



IOB Evaluatie

Samen sterker?

Evaluatie van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO in de periode 2020-2024

Maart 2025

n sterker? | IOB Evaluatie | Samen sterker? | IOB Evaluatie | Samen sterker? | IOB Evaluatie | Samen sterker? | IOB Evaluatie | Samen sterker? | IOB Evaluatie



IOB Evaluatie

Samen sterker?

Evaluatie van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO in de periode 2020-2024

Maart 2025

Samenvatting

Dit evaluatierapport gaat over het Nederlandse beleid om met menskracht en middelen bij te dragen aan de veiligheids- en defensie-inspanningen van de EU en van de NAVO ter bescherming van onze nationale veiligheid. De evaluatie heeft betrekking op het beleid uit de periode 2020-2024. In deze periode heeft de Nederlandse regering een *en-en*-benadering gevolgd ten aanzien van de NAVO en de EU: ze wilde zowel de NAVO als de EU versterken en ook de samenwerking tussen beide organisaties bevorderen.

Deze evaluatie is afgerond in een periode waarin de trans-Atlantische relatie onder druk is komen te staan en aan het veranderen is. Op het moment van schrijven is het echter nog te vroeg om conclusies over het toekomstig functioneren van de NAVO te verbinden aan de actuele ontwikkelingen. De evaluatie gaat uit van een NAVO die van belang blijft voor de Nederlandse veiligheid. Wel is het op dit moment van schrijven – medio maart 2025 – duidelijk dat er in Europa grote stappen gezet moeten worden om voor de eigen veiligheid te zorgen. De veranderende geopolitieke context biedt naast risico's echter óók kansen voor Nederland en voor Europa, en de lessen uit de periode 2020-2024 zijn ook relevant voor de Nederlandse inzet op samenwerkingsverbanden in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur.

Centraal in de evaluatie stond de vraag hoe effectief Nederland de afgelopen jaren is geweest bij het versterken van de veiligheidsinspanningen van de NAVO en de EU en bij het verbeteren van de samenwerking tussen de NAVO en de EU.

Uit het onderzoek, uitgevoerd door de onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), komt naar voren dat dat de Nederlandse inzet in NAVO- en EU-verband effectief is, maar dat op een aantal punten verbetering mogelijk is. Dit komt tot uitdrukking in de hoofdconclusie:

De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. Zowel de diplomatieke inzet van Nederland als de kennis, menskracht en middelen die Nederland ter beschikking stelt, versterken de NAVO en de EU. Wel blijven er nog kansen onbenut. Ook ontbreekt het in de onderzochte periode aan een richtinggevende strategie op basis waarvan Nederland keuzes maakt voor de inzet in de NAVO en de EU.

Deze conclusie is in het onderzoek uitgewerkt tot vier deelconclusies, die hieronder in samengevatte vorm staan weergegeven.

Deelconclusie 1. De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. In een instabiele geopolitieke context vergt het wel voortdurende inspanning om de NAVO en de EU overeenkomstig de Nederlandse belangen te versterken.

Hoeveel de EU en de NAVO precies bijdragen aan de veiligheid van Nederland is lastig te bepalen, maar aannemelijk is wel dat die bijdragen aanzienlijk zijn geweest. In de internationale machtspolitiek heeft Nederland betrekkelijk weinig middelen om de eigen positie zelfstandig te verdedigen. Internationale samenwerkingsverbanden zijn dus cruciaal, zeker nu de geopolitieke context instabieler wordt en de buitenlandse dreigingen toenemen. Via de samenwerking met NAVO-bondgenoten en andere EU-lidstaten heeft Nederland toegang tot kennis en mogelijkheden om op buitenlandse dreigingen te reageren.

Voor zijn militaire verdediging is Nederland in hoge mate afhankelijk van het NAVO-bondgenootschap – en daarbinnen vooral van de VS. De VS lijken echter minder genegen om onder alle condities bij te dragen aan de veiligheid van Europa. Wat de situatie precair maakt, is dat de EU op dit moment in verschillende opzichten geen zeer krachtige positie heeft. Europa staat als economische macht onder druk en heeft op militair vlak een beperkte handelingscapaciteit. Daarbij komt dat de Europese defensie-industrie versnipperd is. Anno 2025 staat Europa voor grote uitdagingen waaronder een oorlog op het continent in Oekraïne. De Europese uitdagingen hebben een directe impact op de veiligheidspositie van Nederland.

Het is dan ook van groot belang dat Nederland de voor het buitenland- en veiligheidsbeleid beschikbare middelen en menskracht zo strategisch mogelijk inzet, met een langetermijnperspectief op versterking van de Europese veiligheidsarchitectuur en de rol die de EU en de NAVO daarin moeten spelen.

Deelconclusie 2. De Nederlandse regering heeft in de onderzochte periode geen richtinggevende strategie ontwikkeld voor het bevorderen van de gewenste rol- en taakverdeling tussen de NAVO en de EU en de gewenste complementariteit van beide organisaties, op grond waarvan ons land afzonderlijke prioriteiten voor en inzet in de EU en NAVO zou kunnen bepalen.

Zowel de NAVO als de EU hebben hun veiligheidsinspanningen de afgelopen jaren verbreed. Onderwerpen als cyberveiligheid en de beveiliging van kritieke infrastructuur vallen tegenwoordig binnen het werkkterrein van beide. Daarnaast heeft de EU de ambitie zich te ontwikkelen tot een geopolitieke veiligheidsactor; ze voert civiele missies én militaire operaties uit. Ook richt de EU zich steeds nadrukkelijker op de versterking van de Europese defensie-industrie.

De NAVO en de EU zijn zodoende in toenemende mate actief op dezelfde beleidsterreinen. Daardoor bestaat er een risico op concurrentie. Tegelijkertijd hebben beide organisaties ook onderscheidende competenties. Zo beschikt de NAVO over nucleair afschrikingsvermogen en een sterke militaire en operationele capaciteit, terwijl de EU wetgevende bevoegdheid heeft en veel meer financiële middelen kan aanwenden. Er is dus ook potentie voor samenwerking en beide organisaties zouden elkaar kunnen versterken, als ze meer complementair aan elkaar zouden opereren en hun samenwerking nadrukkelijker zouden richten op het *combineren* van elkaars competenties.

Nederland heeft echter in de onderzochte periode geen richtinggevende strategie ontwikkeld over hoe de EU en de NAVO op deelonderwerpen complementair kunnen zijn, om op basis daarvan te bepalen op welke prioriteiten Nederland in welke organisatie inzet. Het bevorderen van complementariteit is de afgelopen jaren grotendeels gericht geweest op het voorkomen van duplicatie. Wat de NAVO en de EU elk afzonderlijk zouden moeten doen om elkaar goed aan te vullen, is niet geëxpliciteerd.

Nederland heeft naar in de periode 2020-2024 wel constructief en pragmatisch gezocht naar concrete kansen om de samenwerking tussen beide organisaties te bevorderen. Deze inzet heeft vooral geresulteerd in een verbetering van de informele samenwerking tussen de twee organisaties. Dit houdt in dat het contact tussen de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen is geïntensiveerd, waarbij niet-geclassificeerde informatie kon worden gedeeld. Deze contacten op stafniveau komen het wederzijds begrip ten goede en bevorderen ook afstemming over bijvoorbeeld de timing van publieke statements. De Nederlandse pragmatische aanpak heeft daarmee tot op zekere hoogte bijgedragen aan een verbeterde EU-NAVO-samenwerking.

Echter, de aanname in het Nederlandse beleid dat verbeterde samenwerking ook bijdraagt aan wederzijdse complementariteit, blijkt niet in alle gevallen juist. Als de NAVO en de EU op stafniveau van elkaar weten welke doelen ze willen bereiken, betekent dit nog niet automatisch dat ze ook op lidstaatniveau hun doelen op elkaar afstemmen om de onderlinge complementariteit te bevorderen. Het zijn in de praktijk uiteindelijk de landen die lid zijn van de organisaties die bepalen in welke mate de EU en de NAVO daadwerkelijk complementair kunnen zijn.

De pragmatische aanpak van Nederland voor verbeterde EU-NAVO-samenwerking heeft dus wel vruchten afgeworpen, maar heeft ook de grenzen zichtbaar gemaakt van wat op stafniveau haalbaar is. Om complementariteit en samenwerking tussen de EU en de NAVO werkelijk verder te brengen, is formele afstemming nodig op het niveau van EU-lidstaten c.q. NAVO-bondgenoten. Aandachtspunt daarbij is het bestaan van politieke obstakels waar Nederland weinig invloed op heeft, zoals het bevroren conflict tussen NAVO-bondgenoot Turkije en EU-lidstaat Cyprus.

De huidige dynamiek in de trans-Atlantische relatie zetten de ruimte voor EU-NAVO-samenwerking onder druk. De mate waarin complementariteit en samenwerking tussen de EU en de NAVO mogelijk is – en in het belang van de Nederlandse veiligheid wenselijk is – wordt altijd beïnvloed door hoe de Verenigde Staten (VS) zich opstellen binnen de NAVO. Nog meer dan voorheen is daarom een heldere strategie nodig voor de Nederlandse inzet in de EU en in de NAVO, én voor de wijze waarop de EU-NAVO-samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Met het recente aantreden van een nieuwe secretaris-generaal bij de NAVO, een nieuwe Europese Commissie en een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger bij de EU lijkt er enige ruimte te ontstaan voor verbeterde samenwerking tussen de EU en de NAVO. Nederland zou hier gebruik van kunnen maken. Ons land heeft immers als een van de oprichters van de EU en als NAVO-bondgenoot van het eerste uur een goede reputatie in beide organisaties. Met een NAVO-top in Den Haag in juni 2025 is Nederland bij uitstek gepositioneerd om een aansprekende rol te nemen in verdere EU-NAVO-samenwerking.

Deelconclusie 3. De Nederlandse diplomatieke inzet in NAVO- en EU-verband is overwegend effectief, maar er zijn mogelijkheden om meer invloed uit te oefenen.

Onze evaluatie laat zien dat Nederland binnen de beschikbare ruimte overwegend effectief is in het uitoefenen van invloed op het veiligheids- en defensiebeleid van de NAVO en de EU. Een belangrijke kracht van Nederland in NAVO- en EU-verband is dat het bij onderhandelingen over beleidsonderwerpen in veel gevallen een middenpositie kiest, om vervolgens constructief en pragmatisch te zoeken naar oplossingen en coalities. Het gevolg is dat veel landen Nederland zien als een constructieve partner. Nederlandse diplomaten zorgen er bovendien voor dat ze goed benaderbaar zijn voor andere landen en voor de internationale staf van de NAVO en EU. Dat draagt bij aan de mogelijkheden die Nederland heeft voor effectieve beleidsbeïnvloeding.

Nederland beschikt ook in andere opzichten over de capaciteiten die nodig zijn om het beleid van de EU en NAVO op het gebied van veiligheid en defensie effectief te beïnvloeden. Zo is Nederland doorgaans goed voorbereid en brengt het relevante inhoudelijke kennis in. Ook neemt Nederland vaak het initiatief tot beleidsvorming, bijvoorbeeld door voorstellen in te dienen en daaromheen coalities te vormen. Daardoor is Nederland in veel gevallen al vroeg in beleidsprocessen actief, wat de effectiviteit van de beïnvloeding ten goede komt.

Verder is het Nederlandse beleid ten aanzien van de NAVO en de EU doorgaans relatief goed op elkaar afgestemd. Dat wil zeggen dat, hoewel een richtinggevende strategie ontbreekt, Nederland in beide organisaties wel met één stem spreekt. Nederland maakt daartoe onder andere gebruik van *double-hatted* functies, waarbij dezelfde medewerker werkzaam is voor de Permanente Vertegenwoordigingen bij zowel de EU als de NAVO. De inzet van een *double-hatted* functie is logischerwijs alleen effectief als een medewerker dezelfde dossiers onder zijn/haar hoede heeft op beide werkplekken. Daarnaast is het van belang dat ook reguliere NAVO- en EU-medewerkers die werkzaam zijn op dezelfde dossiers regelmatig contact hebben – zowel onderling als met de betrokken ministeries. Dit is niet altijd het geval: hier kan meer op worden gestuurd.

Hoewel Nederland in Den Haag en Brussel doorgaans is vertegenwoordigd door kundige ambtenaren en diplomaten, vormt de beperkte capaciteit die Nederland beschikbaar heeft om binnen de EU en de NAVO zijn standpunten in te brengen over internationale veiligheidsthema's een handicap. De afgelopen jaren is het aantal werkgroepen en andere overlegorganen binnen de EU en de NAVO toegenomen. Dat vergroot de druk om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk te verdelen en om altijd de juiste ministeries op het juiste moment aangesloten te hebben bij beleidsvormingsprocessen in Brussel. Het belang hiervan is met name groot bij thema's die raken aan de weerbaarheid en hybride dreigingen.

Nederland zou nadrukkelijker moeten sturen op het plaatsen van Nederlanders bij de NAVO en bij de EU, met name op internationale veiligheidsdossiers die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten. Als er meer Nederlanders in dienst of gedetacheerd zijn bij de EU en de NAVO, verstevigt dit immers de Nederlandse informatiepositie.

Deelconclusie 4. Nederland draagt met kennis, menskracht en middelen constructief bij aan versterking van het internationale veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO, maar er blijven kansen onbenut.

Nederland draagt in termen van kennis, capaciteitsopbouw, militairen en materieel constructief bij aan zowel de NAVO als de EU. Wel gaan de ambities die Nederland uitdraagt vaak verder dan de concrete inzet die het vervolgens levert om deze ambities ook daadwerkelijk te realiseren. Deze evaluatie onderzocht naar (1) de inzet op het tegengaan van hybride dreigingen, (2) het versterken van de defensie-industrie en (3) het bijdragen aan militaire missies en gereedstelling:

Ad 1: Voor het *tegengaan van hybride dreigingen* heeft Nederland geholpen bij de ontwikkeling van beleidsinstrumenten om hybride dreigingen tegen te gaan en bij de ontwikkeling van teams met experts die landen kunnen bijstaan bij acute vijandige hybride activiteiten. Verder zijn er de afgelopen jaren mede door initiatieven van Nederland sanctieregimes tot stand gekomen gericht op actoren die betrokken zijn geweest bij kwaadwillige cyberactiviteiten tegen EU-lidstaten. De bijdragen die Nederland met al deze initiatieven heeft geleverd zijn nuttig en vergen nog aanvullende inzet. Zo sluit het nationale responskader nog onvoldoende aan op internationale responsopties. Ook is Nederland terughoudend met het delen van informatie over incidenten op het gebied van hybride dreigingen in EU- en NAVO-werkgroepen. Het versterken van de EU en NAVO op het terrein van hybride dreigingen vraagt juist om concrete casuïstiek waarop deze organisaties interventies kunnen ontwikkelen. Hieraan zou Nederland meer kunnen bijdragen.

Ad 2: Voor het *versterken van de Europese defensie-industrie* ondersteunt Nederland de ontwikkeling van EU-beleid en EU-programma's. Ook probeert Nederland de aankoop van defensiematerieel waar mogelijk gezamenlijk te doen met andere landen. Deze initiatieven zijn nog beperkt, maar leveren wel een bijdrage aan het tegengaan van de versnippering van de Europese defensiemarkt. Tegelijkertijd zijn er voor de versterking van de EU-defensie-industrie veel grotere bedragen nodig dan er momenteel beschikbaar zijn, en waar Nederland toe bereid lijkt te zijn. De regering wil vooralsnog de afdrachten aan de EU verminderen en heeft zich uitgesproken tegen het aangaan van gezamenlijke leningen in EU-verband. Hoewel deze standpunten vanuit een financieel oogpunt begrijpelijk zijn, beperkt dit de ruimte voor de benodigde versterking van de EU-defensiemarkt. Daarnaast gaat het niet alleen om de omvang van Europese defensie-investeringen. Maar ook om de mate waarin die investeringen bijdragen aan meer gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van wapensystemen, en verbeterde samenwerking tussen Europese krijgsmachten.

Ad 3: Als het gaat om *militaire missies* draagt Nederland actief bij aan de operationele capaciteit van zowel de EU als de NAVO. In NAVO-verband bleven de defensie-investeringen van ons land lang achter, maar inmiddels haalt Nederland de 2%-norm. De afgesproken capaciteiten (i.e. wapensystemen en militair personeel) levert Nederland echter nog niet. Wel heeft Nederland de afgelopen tien jaar ruimschoots zijn *fair share* geleverd aan missies en operaties in NAVO-verband. In EU-verband zet Nederland sinds 2020 actief in op een versterking van de militaire operationele capaciteit. Bovendien is Nederland actief gaan bijdragen aan de versterking van het militaire hoofdkwartier van de EU. Wel bleven de civiele bijdragen aan EU-missies en operaties lange tijd onder de *fair share* die van Nederland mag worden verwacht. Na 2022 zijn de Nederlandse civiele en militaire bijdragen in EU-verband gegroeid. In absolute zin levert Nederland echter net als de andere EU-lidstaten nog steeds te weinig. Het leveren van bijdragen aan missies in EU-verband is niet alleen noodzakelijk vanwege het belang van de individuele missies, maar ook vanwege het belang van een EU die in staat is om zelfstandig militaire operaties uit te voeren. Deze militaire capaciteit moet verder worden ontwikkeld om de EU minder afhankelijk te laten zijn van ondersteuning van buiten de EU.

De NAVO en de EU hebben *snelle reactiemachten* die paraat staan om te worden ingezet in tijden van acute spanning of dreiging. Zowel binnen de NAVO als binnen de EU draagt Nederland goed bij aan deze reactiemachten.

De vraag naar militairen die inzetbaar zijn voor missies, operaties en snelle reactiemachten, inclusief de daaraan voorafgaande trainingen, is sterk aan het toenemen, met name vanuit de NAVO. Dat betekent ook dat het een steeds complexere opgave wordt om aan de verschillende bondgenootschappelijke verwachtingen te voldoen. Deels is dit te ondervangen door middel van zogeheten dubbele committeringen, waarbij dezelfde troepen voor snelle reactiemachten van zowel de EU als van de NAVO stand-by staan. Een risico van dubbele committeringen is echter dat, als er daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op de troepen, dit ten koste gaat van de uiteindelijke operationele gereedheid en daarmee van de geloofwaardigheid van de reactiemachten.

Op basis van de bovenstaande deelconclusies zijn in het rapport vijf aanbevelingen geformuleerd waarmee de regering het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO kan versterken. Hieronder staan de aanbevelingen verkort weergegeven.

Aanbeveling 1: Ontwikkel een richtinggevende Nederlandse strategie om de inzet in de EU, de NAVO en de bredere Europese veiligheidsarchitectuur te versterken en de complementariteit tussen beide organisaties te bevorderen.

- Maak strategische keuzes over de prioriteiten en inzet in de EU en in de NAVO, met name in het licht van de recente geopolitieke ontwikkelingen op de trans-Atlantische relatie.
- Zet in op een sterkere Europese bijdrage aan de veiligheid van Europa met een zelfstandig handelingsvermogen en een Europese pijler binnen de NAVO.
- Ontwikkel een constructieve visie op EU-NAVO samenwerking en complementariteit en treed daarover in dialoog met andere lidstaten.
- Zoek naar coalities en samenwerkingsverbanden om het veiligheidsbeleid verder te brengen, niet alleen bij EU- en NAVO-lidstaten, maar ook bij landen zoals het VK, Turkije, Zwitserland, Oostenrijk en Canada.

Aanbeveling 2: Versterk de Nederlandse capaciteit voor beïnvloeding van het beleid in de EU en de NAVO op het gebied van veiligheid.

- Werk instructies uit voor de Nederlandse standpuntbepaling binnen de EU en de NAVO.
- Zet *double-hatted* medewerkers van de Permanente Vertegenwoordigingen van de EU en de NAVO op beide werkplekken in op hetzelfde dossier.
- Geef meer sturing van bovenaf om onderlinge kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers van verschillende ministeries en tussen Den Haag en Brussel te stimuleren.
- Werk op basis van een richtinggevende strategie een plan van aanpak uit voor strategische detacheringen bij de EU en de NAVO.
- Zorg dat de uitgedragen ambities van Nederland op hybride dreigingen, de defensie industrie en militaire missies in de EU- en NAVO-verband geleverde bijdragen beter op elkaar aansluiten.

Aanbeveling 3: Blijf werken aan versterking van een Europese defensie-industrie die ten goede komt aan Europese veiligheid.

- Zet naast de inzet op hogere defensie-uitgaven, nadrukkelijk ook in op meer Europese defensiesamenwerking.
- Zet in op het bevorderen van betere aansluiting tussen het NAVO-planningsproces en Europese investeringen in de defensie-industrie ten behoeve van een Europese pijler binnen de NAVO.
- Bevorder de totstandkoming van Europese wetgeving waarin militaire NAVO standaarden worden vastgelegd voor militair materiaal en munitie.
- Blijf aansturen op verbeterde informatie-uitwisseling tussen het Europees Defensieagentschap en het *NATO Support and Procurement Agency (NSPA)*.
- Zet gezamenlijke defensieprojecten op met gelijkgestemde landen, waaronder de ontwikkeling van *critical enablers* op Europese bodem.
- Onderzoek hoe Europese uitgaven aan defensie kunnen worden meegeteld voor de NAVO-investeringsnorm.

Aanbeveling 4: Blijf werken aan versterking van internationale samenwerking bij het tegengaan van hybride dreigingen en het vergroten van de weerbaarheid.

- Hybride dreigingen en buitenlandse inmenging zijn aan de orde van de dag. Blijf daarom naast investeringen in militaire verdediging en afschrikking, werk maken van een weerbare overheid en samenleving.
- Zet in op de koppeling tussen de maatregelen van de EU en de NAVO voor het vergroten van weerbaarheid en het tegengaan van hybride dreigingen.
- Breng waar mogelijk meer concrete casuïstiek in voor gezamenlijke reactie in EU- en NAVO-verband.
- Verbeter de interdepartementale samenwerking op de internationale inzet op hybride dreigingen en weerbaarheid.
- Blijf gebruik maken van het onafhankelijke *Hybrid Centre of Excellence* in Helsinki en het NAVO *Cyber Centre of Excellence* in Tallinn als platform voor samenwerking.

Aanbeveling 5: Blijf werken aan het versterken van de operationele militaire capaciteit van zowel de NAVO als de EU.

- Zet in op een gestructureerde transitie naar meer Europese verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Europa en een Europese pijler binnen de NAVO.
- Continueer en versterk de inzet in EU-verband.
- Vermijd dubbele committeringen voor snelle reactie machten.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 4 |
| 1 Inleiding | 10 |
| 1.1 Centrale onderzoeksvraag en opzet rapport | 11 |
| 1.2 Reikwijdte van deze evaluatie | 12 |
| 1.3 Gebruikte methoden en bronnen | 13 |
| 1.4 Beperkingen | 14 |
| 1.5 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole | 14 |
| 2 De ontwikkeling van het beleid en gemaakte keuzes | 15 |
| 2.1 Uitgangspunten van het buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland | 16 |
| 2.2 Relatie van Nederland met de NAVO | 17 |
| 2.3 Relatie van Nederland met de EU rond veiligheid en defensie | 17 |
| 2.4 Ontwikkeling naar een <i>en-en</i> -benadering | 18 |
| 2.5 Samenwerking en complementariteit | 19 |
| 3 Theorie en aannames onder het beleid | 23 |
| 3.1 Gereconstrueerde beleidstheorie | 24 |
| 3.2 Beoordeling van onderliggende beleidsaannames | 26 |
| 4 Nederlandse invloed op EU- en NAVO-beleid | 33 |
| 4.1 Nederlandse capaciteit voor effectieve beïnvloeding | 34 |
| 4.2 Strategisch personeels- en detachingsbeleid bij EU en NAVO | 38 |
| 4.3 Nederlandse invloed op het NAVO Strategisch Concept 2022 | 40 |
| 4.4 Nederlandse invloed op het EU Strategisch Kompas 2022 | 42 |
| 5 Concrete bijdragen van Nederland aan uitvoering van EU- en NAVO-beleid | 44 |
| 5.1 Nederlandse bijdrage aan het tegengaan van hybride dreigingen | 45 |
| 5.2 Nederlandse bijdrage aan de versterking van de defensie-industrie | 49 |
| 5.3 Nederlandse bijdrage aan militaire capaciteiten en missies | 55 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 62 |
| 6.1 Conclusies | 63 |
| 6.2 Aanbevelingen | 67 |
| Referenties | 72 |
| Bijlagen | 81 |
| Bijlage 1: Methodologische verantwoording | 82 |
| Bijlage 2: Gebruikte afkortingen | 86 |



Inleiding

Deze evaluatie van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB)¹ richt zich op het beleid dat de regering voert om, met het oog op de Nederlandse veiligheid, bij te dragen aan veiligheid- en defensiegerelateerde inspanningen van de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De beleidsinzet ter ondersteuning van de NAVO en de beleidsinzet ter ondersteuning van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU belichten we in deze evaluatie zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang.

De NAVO vormt al decennialang de hoeksteen van de militaire verdediging van het Nederlands grondgebied tegen buitenlandse dreigingen. Daarnaast is de EU de afgelopen twintig jaar een grotere rol gaan spelen op het gebied van veiligheid en defensie. Zo heeft de EU haar defensie-industrie versterkt en zijn er sinds 2003 tal van civiele en militaire EU-missies en -operaties uitgevoerd, zowel in Europa als in Afrika en Azië.

Daarnaast is internationale veiligheid niet alleen beperkt tot militaire veiligheid. In toenemende mate gaat het ook om het versterken van de weerbaarheid van de samenleving en het tegengaan van de 'hybride' dreigingen die vanuit het buitenland op ons afkomen: sabotage van energienetwerken, spionage, cyberaanvallen, verspreiding van desinformatie enzovoort. Het beschermen van de nationale veiligheid raakt met deze verbreding van de aandacht aan steeds meer beleidsterreinen, inclusief beleidsterreinen waarop de EU uitvoeringsbevoegdheid heeft. De EU is zodoende nadrukkelijk een actor

¹ De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

geworden in het Nederlandse veiligheidsbeleid. In 2020 heeft de Nederlandse regering dit geformaliseerd in de zogenoemde *en-en*-benadering, die inhoudt dat versterking van zowel de NAVO als de EU nodig is voor de bescherming van de Nederlandse veiligheid. Uitgangspunt daarbij is dat de twee organisaties ook elkaár kunnen versterken.²

In deze IOB-evaluatie kijken we naar de periode 2020-2024. In dit tijdvak is de geopolitieke situatie in Europa en daarbuiten sterk veranderd. Nederland heeft zich te verhouden tot een steeds verder fragmenterende wereldorde.³ Met name de inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 heeft een katalyserende werking gehad op het functioneren van de NAVO en op de veiligheids- en defensie-inspanningen van de EU. Recent is bovendien, met het (opnieuw) aantreden van de Amerikaanse president Trump, de trans-Atlantische relatie onder druk komen te staan. De verhouding tussen de Verenigde Staten (VS) en de EU is onmiskenbaar aan het veranderen, al is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de gevolgen die dit zal hebben voor het functioneren van de NAVO. In deze evaluatie gaan wij daarom uit van een NAVO die van belang blijft voor de Europese en Nederlandse veiligheid. Daarnaast zijn de bevindingen en aanbevelingen relevant voor de Nederlandse inzet in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur⁴.

1.1 Centrale onderzoeksvraag en opzet rapport

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de effectiviteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO, de EU en het verbeteren van de samenhang tussen de NAVO en EU tussen 2020-2024 en welke lessen levert dat op voor toekomstig beleid?

We beantwoorden deze hoofdvraag in dit rapport als volgt:⁵

- In hoofdstuk 2 beschrijven we het beleid dat Nederland voert om de veiligheidsinspanningen van de EU en de NAVO te versterken ten gunste van de nationale veiligheid en hoe dit beleid zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.⁶
- In hoofdstuk 3 geven we een oordeel over de validiteit van de belangrijkste aannames onder het beleid, op basis van een gereconstrueerde beleidstheorie.⁷
- In hoofdstuk 4 analyseren we in welke mate Nederland effectief is geweest in het beïnvloeden van de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid binnen de NAVO en de EU.⁸
- In hoofdstuk 5 onderzoeken we de concrete inzet die Nederland levert om het functioneren van de NAVO en EU als veiligheidsactoren te bevorderen en de samenhang tussen het veiligheidsbeleid van beide organisaties te verbeteren.⁹
- In hoofdstuk 6 ten slotte, presenteren we onze conclusies en doen we de regering enkele aanbevelingen ter verbetering van het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland.¹⁰

² BZ, 'Kabinetsreactie op AIV-briefadvies "Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen"', KST 21501-28-211, 5 oktober 2020; Rijksoverheid, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021.

³ WRR, [Nederland in een Fragmenterende Wereldorde](#), WRR rapport nr. 109, 11 juni 2024.

⁴ Met de Europese veiligheidsarchitectuur wordt het totaal van de verschillende instituties en samenwerkingsverbanden voor veiligheid in Europa bedoeld, waaronder de EU en de NAVO, maar bijvoorbeeld ook geïnstitutionaliseerde organisaties zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en niet-geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn er ook militaire samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (BeNeSam), het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps (1 Corps) en de Joint Expeditionary Force (JEF).

⁵ Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van de deelvragen.

⁶ Deelvraag 1: Hoe heeft het Nederlandse geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid zich ontwikkeld t.a.v. de NAVO, EU en de samenhang tussen de NAVO en EU? En deelvraag 2: Welke keuzes maakt Nederland m.b.t. haar inzet t.a.v. de rolverdeling en samenwerking tussen de EU en NAVO, en is deze inzet coherent?

⁷ Deelvraag 1c: Wat zijn de belangrijkste assumpties onder het beleid, en welke uitspraken kunnen er worden gedaan over de validiteit van die assumpties?

⁸ Deelvraag 3: In welke mate is Nederland effectief geweest in het beïnvloeden van beleid van de NAVO en de EU op basis van de Nederlandse beleidsvoorkeuren en welke factoren droegen daaraan bij?

⁹ Deelvraag 4: In welke mate draagt Nederland bij aan de concrete uitwerking en implementatie van de afspraken die zijn gemaakt in NAVO en EU verband, en wat zijn de effecten voor Nederland?

