. Hoofdstuk III gaat in op de prioriteiten van het Nederlandse veiligheidsbeleid, de positionering van Nederland in de EU en de NAVO en de defensie-inspanningen van Nederland. Hoofdstuk IV bevat de conclusies en de aanbevelingen.

Het advies, dat de AIV op eigen initiatief uitbrengt, is opgesteld door een gecombineerde commissie bestaande uit prof.dr. A. van Staden (AIV/CVV, voorzitter), LGen b.d. M.L.M. Urlings (AIV/CVV, vicevoorzitter), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer (CEI), drs. T.P. Hofstee (CMR), dr. A.R. Korteweg (CVV), prof.dr. K. van Paridon (CEI), drs. J. Ramaker (CVV) en prof.dr. A.W.M. Gerrits (extern deskundige, Universiteit van Leiden). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen, bijgestaan door de stagiaires R.R. Harding en mw. J. Schonewille. De ambtelijke contactpersonen waren mw. drs. C.H.J. Veerman en T.C.A. El-Dardiry (MSc) namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en dr. H.W. van Santen namens het ministerie van Defensie.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 24 april 2015.

4 Zie onder andere Jan Rood, Nederland: zoekend naar houvast in een onzekere wereld, Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland: het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Utrecht-Den Haag, 2011, pp. 217-224.

I Gordel van instabiliteit aan de grenzen van Europa

De veiligheidsrisico's aan de oostflank van Europa verschillen van die aan de zuidflank. Aan de oostflank heeft Europa te maken met een regio die in veiligheidspolitiek opzicht nauwelijks is geïntegreerd, met soms zwakke staten die kampen met interne instabiliteit, maar vooral met een assertief, zelfs agressief Rusland dat expansiepolitiek bedrijft. Rusland streeft naar uitbreiding van de invloedssfeer in het zogenoemde nabije buitenland, dat grotendeels overeenkomt met de voormalige Sovjetunie. Aan de zuidflank worden de Europese landen geconfronteerd met een breed palet aan veiligheidsrisico's (terrorisme, mensensmokkel, wapenhandel, terugkerende jihadstrijders) als gevolg van zwakke of zelfs *failed states* als Irak, Syrië en Libië, waarvan grote delen op het moment worden beheerst door ISIS. Deze veiligheidsrisico's en conflicten hebben een aanzienlijk *spill-over* potentieel naar Europa. Hoe dienen wij deze veiligheidsrisico's te taxeren?

1.1 Rusland en Oekraïne

Nederland en de EU hebben weinig te verwachten van mogelijke politieke veranderingen in Rusland in de voorzienbare toekomst. Rusland heeft het afgelopen decennium geprofiteerd van de verschuivende mondiale machtsverhoudingen, waarin een terughoudender VS, een in zichzelf gekeerd Europa en een voornamelijk regionaal assertief China kansen boden voor versterking van de eigen internationale positie. Rusland heeft daarbij getracht zich los te maken van de door de VS gedomineerde wereldorde. In de huidige multipolaire ordening, waarin de grote mogendheden zowel concurreren als samenwerken op basis van een zo groot mogelijke mate van autonomie, wenst Rusland als gelijkwaardige partner te worden behandeld.

Binnenlandse politiek

Rusland heeft een gesloten politieke oligarchie die op autocratische wijze regeert. De controle over de media, de rechtspraak en de politiek stelt de machthebbers in Rusland in de gelegenheid rechtlijnig of juist buigzaam te handelen, de publieke opinie te manipuleren, repressief op te treden en de oppositie te marginaliseren. De meeste Russen verwachten dat veranderingen, als ze al plaatsvinden, vanuit het regime zelf moeten komen. Het westerse concept van democratie, met een sterke nadruk op individuele grondrechten en politieke vrijheden, spreekt weinig Russen aan. De inwoners van Rusland zijn weliswaar gefrustreerd over hun rechteloosheid, over de bureaucratische willekeur waaraan ze zijn overgeleverd, maar ze vertalen dit niet in een streven naar politieke democratie. De kans op een 'kleurenrevolutie' is dan ook gering. Het lijkt erop dat de Russische leiders de eigen bevolking meer wantrouwen dan de bevolking haar leiders. Waarschijnlijk is de angst in het Kremlin voor een Russische *Maidan*-beweging veel sterker dan het reële vooruitzicht op een dergelijke ontwikkeling.

De Russische politieke orde oogt stabiel. De elite heeft vooralsnog geen belang bij ingrijpende politieke veranderingen en de meerderheid van de bevolking ziet hier geen mogelijkheid en vooralsnog ook weinig reden toe. De conservatieve ommekeer van president Poetin en het huidige nationalisme kunnen worden begrepen als een (late) poging een post-Sovjet politieke identiteit te creëren die de bestaande autoritaire orde schraagt. Het nationalisme dient saamhorigheid te verschaffen en de volgzzaamheid die de autoritaire leiders denken nodig te hebben om zich te handhaven in een snel veranderende internationale omgeving. Het conservatisme en nationalisme van president Poetin (of in zijn eigen woorden 'de macht van onze morele superioriteit') sluiten goed aan bij de overtuigingen van een aanzienlijk deel van de Russische bevolking.

De machtspositie van president Poetin wordt niet primair bepaald door de steun vanuit de samenleving (hoewel die zeker relevant is), maar door de houding van de heersende elite. Pas zodra deze elite zich in overwegende meerderheid afvraagt of een andere leider haar belangen niet beter verdedigt – al dan niet als gevolg van grootschalige maatschappelijke protesten – is de president in last. De AIV acht het niet erg waarschijnlijk dat deze situatie zich op korte termijn zal voordoen, al heeft de Russische economie zwaar te lijden van de lage olieprijs en de sancties. Mocht de positie van president Poetin wel in gevaar komen, dan lijkt de continuïteit van de huidige politieke orde sterker dan de persoon van de leider. Anders geformuleerd: Ruslands autoritaire politieke bestel zal president Poetin waarschijnlijk overleven.

Buitenlandse politiek

In de visie van president Poetin vormen de binnenlandse politieke orde, het buitenlands beleid en Ruslands internationale positie een onlosmakelijke drie-eenheid. Een sterke staat is een voorwaarde voor een assertief, zelfverzekerd buitenlands beleid, dat weer voorwaarde is voor een onafhankelijke, soevereine positie op het wereldtoneel. Soevereiniteit is het sleutelbegrip. Het staat voor een machtspositie die geen inmenging van buitenaf toestaat, die geen bedreiging inhoudt voor de binnenlandspolitieke orde en de privileges van de huidige elite. Het staat ook voor een positie die een maximale internationale bewegingsvrijheid mogelijk maakt, zeker in de eigen geopolitieke omgeving. President Poetin meent dat Rusland door de oostwaartse uitbreiding van de NAVO is vernederd. Hij meent ook dat Rusland behandeld is als een verslagen tegenstander. Daarom moet voorkomen worden dat Rusland ooit nog zo zwak zal zijn dat het een speelbal van andere mogendheden wordt.⁵

President Poetin lijkt na de oorlog in Georgië in 2008 twee conclusies te hebben getrokken. Ten eerste bleek het mogelijk een conflict met een buurland gewapenderhand te beslechten zonder ernstige schade aan de betrekkingen met het Westen te berokkenen. Ten tweede bleek de noodzaak voor de modernisering van de krijgsmacht; de uitgaven voor de strijdkrachten werden dan ook aanzienlijk opgeschroefd. In 2015 zal een derde van het federale budget van Rusland worden besteed aan uitgaven voor defensie en veiligheid. Van dit budget is een belangrijk deel geormerkt voor de vernieuwing van de Russische kernwapens. Kernwapens nemen een belangrijke rol in de Russische militaire doctrine in. In vrijwel alle grote militaire oefeningen in de afgelopen jaren maakten simulaties met kleinschalige inzet van kernwapens daar deel van uit. Rusland bedient zich voorts van een breed scala aan methodes van hybride oorlogvoering. Hybride oorlogvoering is geen nieuw fenomeen, maar de wijze waarop Rusland hiervan gebruikmaakt door middel van bijvoorbeeld cyber- en informatie-operaties en inzet van energiebeleid, is dat wel. Prioriteiten binnen het investeringsprogramma zijn strategische kernwapens, jachtvliegtuigen, schepen en onderzeeboten, luchtverdediging, communicatie en inlichtingen.⁶ Het huidige investeringsprogramma loopt tot 2020. Het nieuwe investeringsprogramma is met drie

5 “Above all, we should acknowledge that the collapse of the Soviet Union was a major geopolitical disaster of the century. As for the Russian nation, it became a genuine drama. Tens of millions of our co-citizens and compatriots found themselves outside Russian territory. Moreover, the epidemic of disintegration infected Russia itself.” Annual Address of President Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation, 25 April 2005. Zie: <http://www.archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029type82912_87086.shtml>. Geraadpleegd op 5 maart 2015.

6 Zie: <<http://www.cfr.org/russian-federation/russian-military/p33758>>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.

jaar uitgesteld vanwege de economische en financiële problemen.⁷ Op 26 december 2014 werd de nieuwe militaire doctrine gepubliceerd die in veel opzichten lijkt op de vorige doctrine uit 2010. Een belangrijk verschil is echter het feit dat de internationale dreiging als veel ernstiger wordt beoordeeld, waarbij specifieke aandacht wordt geschonken aan de vermeende versterking van de offensieve capaciteiten van de NAVO direct aan de Russische grens.⁸ Een reeks nieuwe gevaren voor Rusland wordt geïdentificeerd: de informatie-oorlog, politieke destabilisatie en mogelijke *regime-change*. Het is in het licht van de eigen handelwijze ten opzichte van de zuidoostelijke gebieden van Oekraïne, opmerkelijk dat Rusland strijdmethoden vreest als de inzet van *special forces*, gebruik van niet-militaire middelen en misbruik van politiek protest – hybride oorlogvoering dus. Russische bommenwerpers (waarvan de transponders doorgaans zijn uitgeschakeld) en Russische schepen vertonen zich steeds vaker in het luchtruim boven Europa c.q. de wateren rond Europa.⁹ Het voornemen bestaat om deze activiteiten verder uit te breiden.¹⁰ De Russische militaire uitgaven sinds 2007 aanzienlijk zijn toegenomen. Weliswaar blijven deze uitgaven ver achter bij het totaal van de Europese NAVO-landen, maar hierbij moet worden bedacht dat de personeelslasten in deze landen op een veel hoger niveau liggen, terwijl ook meer verspilling optreedt doordat elk land zijn eigen defensieorganisatie in stand houdt.

Figuur 1: De ontwikkeling van de defensiebudgetten van de Europese NAVO-landen en Rusland in de periode 2007-2014¹¹



- 7 Trude Pettersen, 'Economic crisis hits Russia's armament program', 19 February 2015. Zie: <<http://www.barentsobserver.com/en/security/2015/02/economic-crisis-hits-russias-armament-program-19-02>>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.
- 8 Olga Olikier, 'Russia's new military doctrine: same as the old doctrine, mostly', 15 January 2015. Zie: <<http://www.rand.org/blog/2015/01/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine.html>>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.
- 9 Een *transponder*, een samentrekking van *transmitter* (uitzenden) en *responder* (antwoorden), zendt gegevens naar de radar van de verkeersleiding.
- 10 Damien Sharkov, 'Russia to Expand International Patrol Flights', 3 March 2015. Zie: <<http://www.newsweek.com/russia-expand-patrol-flights-norway-and-finland-311065>>. Geraadpleegd op 4 maart 2015. Zie voor de Russische militaire ontplooiing in het Noordpoolgebied en het strategische belang van de regio voor Rusland: AIV-advies nummer 90, 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie', Den Haag, september 2014.
- 11 The Economist, 'What Russia wants. From cold war to hot war', 14 February 2015. Zie: <<http://www.economist.com/news/briefing/21643220-russias-aggression-ukraine-part-broader-and-more-dangerous-confrontation>>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.

Het aantal grootschalige Russische oefeningen is eveneens toegenomen.¹² Vooral de Baltische staten maken zich zorgen over de Russische militaire activiteiten en troepenconcentraties. Zo hield Rusland in november 2014 onverwachts een oefening in Kaliningrad met 55 schepen, 9.000 militairen, 250 tanks, 100 artilleriestukken, eenheden van de luchtmacht en de Iskander (SS-26) middellange afstand ballistische raketten. In de Baltische staten is men vooral bevreesd dat Rusland onder het mom van bescherming van Russische minderheden zichzelf op enig moment gelegitimeerd acht zich te mengen in interne aangelegenheden van deze staten. Evenals op de Krim bestaat de vrees dat hierbij hybride oorlogstechnieken toegepast zullen worden.¹³

Minister van Buitenlandse Zaken Linkevičius van Litouwen toonde zich verontrust over de Russische militaire opbouw aan de grens, de propaganda in de richting van de Russische minderheid en de cyberaanvallen op websites en bij bedrijven en de forse bewapening van het naburige Kaliningrad.¹⁴ President Toomas Ilves van Estland sprak tegenover de Daily Telegraph zijn zorgen uit over Rusland: 'We get exercises [by Russia] that take place behind our borders that have 40.000 to 80.000 soldiers. Yet we are accused of escalating the situation...and Russia says that it will have to take counter-measures'. Om die reden acht hij de permanente stationering van NAVO-eenheden noodzakelijk.¹⁵ De Britse minister van Defensie Fallon sprak de vrees uit dat Rusland mogelijk in de Baltische staten op dezelfde wijze zal opereren als in Oekraïne. Hij kwalificeerde de situatie rond deze landen als een *real and present danger* en was bezorgd 'about his [Putin] pressure on the Baltics, the way he is testing NATO'.¹⁶

De internationale politiek van president Poetin wordt in Rusland zelf beschouwd als een antwoord op de vermeende arrogantie en bemoeizucht van het Westen. Men ziet Poetin als een krachtige leider die niet bang is de confrontatie met het Westen aan te gaan. Vanuit Russisch perspectief was het jaar 2014 in lang niet alle opzichten slecht. De relaties met China hebben niet zichtbaar geleden onder de oorlog in Oekraïne en de annexatie van de Krim. De gas deal die Rusland en China het afgelopen jaar sloten, had in politiek opzicht niet op een beter moment kunnen komen, ondanks de relatief lage

12 Thomas Grove, 'Russia starts nationwide show of force', 16 March 2015. Zie: <<http://www.reuters.com/article/2015/03/16/us-russia-military-exercises-idUSKBN0MCOJ020150316>>. Geraadpleegd op 29 maart 2015.

13 Estland en Letland hebben grote etnische Russische minderheden, respectievelijk 24 en 27% van hun bevolking, in Litouwen behoort 6% van de bevolking tot de etnische Russen. Het aantal Russisch sprekende inwoners bedraagt respectievelijk 30, 34 en 15%. Deze inwoners zijn in hoofdzaak aangewezen op Russische media. Agnia Grigas, 'Russia-Baltic relations after Crimea's annexation: reasons for concern?', Parijs, 2014.

14 Umberto Bacchi, 'Vladimir Putin hybrid war in Baltics: Lithuania calls for EU unity amid Russian cyberattacks', 2 April 2015. Zie: <<http://www.ibtimes.co.uk/vladimir-putin-hybrid-war-baltics-lithuania-calls-eu-unity-amid-russian-cyberattacks-1494820>>. Geraadpleegd op 14 april 2015.

15 'Estonia President Toomas Ilves seeks permanent Nato force', 12 April 2015. Zie: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-32274170>>. Geraadpleegd op 14 april 2015.

16 'Russia a threat to Baltic states after Ukraine conflict, warns Michael Fallon', 19 February 2015. Zie: <<http://www.theguardian.com/politics/2015/feb/19/russia-a-threat-to-baltic-states-after-ukraine-conflict-warns-michael-fallon#img-1>>. Geraadpleegd op 14 april 2015.

prijs die China wist te bedingen. Verder heeft Rusland zijn positie in het Midden-Oosten geconsolideerd.

In de buitenlandse politiek van Rusland hebben de betrekkingen met de omliggende landen (de voormalige Sovjetrepublieken) prioriteit, met specifieke aandacht voor de Russische minderheden. Op de korte termijn lijkt de annexatie van de Krim voor president Poetin vooral binnenlands politieke winst te hebben gebracht. De Russische invloed in Oekraïne blijft verzekerd en de ontwikkeling in een Rusland onwelgevallige richting wordt op zijn minst vertraagd. De 'terugkeer' van de Krim of de 'hereniging' met Rusland, de terminologie waarmee de annexatie van het schiereiland in Rusland wordt aangeduid, kon in Rusland op groot enthousiasme rekenen. De sancties door de EU en de VS daargelaten, lijken veel landen zich neer te leggen bij de annexatie. De directe militaire inmenging verzekert Rusland van blijvende invloed in Oekraïne en een aanhoudende destabilisatie van het land.¹⁷

Op de langere termijn lijken de voordelen echter minder evident. De machthebbers en een meerderheid van de bevolking in Oekraïne zijn nu vooral geneigd naar het Westen te kijken, ideologisch, economisch en veiligheidspolitiek. De Russische economie is ernstig verzwakt. De lage olieprijs en het opleggen van sancties hebben tot een val van de roebel geleid. De tegensancties zorgen voor hoge voedselprijzen en de economie krimpt. Dit maakt het moeilijker (maar niet onmogelijk) om de confrontatie met het Westen lange tijd vol te houden. De annexatie van de Krim heeft wellicht ook gevolgen voor Ruslands belangrijkste initiatief in de regio, de Euraziatische Economische Unie (EEU). Belarus en Kazachstan, met Rusland oprichters van de EEU, lijken nu aanzienlijk minder enthousiast over het samenwerkingsverband. Het optreden van Rusland in Oekraïne, gelegitimeerd met de (zelfopgelegde) verplichting op te komen voor de 'Russen' buiten Rusland, wordt met argusogen bekeken door landen die zelf aanzienlijke Russische minderheden binnen de grenzen hebben. Bovendien maken de economische problemen in Rusland en vooral de roebelcrisis nauwe economische samenwerking met de grote buurstaat steeds minder aantrekkelijk.