¹⁰ Deelvraag 5: Welke lessen kunnen er worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen er worden geformuleerd voor de ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO en de EU?

1.2 Reikwijdte van deze evaluatie

Deze IOB-evaluatie richt zich op de inspanningen van de Nederlandse regering ten aanzien van de EU en de NAVO in het kader van het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid. Met dit laatste bedoelen wij de gecombineerde politieke en militaire inzet van de Nederlandse regering in internationaal verband ten behoeve van de bescherming van ons land tegen militaire en hybride dreigingen door of op instigatie van statelijke actoren.¹¹

De tijdsperiode waarop deze evaluatie zich richt betreft zoals aangegeven de periode 2020-2024. Waar mogelijk en relevant hebben wij echter ook ontwikkelingen tot en met februari 2025 meegenomen.

Aansluitend bij de hiervoor genoemde *en-en*-benadering waarvoor de Nederlandse regering in 2020 heeft gekozen, belichten we in deze evaluatie drie pijlers van het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid: (1) versterking van de NAVO, (2) versterking van de veiligheid- en defensiegerelateerde inspanningen van de EU en (3) verbetering van de complementariteit en samenwerking tussen de NAVO en de EU.

Omdat het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland veelomvattend is, hebben wij ervoor gekozen deze evaluatie toe te spitsen op een aantal specifieke deelonderwerpen. Dit betekent dat deze evaluatie niet alle Nederlandse beleidsinzet afdekt die zich richt op veiligheid in de EU en binnen het NAVO-grondgebied. Wel vertegenwoordigen de door ons geselecteerde deelonderwerpen een wezenlijk deel van het beleid. We hebben de deelonderwerpen gekozen op basis van internationaal relevante thema's die prioritair zijn binnen het beleid en waar derhalve de meeste capaciteit van beleidsmedewerkers op is gericht.

De gekozen deelonderwerpen zijn:

- *Beïnvloeding van beleidsontwikkeling binnen de NAVO en de EU.* Binnen dit deelonderwerp hebben we specifiek gekeken naar de totstandkoming van twee strategische beleidsdocumenten, te weten (1) het NAVO Strategisch Concept 2022¹² en (2) het Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie van de EU.¹³
- *Hybride dreigingen.* Zowel de NAVO als de EU houden zich bezig met hybride dreigingen. Binnen dit deelonderwerp hebben we gekeken naar de Nederlandse beleidsdoelen en naar de Nederlandse beleidsinzet binnen de NAVO en de EU om hybride dreigingen tegen te gaan.
- *Defensie-industrie.* Zowel de NAVO als de EU hebben beleidsinstrumenten voor het bevorderen van innovatie en (gezamenlijke) aankoop van defensiematerieel, waarbij met name de EU sinds kort stappen zet om haar beleidsinstrumentarium te versterken. Binnen dit deelonderwerp hebben wij gekeken naar de Nederlandse beleidsdoelen en naar de Nederlandse inzet bij de ontwikkeling van beleidsinstrumenten om de defensie-industrie te stimuleren.
- *Bijdragen aan militaire operationele gereedheid en inzet.* Binnen dit deelonderwerp hebben wij gekeken naar de Nederlandse bijdrage aan de militaire capaciteit van de NAVO en de EU, met name de concrete inzet van (militair en civiel) personeel en materieel in missies en operaties.

Tot slot hebben we de evaluatie beperkt tot de Nederlandse beleidsinzet *binnen de NAVO en de EU*.

Dat betekent dat de evaluatie niet ingaat op aanpalende onderwerpen zoals de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage aan EU- of NAVO-missies in het buitenland of de effectiviteit van het Nederlandse wapenexportbeleid. Wij doen in deze evaluatie daarom ook geen uitspraken over eventuele negatieve gevolgen van de Nederlandse militaire inzet bij EU- of NAVO-missies of van de Nederlandse productie van defensiematerieel.

¹¹ Met dreigingen 'op instigatie van statelijke actoren' doelen we op militaire of hybride acties die een land niet rechtstreeks onderneemt tegen een ander land, maar die het faciliteert c.q. aanmoedigt door levering van geld en/of wapens aan een niet-statale partij (bijvoorbeeld een huurlingenorganisatie) die als proxy fungeert. Hoewel ook terrorisme een belangrijk veiligheidsaspect vormt voor zowel de NAVO als de EU, valt dit thema buiten deze evaluatie.

¹² NAVO, [NATO 2022 Strategic Concept](#), 2022.

¹³ Raad van de EU, [Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie](#), 2022.

1.3 Gebruikte methoden en bronnen

In het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de zogenoemde *theory-based evaluatiemethode*.¹⁴ Deze methode houdt in dat de belangrijkste oorzaak-gevolgrelaties en aannames onder het beleid worden geïdentificeerd op basis van een reconstructie van het beleid. Vervolgens wordt een oordeel gegeven over de validiteit van de oorzaak-gevolgrelaties en aannames, op basis van beschikbaar bewijs en op basis van bewijs voor mogelijke alternatieve verklaringen.

Voor het evalueren van de beleidsbeïnvloeding die Nederland in NAVO- en EU-verband heeft bewerkstelligd hebben we gebruikgemaakt van het *five core capabilities framework*, oftewel het *5-C-raamwerk*.¹⁵ Dit analytisch raamwerk onderscheidt vijf – onderling verbonden – kernkwaliteiten: (1) sturing met draagvlak, (2) beleidssamenhang (coherentie), (3) relaties en netwerken, (4) kennis, menskracht en mandaat en (5) flexibiliteit. Aan de hand van deze kernkwaliteiten hebben we in kaart gebracht in welke mate de Nederlandse inzet voldoet aan de voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding.

Ook hebben we de door Nederland opgestelde prioriteiten voor de beïnvloeding van het veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO vergeleken met de uiteindelijke uitkomsten.

Tot slot hebben we een analyse gemaakt van de Nederlandse invloed op het EU- en NAVO-beleid zoals die (a) door betrokken medewerkers werd gepercipieerd en (b) door anderen aan Nederland werd toeschreven.¹⁶

We hebben ons bij de uitvoering van het onderzoek gebaseerd op een combinatie van geschreven bronnen en interviews. De geschreven bronnen betroffen zowel interne beleidsdocumenten als openbaar beschikbare bronnen, waaronder publieke beleidsdocumenten, rapporten van denktanks en wetenschappelijke literatuur. Voor onze analyse van het Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie van de EU hebben we ons geheel gebaseerd op een deelstudie van de in 2023 uitgevoerde IOB-evaluatie naar de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces.¹⁷

De ruim 120 interviews die we hebben afgenomen omvatten gesprekken met medewerkers van de volgende organisaties:

- het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ);
- het Ministerie van Defensie;
- het Ministerie van Economische Zaken (EZ);
- de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV);
- de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de EU;
- de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de NAVO;
- de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO);
- de Europese Militaire Staf;
- de Europese Commissie;
- de Europese Raad;
- de Internationale Staf en Internationale Militaire Staf van de NAVO.

Voorts hebben we gesproken met diplomaten van andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten, denktanks en wetenschappers.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden is te vinden in de methodologische verantwoording bij deze evaluatie; zie hiervoor bijlage 1.

¹⁴ Deze aanpak is afgeleid van: H. White & D. Phillips, '[Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework. Working Paper 15](#)', International Initiative for Impact Evaluation, 2012.

¹⁵ Dit raamwerk is ook toegepast in andere IOB-evaluaties, waaronder: IOB, '[Tactisch en Praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid](#)', 2021; IOB, '[Grip door begrip. Evaluatie van de Nederlandse invloed in de Europese Unie \(2016-2023\)](#)', 2024; IOB, '[Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde \(2017-2022\)](#)', 2024.

¹⁶ Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van respectievelijk de *degree of preference attainment*-methode en de *attributed influence*-methode. Zie A. Dür, '[Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology](#)', *European Union Politics*, vol. 9, nr. 4, 2008.

¹⁷ IOB, '[Grip door begrip](#)', 2024; IOB, '[EU Strategisch Kompas. Deelstudie bij de IOB-evaluatie van de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces](#)', 2023.

1.4 Beperkingen

Bij het interpreteren van de uitkomsten van deze evaluatie moet rekening worden gehouden met de volgende twee beperkingen:

1. De veelheid van factoren die de Nederlandse veiligheid beïnvloeden en de complexiteit van de Nederlandse beleidsinzet binnen de EU en de NAVO maken het onmogelijk om in deze evaluatie met zekerheid vast te stellen of het tussen 2020 en 2024 gevoerde geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid Nederland veiliger heeft gemaakt. Wel is vast te stellen of het beleid daaraan heeft *bijgedragen*. Ook kunnen wij uitspraken doen over resultaten die zijn behaald *binnen de directe invloedssfeer van de Nederlandse inzet*.
2. De onderzoekers die betrokken waren bij de totstandkoming van deze evaluatie hebben een veiligheidsonderzoek ondergaan. Zij hadden op grond daarvan toegang tot gerubriceerde informatie. De gerubriceerde informatie kon echter alleen als achtergrondinformatie worden gebruikt. In de evaluatie verwijzen wij dus niet naar deze informatie.

1.5 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole

Dit evaluatierapport is opgesteld door een IOB-onderzoeksteam bestaande uit dr. Rens Willems (projectleider), dr. Trix van Mierlo, Daan Boelens en dr. Sabine Mengelberg (Nederlandse Defensieacademie).

Voor de kwaliteitsbewaking van deze evaluatie hebben wij kunnen steunen op de inbreng van diverse deskundigen en betrokkenen.

Om te beginnen hebben we constructieve feedback mogen ontvangen van een referentiegroep van externe deskundigen, bestaande uit luitenant-generaal b.d. Jan Broeks (Adviesraad Internationale Vraagstukken), prof. dr. Sophie Vanhoonacker (Maastricht University) en dr. Niels van Willigen (Universiteit Leiden). Daarnaast hebben we baat gehad bij de opmerkingen van een aantal vertegenwoordigers van bij de evaluatie betrokken beleidsdirecties, te weten Annemijn van den Broek, Sandra de Jongh en Bart Beltman (Ministerie van BZ/Directie Veiligheidsbeleid) en Sander Luijsterburg (Ministerie van Defensie/Directie Internationale Aangelegenheden). Het onderzoeksteam heeft voorts geprofiteerd van het commentaar van een interne IOB-klankbordgroep bestaande uit Koen Sizoo (voorzitter), Rafaëla Feddes, dr. Wendy van der Neut, Paul Westerhof en dr. Alexander Otgaar (kwaliteitsmanager). Wij zijn alle commentatoren erkentelijk voor hun nuttige kanttekeningen en opbouwende kritieken.

De directeur van IOB heeft dit rapport op 14 maart 2025 vastgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij IOB.



2 De ontwikkeling van het beleid en gemaakte keuzes

In dit hoofdstuk:

- Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling en de doelen van het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland in de periode 2020-2024 en de keuzes die Nederland daarin heeft gemaakt. Hiervoor worden eerst de uitgangspunten van het beleid beschreven (§ 2.1).
- De NAVO is al decennia lang de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid, en is dat nog steeds voor de militaire verdediging van het grondgebied (§ 2.2). Met het toenemen van de rol van de EU op het veiligheids- en defensiedomein in de afgelopen decennia, groeide ook de Nederlandse inzet (§ 2.3).
- Deze geleidelijke verandering is in 2020 geformaliseerd in een *en-en*-benadering, waarmee Nederland zich expliciet is gaan richten op het versterken van de veiligheidsinspanningen van zowel de NAVO als de EU (§ 2.4). Hierbij is Nederland zich ook meer gaan inspannen om de onderlinge samenwerking en complementariteit van de NAVO en de EU te verbeteren.

- De deelconclusie uit dit hoofdstuk is dat er tot op heden geen richtinggevende strategie is ontwikkeld voor het bevorderen van de gewenste rol- en taakverdeling tussen de NAVO en de EU en de gewenste complementariteit van beide organisaties, op grond waarvan de regering afzonderlijke prioriteiten voor en inzet in de EU en NAVO zou kunnen bepalen (§ 2.5).

2.1 Uitgangspunten van het buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland

De belangrijkste beleidsdocumenten die de afgelopen jaren richting hebben gegeven aan het buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland zijn de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022¹⁸ en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden uit 2023.¹⁹ Daarnaast waren de Defensievisie 2035²⁰ uit 2020 en de Defensienota's uit 2022²¹ en 2024²² richtinggevende stukken voor het defensiebeleid.

Deze strategieën hebben als gemeenschappelijke doelstelling om op basis van een analyse van de actuele veiligheidssituatie in de wereld een 'veilig Nederland' respectievelijk een 'veilig Koninkrijk' te creëren.²³ De veiligheidsanalyses laten in de loop der tijd een toenemende dreigings situatie zien. De Internationale Veiligheidsstrategie van 2013 beschreef al een verschuiving van een min of meer unipolaire wereld – ontstaan na het einde van de Koude Oorlog – naar een multipolaire orde met nieuwe geopolitieke grootmachten.²⁴ De daaropvolgende Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie uit 2018 maakte melding van een verhoogde dreiging, waaronder toenemende hybride conflictvoering.²⁵ In de Veiligheidsstrategie uit 2023 werd de mogelijkheid van een aanval op de soevereiniteit en territoriale integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied niet uitgesloten.²⁶

In de verschillende strategieën wordt vastgesteld dat Nederland slechts in beperkte mate zijn eigen veiligheid kan garanderen en dat internationale samenwerking nodig is om de Nederlandse veiligheidsbelangen te behartigen. Zo staat in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie dat Nederland “voor zijn nationale veiligheid afhankelijk is van trans-Atlantische samenwerking” en “gebaat is bij een goed functionerend multilateraal stelsel waarvan onder andere de EU en de NAVO deel uitmaken”.²⁷ Ook in de Veiligheidsstrategie uit 2023 erkent de regering dat Nederland “zich voor zijn veiligheid en welvaart afhankelijk weet van de VS en de spelregels van de internationale rechtsorde en stabiliteit.”²⁸

In de hiervoor genoemde strategieën en defensienota's staan daarnaast prioriteiten en doelen beschreven waarop de regering inzet om de veiligheid van Nederland te waarborgen. De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie bijvoorbeeld, vermeldt dertien doelen. Deze hebben onder meer betrekking op conflictpreventie rond Europa, verdediging van het eigen grondgebied, tegengaan van cyberdreigingen, versterking van de internationale rechtsorde en intensivering van internationale samenwerking.²⁹

Terwijl de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie uit 2018 vooral was gericht op het veiligheidsbeleid in internationaal perspectief, is de Veiligheidsstrategie uit 2023 opgezet als een rijksbrede strategie die veiligheid in nationaal en internationaal perspectief met elkaar moet verbinden. Daarmee raakt deze strategie aan een breder aantal onderwerpen, waaronder ook het belang van dijkbescherming (met het oog op klimaatverandering) en het belang van pandemische paraatheid.³⁰ Bij de doelen die raken aan het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid blijft de focus gericht

¹⁸ BZ, [Wereldwijd voor Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022](#), 14 mei 2018.

¹⁹ JenV, [De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#), 3 april 2023.

²⁰ Defensie, [Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst](#), 15 oktober 2020.

²¹ Defensie, [Defensienota 2022. Sterker Nederland, veiliger Europa: investeren in een krachtige EU en NAVO](#), 1 juni 2022.

²² Defensie, [Defensienota 2024. Sterk, slim en samen](#), 5 september 2024.

²³ BZ, [Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#), 2018, p. 6; JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023, p. 7.

²⁴ BZ, [‘Internationale Veiligheidsstrategie’](#), KST 33694-1, 21 juni 2013.

²⁵ BZ, [Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#), 2018, p. 13-17.

²⁶ JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023, p. 13.

²⁷ BZ, [Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#), 2018, p. 7 en 9.

²⁸ JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023, p. 13.

²⁹ BZ, [Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#), 2018.

³⁰ JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023.

op investeren in een sterke krijgsmacht en internationale samenwerking. Wel legt de regering in de strategie van 2023 meer nadruk op het bestrijden van hybride conflictvoering en het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving.

De Defensievisie 2035 uit 2020 en de defensienota's uit 2022 en 2024 geven met name richting aan de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht. In de Defensievisie 2035 formuleert de regering de ambitie tot het ontwikkelen van een technologisch hoogwaardige krijgsmacht die sterk is in het informatiedomein, die de samenleving veilig en vrij houdt en een betrouwbare partner vormt in de NAVO en de EU.³¹

In de Defensienota uit 2022 zet de regering nadrukkelijk in op meer Europese samenwerking.³² Daarnaast geeft zij in de nota – in het kader van een groeiende defensiebegroting – richting aan het versterken van de krijgsmacht. Ook de Defensienota 2024 staat in het teken van een verhoogd defensiebudget. In deze nota ligt veel nadruk op de defensie-industrie en technologische innovatie.³³ Daarnaast richt de in deze nota beschreven beleidsinzet zich op het weerbaar maken van samenleving en op versterking – in samenwerking met de NCTV – van het reactievermogen bij hybride conflictvoering.

2.2 Relatie van Nederland met de NAVO

Nederland is al lid van de NAVO sinds de oprichting van het bondgenootschap in 1949. De NAVO is tot op de dag van vandaag de belangrijkste organisatie voor de militaire verdediging van het Nederlands grondgebied. In 2020 omschreef het kabinet de NAVO als “de primaire veiligheidsorganisatie voor collectieve zelfverdediging” en in 2021 en 2023 als “de hoeksteen van onze collectieve verdediging.”³⁴ Ook de huidige regering stelt in de Defensienota 2024: “De hoogste prioriteit heeft samenwerking binnen de NAVO aan geloofwaardige afschrikking en collectieve verdediging”.³⁵ De basis van de collectieve verdediging en afschrikking is artikel 5 van het NAVO-verdrag, waarmee een aanval op één bondgenoot wordt beschouwd als aanval op het gehele bondgenootschap. Daarmee leunt Nederland sterk op de ‘nucleaire paraplu’ en de militaire capaciteiten van de NAVO en met name die van de VS. Interne beleidsdocumenten wijzen uit dat Nederland, vanuit het belang van de Nederlandse veiligheid, als doel heeft om bij te dragen aan een sterk, solidair en verenigd bondgenootschap. Vanuit die motivatie ondersteunt Nederland de NAVO zowel met politieke en financiële middelen als met militaire capaciteiten (i.e. wapensystemen en militair personeel).

| 17 |

2.3 Relatie van Nederland met de EU rond veiligheid en defensie

De EU is gedurende de afgelopen twee decennia steeds nadrukkelijker een rol gaan spelen op het gebied van veiligheid en defensie. Nadat de basis was gelegd in het Verdrag van Maastricht (1992), werd na verloop van tijd het Europese gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid steeds verder ontwikkeld.

Met het verdrag van Lissabon is er een ingrijpende verandering geweest van het Verdrag van de EU en het Verdrag van de Werking van de EU. Met artikel 42.7 en artikel 222 werd een verplichting opgenomen dat lidstaten elkaar moeten bijstaan in geval van crisis, indien nodig ook met militaire middelen.³⁶ De bedoelde crisissituaties omvatten zowel interne als externe veiligheidsdreigingen. In die zin is er een duidelijk verschil met de bijstandsverplichting uit het NAVO-verdrag, die alleen van toepassing is bij externe dreigingen.

³¹ Defensie, [Defensievisie 2035](#), 2020.

³² Defensie, [Defensienota 2022](#), 2022.

³³ Defensie, [Defensienota 2024](#), 2024.

³⁴ BZ, [Kabinetsreactie ‘Europese veiligheid’](#), KST 21501-28-211, 2020, p. 4; Kabinet, [Coalitieakkoord 2021-2025](#), 2021, p. 40; JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023, p22.

³⁵ Defensie, [Defensienota 2024](#), 2024, p. 15.

³⁶ Daarbij vermeldt artikel 42.7 overigens wel nadrukkelijke dat voor de EU-lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO artikel 5 van het NAVO-verdrag de basis blijft voor de collectieve defensie.

De Europese veiligheidsstrategie van 2016 richtte zich voor het eerst op de verdediging tegen dreigingen van buiten de EU. In deze strategie werd ook de noodzaak benadrukt van een versterkt veiligheidsinstrumentarium in de vorm van onder meer civiele en militaire missies, maatregelen tegen cyberaanvallen en beleid voor het opleggen van sancties tegen actoren buiten de EU die zich schuldig maken aan bijvoorbeeld cyberaanvallen en voor de ontwikkeling van EU-wetgeving en -beleid op het gebied van veiligheid en defensie.³⁷

Hoewel de rol van de EU op het gebied van feitelijke militaire defensie sindsdien beperkt is gebleven, is de EU zich wel steeds meer gaan profileren als internationale veiligheidsactor. Bovendien speelt de EU tegenwoordig een grote rol op beleidsterreinen die ondersteunend zijn aan militaire verdediging of raken aan veiligheid in de bredere zin,³⁸ zoals de defensie-industrie, de weerbaarheid van kritieke infrastructuur en het tegengaan van hybride dreigingen.

Tegelijk met de groeiende invloed van de EU binnen het veiligheids- en defensiedomein is ook de Nederlandse beleidsinzet op veiligheids- en defensie thema's in EU-verband toegenomen. Het overkoepelende doel voor Nederland is daarbij om het Europese gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid (en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid dat daar onderdeel van is), te versterken. In dat kader nam Nederland al vroegtijdig deel aan verschillende initiatieven ter versteviging van de Europese samenwerking op defensiegebied (zie § 5.2), draagt ons land al jaren bij aan het Europees Defensiefonds (bedoeld om de defensie-industrie te stimuleren) en neemt Nederland regelmatig deel aan verschillende EU-missies (zie § 5.3).³⁹ Daarnaast zet Nederland zich in EU-verband in voor de totstandkoming van sancties tegen landen buiten de EU die zich schuldig maken aan bijvoorbeeld terrorisme, mensenrechtenschendingen of cyberaanvallen en voor de ontwikkeling van EU-wetgeving en -beleid op het gebied van veiligheid en defensie.

18 | 2.4 Ontwikkeling naar een en-en-benadering

De NAVO was decennialang de organisatie waarop het Nederlandse veiligheidsbeleid hoofdzakelijk was gebaseerd. Zoals gezegd is de EU echter de afgelopen twintig jaar geleidelijk een steeds grotere rol gaan spelen.

Externe factoren en geopolitieke veranderingen droegen bij aan de verschuiving naar een en-en-benadering. Zo waren de VS zich onder het presidentschap van Obama meer gaan richten op Azië, wat in de jaren daarna had geleid tot een toenemende druk op Europese NAVO-landen om meer bij te dragen. Deze veranderingen brachten in de EU-lidstaten een discussie op gang over de mate waarin de EU moest streven naar meer strategische autonomie.⁴⁰ Ook de COVID-pandemie, de val van Kabul in 2021 door het plotselinge vertrek van de Amerikanen en de inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 gaven een impuls aan deze discussie. Na het aantreden van Trump in januari 2025 worden Europese landen gedwongen om steeds sneller in hun eigen veiligheid te investeren. Dit heeft ook in de EU een nieuwe impuls gegeven om werk te maken van meer gezamenlijk beleid op defensie.

Ook interne factoren droegen in deze jaren bij aan de verschuiving van het Nederlandse beleidsaccent. Zo ontstond er tijdens de regeerperiode van het vierde kabinet-Rutte politieke steun voor een sterkere rol van de EU op het gebied van veiligheid en defensie. In de voorgaande kabinetsperiode hadden de defensie-ministers Bijleveld (CDA) en Kamp (VVD)⁴¹ zich hier al voor ingezet. In 2020 bracht de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken het advies *Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen* uit.⁴² Op basis van dit advies en de in datzelfde jaar verschenen IOB-evaluatie van de Nederlandse inzet voor

³⁷ S. Mengelberg & P. Pijpers, 'Introductie', in S. Mengelberg & P. Pijpers (red.), ['EU defensiebeleid. Sprookje of bittere noodzaak?'](#), *Nederlandse Defensie Academie*, 122 Research Paper, 2024.

³⁸ S. Niinistö, [Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness](#), European Commission, 2024.

³⁹ IOB, [De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitsontwikkeling](#), 2020.

⁴⁰ D. Zandee et al., [European strategic autonomy in security and defence](#); M. Damen, ['EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity'](#), *Think Tank European Parliament*, 8 juli 2022.

⁴¹ Defensie, [Defensievisie 2035](#), 2020.

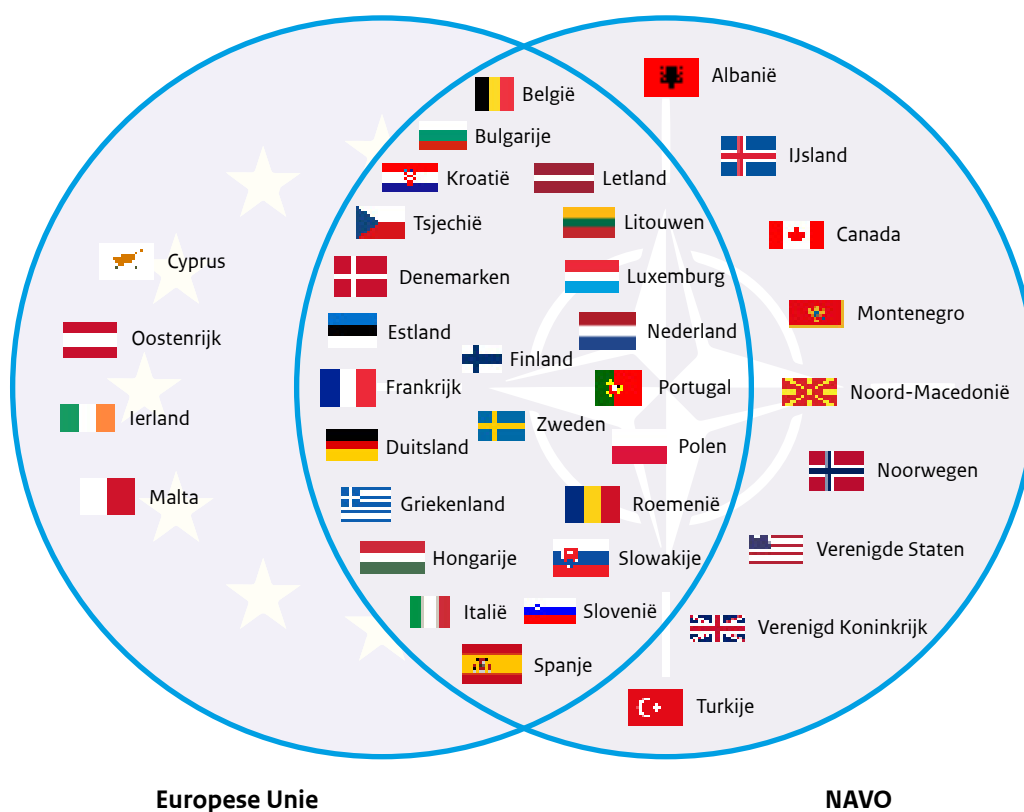
⁴² BZ, ['Kabinetsreactie Europese veiligheid'](#), KST 21501-28-211, 2020.

het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid⁴³ besloot de regering om voortaan een *en-en*-benadering te gaan hanteren. Dit hield in dat het Nederlandse veiligheidsbeleid zich expliciet ging richten op het versterken van zowel de NAVO als de EU,⁴⁴ vanuit de gedachte dat een “vergroot militair handelingsvermogen van de Europese landen [...] zowel de NAVO als de EU ten goede [komt]”.⁴⁵ In het coalitieakkoord van 2021 werd in dit verband opgemerkt dat Europese landen “vaker op eigen kracht conflicten [zullen] moeten oplossen.”⁴⁶ Vervolgens creëerde defensie-minister Ollongren (D66) draagvlak in de politiek en binnen het Ministerie van Defensie voor inzet op veiligheidsbeleid binnen de EU. Onder het Kabinet Schoof is het politiek mandaat voor de inzet in de EU en de NAVO minder duidelijk.

2.5 Samenwerking en complementariteit

De *en-en*-benadering binnen het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid betekende niet alleen dat de beleidsfocus kwam te liggen op het versterken van twee individuele organisaties, maar ook dat het bevorderen van de *onderlinge samenwerking en de complementariteit* van de NAVO en de EU onderdeel werd van het Nederlandse beleid.

Aangezien 23 landen lid zijn van zowel de EU als de NAVO, is er sprake van een aanzienlijke overlap tussen de aangesloten landen (zie figuur 1).



Figuur 1 Overzicht van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten en de overlap daartussen

⁴³ IOB, [Pragmatisme voorbij. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur](#), 2020; BZ, [‘Kabinetsreactie op IOB-evaluatie EU GVDB 2016-2019’](#), KST 21501-28-213, 1 november 2020.

⁴⁴ BZ, [‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’](#), KST 21501-28-211, 2020; Kabinet, [Coalitieakkoord 2021-2025](#), 2021.

⁴⁵ BZ, [‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’](#), KST 21501-28-211, 2020, p 4.

⁴⁶ Kabinet, [Coalitieakkoord 2021-2025](#), 2021, p 40.