Conclusie

Er is naar de mening van de AIV weinig reden te veronderstellen dat in de voorzienbare toekomst ingrijpende veranderingen in de binnen- en buitenlandse politiek van Rusland zullen plaatsvinden. De maatschappelijke consequenties van de financiële en economische crisis kunnen aanzienlijk zijn, maar ze zullen mede vanwege de grootschalige en consequente propaganda vooralsnog niet leiden tot een massale roep om politieke veranderingen vanuit de samenleving of tot een mate van verdeeldheid binnen de elite die een direct gevaar oplevert voor het huidige regime of de politieke orde. Het conflict met Oekraïne heeft aanzienlijke nadelige economische en diplomatieke gevolgen voor Rusland. Toch zijn de nationale en internationale positie van Rusland en de statuur van president Poetin in eigen land de afgelopen jaren dusdanig versterkt dat er voor het Kremlin onvoldoende reden is af te wijken van de ingeslagen internationaalpolitieke koers. Ten slotte kan niet worden uitgesloten dat de Russische president bij een blijvende teruggang van de Russische economie zich, mede onder invloed van de lage olie- en gasprijzen,

17 Volgens US Army Europe Commander Ben Hodges bevinden zich 12.000 Russische militairen in Oost-Oekraïne, 29.000 militairen op de Krim en zijn 50.000 Russische militairen gestationeerd langs de grens met Oekraïne. Sabiene Siebold e.a. 'Some 12,000 Russian soldiers in Ukraine supporting rebels', 3 March 2015. Zie: <<http://www.reuters.com/article/2015/03/03/us-ukraine-russia-soldiers-idUSKBNOLZ2FV20150303>>. Geraadpleegd op 4 maart 2015.

gedwongen zal voelen nog harder dan nu op de trommel van het nationalisme te slaan.

De AIV komt tot de slotsom dat voor langere tijd rekening moet worden gehouden met instabiliteit aan de oostgrens als gevolg van de Russische intimidatiepolitiek. De schaduw van de Russische militaire macht reikt over Europa 's oostgrenzen heen. Het voert echter te ver om te spreken van een nieuwe Koude Oorlog, aangezien er geen directe bedreiging bestaat van de territoriale integriteit van Europa als geheel, bovendien is er geen sprake van een scenario van finlandisering, in de zin van politieke onderwerping aan militaire dominantie. Wel meent de AIV dat ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van Russische destabilisatie in de Baltische staten.

1.2 Midden-Oosten en Noord-Afrika

Lange tijd leek de situatie aan de zuidgrens van Europa, in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, geen grote veiligheidsrisico's voor Europa op te leveren.¹⁸ Deze regio wordt ook wel, naar de Engelse afkorting, de MENA-regio genoemd: *Middle East and North Africa*. De aanhoudende instabiliteit in de regio, in het bijzonder de burgeroorlog in Syrië, de opmars van ISIS, het geweld in Irak, de anarchie in Libië en de machtsovername in Jemen, blijken directe gevolgen te hebben voor de veiligheid van Europa. De Arabische Lente heeft niet de democratische hervormingen gebracht waarop werd gehoopt. In Egypte hebben de strijdkrachten de gekozen president Morsi afgezet, is zijn beweging (de Moslim Broederschap) buiten de wet gesteld en is een seculier autoritair regime gevestigd. De burgeroorlogen in Syrië en Irak, de opkomst van de jihadstrijd en de verharding van de strijd tussen soenni- en shiá-geloofsgemeenschappen, hebben de ruimte geboden voor bewegingen als ISIS. De opkomst van islamitisch-extremistische bewegingen vormt een grote bedreiging voor de gehele regio. In Somalië, Jemen, Noord- en West-Afrika, Syrië en Irak bevonden zich al geruime tijd aan Al Qaïda gelieerde organisaties. Islamitisch-extremistische bewegingen hebben inmiddels ook voet aan de grond gekregen in Mali, Tunesië, Libië en Egypte (in het bijzonder de Sināï). Hun aantrekkingskracht doet zich zelfs tot Nigeria voelen, zoals blijkt uit de aansluiting van Boko Haram bij ISIS. De conflicten in Syrië en Irak worden zowel direct als indirect beïnvloed door Iran, Saoedi-Arabië en Qatar, waarbij het voor beide eerstgenoemde regionale grootmachten uiteindelijk gaat om de controle over de machtsverhoudingen in de regio. De slechte verhouding van Israël met de Palestijnen mag in dit overzicht niet ontbreken. Het vuur in de bezette gebieden kan opnieuw oplaaien. Een herhaling van het conflict met Hamas in Gaza is verre van uitgesloten. In Libanon is Hezbollah zwaar bewapend en ook daar hoeft de lont maar in het kruitvat te worden gestoken.¹⁹

Irak en Syrië

De Amerikaanse bezetting van Irak, het afzetten van president Saddam Hoessein, het ontmantelen van het Baath-regime inclusief de strijdkrachten en de politieke marginalisering van de soennitische bevolking hebben een machtsvacuüm en tegelijk een voedingsbodem geschapen voor snelle terreinwinst voor ISIS. Wat Syrië betreft, heeft het Westen zich lange tijd afzijdig gehouden. *No fly-zones* of humanitaire veiligheidskorridors bleven uit, ook nadat president Assad met de inzet van chemische wapens de *red line*

¹⁸ Dit deel van het advies is voor een belangrijk deel gebaseerd op het eerder uitgebrachte AIV-advies, nummer 91, 'Nederland en de Arabische regio: principiële en pragmatische', Den Haag, november 2014.

¹⁹ Zie ook: AIV-advies, nummer 83, 'Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten', Den Haag, maart 2013.

van president Obama had overschreden. De oppositie bleef eveneens lange tijd van steun verstoken, vanwege de onderlinge verdeeldheid en het gevaar dat wapens in handen van islamitisch-extremistische bewegingen terecht zouden komen.

De dreiging die van ISIS uitgaat, werd manifest na de uitroeping van het 'kalifaat' door ISIS in Syrië en Irak in juni 2014, de snelle terreinwinst en de snelle groei van het aantal jihadstrijders. Met de aanslagen op het Joods museum in Brussel in juni 2014, in Parijs in januari 2015 op de redactie van *Charlie Hebdo* en een Joodse supermarkt en de aanslag in Kopenhagen in februari 2015, is gebleken dat teruggekeerde jihadstrijders en geradicaliseerde jongeren een directe bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid in Europa.

Libië

De situatie in Libië vormt een groter en directer veiligheidsrisico voor de EU dan de situatie in Syrië en Irak. Het machtsvacuüm dat in Libië is ontstaan na de interventie van de NAVO en de val van Kaddafi in 2011, heeft geleid tot een situatie van totale wetteloosheid. Hierdoor is Libië een *failed state* geworden. Twee regeringen vechten om de macht: de internationaal erkende regering van generaal Khalifa Haftar in Toebroek en de door Islamisten gesteunde regering van de zelf benoemde premier Omar Hassi in Tripoli. Ook in het geval van Libië lijkt sprake te zijn van een *proxy-oorlog*, tussen enerzijds Egypte en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) als bondgenoten van generaal Haftar en anderzijds Turkije en Qatar als de steunpilaren voor Omar Hassi. Daarnaast zijn in Libië jihadistische bewegingen actief zoals de salafistische Ansar al-Sharia en ISIS. Ook de fractie AQIM van Al-Qaeda (dit staat voor: "Al-Qaeda voor een Islamitisch Maghreb") is in Libië actief. Het belangrijkste doel voor AQIM, evenals voor ISIS, is het stichten van een islamitische staat in het land.

Door de aansluiting van extremistische bewegingen bij ISIS zijn de conflicthaarden in Syrië, Irak en Libië in zekere mate met elkaar verbonden. De anarchie in Libië heeft een uitstralings-effect in de verre omtrek, Libië vormt het centrum voor een internationaal crimineel netwerk dat handelt in wapens, drugs en mensen. Er is een toenemende verstrengeling tussen *ungoverned spaces*, terrorisme en georganiseerde misdaad. De enorme wapentoevoer vanuit Libië naar andere landen in Afrika, voornamelijk naar Nigeria en Mali, is zorgelijk. In Libië, dat ongeveer zes miljoen inwoners telt, zouden niet minder dan 10 tot 15 miljoen handwapens in omloop zijn. Na de val van het regime van Kaddafi is daarnaast ook ruimte ontstaan voor grootschalige mensensmokkel en -handel in en vanuit Libië, waarmee het land zich heeft ontwikkeld tot doorvoerhaven van criminele activiteiten.²⁰

Beperkte beïnvloedingsmogelijkheden

De mogelijkheden van de EU en de VS om bij te dragen aan de stabiliteit van Irak, Syrië en Libië zijn beperkt. De bombardementen in Syrië en Irak in het kader van *Operation Inherent Resolve* hebben hooguit de territoriale expansie van ISIS kunnen afremmen. De beslissende slag aan deze organisatie kan dan ook alleen via inzet van omvangrijke grondtroepen worden toegebracht. In Syrië profileert president Assad zich als partner van de coalitie tegen ISIS en andere islamitisch-extremistische bewegingen. De westerse regeringen zijn tot dusverre samenwerking met president Assad uit de weg gegaan,

20 Zie: <<https://www.europol.europa.eu/content/joint-operational-team-launched-combat-irregular-migration-mediterranean>> en <<http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>>. Geraadpleegd op 25 maart 2015.

gezien het meedogenloze optreden tegen de eigen bevolking. In de praktijk echter betekent westerse steun aan de strijd tegen ISIS ook steun aan president Assad. Vooralsnog ontbreekt het aan een effectieve aanpak om ISIS tot staan te brengen en stabiliteit in Syrië en Irak te bevorderen.²¹ Tot voor kort was er in EU-kring weinig animo om bij het conflict in Libië betrokken te raken. Daarin lijkt in die zin een kentering te zijn gekomen nu de Hoge Vertegenwoordiger (HV) Mogherini thans een serie opties (inclusief militaire) uitwerkt waaruit kan worden gekozen, zodra een politieke oplossing tussen de verschillende partijen wordt bereikt.²² De AIV verwelkomt een hoger Europees profiel en benadrukt het belang van solidariteit binnen de EU. Het een en ander betekent dat, mocht het tot een stabilisatie-operatie onder leiding van de EU komen, ook de noordelijke lidstaten hieraan een betekenisvolle bijdrage moeten leveren.

In de MENA-regio is het beheersbaar houden van de veiligheidsrisico's, ofwel het bewerkstelligen van een stabiele impasse tussen de strijdende partijen, vooralsnog het hoogst haalbare. Het tegengaan van politiek radicalisme en terreur, proliferatie van conflicten en omvangrijke migratiestromen zijn vanuit het perspectief van de Europese veiligheid de belangrijkste doelen. In overeenstemming met AIV-advies nummer 91 'Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch' pleit de AIV ook in dit advies voor een benadering die getuigt van realisme. Het Nederlandse beleid ten opzichte van de Arabische regio dient vooral vorm te krijgen via de EU, hoe beperkt de mogelijkheden van de EU ook zijn. Er is sprake van een zekere asymmetrie in belangstelling tussen de EU en de Arabische landen. In de eerste plaats is de interesse aan Europese kant en de bereidheid bij te dragen aan de oplossing daarvan, groter dan de verwachtingen die de Arabische landen zelf hebben van de EU. In de tweede plaats hebben Arabische landen die behoefte hebben aan hulp zoals Jemen, goede redenen zich eerst te wenden tot de vermogende Arabische landen, zoals Saoedi-Arabië, de VAE en Qatar. Deze landen hebben in de afgelopen jaren een veelvoud van de financiële middelen van de EU ter beschikking gesteld. Egypte heeft bijvoorbeeld sinds de omwenteling in de zomer van 2013 ruim 20 miljard dollar ontvangen van de Arabische Golfstaten.²³ In de derde plaats hebben de Arabische landen te kampen met scherpe etnische en religieuze tegenstellingen en bepalen diepgewortelde tribale en patriarchale structuren de politieke loyaliteit. Er bestaat een brede kloof tussen de seculiere elites en de traditioneel denkende bevolking, in het bijzonder in Egypte. De toenemende rol van de Islam in het maatschappelijk leven vormt een complicerende factor.

Wanneer het gaat om de democratisering in de Arabische regio zij nog opgemerkt dat het begrip democratie, evenmin als in veel andere landen waar democratie niet eerder als

21 Voor Syrië en Irak heeft de EU een regionale strategie ontwikkeld op basis van een Gemeenschappelijke Mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV). Voor 2015 en 2016 is 1 miljard uit het EU-budget beschikbaar gesteld. Zie: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4222_en.htm>. Geraadpleegd op 18 februari 2015.

22 De Raad Buitenlandse Zaken van 16 maart 2015 heeft de HV opdracht gegeven opties uit te werken voor een mogelijke EU-bijdrage ter ondersteuning van het vredesproces. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 25 maart 2015, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1470. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

23 *The Economist*, 21 februari 2015. Zie ook: Nigel Wilson, 'Saudi Arabia and UAE Ready Massive \$20bn Aid Package to Boost Egypt's Shattered Economy', 2 June 2014. Zie: <<http://www.ibtimes.co.uk/saudi-arabia-uae-ready-massive-20bn-aid-package-boost-egypts-shattered-economy-1450818>>. Geraadpleegd op 23 maart 2015.

staatsvorm heeft bestaan, niet als vanzelfsprekend moet worden begrepen in de betekenis die er in de westerse wereld aan wordt gehecht. Het gaat in de eerste plaats om verzet tegen regimes die grote delen van de bevolking jarenlang hebben onderdrukt en uitgebuit, en veel minder om de vestiging van een democratische rechtsstaat. De gedachte dat een democratie staat of valt met de waarborging van de rechten van hen die niet aan de macht zijn en met de erkenning dat oppositie legitiem is, heeft nog nauwelijks ingang gevonden. Dit geldt te meer waar de Islam ook uitdrukkelijk een politieke rol krijgt.

Conclusie

Al deze hindernissen mogen voor de Europese landen geen reden zijn voor politieke berusting. Het belang van stabiliteit aan de zuidflank van Europa is daarvoor te groot. Wel is er aanleiding een scherp onderscheid te maken tussen de doelen op korte en lange termijn. Op de korte termijn heeft herstel van orde en stabiliteit prioriteit. Is een zekere mate van orde en stabiliteit aanwezig, dan moet gewerkt worden aan de basisvoorwaarden voor de opbouw van de rechtsstaat (onafhankelijke rechterlijke macht, behoorlijke procesgang, verbod op fysieke lijfstraffen, et cetera). De ontwikkeling van voor de rechtsstaat noodzakelijke instellingen levert op zichzelf ook een bijdrage aan stabiliteit. De AIV is van oordeel dat deze hervormingen tijd zullen vergen en dat de situatie van instabiliteit nog geruime tijd zal voortduren. Het *ownership* van de transitie ligt primair in de desbetreffende staten zelf en het Westen zal ten hoogste een faciliterende en ondersteunende rol kunnen spelen.

Realisme is eveneens gepast als het gaat om de strijd tegen vormen van gewelddadig radicaal islamisme. De inzet van militaire middelen was (en is) onvermijdelijk om de territoriale ambities van ISIS te beteugelen. Maar tegelijk schaart de AIV zich achter de opvatting dat de strijd om de politieke toekomst van de Arabische regio een strijd is die vooral door de Arabische landen zelf en niet door de westerse landen moet worden gevoerd. Westerse landen hebben wel een groot belang bij de uitkomst van deze strijd en dat rechtvaardigt het bieden van militaire steun, materieel en personeel, aan die groepen die niet vijandig staan tegenover de VS en Europa. Zodra echter een beeld ontstaat dat Arabische machthebbers niet veel meer zijn dan de zaakwaarnemers van westerse belangen, wordt aan radicale bewegingen een maximale kans geboden antiwesterse sentimenten te misbruiken voor eigen politieke doeleinden. De meeste westerse regeringen, waaronder Nederland, lijken zich op dit moment bewust te zijn van de noodzaak dat de Arabische landen zelf zoveel mogelijk het gezicht dienen te zijn van de strijd tegen het moslimextremisme. Het is overigens onzeker of het Iraakse leger in staat zal zijn de door ISIS bezette gebieden in Irak te heroveren, ondanks de uitgebreide steun met luchtacties en de trainingsprogramma's. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de verschillende oppositiegroepen die in Syrië tegen ISIS strijden. Dit zal de nodige tijd kosten.²⁴

Tevens is het belangrijk een antwoord te vinden op de vraag hoe de aantrekkingskracht van ISIS op radicale moslims en andere jongeren, vooral in het Westen, kan worden verminderd. De motieven van deze jongeren om zich bij extreem gewelddadige groepen aan te sluiten zijn niet onder één noemer te brengen. Voor een deel van deze jongeren spelen een gevoel van uitsluiting, marginalisatie en het ontbreken van een maatschappelijk perspectief een rol, anderen laten zich daarentegen vooral door religieuze drijfveren leiden. Het valt moeilijk in te zien hoe moslims die hun bestaan in een apocalyptisch perspectief plaatsen en geloven in 'het einde der tijden', met materiële prikkels (zoals het aanbieden van een baan), van hun keuze voor terrorisme en andere extreme gewelddaden kunnen worden

24 Zie: Robert Grenier, 'Against ISIS, Try Patience', *The New York Times*, 2 March 2015.

afgehouden.²⁵ Hier ligt een verantwoordelijkheid bij de ouders van deze jongeren en bij de moslimgemeenschappen zelf. Ook de regeringen van de Europese lidstaten hebben een belangrijke taak in het nemen van preventieve maatregelen om het radicaliseren van jongeren te voorkomen. Het Nederlandse 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme'²⁶ is hiervan een goed voorbeeld.

25 Zie: David Brooks, 'The nationalist solution', *The New York Times*, 20 February 2015. Zie ook: Graeme Wood, 'What ISIS Really Wants', *The Atlantic*, March 2015.

26 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme – overzicht maatregelen en acties'. Zie: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme.html>>. Geraadpleegd op 13 april 2015.

II Implicaties voor de EU en de NAVO

II.1 Beleidsopties EU

Het Europees buitenlands beleid

Het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van Europa bestaat uit een samenstel van EU-activiteiten: de HV, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), in enkele gevallen de Europese Commissie en het nationale beleid van de lidstaten. Het aantreden van de nieuwe Europese Commissie en het voornemen om in 2016 een nieuwe Europese veiligheidsstrategie uit te brengen, bieden de gelegenheid om het Europese beleid richting Oost-Europa en Rusland enerzijds en de MENA-regio anderzijds, te herzien.²⁷

De EU kampt met het probleem dat de publieke steun voor Europese integratie is afgenomen, wat ook zijn weerslag heeft op de inzet van de lidstaten voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Hoewel het buitenlands beleid altijd een zaak van de lidstaten is geweest, waren de afspraken over het GBVB en het Verdrag van Lissabon stappen in de richting van een meer geïntegreerd Europees beleid. Recente ontwikkelingen tonen echter dat de Europese Raad, meer dan de HV of de Europese Commissie, het belangrijkste Europese forum vormt. Dit heeft een aantal gevolgen.

Individuele lidstaten voeren de boventoon en volgen vooral nationale belangen. Ook tekent zich een nieuwe rolverdeling af. Frankrijk moet Duitsland voor laten gaan als leider van Europa, terwijl Italië zich vooral bekommert om de gevolgen van de immigratiegolf uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De traditionele Britse rol als voorloper op Europese veiligheidskwesties is afgezwakt doordat Londen een meer afwachterende houding aanneemt ten opzichte van de EU. De binnenlandspolitieke discussie over een mogelijke *Brexit* belemmert het land om met gezag en geloofwaardigheid een leiderschapsrol te vervullen.²⁸ Tegelijkertijd blijft het Verenigd Koninkrijk (VK) ondanks voorgenomen bezuinigingen op defensie een van de belangrijkste militaire mogendheden binnen Europa. Het afnemende gewicht van het VK in de EU, in een tijd van grotere onzekerheid over de Europese veiligheidsomgeving, is daarom zorgelijk.

Gaandeweg heeft de Duitse dominantie op economisch gebied zich vertaald in een leidende rol binnen de Europese politiek. Als gevolg hiervan kijken Europese lidstaten steeds meer naar Berlijn om richting te geven aan hun buitenlands beleid. Sinds de Oekraïne-crisis bepaalt Bondskanselier Merkel in feite de Europese koers ten opzichte van Rusland. De vraag is of Duitsland ook een leidende rol wil spelen als het meer strikte veiligheidskwesties betreft. Die vraag zou tot voor kort zonder meer ontkennend zijn beantwoord. Gebukt onder de last van zijn oorlogsverleden, is Duitsland zeer terughoudend geweest met betrekking tot de inzet van militaire machtsmiddelen.

27 Hoezeer de Europese veiligheidsstrategie uit 2003 stamt uit een ander tijdsgewricht blijkt ook uit de openingszinnen van het document: 'Europe has never been so prosperous, so secure and so free. The violence of the first half of the 20th Century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history'. Zie: <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>, p. 2. Geraadpleegd op 19 maart 2015.

28 *Brexit staat voor: British exit from the European Union.*

Pacifisme is nog steeds sterk ingebed in het Duitse politieke denken. Toch lijkt de stemming in Duitsland te kantelen. Steeds meer Duitse politici betrekken de stelling dat Duitsland zijn verantwoordelijkheid op veiligheidspolitiek terrein niet mag ontlopen en vooraan dient te staan bij de uitvoering van een Europees veiligheidsbeleid. Minister van Defensie Von der Leyen sprak op de laatstgehouden *Sicherheitskonferenz* in München over 'Führung aus der Mitte', waarmee ze doelde op haar eigen land.²⁹

De uiteenlopende gerichtheid van de EU-lidstaten en de gegroeide werkverdeling tussen landen als Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK kan, mits goed gecoördineerd, gunstig uitpakken. Europese veiligheidskwesaties worden als het ware aan verschillende lidstaten gedelegeerd. Tegelijkertijd kan deze situatie ook leiden tot onderlinge vervreemding, de Europese solidariteit aantasten en de totstandkoming van een gemeenschappelijke visie op de problemen rondom het continent bemoeilijken. Zo kan het verschil in focus tussen de zuidelijke en oostelijke lidstaten – tussen enerzijds de dreigingen uit Rusland en anderzijds zorgen om instabiliteit in Noord-Afrika – tot een tweespalt binnen de EU leiden. Daardoor wordt het moeilijk prioriteiten te stellen, zeker wanneer een eventueel militair ingrijpen aan de orde is. Spanningen binnen de EU kunnen daardoor toenemen. Ook kunnen landen zich buitengesloten voelen als gevolg van een accentuering van de rol van individuele lidstaten in het buitenlands beleid. Zo is Polen bezorgd dat Duitsland, in zijn besprekingen met Moskou, niet altijd afdoende de Poolse belangen behartigt. Verder zijn de EU-lidstaten niet in dezelfde mate kwetsbaar voor de economische gevolgen van problemen rond de EU. Hoewel landen als Duitsland en het VK voorstander zijn van krachtiger sancties tegen Rusland, zijn lidstaten met een grote economische afhankelijkheid van Rusland (zoals Hongarije, Slowakije, Finland en Italië) in mindere mate bereid om de economische druk op Rusland te vergroten en geneigd het sanctieregime te verlichten.

Dat geldt ook voor Griekenland, dat de mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met Rusland onderzoekt. Verstreckende samenwerking tussen beide landen kan grote gevolgen hebben voor de eensgezindheid binnen en de slagkracht van de EU. Bij de beoordeling van de schuldenpositie van Griekenland moet de EU zich naar het oordeel van de AIV van dit geopolitieke aspect rekenschap geven. Een tweede punt van verschil betreft de gevolgen van de grote vluchtelingen- en migratiestromen vanuit Noord-Afrika die vooral in Zuid-Europa en in veel mindere mate in Noord-Europa worden gevoeld. Op de achtergrond speelt een derde probleem: de tegenstellingen binnen de EU als gevolg van de sluimerende eurocrisis – waarbij debiteurenlanden tegenover crediteurenlanden zijn komen te staan – hebben het onderlinge vertrouwen binnen de EU niet versterkt.

De terugval van het buitenlands beleid van de EU op de lidstaten is problematisch en kan de EU verzwakken. De rol van de HV als buitenlandcoördinator (en EDEO) is beslissend. Zij moet 'de-conflicteren' tussen de lidstaten en ervoor zorgen dat de verschillende nationale agenda's de EU niet in tegenovergestelde richting trekken. Een nieuwe veiligheidsstrategie biedt de gelegenheid om prioriteiten te stellen, middelen te identificeren en een mogelijke rolverdeling tussen landen te verduidelijken, maar verschaft natuurlijk geen garantie voor een straffere coördinatie en meer eensgezindheid. Naast de veiligheidsstrategie van de

29 Manuskript der Rede der Verteidigungsministerin anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz München, 6. Februar 2015, 'Führung aus der Mitte'. Zie: <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYvBCslwEET_aDfpTW_WgngREUHrRdJmCQtNUTZtvfxJofOwlPhMfjCOuRWDk45JzfhE_uR98MXhrGgi-Jz4oyS8RPAk722DkKeEj3r3BGNOpJVKSbkwiNMsmGfRqZpFpBhgj72xXWus2WJ_u_vpeLk2je307Q3nGA9_o3h5fQ!!/>. Geraadpleegd op 14 april 2015.

EU wordt momenteel ook het Europese nabuurschapsbeleid herzien. De AIV is van mening dat dit beleid nadrukkelijker in een veiligheidspolitiek perspectief moet worden geplaatst. Ook dient meer rekening te worden gehouden met de verschillen in ontwikkeling en omstandigheden van de betrokken buurlanden. De kabinetsappreciatie van het Europees nabuurschapsbeleid, waarbij ingezet wordt op een gericht, geïntegreerd en gelijkwaardig nabuurschapsbeleid sluit daar goed bij aan.³⁰

Europese defensiesamenwerking

Vooraf de crisis in de relatie met Rusland heeft een nieuwe impuls gegeven aan de voortgaande discussie over de Europese defensiesamenwerking. Het pleidooi van de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, voor de totstandkoming van een Europees leger heeft de aandacht getrokken.³¹ Met een dergelijk leger zouden, aldus Juncker, de Europese landen op geloofwaardige wijze kunnen reageren op bedreigingen van buitenaf. Duitsland heeft opmerkelijk positief gereageerd op het voorstel van commissievoorzitter Juncker voor de oprichting van een Europees leger. De Duitse minister van Defensie, Von der Leyen, verklaarde tijdens het *10th Brussels Forum*: 'I am therefore convinced that a common army can also be created; it is a long-term necessity and a logical consequence of European integration'.³²

De AIV deelt het ongenoegen van de pleitbezorgers voor Europese defensie-integratie over de geringe defensie-output van Europa als gevolg van de nationale organisatie van de defensie. Er doen zich een nodeloze duplicatie van inspanningen en verspillingen in de uitgaven voor.³³ Defensie is dan ook bij uitstek het domein waar de schaalvoordelen van grotere samenwerking tussen de EU-landen het meest manifest zijn. Tegelijk blijft de AIV van oordeel dat een Europees leger alleen gebouwd kan worden op het fundament van een politieke unie (bovennationaal gezag) en een Europese buitenlandse politiek die ook in de uitvoering gemeenschappelijk is. Tevens zullen de nationale parlementen voorlopig niet bereid zijn de zeggenschap over de inzet van militairen over te dragen aan het Europees Parlement, als ze die bereidheid al ooit zullen opbrengen. De recente geschiedenis van de Europese muntunie laat zien welke risico's worden genomen wanneer een vitaal beleidsterrein Europees wordt gemaakt, zonder dat wordt voorzien in de noodzakelijke

30 Kamerbrief 'Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid: gelijkwaardig, gericht en geïntegreerd', 17 april 2015, zie: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/17/kabinetsappreciatie-europees-nabuurschapsbeleid.html>>.

31 In een vraaggesprek met het Duitse dagblad *Die Welt*, 8 maart 2015, onder de kop: 'Kommissionschef Juncker fordert eine EU-Armee'. Een commissie onder leiding van Javier Solana pleitte onlangs voor de oprichting van een European Defence Union. Zie: 'More Union in European Defence', CEPS, 26 February 2015.

32 Von der Leyen at the 10th Brussels Forum, Brussel, 20.03.2015. Zie: <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu7DslwEAT_yGcXQYKOKA2tIYLQOYnIHPilyU0fDx2wa40xY4WnlAazY7OMKZoPDxgmPA0fsQYdideaaOyihWnxdJikdecPDK-4V6vsxVTipYr2UbGQkeGE4mciH01G1ExAmcYpOpaqeQ_6nvsr1rfmkPTXVoNOYTzD3Xf_74!/>>. Geraadpleegd op 14 april 2015.

33 In 'The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy', European Parliamentary Research Service (Brussel 2013) is berekend dat het gebrek aan integratie tussen de militaire structuren van de Europese krijgsmachten en het ontbreken van een geïntegreerde defensiemarkt jaarlijks tussen 26 en 130 miljard euro aan extra kosten oplevert. Zie: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN_ET%282013%29494466_EN.pdf>, p. 8. Geraadpleegd op 19 maart 2015.

centrale politieke sturing. De gedachte dat de oprichting van een Europese krijgsmacht de politieke krachten zal oproepen die een politieke unie afdwingen, is binnen afzienbare termijn weinig waarschijnlijk.

De AIV blijft voorstander van een pragmatische aanpak. Vooral tussen Europese landen die wat politieke en strategische cultuur betreft dicht bij elkaar staan dient onverminderd te worden gezocht naar mogelijkheden tot nauwere militaire samenwerking, waarbij speciaal langs de weg van *pooling and sharing* in de sfeer van transportmiddelen, logistiek, gevechtsondersteuning en training een grotere doelmatigheid en effectiviteit kan worden bereikt. Ten aanzien van concrete voorstellen verwijst de AIV naar het advies dat eerder over de Europese defensiesamenwerking is uitgebracht.³⁴

De EU als invloedssfeer

De EU heeft, ondanks zijn inherente afkeer van *power politics*, een geopolitieke invloedssfeer. De EU is een *Ordnungsmodell* waar andere landen aansluiting bij willen zoeken, relaties mee willen opbouwen en verwachtingen van koesteren. De aantrekkingskracht van de EU bestaat primair uit de kracht van de interne markt en de Europese waarden zoals de steun voor mensenrechten en de democratische rechtsorde. In 2002 sprak de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi, de doelstelling uit om een 'ring van vrienden' rondom Europa te realiseren. Meer dan tien jaar later is echter sprake van een 'gordel van instabiliteit'. Europa wordt aan zijn oostflank geconfronteerd met een aanzienlijk sterkere, assertieve en grondstoffenrijke staat die zijn invloedssfeer met harde machtspolitiek probeert te behouden dan wel uit te breiden. Rusland is het afgelopen decennium van Europa 'afgekeerd', in politiek, ideologisch en in mindere mate ook in economisch opzicht. Rusland is geen strategische partner van de EU, maar vormt een strategisch probleem, zo stelde de president van de Europese Raad Donald Tusk terecht vast.³⁵

Zoals eerder opgemerkt wil president Poetin Rusland ontwikkelen als een grote mogendheid binnen een multipolair internationaal systeem. Met de totstandkoming van een EEU, kopieert hij en zet hij zich af tegen de EU. De EEU staat echter nog in de kinderschoenen. Alleen al om die reden kan ze voorlopig niet als een gelijkwaardige tegenhanger van de EU worden gezien. Van verregaande of geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen EU en EEU kan dan ook vooralsnog in het geheel geen sprake zijn. Een dergelijke samenwerking zou bovendien de bilaterale relaties van de EU met Wit-Rusland, Kazachstan en Armenië bemoeilijken.

De Oekraïne-crisis maakt duidelijk dat Rusland bereid is om de Europese veiligheid te ondermijnen en de eigen invloedssfeer met harde machtspolitiek en de (heimelijke) inzet van militaire middelen uit te breiden. Dit heeft een aantal gevolgen voor Europa. De afgelopen jaren stond de doelstelling van een vrijhandelszone van *Lissabon tot Vladivostok* hoog op de Europese Rusland-agenda. Het Russische optreden van het afgelopen jaar toont dat dit niet langer een realistisch perspectief is. De EU heeft de facto weinig invloed

34 AIV-advies, nummer 78, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012.

35 Henry Foy 'Lunch with the FT: Donald Tusk': 'For Putin, and Russia today, the EU is a problem. And we have to understand, and I think we are close to this moment, that Russia is not our strategic partner. Russia is our strategic problem'. *The Financial Times*, 28 November 2014. Zie: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/72d9b928-7558-11e4-b1bf00144feabdc0.html?siteedition=uk#axzz3XC6draGV>>.

kunnen uitoefenen op de politieke ontwikkelingen in Rusland sinds het einde van de Sovjet-Unie. De EU heeft zich te weinig rekenschap gegeven van de diepere politieke opvattingen en ambities van de Russische leiders.

Een Europese Ruslandstrategie moet voor de toekomst rekening houden met een langdurige complexe en moeizame relatie. Een vruchtbare mensenrechtendialoog zal heel moeilijk, zo niet onmogelijk zijn. In Rusland is sprake van een sterk gestegen nationaal zelfbewustzijn en een herleving van conservatieve en religieuze waarden. Het Russische leiderschap toont zich daardoor minder ontvankelijk voor oproepen om de normen en waarden van de EU te volgen. Dit mag echter geen reden zijn dit leiderschap niet aan te spreken op mensenrechtenverplichtingen, al was het alleen maar om de democratische oppositie niet in de kou te laten staan. Daarom moeten de Europese regeringen gebruik blijven maken van het hele palet aan mensenrechteninstuties, in het bijzonder ook het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de Raad van Europa. Hetzelfde geldt voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), die hoe dan ook als bemiddelaar en waarnemer een relatief bescheiden maar nuttige rol kan spelen bij het vinden van een blijvende oplossing voor het conflict in Oost-Oekraïne.

Aan haar zuidflank heeft de EU te kampen met verdergaande instabiliteit in (eveneens) grondstoffenrijke landen. De Europese energiezekerheid en nationale veiligheid staan hierdoor op het spel. Met betrekking tot Oost-Europa en Noord-Afrika moet de EU zich bewust zijn dat het niet de enige partner is waarmee landen samenwerking kunnen zoeken. In Oost-Europa is de Russische aantrekkingskracht – waarbij onder meer gebruik gemaakt wordt van economische en politieke drukmiddelen – merkbaar. In Noord-Afrika worden landen als Saoedi-Arabië, Qatar en de VAE – landen die niet noodzakelijkerwijs dezelfde normen en waarden voorstaan als de EU – steeds meer een bepalende politieke en economische factor. Kortom, wil Europa zijn belangen behartigen, dan zal het rekening moeten houden met meer geopolitieke competitie.

Conclusie

De EU zou er goed aan doen in de relaties met Rusland veiligheidspolitieke overwegingen een zwaarder accent te geven. Dit zou meer recht doen aan de aard van de onderlinge betrekkingen (competitie, invloedssferen) en aan de politieke werkelijkheid in de buurregio. Het idee dat Rusland de politiek ten aanzien van de buurstaten ingrijpend zou bijstellen omwille van een herstel van de formele dialoog met de EU, is illusoir. Hoewel economische interdependentie kan bijdragen aan internationale politieke stabiliteit heeft de specifieke, onevenwichtige wederzijdse afhankelijkheid van de EU (of lidstaten van de EU) en Rusland eerder een destabiliserend effect. De EU moet verder de energie-afhankelijkheid van Rusland verder verminderen zoals ook ligt besloten in de recent gepresenteerde plannen voor een Energie Unie.³⁶ Kortom, de politieke en economische relatie met Rusland moet op een nieuwe leest worden geschoeid. De EU dient afstand te nemen van het huidige model van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten. Hoewel mogelijkheden voor overleg en dialoog altijd moeten worden benut, is de kans aanzienlijk dat constructieve samenwerking voor langere tijd is uitgesloten. De EU-lidstaten dienen te voorkomen dat ze door Rusland uit elkaar worden gespeeld, bijvoorbeeld op energiebeleid of over verlenging

³⁶ European Commission, 'Energy Union'. Zie: <http://www.ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf>, 25 February 2015. Geraadpleegd op 3 maart 2015. Zie ook: AIV briefadvies, nummer 26, 'De EU-gasafhankelijkheid van Rusland: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen', Den Haag, juni 2014.

van het Europese sanctieregime. Verder vraagt de AIV zich af of de EU nog langer moet vasthouden aan het idee van een gemeenschappelijke strategie voor de landen gelegen tussen de EU en Rusland. De ervaringen met het Oostelijk Partnerschap zijn tot dusver niet onverdeeld gunstig.