Behalve overlap tussen de landen die zijn aangesloten bij de EU en de NAVO bestaat er tussen beide organisaties ook een overlap in doelstellingen. Om die reden werken de organisaties al langer met elkaar samen. Zo konden op basis van de afspraken uit het 'Berlijn plus'-akkoord van 2003 EU-geleide militaire operaties gebruikmaken van de capaciteiten van de NAVO. En in 2016 en 2017 stelden de EU en de NAVO een aantal terreinen vast waarop zou worden samengewerkt.⁴⁷

Er zijn echter ook obstakels die EU-NAVO-samenwerking bemoeilijken. Eén zo'n obstakel is de Cyprus-kwestie; een bevroren conflict tussen NAVO-bondgenoot Turkije en EU-lidstaat Cyprus.⁴⁸ Deze kwestie blokkeert de betrokkenheid van Turkije bij de EU en andersom de betrokkenheid van Cyprus bij de NAVO. De kwestie vormt daarmee ook een rem op de onderlinge samenwerking tussen EU en NAVO.⁴⁹ Toen Nederland bijvoorbeeld in de periode 2022-2024 bij herhaling op hoog politiek niveau pogingen deed om het Politiek en Veiligheidscomité van de EU structureel te laten overleggen met de Noord-Atlantische Raad van de NAVO, stuitte dit op tegenwerking van andere landen als gevolg van de Cypruskwestie.⁵⁰

2.5.1 Nederlandse inzet op samenwerking

Nadat was gebleken dat structureel overleg tussen de EU en de NAVO niet realiseerbaar was, heeft Nederland zich vooral gericht op het bevorderen van samenwerking op praktisch en operationeel niveau tussen de staven van de twee organisaties.⁵¹

Nederland en Duitsland hebben in 2021 in een informeel voorstel een aantal mogelijkheden voor dergelijke samenwerking op tafel gelegd. Daaropvolgend heeft Nederland zich ingespannen om de geformuleerde opties samen met gelijkgestemde landen nader te uit te werken.⁵² Voorbeelden van terreinen waarop kan worden samengewerkt, aldus het Nederlands-Duitse voorstel, zijn politieke consultaties, klimaat en defensie, disruptieve technologieën, militaire mobiliteit, interoperabiliteit en standaardisatie, weerbaarheid en hybride dreigingen. Het Nederlands-Duitse voorstel is verspreid onder lidstaten van de NAVO en EU, en veel lidstaten zagen het als goede suggesties voor dossiers waarop EU-NAVO samenwerking mogelijk is.⁵³ Nederland wil bijvoorbeeld binnen de EU en de NAVO de informatie-uitwisseling en samenwerking rond hybride dreigingen bevorderen, evenals de totstandkoming van beleid en responsies.⁵⁴ Eind 2024 heeft de regering aangegeven te willen "inzetten op de stroomlijning tussen EU- en NAVO-weerbaarheidsbeleid."⁵⁵

2.5.2 Complementariteit als het voorkomen van (onnodige) duplicatie

Zoals gezegd behelst de *en-en*-benadering van Nederland niet alleen een streven naar betere samenwerking tussen de NAVO en de EU, maar ook een streven naar meer *complementariteit* van beide organisaties. Zo schreef de regering in de beleidsbrief Buitenlandse Zaken van 2022: "Complementaire samenwerking tussen de NAVO en de EU, waarbij de twee organisaties elkaar optimaal versterken, is een speerpunt van het

⁴⁷ NATO, 'Relations with the European Union', 2024.

⁴⁸ De Cyprus-kwestie refereert aan het langlopende conflict tussen de Grieks- en Turks-Cyprioten bevolking, waardoor het eiland sinds 1974 bestuurlijk is opgesplitst in twee delen. Het noordelijke deel wordt alleen door Turkije erkend als onafhankelijk. Sinds 2004 is Cyprus lid van de EU.

⁴⁹ S. Mengelberg, 'EU en NAVO: Concurrerend of Complementair? Europese Strategische Autonomie en de EU-NAVO relatie', p. 30, in S. Mengelberg & P. Pijpers (red.), *EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak*, Faculteit Militaire Wetenschappen, 2024.

⁵⁰ Interviews met vertegenwoordigers van BZ, van de PV bij de EU, van EU-instellingen en van EU-lidstaten.

⁵¹ BZ & Defensie, 'Geannoteerde agenda bijeenkomst NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 1 juni 2021', KST 28676-368, 20 mei 2021.

⁵² Defensie, 'Agenda informele RBZ Defensie d.d. 1 en 2 september 2021', KST 21501-28-223, 20 augustus 2021; BZ & Defensie, 'Bijeenkomst NAVO-ministers van BZ en Defensie 1 juni 2021', KST 28676-368, 2021; Defensie, 'Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 15 en 16 november 2021', KST 21501-28-226, 2 november 2021.

⁵³ Interviews met vertegenwoordigers EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

⁵⁴ JenV, 'Tegengaan statelijke dreigingen', KST 30821-72, 18 april 2019; Defensie, 'Geannoteerde agenda VTC Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 16 juni 2020', KST 21501-28-205, 5 juni 2020; Defensie, 'Agenda informele RBZ Defensie d.d. 1 en 2 september 2021', KST 21501-28-223, 2021; Defensie, 'Defensienota 2022, 2022'; Defensie, 'Verslag Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 14 november 2023', KST 21501-28-261, 21 november 2023; JenV, 'Veiligheidsstrategie', 2023; JenV & Defensie, 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', KST 30821-249, 6 december 2024; Defensie & BZ, 'Kabinetsreactie AIV-advies Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid', KST 30821-250, 6 december 2024; JenV & BZ, 'Voortgang Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden', KST 30821-251, 6 december 2024; interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie en de internationale staf van de NAVO.

⁵⁵ JenV & BZ, 'Voortgang Veiligheidsstrategie', KST 30821-251, 2024, p. 3.

Nederlandse veiligheidsbeleid.”⁵⁶ De aandacht richt zich daarbij blijkens beleidsstukken vooral op manieren waarop de EU de NAVO kan versterken, omdat de EU beschikt over een breder, aan de NAVO complementair instrumentarium, zoals sancties, financiële middelen en wetgevende capaciteit.⁵⁷ Een krachtige rol van de EU op het gebied van veiligheid en defensie zou moeten bijdragen aan de toekomstbestendigheid van het trans-Atlantische partnerschap en aan een NAVO die relevant blijft voor alle bondgenoten.⁵⁸ Daarbij is er door beleidsmedewerkers nagedacht over scenario’s waarin de VS een kleinere bijdrage zou gaan leveren aan Europese veiligheid, en is de inzet van het beleid geweest om de VS zoveel mogelijk betrokken te houden.

Een belangrijk dossier waarop de EU en de NAVO volgens de Nederlandse regering complementair kunnen zijn aan elkaar, is de defensie-industrie.⁵⁹ De Europese defensie-industrie is namelijk erg versnipperd, waardoor (a) de productie minder efficiënt verloopt dan gewenst en (b) de interoperabiliteit (i.e. de mate waarin militair materieel gecombineerd kan worden ingezet) niet optimaal is. Een sterkere Europese defensie-industrie kan daarmee bijdragen aan de zelfredzaamheid van Europa, wat tegelijkertijd inhoudt dat EU-lidstaten in de NAVO een sterkere bijdrage aan de militaire capaciteit van de NAVO kunnen leveren.⁶⁰

Echter, op veel andere terreinen is er nog geen concrete uitwerking van hoe de NAVO en de EU precies complementair aan elkaar zouden kunnen zijn. Er wordt in beleidsstukken over dit onderwerp veelal in algemene zin gesproken over unieke competenties en instrumenten waarover de organisaties beschikken en waarmee ze elkaar zouden kunnen aanvullen. Een voorbeeld is een Kamerbrief van de minister van Defensie uit 2022, waarin staat: “De huidige aanpak, waarbij de NAVO zorgt voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging, en de EU voor een stevig sanctiepakket, toont hierbij het belang aan van verdere bevordering van complementariteit en afstemming tussen beide organisaties.”⁶¹

Een positieve uitzondering vormt de concrete invulling die de regering heeft gegeven aan het bevorderen van complementariteit op het gebied van militaire mobiliteit. Zo heeft Nederland zich hard gemaakt voor de deelname van NAVO-bondgenoten VS, Canada en Noorwegen aan een EU-project gericht op het vergemakkelijken van grensoverschrijdend militair transport binnen Europa.⁶² Binnen dit project wordt gewerkt aan het verstevigen van bruggen, het verbreden van tunnels en het verbeteren van wetgeving rond het vervoer van militair materieel. Het project faciliteert op die manier de NAVO bij de verdediging van het grondgebied.

In de meeste andere gevallen heeft de regering het begrip complementariteit echter slechts ingevuld als het voorkomen van duplicatie.⁶³ Een belangrijk uitgangspunt in dit verband is dat de NAVO de primaire organisatie moet blijven voor de collectieve verdediging.⁶⁴ Volgens de Nederlandse regering is de EU namelijk “...realistisch gezien niet uitgerust en toegerust om een dergelijke taak in de nabije toekomst te vervullen.”⁶⁵ Nederland is daarom ook geen voorstander van een rol voor de EU op het gebied van nucleaire afschrikking.⁶⁶ Vanuit diezelfde overtuiging heeft Nederland lange tijd geprobeerd de omvang en het mandaat van het MPCC, een Europees militair hoofdkwartier voor het aansturen van missies en operaties, te beperken.⁶⁷ Dit hoofdkwartier zou te veel dupliceren met de militaire hoofdkwartieren

⁵⁶ BZ, ‘Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2022’, 35925V-84, 8 maart 2022, p 8.

⁵⁷ BZ, ‘Internationale Veiligheidsstrategie’, KST 33694-1, 2013; BZ, ‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’, KST 21501-28-211, 2020; Defensie, ‘Nationale veiligheid’, KST 501-28-237, 11 maart 2022.

⁵⁸ Defensie, ‘Defensievisie 2035’, 2020; BZ, ‘Vaststelling begrotingsstaat 2022’, 35925V-84, 2022; BZ & Defensie, ‘Geannoteerde Agenda NAVO-Top 11 en 12 juli 2023’, KST 28676-439, 30 juni 2023.

⁵⁹ JenV & BZ, ‘Voortgang Veiligheidsstrategie’, KST 30821-251, 2024.

⁶⁰ Defensie, ‘Defensievisie 2022’, 2022; Defensie, ‘Defensienota 2024’, 2024; Defensie, ‘Initiatiefnota van het lid Stoffer over Europese en internationale defensiesamenwerking’, 36310-3, 20 april 2023; Defensie, ‘Defensienota 2024’, 2024.

⁶¹ Defensie, ‘Verslag van de bijeenkomst van NAVO ministers van Defensie op 16 en 17 februari’, KST 28676-388, 26 februari 2022, p 4.

⁶² Het betreft hier een project onder de vlag van ‘Permanent Structured Cooperation’ (PESCO), een van de pijlers van het EU-defensiebeleid. Zie IOB, ‘Pragmatisme voorbij’, 2020.

⁶³ BZ, ‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’, KST 21501-28-211, 2020; BZ & Defensie, ‘Geannoteerde agenda NAVO Top van 14 juni 2021’, KST 28676-369, 1 juni 2021.

⁶⁴ Defensie, ‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 6 mei 2021’, KST 21501-28-217, 15 april 2021.

⁶⁵ BZ, ‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’, KST 21501-28-211, 2020, p4.

⁶⁶ BZ, ‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’, KST 21501-28-211, 2020.

⁶⁷ MPCC staat voor: Military Planning and Conduct Capability.

van de NAVO.⁶⁸ Nederland volgde deze beleidslijn ondanks aanhoudende signalen, die het duidelijkst waren tijdens de eerste regeerperiode van Trump, dat de VS minder betrokken wilde zijn bij de veiligheid op het Europese continent. Na 2020 maakte Nederland echter een draai en is de regering het MPCC-hoofdkwartier gaan beschouwen als 'noodzakelijk'.⁶⁹ Sinds medio 2023 levert Nederland zelfs de directeur-generaal van het MPCC.⁷⁰

Uit gesprekken met BZ-beleidsmedewerkers blijkt dat het Nederlandse standpunt langzaam is verschoven naar het voorkomen van *onnodige* duplicatie.⁷¹ Wat 'onnodig' in dit verband precies inhoudt, is evenwel onduidelijk. Nederland steunt bijvoorbeeld zowel via de EU als via de NAVO fondsen voor het financieren van startups en het stimuleren van innovaties in de defensie-industrie. Ook draagt Nederland bij aan snelle reactiemachten van zowel de EU als de NAVO (zie hoofdstuk 5).

Het ontbreekt dus aan een richtinggevende strategie waarin de Nederlandse inzet op complementariteit tussen de NAVO en de EU zorgvuldig is uitgewerkt. De invulling die de regering in de onderzochte periode heeft gegeven aan het streven naar complementariteit, was vooral gebaseerd op wat dit begrip *niet* moest inhouden, zonder dat daarbij expliciet werd gemaakt wat het *wel* moest inhouden. Er is niet duidelijk uitgewerkt hoe de EU en de NAVO op deelonderwerpen exact complementair zouden kunnen zijn aan elkaar, om op basis daarvan te bepalen op welke prioriteiten Nederland zich in welke organisatie zou moeten richten.

⁶⁸ IOB, [Pragmatisme voorbij](#), 2020; BZ, ['Kabinetsreactie op IOB-evaluatie EU GVDB 2016-2019'](#), KST 21501-28-213, 2020.

⁶⁹ BZ, ['Kabinetsreactie Europese veiligheid'](#), KST 21501-28-211, 2020; Defensie, [Defensienota 2022](#), 2022.

⁷⁰ Het betreft een dubbelfunctie die wordt bezet door luitenant-generaal Michiel van der Laan; hij is tevens directeur-generaal van de militaire staf van de EU.

⁷¹ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en Defensie en met medewerkers van de PV's bij EU en de NAVO.



3

Theorie en aannames onder het beleid

In dit hoofdstuk:

- Op basis van onze analyse van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid uit hoofdstuk 2 reconstrueren we in dit hoofdstuk de onderliggende beleidstheorie (§ 3.1). Vervolgens toetsen we een zevental aannames die aan deze beleidstheorie ten grondslag liggen.
- We komen daarbij tot het oordeel dat het aannemelijk is dat de beleidsaannames kloppen. Dat betekent dat er een logisch verband bestaat tussen de doelen die Nederland zichzelf stelt, de manier waarop de gewenste doelen moeten worden bereikt en het overkoepelende doel van het waarborgen van de veiligheid van Nederland.
- De deelconclusie uit dit hoofdstuk is dat de Nederlandse inzet in de NAVO en de EU in de onderzochte periode bij heeft gedragen aan de veiligheid van Nederland. In een instabiele geopolitieke context vergt het wel voortdurende inspanning om de NAVO en EU overeenkomstig de Nederlandse belangen te versterken.

3.1 Gereconstrueerde beleidstheorie

In het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid zijn de NAVO en de EU de belangrijkste organisaties voor internationale veiligheidssamenwerking. Het *en-en*-beleid ten aanzien van deze twee organisaties behelst de ambitie om bij te dragen aan: (1) de versterking van de NAVO, (2) de versterking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU en (3) de samenwerking tussen de NAVO en de EU.

Door in NAVO- en EU-verband samen te werken op het gebied van veiligheid en door bij te dragen aan de versterking van zowel de NAVO als de EU, wil Nederland werken aan de volgende taken:⁷²

- het waarborgen van militaire capaciteit voor de verdediging van het grondgebied (hoofdtak 1 Nederlandse krijgsmacht);
- het waarborgen van militaire capaciteit voor het behartigen van veiligheidsbelangen in missies en operaties wereldwijd (hoofdtak 2 Nederlandse krijgsmacht);
- het versterken van de defensie-industrie (ontwikkeling van kennis en fabricage van materieel) ten behoeve van bovengenoemde militaire capaciteit;
- het weerbaar maken van samenleving en overheid tegen militaire en hybride dreigingen.

De middelen die Nederland inzet om bovengenoemde doelen te bereiken zijn: (a) beïnvloeden van het EU- en NAVO-veiligheidsbeleid ten gunste van de Nederlandse prioriteiten, (b) leveren van personeel voor de EU en de internationale NAVO-staf, (c) leveren van civiele en militaire bijdragen aan EU- en NAVO-missies c.q. -operaties en (d) leveren van overige concrete bijdragen aan het functioneren van de EU en de NAVO, zoals het delen van kennis en capaciteiten en het ondersteunen en huisvesten van uitvoerende organen.

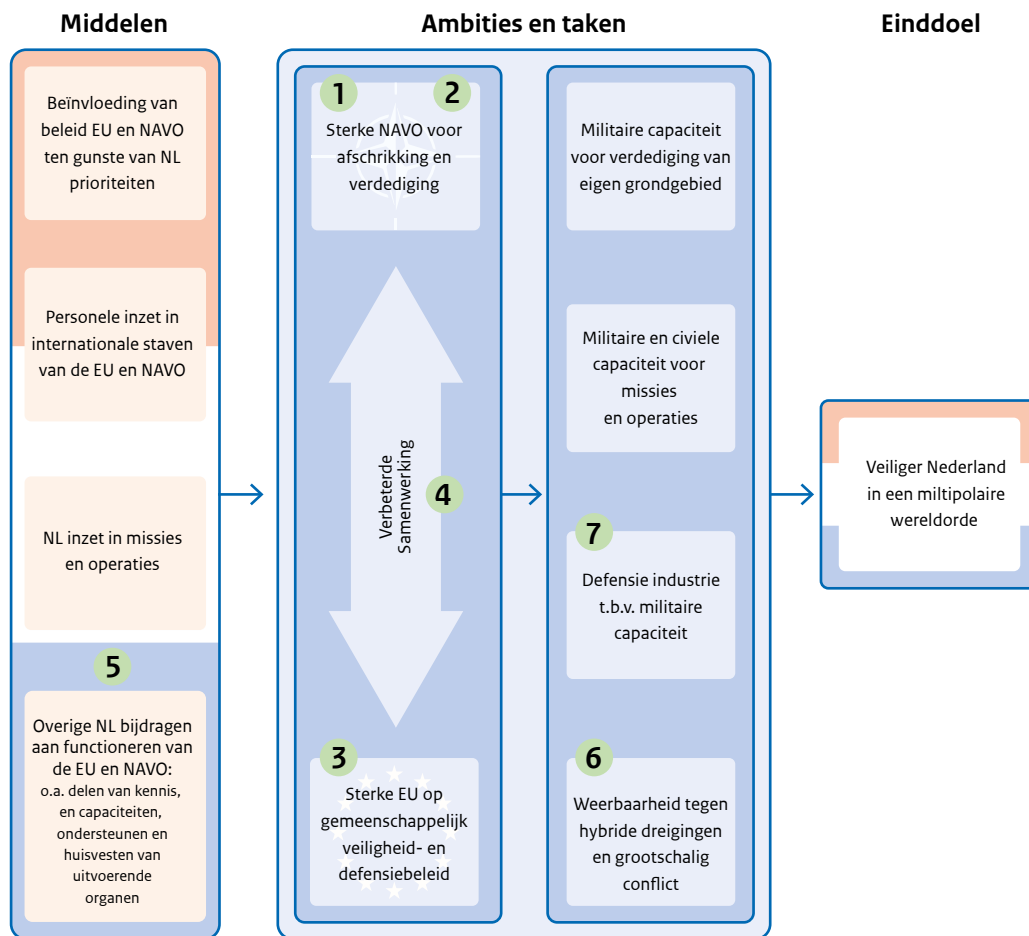
Het uiteindelijke doel van de inzet van al deze middelen is om de veiligheid van Nederland te bevorderen.

| 24 |

Deze gereconstrueerde beleidstheorie hebben we in figuur 2 gevisualiseerd. Daarbij hebben we zeven aannames geïdentificeerd die aan het beleid ten grondslag liggen. Op basis van beschikbaar bewijs en mogelijke alternatieve verklaringen geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de validiteit van deze aannames. Gezien de grote hoeveelheid factoren die een rol spelen in de aannames en het ontbreken van een *counterfactual*⁷³, is het onmogelijk om de validiteit met zekerheid vast te stellen, en daarmee te concluderen of de beleidstheorie en de aannames kloppen. Ons oordeel per aanname blijft daarom beperkt tot een uitspraak over de 'mate van aannemelijkheid'.

⁷² Deze lijst is afgebakend aan de hand van de voor deze evaluatie gekozen deelonderwerpen (zie § 1.2) en is dus niet volledig. De deelonderwerpen vertegenwoordigen zoals aangegeven echter wel een wezenlijk deel van het gevoerde beleid.

⁷³ Een *counterfactual* is een vergelijkbare casus zonder de interventie om het effect van de interventie vast te stellen.



Aannames:

1. Het Nederlands lidmaatschap van de NAVO draagt bij aan de veiligheid van Nederland.
2. Het NAVO-lidmaatschap van de VS en de solidariteit van de VS binnen de NAVO zijn van vitaal belang voor de kracht en het afschrikingsvermogen van de NAVO.
3. Het Nederlands lidmaatschap van de EU draagt bij aan de veiligheid van Nederland.
4. De NAVO en EU kunnen complementair zijn aan elkaar en een verbeterde onderlinge samenwerking kan bijdragen aan de versterking van elk van beide organisaties.
5. Een sterkere bijdrage in de EU en de NAVO (in financiële, materiële en personele zin) draagt bij aan de geloofwaardigheid en invloed van Nederland.
6. Het adresseren van hybride dreigingen vraagt zowel om een overheids- en maatschappijbrede aanpak als om internationale samenwerking.
7. Het versterken van de Europese defensie-industrie is noodzakelijk voor zowel een autonomere positie van Europa als een sterkere NAVO.

Figuur 2 Visualisatie gereconstrueerde beleidstheorie

3.2 Beoordeling van onderliggende beleidsaannames

Beleidsaanname 1: Het Nederlands lidmaatschap van de NAVO draagt bij aan de veiligheid van Nederland

Oordeel:

Dit is zeer aannemelijk.

Toelichting:

Nederland kan zijn veiligheidsbelangen het beste behartigen door middel van samenwerking in internationaal en multilateraal verband.⁷⁴ Aangezien Nederland in de geopolitieke context geen grootmacht vormt, is ons land daarom gebaat bij een internationaal systeem dat de omgang tussen staten reguleert.⁷⁵ De NAVO biedt zo'n systeem; het vormt een platform voor uitwisseling en afstemming tussen de bondgenoten én met landen buiten het bondgenootschap. Daarnaast biedt het bondgenootschap directe veiligheid. In de eerste plaats door artikel 5 van het NAVO-verdrag (de afspraak dat bij een aanval op één bondgenoot andere NAVO-landen te hulp schieten), in de tweede plaats door de militaire capaciteiten waarover alle aangesloten landen via het bondgenootschap beschikken en die kunnen dienen ter afschrikking en verdediging. Dit is zeker het geval geweest voor de onderzochte periode. Wel staat dit met een veranderende trans-Atlantische relatie onder druk (zie ook beleidsaanname 2).

Er zijn ook aspecten aan het Nederlandse NAVO-lidmaatschap die mogelijk *niet* bijdragen aan de nationale veiligheid. Om te beginnen is Nederland door zijn ligging een belangrijke doorvoerhaven voor materieel en troepen richting het oosten. Daardoor kan volgens sommige experts ten tijde van een militair conflict de Nederlandse militaire en kritieke infrastructuur een strategische doelwit vormen voor vijanden van de NAVO.⁷⁶

Daarnaast zijn er experts die stellen dat de bijdrage van het Nederlandse NAVO-lidmaatschap aan onze nationale veiligheid sinds het einde van de Koude Oorlog is afgenomen, als gevolg van de uitbreiding van de NAVO met voormalige Warschaupactlanden die toen plaatsvond. De uitbreiding zou een destabiliserende werking hebben gehad op Europa, doordat Rusland deze 'zet van de NAVO' als een provocatie beschouwde.⁷⁷ Dit is overigens een zienswijze waar anderen tegen in hebben gebracht dat de relatie tussen de NAVO en Rusland in de periode na de Koude Oorlog tot medio jaren 2000 juist verbeterde, in weerwil van de aansluiting die voormalige Warschaupactlanden zochten tot de NAVO.⁷⁸

Een derde aspect van het Nederlandse NAVO-lidmaatschap dat mogelijk niet bijdraagt aan onze nationale veiligheid is dat Nederland betrokken kan raken in conflicten van andere NAVO-bondgenoten, terwijl dit zonder NAVO-lidmaatschap niet noodzakelijk het geval zou zijn. Zo is Nederland via NAVO betrokken geraakt in de 'Global War on Terror' die door de VS werd geïnitieerd na de aanslagen van 11 september 2001.⁷⁹

Door het ontbreken van een *counterfactual* valt niet exact vast te stellen in welke mate de vermelde factoren van invloed zijn op de bijdrage van de NAVO aan de Nederlandse veiligheid. Binnen het huidige dreigingsbeeld, met Rusland als de grootste statelijke dreiging voor Europa, heeft Nederland een relatief veilige ligging ten opzichte van andere Europese landen voor wat betreft conventionele dreigingen. Daarnaast is Nederland buiten de NAVO ook lid van andere organisaties die bijdragen aan de internationale orde en daarmee aan de Nederlandse veiligheid: de EU, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Verenigde Naties (VN). Bovendien zou Nederland, ook als het geen lid van de NAVO zou zijn, nog steeds omringd zijn door

⁷⁴ D. Hellema, *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland*, Spectrum, 2014; S. Mengelberg & J. Noll, 'Dutch Security and Defence Policy. From Faithful Ally to Pragmatic European', in G. Česnakas en J. Juozaitis (red.), *European Strategic Autonomy and Small States' Security: In the Shadow of Power*, Taylor & Francis, 2023; K. Abbott & D. Snidal, 'Why states act through formal international organizations', *Journal of conflict resolution*, vol. 42, nr. 1, 1998.

⁷⁵ S. Princen, *De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie*, WRR Working paper nr. 66, 2024, p. 32.

⁷⁶ F. Osinga, 'The Netherlands should also consider the possibility of direct confrontation with Russia', *Leiden University*, 2024.

⁷⁷ J. Mearsheimer, 'Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin', *Foreign Affairs*, vol. 93, nr. 5, 2014, p. 77; J. Milano, 'NATO Enlargement From the Russian Perspective', *U.S. Army War College*, 1998; M. Sarotte, *Not one inch: America, Russia, and the making of post-Cold War stalemate*, Yale University Press, 2021.

⁷⁸ R. Person & M. McFaul, 'What Putin Fears Most', *Journal of Democracy*, vol. 33 nr. 2, 2022.

⁷⁹ S. Sloan, 'The War on Terror and transatlantic relations: Reflections and projections', *Atlantisch Perspectief*, vol. 35, nr. 6, 2011; M. van Leeuwen, 'NATO and the War on Terror', *Atlantisch Perspectief*, vol. 41, nr. 3, 2017.

democratische partnerlanden op het Europees continent, wat de conventionele militaire dreiging sterk beperkt. Een inval op het Nederlands grondgebied zou daarom ook zonder NAVO-lidmaatschap niet aannemelijk zijn. Echter, is de bredere Nederlandse veiligheid en welvaart direct verbonden aan de veiligheid en stabiliteit van haar partnerlanden en van het Europees continent als geheel.⁸⁰ Geen van de zojuist genoemde organisaties is in staat tot de militaire verdediging van het grondgebied zoals de NAVO dat is. Door een belangrijke rol te spelen in de veiligheidsarchitectuur en het bijeenhouden van Europa draagt de NAVO daarmee ook bij aan de veiligheid en welvaart van Nederland.⁸¹

Alles overwegende beoordelen wij het als zeer aannemelijk dat het Nederlands lidmaatschap van de NAVO bijdraagt aan de veiligheid van Nederland.

Beleidsaanname 2: Het NAVO-lidmaatschap van de VS en de solidariteit van de VS binnen de NAVO zijn van vitaal belang voor de kracht en het afschrikingsvermogen van de NAVO

Oordeel:

Dit is zeer aannemelijk.

Toelichting:

Van oudsher leunt de NAVO zeer sterk op de VS. De VS hebben de grootste en sterkste krijgsmacht binnen het bondgenootschap en leveren het leeuwendeel van de *strategic enablers* zoals luchtbrugcapaciteit, inlichtingen, permanente strategische verkenning en satellietcommunicatie. Bovendien leunt de NAVO voor haar nucleaire afschrikking primair op het wapenarsenaal van de VS.⁸²

Het is echter de vraag of de VS ook in de toekomst deze rol van steunpilaar zullen blijven vervullen. Sinds de tweede termijn van de Amerikaanse president Trump is ingegaan, wordt binnen het bondgenootschap rekening gehouden met de mogelijkheid dat de VS zich binnen afzienbare termijn geheel of gedeeltelijk terugtrekken uit de NAVO. De gevolgen die dit zal hebben voor het bondgenootschap worden openlijk besproken.⁸³ Niet alle geschetste scenario's voorspellen het einde van de NAVO. Maar ook de scenario's die uitgaan van voortzetting van de NAVO maken duidelijk dat een gehele of gedeeltelijke terugtrekking van de VS drastische stappen zullen vragen van de andere bondgenoten.

Op het moment van schrijven van deze evaluatie staat de trans-Atlantische relatie onder forse druk, maar kunnen er nog geen definitieve conclusies worden getrokken over een veranderde aard van deze relatie.

De afhankelijkheidsrelatie tussen van de VS en de overige NAVO-bondgenoten is overigens niet per definitie een vaststaand gegeven. Deze disbalans is ontstaan doordat de VS lange tijd kritisch zijn geweest op het ontwikkelen van een Europese capaciteit, en wat ook wel een 'Europese pijler binnen de NAVO' wordt genoemd. Ook hebben Europese landen, inclusief Nederland, hier geen prioriteit aan gegeven en de bespaarde uitgaven als vredesdividend kunnen gebruiken voor onder meer sociale voorzieningen. Hoewel de VS het leeuwendeel van de militaire capaciteiten leveren in de NAVO, is sinds 2019 formeel de ambitie vastgelegd dat geen enkele NAVO-lidstaat meer dan de helft van de totale vereiste militaire capaciteiten levert.⁸⁴ In lijn met deze ambitie dringen de VS er al enkele decennia op aan dat Europese landen meer gaan uitgeven aan

⁸⁰ WRR, [Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid](#), WRR-rapport nr. 98, 2017; WRR, [Attached to the world: On the anchoring and strategy of Dutch foreign policy](#), WRR report nr. 85, 2010, p. 28-31; D. Hellema, *Nederland in de wereld*, 2014.

⁸¹ R. Art, 'Why western Europe needs the United States and NATO', *Political science quarterly*, vol. 111, nr. 1, 1996; J. Mearsheimer, 'Why is Europe peaceful today?', *European Political Science*, vol. 9, 2010.

⁸² P. van Hooft, 'A United States that is either Unwilling or Unable. The future of European security beyond the 2024 U.S. Elections', *Atlantische Commissie*, 2024; C. Grand, 'Defending Europe with less America', *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, 2024.