Het Europese beleid ten opzichte van Noord-Afrika moet eveneens opnieuw worden vormgegeven. Daarnaast moet er bereidheid zijn om eventueel in te grijpen in landen waar Europese vitale belangen op het spel staan dan wel sprake is van een humanitaire noodsituatie. De vraag doet zich voor of de huidige inzet van crisisbeheersingsmiddelen in Noord-Afrika – de EU is betrokken bij zes civiel-militaire missies in gebieden als de Centraal Afrikaanse Republiek, Mali en Libië – afdoende is. De EU moet onderzoeken of het mogelijk is deze missies desnoods uit te breiden. Tegelijk moeten Europese landen zich ervan bewust zijn dat het Westen de problemen in de Arabische wereld niet eigenhandig kan oplossen en juist daarom moet de EU vooral ook de eigen belangen op het gebied van nationale veiligheid en energievoorzieningszekerheid, in deze turbulente periode in de Arabische wereld bewaken.

II.2 Beleidsopties NAVO

De politieke en militaire dreiging die momenteel uitgaat van Rusland treft in eerste instantie zijn buurstaten, in het bijzonder de voormalige Sovjetrepublieken. De AIV ziet geen direct militair gevaar voor de rest van Europa. De beleidsopties die de EU en vooral de NAVO ontwikkelen, dienen echter rekening te houden met de volgende omstandigheden: ten eerste is de buurregio van Rusland in belangrijke mate ook de buurregio van de EU en de NAVO, ten tweede is de mogelijke dreiging die van Rusland uitgaat niet in eerste instantie van klassieke militaire aard en ten derde richten politieke analyses zich over het algemeen op het meest waarschijnlijke scenario, terwijl militaire analyses ook dienen uit te gaan van *worst-case* scenario's.

VJTF en NRF

De maatregelen die tijdens de NAVO-top in Wales (september 2014) zijn getroffen vormen een eerste antwoord op de nieuwe veiligheidsdreigingen.³⁷ Het *Readiness Action Plan* (RAP) en de oprichting van een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) beogen zowel *reassurance* van bondgenoten als *deterrence* van potentiële tegenstanders. Vergroting van de reactiesnelheid is het doel, omdat tijdens de crisis rond Oekraïne is gebleken dat Rusland in staat is zonder noemenswaardige waarschuwingstijd, relatief grootschalige militaire activiteiten te ontplooiën (*snap exercises*).³⁸ Met een beoogde reactietijd van 48 uur lijkt hieraan tegemoet te worden gekomen. De VJTF heeft vooral een symbolische betekenis. Met de nieuwe formatie tracht het bondgenootschap de geloofwaardigheid van de collectieve verdediging te onderstrepen door herstel van de zichtbaarheid van NAVO-eenheden in buurlanden van Rusland. Een andere maatregel in dit verband is uitbreiding

37 'Wales Summit Declaration', zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.

38 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 29 augustus 2014, Kamerstuk 28 676, nr. 213. Volgens de Defensiecommissie van het Britse Lagerhuis is Rusland in staat binnen 72 uur een troepenmacht van 150.000 man in voorwaartse positie te ontplooiën, terwijl dat de NAVO-landen zes maanden zou kosten. Zie: <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news/re-thinking-defence-to-meet-new-threats-report-published/>>. Geraadpleegd op 25 maart 2015.

van *air policing* boven de Baltische staten.³⁹

Duitsland, Nederland en Noorwegen leveren als eerste de eenheden voor de (interim) VJTF; het jaar 2015 wordt benut om ervaring op te doen. Het ligt in de bedoeling dat steeds een ander land de leiding neemt en dat eenheden rouleren via een traject van opwerken, deelnemen en afbouwen. De VJTF, initieel dit jaar bestaande uit een bataljon en in de toekomst uit een brigade, maakt deel uit van de *NATO Response Force* (NRF) die ongeveer 13.000 manschappen telt.⁴⁰ Het VK, Polen en Italië hebben zich ook bereid verklaard (bij toerbeurt) aan de VJTF deel te nemen. Veel aspecten van de VJTF moeten nog worden uitgewerkt zoals de financiering, de *Command & Control*-structuur, de politieke besluitvormingsstructuur en deelname van andere NAVO-lidstaten teneinde het voortzettingsvermogen te garanderen. Zo rijst onder meer de vraag welke betekenis het woord 'very' heeft voor de besluitvorming met betrekking tot de inzet van de VJTF. Blijft deze voorbehouden aan de Noord Atlantische Raad of hoopt men deze te delegeren aan *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR)? Dat laatste lijkt vrijwel uitgesloten.⁴¹ De NAVO zal ook een antwoord moeten formuleren op de hybride oorlogvoering door Rusland, waarvoor een breed instrumentarium noodzakelijk is, inclusief civiele instrumenten, die overigens veelal worden aangestuurd door de EU. Daarnaast moet de NAVO een antwoord vinden op het Russische vermogen om snel een omvangrijke conventionele strijdmacht te ontplooiën. De NAVO is hier thans niet meer toe in staat. Rusland heeft ongeveer 50.000 militairen gestationeerd in de nabijheid van Oekraïne. Verdubbeling van de sterkte van de NRF lijkt daarom in de rede te liggen.

De 2%-norm

Het besluit om de defensie-uitgaven de komende tien jaar in de richting van de 2%-Bruto Binnenlands Product (BBP) te laten bewegen en 20% van het totale defensiebudget te besteden aan investeringen, zijn de facto een herbevestiging van eerder overeengekomen NAVO-richtlijnen. Vooralsnog lijkt de crisis in Oekraïne – ondanks de afspraken in Wales – niet tot substantiële bijstelling van de defensiebudgetten van de Europese NAVO-landen te hebben geleid. Naast de VS, voldoen momenteel alleen het VK, Griekenland en Estland aan de NAVO-richtlijn en voor Polen zal dit gelden vanaf 2016. Het VK, Canada, Italië, Hongarije, Bulgarije en Nederland horen bij de landen die bezuinigen op de defensie-

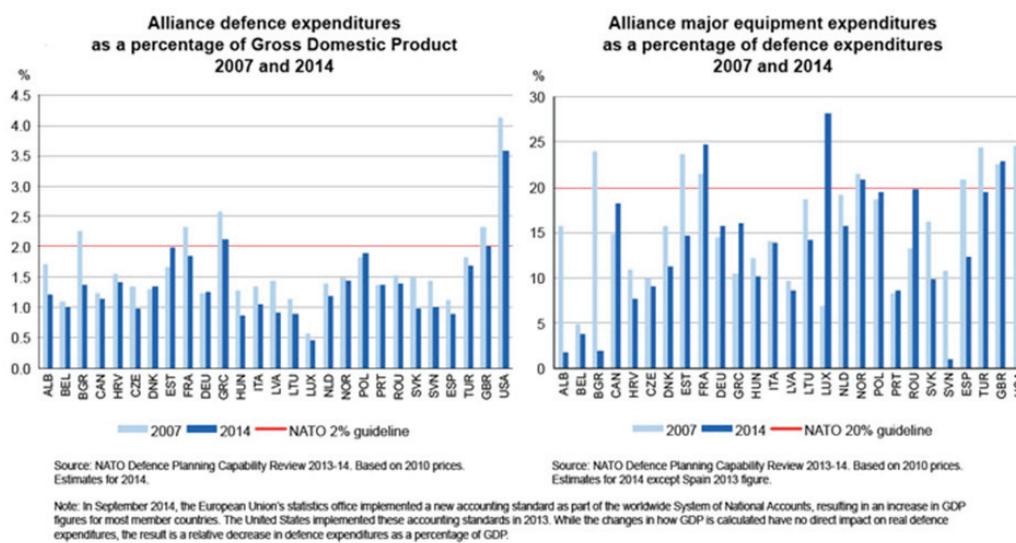
39 De afgelopen tien jaar hebben vliegtuigen van NAVO-lidstaten het luchtruim van de Baltische staten, die niet beschikken over een eigen luchtmacht, bewaakt. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_109354.htm?selectedLocale=en>. Geraadpleegd op 31 maart 2015.

40 De voorlichtingssite van de NAVO maakt melding van een sterkte van 30.000 militairen. In dit getal zijn echter alle manschappen begrepen die voor de NRF zijn geoormerkt, maar die slechts beurtelings volgens overeengekomen rotatie worden geactiveerd.

41 Zie: Luis Simon, 'Assessing NATO's Eastern European Flank' en John R. Deni, 'NATO's New Trajectories after the Wales Summit', in: *Parameters*, October 2014. De regering heeft in het AIV-werkprogramma 2015 een adviesaanvraag opgenomen over de besluitvorming over het gebruik van (zeer) snel inzetbare militaire eenheden. Zie: <<http://www.C:/Users/Gebruiker/Downloads/kamerbrief-met-werkprogramma-aiv-2015.pdf>>.

uitgaven.⁴² Het defensiebudget in het VK zal zakken van 2,07% BBP naar 1,88% BBP. Ook Frankrijk haalt de 2%-norm niet meer. Verder is het Duitse defensiebudget gedaald naar 1,3% BBP. Wel heeft de Duitse minister van Financiën Schäuble een stijging van de militaire uitgaven aangekondigd voor de komende jaren. Het Duitse defensiebudget wordt de komende vier jaar verhoogd met in totaal acht miljard euro. Het is niet helder op welke wijze de NAVO-lidstaten de komende tien jaar zullen toewerken naar de 2%-richtlijn, hetzelfde geldt overigens voor de NAVO-richtlijn voor de investeringsquote van 20%.⁴³

Figuur 2: ontwikkeling van totale militaire uitgaven en investeringsuitgaven van NAVO-landen in de periode 2007-2014.⁴⁴



Zo blijft dus de situatie bestaan dat de VS het leeuwendeel van de defensie-uitgaven binnen de NAVO voor zijn rekening neemt, namelijk 75% van het totaal en dat op het vlak van *burden sharing* geen vooruitgang wordt geboekt.⁴⁵ Het is duidelijk dat Europa hier niet lichtvaardig mee kan blijven omgaan en een groter aandeel zal moeten leveren. In het verleden was de slagkracht van de NAVO vooral gebaseerd op de bereidheid van de Amerikaanse regering zich ten volle met de landen van Europa te verbinden ter waarborging van de Europese veiligheid. Er is nu sprake van meer terughoudendheid in de uitoefening van het Amerikaanse leiderschap. Een meer daadkrachtige opstelling van de VS in het conflict rond Oekraïne zou misschien een beslissende invloed hebben

42 Zie: 'UK defence spending concerns US Army chief Raymond Odierno', <<http://www.bbc.com/news/uk-31688929>>. Geraadpleegd op 2 maart 2015. Volgens het rapport van het European Leadership Network 'The Wales pledge revisited' het laagste niveau in de afgelopen 25 jaar. Zie: <<http://www.european-leadershipnetwork.org/medialibrary/2015/02/20/04389e1d/ELN%20NATO%20Budgets%20Brief.pdf>>. Geraadpleegd op 2 maart 2015.

43 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm>. Geraadpleegd op 2 maart 2015.

44 Idem.

45 Zie: 'The Wales pledge revisited', p. 9. Geraadpleegd op 2 maart 2015.

gehad op het verloop van de ontwikkelingen in dit land.⁴⁶ Momenteel laat de VS zich niet onbetuigd met het trainen van de nationale garde van Oekraïne, deelname aan oefeningen samen met Estland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en met het achterlaten van defensiematerieel in verschillende landen. Dit is belangrijk, maar ontslaat de Europese NAVO-landen niet van de plicht zelf meer aan hun defensie te doen. Alle landen onderstrepen het belang van de trans-Atlantische band en de noodzaak voor Europa om meer verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid te nemen. Vooral nog wordt echter geen boter bij de vis geleverd.⁴⁷

Collectieve verdediging

Voor de toekomst van het NAVO-bondgenootschap is de geloofwaardigheid van artikel 5 van het NAVO-verdrag van kardinale betekenis. Verdere uitwerking van het RAP, de ontwikkeling van militaire capaciteiten om Rusland het hoofd te kunnen bieden (ook op het gebied van hybride oorlogvoering) en daadwerkelijke *burden sharing* binnen de NAVO, zijn hierbij onontbeerlijk. De NAVO dient rekening te houden met een scenario waarin Rusland de Baltische staten op vergelijkbare wijze als in Oekraïne, probeert te destabiliseren. Het aantal vluchten van Russische bommenwerpers en schepen in de buurt van het NAVO-luchtruim en -grondgebied, is sterk toegenomen en lijkt bedoeld te zijn als provocatie. Tijdens de Koude Oorlog werden er, ondanks de slechte onderlinge verstandhouding, zakelijke gesprekken gevoerd over veiligheidskwesties die resulteerden in belangrijke wapenbeheersingsovereenkomsten. Tegenwoordig is er op dit gebied nog nauwelijks sprake van onderlinge communicatie.

De huidige veiligheidssituatie heeft geleid tot een herwaardering van de collectieve verdedigingstaak van de NAVO. Dit neemt echter niet weg dat de NAVO ook van potentiële betekenis is bij het uitvoeren van militaire operaties aan de zuidflank van Europa, bijvoorbeeld in Libië of elders in de MENA-regio. De NAVO heeft in het verleden een beperkte bemoeienis gedemonstreerd met de MENA-regio. Pas in 1994 werd de *Mediterranean Dialogue* (MD) gestart, voornamelijk gericht op consultatie. De eerste trainingsmissie van het bondgenootschap vond plaats in Irak. Gaandeweg werd de samenwerking verdiept en namen verschillende landen, die zijn aangesloten bij de dialoog, deel aan NAVO-operaties. In 2004 werd het *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) in het leven geroepen, mede als antwoord op de aanslagen van 11 september 2001. Bij het ICI ligt de nadruk meer op de bevordering van regionale stabiliteit en veiligheid. In 2006 werd vervolgens het *Training and Cooperation Initiative* gelanceerd. Hoewel het verder uitbouwen van deze initiatieven nauwelijks van de grond is gekomen, hebben vier ICI-staten meegedaan aan NAVO-operaties in Libië en Afghanistan. Het imago van het bondgenootschap, de beperkte betrokkenheid bij de regio en de uiteenlopende veiligheidsbelangen binnen het bondgenootschap spelen de NAVO parten. Maar evenals destijds bij *Unified Protector* in Libië in 2011, is het zeer wel voorstelbaar dat een operatie van een *coalition of the willing* wordt ondersteund door de plannings- en commandostructuur van de NAVO. Er valt daarbij te denken aan *security sector reform* en trainingen, maar ook aan crisisbeheersing.

46 Jan Techau: 'Why Ukraine Was No Game Changer-So Far.' posted Tuesday, 24 February 2015.

Zie: <<http://www.carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59163>>. Geraadpleegd op 2 maart 2015.

47 Zie: Ivo Daalder, 'Europe lacks commitment to spend on defence', Financial Times, 11 March 2015.

Conclusie

De NAVO staat in het licht van de Russische dreiging voor de opgave opnieuw te werken aan een effectief afschrikkingsvermogen om daarmee een geloofwaardige invulling te geven aan artikel 5 van het NAVO-verdrag. Daarvoor is in de eerste plaats voldoende militaire capaciteit nodig die snel in crisisgebieden kan worden ontplooid. De *contingency planning* zal aan de nieuwe omstandigheden moeten worden aangepast. Ook zal de NAVO weer stevig moeten investeren in het opbouwen van vermogen om op divisie- en legerkorpsniveau te kunnen optreden om te voorkomen dat er een gevaarlijk 'gat' ontstaat tussen de VJTF (en NRF) als *tripwire* en het nucleaire arsenaal. Na een jarenlange focus op crisisbeheersingsoperaties in vooral Afghanistan, is immers sprake van een '*ship far out of balance*'.⁴⁸

Het partnerschapsbeleid van de NAVO is evenzeer aan herziening toe. Terecht is op de NAVO-top in Wales besloten tot een *Distinctive Partnership* met Oekraïne, om zo het land extra te ondersteunen bij defensiehervormingen en de interoperabiliteit tussen de Oekraïense en NAVO-strijdkrachten te vergroten. Zowel Amerikaanse als Britse eenheden zullen dit voorjaar trainingen voor de Oekraïense strijdkrachten verzorgen. De toetredingsaspiraties van Bosnië en Herzegovina, Georgië en Montenegro leiden vooralsnog niet tot lidmaatschap van de NAVO, aangezien er niet wordt voldaan aan alle toetredingsvoorwaarden. Wel is het zaak de huidige samenwerking voort te zetten. De toetreding van Macedonië verkeert nog steeds in een impasse. De Russische avances in de richting van vooral Servië kunnen wijzen op een streven van Rusland zijn invloed in de Balkan te vergroten.⁴⁹

Om het hoofd te kunnen bieden aan de veiligheidsrisico's aan de flanken van Europa, zijn de EU en NAVO complementair aan elkaar. Elk van beide organisaties beschikt over een specifiek eigen instrumentarium dat op verschillende manieren kan worden ingezet. Waar de NAVO als militaire organisatie in hoofdzaak militaire taken kan vervullen, ligt de kracht van de EU in het brede spectrum van middelen dat haar tot dienst staat. Als het gaat om de stabilisatie van de MENA-regio kan de EU gebruikmaken van handelspolitieke en ontwikkelingsinstrumenten evenals van de inzet van gendarmerie-achtige eenheden en *intelligence* die lidstaten met elkaar delen. De NAVO en de EU kunnen samen optrekken in de wederopbouw van de veiligheidsarchitectuur in Libië. Mogelijk is de EU beter dan de NAVO in staat een antwoord te geven op desinformatiecampagnes.⁵⁰ Nederland heeft overigens 510.000 euro ter beschikking gesteld aan de *European Endowment for Democracy*, die in opdracht van de Europese Commissie onderzoek gaat doen naar de

48 Zie: Luis Simon, 'Assessing NATO's Eastern European Flank' en John R. Deni, 'NATO's New Trajectories after the Wales Summit', in: *Parameters*, October 2014.