⁸³ P. O'Brien & S. Stringer, 'Planning for a Post-American NATO: Europe Must Prepare for a Second Trump Term', *Foreign Affairs*, 2024; J. Puglierin, 'For NATO to Thrive, Europe Needs to Wake Up', *Internationale Politik Quarterly*, 2024; D. Zandee & R. de Baedts, 'The US elections and the future of NATO: A scenario analysis', *Clingendael*, 2024; P. van Hooft, 'Deter, Compete, and Engage: Europe's Responsibility within the Arms Control Regime after Ukraine, with or without the United States', in N. Arbatova, G. Perkovich & P. van Hooft, [The Future of Nuclear Arms Control](#), American academy of arts & sciences, 2024, p. 75.

⁸⁴ Dit is opgenomen in de zogenoemde *Political Guidance*, waarin de strategische NAVO-doelstellingen zijn vertaald naar militaire ambities op uitvoeringsniveau. Zie ook D. Zandee et al., [European strategic autonomy](#), p. 27.

hun eigen defensie. Inmiddels is het aandeel van de VS op de totale defensie-uitgaven van landen in de NAVO gezakt van 71% in 2019 naar 66% in 2024.⁸⁵ Het verbeteren van de balans en een sterkere rol voor Europa met een Europese pijler binnen de NAVO kan voordelen brengen voor zowel de VS als Europa.⁸⁶

Alles overwegende beoordelen wij het als zeer aannemelijk dat het NAVO-lidmaatschap van de VS en de solidariteit van de VS binnen de NAVO van vitaal belang zijn voor de kracht en het afschrikingsvermogen van de NAVO.

Beleidsaanname 3: Het Nederlands lidmaatschap van de EU draagt bij aan de veiligheid van Nederland

Oordeel:

Dit is zeer aannemelijk.

Toelichting:

Zoals we hebben aangegeven in onze toelichting bij beleidsaanname 1 kunnen de Nederlandse doelen op het gebied van veiligheid het beste worden bereikt door middel van samenwerking in internationaal en multilateraal verband.⁸⁷ Net als de NAVO vormt de EU in dit verband een platform waar Nederland baat bij heeft. De EU reguleert de omgang tussen staten en vergroot daarmee de inbreng van Nederland op het wereldtoneel.⁸⁸

We kunnen vaststellen dat de EU succesvol is geweest in haar streven om door middel van economische samenwerking te voorkomen dat West-Europese landen na de Tweede Wereldoorlog opnieuw met elkaar in conflict zouden raken.⁸⁹ Niet voor niets ontving de EU in 2012 de Nobelprijs voor de Vrede.⁹⁰

De EU is van oudsher niet gericht op (externe) machtsuitoefening, maar op (interne) – met name economische – ontwikkeling.⁹¹ De bijdrage van de EU aan de veiligheid van Nederland bestaat daarom in eerste instantie uit het voorkomen van conflicten binnen de EU en het vergroten van de economische welvaart in de EU-lidstaten. Toch is de EU met haar grote interne markt steeds meer een geopolitieke actor geworden. Dit komt door de invloed die de wetgevende instrumenten van de EU hebben op internationale bedrijven die toegang willen verkrijgen tot de Europese markt. Denk bijvoorbeeld aan de forse boetes die de EU de afgelopen jaren geeft opgelegd aan grote Amerikaanse techbedrijven zoals Apple, Google en Meta die niet voldeden aan bepaalde EU-regels. Met de uitbreiding van haar veiligheids- en defensiebeleid (onder meer in de vorm van het in 2022 uitgebrachte Strategisch Kompas en de onderliggende beleidsinstrumenten) heeft de EU tevens haar positie als internationale veiligheidsactor versterkt.⁹² Daarbij zij wel opgemerkt dat de strategische impact van EU-missies en operaties vooralsnog beperkt is, doordat ze veelal bescheiden van opzet zijn.⁹³ Ook op het gebied van militaire defensie is de rol van de EU op dit moment nog beperkt.

⁸⁵ NATO, 'Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)', 2024.

⁸⁶ R. Menon & W. Ruger, 'NATO enlargement and US grand strategy: a net assessment', *International Politics*, vol. 57, nr. 11 2020.

⁸⁷ D. Hellema, *Nederland in de wereld*, 2014; S. Mengelberg & J. Noll, 'Dutch Security and Defence Policy', 2022; K. Abbott & D. Snidal, 'Why states act through formal international organizations', 1998.

⁸⁸ S. Princen, *Herontdekking van geopolitiek*, 2024, p. 32; A. Wivel, 'The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor', *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nr. 2, 2005.

⁸⁹ T. Palm, 'Regionale veiligheidssamenwerking: Europese Unie', in S. Mengelberg, G. Frerks & M. Rothman, *Internationale Veiligheidsstudies: Het vak, de theorie en de praktijk*, Leiden University Press, 2024.

⁹⁰ The Nobel Prize, 'The Nobel Peace Prize 2012', n.d.

⁹¹ S. Princen, *Herontdekking van geopolitiek*, 2024, p. 11.

⁹² S. Biscop, *European strategy in the 21st century: new future for old power*, Routledge, 2018; I. Bond & L. Scazzieri, 'The EU, NATO and European security in a time of war', *Centre for European Reform*, 2022; M. Drent, L. Landman & D. Zandee, *The EU as a security provider*, Clingendael Institute, 2014.

⁹³ J. van der Lijn et al., *Assessing the Effectiveness of European Union Civilian CSDP Missions Involved in Security Sector Reform: The Cases of Afghanistan, Mali and Niger*, SIPRI, 2024; H. Larsen & B. Lindbo, 'CSDP Missions: Addressing their Limited Reform Impact', *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 279, 2021.

Op thema's die ondersteunend zijn aan militaire verdediging of die raken aan veiligheid in bredere zin speelt de EU wél een grote rol. Het belang van de rol die de EU hier vervult neemt bovendien steeds meer toe.⁹⁴ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het versterken van de defensie-industrie, het vergroten van de weerbaarheid van kritieke infrastructuur en het tegengaan van hybride dreigingen.

Door het ontbreken van een *counterfactual* kunnen wij niet exact bepalen in welke mate de EU bijdraagt aan de Nederlandse veiligheid en in welke mate andere factoren hierbij verder nog van invloed zijn. Zo is Nederland ook lid van andere organisaties die bijdragen aan internationale orde en heeft de aanwezigheid van NAVO eraan bijgedragen dat de EU zich kon richten op interne veiligheid en economische samenwerking.⁹⁵ Een en ander doet echter geen afbreuk aan het feit dat de EU bijdraagt aan de Nederlandse veiligheid.

Alles overwegende beoordelen wij het als zeer aannemelijk dat het Nederlands lidmaatschap van de EU bijdraagt aan de veiligheid van Nederland.

Beleidsaanneme 4: De NAVO en EU kunnen complementair zijn aan elkaar en een verbeterde onderlinge samenwerking kan bijdragen aan de versterking van elk van beide organisaties

Oordeel:

Dit is aannemelijk.

Toelichting:

De mate waarin organisaties complementair zijn aan elkaar, hangt af van de wijze waarop ze met elkaar samenwerken. Samenwerking kan beperkt blijven tot elkaar informeren en voorkomen dat men elkaar in de weg zit en elkaars werk overdoet (duplicatie). Samenwerking kan ook gericht zijn op wederzijdse versterking door gebruik te maken van ieders unieke competenties. In het laatste geval is er sprake van een rol- en taakverdeling, hetgeen leidt tot complementariteit. Samenwerking kán dus resulteren in complementariteit, maar doet dat niet per definitie. Dat is onder meer afhankelijk van (1) de mate waarin de eigenschappen van de organisaties elkaar aan kunnen vullen, en (2) de mate waarin de organisaties in staat zijn daar invulling aan te geven.

Voor de EU en de NAVO geldt dat zij op papier de eigenschappen hebben om complementair te zijn aan elkaar.⁹⁶ Immers, ze delen veel lidstaten en hebben van oudsher dezelfde waarden en belangen, maar ze beschikken tegelijkertijd ieder afzonderlijk over unieke capaciteiten en bevoegdheden die de ander niet heeft. De samenwerking tussen de EU en de NAVO is echter voornamelijk grotendeels gericht op het voorkomen van duplicatie.⁹⁷ Een voorbeeld daarvan is het principe dat de landen met een dubbel lidmaatschap beschikken over 'a single set of forces' en dat militaire capaciteiten van een land inzetbaar zijn in beide organisaties.⁹⁸

In de praktijk lukt het de beide organisaties dus maar gedeeltelijk om echt complementair te opereren. Remmende factoren zijn onder meer: uiteenlopende prioriteiten onder de leden, politieke obstakels en institutionele spanningen.⁹⁹ Op bepaalde terreinen (denk bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van militair personeel) bestaat zelfs de mogelijkheid dat beide organisaties met elkaar moeten concurreren.¹⁰⁰

⁹⁴ S. Niinistö, [Safer Together](#), 2024.

⁹⁵ C. Grand, ['Defending Europe with less America'](#), 2024; J. Bugajski, ['Only NATO can defend Europe'](#), *European view*, vol. 15, nr. 1, 2016.

⁹⁶ T. Tardy & G. Lindstrom, ['The Scope of EU-NATO cooperation'](#), in Lindstrom & Gustav (red.), *The EU and NATO: The Essential Partners*, EU Institute for Security Studies, 2019; T. Iso-Markku, [EU-NATO relations in a new threat environment: significant complementarity but a lack of strategic cooperation](#), Finnish Institute of International Affairs, 2024; S. Mengelberg, ['EU en NAVO: concurrerend of complementair? Europese strategische autonomie en de EU-NAVO-relatie'](#), *Militaire Spectator*, 2022.

⁹⁷ De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeline Albright waarschuwde in 1998 voor 'duplication, decoupling and discrimination', een zorg die sindsdien regelmatig is herhaald. Zie: M. Albright, ['The Right Balance Will Secure NATO's Future'](#), *Financial Times*, 1998.

⁹⁸ G. De Maio, [Opportunities to deepen NATO-EU cooperation](#), The Brookings Institution, 2021.

⁹⁹ T. Aghniashvili, ['Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation'](#), *Connections*, vol. 15, nr. 4, 2016; M. Drion, ['NATO and the European Union: The Burden of Sharing'](#), *Centre for Strategic and International Studies*, 2023; S. Smith, ['NATO and the EU, a short history of an uneasy relationship'](#), *The Conversation*, 2019.

¹⁰⁰ S. Mengelberg, ['EU en NAVO: concurrerend of complementair?'](#), 2022.

Alles overwegende beoordelen wij het als aannemelijk dat de NAVO en de EU complementair aan elkaar kunnen zijn en dat een verbeterde samenwerking zou kunnen bijdragen aan de versterking van beide organisaties.

Beleidsaanneme 5: Een sterkere bijdrage in de EU en de NAVO (in financiële, materiële en personele zin) draagt bij aan de geloofwaardigheid en invloed van Nederland.

Oordeel:

Dit is aannemelijk.

Toelichting:

Als middelgrote staat heeft Nederland minder invloed dan de grotere leden van de NAVO en de EU. De grotere landen bepalen vaak in grote lijnen de agenda van de organisatie. Hun keuzes vormen zodoende de kaders van de Nederlandse beweeg- en beïnvloedingsruimte. Onderzoek laat echter zien dat kleine en middelgrote staten hun invloed in een internationale organisatie kunnen vergroten door actief bij te dragen aan de ontwikkeling van het beleid van die organisatie.¹⁰¹ Zoals we in hoofdstuk 4 zullen bespreken, versterkt Nederland in de praktijk geregeld zijn beïnvloedingspositie door (a) zich in een vroeg stadium en actief betrokken te tonen, (b) te zorgen dat het beschikt over veel kennis over zowel de inhoud als het proces van de onderhandelingen die gaande zijn en (c) goede netwerkcontacten te onderhouden met andere landen.

NAVO en EU-lidstaten worden geacht ook andersoortige bijdragen te leveren aan de organisatie. Er wordt bijvoorbeeld van de lidstaten verwacht dat ze militaire bijdragen leveren aan operationele doelstellingen en militaire missies (*military burden sharing*).¹⁰² Wanneer een lidstaat troepen levert voor de uitvoering van missies van de EU of de NAVO, kan deze lidstaat zowel zijn invloed binnen die missie vergroten als zijn invloed binnen de internationale organisatie zelf.¹⁰³

30 | Wat de financiële bijdrage aan de defensie van het NAVO-grondgebied betreft voldeed Nederland pas in 2024 aan de norm die hiervoor in 2014 werd afgesproken: een minimale jaarlijkse investering in defensie ter grootte van 2% van het bruto binnenlands product. De afgelopen jaren had Nederland ook de militaire capaciteiten die binnen de NAVO zijn afgesproken niet in huis.¹⁰⁴ Desondanks bleef Nederland relatief invloedrijk, al stond die invloed volgens interne stukken en betrokkenen zo nu en dan wel onder druk (zie hoofdstuk 4).¹⁰⁵ Dat Nederland inmiddels de 2%-norm haalt en gaat investeren in door de NAVO geïdentificeerde *capability gaps*, heeft volgens betrokkenen een positief effect op de invloed die Nederland binnen de NAVO heeft. Ook de voortrekkersrol van Nederland bij de steun voor Oekraïne heeft hierbij een rol gespeeld.¹⁰⁶

Duidelijk is dat naarmate Nederland een grotere bijdrage levert aan de NAVO-organisatie, dit onze geloofwaardigheid en invloed als NAVO-lidstaat ten goede kan komen. Daarmee is niet gezegd dat een grote bijdrage zichzelf automatisch 'uitbetaalt' in de vorm van meer feitelijke geloofwaardigheid en invloed. Daarbij moet worden bedacht dat de bijdragen die Nederland levert aan de NAVO uitsluitend groot dan wel minder groot zijn in verhouding tot de bijdragen van andere lidstaten.

Alles overwegende beoordelen wij het als aannemelijk dat een grotere bijdrage van Nederland aan de NAVO en de EU (in financiële, materiële en personele zin) kan bijdragen aan de geloofwaardigheid en invloed van Nederland als bondgenoot.

¹⁰¹ K. Honkanen, 'The Influence of Small States on NATO Decision-Making: The Membership Experiences of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic', *Swedish Defence Research Agency*, 2002; V. Urbelis, 'The relevance and influence of small states in NATO and the EU common foreign and security policy,' Lithuanian annual strategic review, vol. 13, 2015, pp. 61-78; A. Wivel, 'Security challenge of small EU states', 2005; S. Nasra, 'Governance in EU foreign policy: exploring small state influence', *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr. 2, 2011.

¹⁰² NAVO, 'Troop contributions', 2024.

¹⁰³ N. Græger, 'From 'forces for good' to 'forces for status'? Small state military status-seeking', in B. de Carvalho & I. Neumann (red.) *Small State Status Seeking. Norway's Quest for International Standing*, Routledge, 2015; J. Massie & B. Zyla, 'Alliance Value and Status Enhancement: Canada's Disproportionate Military Burden Sharing in Afghanistan', *Politics & Policy*, vol. 46, nr. 2, 2018.

¹⁰⁴ Defensie, 'NAVO-rapport Defence Planning Capability Review over 2023 en 2024', KST 28676-464, 5 augustus 2024.

¹⁰⁵ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO.

¹⁰⁶ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten; Defensie & BZ, 'Voortgangsrapportage Nederlandse inzet oostflank NAVO', KST 28676-433, 17 mei 2023.

Beleidsaanname 6: Het adresseren van hybride dreigingen vraagt zowel om een overheids- en maatschappijbrede aanpak als om internationale samenwerking.**Oordeel:**

Dit is zeer aannemelijk.

Toelichting:

Het brede spectrum van hybride dreigingen in Nederland zorgt ervoor dat verscheidene ministeries, instanties en actoren zich ermee bezighouden. Een aanpak-per-ministerie is echter niet wenselijk, want veel hybride dreigingen zijn onderling verbonden. Agressors zetten doorgaans uiteenlopende middelen in om een samenleving als geheel te destabiliseren (zie hoofdstuk 5).¹⁰⁷ Om hybride dreigingen goed te kunnen adresseren is het dus nodig om verbanden te leggen tussen afzonderlijke incidenten en dreigingen op verschillende beleidsterreinen (*connecting the dots*). De aanpak van hybride dreigingen vergt zodoende een geïntegreerde, overheidsbrede aanpak.¹⁰⁸ Hierin is ook de participatie van relevante private sectoren en burgers belangrijk om domeinen met elkaar te verbinden en de nationale weerbaarheid te vergroten.¹⁰⁹

Een en ander resulteert echter wel in een beleidsmatig dilemma: sterke horizontale coördinatie tussen ministeries en instanties maakt effectieve uitvoering van beleid vaak moeilijker.¹¹⁰ Er ontstaat in de praktijk nogal eens een 'territoriumstrijd' tussen departementen. Het vereist veel expertise en capaciteit onder beleidsambtenaren om onder zulke omstandigheden tot effectief beleid te komen.¹¹¹ Onderzoek toont ook aan dat hoe breder en complexer de doelen van beleid zijn, hoe geringer de effectiviteit ervan is.¹¹²

Door samenwerking in EU- en NAVO-verband heeft Nederland toegang tot kennis en mogelijkheden om op dreigingen te reageren die het zelfstandig niet heeft. Het Nederlandse streven om zowel in EU- als in NAVO-verband samen te werken rond hybride dreigingen, met als doel de gezamenlijke weerbaarheid te vergroten, is logisch.¹¹³ Maar ook hier geldt dat samenwerking en coördinatie bij hybride dreigingen in de praktijk complex is. Dit komt doordat de scheidslijnen tussen verantwoordelijkheden vaak onduidelijk zijn.

In de praktijk blijkt bovendien dat landen vaak terughoudend zijn met het delen van informatie over hybride incidenten, omdat de informatie gevoelig en vertrouwelijk van aard is.¹¹⁴ Ook het *niet* delen van informatie is evenwel risicovol, want de destabiliserende gevolgen van hybride aanvallen op een land kunnen net zo schadelijk zijn voor omliggende landen.

¹⁰⁷ D. Lovelace (red.), *Hybrid warfare and the gray zone threat*. Vol. 141, Oxford University Press, 2016; F. Hoffman, [Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars](#), Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

¹⁰⁸ G. Treverton et al., [Addressing hybrid threats](#), Swedish Defence Institute, Centre for Asymmetric Threat Studies & HCOE, 2018; R. de Wijk, F. Bekkers & T. Sweijts, [Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog: Consequenties voor de Koninklijke Landmacht](#), The Hague Centre for Strategic Studies, 2020; I. Khmyrov et al., ['International experience of advanced countries in state management of countering hybrid threats'](#), *Revista Jurídica Portuguesa*, vol. 36, 2024; A. Vaseashta, ['Applying Resilience to Hybrid Threats in Infrastructure, Digital, and Social Domains Using Multisectoral, Multidisciplinary, and Whole-of-Government Approach'](#), *Building Cyber Resilience against Hybrid Threats*, vol. 61, 2022.

¹⁰⁹ AIV, [Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid](#), AIV-adviesrapport nr. 126, 2024; A. Aho et al., [Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem](#), HCOE Report, 2023; O. Borch, Odd Jarl & T. Heier, [Preparing for hybrid threats to security: Collaborative preparedness and response](#), Taylor & Francis, 2025, p. 269-283; Khmyrov et al., ['Advanced countries countering hybrid threats'](#), 2024.

¹¹⁰ R. van der Veer & B. Verbeek, [Europese autonomie in een multipolaire wereld. Dilemma's voor \(Nederland in\) de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde](#), WRR working paper nr. 67, 2024.

¹¹¹ R. Senninger, D. Finke & J. Blom-Hansen, ['Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission'](#), *Governance*, vol. 34, nr. 3, 2020; Princen, [Herontdekking van geopolitiek](#), 2024.

¹¹² K. Browne et al., ['How does policy coherence shape effectiveness and inequality? Implications for sustainable development and the 2030 Agenda'](#), *Sustainable Development*, vol. 31, nr. 5, 2023.

¹¹³ E. Bajarūnas, ['Addressing hybrid threats: Priorities for the EU in 2020 and beyond'](#), *European View*, vol. 19, nr. 1, 2020; D. Zandee, S. van der Meer & A. Stoetman, [Countering hybrid threats: Steps for improving EU-NATO cooperation](#), Clingendael Institute, 2021; M. Bertolini, R. Minicozzi & T. Sweijts, [Ten Guidelines for Dealing with Hybrid Threats: A Policy Response Framework](#), Hague Centre for Strategic Studies, 2023, p. 30; R. Thiele, ['Building resilience readiness against hybrid threats—A cooperative European Union/NATO perspective'](#), *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, vol. 449, nr. 2, 2016.

¹¹⁴ H. Smith, ['Countering hybrid threats'](#), *Democracy*, vol. 95, nr. 2, 2019; M. Wigell, H. Mikkola en T. Juntunen, ['Best practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats'](#), *European Parliament Coordinator: Policy Department for External Relations*, 2021, p. 9-10; P. Szymański, ['Towards greater resilience: NATO and the EU on hybrid threats'](#), *OSW Commentary*, 2020.

Alles overwegende beoordelen wij het als zeer aannemelijk dat adresseren van hybride dreigingen vraagt om een overheids- en maatschappijbrede aanpak en tegelijkertijd om internationale samenwerking. Een kanttekening die we daarbij maken is dat hoe complexer en geïntegreerder de aanpak van hybride dreigingen is, des te moeilijker het is om er effectief uitvoering aan te geven.

Beleidsaanneme 7: Het versterken van de Europese defensie-industrie is noodzakelijk voor zowel een autonome positie van Europa als voor een sterkere NAVO.

Oordeel:

Dit is zeer aannemelijk.

Toelichting:

Doordat de defensie-industrie in de EU van oudsher sterk is gefragmenteerd, maken de 27 EU-lidstaten gebruik van uiteenlopende defensieproducten en wapensystemen. Het versterken van de Europese defensie-industrie kan bijdragen aan het vergroten van de interoperabiliteit, de operationele efficiëntie en de slagkracht – hetgeen noodzakelijk is als Europa zichzelf wil kunnen verdedigen en zelfstandig wil kunnen opereren.¹¹⁵ De verbeterde slagkracht van EU-lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO vergroot tegelijkertijd de capaciteit van deze landen om bij te dragen aan de verdediging van de NAVO. Een versterkte defensie-industrie zal daarmee ook leiden tot een versterking van het bondgenootschap als geheel.¹¹⁶ Voorwaarde hiervoor is wel dat de Europese defensie-industrie gebruik maakt van NAVO standaarden voor militaire materieel.

De roep om versterking van de Europese defensie-industrie is de afgelopen jaren echter ook op kritiek gestuit. Lange tijd is vanuit de VS en andere niet-EU-bondgenoten de vrees uitgesproken dat versterking van de EU op defensiegebied zou kunnen leiden tot duplicatie met (en vervolgens tot ontkoppeling van) de NAVO.¹¹⁷ Ook zou het versterken van de Europese defensie-industrie op gespannen voet staan met de economische en politieke belangen van de VS (zie ook § 5.2.2).¹¹⁸ De balans is hier echter precair. Want tegelijkertijd wil de VS juist dat Europese landen meer voor hun eigen veiligheid te zorgen.¹¹⁹ Bovendien heeft de defensie-industrie in de VS op dit moment niet de capaciteit om volledig te voorzien in de vraag naar militair materieel vanuit Europa.¹²⁰ En ook voor een Europese pijler in de NAVO is een sterkere Europese defensie-industrie noodzakelijk.

Een ander punt van kritiek dat soms naar voren wordt gebracht is dat het versterken van de Europese defensie-industrie kan bijdragen aan een mondiale wapenwedloop.¹²¹ Behalve op het ontwikkelen van militaire kracht (*hard power*) zou de EU zich nadrukkelijker moeten richten op de economische en normatieve kracht die ze al heeft (*soft power*).¹²² Het is echter de vraag in hoeverre dit geluid in de actuele geopolitieke context hout snijdt, gegeven de snel verslechterende veiligheidssituatie rond Europa, die om een verhoogde weerbaarheid en afschrikking vraagt.¹²³

Alles overwegende beoordelen wij het als zeer aannemelijk dat het versterken van de Europese defensie-industrie noodzakelijk is voor zowel een autonome positie van Europa als een sterkere NAVO.

¹¹⁵ M. Draghi, [The Future of European Competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe](#), European Commission, 2024; S. Monaghan, [‘Solving Europe’s Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation’](#), *Centre for Strategic & International Studies*, 2023; E. Letta, [Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens](#), Consilium Europa, 2024.

¹¹⁶ M. Bergmann et al., [‘Transforming European Defense’](#), *Centre for Strategic & International Studies*, 2022; P. Alvarez-Couceiro Fernandez, [‘Europe at a Strategic Disadvantage: A Fragmented Defense Industry’](#), *war on the rocks*, 2023.

¹¹⁷ M. Albright, [‘The Right Balance Will Secure NATO’s Future’](#), 1998.

¹¹⁸ M. Bergmann et al., [‘Transforming European Defense’](#), 2022; L. Retter et al., [European Strategic Autonomy in Defence: Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations](#), RAND Europe, 2021.

¹¹⁹ R. Menon & W. Ruger, [‘NATO enlargement and US grand strategy’](#), 2020.

¹²⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV van de NAVO, EU-instellingen, de internationale staf van de NAVO en denktanks.

¹²¹ M. Akkerman et al., [Fanning the Flames: How the European Union is fuelling a new arms race](#), Transnational Institute, 2022; L. Sédou, M. Akkerman & B. Vranken, [‘Militarisation of the European Union: Fresh money for the military industry’](#), in J. Calvo Rufanges (red.), [Military Spending and Global Security: Humanitarian and Environmental Perspectives](#), Routledge, 2020.

¹²² N. Ni Bhriain [‘The EU is wrong to arm Ukraine. Here’s why’](#), *Open Democracy*, 3 maart 2022; I. Manners, [‘European Union ‘normative power’ and the security challenge’](#), *European security* vol. 15, nr. 4, 2006; T. Palm, [‘Normative power and EU strategic autonomy’](#), *Hague Centre for Strategic Studies*, 2021.

¹²³ S. Niinistö, [Safer Together](#), 2024.



4 Nederlandse invloed op EU- en NAVO-beleid

In dit hoofdstuk:

- In dit hoofdstuk analyseren we in welke mate Nederland de afgelopen jaren effectief is geweest in het beïnvloeden van het veiligheidsbeleid binnen de NAVO en de EU. Over het geheel genomen beschikt Nederland in hoge mate over de ‘voorwaardelijke’ capaciteiten voor effectieve beïnvloeding (§ 4.1):
 - Nederland is effectief in het onderhouden van netwerken en relaties, en positioneert zich vaak oplossingsgericht in het midden.
 - Nederland heeft veel kennis in huis, maar er is een hoge werkdruk en het verdelen van capaciteit over de vele prioriteiten blijft een uitdaging.
 - Nederland is duidelijk en betrouwbaar doordat dezelfde lijn wordt aangehouden in de NAVO en de EU.
 - Nederland is veelvuldig proactief en vroegtijdig betrokken op relevante en geprioriteerde dossiers die onderzocht zijn. Wel kunnen de soms gedetailleerde instructies die de PV EU ontvangt de flexibiliteit in de weg zitten.

- Aansluitend beoordelen we in hoeverre Nederland strategisch voordeel weet te halen uit de plaatsing van ‘eigen’ personeel bij de EU en de NAVO. Wij stellen vast dat Nederland er maar ten dele in slaagt de kennispositie van bij de EU of de NAVO gestationeerde Nederlanders te benutten (§ 4.2).
- Tot slot bespreken we in hoeverre Nederland invloed heeft kunnen uitoefenen op de inhoud van de in 2022 vernieuwde NAVO-langetermijnstrategie (§ 4.3) en het in datzelfde jaar vastgestelde Strategisch Kompas van de EU (§ 4.4). Uit ons onderzoek komt naar voren dat Nederland op de NAVO-strategie weliswaar een redelijke mate van invloed heeft uitgeoefend, maar niet al zijn wensen heeft weten te realiseren. Aanzienlijk meer impact had Nederland bij de totstandkoming van het Strategisch Kompas van de EU. Hierop heeft Nederland een stevige stempel kunnen drukken.
- De deelconclusie uit dit hoofdstuk is dat de Nederlandse diplomatieke inzet in NAVO- en EU-verband overwegend effectief is, maar er zijn mogelijkheden om meer invloed uit te oefenen.

4.1 Nederlandse capaciteit voor effectieve beïnvloeding

Hoewel de NAVO en de EU verschillende organisaties zijn met eigen besluitvormingsprocessen, hebben de leden van beide organisaties dezelfde vaardigheden en kwaliteiten nodig om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. In hoeverre is Nederland hier succesvol in? Dit hebben we onderzocht aan de hand van een analytisch kader, dat de capaciteit die nodig is voor effectieve beïnvloeding opsplijt in vijf kernkwaliteiten: (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak en (5) flexibiliteit.¹²⁴

4.1.1 Netwerken en relaties: Nederland constructief vanuit middenpositie

‘Netwerken en relaties’ gaat over de mate waarin Nederland contacten opbouwt, onderhoudt en coalities vormt. Dat betreft zowel internationale als nationale netwerken.

Internationale netwerken

Nederland onderhoudt goede banden met andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten. Ons land wordt gezien als een betrouwbare en constructieve partner. Zowel binnen de EU als de NAVO neemt Nederland doorgaans geen sterk afwijkende standpunten in. Ook werpt Nederland vrijwel nooit blokkades op.¹²⁵ Volgens diplomaten met wie wij hebben gesproken hanteert Nederland als uitgangspunt dat het altijd deel wil uitmaken van de oplossing.¹²⁶ In de praktijk kiest Nederland daardoor in veel gevallen een middenpositie.¹²⁷ Vanuit die middenpositie zet Nederland zich vervolgens vaak actief in om een verbindende rol te spelen tussen verschillende kampen.¹²⁸ Onderzoek wijst uit dat dit een effectieve strategie is: coalitievorming en verbindend opereren levert voor kleine en middelgrote landen het meeste resultaat op bij het behartigen van de eigen belangen.¹²⁹

De Nederlandse positionering in de discussie over versterking van de defensie-industrie van de EU is in dit verband illustratief. Het krachtenveld op dit dossier valt grofweg uiteen in landen die een autonome EU voorstaan juist de trans-Atlantische relatie van belang achten. Daarnaast zijn er landen met of zonder een grote eigen defensie-industrie, wat hun belangen op dit dossier beïnvloedt. Nederland is in de periode 2016-2023 een relatief invloedrijke EU-lidstaat gebleken¹³⁰ die zich richt op een goede trans-Atlantische band maar tegelijkertijd pleit voor het versterken van de Europese defensie-industrie. Doordat ons land beschikt over een betrekkelijk kleine defensie-industrie in vergelijking met landen

¹²⁴ Zie voor een verdere toelichting op de manier waarop we deze kernkwaliteiten hebben onderzocht de methodologische verantwoording in bijlage 1.

¹²⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO, vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten en externe experts.

¹²⁶ Interviews met EU-instellingen en met vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹²⁷ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en vertegenwoordigers EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹²⁸ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO en de PV bij de EU, EU-instellingen en vertegenwoordigers EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹²⁹ K. Honkanen, ‘The Influence of Small States on NATO Decision-Making’, 2002; S. Nasra, ‘Governance in EU foreign policy’, 2011; A. Wivel, ‘The security challenge of small EU member states’, 2005.

¹³⁰ IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 5 en p. 30-33.

als Frankrijk en Duitsland, wordt Nederland gezien als een land dat op dit punt niet alleen handelt uit economisch eigenbelang.¹³¹ Zo probeert Nederland vanuit een middenpositie de verbinding te zoeken tussen de uitersten in het krachtenveld.¹³² Nederland wordt door andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten dan ook gezien als pragmatisch en oplossingsgericht.¹³³

Nederland zet zich zowel binnen de EU als binnen de NAVO in om beleid verder te brengen.¹³⁴ In samenwerking met andere landen organiseert Nederland geregeld informele bijeenkomsten om kennisdeling te faciliteren en samenwerking te stimuleren.¹³⁵ Dit draagt bij aan de mate waarin Nederland wordt betrokken in coalities. En dus aan de capaciteit van Nederland om invloed uit te oefenen op EU- en NAVO-beleid.¹³⁶

Nationale netwerken

Intern wordt aan de Nederlandse inbreng in het veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO vooral gewerkt door medewerkers van de Ministeries van BZ en Defensie. De betrokken beleidsdirecties vormen ‘natuurlijke partners’ op veiligheidsdossiers en weten elkaar doorgaans goed te vinden. De lijnen zijn kort als het gaat om het schrijven van beleidsvoorstellen en het coördineren van instructies voor de Permanente Vertegenwoordigingen (PV’s). De PV bij de NAVO bestaat uit een geïntegreerde vertegenwoordiging van zowel BZ als Defensie, wat het onderlinge contact tussen deze ministeries op NAVO-dossiers verder ondersteunt. Zowel de PV bij de EU als de PV bij de NAVO maken bovendien gebruik van *double-hatted* medewerkers die voor beide PV’s werkzaam zijn op specifieke dossiers, zoals (weerbaarheid tegen) hybride dreigingen en cyberaanvallen. Verder delen beide PV’s de permanente militaire vertegenwoordiger. Ook dit draagt bij aan het contact tussen de twee PV’s. In vergelijking met andere landen is Nederland uniek in het werken met *double-hatted* personeel. De meerwaarde hiervan wordt door andere landen herkend.¹³⁷

De kwaliteit van de interdepartementale netwerken voor het afstemmen van de Nederlandse inbreng in EU- en NAVO-beleid wisselt overigens wel per dossier. Rond het thema ‘versterking Europese defensie-industrie’, waarbij zowel BZ, Defensie als EZ betrokken zijn, is er goede samenwerking. Dit komt mede door interdepartementale overlegorganen zoals de Interne Coördinatiegroep Europese Defensiesamenwerking en de Taskforce Productie- en leveringszekerheid.¹³⁸ De goede interdepartementale samenwerking heeft bijgedragen aan een snelle en heldere formulering van uitgangspunten en prioriteiten voor de onderhandelingen over versterking van de Europese defensie-industrie.¹³⁹

Op het terrein van hybride dreigingen en cyberaanvallen is de interdepartementale beleidsafstemming complexer. Deze problematiek is veelomvattend en raakt aan portefeuilles van diverse ministeries. Dat maakt interdepartementale coördinatie ingewikkeld. Bijgevolg zijn niet altijd de juiste beleidsafdelingen van alle ministeries op het juiste moment betrokken.¹⁴⁰ Ook ontbreekt het aan voldoende structureel contact tussen medewerkers van de twee PV’s en van de betrokken ministeries die zich bezighouden met dezelfde of aan elkaar verbonden dossiers. Evenmin zijn er voldoende structurele contacten met Nederlanders die werkzaam zijn bij EU-instellingen en/of bij de internationale staf van de NAVO.

¹³¹ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de internationale staf van de NAVO en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹³² Interviews met medewerkers van de PV bij de EU, de PV bij de NAVO, de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹³³ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹³⁴ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU, EU-instellingen, de internationale staf van de NAVO en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹³⁵ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹³⁶ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹³⁷ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹³⁸ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie en EU-instellingen.

¹³⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van EZ, de PV bij de NAVO en EU-instellingen; BZ, ‘[Fiche: Mededeling Europese Defensie-Industrie Strategie en Verordening Europees Defensie-Industrie Programma](#)’, KST 22112-3919, 28 maart 2024.

¹⁴⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en EU-instellingen.

Omdat het Nederlandse personeels- en detacheringsbeleid een belangrijke component vormt van beleidsbeïnvloeding, waar nog veel ruimte voor verbetering ligt, bespreken we dit onderwerp afzonderlijk in § 4.2.

4.1.2 Kennis, menskracht en mandaat: veel deskundigheid, maar hoge werkdruk

‘Kennis, menskracht en mandaat’ gaat over het politieke mandaat voor beleid, de kwaliteiten van individuele medewerkers en de beschikbare capaciteit. De Nederlandse regering beschikte in de onderzochte periode over een ruim politiek mandaat voor het *en-en*-beleid op grond waarvan ons land zich richt op het versterken van de veiligheidsinspanningen van zowel de EU als de NAVO. De toegenomen aandacht voor de NAVO en voor het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU is terug te zien in verschillende beleidsdocumenten, inclusief de regeerakkoorden van 2017, 2021 en 2024.¹⁴¹ Ook hebben verschillende bewindspersonen in het derde en vierde kabinet-Rutte zich nadrukkelijk hard gemaakt voor het *en-en*-beleid, inclusief een versterkte Europese inzet op veiligheid en defensie.

Het aantal departementale beleidsmedewerkers op veiligheidsthema’s is de afgelopen jaren gegroeid, zowel bij BZ als bij Defensie.¹⁴² Tegelijkertijd is ook het aantal werkgroepen en andere overlegorganen binnen de EU en de NAVO toegenomen. Hierdoor is de werkdruk ondanks de instroom van extra medewerkers hoog. Het blijft een opgave om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk te verdelen.¹⁴³

Beleidsmedewerkers op Nederlandse ministeries staan over het algemeen positief bekend om hun kennis en kunde. Beleidsmedewerkers uit andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten en medewerkers van de internationale staf van de NAVO en EU geven aan dat Nederlandse delegaties goed voorbereid, deskundig en overtuigend voor de dag komen.¹⁴⁴ Dat draagt eraan bij dat Nederland vaak vroegtijdig door andere landen bij discussies wordt betrokken of door de internationale staf van de NAVO c.q. de EU om advies wordt gevraagd. Deze positie vergroot de mogelijkheden van Nederland om invloed uit te oefenen op het veiligheids- en defensiebeleid van beide organisaties.¹⁴⁵

Interessant in dit verband is ook de effectiviteit van de al genoemde *double-hatted* medewerkers. Het idee voor deze gecombineerde inzet van personeel is aanvankelijk ontstaan uit kostenoverwegingen; het was goedkoper om twee PV’s één medewerker te laten delen. Inmiddels is het voornaamste motief voor de gecombineerde inzet de toegevoegde waarde die het oplevert als PV-medewerkers de processen op een specifiek onderwerp zowel bij de EU als bij de NAVO kunnen volgen.¹⁴⁶ Wel is de werkdruk voor *double-hatted* medewerkers relatief hoog. Dit komt doordat ze opdrachten krijgen vanuit twee teams en doordat ze op verschillende locaties moeten werken.¹⁴⁷ Andere factoren die soms afbreuk doen aan de toegevoegde waarde van *double-hatted* medewerkers is dat zij niet altijd op beide PV’s aan hetzelfde dossier werken. Ook bezetten de *double-hatted* medewerkers veelal juniorfuncties, waardoor de kruisbestuiving tussen NAVO- en EU-beleid in mindere mate plaatsvindt op seniorniveau.

4.1.3 Beleidsamenhang: goede afstemming, maar weinig aandacht voor complementariteit

‘Beleidsamenhang en strategie’ gaat om de eenstemmigheid van de inzet in EU- en NAVO-verband en interdepartementale afstemming. Daarnaast gaat het ook over de mate waarin Nederland duidelijk heeft wat het wil bereiken (prioriteitstelling) en hoe dat te doen (strategie). De regering heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het creëren van samenhang tussen de Nederlandse beleidsinbreng in de NAVO en de Nederlandse beleidsinbreng in de EU. Hiertoe is het beleid ten aanzien van de NAVO en EU in dezelfde beleidsdirecties ondergebracht, zowel bij het Ministerie van BZ als bij het Ministerie van Defensie. Ook is

¹⁴¹ BZ, [Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie](#), 2018; BZ, [‘Kabinetsreactie Europese veiligheid’](#), KST 21501-28-211, 2020; Defensie, [Defensievisie 2035](#), 2020; Kabinet, [Coalitieakkoord 2021-2025](#), 2021; JenV, [Veiligheidsstrategie](#), 2023.

¹⁴² Interviews met BZ en EU-instellingen.

¹⁴³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO; Ditzelfde wordt geconcludeerd in: IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 48-49.

¹⁴⁴ Interviews met medewerkers van EU-instellingen, de internationale staf van de NAVO en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹⁴⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU, de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen.

¹⁴⁶ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO en de PV bij de EU.

¹⁴⁷ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

er nauwe samenwerking tussen de betrokken ministeries en tussen de twee PV's.¹⁴⁸ Zo zorgt Nederland ervoor dat zijn vertegenwoordigers in beide organisaties dezelfde lijn aanhouden en elkaar niet tegenspreken – iets wat zeker niet alle landen met een dubbel lidmaatschap lukt.¹⁴⁹ De eerder besproken *double-hatted* medewerkers hebben hierbij grote toegevoegde waarde, dankzij hun informatiepositie en netwerken in zowel de EU als de NAVO.¹⁵⁰ De afstemming tussen EU- en NAVO-inzet resulteerde bijvoorbeeld in nauwe afstemming van de Nederlandse inzet op het Strategisch Concept van de NAVO en het Strategisch Kompas van de EU.¹⁵¹

De afstemming tussen de Nederlandse inzet in de NAVO en in de EU is dus goed. Dat maakt Nederland tot een duidelijke en betrouwbare partner voor andere landen. Wat echter nog ontbreekt is actieve sturing op het verbeteren van de complementariteit tussen beide organisaties op basis van een vooropgestelde strategie (zie hoofdstuk 2).

Een andere kanttekening die wij plaatsen bij de beleidssamenhang is dat de mate van interdepartementale afstemming verschilt per dossier. Een gevolg hiervan is dat de rijksbrede inzet op versterking van de defensie-industrie meer beleidssamenhang vertoont dan de rijksbrede inzet op weerbaarheid tegen cyberaanvallen en hybride dreigingen (zie § 4.1.1).

4.1.4 Sturing: vroegtijdige betrokkenheid en goede voorbereiding

'Sturing' gaat over de mate waarin er vanuit het ambtelijke apparaat effectief richting wordt gegeven aan beleidsbeïnvloeding in de EU en de NAVO. Nederland was veelvuldig proactief en vroegtijdig betrokken bij de dossiers die door IOB zijn onderzocht en die voor Nederland belangrijk waren, zoals de totstandkoming van het NAVO Strategisch Concept, de totstandkoming van het Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie van de EU en de ontwikkeling van het beleid ter versterking van de Europese defensie-industrie. Deze vroegtijdige betrokkenheid is van belang, omdat het uitoefenen van invloed op beleid het effectiefst is wanneer dit gebeurt in de fase van agendavorming of beleidsvorming, waarin een eerste voorstel voor beleid of wet- en regelgeving wordt geschreven.¹⁵²

| 37 |

Een goed voorbeeld van de invloed die Nederland weet uit te oefenen door middel van een proactieve werkwijze is het strategisch gebruik van zogenoemde non-papers. Dit zijn onofficiële stukken, bedoeld om beleidsvoorstellen in te brengen en coalities te vormen. Nederland heeft tal van non-papers (mede) geïnitieerd, onder andere over versterking van de Europese defensie-industrie, het tegengaan van hybride dreigingen en het verbeteren van de samenwerking tussen de EU en de NAVO.¹⁵³ Hiermee slaagt Nederland er regelmatig in om al vroeg in het onderhandelingsproces de eigen belangen en beleidsvoorkeuren op prioritaire dossiers te agenderen en andere landen hun steun te laten betuigen via medeondertekening. Vervolgens vormt zo'n non-paper vaak een belangrijke inbreng voor de eerste versies van documenten waarover wordt onderhandeld. Nederland wordt door anderen dan ook gezien als een van de landen die veelvuldig initiatief nemen en proactief zijn.¹⁵⁴

Effectieve strategische beïnvloeding op EU- en NAVO-beleid kan daarnaast worden bevorderd door goede ambtelijke sturing op prioriteiten en te behalen resultaten. Er is een duidelijk verschil in de departementale sturing van de PV bij de EU en de PV bij de NAVO. De instructies die de PV bij de EU ontvangt van de Haagse beleidsdirecties zijn vaak erg omvangrijk en gedetailleerd. Dit komt mede

¹⁴⁸ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en EU-instellingen.

¹⁴⁹ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹⁵⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹⁵¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, Defensie, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en de internationale staf van de NAVO.

¹⁵² IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 45.

¹⁵³ BZ, ['Geannoteerde agenda aan voor de Raad Buitenlandse Zaken van 12 juli 2021'](#), KST 21501-02-2378, 2 juli 2021; Defensie, ['Geannoteerde agenda van de informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 15 november 2022'](#), 21501-28-247, 1 november 2022.

¹⁵⁴ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten.

doordat EU-standpuntbepaling vaak een proces is van uitvoerige interdepartementale afstemming.¹⁵⁵ De PV bij de NAVO ontvangt minder gedetailleerde instructies vanuit Den Haag, al is de mate van detaillering de afgelopen jaren wel wat toegenomen.¹⁵⁶

Overigens hebben medewerkers van *beide* PV's aangegeven dat de instructies zij ontvangen niet altijd even duidelijk zijn, soms betrekkelijk laat binnenkomen en/of onvoldoende rekening houden met het krachtenveld in de EU c.q. de NAVO.¹⁵⁷ Niettemin wordt Nederland door andere landen gezien als een voorspelbare en constructieve lidstaat met goede inhoudelijke kennis, die doorgaans goed is voorbereid.¹⁵⁸

4.1.5 Flexibiliteit: verschil in speelruimte tussen de PV's

'Flexibiliteit' is de laatste kernkwaliteit die we vermelden als randvoorwaarde voor effectieve beïnvloeding van EU- en NAVO-beleid. Het gaat hierbij om de capaciteit om standpunten bij te stellen wanneer onderhandelingen daar om vragen.

Op de PV bij de NAVO is er veel ruimte om – binnen een heldere bandbreedte – flexibel om te gaan met veranderende omstandigheden.¹⁵⁹ Dat ligt anders voor de PV bij de EU. Zij hebben te maken met gedetailleerde en interdepartementaal afgestemde instructies, die ervoor zorgen dat eenmaal ingenomen standpunten niet meer gemakkelijk kunnen worden aangepast wanneer het verloop van onderhandelingen binnen de EU daar eigenlijk om vraagt.¹⁶⁰

Vertegenwoordigers van andere EU- en NAVO-lidstaten zien Nederland overigens niettemin als een land dat snel kan reageren. Dit komt mede doordat medewerkers op de PV's doorgaans weten welke ruimte ze hebben, doordat de lijnen kort zijn en doordat de PV's en de departementen doorgaans relatief snel in staat zijn om eventuele nieuwe keuzes af te stemmen.¹⁶¹ Over het algemeen signaleren wij dus een goede balans tussen sturing op de PV's enerzijds en flexibiliteit in het optreden van de PV's anderzijds.

4.2 Strategisch personeels- en detachingsbeleid bij EU en NAVO

Zowel bij de EU-instellingen als bij de internationale staf van de NAVO zijn Nederlanders werkzaam – deels in vaste dienst en deels tijdelijk gedetacheerd. Personeel dat voor de EU of de NAVO werkt heeft niet als taak om de belangen van Nederland te behartigen. Toch is het voor Nederland van belang om goede posities te bekleden bij deze organisaties, omdat het Nederland een informatiepositie oplevert.¹⁶² Immers, zonder afbreuk te doen aan hun onafhankelijke positie kunnen Nederlanders die in dienst zijn bij de EU of de NAVO Nederlandse diplomaten van informatie voorzien. Bijvoorbeeld informatie over de timing, status of richting van een wetgevings- of beleidsproces. Kennis over zulke zaken kan essentieel zijn voor de effectiviteit van de Nederlandse beleidsbeïnvloeding of belangenbehartiging.

4.2.1 Meer sturing nodig op verwerven Nederlandse posities bij EU en NAVO

Er is de afgelopen jaren weinig sturing geweest op het plaatsen van Nederlanders bij de NAVO en bij veiligheid- en defensiegerelateerde organisatieonderdelen van de EU. Toch heeft Nederland de afgelopen jaren zowel bij de NAVO als bij de EU enkele invloedrijke posities bekleed. Bij de NAVO betrof dit onder andere de functie van voorzitter van het Militair Comité (2021-2024), de functie van Assistent-Secretaris-Generaal (2020-2024) en sinds oktober 2024 de functie van Secretaris-Generaal (SG). Bij de EU ging het onder andere om de functie van voorzitter van het Politiek en Veiligheidscomité (sinds 2021), de functie van directeur Veiligheid en Defensie bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (2020-2024) en de functie van Directeur-Generaal van de EU militaire staf, die tevens directeur is van het MPCC-hoofdkwartier (sinds medio 2023).

¹⁵⁵ IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 64-65.

¹⁵⁶ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO.

¹⁵⁷ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO en de PV bij de EU. Zie ook IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 75.

¹⁵⁸ Interviews met vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

¹⁵⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en een extern expert.

¹⁶⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en een extern expert; IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 73-74.

¹⁶¹ Interviews met vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

¹⁶² IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 50-52.

Er zijn inmiddels echter enkele personele wisselingen geweest en het is onzeker of de goede Nederlandse vertegenwoordiging bij de EDEO gedurende de afgelopen jaren zal worden bestendigd. Als we kijken naar het personeel van de verschillende EU-instellingen en -agentschappen moeten we vaststellen dat Nederland hier de afgelopen jaren juist sterk *onder*vertegenwoordigd is geweest.¹⁶³ Ook bij de internationale staf van de NAVO is het aandeel Nederlanders over de gehele breedte van het personeelsbestand relatief laag.¹⁶⁴

Een aantal factoren speelt een rol bij het beperkte aantal Nederlanders dat bij de EU en de NAVO werkzaam is. Om te beginnen zijn de salarissen en de leefkwaliteit in Nederland verhoudingsgewijs goed, wat het verhuizen naar Brussel minder aantrekkelijk maakt. Daarnaast zijn sollicitatieprocedures die moeten worden doorlopen om in aanmerking te komen voor een functie bij de permanente staf van de EU tamelijk complex.¹⁶⁵ Daar komt nog bij dat het beleid voor detacheringen niet bij elk ministerie even gunstig is als het gaat om begeleiding en ondersteuning bij terugkeer. Zo biedt niet elk ministerie ondersteuning bij praktische zaken als huisvesting en schoolkeuze voor kinderen en is er evenmin altijd een garantie van baanbehoud bij terugkeer.¹⁶⁶ De toegevoegde waarde van de ervaring en het opgebouwde netwerk is bovendien bij terugkeer volgens direct betrokkenen gering. Sommigen hebben zelfs de indruk dat een tijdelijke plaatsing bij de EU of de NAVO slecht is voor je carrière.¹⁶⁷

Om de zojuist geschetste situatie te verbeteren is er een rijksbrede EU-personeelsstrategie opgesteld en is er een interdepartementale stuurgroep in het leven geroepen die hieraan invulling moet geven.¹⁶⁸ Ook heeft het Ministerie van BZ in 2023 in een detacheringsnotitie bepaald dat detacheringen bij internationale organisaties zoals de EU en de NAVO onderdeel zijn van de instrumenten die het ministerie inzet om zijn doelstellingen te behalen.¹⁶⁹ Niettemin is er op twee punten nog steeds ruimte voor verbetering. In de eerste plaats kan er binnen het departement nadrukkelijker worden gestuurd op het plaatsen van Nederlanders bij de EU of de NAVO op dossiers die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten.¹⁷⁰ In de tweede plaats kan er betere ondersteuning worden verleend bij de aanstelling en terugkeer van EU- en NAVO-personeel. Dit kan het aantrekkelijker maken voor Nederlanders om bij de EU of NAVO te solliciteren op een tijdelijke functie of een detacheringsplek.

4.2.2 Strategischer gebruik van Nederlandse posities mogelijk

Nederlanders die bij de EU of de NAVO werken oordelen niet eensluidend over de mate waarin ‘Den Haag’ gebruikmaakt van hun informatiepositie. Medewerkers die zich op dit punt positief toonden, benadrukten tegenover ons dat hun informatiepositie steeds beter wordt benut, omdat zij regelmatig contact hebben met bepaalde collega’s op de PV en in Den Haag.¹⁷¹ Zo vertelde een Nederlandse EU-medewerker wekelijks aan te sluiten bij een regulier video-overleg met de PV bij de EU, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van BZ. Andere gedetacheerde Nederlanders gaven aan dat ze jaarlijks worden uitgenodigd voor de heidag van de voor hen relevante beleidsdirectie bij het Ministerie van Defensie respectievelijk het Ministerie van BZ.

Wij hebben echter ook van uitgezonden medewerkers vernomen dat zij het idee hebben ‘buiten het zicht van Den Haag’ te zitten. Zij geven aan dat het initiatief voor contact altijd van hen moet komen en dat ze weinig worden bevraagd en geïnformeerd.¹⁷² Dit speelt bij de NAVO nog meer dan bij de EU.

¹⁶³ IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 50-51; Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 24/2024: Het ambtenarenapparaat van de EU – Een flexibel arbeidskader dat wordt onderbenut voor verbetering van personeelsbeheer](#), 7 november 2024.

¹⁶⁴ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO en de internationale staf van de NAVO.

¹⁶⁵ IOB, [‘Grip door begrip’](#), 2024, p. 50.

¹⁶⁶ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO; IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 50.

¹⁶⁷ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen; IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 51-52.

¹⁶⁸ IOB, [Grip door begrip](#), 2024, p. 50-51.

¹⁶⁹ BZ, ‘Detacheringsnotitie 2023’, 1 mei 2023.

¹⁷⁰ Uit interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ blijkt dat een initiatief om Nederlanders op posities te plaatsen die van strategisch belang zijn voor het beleid op hybride dreigingen en cyberaanvallen, recent is stilgelegd in verband met een bezuinigingstaakstelling.

¹⁷¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van EZ en EU-instellingen.

¹⁷² Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en een extern expert.

Eén van de redenen die genoemd wordt voor het ontbreken van regulier contact met uitgezonden EU- en NAVO-personeel is een gebrek aan tijd.¹⁷³ Daarnaast heeft Nederland een relatief strikte benadering ten aanzien van de neutraliteit van personeel van EU-instellingen en de NAVO. Zoals hierboven besproken worden deze medewerkers geacht onafhankelijk van hun thuisland en uitsluitend in het belang van de organisatie te opereren.¹⁷⁴ Voor gedetacheerden, die veelal op de loonlijst staan van een Nederlands ministerie en dus niet worden betaald door de EU of NAVO, is er soms meer bewegingsvrijheid. Maar over de hele linie geven veel van onze respondenten aan dat er veel beter gebruik zou kunnen worden gemaakt van hun kennispositie binnen de EU en de NAVO, zonder dat dit de neutraliteit van hun positie zou aantasten.¹⁷⁵ Nederland lijkt zich op dit punt soms veel strikter te gedragen dan andere landen; als ‘het braafste jongetje van de klas’ in een klas waar iedereen wel eens spiekt en iedereen er ook van uitgaat dat de hele klas dat doet. Een strategischer benutting van de kennispositie van Nederlanders die werkzaam zijn bij de EU en de NAVO, zowel in dienst als gedetacheerd, is mogelijk en wenselijk – ook om gericht te kunnen sturen op complementaire samenwerking tussen EU en NAVO.

4.3 Nederlandse invloed op het NAVO Strategisch Concept 2022

Het NAVO Strategisch Concept 2022 beschrijft de langetermijnstrategie van de NAVO. Het document bevat een dreigingsanalyse en een uiteenzetting over de politieke en militaire acties die nodig zijn om deze dreigingen te adresseren.¹⁷⁶ Het document wordt ongeveer om de tien jaar herzien aan de hand van ontwikkelingen in de wereld en veranderingen in het dreigingsbeeld. Op basis daarvan worden dan nieuwe handelingsrichtlijnen vastgesteld.¹⁷⁷

Het totstandkomingsproces van het Strategisch Concept 2022 begon in 2019, het jaar dat de Franse president Macron stelde dat de NAVO ‘hersendood’ was.¹⁷⁸ Hierop werd besloten tot een intern reflectieproces en het opstellen van de NAVO 2030-agenda, om het bondgenootschap weer toekomstbestendig te maken. Een van de actiepunten van deze agenda was het opstellen van een nieuw Strategisch Concept.¹⁷⁹ Wij zijn nagegaan in hoeverre Nederland invloed heeft kunnen uitoefenen tijdens de onderhandelingen over de nieuwe NAVO-langetermijnstrategie.

4.3.1 Nederlandse inzet

Uit interne documenten blijkt dat de Directie Veiligheidsbeleid van het Ministerie van BZ, met inbreng vanuit het Ministerie van Defensie en in nauwe afstemming met de PV bij de NAVO, de Nederlandse posities op de verschillende dossiers heeft vastgesteld en de instructies heeft verzorgd voor de onderhandelaars op de PV. Op alle dossiers die tijdens de onderhandelingen aan bod zouden komen (waaronder Rusland, China, EU-NAVO-samenwerking en het vasthouden aan de drie kerntaken van de NAVO) werd vooraf de Nederlandse positie bepaald.¹⁸⁰

Nederland was zich ervan bewust dat de meeste invloed kon worden uitgeoefend vóórdat het eerste ontwerp van het Strategisch Concept zou worden gepubliceerd. Nederland koos daarom voor een actieve rol in de agenderende fase en leverde het onder meer een van de leden van de onafhankelijke reflectiegroep.¹⁸¹ Ook onderhielden de PV en toenmalig premier Rutte goede relaties met NAVO-secretaris-generaal Stoltenberg.¹⁸² Verder zaten er Nederlanders op invloedrijke posities binnen de internationale staf van de NAVO.¹⁸³ Zodoende konden de Nederlandse prioriteiten via diverse kanalen

¹⁷³ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en EU-instellingen.

¹⁷⁴ Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en EU-instellingen.

¹⁷⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen.

¹⁷⁶ NAVO, [NATO 2022 Strategic Concept](#), 2022.

¹⁷⁷ NAVO, [‘Strategic Concepts’](#), 2022.

¹⁷⁸ The Economist, [‘Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead’](#), 7 november 2019.

¹⁷⁹ NAVO, [NATO 2030: United for a New Era](#), 2020.

¹⁸⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO en de internationale staf van de NAVO.

¹⁸¹ K. Cath & C. Hulten, [‘De Toekomst van NAVO’](#), *De Veiligheidsdiplomaat*, 6 mei 2022.

¹⁸² Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de internationale staf van de NAVO.

¹⁸³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO en de internationale staf van de NAVO.

worden ingebracht.¹⁸⁴ Nederland organiseerde voorts in samenwerking met Duitsland een seminar over NAVO-partnerschappen en schreef samen met Duitsland een non-paper over EU-NAVO-samenwerking dat door twintig landen, zowel NAVO-bondgenoten als EU-lidstaten, werd ondertekend.¹⁸⁵

Deze proactieve beïnvloeding in een vroeg stadium heeft eraan bijgedragen dat het eerste ontwerp van het Strategisch Concept al voldeed aan veel van de Nederlandse beleidsvoorkeuren. In een appreciatie van het eerste ontwerp liet de Nederlandse regering dan ook weten over het algemeen tevreden te zijn over de tekst.¹⁸⁶

Wij stellen vast dat Nederland, gezien zijn omvang en middelen, een redelijke mate van invloed heeft uitgeoefend op het NAVO Strategisch Concept 2022. Nederland beschikte dan ook in hoge mate over de kwaliteiten die nodig zijn voor effectieve beïnvloeding. Zo hadden de betrokken Nederlanders relevante kennis op verschillende dossiers. Ook was er sprake van goede samenwerking en communicatie tussen BZ-ambtenaren in Den Haag, medewerkers van de PV bij de NAVO en Nederlandse medewerkers van de internationale staf van de NAVO. Nederland zocht bovendien actief naar coalitiepartners en nam hierbij een constructieve en verbindende rol aan.

4.3.2 Behaalde resultaten

In de uiteindelijke tekst van het Strategisch Concept zijn veel van de Nederlandse prioriteiten en voorkeuren opgenomen. Zo is de balans tussen de drie kerntaken van de NAVO in grote mate behouden, wordt het belang van weerbaarheid, cyberveiligheid en opkomende disruptieve technologieën (denk aan *big data* en artificiële intelligentie) sterkt benadrukt en is de tekst over het tegengaan van de verspreiding van kernwapens (oftewel non-proliferatie) niet verwijderd.¹⁸⁷ Omdat Nederland zich op de meeste dossiers bevond in het kamp van de meerderheid dan wel een middenpositie innam, is deze uitkomst echter maar in beperkte mate toe te schrijven aan de Nederlandse inzet.¹⁸⁸

Op het dossier van de EU-NAVO-samenwerking is het door Nederland gewenste resultaat niet behaald. De EU wordt in het Strategisch Concept omschreven als een unieke en essentiële partner van de NAVO, waarmee de samenwerking zal worden bevorderd. Daarmee is het ambitieniveau van het vorige Strategisch Concept niet afgezwakt, maar ook niet vergroot – zoals Nederland wilde.¹⁸⁹ Een ambitieuzere tekst bleek binnen het krachtenveld echter niet haalbaar.