49 Ian Traynor and Shaun Walker, 'Russian resurgence: how the Kremlin is making its presence felt across Europe', zie: <<http://www.theguardian.com/world/2015/feb/16/russian-resurgence-how-the-kremlin-is-making-its-presence-felt-across-europe>>. Geraadpleegd op 13 april 2015.

50 De Europese Raad gaf de HV op 19 maart 2015 de opdracht om een plan voor strategische communicatie op te stellen: 'The European Council stressed the need to challenge Russia's ongoing disinformation campaigns and invited the High Representative, in cooperation with Member States and EU institutions, to prepare by June an action plan on strategic communication. The establishment of a communication team is a first step in this regard.' European Council Conclusions on external relations, 19 March 2015. Zie: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/>>. Geraadpleegd op 13 april 2015.

haalbaarheid van een onafhankelijk Russisch-talig mediaplatform.⁵¹

In het huidige tijdsgewricht blijft de trans-Atlantische relatie van onverminderd belang. De directe betrokkenheid van de VS bij de veiligheid van Europa is essentieel. Voor de VS is Europa nog steeds belangrijk, maar het heeft in de Amerikaanse veiligheidspolitiek een lagere prioriteit gekregen. De positie van de VS als eerste mogendheid in de wereld wordt immers veel meer bedreigd door China dan door Rusland. Dit blijkt onder meer uit het feit dat 60% van de militaire capaciteiten van de VS zijn geoormerkt voor mogelijk optreden in Azië. Zo noemde minister Carter Zuidoost-Azië vlak voor zijn eerste bezoek aan Azië *the defining region for our nation's future* en verklaarde hij: 'The regional status quo will change. So to secure our enduring interests, and our future that is so closely aligned with the region, we're changing, too, with our so-called rebalance to the Asia-Pacific'.⁵² De Europese NAVO-landen kunnen daarom minder dan voorheen een wissel trekken op het vermogen en de bereidheid van de VS om Europa te hulp te komen.⁵³ De onderhandelingen met de VS voor de totstandkoming van het *Transatlantic Trade & Investment Partnership* dienen dan ook mede vanuit het strategische eigenbelang bekeken te worden.⁵⁴

51 Tijn Sadée 'Antipropaganda tegen Kremlin-tv en Facebook-jihad', NRC, 25 februari 2015.

52 Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific (McCain Institute, Arizona State University). As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, Tempe, AZ, Monday, 6 April 2015.
Zie: <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1929>>. Geraadpleegd op 13 april 2015.

53 Het voert te ver om in het bestek van dit advies uitgebreid stil te staan bij de trans-Atlantische relatie. Het onderwerp leent zich voor een apart AIV-advies.

54 De Europese energieafhankelijkheid zou in belangrijke mate kunnen verminderen als de VS en de EU overeenstemming bereiken over een clausele binnen TTIP, die de levering van Amerikaanse ruwe olie en vloeibaar gas mogelijk maakt. Zie ook: Rem Korteweg 'It's the geopolitics, stupid: Why TTIP matters', 2 April 2015, <<http://www.cer.org.uk/insights/it%E2%80%99s-geopolitics-stupid-why-ttip-matters>>. Geraadpleegd op 7 april 2015.

III Implicaties voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Nederland

III.1 De 'gordel van instabiliteit' en Nederland

De dramatische ontwikkelingen in de nabijheid aan de flanken van Europa zijn naar het oordeel van de AIV aanleiding het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid te onderwerpen aan een *reality check*. Erkend moet worden dat het einde van de Koude Oorlog en de voortgaande mondialisering van de economie niet hebben geleid tot een *Copernicaanse* omwenteling in de internationale betrekkingen. De strijd om de beheersing van grondgebied heeft niet plaatsgemaakt voor louter economische wedijver. Machtspolitiek heeft zich niet onderworpen aan het internationaal recht en de democratie heeft haar opmars niet voortgezet. De staat manifesteert zich nog steeds nadrukkelijk als hoofdrolspeler op het wereldtoneel, al is de betekenis van niet-statelijke actoren en van netwerken waarbij private partijen betrokken zijn, toegenomen. Nederland wordt geconfronteerd met de grenzen van een door waarden geïnspireerde buitenlandse politiek. De relatieve verzwakking van de positie van de westerse landen in het mondiale krachtenveld enerzijds en het gestegen zelfbewustzijn van politieke leiders in de opgekomen landen anderzijds, hebben ook hun weerslag op de beïnvloedingsmogelijkheden van Nederland. Deze mogelijkheden zijn geringer geworden.

De AIV onderschrijft de zienswijze van opeenvolgende Nederlandse regeringen dat de versterking van de internationale rechtsorde in het belang is van Nederland. Maar elke rechtsorde heeft een fundament van macht nodig om te kunnen worden gehandhaafd. De aanwending van macht dient dan ook achter de hand te worden gehouden. De crisis rond Oekraïne laat zien dat een Europese veiligheidsorde die slechts is gebaseerd op beloften van landen elkaar niet aan te vallen en bestaande grenzen te respecteren, onvoldoende waarborgen biedt. Dit dient consequenties te hebben voor de weerbaarheid van Nederland, uiteraard in nauwe samenwerking met de bondgenoten. Met betrekking tot Rusland zijn er ook voor Nederland dwingende argumenten om het (tot voor kort) heersende beeld van het 'nieuwe' Rusland grondig te herzien. Rusland is, anders dan in de jaren negentig, niet het land geworden dat zichzelf in politieke zin als een Europees land ziet en dat sterk is gemotiveerd om deel uit te maken van vergaande vormen van Europese samenwerking.

Ten aanzien van de door geweld geteisterde landen in de Arabische wereld dienen evenzeer correcties te worden aangebracht op bestaande verwachtingen en beleidsprioriteiten, ook van Nederland. Op grond van de religieuze en sektarische tegenstellingen in de regio en als gevolg van het ontbreken van overkoepelende nationale identiteiten is er reden te veronderstellen dat de situatie in grote delen van de regio nog lang zal worden gekenmerkt door instabiliteit. Het vermogen tot transformatie in de richting van behoorlijk bestuur dat in dienst staat van het welzijn van de belangen van de gehele bevolking (en niet van de belangen van bepaalde groepen) is in veel landen in conflict minder groot dan lange tijd is gedacht of in ieder geval gehoopt.

Ook voor Nederland moet dit leiden tot een lager, meer realistisch ambitieniveau. Het Nederlandse beleid moet ervan uitgaan dat in die Arabische landen die verkeren in een toestand van voortdurende burgerstrijd, het bereiken van enige orde en stabiliteit (evenals minimaal bestuurlijk fatsoen) op korte termijn het hoogst haalbare doel is. Dit hoeft overigens het streven naar democratisering als vooruitzicht voor de langere termijn niet

uit te sluiten, mits rekening wordt gehouden met het gegeven dat het westerse model van democratie lang niet overal toepasbaar is.

III.2 Prioriteiten

De AIV stelt met voldoening vast dat het huidige Nederlandse kabinet een serieus begin heeft gemaakt met de verwerking van de nieuwe ontwikkelingen in de bepaling van zijn standpunten. Zo gaat het er terecht vanuit dat de directe omgeving van Europa aan de oost- en zuidflank voor langere tijd instabiel zal blijven, 'de gordel van instabiliteit'. Veiligheid en veiligheidsbeleid zullen, evenals voor de andere Europese lidstaten, het belangrijkste internationale thema zijn.⁵⁵ Dit leidt tot een wijziging van het perspectief van het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid. Stonden eerder thema's als nationaal economisch belang en economische diplomatie centraal, sinds de annexatie van de Krim, de Russische inmenging in het oosten van Oekraïne en het oprukken van ISIS in Syrië, Irak en Libië is veiligheid, in de zin van de bescherming van de bevolking tegen gevaren van buiten en binnen, de eerste prioriteit. De huidige veiligheidssituatie laat zich niet vergelijken met de Koude Oorlog, daarvoor zijn de verschillen te groot. De vroegere tegenstelling tussen Oost en West had een mondiale dimensie en de angst voor een kernoorlog was wijd verbreid. Toch zijn er ook overeenkomsten met deze periode. Aan de oostflank vormt Rusland een onzekere, maar mogelijk reële dreiging voor zijn buurlanden en daarmee dus ook voor het NAVO-gebied. De instabiele situatie in Syrië, Irak en in Libië en het oprukken van ISIS laten de veiligheid en stabiliteit in Europa, onder andere als gevolg van terugkerende jihadstrijders, niet onberoerd. De instabiliteit in de Arabische wereld als geheel kan leiden tot ingrijpende machtsverschuivingen in de regio en daarmee op termijn de energievoorzieningszekerheid van de EU in gevaar brengen.

Zowel minister Koenders als zijn voorganger hebben diverse malen verklaard dat het van belang is een 'realistisch' buitenlands beleid te voeren, zonder overigens nader aan te geven tot welke veranderingen in het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid dat zou moeten leiden. Ten aanzien van het beleid ten opzichte van Rusland lijkt de regering overigens de hoop op een herstel van constructieve samenwerking binnen afzienbare termijn, niet te hebben opgegeven.⁵⁶ De huidige bewindsman sprak tijdens de begrotingsbehandeling in dit verband zijn voorkeur uit voor een politiek van 'vuist en open hand', wat neerkomt op het gelijktijdig opbouwen van een geloofwaardige afschrikking en het tonen van bereidheid om naar politieke oplossingen te zoeken. Het neerhalen van de MH-17, waarschijnlijk door een Russische BUK-raket, compliceert de Nederlands-Russische betrekkingen en heeft geresulteerd in een behoedzame opstelling van de regering.

Los hiervan onderstreept minister Koenders de wenselijkheid van 'een geloofwaardige invulling van artikel 5' en 'een politieke oplossing en een nieuw evenwicht in onze relatie met Rusland'.⁵⁷ De AIV acht dit in beginsel een juist uitgangspunt, maar wijst wel op het

55 Rijksbegroting 2015, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015, Kamerstuk 34 000 V, pp. 9-10.

56 Tony van der Togt, 'How should Europe respond to Russia? The Dutch view', 25 februari 2015. Zie: <<http://www.clingendael.nl/publication/how-should-europe-respond-russia-dutch-view?lang=nl>>.

57 Zie: <<http://www.hpdetijd.nl/nieuws/koenders-relatie-met-rusland-heroverwegen/>>. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

probleem van het vinden van een goede balans tussen de demonstratie van (militaire) kracht en het bewandelen van de diplomatieke weg. Om het gewenste effect te bereiken mogen beide instrumenten niet los van elkaar worden gehanteerd. De Europese landen zijn over het algemeen niet sterk in het bedrijven van *coercive diplomacy*, waarbij het erop aankomt dat militaire dwang dienstbaar wordt gemaakt aan de diplomatie en omgekeerd. De AIV kan de minister ook grotendeels volgen in zijn opvatting dat vanwege de essentiële rol van Rusland in een aantal mondiale vraagstukken (non-proliferatie, terrorismebestrijding en dergelijke) een 'compartimentalisering en differentiatie' van de relatie met Rusland wenselijk is.⁵⁸ Maar ook hier wordt een zware wissel getrokken op het vermogen standvastigheid en diplomatieke plooibaarheid te combineren. Het mag niet zo zijn dat Rusland voor zijn medewerking aan bijvoorbeeld de beteugeling van het nucleaire programma van Iran of het bereiken van een vredesregeling in Syrië, de prijs kan bedingen van stille acceptatie van (verdere) uitbreiding van zijn invloedssfeer in Oost-Europa, voor zover hiervan al niet sprake is.

De Nederlandse regering is verder voorstander van het verminderen van de kwetsbaarheid op energiegebied, vooral langs de weg van een versterking van het Europees energiebeleid, maar meent 'dat tegelijkertijd moet worden voorkomen dat Rusland als energieleverancier buiten de deur wordt gehouden'.⁵⁹ Dit tekent een zekere ambivalentie in de opstelling tegenover Rusland; daaraan zal het economisch eigenbelang van Nederland niet vreemd zijn. Verder bepleit de regering een onderzoek naar mogelijke samenwerking tussen de EU en de EEU. De AIV meent dat een dergelijk onderzoek pas aan de orde kan zijn wanneer de politieke gronden voor de economische strafmaatregelen tegen Rusland zijn komen te vervallen. Tot dusver toont president Poetin overigens geen enkele interesse in samenwerking met de EU.

Wat Oekraïne betreft, bewandelt Nederland diverse sporen: het politieke spoor via de EU en de OVSE, het sanctiespoor via de EU en het veiligheidsspoor via de NAVO. Daarnaast acht de regering het noodzakelijk stevige druk op de Oekraïense regering uit te oefenen om de noodzakelijke economische hervormingen door te voeren. Nederland is tegen de levering van wapens aan Oekraïne, omdat het risico van een *proxy*-oorlog hierdoor zou worden vergroot en het gevaar van escalatie zou dreigen. De regering zet dus vooral in op het politieke spoor zonder overigens duidelijk te maken waarom dit wel succesvol zal zijn en zonder aan te geven hoe aan verdere escalatie van het geweld in Oekraïne een halt kan worden toegevoerd.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot Syrië en Irak is evenzeer gericht op de-escalatie. Het zet in op voortzetting van de programma's onder 'Matra-Zuid', die voorzien in bevordering van rechtsstaat, *public finance management*, waterbeheer en innovatieve steun bij de opvang van vluchtelingen. De AIV is overigens van mening dat

58 De gebezigde terminologie roept herinneringen op aan het debat uit de jaren '70 (vorige eeuw) over de merites van *linkage en delinkage in de westerse benadering van de Sovjetunie*. Moest aan het streven naar ontspanning in Europa zoveel waarde worden toegekend dat het Sovjet-leiderschap hierdoor een vrije hand kreeg om de invloed buiten Europa uit te breiden? Of moest nadrukkelijk een koppeling worden aangebracht tussen het optreden van de Sovjetunie in verschillende politieke omgevingen?

59 Rijksbegroting 2015, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 15.

deze programma's bij de huidige stand van zaken geen of vrijwel geen effect hebben.⁶⁰ Nederland gaat uit van het principe van *do no harm* en ziet een politieke oplossing als enige optie. Het volgt hierbij vier sporen: 1) steun voor een inclusieve regering in Irak, 2) steun voor een politieke oplossing in Syrië, 3) investeren in een constructieve rol voor sleutelspelers in de regio en 4) harde aanpak van ISIS via een militaire bijdrage aan de coalitie en terrorismebestrijding. De Nederlandse deelname aan de luchtcampagne en de trainingsmissie wordt als volgt verantwoord: 'Het kabinet heeft er, ondanks de risico's en onzekerheden, voor gekozen een rol te spelen in de bestrijding van ISIS en het dichterbij brengen van stabiliteit in de regio, vanwege onze verantwoordelijkheid jegens de bevolking daar en omwille van onze eigen veiligheid'.⁶¹ De regering acht het van belang dat de 'internationale gemeenschap een gemeenschappelijke visie heeft op de (middel) lange termijn inzet voor Syrië en Irak'. Zij constateert dat er binnen de internationale gemeenschap verschillend wordt gedacht over 'de rol van Assad, de rol van Iran en de rol van de Koerden'.⁶² De AIV is van oordeel dat het uiteindelijk noodzakelijk kan zijn om met vertegenwoordigers van het regime Assad te spreken.⁶³

Wat Libië aangaat is minister Koenders van oordeel dat er bij de interventie in dit land destijds, te weinig is nagedacht over het vervolg, want een 'militair instrument moet altijd gekoppeld zijn aan een politieke strategie en een strategie voor ontwikkeling en vredesbesprekingen'.⁶⁴ De bewindsman acht de situatie in Libië 'het grootste risico'; er bestaat een risico van een 'zekere proxy-oorlog in Libië'.⁶⁵ Minister Koenders sluit sancties niet uit, maar wijst ook op de *carrots* die de EU ter beschikking heeft gesteld. Naast de EU ziet minister Koenders een bijzondere rol voor Italië en Malta. Nederland zet al zijn kaarten op een politieke oplossing en is bereid een bijdrage te leveren aan de transitie van het Libië.⁶⁶ Naar het oordeel van de AIV zou Nederland ook een bijdrage dienen te leveren aan mogelijke EU-ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van trainers en

60 Momenteel voert de IOB een evaluatie uit naar het MATRA-programma dat eind 2015 afloopt. Zie: <<http://www.iob-evaluatie.nl/en/resources/evaluatie-van-het-matra-programma-de-landen-van-het-oostelijk-partnerschap-2008-2014-%E2%80%93>>. Geraadpleegd op 26 maart 2015.

61 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag, 15 december 2014, Kamerstuk 27 925, nr. 526, pp. 16-17.

62 Ibidem, p. 4.

63 AIV-advies, nummer 91, 'Nederland en de Arabische regio: principiële en pragmatische', Den Haag, november 2014, p. 33.

64 Interview NOS, 10 december 2014. Zie: <<http://www.nos.nl/artikel/2008203-koenders-waarschuwt-voor-gevaar-libi.html>>.

65 Verslag van een Algemeen Overleg van de Vaste commissie Buitenlandse Zaken en de vaste commissie Europese Zaken op 5 februari 2015, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1467, p. 16.