Ook op het dossier van hybride dreigingen heeft Nederland niet al zijn wensen weten te realiseren. Nederland had het belang van situationeel bewustzijn in de tekst benadrukt willen zien. Daarnaast is in de tekst niet opgenomen dat er in NAVO-verband gezamenlijke instrumenten worden ontwikkeld om hybride dreigingen tegen te gaan, zoals Nederland graag had gewild.¹⁹⁰

¹⁸⁴ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO.

¹⁸⁵ Tussen deze twintig bondgenoten bevonden zich zeventien leden van beide organisaties (België, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje), één EU-lidstaat die destijds niet lid was van de NAVO (Zweden) en twee niet tot de EU behorende NAVO-bondgenoten (Canada en Noorwegen).

¹⁸⁶ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ; BZ & Defensie, '[Kabinetsappreciatie concept Strategisch Concept van de NAVO](#)', KST 28676-408, 8 juni 2022.

¹⁸⁷ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie en de internationale staf van de NAVO; NAVO, [NATO 2022 Strategic Concept](#), 2022; BZ & Defensie, '[Kabinetsappreciatie Strategisch Concept](#)', KST 28676-408, 2022.

¹⁸⁸ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO.

¹⁸⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ; NAVO, [NATO 2022 Strategic Concept](#), 2022; BZ & Defensie, '[Kabinetsappreciatie Strategisch Concept](#)', KST 28676-408, 2022.

¹⁹⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO; NAVO, [NATO 2022 Strategic Concept](#), 2022; BZ & Defensie, '[Kabinetsappreciatie Strategisch Concept](#)', KST 28676-408, 2022.

4.4 Nederlandse invloed op het EU Strategisch Kompas 2022¹⁹¹

Het Strategisch Kompas van de EU is in de periode 2020-2022 opgesteld om richting te geven aan het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Het ambitiedocument is gebaseerd op een analyse van de omgeving van de EU. Het bevat gezamenlijke doelen voor de EU-lidstaten en de EU-instellingen, gekoppeld aan concrete afspraken en deadlines.¹⁹²

Het idee voor de ontwikkeling van het Strategisch Kompas ontstond in 2019, bij een terugblik op de eerste drie jaar van de 'EU Global Strategy' uit 2016.¹⁹³ Indertijd werd geconstateerd dat deze strategie onvoldoende houvast bood om het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid vorm te geven en bestaande en toekomstige dreigingen voor de EU te adresseren. De Duitse Rijksoverheid maakte zich in deze periode sterk voor een nieuwe opzet en insteek van het GVDB en agendeerde het onderwerp op 13 november 2019 tijdens de RBZ-Defensie. Een maand later werd het idee voor een EU Strategisch Kompas formeel door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) geïntroduceerd op de RBZ Defensie. Na enig voorbereidend werk stemden de EU-regeringsleiders in juni 2020 in met de opdracht aan EDEO om de ontwikkeling van het Strategisch Kompas in gang te zetten. EDEO nam op veel terreinen het voortouw, maar de inhoudelijke invulling werd bij de lidstaten neergelegd.

4.4.1 Nederlandse inzet

Het Ministerie van BZ (Directie Veiligheidsbeleid) en het Ministerie van Defensie (Directie Internationale Aangelegenheden) stonden gezamenlijk aan de lat voor de Nederlandse positiebepaling en inzet bij de totstandkoming van het Strategisch Kompas, met inbreng van vakdepartementen op deelonderwerpen.¹⁹⁴ In nauwe afstemming werden deelonderwerpen van het Kompas onderling verdeeld. De PV bij de EU en de PV bij de NAVO zijn steeds nauw betrokken geweest, net als een aantal bij EU-instellingen werkzame Nederlanders die bij dit dossier betrokken waren. Er was sprake van een goede samenwerking, waarbij op diverse deelonderwerpen afspraken werden gemaakt over een logische trekkersrol voor bepaalde partijen.

Nederland had van tevoren op alle deelonderwerpen van het Strategisch Kompas een positie geformuleerd. Vervolgens is geprobeerd deze posities te verwerken in de eerste versie van het Kompas en ze te behouden in de herziene versies die volgden. Prioriteiten voor Nederland waren (1) een EU die meer verantwoordelijkheid neemt op het terrein van veiligheid en defensie, (2) doorontwikkeling van EU-missies en -operaties op het gebied van veiligheid en defensie, (3) doorontwikkeling van het MPCC als Europees militair-strategisch hoofdkwartier, (4) focus op anticiperende actie (*early warning/early action*), focus op het tegengaan van cyber- en hybride dreigingen (ook ten behoeve van de economische veiligheid), (5) meer inzet op militaire capaciteitsontwikkeling en (6) verdere verbetering van de samenwerking tussen EU en NAVO.¹⁹⁵ Een onderliggend doel voor Nederland was voorts om door middel van het Strategisch Kompas het abstract geformuleerde ambitieniveau van de EU te vertalen naar concrete gezamenlijke prioriteiten en doelen.

Nederland heeft zich vooral in de beleidsvormende fase ingezet om zijn prioriteiten voor het voetlicht te brengen.¹⁹⁶ De Nederlandse posities werden in eerste instantie uitgedragen via zes non-papers waarvan Nederland penvoerder was. Deze non-papers hadden betrekking op prioritaire thema's zoals economische veiligheid, het ontwikkelen van een 'hybrid toolbox' (een verzameling beleidsinstrumenten om hybride dreigingen tegen te gaan) en EU-NAVO-samenwerking.

Verder heeft Nederland in een vroeg stadium van het beleidsproces coalities gevormd met EU-lidstaten die via andere non-papers posities inbrachten die overeenstemden met de standpunten van Nederland.

¹⁹¹ Deze paragraaf is geheel gebaseerd op de IOB-studie, [EU Strategisch Kompas](#), 2023.

¹⁹² EDEO, [A strategic compass for security and defence](#), 2022.

¹⁹³ EDEO, [Shared Vision, Common Action: A stronger Europe – A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy](#), 2016.

¹⁹⁴ IOB, [EU Strategisch Kompas](#), 2023, p. 11.

¹⁹⁵ IOB, [EU Strategisch Kompas](#), 2023, p. 11.

¹⁹⁶ IOB, [EU Strategisch Kompas](#), 2023, p. 17.

Met zes non-papers zat Nederland in de top-drie van landen die non-papers initieerden. Veel van de posities uit deze door Nederland ingebrachte documenten zijn meegenomen in de conceptversie van het Strategisch Kompas. Andere Nederlandse prioriteiten kwamen in de concepttekst terecht via voorstellen van Duitsland (initiatiefnemer van het Strategisch Kompas), die veelal overeenstemden met de Nederlandse visie. Al met al voldeed de conceptversie van het Strategisch Kompas al op veel punten aan de Nederlandse wensen. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich er vervolgens voor ingespannen dat de concepttekst zo goed mogelijk overeind bleef.

Nederland beschikte voorafgaand aan de onderhandelingen over het Strategisch Kompas in hoge mate over de benodigde kwaliteiten om effectief invloed uit te oefenen. Het lukte Nederland om, vanuit zijn positie van constructieve en vertrouwde partner voor zowel de EU als de NAVO, op veel deeldossiers van het Strategisch Kompas een verbindende rol te vervullen tussen de meer trans-Atlantisch georiënteerde EU-lidstaten en de meer Europees georiënteerde EU-lidstaten. De *en-en*-benadering in het Nederlandse veiligheidsbeleid wierp, kortom, vruchten af.

Ook het gegeven dat de bij de PV en EU-instellingen gestationeerde Nederlanders ervaring hadden met EU-beleidsbeïnvloeding en relevante kennis bezaten op verschillende dossiers, heeft in het voordeel van Nederland gewerkt. Er was sprake van goede samenwerking en communicatie met de betrokken ambtenaren in Den Haag.

De proactieve inzet op het agenderen van deelonderwerpen en het mobiliseren van coalitiepartners is eveneens effectief geweest. Hierbij nam Nederland een constructieve en verbindende houding aan tegenover EU-instellingen en andere EU-lidstaten.¹⁹⁷

4.4.2 Behaalde resultaten

Nederland heeft, zeker gezien zijn beperkte middelen en omvang in vergelijking met andere EU-lidstaten, veel invloed uitgeoefend op het Strategisch Kompas. Niet alleen de betrokken Nederlandse ambtenaren zelf maar ook hun collega's uit andere EU-lidstaten geven aan dat de Nederlandse aanwezigheid en invloed tijdens de onderhandelingen duidelijk zichtbaar was. Vertegenwoordigers van verschillende EU-lidstaten hebben zich tegenover ons in lovende bewoordingen uitgelaten over de manier waarop Nederland voor en tijdens de onderhandelingen opereerde. Er is ook waardering voor de nadruk die Nederland heeft gelegd op een heldere operationele vertaling van beleidsvoornemens binnen heldere termijnen.

¹⁹⁷ IOB, [EU Strategisch Kompas](#), 2023, p. 26-27.



5 Concrete bijdragen van Nederland aan uitvoering van EU- en NAVO-beleid

In dit hoofdstuk:

- Dit hoofdstuk kijkt hoe Nederland de afgelopen jaren concreet heeft bijgedragen aan de veiligheidsinspanningen van de NAVO en de EU. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie paragrafen: 1) inzet op hybride dreigingen, 2) inzet op de defensie-industrie, en 3) bijdragen aan militaire capaciteiten en missies.
- Op het gebied van hybride conflictvoering heeft Nederland zich in EU- en NAVO-verband effectief ingespannen voor de verbetering van gezamenlijke beeldvorming over dreigingen, voor de ontwikkeling van responsopties en voor de versterking van de gezamenlijke weerbaarheid. Wel was Nederland terughoudend met het delen van informatie over incidenten. Ook verliep de interdepartementale coördinatie op hybride en weerbaarheid soms stroef (§ 5.1).

- De Nederlandse inzet op de defensie-industrie is pragmatisch gebaseerd op drie prioriteiten: 1) versterking EU-industrie voor verbeterde slagkracht, maar 2) mét voldoende openheid voor het behoud van de trans-Atlantische band, én 3) verbeterde mogelijkheden voor Nederlandse industrie in de defensiemarkt. Ook zet Nederland in op betere samenwerking tussen de NAVO en EU op industrie beleid (§ 5.2).
- Bij de Nederlandse bijdrage aan de militaire capaciteit van de NAVO en de EU is het beeld gemengd. Nederland haalt pas sinds kort de 2%-norm en voldoet niet aan de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO. Wel levert Nederland in NAVO-verband een evenredige bijdrage aan militaire operaties. In EU-verband blijven Nederlandse bijdragen aan civiele missies achter bij de gemaakte afspraken en levert Nederland pas sinds kort een evenredige bijdrage aan militaire missies en operaties. Nederland draagt wel goed bij aan de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU, maar het wordt steeds lastiger om aan alle verzoeken te voldoen (§ 5.3).
- De deelconclusie uit dit hoofdstuk is dat Nederland met kennis, menskracht en middelen constructieve bijdragen levert aan de beleidsuitvoering en versterking van de EU en de NAVO, maar dat er nog kansen onbenut blijven.

5.1 Nederlandse bijdrage aan het tegengaan van hybride dreigingen

Nederland heeft net als andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten dagelijks te maken met hybride dreigingen. Hybride dreigingen kunnen afkomstig zijn van statelijke actoren of van niet-statale actoren (groeperingen die als proxy dienen voor de agressor).

Bij hybride aanvallen zet de agressor uiteenlopende instrumenten in om een samenleving te ontwrichten en daarmee een bepaald strategisch doel te bereiken. Kenmerkend hierbij is dat de aanvallen onder het niveau van een gewapend conflict blijven. Ze spelen zich af in een grijs gebied tussen vrede en oorlog.¹⁹⁸ Voorbeelden van recente incidenten waarbij sprake was van hybride aanvallen zijn de Russische sabotage van Europese satellieten in november 2024,¹⁹⁹ de circa duizend gevallen in 2024 van gps-signaalverstoring in het vliegverkeer door niet-geïdentificeerde daders,²⁰⁰ de ‘megahack’ van de Nederlandse politie door buitenlandse actoren in september 2024,²⁰¹ de incidenten uit september 2024 waarbij Russische drones het NAVO-luchtruim schonden²⁰² en de sabotage van glasvezelkabels in de Noordzee en Oostzee in november 2024 door schepen van (vermoedelijk) de Russische schaduwvloot. Andere voorbeelden van hybride dreigingen zijn militaire intimidatie, spionage, cyberaanvallen, desinformatiecampagnes of de inzet van economische instrumenten.

Versterking van de weerbaarheid tegen hybride dreigingen is in eerste instantie een nationale verantwoordelijkheid. Ook voor het tot stand brengen van reactiecapaciteit zijn landen in eerste instantie op zichzelf aangewezen.²⁰³ Toch is internationale samenwerking bij het tegengaan van hybride dreigingen belangrijk voor Nederland. Daarmee krijgt ons land namelijk toegang tot kennis over dreigingen en de mogelijkheden om erop te reageren die het zelfstandig niet heeft (zie beleidsaanneme 6, § 3.2).

Nederland heeft zichzelf als doel gesteld de internationale samenwerking rond hybride dreigingen te intensiveren.²⁰⁴ De Nederlandse inzet op dit terrein in EU- en NAVO-verband omvat drie categorieën:

¹⁹⁸ BZK, Defensie, EZK, OCW, SZW & BHOS, ‘[Aanpak statelijke dreigingen en aanbieding dreigingsbeeld statelijke actoren 2](#)’, KST 30821-175, 28 november 2022; AIV, ‘[Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid](#)’, 2024.

¹⁹⁹ F. Damen, R. Niekerk & A. van der Meer, ‘[Rusland saboteert zes Europese satellieten, ook Nederlandse tv geraakt](#)’, NOS, 15 november 2024.

²⁰⁰ S. Keukenkamp, ‘[Nederlandse vliegtuigen bijna duizend keer misleid door gps-sabotage](#)’, Trouw, 20 november 2024.

²⁰¹ Telegraaf, ‘[MIVD en AIVD: ‘Buitenland achter megahack politie’](#)’, 2 oktober 2024; NOS, ‘[Minister: zeer waarschijnlijk zit ander land achter politiehack](#)’, 2 oktober 2024.

²⁰² NOS, ‘[Opnieuw schenden Russische drones NAVO-luchtruim](#)’, 8 september 2024.

²⁰³ European Commission, ‘[Hybrid Threats](#)’, n.d.; NAVO, ‘[Countering hybrid threats](#)’, 7 mei 2024.

²⁰⁴ JenV, ‘[Veiligheidsstrategie](#)’, 2023; JenV, ‘[Tegengaan Statale Dreigingen](#)’, KST 30821-72, 2019; Defensie, ‘[Defensienota 2024](#)’, 2024; JenV, ‘[Weerbaarheid militaire en hybride dreigingen](#)’, KST 30821-249, 2024; Defensie en BZ, ‘[Kabinetsreactie AIV-advies Hybride Dreigingen](#)’, KST 30821-250, 2024; JenV en BZ, ‘[Voortgang Veiligheidsstrategie](#)’, KST 30821-251, 2024.

1. bevordering van gezamenlijke *beeldvorming* over dreigingen;
2. ontwikkeling van gezamenlijke *responsopties* waarmee in organisatie-verband kan worden gereageerd na een incident, als vergelding en afschrikking; en
3. vergroting van de gezamenlijke *weerbaarheid* om incidenten zoveel mogelijk te voorkomen of de schade ervan zoveel mogelijk te beperken.

We lichten hieronder de Nederlandse inzet binnen deze drie categorieën toe. Aansluitend kijken we naar de Nederlandse inzet op versterking van de EU-NAVO-samenwerking rond hybride dreigingen.

5.1.1 Bevordering van gezamenlijke beeldvorming

Nederland stelt zich tot doel om de beeldvorming over hybride dreigingen binnen de NAVO en de EU te bevorderen. Wanneer lidstaten onderling informatie delen zijn patronen tussen individuele incidenten gemakkelijker te herkennen. Op basis daarvan kan de weerbaarheid gericht worden versterkt en kunnen effectievere responsmogelijkheden worden ontwikkeld.²⁰⁵

Nederland draagt concreet bij aan het bevorderen van informatie- en kennisdeling door samen met andere landen informele bijeenkomsten te organiseren. Een voorbeeld is het Nederlandse initiatief in EU-verband voor periodieke *cyber envoys meetings* en een *hybrid envoys meetings*, waarbij speciale gezanten op het terrein van cyberaanvallen en hybride operaties bijeenkomen.²⁰⁶ Het voorzitterschap van deze initiatieven is inmiddels overgenomen door de EU (in casu EDEO). Betrokken diplomaten merken dat door de uitwisseling het bewustzijn en de bereidheid tot handelen in reactie op cyberaanvallen en hybride operaties is gegroeid.²⁰⁷

Ook heeft Nederland in 2022 een 'rijksbreed responskader' tegen statelijke dreigingen in de EU en de NAVO ontwikkeld, dat in EU- en NAVO-werkgroepen is gepresenteerd bij wijze van *best practice*. Dit responskader is een interdepartementaal coördinatiemechanisme dat Nederland in staat stelt om te reageren op een hybride dreiging. De te volgen stappen zijn daarbij: het delen van informatie tussen verschillende delen van de overheid, het in kaart brengen van reactiemogelijkheden, het inventariseren van internationaal draagvlak voor een gezamenlijke reactie, het gecoördineerd reageren en het analyseren van de impact hiervan.²⁰⁸ Met de presentaties over het responskader wil Nederland andere landen aansporen om ook nationale structuren te ontwikkelen voor gezamenlijke beeldvorming over dreigingen en incidenten op het gebied van cyberaanvallen en hybride operaties.²⁰⁹

Nederland deelt in EU- en NAVO-verband soms ook informatie over feitelijke incidenten, zoals in 2018 is gebeurd bij de vrijdelde aanval op de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) in Den Haag.²¹⁰ In 2022 kondigde de regering al aan dat ze vaker informatie zou gaan delen in de EU en de NAVO.²¹¹ In de praktijk is Nederland doorgaans echter terughoudend met het delen van informatie over incidenten in (werkgroepen van) de EU en de NAVO.²¹² Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Soms maakt een land de inschatting dat het delen van gevoelige informatie indruist tegen de eigen nationale belangen. In andere gevallen is er onvoldoende vertrouwen om gevoelige informatie te delen, of voorziet een land dat het moeilijk is om consensus te bereiken over een respons.²¹³ Hoewel deze bezwaren reëel zijn, stellen wij vast dat deze terughoudendheid ten koste gaat van de gezamenlijke beeldvorming die zo belangrijk is om te komen tot een gerichte aanpak.

²⁰⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO en EU-instellingen.

²⁰⁶ Sommige (maar niet alle) landen hebben een speciale ambassadeur aangewezen op cyber en hybride onderwerpen. Nederland heeft een speciaal ambassadeur op cybergebied.

²⁰⁷ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en EU-instellingen.

²⁰⁸ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en het Ministerie van Defensie; AIV, '[Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid](#)', 2024.

²⁰⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en het Ministerie van Defensie.

²¹⁰ Interviews met medewerkers van de NCTV, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en de internationale staf van de NAVO; NOS, '[MIVD: we hebben Russische hack van OPCW in Den Haag voorkomen](#)', 4 oktober 2018.

²¹¹ Defensie, [Defensienota 2022](#), 2022, p. 43.

²¹² Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en EU-instellingen.

²¹³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de NCTV en het Ministerie van Defensie.

5.1.2 Ontwikkeling van gezamenlijke responsopties

Nederland werkt ook mee aan initiatieven om in EU- en NAVO-verband gezamenlijke reactiemogelijkheden uit te denken en het gebruik daarvan te stimuleren.²¹⁴ Zo heeft Nederland in 2021 actief bijgedragen aan de ontwikkeling van toolboxen, responsteams en sanctieregimes.

Toolboxen

De 'hybride toolbox' die mede op initiatief van Nederland tot stand is gekomen bestaat uit (a) afspraken over processtappen die in de EU of NAVO gevolgd kunnen worden wanneer een land te maken krijgt met een hybride aanval of een cyberincident en (b) opties voor het verlichten van de impact en het inzetten van een effectieve reactie.²¹⁵ Nederland heeft aan de ontwikkeling van de toolbox bijgedragen door het organiseren van bijeenkomsten en door betrokken beleidsmedewerkers en diplomaten kennis te laten delen met hun internationale counterparts. Samen met Finland en Denemarken was Nederland de drijvende kracht achter de realisatie van de hybride toolbox.²¹⁶

Nederland heeft daarnaast bijgedragen aan de totstandkoming van nog twee andere toolboxen: de 'EU cyber diplomacy toolbox'²¹⁷ voor een gezamenlijke aanpak van cyberaanvallen door middel van internationale diplomatieke maatregelen en de 'EU Foreign Information Manipulation and Interference toolbox' voor de bestrijding van buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging.²¹⁸

Verder heeft Nederland bij de NAVO meegewerkt aan de ontwikkeling van een handleiding met responsopties²¹⁹ en een toolbox genaamd 'Comprehensive Preventive and Response Options to Counter Hybrid threats'.²²⁰

Responsteams

Zowel de EU als de NAVO beschikken voorts over responsteams. Dit zijn teams bestaande uit experts die inzetbaar zijn om landen bij te staan in het optreden tegen acute vijandige hybride activiteiten.²²¹ In de EU heeft Nederland bijgedragen aan de ontwikkeling van responsteams voor respectievelijk cyberaanvallen (operationeel sinds 2018)²²² en hybride aanvallen (operationeel sinds 2024).²²³ Ook in de NAVO ondersteunde Nederland in 2018 de opzet van responsteams voor de aanpak van hybride aanvallen; deze teams zijn ingezet in onder andere Montenegro en Litouwen.²²⁴ Nederland leverde ook experts voor deze teams.²²⁵ Gezien de beperkte kosten van deze teams en het voordeel om zowel in EU- als NAVO-verband op hybride dreigingen te kunnen reageren, is deze duplicatie niet problematisch.

²¹⁴ Defensie, 'Agenda RBZ Defensie d.d. 1 en 2 september 2021', KST 21501-28-223, 2021.

²¹⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU, EU-instellingen en denktanks.

²¹⁶ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, EU-instellingen en denktanks; K. Lassoen, *Realising the EU Hybrid Toolbox: opportunities and pitfalls*, Clingendael Institute, 2021; Defensie, 'Verslag Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 15 en 16 november', KST 21501-28-228, 3 december 2021; BZ, 'Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 15 november 2021', KST 21501-02-2414, 4 november 2021; Defensie, 'Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 17 mei 2022', KST 21501-28-241, 9 mei 2022.

²¹⁷ Interviews met EU-instellingen; IOB, *Verbeter de verbinding. Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2021; Defensie, 'Agenda informele RBZ Defensie d.d. 1 en 2 september 2021', KST 21501-28-223, 2021; BZ, 'Agenda voor RBZ 12 juli 2021', KST 21501-02-2378, 2021.

²¹⁸ BZK, Defensie, EZK, OCW, SZW & BHOS, 'Aanpak statelijke dreigingen en dreigingsbeeld 2', KST 30821-175, 2022.

²¹⁹ Interviews met medewerkers van de PV bij de EU en de NCTV.

²²⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO en de internationale staf van de NAVO.

²²¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO en de internationale staf van de NAVO; BZK, Defensie, EZK, OCW, SZW & BHOS, 'Aanpak statelijke dreigingen en dreigingsbeeld 2', KST 30821-175, 2022; Defensie & BZ, 'Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken (Jumbo) d.d. 20 maart 2023 te Brussel', KST 21501-02-2622, 6 maart 2023.

²²² PESCO Europa, 'Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security', n.d.

²²³ European Council, 'Hybrid threats: Council paves the way for deploying Hybrid Rapid Response Teams', *Council of the EU*, 2024; European Commission, 'Commission welcomes the Council approval of the Guiding framework for the practical establishment of the Hybrid Rapid Response Teams', 2024.

²²⁴ Zie bijvoorbeeld: Ministry of National Defense, Republic of Lithuania, 'NATO's team over experts on countering hybrid threats concludes its work in Lithuania', 2021; J. Dickson & E. Harding, 'Russia Aims at Montenegro', *Center for Strategic and International Studies*, 2024; Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ.

²²⁵ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en interne documenten.

Sanctieregimes

Een instrument dat de NAVO niet tot haar beschikking heeft maar de EU wél, zijn sancties. Nederland heeft een forse bijdrage geleverd aan het in 2019 aangenomen EU cybersanctieregime.²²⁶ Sindsdien bevordert Nederland dat personen die betrokken zijn geweest bij kwaadwillige cyberactiviteiten tegen EU-lidstaten op een sanctielijst worden geplaatst, dat *listing* wordt genoemd. Nederland draagt ook bij aan de uitbreiding van dit instrument.

Verder heeft Nederland eraan bijgedragen (onder meer door het uitbrengen van een non-paper) dat in 2024 een sanctieregime is aangenomen tegen Russische actoren die verantwoordelijk zijn voor hybride aanvallen.²²⁷ Overigens wordt de effectiviteit van de sanctieregimes die Nederland en de EU optuigen internationaal betwist.²²⁸

Nederland wordt door andere landen gezien als een trekker op het dossier ‘cyberaanvallen’ en als een land dat actief is op het dossier ‘hybride dreigingen’.²²⁹ Nederland wordt in dit verband ook gezien als een land dat zich constructief opstelt en beschikt over veel kennis en expertise.²³⁰ Bovengenoemde initiatieven, inclusief de eigen *best practices* die Nederland in EU- en NAVO-werkgroepen heeft gepresenteerd, worden daarbij genoemd als voorbeeld.²³¹

Wel is Nederland – net als andere landen – terughoudend met het delen van informatie over incidenten. Dit belemmert de ontwikkeling en de effectiviteit van EU- en NAVO-responsopties.²³² Verder hebben wij vastgesteld dat het rijksbrede responskader nog onvoldoende aansluit op internationale responsopties. Ook hierdoor wordt er niet altijd gebruikgemaakt van EU- en NAVO-instrumenten.²³³

5.1.3 Vergroting van gezamenlijke weerbaarheid

De term ‘weerbaarheid’ kan verwijzen naar het vermogen om tijdig met passende maatregelen te reageren op hybride dreigingen zoals die zich tegenwoordig veelvuldig voordoen. De term kan echter ook verwijzen naar de paraatheid van een samenleving tijdens een oorlogssituatie. Deze twee vormen van weerbaarheid liggen in elkaars verlengde. Ook de vereiste maatregelen om beide soorten weerbaarheid te waarborgen komen deels overeen.

Nederland werkt nationaal aan weerbaarheid tegen hybride dreigingen, maar ook samen met andere landen. Zo heeft Nederland met België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Noorwegen en Denemarken een gezamenlijke intentieverklaring ondertekend over de bescherming van infrastructuur in de Noordzee. Hiertoe is er een werkgroep opgezet; ook de EU en de NAVO zijn uitgenodigd om daaraan deel te nemen.²³⁴ Daarnaast zijn er in de NAVO en EU afspraken gemaakt over het versterken van de eigen weerbaarheid van de afzonderlijke lidstaten.

Binnen de NAVO is het *Resilience Committee* verantwoordelijk voor de praktische uitwerking van zeven basisvereisten c.q. doelstellingen om de beschikbaarheid van vitale overheidsdiensten ook in crisistijd te kunnen waarborgen.²³⁵ Nederland heeft deze NAVO-doelstellingen meegenomen in een

²²⁶ Europese Unie, [Verordening \(EU\) 2019/796 van de Raad](#), 17 mei 2019; IOB, [Verbeter de verbinding](#), 2021.

²²⁷ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de EU en EU-instellingen; Council of the EU, [‘Russia: New sanctions framework against those responsible for destabilising activities against the EU and its member states’](#), 8 oktober 2024.

²²⁸ A. Borozna & L. Kochtcheeva, ‘Assessing Sanctions Effectiveness’, in A. Borozna & L. Kochtcheeva (red.), [War by Other Means: Western Sanctions on Russia and Moscow’s Response](#), Palgrave Macmillan, 2024; K. Fouad, [‘The Russian Oil Ban: Reassessment of The Effectiveness of Sanctions’](#), *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 30, 2024.

²²⁹ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO, EU-instellingen en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

²³⁰ Interviews met medewerkers van EU-instellingen, denktanks en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

²³¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en het Ministerie van Defensie.

²³² Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de EU, de NCTV, EU-instellingen en vertegenwoordigers van EU-lidstaten.

²³³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de NCTV.

²³⁴ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ; IenW, [‘Voortgang Strategie ter bescherming Noordzee Infrastructuur’](#), KST 33450-128, 10 juni 2024;

²³⁵ AIV, [‘Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid’](#), 2024.

interdepartementaal opgestelde nationale weerbaarheidsopgave, met twee pijlers: (1) het bevorderen van maatschappelijke weerbaarheid en (2) het bevorderen van militaire paraatheid.²³⁶ Dit plan moet in de loop van 2025 verder worden uitgewerkt.