66 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag, 27 februari 2015, Kamerstuk 32 623, nr. 145, p. 6.

adviseurs, om daarmee een zekere stabiliteit in Libië te bereiken.⁶⁷

In de beleidsbrief *Internationale Veiligheid-Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* worden de volgende strategische veiligheidsbelangen onderkend: verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende rechtsorde en economische veiligheid. Hoewel de regering vaststelt dat het noodzakelijk is prioriteiten te stellen en de aandacht vooral te richten op 'de gordel van instabiliteit' rond Europa, bevat de beleidsbrief een groot aantal andere thema's en landen die voor Nederland zeer relevant zijn: preventie, ontwapening en wapenbeheersing, geïntegreerde benadering en samenwerking met de private sector. Ook worden genoemd: het vredesproces in het Midden-Oosten, Mali, migratieproblematiek, West-Afrika (ebola), Afghanistan, Midden-Amerika en het Caribisch gebied. Als aparte thema's worden nog vermeld: investeren in de kwaliteit van vredesmissies en -operaties in VN-kader, bescherming van burgers en menselijke veiligheid, verder kijken dan de crises van vandaag (*cyber*, nieuwe wapensystemen, *foreign terrorist fighters*, *global issues*).⁶⁸

Naar het oordeel van de AIV is binnen het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid een nadere prioritering noodzakelijk. Er moeten dus duidelijker keuzes worden gemaakt, zowel regionaal als thematisch. Nederland participeert thans in meer dan 20 grotere en kleinere missies van zeer uiteenlopende aard in een groot aantal landen.⁶⁹ Dit leidt tot versnippering van capaciteiten en middelen. Het is naar het oordeel van de AIV zinvoller om de missies in hoofdzaak te richten op probleemgebieden aan de flanken van Europa. Daar komt bij dat de veiligheidsproblemen aan de oostflank met een grotere nadruk op collectieve verdediging, tot een aanzienlijk beslag op de Nederlandse krijgsmacht zullen leiden.

Een effectief beleid is niet mogelijk zonder voldoende steun onder de eigen bevolking. Na een lange periode van afkalvend draagvlak voor het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid lijkt hierin onder invloed van de internationale ontwikkelingen recent een kentering te zijn gekomen. Volgens een TNS NIPO-onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Atlantische Commissie, zou driekwart van de Nederlanders (76%) het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO van tamelijk tot zeer groot belang voor de veiligheid van Nederland vinden. In december 2013 gold dat voor 56% van de Nederlanders.⁷⁰ De kentering wordt ook zichtbaar in het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven' dat elk kwartaal wordt uitgevoerd. In het laatste kwartaalonderzoek uit 2014 bleek dat het percentage ondervraagden dat van mening was dat minder geld aan militaire missies moet worden uitgegeven, was gedaald van 56% naar 34%. Ook vond 48% van de ondervraagden dat Nederland moet deelnemen aan militaire missies als de internationale gemeenschap daarom vraagt, in 2012 was dit percentage

67 Zie ook: Dick Zandee, 'Ingrijpen in Libië is urgent nodig', 24 februari 2015, <<http://www.clingendael.nl/node/6703>>. Geraadpleegd op 17 maart 2015.

68 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 14 november 2014, Kamerstuk 33 694, nr. 6.

69 Zie: <<http://www.defensie.nl/onderwerpen/missies>>. Geraadpleegd op 15 april 2015.

70 TNS-NIPO rapport Defensie en Buitenlandse zaken Opiniepeiling, augustus 2014. Zie: <<http://www.atlcom.nl/atlantische-commissie/laatste-nieuws/12550/>>. Geraadpleegd op 31 maart 2015.

nog 30%.⁷¹ Het eerste kwartaalbericht 2015 constateert dat 'de zorgen over IS/Syrië, Rusland en een terroristische aanslag in oktober 2014 groter zijn dan in juni van dat jaar of in 2013', dat 44% van de ondervraagden zich 'een beetje zorgen' maakt, 30% 'tamelijk bezorgd' is en 10% zich heel veel zorgen maakt.⁷² De ondervraagden vinden de wereldorde instabiel. De AIV vindt het van groot belang dat de Nederlandse regering zich blijft inspannen om de binnenlandse steun voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid verder te versterken door in de informatievoorziening aan het Nederlandse publiek vooral te wijzen op de samenhang tussen de veiligheid in de Nederlandse samenleving en de gevaren die van buiten Europa dreigen.

De sterkere nadruk op veiligheidsbeleid heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Minister Koenders betoogde tijdens de begrotingsbehandeling: 'Wij blijven dus pal staan voor bevordering van democratie, rechtsstaat en mensenrechten, waarbij er geen tolerantie of begrip is voor dictatuur, willekeur of rechteloosheid' en waarden 'belangrijker zijn dan ooit'.⁷³ Onder invloed van de gewijzigde veiligheidsomstandigheden zijn de mogelijkheden om naleving van mensenrechten te beïnvloeden beperkter geworden. In relatie tot het mensenrechtenbeleid van Saoedi-Arabië en de strijd tegen ISIS verklaarde de minister: 'We zitten in een veel ingewikkelder situatie, waarin wij moeten proberen om met gelijkgezinden in allianties op te komen voor de mensen in die landen, inderdaad ten behoeve van de stabiliteit van morgen, niet die van vandaag'.⁷⁴ Naar de mening van de AIV is dit een verstandige beleidslijn. Het creëren van een veilige, stabiele situatie is voorwaarde voor de opbouw van deugdelijk bestuur en rechterlijk apparaat, dat de basis vormt voor de bescherming van mensenrechten en de bevordering van waarden. Bovendien, ondanks het door nagenoeg alle regeringen onderschreven beginsel van de universaliteit stuiten vooral de klassieke mensenrechten op sterke weerstanden in sommige landen met culturen die door radicale interpretaties van de Islam zijn doortrokken. Het is een illusie te menen dat deze weerstanden op korte termijn zullen verdwijnen.

III.3 Nederland en de EU

Nederland neemt anno 2015 een andere positie in de EU in dan twintig of dertig jaar geleden. Door de verschillende uitbreidingen is de relatieve invloed van Nederland in de EU geringer geworden. Desondanks wordt Nederland in de 'Staat van de Unie 2015' nog steeds zonder nadere begripsomschrijving een 'middelgrote lidstaat' genoemd, die in de

71 Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), Sociaal en Cultureel Planbureau, vierde kwartaal 2014, p. 35. Zie: <http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Burgerperspectieven_2014_4>. Geraadpleegd op 31 maart 2014.

72 Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), Sociaal en Cultureel Planbureau eerste kwartaal 2015, p. 19. Zie: <http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Burgerperspectieven_2015_1>. Geraadpleegd op 31 maart 2015.

73 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014-2015, 19 november 2014, p. 3.

74 Verslag van het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken op 5 februari 2015, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 21501-02, nr. 1467, p. 13.

EU 'een bijzondere rol als bruggenbouwer' heeft.⁷⁵ Minister Koenders noemde Nederland tijdens de behandeling van de Begroting 2015 'relatief klein'.⁷⁶ De AIV is van oordeel dat de kwalificaties 'klein' en 'middelgroot' in de praktijk niet zoveel betekenis hebben. Voor elk land geldt dat *punching above its weight* slechts tot teleurstelling zal leiden. Het komt er in EU-verband vooral op aan dat men door de grotere lidstaten wordt gezien als een constructieve partner die iets kan bijdragen aan gemeenschappelijke inspanningen of de positie van grotere landen ten opzichte van elkaar kan versterken. Ofschoon het nog steeds in het belang van Nederland is dat voortgang wordt gemaakt met het streven naar een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid, kan niet worden genegeerd dat de grotere landen de belangrijkste beslissingen op dit terrein nog steeds zelf wensen te nemen.

Wil Nederland relevant blijven, dan zal het moeten zoeken naar aansluiting bij of een vorm van coalitie met één of meer grote lidstaten. Gezien de leidende rol die Duitsland in de Europese diplomatieke activiteit ten opzichte van Rusland speelt, ligt wat het dossier Oekraïne betreft een sterke oriëntatie van Den Haag op Berlijn voor de hand. Maar van oudsher hebben Frankrijk en het VK een veel groter aandeel dan Duitsland genomen in de Europese inspanningen die waren gericht op de stabilisering van de Arabische regio. Daarom dient Nederland zich in het voortraject van de Europese besluitvorming ook tot deze Europese partners te wenden om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problemen in die regio.

Terecht meldt de 'Staat van de Unie' dat de ontwikkelingen aan de oost- en zuidflank van Europa vragen om een slagvaardig en effectief extern beleid van de Unie. Daarmee zou een Nederlands belang zijn gediend. De AIV onderschrijft de opvatting van de regering dat 'Europa meer dan voorheen op zichzelf is aangewezen bij het bevorderen en handhaven van veiligheid en stabiliteit in de regio en aan de grenzen ervan'.⁷⁷ Sinds geruime tijd geeft Nederland serieus invulling aan de Europese defensiesamenwerking door bilateraal afspraken te maken met een aantal Europese partners, zowel grotere als kleinere: België, Duitsland, Luxemburg, Frankrijk, Noorwegen en het VK.⁷⁸ Niet zonder reden meent Nederland in dit opzicht 'een voortrekkersrol' te vervullen; het streeft naar verdere verdieping van de internationale defensiesamenwerking.

De AIV spoort de regering aan met kracht op deze weg voort te gaan. Het handelingsvermogen van Nederland kan alleen worden vergroot door nationale militaire vermogens zoveel mogelijk te delen met daarvoor in aanmerking komende Europese partners. Op eigen kracht kan Nederland buiten zijn grenzen immers militair weinig of niets uitrichten. De AIV geeft de regering dan ook in overweging het EU-voorzitterschap in 2016 aan te grijpen om voorstellen te doen voor gezamenlijke defensie-investeringen in Europees verband, bijvoorbeeld in vliegtuigen die gevechtstoestellen in de lucht kunnen bijtanken, de

75 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Staat van de Europese Unie 2015', Den Haag, 23 februari 2015, Kamerstuk 34 166, nr. 1, p. 10.

76 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014-2015, 19 november 2014, p. 3.

77 Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 7 november 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 59. pp. 1-2.

78 Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 7 november 2014, Kamerstuk 33 279, nr. 12. Zie ook: AIV-advies, nummer 78, Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012.

vorming van een Europese *pool* van transporthelikopters vergelijkbaar met het *European Air Transport Command* en samenwerkingsverbanden naar het model van de *Strategic Airlift Capability* (SAC) C-17. Hetzelfde voorzitterschap biedt ook de gelegenheid om toe te zien op de noodzakelijke bijstelling van de Europese veiligheidsstrategie uit 2003, die in velerlei opzicht gedateerd is. Tevens zou Nederland het voorstel kunnen doen om ook op defensiegebied een Europees semester te introduceren. De HV zou dan, net zoals de Europese Commissie dat doet ten behoeve van de nationale begrotingspolitiek en de economische beleidscoördinatie, jaarlijks een gedetailleerde analyse van de ontwikkeling van de nationale defensie-inspanningen en investeringen kunnen opstellen en aanbevelingen kunnen doen voor de komende 12-18 maanden.

Wat het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU betreft, bedient minister Koenders zich graag van de metafoor van een orkest met de HV in de rol van dirigent, met een aantal landen dat bepaalde activiteiten kan ondernemen en een denkbare 'flexibele taakverdeling'. Tegelijkertijd spreekt de minister zijn zorgen uit over het behoud van eensgezindheid en cohesie binnen de EU. De AIV heeft begrip voor de ministeriële zorgen, maar meent tegelijk dat de verschillende nationale agenda's van de lidstaten een gegeven zijn (*geography is destiny*) en dat diversiteit tussen de lidstaten ook als krachtig uitgangspunt kan dienen bij de inzet van een scala aan diplomatieke inspanningen ten aanzien van de buurlanden. Taakverdeling tussen de lidstaten, eerder dan institutionele oplossingen, zou een verstandige manier kunnen zijn om met het probleem van de diversiteit in de EU om te gaan, met dien verstande dat lidstaten elkaar informeren en dat de HV een coördinerende rol blijft spelen.

III.4 Nederland en de NAVO

Nederland heeft door de jaren heen actief deelgenomen aan militaire operaties die door het bondgenootschap zijn uitgevoerd. Daarvoor heeft Nederland in bondgenootschappelijke kring de nodige erkenning gekregen en daarmee heeft Nederland ook politiek kapitaal in de vorm van invloed en prestige verdiend. In 2015 maakt Nederland samen met Duitsland en Noorwegen deel uit van het bataljon dat dient als interim-VJTF. Daarnaast levert Nederland tankercapaciteit voor het in de lucht bijtanken van AWACS-vliegtuigen en heeft het een aandeel in de *Baltic Air Policing*. Ook neemt Nederland deel aan diverse oefeningen in de Baltische regio.

Al deze bijdragen zijn in overeenstemming met de opvatting van de regering dat de collectieve verdediging aan belang heeft gewonnen.⁷⁹ Het gaat hier echter om relatief kleine bijdragen die niet kunnen verhullen dat de Nederlandse krijgsmacht sinds geruime tijd niet meer voldoet aan de eis van brede inzetbaarheid, terwijl ook het voortzettingsvermogen van enigszins omvangrijke formaties ernstig te wensen over laat. Deze tekortkomingen wegen zwaar omdat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat in antwoord op de militaire uitdaging die nu van Rusland uitgaat, de NAVO een groter beroep op de Nederlandse krijgsmacht zal doen dan waarvan sprake was (en is) bij de uitvoering van de militaire missies in Irak en Afghanistan. Ook toekomstige inzet in de MENA-regio valt niet uit te sluiten.

De AIV meent dat de staat waarin de Nederlandse krijgsmacht momenteel verkeert onder de maat is. Dit rechtvaardigt een uitvoerige behandeling in dit advies van de Nederlandse

79 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 14 november 2014, Kamerstuk 33 694, nr. 6.

defensie-inspanningen, mede gelet op de reactie die de regering nog zal geven op de motie-Van der Staaij, die vraagt om een nieuwe bepaling van het militaire ambitieniveau van Nederland. Overigens wil de AIV de indruk vermijden dat een verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse defensie (en die van de Europese bondgenoten) het enige of zelfs maar het belangrijkste middel zou zijn om het hoofd te bieden aan de crises waarvoor Europa zich aan zijn flanken ziet gesteld. Daarvoor is volgens de AIV, een brede aanpak nodig waarin diplomatieke, economische en militaire instrumenten in onderlinge samenhang een eigen plaats dienen te hebben. Ook vanuit dit perspectief betreurt de AIV de drastische inkrimping van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland.

III.5 Defensie-inspanningen van Nederland

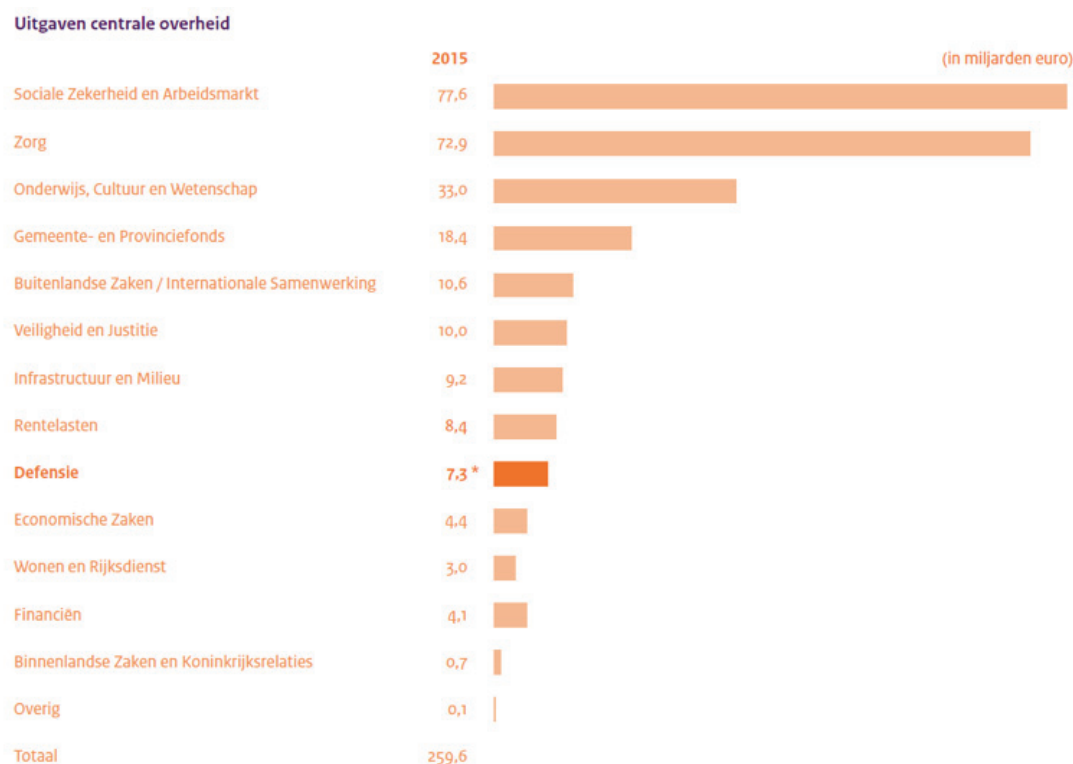
De hoofdoorzaak van de sterk verminderde gevechtskracht van de Nederlandse krijgsmacht is – weinig verrassend – gelegen in de herhaalde kortingen die op het defensiebudget zijn toegepast. Het percentage van het BBP dat Nederland sinds 1990 aan defensie heeft besteed, vertoont daarom een dalende lijn. Bedroeg het percentage in 1990 nog 2,4% van het BBP, in 2015 is dit gezakt tot 1,16%; meer dan een halvering dus.⁸⁰ Nederland blijft ver achter bij het percentage van 1,6% BBP dat de Europese NAVO-landen momenteel gemiddeld uitgeven aan defensie en a fortiori bij de NAVO-norm van 2%, waarop de NAVO-lidstaten zich – zoals in het vorige hoofdstuk beschreven – tijdens de NAVO-top in Wales opnieuw hebben vastgelegd. Sinds 1990 zijn de defensie-uitgaven als percentage van het BBP gedaald van 2,4% naar 1,2%.⁸¹

Mede als gevolg van de bezuinigingen is de investeringsquote sterk gedaald. In 2006 werd nog 21% van het defensiebudget aan investeringen besteed, in 2013 is dit percentage teruggevallen tot 14%. Bij de door de AIV bepleite ombuiging van deze neerwaartse trend is, gegeven de zorgen over de bondgenootschappelijke en daarmee Nederlandse veiligheidssituatie, van belang te beseffen dat het aandeel van het defensiebudget binnen de totale Rijksuitgaven bescheiden is, zoals uit figuur 3 blijkt.