Binnen de EU is de afgelopen jaren onderhandeld over twee EU-richtlijnen op het gebied van weerbaarheid tegen hybride dreigingen en cyberaanvallen, te weten de *Critical Entities Resilience Directive* (CER; gericht op versterking van kritieke infrastructuur) en de opvolger van de *Network and Information Security Directive* (NIS2; gericht op versterking van digitale systemen). Beide richtlijnen zijn in 2022 vastgesteld en worden op het moment van schrijven van dit rapport omgezet in Nederlandse wetten: de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten en de Cyberbeveiligingswet. Nederland hield zich ten tijde van de onderhandelingen over de richtlijnen vooral bezig met nationaal beleid en was daardoor pas laat aangehaakt op het Europese proces. Ook verliep interdepartementale coördinatie op het dossier stroef. Mede hierdoor zijn er kansen gemist om de richtlijnen te laten aansluiten bij de Nederlandse voorkeuren. Dit heeft vervolgens ook de omzetting ervan naar Nederlandse wetgeving bemoeilijkt. Mede hierdoor haalt Nederland de deadline voor implementatie binnen twee jaar niet.²³⁷

5.1.4 Versterken van EU-NAVO-samenwerking rond hybride dreigingen

Nederland pleit al jaren voor betere samenwerking tussen de EU en de NAVO, ook als het gaat om weerbaarheid tegen hybride dreigingen. Eind 2024 heeft de regering aangegeven betere stroomlijning van het EU- en NAVO-weerbaarheidsbeleid actief te willen bevorderen.²³⁸ Zo steunt Nederland het *Hybrid Center of Excellence*, een autonoom vraaggestuurd kennisplatform waarvan alle NAVO-bondgenoten en alle EU-lidstaten lid zijn. Dit bevordert ook de samenwerking tussen de EU en de NAVO.²³⁹ Omdat het kennisplatform officieel niet gelieerd is aan de NAVO en de EU en het centrum alleen met openbare informatie werkt, spelen de eerder besproken obstakels voor EU-NAVO-samenwerking, zoals het bevroren conflict tussen NAVO-bondgenoot Turkije en EU-lidstaat Cyprus (zie § 2.5 en § 3.2), hier niet.²⁴⁰

Nederland heeft ook verscheidene andere dossiers geïdentificeerd waarop samenwerking tussen EU en NAVO van meerwaarde zou zijn.²⁴¹ Vooralsnog blijft dit initiatief beperkt tot het stimuleren van samenwerking in algemene zin. Op concrete dossiers heeft Nederland de afgelopen jaren maar beperkt gestuurd op het verbeteren van de complementariteit tussen EU en NAVO.²⁴²

5.2 Nederlandse bijdrage aan de versterking van de defensie-industrie

De defensie-industrie bestaat uit een netwerk van kennisinstellingen, bedrijven en toeleveranciers die bijdragen aan de ontwikkeling, productie en instandhouding van defensiematerieel. Doordat de defensie-industrie van landen van oudsher direct verbonden is met de eigen nationale defensie, en overheden doorgaans de enige klanten zijn, is er veel minder marktwerking.²⁴³ Mede hierdoor is de defensie-industrie in Europa een versnipperde markt.²⁴⁴ Ondanks pogingen van de EU om via onder andere het Europees Defensiefonds samenwerking tussen bedrijven in de defensie-industrie te bevorderen, is daar geen duidelijke voortgang in te constateren. In 2023 was bij slechts 18% van de investeringen in defensiemateriaal sprake van grensoverschrijdende samenwerking.²⁴⁵

²³⁶ JenV, 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', KST 30821-249, 2024.

²³⁷ Interviews met medewerkers van de NCTV, de PV bij de EU en EU-instellingen.

²³⁸ JenV & BZ, 'Voortgang Veiligheidsstrategie', KST 30821-251, 2024.

²³⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie en denktanks.

²⁴⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en denktanks.

²⁴¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie en de internationale staf van de NAVO; Defensie, 'Agenda RBZ Defensie 16 juni 2020', KST 21501-28-205, 2020; Defensie, 'Agenda informele RBZ Defensie d.d. 1 en 2 september 2021', KST 21501-28-223, 2021; Defensie, 'Verslag RBZ Defensie d.d. 14 november 2023', KST 21501-28-261, 2023.

²⁴² Interviews met medewerkers van de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en EU-instellingen.

²⁴³ Een belangrijke uitzondering hierop zijn *dual use*-goederen die zowel militair als civiel kunnen worden ingezet.

²⁴⁴ In de jaren vóór 2020 vond meer dan 80% van de aanschaf en meer dan 90% van onderzoek en technologieontwikkeling op nationaal niveau plaats. Zie IOB, *De kloof gedicht?*, 2020, p. 42.

²⁴⁵ European Parliament, 'European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)', EU Legislation in Progress, 2023.

Het ontbreken van substantiële samenwerking binnen de Europese defensie-industrie beperkt de interoperabiliteit van Europese strijdkrachten. Het gebruik van verschillend materieel (EU-lidstaten hebben bijvoorbeeld twaalf verschillende soorten tanks, terwijl de VS slechts één soort heeft) bemoeilijkt een gezamenlijk optreden van de legers van verschillende landen.²⁴⁶ De afzonderlijke ontwikkeling van materieel maakt de Europese defensiemarkt bovendien duurder en de snelle ontwikkeling van nieuwe capaciteiten lastiger.²⁴⁷ Noodgedwongen doen Europese landen in veel gevallen een beroep op de productiecapaciteit van landen buiten de EU. Zo ging tussen juni 2022 en juni 2023 78% van de aanbestedingen van defensiematerieel door EU-lidstaten naar niet-Europese bedrijven.²⁴⁸ Op die manier, zo concludeert ook Mario Draghi in zijn rapport over de toekomst van de Europese concurrentiepositie, ondermijnen Europese landen hun eigen defensie-industrie.²⁴⁹

Nederland is voorstander van een versterkte Europese defensie-industrie. De Nederlandse inzet is geënt op drie prioriteiten:

1. versterking van de EU-industrie ten behoeve van verbeterde slagkracht;
2. behoud van samenwerking met NAVO-bondgenoten buiten de EU bij de productie van defensiematerieel;
3. verbeterde productiemogelijkheden voor de Nederlandse defensie-industrie.

Deze paragraaf beoordeelt de Nederlandse inzet op deze drie prioriteiten en de Nederlandse inspanningen voor meer EU-NAVO-samenwerking bij de productie van defensiematerieel.

5.2.1 Versterken Europese defensie-industrie voor verbeterde slagkracht

Nederland heeft in 2022 vastgelegd dat het zich wil inzetten om de EU “slagvaardiger, economisch sterker en veiliger te maken” op het gebied van veiligheid en defensie.²⁵⁰ Een concreet doel daarbij is het opkrikken van de Europese productiecapaciteit, zodat de leveringszekerheid van defensiematerieel wordt verbeterd en de afhankelijkheid van industrieën buiten Europa wordt verkleind.²⁵¹ Een tweede concreet doel is het tegengaan van de versnippering van de Europese defensiemarkt met het oog op een grotere efficiëntie, lagere productiekosten en betere interoperabiliteit van materieel.²⁵² Langs deze weg moet Europa in staat worden om (meer) verantwoordelijkheid te nemen voor haar eigen veiligheid. Dit kan tegelijkertijd de slagvaardigheid van de NAVO ten goede komen.²⁵³

Samenwerking ten behoeve van gezamenlijke aankoop

Voor het versterken van de Europese defensie-industrie is het noodzakelijk dat de EU vaker gaat kiezen voor gezamenlijke inkoop van defensiematerieel. Op die manier kan de productie worden opgeschaald en krijgen bedrijven de noodzakelijke orderzekerheid. Bovendien verbetert dit de interoperabiliteit.

Op grond van deze overwegingen heeft de Nederlandse regering de afgelopen jaren defensiematerieel zo veel mogelijk gezamenlijk met andere landen aangekocht.²⁵⁴ In de Defensienota van 2024 is zelfs het mantra ‘beste product voor de beste prijs’ losgelaten; tijdige beschikbaarheid en voorkeur voor Nederlandse of Europese herkomst weegt nu zwaarder.²⁵⁵ Zo werkt Nederland samen met België en Frankrijk bij de aankoop van mijnenbestrijdingscapaciteit²⁵⁶ en met Denemarken en Noorwegen bij de

²⁴⁶ M. Draghi, [The Future of European Competitiveness](#), 2024.

²⁴⁷ J. Mejino-López en G. Wolff, [‘A European defence industrial strategy in a hostile world’](#), *Bruegel Policy Brief*, vol. 29, 2024.

²⁴⁸ M. Draghi, [The Future of European Competitiveness](#), 2024, p. 56.

²⁴⁹ M. Draghi, [The Future of European Competitiveness](#), 2024.

²⁵⁰ BZ, [‘Fiche: Mededeling Defensiepakket’](#), KST 22112-3345, 18 maart 2022.

²⁵¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO; Defensie, [‘Actieagenda productie- en leveringszekerheid munitie en defensiematerieel’](#), KST 36410-X-93, 7 juni 2024.

²⁵² Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie en de PV bij de NAVO.

²⁵³ BZ, [‘Kabinetsappreciatie Commissie mededeling naar een meer weerbaar, concurrerend en duurzaam Europa’](#), KST 22112-3800, 5 oktober 2023; BZ, [‘Fiche: Mededeling Defensiepakket’](#), KST 22112-3345, 2022; BZ, [‘Fiche: Verordening versterking Europese defensie-industrie door gemeenschappelijke aanbestedingen’](#), KST 22112-3487, 2 september 2022.

²⁵⁴ BZ, [‘Fiche: versterking Europese defensie-industrie’](#), KST 22112-3487, 2022; Ministerie van Defensie, [‘Voortgang structurele versterking van de Europese productie van munitie en defensiematerieel’](#), KST 36600-X-8, 2 oktober 2024.

²⁵⁵ Defensie, [Defensienota 2024](#), 2024.

²⁵⁶ BZ, [‘Fiche: Mededeling EDIS/EDIP’](#), KST 22112-3919, 2024.

aanschaf van radarsystemen.²⁵⁷ Ook kiest Nederland voor Europese vraagbundeling bij de aanschaf van tanks en Boxer-pantservoertuigen.²⁵⁸ Verder is in 2024 besloten om samen met Duitsland, Spanje en Roemenië een productielijn voor 1.000 Patriot-luchtafweerraketten op te zetten, die onder licentie in Duitsland worden geproduceerd.²⁵⁹

Nederland was verder de trekker bij de aanschaf van de *Multi Role Tanker Transport Capability* (MRTT) eenheid, bestaande uit een vloot van negen transportvliegtuigen van Airbus Defence and Space die tevens kunnen worden gebruikt om andere vliegtuigen bij te tanken in de lucht.²⁶⁰ Respondenten omschrijven deze casus als een *best practice*, met zowel samenwerking tussen zes Europese landen als samenwerking tussen de EU en de NAVO (via respectievelijk het Europees Defensieagentschap en het *NATO Support and Procurement Agency*).²⁶¹

Ondersteuning van nieuwe EU-plannen voor gezamenlijke defensie-industrie

Om samenwerking binnen de Europese defensie-industrie te bevorderen heeft de EU verschillende programma's opgezet, met steun van Nederland. Zo heeft Nederland de ontwikkeling ondersteund van de Verordening ter ondersteuning van de munitieproductie (ASAP)²⁶² en de Verordening ter bevordering van gemeenschappelijke aanbestedingen voor de Europese defensie-industrie (EDIRPA).²⁶³ Met deze verordeningen zijn relatief kleine budgetten gemoeid. Ze kunnen dan ook worden beschouwd als proefballonnen voor de Europese Defensie-Industrie Strategie (EDIS)²⁶⁴ en het Europese Defensie-industrieprogramma (EDIP),²⁶⁵ waarover op het moment van schrijven van dit rapport wordt onderhandeld door de EU-lidstaten en in het Europees Parlement.

Het strategisch document EDIS schetst een visie die erop is gericht de Europese defensie-industrie de komende tien jaar te versterken door meer, betere en gezamenlijke investeringen en door een 'cultuur van paraatheid op defensiegebied' onderdeel te maken van het bredere Europese beleid.²⁶⁶

Het programmadocument EDIP bevat concrete – zowel financiële als regelgevende – maatregelen waarmee de plannen uit de strategie kunnen worden geïmplementeerd. Als financiële maatregel wordt voorgesteld om € 1,5 miljard vrij te maken uit de EU-begroting voor de periode 2025-2027. Nederland steunt dit ambitieuze voorstel voor de versterking van de Europese defensie-industrie.²⁶⁷ Belangrijk voor Nederland is dat er wel ruimte blijft om met partners buiten de EU samen te werken (zie § 5.2.2) én dat er binnen de Europese defensiemarkt een gelijk speelveld komt, zodat ook Nederlandse bedrijven markttoegang hebben (zie § 5.2.3).

Voordat de Europese Commissie de voorstellen schreef, zijn er open consultaties geweest met de EU-lidstaten en met de industrie. Nederland heeft bij die gelegenheid – net als andere landen – inbreng geleverd. Aangezien het programmadocument EDIP nog in ontwikkeling is, valt nog niet te bepalen in welke mate het zal leiden tot meer samenwerking op ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel. Ook staat nog niet vast welk budget er beschikbaar komt voor de defensie-industrie in het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) van 2028-2034. Dit laatste is wel van belang, want het huidige EDIP-budget van € 1,5 miljard voor de periode 2025-2027 zal de samenwerking tussen EU-lidstaten slechts in beperkte mate kunnen bevorderen, gezien de omvang van de totale uitgaven van € 290 miljard aan defensie door de Europese lidstaten in 2025.²⁶⁸

²⁵⁷ BZ, 'Fiche: Mededeling EDIS/EDIP', KST 22112-3919, 2024.

²⁵⁸ Defensie, 'Voortgang versterking Europese productie', KST 36600-X-8, 2024.

²⁵⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO.

²⁶⁰ Het betreft hier zogenoemde Multi Role Tanker Transport-toestellen. Zie Defensie, 'Multinational MRTT Unit (MMU)', n.d.

²⁶¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO en EU-instellingen.

²⁶² ASAP: Act in Support of Ammunition Production. BZ, 'Fiche: Verordening ondersteuning munitieproductie', KST 22112-3720, 16 juni 2023.

²⁶³ EDIRPA: European defence industry Reinforcement through common Procurement Act. EU, [Verordening \(EU\) 2023/2418 van het Europees Parlement en de Raad](#), EUR-Lex, 18 oktober 2023; BZ, 'Fiche: versterking Europese defensie-industrie', KST 22112-3487, 2022.

²⁶⁴ European Commission, 'EDIS | Our common defence industrial strategy', n.d.

²⁶⁵ European Commission, [EDIP Proposal for a Regulation](#), 2024.

²⁶⁶ European Commission, 'EDIS | Our common defence industrial strategy', n.d.

²⁶⁷ BZ, 'Fiche: Mededeling EDIS/EDIP', KST 22112-3919, 2024.

²⁶⁸ European Parliament, 'Briefing EDIRPA', 2023.

Kritische houding tegenover Eurobonds

Nederland, dat binnen de EU bekend staat als een zuinig ingestelde lidstaat, is van oudsher geen voorstander van het aangaan van zogeheten Eurobonds: obligaties die lidstaten met een grote staatsschuld in staat stellen tegen een relatief lage rente geld te lenen. Ook in de beoordeling van het commissievoorstel voor EDIS en EDIP heeft Nederland zich expliciet tegen Eurobonds uitgesproken, ook al komt daarin de mogelijkheid van het aangaan van leningen niet expliciet aan de orde.²⁶⁹ Duidelijk is echter wel dat de internationale druk om gezamenlijke leningen beschikbaar te stellen wordt opgevoerd. Wil de EU daadwerkelijk substantieel meer samenwerking stimuleren, dan zijn er ook veel substantiële bedragen nodig, zo constateert ook Draghi in zijn rapport.²⁷⁰ En op het moment van schrijven heeft commissievoorzitter Von der Leyen het ReArm Europe plan van 800 miljard euro voorgesteld.²⁷¹

Nederland is onder meer gekant tegen Eurobonds vanwege het risico dat het via de verstrekking van gezamenlijke leningen moet meebetalen aan de staatsschulden van andere landen in de EU. Daarnaast is er de vrees dat Eurobonds een negatief effect kunnen hebben op de Nederlandse kredietwaardigheid. Om deze redenen heeft de Tweede Kamer in 2022 moties aangenomen die de regering vragen om geen Eurobonds aan te gaan.²⁷²

De beslistheid waarmee Nederland zich tegen Eurobonds heeft verklaard, heeft wel een nadelig gevolg gehad: Nederland wordt door andere landen niet meer betrokken bij informele gesprekken over Eurobonds en de voorwaarden waaronder deze eventueel zouden kunnen worden geïntroduceerd.²⁷³

5.2.2 Behoud van samenwerking met NAVO-bondgenoten buiten de EU

Nederland wil de samenwerking met niet-EU-landen bij de productie van wapensystemen en munitie graag behouden en zet zich daarvoor in.²⁷⁴ De inspanningen van Nederland richten zich zowel op de bilaterale samenwerking van Nederland met het Verenigd Koninkrijk respectievelijk de VS, als op het openstellen van EU-programma's voor samenwerking met niet-EU-landen.²⁷⁵

Landen zoals Frankrijk, Griekenland en Cyprus zijn juist tegen het betrekken van niet-EU-landen in EU-programma's. Volgens deze landen is het noodzakelijk om in de Europese defensie-industrie te investeren om de strategische autonomie van Europa te versterken. Ook vinden zij dat Europese fondsen uitsluitend ten goede mogen komen aan de Europese industrie, omdat het uiteindelijk om Europees belastinggeld gaat.²⁷⁶

Nederland erkent dit belang, maar ziet ook dat er – zeker op de korte termijn – een noodzaak is om defensiematerieel buiten de EU aan te blijven schaffen. De Europese productie volstaat op dit moment simpelweg niet om te voorzien in de vraag naar defensiemateriaal voor zowel de eigen verdediging als de steun aan Oekraïne.²⁷⁷ Verder is samenwerking met partners buiten de EU nodig om technologieën in huis te halen waar Europese bedrijven (nog) niet over beschikken.²⁷⁸

Nederland acht het van belang dat de versterking van de Europese defensie-industrie de trans-Atlantische samenwerking ondersteunt en niet in de weg staat. Met de NAVO als hoeksteen voor de collectieve verdediging blijft de trans-Atlantische samenwerking volgens de regering cruciaal. Om Europa relevant te houden voor de VS is volgens Nederland zowel vergroting van de Europese bijdrage aan de

²⁶⁹ BZ, 'Fiche: Mededeling EDIS/EDIP', KST 22112-3919, 2024

²⁷⁰ Draghi, *The Future of European Competitiveness*, 2024.

²⁷¹ European Commission, 'Press statement by President von der Leyen on the defence package', 2025.

²⁷² Financiën, 'Reactie op de moties van de leden Van Haga en Ephraïm over niet instemmen met eurobonds of andere vormen van schuldmutualisering (Kamerstuk 35925-167) en van het lid Omtzigt over niet akkoord gaan met een gezamenlijke schuldtoelating voor nieuwe Europese fondsen en projecten (Kamerstuk 35925-169)', KST 35925-170, 30 maart 2022.

²⁷³ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en EZ en van de PV bij de EU.

²⁷⁴ BZ, 'Fiche: Mededeling EDIS/EDIP', KST 22112-3919, 2024.

²⁷⁵ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en EZ, de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen.

²⁷⁶ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ, Defensie en EZ, de PV bij de NAVO, de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen.

²⁷⁷ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en Defensie, EU-instellingen en vertegenwoordigers van EU-lidstaten.

²⁷⁸ Interviews met medewerkers van het Ministerie van EZ en de PV bij de NAVO.

NAVO noodzakelijk als behoud van de bilaterale samenwerking met de VS. Daarnaast acht Nederland zich aan de VS gecommiteerd vanwege de kernwapentaak die ons land binnen de NAVO vervult met de F-35 en vanwege het gebruik van Amerikaans materieel voor training en opleiding.²⁷⁹

Een factor die Europese samenwerking met de VS compliceert is dat de VS enerzijds gebaat zijn bij een sterkere Europese defensie-industrie (als bijdrage aan de trans-Atlantische verdediging), maar anderzijds óók gebaat zijn bij een EU die bij de Amerikaanse defensie-industrie producten blijft afnemen.²⁸⁰ Zo signaleerde een Amerikaanse denktank in 2021 “de absurde situatie dat Washington luid roept dat Europa meer aan defensie moet doen, maar fel tegen is als de EU daaraan gevolg wil geven”.²⁸¹ In 2021 en 2023 zijn overigens afspraken gemaakt over betere samenwerking tussen de VS en de EU op defensiegebied.²⁸² Tegelijkertijd valt te verwachten dat het Amerikaanse beleid onder president Trump weer meer nadruk zal gaan leggen op de belangen van de Amerikaanse industrie. Bij het huidige tekort aan Europese productiecapaciteit zal een toename in defensie-uitgaven in Europa leiden tot meer orders bij Amerikaanse bedrijven.²⁸³ Anderzijds zal het ‘America first’ beleid ook bijdragen aan de wens van Europese landen om minder afhankelijk te zijn van de VS en meer Europees materieel te kopen.²⁸⁴

5.2.3 Gelijk speelveld en toegang voor het Nederlandse mkb

Nederland beschikt met het scheepsbouwconcern Damen Shipyards over één zogeheten *original equipment manufacturer* (OEM) op maritiem gebied. De rest van de Nederlandse defensie-industrie bestaat uit kleine en middelgrote toeleveranciers. Het gaat om ongeveer 1.000 mkb-ondernemingen.²⁸⁵ Ter vergelijking: Frankrijk heeft zeven grote producenten (OEM’s) en zo’n 4.000 bedrijven in de toeleveringsketens.²⁸⁶

Nederland spant zich in voor verbetering van het gelijke speelveld op de Europese defensiemarkt, zodat Nederlandse bedrijven meer en gemakkelijker toegang krijgen tot de productieketens van de OEM’s en grotere defensiebedrijven in andere EU-lidstaten.²⁸⁷ Het argument dat Nederland daarbij inbrengt is dat betere markttoegang voor Nederlandse bedrijven niet alleen bijdraagt aan het Nederlandse verdienvermogen, maar ook aan de bestendigheid en het technologisch innovatievermogen van de Europese defensie-industrie als geheel, aangezien Nederland wereldwijd een van de meest innoverende landen is.²⁸⁸ Nederland heeft dit belang onder meer benadrukt bij de formulering van de voorwaarden voor deelname aan het Europees Defensiefonds.

Nederland beschouwt een sterkere Europese defensie-industrie dus niet alleen als noodzakelijk voor de eigen veiligheid, maar ook als een economische kans voor de Nederlandse industrie en kennisinstellingen. Zeker op het gebied van *dual-use*-producten (producten met zowel een civiele als een militaire toepassingsmogelijkheid) biedt de Nederlandse kennis op het gebied van technologische innovatie veel potentie om de Nederlandse positie binnen de Europese en wereldwijde defensie-industrie te verstevigen.²⁸⁹ In 2024 is daarvoor het Security Fund opgezet, met € 100 miljoen om startups te ondersteunen bij de ontwikkeling van innovatieve *dual-use*-technologieën.²⁹⁰

²⁷⁹ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ, Defensie en EZ, de PV bij de NAVO, de PV EU en vertegenwoordigers van EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten.

²⁸⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de NAVO, EU-instellingen, denktanks en vertegenwoordigers van NAVO-bondgenoten.

²⁸¹ M. Bergmann, J. Lamond & S. Cicarelli, [The Case for EU Defense A New Way Forward for Trans-Atlantic Security Relations](#), Centre for American Progress, 2021.

²⁸² EEAS, ‘[EU-U.S.: Joint Statement by the Secretary of State of the United States of America and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the European Commission](#)’, 2021.

²⁸³ SIPRI, ‘[European arms imports nearly double, US and French exports rise, and Russian exports fall sharply](#)’, 2024.

²⁸⁴ Politico, ‘[Why Trump means good times for Europe’s arms-makers](#)’, 2024.

²⁸⁵ L. Oh, N. Hageraats & H. Schote, [Nederlandse defensie-en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis](#), Berenschot, 2024.

²⁸⁶ J. Bezat, ‘[France’s defense industry threatened by new competitors](#)’, *Le Monde*, 2024.

²⁸⁷ BZ, ‘[Kabinetsappreciatie weerbaar Europa](#)’, KST 22112-3800, 2023; Defensie, ‘[Actieagenda productie- en leveringszekerheid](#)’, KST 36410-X-93, 2024.

²⁸⁸ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en Defensie, EU-instellingen en denktanks; EZK & Defensie, ‘[Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context](#)’, KST 31125-123, 2 november 2022.

²⁸⁹ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ, Defensie en EZ en met extern experts; Defensie, [Nota Defensie Industrie Strategie](#), 2018; Defensie, [Defensienota 2024](#), 2024.

²⁹⁰ Defensie, [Defensienota 2024](#), 2024.

Om deelname van Nederlandse industriële bedrijven en kennisinstellingen aan Europese defensieprojecten te stimuleren is in 2018 de al eerder genoemde Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensiesamenwerking opgericht.²⁹¹ Deze coördinatiegroep legt een verbinding tussen (a) de behoeften die de Nederlandse defensie heeft aan capaciteitsontwikkeling, (b) de kennis en innovatietechnologie in de Nederlandse industrie en (c) de mogelijkheden die de EU biedt voor samenwerking en subsidiëring vanuit het Europees Defensiefonds. Ook stimuleert de coördinatiegroep de Nederlandse deelname aan projecten van nieuwe fondsen bij zowel de EU als de NAVO, zoals de ‘Hub voor Europese Defensie-innovatie’ (HEDI) en de ‘Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic’ (DIANA).²⁹² Het is de coördinatiegroep de afgelopen jaren gelukt om Nederland in de top-tien van deelnemers aan projecten van het Europees Defensiefonds te krijgen en te houden.²⁹³ Ook in DIANA-projecten van de NAVO is Nederland sterk vertegenwoordigd. Verder is Brainport Eindhoven geselecteerd als *accelerator site* in DIANA. Vermeldenswaardig in dit verband is tot slot dat het hoofdkantoor van het aan de NAVO gelieerde durfkapitaalfonds NIF in Amsterdam is gevestigd. Ook dit draagt bij aan het stimuleren van innovaties en startups in Nederland.²⁹⁴

De omzet van de Nederlandse defensie-industrie is de afgelopen jaren gegroeid van € 4,7 miljard in 2021 naar € 7,7 miljard in 2023.²⁹⁵

5.2.4 Inzet op EU-NAVO-samenwerking

Nederland vindt samenwerking tussen de EU en de NAVO bij de productie van militaire goederen belangrijk. Daarom stimuleert Nederland *staff-to-staff*-bijeenkomsten tussen medewerkers van de EU en NAVO die zich bezighouden met de defensie-industrie. Zo weten de organisaties van elkaar waar ze aan werken; dit kan misverstanden voorkomen. Hoe relevant dat is, illustreert de frictie die enkele jaren geleden ontstond tussen de EU en de NAVO naar aanleiding van een hardnekkig gerucht dat de EU eigen militaire standaarden wilde ontwikkelen naast de NAVO-standaarden. Via *staff-to-staff*-bijeenkomsten is dit misverstand – in ieder geval tussen de staven onderling – verholpen.²⁹⁶

Nederland organiseert voorts samen met andere landen informele bijeenkomsten om discussies over de defensie-industrie tussen de EU en de NAVO te faciliteren.²⁹⁷ Een belangrijk resultaat uit deze informele discussies is het non-paper over EU-NAVO-samenwerking bij de fabricage van defensiematerieel. Dit non-paper vormde een aanzet voor de verdere uitwerking van samenwerking tussen de organisaties.

Om NAVO-planningsprocessen en de Europese defensiesamenwerking beter op elkaar te laten aansluiten heeft Nederland in 2023 een voorstel gedaan voor het opzetten van een gestructureerde dialoog tussen het Europees Defensieagentschap en de NSPA, het NAVO-agentschap voor materieelverwerving en -onderhoud.²⁹⁸ Tot op heden komt deze dialoog echter niet van de grond, doordat de Cypruskwestie (zie § 2.5) het uitwisselen van vertrouwelijke informatie tussen de EU en NAVO tegenhoudt. Eerder heeft Nederland zich al ingezet voor het stroomlijnen van het NAVO-defensieplanningsproces en de twee corresponderende planningsinstrumenten van de EU, het ‘Coordinated Capability Plan’ (CDP) en de ‘Coordinated Annual Review on Defence’ (CARD).²⁹⁹ Dit heeft erin geresulteerd dat het capaciteitsplan van de EU (het CDP) nu gebruikmaakt van de definities en informatieverzoeken uit het NAVO-defensieplanningsproces.³⁰⁰ Toch sluiten de processen van de EU en de NAVO niet volledig op elkaar aan. Dat komt onder meer doordat NAVO-lidstaten niet alle informatie met de EU delen die ze met de NAVO delen,³⁰¹ terwijl de NAVO en de EU deze informatie ook niet onderling kunnen delen vanwege de Cyprus-kwestie.

²⁹¹ Tweede Kamer, ‘[Lijst van vragen en antwoorden over het Fiche: MFK - Oprichting van het Europees Defensiefonds](#)’, KST 22112-27199, november 2018.

²⁹² Interviews met medewerkers van de Ministeries van Defensie en EZ en met extern experts.

²⁹³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van EZ, EU-instellingen en extern experts.

²⁹⁴ Interviews met medewerkers van de internationale staf van de NAVO en extern experts.

²⁹⁵ L. Oh, N. Hageraats & H. Schote, [Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis](#), 2024.

²⁹⁶ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en EU-instellingen.

²⁹⁷ Interviews met medewerkers van de PV bij de EU.

²⁹⁸ Voluit: NATO Support and Procurement Agency.

²⁹⁹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ en de PV bij de NAVO; IOB, [De kloof gedicht?](#), 2020, p. 24; BZ, ‘[Fiche: Mededeling EDIS/EDIP](#)’, KST 22112-3919, 2024.

³⁰⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie.

³⁰¹ Informatieverzoeken in het NAVO-defensieplanningsproces geven lidstaten per vraag de optie om de gegeven informatie ook met de EU te delen.