80 Bij de beoordeling van de bestedingsmogelijkheden van het Nederlandse defensiebudget moet in aanmerking worden genomen dat een aanzienlijk deel van dit budget op gaat aan pensioenen, wachtgeld en uitkeringen. In 2015 bedraagt dit 1.459,67 miljoen euro. *Antwoorden op schriftelijke vragen begroting 2015, vraag 137. Nederland is overigens in dit opzicht niet uniek. Ook de defensiebegrotingen van andere NAVO-landen worden belast met uitgaven voor pensioenen en andere uitgaven die niet direct gerelateerd zijn aan de defensie-inspanning van het desbetreffende land.*

81 Zie: Kamerstuk 34 000 X, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015, nr. 12, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. Vastgesteld 24 oktober 2014, p. 3.

Figuur 3: Uitgaven rijksoverheid⁸²



De aanhoudende kortingen op het defensiebudget hebben de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen, alsook het escalatievermogen van de Nederlandse krijgsmacht, sterk verminderd. Dientengevolge is het ambitieniveau⁸³ van Nederland stelselmatig verlaagd.⁸⁴ Extra pijnlijk is het dat uitsluitend om bezuinigingsredenen over de volle breedte van de krijgsmacht niet alleen (ondersteunende) basiscapaciteiten zijn verminderd, maar zelfs geheel zijn afgeschaft. In tegenstelling tot nichecapaciteiten kan een krijgsmacht niet naar behoren functioneren zonder basiscapaciteiten. Ze spelen ook een cruciale rol in het behoud van escalatiedominantie. De krijgsmacht kampt thans met grote tekorten aan personeel, reserve-onderdelen en munitievoorraden. Het lage investeringsbudget doet afbreuk aan de instandhouding en innovatie van de krijgsmacht. Hierdoor worden vervangingsinvesteringen uitgesteld, verouderd het materieel, verslechtert de onderhoudstoestand en lopen de kosten van de materiële exploitatie op. Kortom, er is

82 Brochure 'Kerngegevens Defensie', november 2014.

83 Het ambitieniveau geeft weer wat de krijgsmacht moet kunnen in het licht van de Grondwet en de drie hoofdtaken van Defensie. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal gelijktijdig uit te voeren operaties en de omvang en de duur van de bijdragen daaraan. Het ambitieniveau wordt geconcretiseerd in inzetbaarheidsdoelstellingen.

84 Beleidsbrief 'In het belang van Nederland', 17 september 2015. Zie: <<http://www.defensie.nl/documenten/beleidsnotas/2013/09/17/in-het-belang-van-nederland>>, pp. 15.

sprake van een neergaande spiraal.⁸⁵

Een meerderheid in het parlement lijkt momenteel overtuigd van de noodzaak om extra financiële middelen voor Defensie beschikbaar te stellen. In de motie-Van der Staaij wordt de regering verzocht 'aan te geven wat het noodzakelijke ambitieniveau van onze krijgsmacht in de komende jaren is, welke internationale veiligheidsstrategie daarbij hoort, hoe de slagkracht van Defensie dient te worden vergroot en hoe deze zich verhoudt tot de nationale inzet van onze krijgsmacht' en 'nader in te vullen op welke wijze het defensiebudget in de komende jaren zal worden bijgesteld, waarbij expliciet wordt gewaarborgd dat het niveau van defensiebestedingen gelijke tred zal houden met het noodzakelijke ambitieniveau voor onze krijgsmacht'.⁸⁶

Hoofdtaken krijgsmacht

De eerste hoofdtaak van de krijgsmacht (bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribisch gebied) heeft als gevolg van het destabiliserend optreden van Rusland in Oekraïne duidelijk aan belang gewonnen. De Nederlandse krijgsmacht dient naar het oordeel van de AIV een proportionele bijdrage te leveren aan de afschrikking in internationaal verband, waaronder een bijdrage aan een snelle reactiemacht zoals de VJTF. De nieuwe veiligheidssituatie maakt dit dwingender dan tot voor kort en stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid, verplaatsbaarheid en snellere inzetbaarheid van de toegezegde eenheden. De ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika leiden daarnaast tot de conclusie dat ook de tweede hoofdtaak (vredesmissies) aan belang heeft gewonnen.

De AIV is van oordeel dat op grond van de ervaringen met militaire interventies de conclusie getrokken moet worden dat inzet doorgaans een langdurig karakter moet krijgen om succes te laten beklijven. Niet de *end date*, maar de *end state* dient centraal te staan, hetgeen uiteraard vraagt om een toereikend voortzettingsvermogen. Ook de derde hoofdtaak, te weten de nationale veiligheid, heeft aan belang gewonnen, vooral vanwege de toegenomen verwevenheid tussen interne en externe veiligheid als gevolg van een substantiële terroristische dreiging mede vanwege terugkerende jihadstrijders en de toenemende dreiging op het gebied van digitale spionage en digitale sabotage.⁸⁷ De AIV neemt met instemming kennis van de recent door de regering genomen maatregelen ter versterking van de (nationale) veiligheidsketen.⁸⁸

Het financiële kader

De geschetste (internationale) veiligheidssituatie en de huidige (financiële) situatie van de krijgsmacht nopen naar de mening van de AIV tot een 'Deltaplan-krijgsmacht'. Dit moet een meerjarig financieel kader scheppen voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht en verder reiken dan de huidige regeringsperiode. Als voorbeeld kan de situatie in

85 Zie ook: Lo Casteleijn 'De trends van twintig jaar Defensie. De motie-Van der Staaij in historisch perspectief'. Atlantisch Perspectief 2014, nr. 8, pp. 9-12. Zie: <<http://www.clingendael.nl/sites/default/files/De-trends-van-twintig-jaar-defensie.pdf>>. Geraadpleegd op 5 maart 2015.

86 Zie: <<http://www.rijksbegroting.nl/2015/kamerstukken2014/9/22/kst199893.html>>.

87 AIV/CAVV-advies, nummer 77, 'Digitale Oorlogvoering', Den Haag, december 2011.

88 Brief Minister van Algemene Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 27 februari 2015, Kamerstuk 29 754, nr. 302.

Denemarken en Zweden dienen waar regerings- en oppositiepartijen in de Kamer een uitgebreid akkoord voor een periode van vijf jaar sluiten over hoogte en besteding van het defensiebudget.⁸⁹ De AIV acht het wenselijk dat de regering met het parlement een vergelijkbare overeenkomst sluit om zo meer financiële zekerheid te verschaffen aan de krijgsmacht. Mogelijk kan in dat verband het 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport', waarover het parlement tweemaal per jaar met de minister van Infrastructuur & Milieu een voortgangsoverleg voert, mede als model dienen.

In de afgelopen decennia is de krijgsmacht mede als gevolg van de verschillende regeringswisselingen te vaak een sluitpost op de begroting geweest. De snelheid waarmee het defensiebudget kan toenemen, wordt onder meer bepaald door het financiële en personele absorptievermogen van de organisatie. Het (opnieuw) oprichten van eenheden en de opleiding van kader kost nu eenmaal tijd. Gelet op de afstand tussen het huidige niveau van defensiebestedingen en de NAVO-norm van 2% en is een stapsgewijze groei van het defensiebudget de komende 10 jaar naar het huidige gemiddelde van de Europese NAVO-landen, namelijk circa 1,6%, in de Nederlandse situatie realistisch en noodzakelijk. Hierdoor wordt het budget uiteindelijk verhoogd met 3,65 miljard euro op jaarbasis, zonder overigens afstand te nemen van de in Wales bevestigde NAVO-norm van 2%.⁹⁰ De AIV stelt vast dat het tot nu toe door de regering ingenomen standpunt dat er de komende jaren extra geld naar Defensie gaat 'waar mogelijk en nodig', geen recht lijkt te doen aan de ernst en urgentie van de huidige situatie.⁹¹

Het Budget Internationale Veiligheid (BIV), waaruit onder andere de inzet voor de tweede hoofdtaak wordt gefinancierd, is evenmin toereikend. Zo wordt de Nederlandse deelname aan de strijd tegen ISIS vooruit gefinancierd uit de begrotingen voor 2017, 2018 en 2019. Inzet in het kader van de eerste hoofdtaak (bijvoorbeeld de inzet ten behoeve van de *Baltic Air Policing* en het *Airborne Warning And Control System*) vindt thans plaats uit het instandhoudingsbudget. Ook de Nederlandse deelname aan de VJTF wordt gefinancierd uit dit budget. De consequentie van een te beperkte begroting is dat de krijgsmacht zichzelf uitholt bij veelvuldige inzet. Zeker met het oog op het toenemend belang van de eerste en tweede hoofdtaak is herijking van de bekostiging van inzet van de krijgsmacht noodzakelijk. In dit verband is het van belang dat de Tweede Kamer de regering bij motie heeft verzocht 'alternatieve en meer flexibele begrotingsmethoden in kaart te brengen voor een meer toekomstige financiering van missies'.⁹² Ook dit onderwerp zou onderdeel kunnen zijn van een meerjarig akkoord tussen parlement en regering.

Een andere factor van betekenis voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht is de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling. Als de compensatie geen gelijke tred houdt met (vooral) de stijging van de kosten van defensiematerieel, gaat dit ten koste van het

89 Danish Defence Agreement 2013-2017, Copenhagen, 30 November 2012. Zie: <<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>>. Geraadpleegd op 5 maart 2015.

90 Indien Europese NAVO-landen hun defensiebudget verhogen de komende jaren dan wel verlagen, dan zal dit percentage eveneens kunnen veranderen.

91 Zie bijvoorbeeld: Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 7 november 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 59, p. 2.

92 Motie Ten Broeke en Servaes, Kamerstuk 34000 V, nr. 21.

instandhoudingsbudget. Dit weegt zwaar, omdat de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting 2% tot 7% per jaar sneller stijgen dan de inflatie.⁹³ Defensie kan de kosten van de verwerving van materieel in de hand houden door materieel standaard van de plank te kopen, door de levensduurkosten nauwkeurig te bewaken, door standaardisering, een modulaire benadering en de toepassing van multifunctionaliteit.⁹⁴

Maatregelen ter verbetering

Behoudens inzet op Nederlands grondgebied zal de toekomstige inzet van de krijgsmacht altijd in internationaal verband plaatsvinden en rekening moeten houden met velerlei dreigingen en (vormen van) hybride oorlogvoering. De kans op gelijktijdige inzet voor alle drie de hoofdtaken is groter geworden. Het belang van operationele inlichtingen- en cybercapaciteiten van Defensie neemt toe. Het vinden van een goede balans tussen de 'tanden van de organisatie' en de ondersteunende capaciteiten blijft essentieel. Wil de krijgsmacht relevant blijven, dan moet er blijvende aandacht zijn voor operationele vernieuwing en innovatie. Herstel en vernieuwing dienen de leidraad te zijn voor het Nederlandse defensiebeleid in de komende jaren.

Afgezien van de marechaussee hebben alle krijgsmachtdelen de afgelopen jaren aan slagkracht ingeboet; het voortzettingsvermogen is drastisch afgenomen. Zo is bij de marine een deel van de mijnbestrijdingscapaciteit uit het arsenaal verdwenen en bij de luchtmacht is het aantal F-16 gevechtsvliegtuigen sterk verminderd. Bij de landmacht zijn onder meer basiscapaciteiten in aantal gehalveerd (anti-tank wapensystemen en infanteriegevechtsvoertuigen) en is een basiscapaciteit geheel weggesneden (gevechtstanks). Als een aanzienlijke verhoging van het defensiebudget wordt gerealiseerd, zoals door de AIV voorgestaan, kan het ambitieniveau van de krijgsmacht – en dus het voortzettingsvermogen – naar een gewenst niveau worden verhoogd en ontstaat er ruimte voor vervangingsinvesteringen en nieuwe investeringen. Vervangingsinvesteringen zouden onder meer moeten worden gebruikt voor de aanschaf van onderzeeboten, fregatten en extra F-35 toestellen. Wat betreft nieuwe investeringen dient de aandacht nadrukkelijk uit te gaan naar inlichtingen- en cybercapaciteiten alsook *special forces* vanwege de toegenomen dreiging op het gebied van hybride oorlogvoering. Als het gaat om de uitvoering van de tweede hoofdtaak is er ook dringend behoefte aan uitbreiding van de helikoptercapaciteit.

Bij een stapsgewijze verhoging van het defensiebudget de komende jaren, zullen in de eerste plaats de huidige tekortkomingen moeten worden weggewerkt. Deze betreffen niet alleen tekorten aan onder meer reservedelen en munitievoorraden en het herstellen van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten, maar óók herinvoering van basiscapaciteiten die om bezuinigingsredenen de afgelopen drie jaren zijn weggesneden. De AIV heeft eerder – bij verschillende gelegenheden – aandacht

93 Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, p. 297.

94 Zie ook: Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 8 april 2011, Kamerstuk 32 733, nr. 1, pp. 6-7.

gevraagd voor deze tekortkomingen in de krijgsmacht.⁹⁵ Het toegenomen belang van alle drie de hoofdtaken en in het bijzonder de eerste hoofdtak, maakt herstel van de deficiënties urgent. De afgelopen jaren is voorrang gegeven aan ondersteuning en transportcapaciteiten, ten koste van zware bewapening.⁹⁶ De meest ingrijpende beslissing in dit opzicht is de afschaffing van de gevechtstank door het eerste kabinet-Rutte. De regering erkende destijds dat dit een gevoelig verlies betekende voor de slagkracht van de krijgsmacht en dat complementaire systemen zoals de Apachehelikopter en het CV-90-infanteriegevechtsvoertuig dit verlies slechts gedeeltelijk kunnen opvangen.⁹⁷ Nederland plaatste zich met het besluit onder de bondgenoten dan ook in een uitzonderingspositie. Het kabinet Rutte-2 heeft in feite de concentratie op mobiliteit verder doorgevoerd door nog slechts één brigade uit te rusten met de CV-90, terwijl de andere pantserinfanteriebrigade wordt gemotoriseerd. Deze moet het vooral hebben van de (nieuwe) licht bewapende Boxer-, Fennek- en (extra)Bushmaster-pantserwielvoertuigen. De vuurkracht van de landstrijdkrachten neemt door halvering van het aantal CV-90's verder af. De grondgebonden manoeuvre capaciteit van de krijgsmacht, landmacht en mariniers, is daarmee een *light army* geworden met onvoldoende escalatiedominantie.

De AIV spreekt over deze ontwikkelingen zijn verontrusting uit en herhaalt in dit verband zijn eerder gedane aanbeveling⁹⁸ om – vooralsnog – Duitse tanks te leasen teneinde althans één kwetsbare operationele tekortkoming in de Nederlandse krijgsmacht op te heffen. De recente ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie, in het bijzonder de mogelijkheid van een offensieve ontplooiing van zware Russische pantsereenheden aan de grenzen van het NAVO-verdragsgebied, maken de opheffing van deze tekortkoming nog urgenter. De genoemde leaseconstructie zou een eerste stap kunnen zijn op weg naar herstel van een toereikende tankcapaciteit. Met het oog op de tweede hoofdtak, deelname aan vredesoperaties, is het van belang dat de autonome beschikkingsmacht van Nederland over een dergelijke capaciteit niet ter discussie komt te staan. Nederland moet de vrijheid behouden met alle noodzakelijke middelen aan dergelijke operaties mee te doen, ook indien bijvoorbeeld Duitsland afzijdig blijft. Bij de eerste hoofdtak, verdediging van het bondgenootschappelijk verdragsgebied, zal dit probleem zich niet voordoen. Hier is immers sprake van een nauwe lotsverbondenheid tussen de bondgenoten.

Conclusie

Naast verhoging van het defensiebudget is internationale samenwerking één van de maatregelen om tekortkomingen op te heffen en het handelingsvermogen te vergroten. De AIV heeft daar sterk voor gepleit in zijn advies over Europese defensiesamenwerking.

95 AIV-advies, nummer 78, 'Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012 en AIV-briefadvies, nummer 22, 'Kabinetsformatie 2012: krijgsmacht in de knel', september 2012. Rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer over de Nederlandse Krijgsmacht, 5 november 2012. Rondetafelgesprek over de nota over de toekomst van de krijgsmacht 'In het belang van Nederland', Den Haag, 2 oktober 2013.

96 Zie ook Lo Casteleijn, 'De trends', p. 10.

97 Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 8 april 2011, Kamerstuk 32 733, nr. 1, p. 14.

98 AIV-advies, nummer 78, 'Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012, p. 52.

Gelet op de enorme versnippering van de Europese defensie-inspanningen, de sterk stijgende kosten en de (vooralsnog) dalende defensiebudgetten in Europa in combinatie met de actuele veiligheidssituatie, is het eens te meer zaak echt werk te gaan maken van Europese defensiesamenwerking. De AIV is van mening dat Nederland tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 het initiatief kan nemen om betekenisvolle stappen voorwaarts te zetten. In tal van Europese NAVO-lidstaten wordt van gedachten gewisseld over de noodzaak de defensie-inspanningen te verhogen. Zodra hierover politieke besluiten zijn genomen ontstaat voor meer samenwerking tussen de Europese landen een *window of opportunity* dat mede onder druk van de internationale veiligheidssituatie benut zou moeten worden.

De AIV is van oordeel dat de analyse van het Verkenningen-rapport uit 2010 nog altijd geldt: meer dan sinds lange tijd is er sprake van fundamentele onzekerheid, is het daarom noodzakelijk het vermogen tot anticiperen en voorkomen van conflicten te vergroten, is er een nauwe samenhang tussen interne en externe veiligheid, is er een groeiend belang om te investeren in Europese defensiesamenwerking met behoud van een zekere mate van autonomie over omvang en de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht.⁹⁹ De keuze ten gunste van een 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht' is naar de mening van de AIV nog altijd valide, maar aan die keuze zijn financiële consequenties en een heldere prioritering verbonden.

99 Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst. Samenvatting en conclusies. Zie: <<http://www.defensie.nl/documenten/rapporten/2010/03/29/samenvatting-en-conclusies-eindrapport-verkenningen-2010>>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.

IV Conclusies en aanbevelingen

IV.1 Conclusies

De internationale veiligheidssituatie rond Europa is de afgelopen jaren drastisch gewijzigd. Met het ingrijpen van Rusland in Oekraïne, de opmars van ISIS in Syrië en Irak en de desintegratie van Libië, is aan de grenzen van Europa een ‘gordel van instabiliteit’ ontstaan die een directe bedreiging vormt voor de veiligheid van Europa en dus ook voor Nederland.

In dit advies stonden de volgende vragen centraal:

1. Hoe moeten de ontwikkelingen aan de grenzen van Europa worden beoordeeld? Is er inderdaad sprake van een ‘gordel van instabiliteit’ en zal Europa hiermee voor langere periode te maken hebben?
2. Op welke manieren dienen de NAVO en EU te reageren op de uitdagingen aan de flanken van Europa? Welke opties dienen zich hierbij aan en wat is de impact van de Amerikaanse ‘draai’ richting Zuidoost-Azië?
3. Welke Nederlandse belangen zijn in het geding en in hoeverre wordt de Nederlandse veiligheidssituatie bedreigd door de ontwikkelingen aan de oost- en zuidflank van Europa? Hoe kunnen deze belangen het beste worden behartigd c.q. beschermd? Wat zijn de implicaties voor het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid en de defensie-inspanningen van Nederland?

Bedreigingen voor de Europese veiligheid

De conflicten aan de oostflank en de zuidflank van Europa zijn grotendeels verschillend van aard en leveren uiteenlopende veiligheidsrisico's op. Aan de oostflank heeft Europa te maken met een regio die in veiligheidspolitiek opzicht nauwelijks is geïntegreerd. Het gaat daarbij om soms zwakke staten die kampen met interne instabiliteit, en vooral met een assertief, zelfs agressief Rusland. De AIV acht het niet erg waarschijnlijk dat de machtspositie van president Poetin op korte termijn zal worden aangetast. De EU moet in de relaties met Rusland veiligheidspolitieke overwegingen een zwaarder accent te geven. Dit doet meer recht aan de aard van de onderlinge betrekkingen (competitie en invloedssferen) en aan de politieke werkelijkheid in de buurregio. De AIV is van oordeel dat voor langere tijd rekening moet worden gehouden met instabiliteit aan de oostgrens als gevolg van de Russische intimidatiepolitiek. Ook moet er ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid van Russische destabilisatie in de Baltische staten.

Aan de zuidflank wordt Europa geconfronteerd met een breed palet aan veiligheidsrisico's zoals terugkerende jihadstrijders en wapenhandel, als gevolg van zwakke of zelfs *failed states* als Irak, Syrië en Libië, waarvan grote delen op het moment worden beheerst door ISIS. De situatie in Libië vormt het grootste en meest directe veiligheidsrisico voor de EU. De mogelijkheden van de EU en de VS bij te dragen aan de stabiliteit van Irak, Syrië en Libië zijn beperkt. De bombardementen in Syrië en Irak in het kader van *Operation Inherent Resolve* hebben de territoriale expansie van ISIS vooralsnog hooguit kunnen afremmen. De AIV verwacht dat het zeker een generatie zal duren alvorens in deze regio een democratisch gelegitimeerd bestuur kan postvatten en er sprake is van aanzienlijke economische vooruitgang.¹⁰⁰

100 Zie voor aanbevelingen van de AIV op het gebied van democratisering, werkgelegenheid, het voorkomen c.q. bestrijden van geweld en de diplomatie: AIV-advies, nummer 91, 'Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch', Den Haag, november 2014, pp. 32-34.

Beleidsopties NAVO en EU

Het internationale gewicht van de EU is de afgelopen jaren mede als gevolg van de eurocrisis verminderd. Het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU is nog onvoldoende ontwikkeld en de EU speelt op het wereldtoneel niet de rol die haar op grond van haar economische macht toekomt. Er is nog steeds sprake van een sterke geldingsdrang van individuele lidstaten die een eendrachtig optreden van de EU in de weg staat. Duitsland heeft binnen de EU in het conflict met Rusland de leiding genomen en lijkt gaandeweg bereid in Europa ook op veiligheidsgebied een vooraanstaande positie in te nemen.

De AIV acht de tijd nog niet rijp voor de oprichting van een Europese defensiemacht. Daarvoor is het noodzakelijk dat op het punt van Europees defensiebeleid meer vooruitgang wordt geboekt en zal de EU zich eerst meer in de richting van een Politieke Unie moeten ontwikkelen. De AIV ziet meer in de pragmatische samenwerking van *pooling and sharing* tussen gelijkgestemde EU-lidstaten; dit levert meer concrete resultaten op.

De mogelijkheden van de EU om de ontwikkelingen in de MENA-regio (*Middle East and North Africa*) te beïnvloeden zijn relatief gering. De strijd om de politieke toekomst van de Arabische regio moet vooral door de Arabische landen zelf worden gevoerd. De EU moet zich richten op het benutten van kansen en het beheersen van de bedreigingen voor de veiligheid en energievoorzieningszekerheid van Europa. In het Westen, maar ook elders, moet een antwoord worden gevonden op de aantrekkingskracht van ISIS op jonge moslims en andere jongeren. De rekrutering in Europa voor de gewapende strijd onder ISIS-aanhangers moet worden verhinderd door middel van preventieve interventie en anti-radicaliseringsprogramma's. De gezamenlijke inspanning van de inlichtingendiensten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties is hierbij cruciaal.

Het belang van vrede en veiligheid, de betekenis van de trans-Atlantische samenwerking en de waarde van collectieve verdediging als kerntaak van de NAVO staan weer volop in de belangstelling. De opstelling van het *Readiness Action Plan* en de oprichting van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) vormen de eerste maatregelen in reactie op de nieuwe veiligheidsrisico's die uitgaan van het Russische optreden aan de oostgrens van het bondgenootschap. Nieuwe *contingency-planning* is noodzakelijk, vooral op het gebied van hybride oorlogvoering. De NAVO-lidstaten moeten stevig investeren in het opbouwen van de capaciteit op divisie- en legerkorpsniveau om te voorkomen dat er een gevaarlijk 'gat' ontstaat tussen de VJTF (en de *NATO Response Force*) als *tripwire* en het nucleaire arsenaal, waarmee afbreuk zou worden gedaan aan de geloofwaardigheid van artikel 5 van het NAVO-verdrag.

Vooralsnog hebben de meeste NAVO-lidstaten geen gevolg gegeven aan het besluit van de NAVO-top in Wales om de defensie-uitgaven te verhogen in de richting van de NAVO-norm van 2%. Gunstige uitzonderingen zijn een aantal Oost-Europese landen en Duitsland, dat de komende vier jaar in totaal 8 miljard euro aan het defensiebudget toevoegt. De VS levert nog altijd het leeuwendeel van de bondgenootschappelijke defensie-uitgaven. Dit gebrek aan *burden sharing* is onhoudbaar, vooral omdat voor de VS niet langer Europa maar Zuidoost-Azië de belangrijkste regio is geworden. Naar het oordeel van de AIV kunnen de Europese bondgenoten niet langer weglopen voor het nemen van meer verantwoordelijkheid voor de Europese veiligheid.

De internationale positie van Nederland

Nederland profileert zich nog altijd graag als 'middelgroot' land in Europa, maar de invloed van Nederland is de afgelopen decennia verminderd. Veiligheid en veiligheidsbeleid

zullen, evenals voor de andere Europese lidstaten, de komende jaren prioriteit moeten hebben. Dit heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor andere onderdelen van het buitenlands- en veiligheidsbeleid zoals het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De afnemende machtspositie van het Westen en de verruwing van de internationale verhoudingen leiden ertoe dat de naleving van mensenrechtenafspraken een nog grotere krachtsinspanning vergt dan in het verleden al het geval was. Om resultaat te bereiken zal Nederland nog nauwer met gelijkgezinde landen moeten samenwerken. Het opkomen voor mensenrechten mag niet los worden gemaakt van de veiligheidscontext in een land. Het creëren van een veilige, stabiele situatie is grondvoorwaarde voor de opbouw van deugdelijk bestuur en rechterlijk apparaat, dat de basis vormt voor de bescherming van mensenrechten en de bevordering van waarden in het algemeen. Omgekeerd draagt een betere verankering van de mensenrechten in een land ook bij tot meer veiligheid en stabiliteit op langere termijn.

De instabiliteit rondom Europa dwingt Nederland tot een herpositionering in Europa. In dat verband acht de AIV het wenselijk dat Nederland streeft naar vormen van speciale samenwerking met één of meer grote lidstaten. Gezien de leidende rol die Duitsland in Europa speelt in het Oekraïne-dossier, ligt een sterke oriëntatie van Den Haag op Berlijn voor de hand. Waar Nederland voorheen op het gebied van veiligheidsbeleid de blik op het VK en de VS had gericht, dwingen de gewijzigde veiligheidssituatie op het Europese vasteland en de beperkte betrokkenheid van het VK tot een meer continentaal georiënteerde opstelling. Ten aanzien van de NAVO dient Nederland zich nog sterker dan voorheen spreekbuis te maken van de landen die aandringen op een groter Europees aandeel in de gezamenlijke inspanningen. Paradoxaal is dit de beste manier om te bereiken dat de VS zich bij Europa betrokken blijft voelen.

Nederlandse defensie-inspanningen

De AIV constateert dat het Nederlandse defensiebudget met 1,16% BBP fors onder het huidige gemiddelde van 1,6% BBP van de Europese NAVO-landen ligt. De AIV stelt ook vast dat de herhaalde bezuinigingen op de Nederlandse defensiebegroting ten koste zijn gegaan van de brede inzetbaarheid, het voortzettings- en escalatievermogen van de Nederlandse krijgsmacht. Zo is de grondgebonden manoeuvre capaciteit van de krijgsmacht, landmacht en mariniers, een *light army* geworden met onvoldoende escalatiedominantie. Dit is zorgwekkend en vraagt om een forse correctie, vooral in het licht van de huidige spanningen met Rusland. De regering moet erop voorbereid zijn dat de NAVO ook op Nederland een beroep zal doen een omvangrijke militaire formatie ter beschikking te stellen ter afschrikking van mogelijk offensief optreden van Rusland aan de grens van het bondgenootschappelijk verdragsgebied.

De AIV pleit voor een geleidelijke verhoging van het defensiebudget naar een niveau van circa 1,6% van het BBP binnen een periode van tien jaar, met inachtneming van de NAVO norm van 2%. Het lijkt de AIV gewenst een 'Deltaplan krijgsmacht' op te stellen, dat voorziet in een meerjarig financieel kader ten behoeve van een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht. Hierdoor kunnen in de eerste plaats tekorten aan onder meer reservedelen en munitievoorraden worden weggewerkt en is herstel mogelijk van de operationele basiscapaciteiten die de afgelopen jaren zijn weggesneden. Een eerste vereiste is het hervinden van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten.

Mocht een aanzienlijke verhoging van het defensiebudget politiek haalbaar blijken te zijn, dan kan het ambitieniveau van de krijgsmacht – en dus het voortzettingsvermogen – weer worden vergroot. Er komt in dat geval ruimte voor vervangingsinvesteringen (onder meer onderzeeboten, fregatten en extra jachtvliegtuigen) en nieuwe investeringen. Hierbij

gaat de aandacht nadrukkelijk uit naar inlichtingen- en cybercapaciteiten en *special forces* vanwege de toegenomen dreiging op het gebied van hybride oorlogvoering. Als het gaat om de uitvoering van de tweede hoofdtaak is er ook dringend behoefte aan uitbreiding van de helikoptercapaciteit. Een investeringsquote van minimaal 20% van het totale defensiebudget is essentieel. Ter uitvoering van een concreet plan om de defensiecapaciteit uit te breiden zou de Tweede Kamer het Deense systeem van meerjarige budgetafspraken kunnen overnemen, waardoor Defensie voor een langere periode financiële zekerheid heeft. Voorts dient een aparte en toereikende financiële regeling te worden getroffen voor de bekostiging van de inzet van de krijgsmacht bij uiteenlopende operaties.

IV.2 Aanbevelingen

1. In het licht van de oplopende crises aan de oost- en zuidflank van Europa acht de AIV een herijking van het Nederlandse veiligheidsbeleid met de volgende speerpunten noodzakelijk: herwaardering van de collectieve verdediging, prioriteit voor Europese veiligheids- en defensiesamenwerking en een substantiële verhoging van het Nederlandse defensiebudget.
2. De AIV adviseert de regering de relatie met Rusland op een nieuwe, meer realistische leest te schoeien. Constructieve samenwerking in Europese veiligheidskwesties lijkt voor langere tijd niet meer mogelijk. Op veel terreinen is Rusland niet langer een partner maar een tegenstander. De EU-lidstaten dienen te voorkomen dat ze door Rusland uit elkaar worden gespeeld.
3. De AIV roept de regering op haar invloed aan te wenden opdat de uitvoering van het *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* door de EU en het Internationaal Monetair Fonds zo snel mogelijk wordt geëffectueerd om de zwakke economie van Oekraïne te ondersteunen. Voorrang verdienen de hoogst noodzakelijke verbetering van het openbaar bestuur, de versterking van de rechtsstatelijkheid en de bestrijding van corruptie. Een EU-lidmaatschap van Oekraïne is voorlopig niet aan de orde en in de huidige omstandigheden evenmin wenselijk. Dat geldt in versterkte mate voor een NAVO-lidmaatschap.
4. De AIV is van mening dat de oplossing van conflicten in de MENA-regio vooral de verantwoordelijkheid is van de landen zelf. De westerse regeringen moeten zich zoveel mogelijk op de achtergrond houden en zich beperken tot ondersteunende hulp aan gematigde Arabische regeringen en groeperingen. De AIV beveelt de regering aan versnippering in de Nederlandse ondersteuningsprogramma's tegen te gaan en de Nederlandse bijdragen, wat Irak en Syrië betreft, in hoofdzaak te richten op hervormingen van de veiligheidssector en op humanitaire bijstand. Naar het oordeel van de AIV zou Nederland ook een bijdrage dienen te leveren aan mogelijke EU-ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van trainers en adviseurs, teneinde een zekere stabiliteit in Libië te bereiken.
5. De AIV adviseert de regering om in het voortraject van Europese besluitvorming per geval aansluiting te zoeken bij één of meer grotere lidstaten om tijdig invloed te kunnen uitoefenen. Een sterke politieke gerichtheid van Nederland op Duitsland ligt voor de hand. Nederland zou Duitsland moeten aanmoedigen ook op veiligheidsgebied een meer geprononceerde positie in te nemen.

6. De AIV is van mening dat de EU zo snel mogelijk een nieuwe veiligheidsstrategie moet formuleren om mede daarmee de Europese defensiesamenwerking een nieuwe impuls te geven. De Europese landen kunnen zich niet langer veroorloven als *free rider* te boek te staan. In de nieuwe veiligheidsstrategie moeten reële streefdoelen worden opgenomen over de noodzakelijke Europese defensiecapaciteiten. De invoering van een Europees semester waarin de defensie ministers elkaar inzage verschaffen in en aanspreken op de respectieve ontwerp-defensiebegrotingen en investeringsplannen, zal wezenlijk kunnen bijdragen aan de intensivering van de onderlinge defensiesamenwerking.
7. De AIV beveelt de regering aan om tijdens het EU-voorzitterschap van Nederland in 2016, voorstellen te doen om in Europees verband concrete afspraken te maken over nieuwe gezamenlijke defensie-investeringen, bijvoorbeeld voor de vorming van een Europese *pool* voor transporthelikopters. Verdere integratie van ondersteunende eenheden (zoals luchttransport) en nauwere operationele samenwerking tussen gevechtseenheden zijn mogelijk en wenselijk.
8. Binnen de NAVO moet verder worden gewerkt aan *contingency-planning*, in het bijzonder op het terrein van hybride oorlogvoering om daarmee voorbereid te zijn op alle eventualiteiten aan de grenzen van het verdragsgebied. De AIV beveelt de regering aan binnen de NAVO te pleiten voor een verdere verdieping van het *Readiness Action Plan* om de geloofwaardigheid van de inzet van de *Very High Readiness Joint Task Force* en zo nodig de *Nato Response Force* als geheel te vergroten. Versterking van de afschrikingscapaciteit van de NAVO dient vooral gezocht te worden in vergroting van het reactie- en voortzettingsvermogen. Het is verder noodzakelijk dat de NAVO de dreiging van cyberaanvallen en *cyberwarfare* aanzienlijk meer prioriteit geeft en hiervoor de noodzakelijke middelen in bondgenootschappelijk verband ontwikkelt.
9. De AIV acht het noodzakelijk vast te houden aan het ambitieniveau van een 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht' en het Nederlandse defensiebudget binnen een periode van tien jaar op het huidige Europese NAVO-gemiddelde van 1,6% BBP te brengen, met inachtneming van de NAVO-norm van 2%. Additionele middelen moeten worden gebruikt om acute tekortkomingen van de krijgsmacht op te heffen en te investeren in gevechtscapaciteit (zoals het tankwapen). Indien de regering besluit tot een forse verhoging van het defensiebudget, dan ontstaat er financiële ruimte voor vervangingsinvesteringen (onder meer onderzeeboten, fregatten en extra jachtvliegtuigen) en nieuwe investeringen in transporthelikopters en inlichtingen- en cybercapaciteiten.
10. De AIV adviseert de regering de Nederlandse krijgsmacht meer selectief in te zetten en prioriteit te geven aan militaire operaties of vredesmissies die een directe bedreiging vormen voor de veiligheid en stabiliteit van Europa.

Overzicht gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AWACS	Airborne Warning And Control System
BBP	Bruto Binnenlands Product
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEU	Euraziatische Economische Unie
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
HV	Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
ISIS	Islamitische Staat in Irak en Syrië
MENA	Middle East and North Africa
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NRF	NATO Response Force
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RAP	Readiness Action Plan
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS-EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*

- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*