Wat hier ook meespeelt is dat het NAVO-defensieplanningsproces en het EU-capaciteitsplan een verschillende opzet hebben. De NAVO bepaalt in haar defensieplanningsproces op basis van een lange-termijnanalyse van de grootste dreigingen voor het bondgenootschap welke militaire capaciteiten er moeten worden aangeschaft of ontwikkeld. Dat resulteert in een taakverdeling tussen de bondgenoten die voorschrijft wat ieder land moet leveren.³⁰² Het EU-capaciteitsplan daarentegen, baseert zich op de (voor de EU onvolledige) informatie uit het NAVO-defensieplanningsproces, aangevuld met informatie uit eigen toekomstscenario's, trendanalyses en geleerde lessen uit militaire EU-missies en -operaties.³⁰³

In het meest recente EU-capaciteitsplan uit 2023 werden 22 prioriteiten geïdentificeerd, die als basis dienden voor EU-brede investeringen en plannen op defensiegebied. Aan de hand van het jaarlijkse CARD-overzicht, dat de lopende en geplande defensie-investeringen van EU-lidstaten weergeeft, en met het EU-capaciteitsplan als richtlijn voor de toekomst, probeert de EU samenwerking tussen EU-lidstaten op het vlak van defensie te stimuleren.³⁰⁴ Maar uiteindelijk is voor NAVO-lidstaten zoals Nederland het NAVO-defensieplanningsproces leidend. Defensiesamenwerking tussen Europese NAVO-lidstaten ontstaat alleen wanneer individuele lidstaten hiertoe besluiten.

Als er uit hoofde van het Europese defensie-industrieprogramma EDIP via het Europees Defensiefonds budgetten beschikbaar komen voor gezamenlijke ontwikkeling van capaciteiten, kan de EU van meerwaarde zijn voor de NAVO, zeker als de inspanningen zich richten op capaciteitstekorten die in het NAVO-defensieplanningsproces zijn vastgesteld.

5.3 Nederlandse bijdrage aan militaire capaciteiten en missies

Het handelingsvermogen van de NAVO en de EU is afhankelijk van de bijdragen die de lidstaten hieraan leveren. Dat betekent dat beide organisaties van Nederland verwachten dat het de lasten deelt (*burden sharing*) door te investeren in militaire capaciteiten en dat het deze capaciteiten ook inzet als de lidstaten gezamenlijk besluiten om een militaire operatie uit te voeren.³⁰⁵ Wij hebben beoordeeld in hoeverre de Nederlandse inzet aan deze verwachtingen beantwoordt.

| 55 |

5.3.1 Nederlandse bijdrage aan NAVO-capaciteiten

Binnen de NAVO wordt naar de bijdrage van bondgenoten wel verwezen in termen van *cash*, *capabilities* en *contributions*. Bij *cash* gaat het om de hoogte van de jaarlijkse investeringen van een land in defensie, bij *capabilities* om de mate waarin die investeringen de militaire capaciteiten opleveren die volgens het NAVO-defensieplanningsproces nodig zijn en bij *contributions* om de omvang van de bijdragen die een land levert aan NAVO-missies en -operaties.

In 2006 committeerden de NAVO-bondgenoten zich aan de richtlijn dat alle landen minimaal 2% van hun bruto binnenlands product (bbp) moeten uitgeven aan defensie. Deze 2%-norm werd daarna herhaaldelijk door de bondgenoten bekrachtigd, ook door Nederland.³⁰⁶ Toch haalde Nederland lange tijd de 2%-norm niet. Uit interne stukken blijkt dat betrokken beleidsmedewerkers binnen Nederland ruimte zochten om te kunnen voldoen aan de norm. Ook probeerden Nederlandse beleidsmedewerkers de focus op *cash* te vermijden en de Nederlandse bijdragen op *capabilities* en *contributions* te benadrukken. In 2020 echter, stelde de Nederlandse regering expliciet dat een geloofwaardige bijdrage nodig was om de NAVO te versterken en stelde ze zich ten doel de 2%-norm in 2024 te halen.³⁰⁷ In het Hoofdlijnenakkoord van mei 2024 is het voornemen opgenomen om de norm wettelijk vast te leggen.³⁰⁸ In 2024 haalde Nederland voor het eerst de 2%-doelstelling.

³⁰² NATO, 'NATO Defence Planning Process', 2022.

³⁰³ EDA, 'Capability Development Plan', n.d.

³⁰⁴ IOB, 'Pragmatisme voorbij', 2020, p. 15; EDA, 'Coordinated Annual Review on Defence', n.d.

³⁰⁵ Hierbij was het opvallend dat het Ministerie van BZ noch het Ministerie van Defensie beschikt over een totaaloverzicht van de missies waaraan Nederland de afgelopen jaren aan heeft bijgedragen. Men weet ook niet wat de exacte Nederlandse bijdrage aan die missies is geweest. Het ontbreken van een totaaloverzicht maakt het moeilijk voor het kabinet om te sturen op een *fair share*.

³⁰⁶ NAVO, 'Funding NATO', 2024.

³⁰⁷ BZ, 'Kabinetsreactie Europese veiligheid', KST 21501-28-211, 2020; BZ, 'Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie', 2018; Defensie, 'Defensievisie 2035', 2020.

³⁰⁸ Kabinetsformatie, 'HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB', 16 mei 2024; NOS, 'Kamermeerderheid voor wettelijk vastleggen NAVO-norm', 8 oktober 2024.

Door de achterblijvende investeringen in defensie heeft Nederland de afgelopen jaren niet alleen de *cash*-norm niet gehaald, maar ook niet voldaan aan de *capability*-doelstellingen van de NAVO. Zoals we al noteerden in § 5.2.4 maakt de NAVO op basis van haar defensieplanningsproces afspraken met iedere lidstaat over benodigde investeringen in militaire capaciteiten.³⁰⁹ Het NAVO-planningsproces vormt daarmee als het goed is een ijkpunt voor de keuzes die een NAVO-lidstaat maakt over de aanschaf van defensiematerieel.³¹⁰ Uit de voortgangsbeoordeling van de NAVO blijkt echter dat Nederland de afgelopen jaren niet heeft voldaan aan alle doelstellingen. Ondanks de opwaartse trend zitten er aanzienlijke tekortkomingen in de Nederlandse ontwikkeling van de gevraagde capaciteiten.³¹¹

Nederland heeft binnen de NAVO ook een nucleaire taak. Voor de uitvoering van die taak beschikt het over F-35-gevechtsvliegtuigen. De F-35 is een zogeheten *dual-capable aircraft*, dat niet alleen conventionele luchtmachtfuncties kan vervullen (zoals de dagelijkse bewaking van het luchtruim), maar ook kan worden gebruikt voor het operationeel inzetten van kernwapens in een militair conflict.³¹² Daarmee draagt Nederland bij aan de nucleaire afschrikking door de NAVO.

5.3.2 Nederlandse bijdrage aan NAVO-missies

De belangrijkste taak van de NAVO is de verdediging van het eigen grondgebied. Na het einde van de Koude Oorlog is de NAVO zich daarnaast steeds meer gaan richten op missies en operaties buiten het eigen grondgebied, onder meer in Kosovo, Afghanistan, Libië en Irak. Met de inval van Rusland in de Krim in 2014 is de focus echter geleidelijk weer meer teruggebracht naar de verdediging van het eigen grondgebied.

Ook Nederland neemt met troepen en materieel deel aan trainingen en missies van de NAVO. De grootste Nederlandse personele bijdrage in het kader van de verdediging van het NAVO-grondgebied is de bijdrage aan de vooruitgeschoven aanwezigheid (oftewel de *enhanced Forward Presence*; eFP) in Litouwen sinds 2017 en vanaf 2022 ook in Roemenië.³¹³ Verder draagt Nederland al jaren met gevechtsvliegtuigen bij aan *air policing*-taken, onder andere boven de Benelux, Polen, Bulgarije en Estland.³¹⁴ Ook draagt Nederland bij aan de *Standing Naval Forces*, die het bondgenootschap voorzien van een permanent slagvaardige maritieme capaciteit die inzetbaar is in tijden van crisis of spanning.

In het kader van crisisbeheersingsoperaties (die vooral buiten NAVO grondgebied plaatsvinden) heeft Nederland het afgelopen decennium bijgedragen aan NAVO-missies in Afghanistan, Kosovo, Afghanistan en Irak.³¹⁵ Tot slot levert Nederland al jaren ook militaire capaciteit aan de snelle reactiemacht van de NAVO (zie § 5.3.4).³¹⁶

³⁰⁹ Gezien de reikwijdte van deze evaluatie en de vertrouwelijkheid van de informatie over defensieplanning van de NAVO, kunnen wij geen uitspraken doen over de mate waarin de gevraagde capaciteiten zijn gebaseerd op een realistisch dreigingsbeeld.

³¹⁰ Zo heeft de regering conform het NAVO-defensieplanningsproces recent geïnvesteerd in *deep precision strike*-capaciteiten binnen zowel het land- als het maritieme domein, in luchtafweersystemen, in upgrades van de CV-90-infanteriegevechtsvoertuigen, in Fennek-verkenningvoertuigen en in F-35-jachtvliegtuigen. Defensie, [‘Reactie op het verzoek van het lid Fritsma, gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 15 november 2022, over het bericht dat het kabinet zware kritiek van de NAVO op de Nederlandse Defensie-inzet niet met de Kamer heeft gedeeld’](#), KST 28676-421, 15 november 2022; Defensie, [‘Nationaal Plan NAVO’](#), KST 28676-450, 26 januari 2024.

³¹¹ NAVO, [‘NATO Defence Planning Capability Review 2023/2024 The Netherlands’](#), 2024; Defensie, [‘NAVO-rapport DPCR 2023 en 2024’](#), KST 28676-464, 2024.

³¹² BZ, [‘Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie’](#), 2018; Defensie, [‘Uitvoering van de motie van de leden Jasper van Dijk en Sjoerdsma over regeringsaanwezigheid bij de vergadering van het Verdrag inzake het verbod op kernwapens’](#), KST 33783-51, 16 augustus 2022.

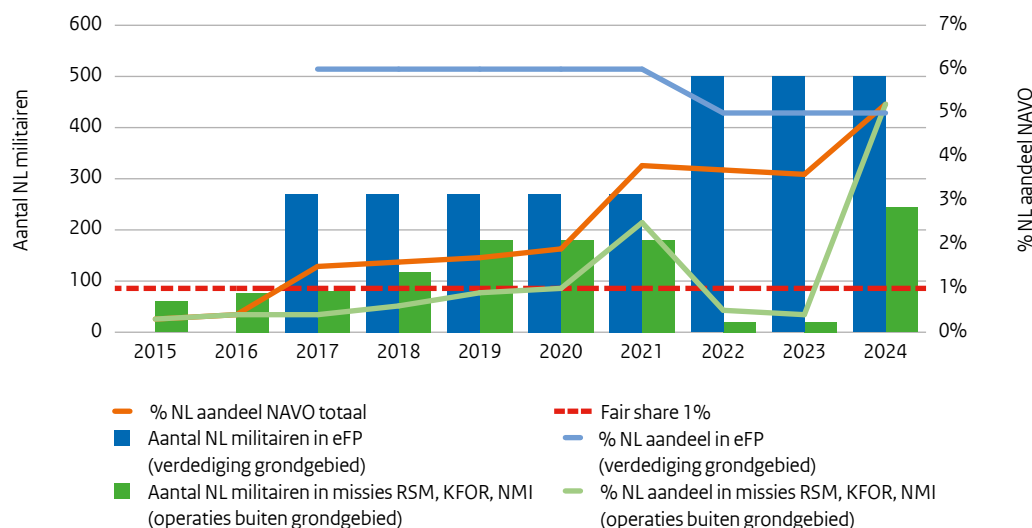
³¹³ Defensie, [‘Rapportage internationale militaire samenwerking 2020’](#), KST 33279-32, 18 december 2020; BZ, [‘Vaststelling begrotingsstaat BZ voor 2022’](#), KST 35925V-84, 2022; Defensie & BZ, [‘Nederlandse bijdrage aan NAVO Battle Group in Roemenië’](#), KST 28676-404, 20 april 2022; Defensie & BZ, [‘Voortgangsrapportage Nederlandse inzet oostflank NAVO’](#), KST 28676-433, 2023.

³¹⁴ Defensie, [‘Update nationaal plan NAVO en Nederlandse militaire bijdrage aan NAVO Air Policing’](#), KST 28676-425, 22 december 2022; Defensie & BZ, [‘Voortgangsrapportage Nederlandse inzet oostflank NAVO’](#), KST 28676-433, 2023.

³¹⁵ BZ, [‘Internationale Veiligheidsstrategie’](#), KST 33694-1, 2013.

³¹⁶ De NRF bestaat uit de Very High Readiness Joint Task Force die binnen twee tot drie dagen inzetbaar zijn, de Initial Follow-on Forces Group die deze taskforce op korte termijn kan versterken, en de Follow-on Forces Group zonder vastgestelde reactietijd.

In NAVO-verband geldt de afspraak dat bondgenoten een personele bijdrage aan missies en operaties leveren die evenredig is aan de grootte van hun krijgsmacht.³¹⁷ De grootte van de Nederlandse krijgsmacht ten opzichte van alle NAVO-krijgsmachten bij elkaar is 1%. Nederland zou dus een personele bijdrage moeten leveren ter grootte van 1% van de totale personele inzet voor NAVO-missies.³¹⁸ Als we kijken naar de Nederlandse personele bijdrage aan operaties buiten NAVO-grondgebied, levert Nederland veelal minder personeel dan deze *fair share* van 1% (zie figuur 3).



Figuur 3 Nederlandse personele inzet bij NAVO-missies in Afghanistan (RSM), Kosovo (KFOR), Irak (NMI), Litouwen en Roemenië (eFP)³¹⁹

| 57 |

De Nederlandse personele bijdrage aan de verdediging van het NAVO-grondgebied zelf komt daar met 5-6% echter ruim bovenuit, hetgeen ook de totale Nederlandse bijdrage ruim boven de *fair share* van 1% brengt.³²⁰ Daar komt nog bij dat Nederland de afgelopen jaren ook een substantiële *materiële* bijdrage heeft geleverd aan NAVO-missies, met de inzet van onder andere Chinook-helikopters, Patriot-luchtafweersystemen, MQ-9-drones en F-35-gevechtsvliegtuigen.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Defensie en met militairen blijkt dat er grote voorkeur bestaat voor militaire inzet bij missies en operaties in NAVO-verband boven militaire inzet in EU-verband.³²¹ Hierbij speelt vertrouwen een rol: er wordt al decennialang samengewerkt in het kader van NAVO-missies en de militairen zijn getraind volgens NAVO-standaarden. Respondenten gaven ook aan dat zij de NAVO beschouwen als dé organisatie voor de verdediging van het grondgebied. Ze vinden het daarnaast belangrijk dat militaire inzet in NAVO-verband bijdraagt aan de gereedheid voor verdediging in NAVO-verband. De NAVO zit, kortom, 'in het DNA' van de Nederlandse krijgsmacht.

³¹⁷ Defensie, 'Reactie op kritiek van de NAVO op Nederlandse Defensie-inzet', KST 28676-421, 2022; Defensie, 'Reactie op verzoek commissie over de bevindingen over de Stand van Defensie voorjaar 2023', KST 36410-X-6, 19 september 2023.

³¹⁸ Dit is berekend op basis van 33.600 actieve militairen exclusief reservetroepen in Nederland en 3.222.335 actieve militairen exclusief reservetroepen van de 32 NAVO-bondgenoten samen. Bron: The International Institute for Strategic Studies, *The military balance 2024*, 2024.

³¹⁹ Bron: SIPRI-database multilaterale vredesoperaties; Defensie, Evaluatie bijdrage aan missies en operaties en voortgangsrapportages 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022-2023; 2023-2024; BZ & Defensie, 'Voortgangsrapportage over de bredere veiligheidsinzet in Irak 2023-2024', KST 27925-967, 15 mei 2024; BZ, 'Aanvullende artikel-100 brief over de verlenging van de Nederlandse force protection bijdrage aan NAVO Missie Irak', KST 27925-980, 22 november 2024; Defensie & BZ, 'Nederlandse bijdrage aan NAVO-luchtruimactiviteiten in Estland en verlenging bijdrage enhanced Forward Presence in Litouwen', KST 29521-481, 6 mei 2024; NAVO, 'Factsheet: NATO's Enhanced Forward Presence', oktober 2020, februari 2021, februari 2022, juni 2022, november 2022.

³²⁰ Deze cijfers zijn exclusief inzet in *air policing missions* boven de Benelux en de oostflank, en de stationering van patriots aan de oostflank. Er is geen volledig overzicht van de totale NAVO-inzet publiek beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is een oordeel te geven over de Nederlandse bijdragen.

³²¹ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie en de PV bij de NAVO.

5.3.3 Nederlandse bijdrage aan EU-capaciteiten

Zoals beschreven in § 5.2.4 vermeldt het EU-capaciteitsplan wel prioriteiten voor militaire capaciteitsontwikkeling, maar maakt de EU in tegenstelling tot de NAVO geen afspraken met individuele lidstaten over de militaire capaciteiten waarover zij moeten beschikken. In dat opzicht is voor EU-lidstaten die ook NAVO-lid zijn, zoals Nederland, het NAVO-defensieplanningsproces leidend.

Wel is Nederland zich de afgelopen jaren gaan inzetten voor het versterken van het MPCC als Europees militair-strategisch hoofdkwartier in Brussel.³²² Ofschoon Nederland zich uit vrees voor duplicatie met de NAVO in eerste instantie verzette tegen zo'n Europees hoofdkwartier, is ons land sinds 2020 een constructieve rol gaan spelen in de doorontwikkeling van het MPCC.³²³ Zo leverde Nederland als een van de eerste lidstaten personeel voor het hoofdkwartier en levert Nederland sinds medio 2023 ook de directeur-generaal (en daarmee het uitvoerende hoofd) van het MPCC.³²⁴ Verder draagt Nederland op vrijwillige basis financieel bij aan EU-missies.³²⁵

5.3.4 Nederlandse bijdrage aan EU-missies

De EU voert sinds 2003 missies en operaties uit, die zowel civiel als militair van aard kunnen zijn. Deze missies en operaties zijn veelal gericht op capaciteitsopbouw, crisisbeheersing en conflictpreventie.

Berekening 'fair share'

Omdat er in de EU geen formele afspraken zijn gemaakt over ieders *fair share* aan militaire missies,³²⁶ hanteren wij dit rapport dezelfde maatstaf als bij de NAVO. Wij gaan dus uit van een personele bijdrage die evenredig zou moeten zijn aan de grootte van een nationale krijgsmacht in vergelijking met de grootte van alle krijgsmachten bij elkaar. De grootte van de Nederlandse krijgsmacht ten opzichte van alle EU-krijgsmachten bij elkaar is 2,5%.³²⁷

Ook bij civiele missies werkt de EU niet met officiële maatstaven voor de omvang van de personele bijdrage per lidstaat. In dit rapport gaan wij uit van een personele lidstaatsbijdrage die evenredig is aan de relatieve omvang van het bbp van de betreffende lidstaat. Voor Nederland betekent dit dat een bijdrage van 6% *fair* zou zijn.³²⁸

Feitelijk geleverde bijdragen

De omvang van de Nederlandse personele bijdrage aan militaire EU-missies is de afgelopen jaren niet constant geweest:

- In de periode 2015-2017 behelsde de Nederlandse inzet meer dan 3%, waarmee Nederland iets meer dan de in dit rapport geïdentificeerde *fair share* leverde van een 2,5% personele c.q. materiële bijdrage (zie figuur 4). Deze bijdrage bestond hoofdzakelijk uit de inzet van vier Nederlandse marineschepen voor een EU-missie ter voorkoming en bestrijding van piraterij en gewapende overvallen voor de Somalische kust (de operatie Atalanta) en voor een militaire EU-operatie tegen mensensmokkelaars in de Middellandse Zee (de operatie Sophia). Deze schepen hadden tussen de 50 en 200 militairen aan boord en voeren tussen de één en vijf maanden mee in de missies.
- In de jaren 2018-2022 was de Nederlandse bijdrage aan militaire EU-missies en -operaties juist zeer beperkt, met slechts dertien tot zestien deelnemende militairen; minder dan 1% van het totaal aan militairen in EU-verband.

³²² Defensie, 'Van der Laan vanaf medio 2023 nieuwe hoofd EU Military Staff', 2022; BZ, 'Kabinetsreactie "Europese veiligheid"', KST 21501-28-211, 2020; Tweede Kamer, 'Verslag van een commissiedebat, gehouden op 17 maart 2022, over hoofdlijnen Defensiebeleid', KST 35925X-60, 6 april 2022; BZ, 'Kabinetsreactie op IOB-evaluatie EU GVDB 2016-2019', KST 21501-28-213, 2020; Defensie, 'Defensievisie 2035', 2020; Defensie, 'Agenda RBZ Defensie 16 juni 2020', KST 21501-28-205, 2020; Kabinet, 'coalitieakkoord 2021-2025', 2021; Defensie, 'Defensienota 2022', 2022.

³²³ Interviews met medewerkers van de PV bij de EU en EU-instellingen; IOB, 'Pragmatisme voorbij', 2020.

³²⁴ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, de PV bij de EU en EU-instellingen.

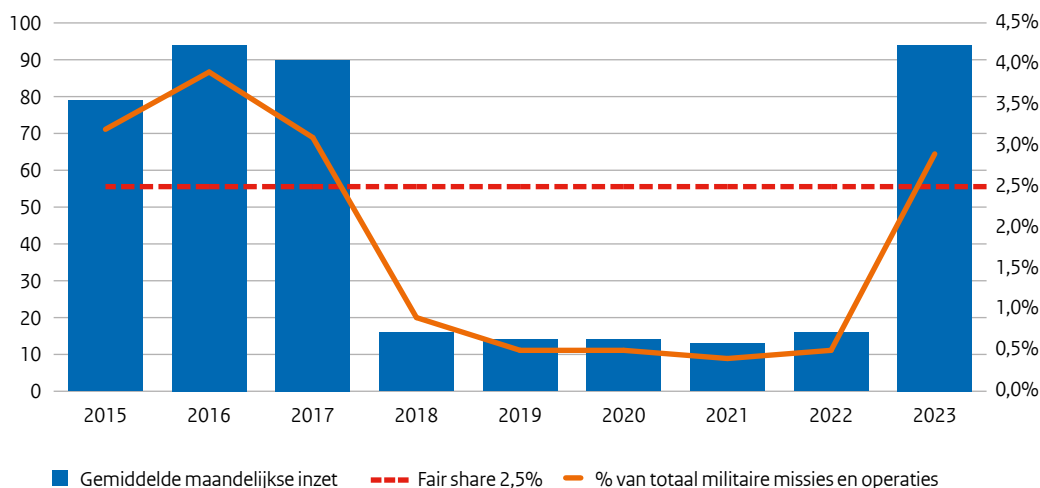
³²⁵ Interviews met medewerkers van de PV bij de EU.

³²⁶ Defensie, 'Reactie op bevindingen over Stand van Defensie voorjaar 2023', KST 36410-X-6, 2023.

³²⁷ Op basis van 33.600 actieve militairen exclusief reservetroepen in Nederland en 1.329.300 actieve militairen exclusief reservetroepen in de 27 lidstaten samen: The International Institute for Strategic Studies, 'The military balance 2024', 2024.

³²⁸ Dit percentage is berekend op basis van een bbp van Nederland van USD 1.118 miljard en een totaal van USD 18.349 miljard in de EU. Zie: World Bank Group, 'GDP (current US\$)', n.d.

- Met de bijdragen aan een EU-trainingsmissie in Oekraïne in 2022 en de inzet van 150 mariniers vanaf oktober 2023 voor de EU-vredesmacht in Bosnië en Herzegovina kwam de Nederlandse bijdrage weer op *fair share*-niveau.
- In 2024 zat Nederland met zijn bijdragen aan militaire EU-missies bóven *fair share*-niveau als gevolg van de inzet voor de laatstgenoemde missie én de inzet van het logistiek ondersteuningsschip Karel Doorman in de EU-missie tegen de Houthi-rebellen in de Rode Zee.

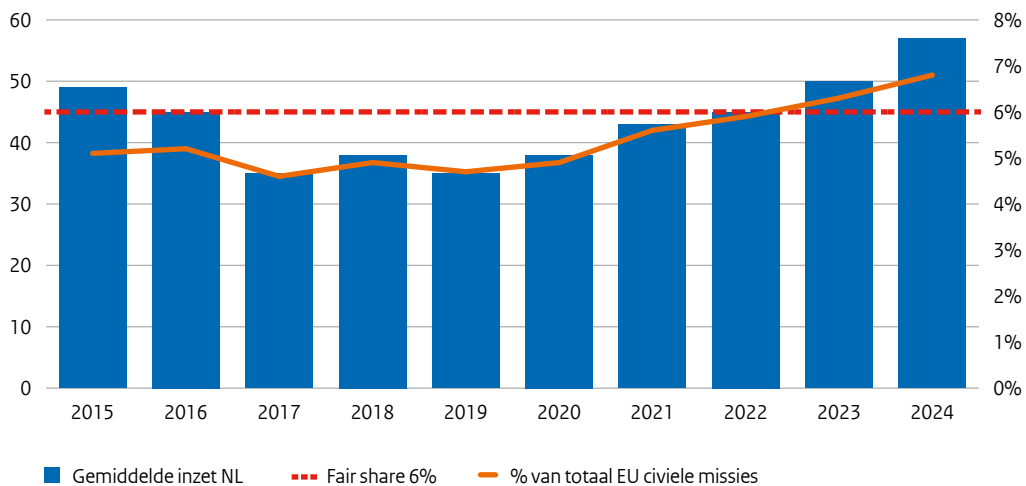


Figuur 4 Nederlandse militaire inzet in EU-missies en -operaties³²⁹

De Nederlandse personele bijdrage aan *civiele* EU-missies was in het afgelopen decennium wél relatief constant, maar bleef onder 6% op basis van het Nederlandse bbp. Vanaf 2022 is Nederland gaan voldoen aan de door ons vastgestelde *fair share* (zie figuur 5). Kanttekening hierbij is dat er in datzelfde jaar in de EU afspraken zijn gemaakt over verhoogde bijdragen aan civiele missies en dat vooralsnog geen enkele lidstaat hieraan voldoet.³³⁰ Wij stellen daarom vast dat Nederland het verhoudingsgewijs weliswaar niet slecht doet, maar in absolute zin net als de andere EU-lidstaten nog steeds te weinig menskracht bijdraagt aan civiele missies.

³²⁹ Bron: SIPRI-database vredesmissies; Defensie, [Evaluatie bijdrage aan missies en operaties 2015](#), 2016; Defensie, [Evaluatie bijdrage missies en operaties 2016](#), 2017; Defensie, [Evaluatie bijdrage missies en operaties 2017](#), 2018; Defensie, [bijdrage missies en operaties 2018](#), 2019; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2019](#), 2020; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2020](#), 2021; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2021](#), 2022; Defensie, [Overige Missiebijdragen 2022 t/m 2023](#), 2023; Defensie, [Overige Missiebijdragen mei 2023 t/m april 2024](#), 2024.

³³⁰ EEAS, [Civilian CSDP Compact. Towards more effective civilian missions](#), 2022.



Figuur 5 Nederlandse civiele inzet in EU-missies en -operaties³³¹

5.3.5 Snelle reactiemachten: een toenemende vraag

Behalve missies en operaties gericht op crisisbeheersing en conflictpreventie hebben zowel de EU als de NAVO ook snelle reactiemachten die continu paraat staan om op korte termijn te worden ingezet in tijden van acute spanning of dreiging.

Snelle EU-reactiemacht

In 2022 heeft de EU in haar Strategisch Kompas vastgelegd dat er een *EU Rapid Deployment Capacity* zou worden ontwikkeld, die te allen tijde moest kunnen worden ingezet binnen en buiten Europees grondgebied. Deze snelle reactiemacht is sinds januari 2025 deels operationeel. Ze bestaat uit 5.000 paraat staande militairen.

Onder het derde en vierde kabinet-Rutte is Nederland voorstander geweest van de ontwikkeling van deze snelle EU-reactiemacht. Het argument was dat de EU moest kunnen beschikken over een instrument voor crisisbeheersingsoperaties.³³² Nederland heeft een compagnie van de luchtmobiele brigade (150 soldaten) geïmmitteerd aan de eerste rotatie, die wordt geleid door Duitsland.³³³ Daarmee draagt Nederland met zo'n 3% een *fair share* bij aan de snelle EU-reactiemacht.

Snelle NAVO-reactiemacht

De NAVO beschikt al langer over een snelle reactiemacht: sinds 2002 is er de *NATO Response Force*. Deze NAVO-reactiemacht is in tegenstelling tot de EU-reactiemacht niet alleen gericht op inzetbaarheid voor crisisbeheersing maar nadrukkelijk ook op bescherming van het bondgenootschappelijk grondgebied.

In 2018 heeft de NAVO voorts het *NATO Readiness Initiative* (NRI) aangenomen. Dit hield in dat de NAVO zich ten doel stelde om in 2020, als aanvulling op de bestaande snelle reactiemacht, dertig gemechaniseerde bataljons, dertig lucht squadrons en dertig slagschepen beschikbaar te hebben voor inzet binnen dertig dagen.³³⁴

³³¹ Bron: SIPRI-database van vredesmissies; Defensie, [Evaluatie bijdrage aan missies en operaties 2015](#), 2016; Defensie, [Evaluatie bijdrage missies en operaties 2016](#), 2017; Defensie, [Evaluatie bijdrage missies en operaties 2017](#), 2018; Defensie, [bijdrage missies en operaties 2018](#), 2019; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2019](#), 2020; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2020](#), 2021; Defensie, [Kleine missiebijdragen 2021](#), 2022; Defensie, [Overige Missiebijdragen 2022 t/m 2023](#), 2023; Defensie, [Overige Missiebijdragen mei 2023 t/m april 2024](#), 2024.

³³² BZ, ['Geannoteerde agenda van de raad Buitenlandse Zaken van 21 maart 2022'](#), KST 21501-02-2467, 11 maart 2022; Defensie, ['Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 23 mei 2023 te Brussel Defensieraad'](#), KST 21501-28-253, 10 mei 2023.

³³³ Interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ, EU-instellingen en vertegenwoordigers van EU-lidstaten. Tweede Kamer, ['Verslag van een schriftelijk overleg over de geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie 14 november 2023'](#), KST 21501-28-60, 20 november 2023.

³³⁴ NAVO, ['NATO Readiness Initiative'](#), Juni 2018.

Op de NAVO-top in Madrid in 2022 is vervolgens besloten tot een herstructurering en opschaling van de gehele troepenmacht, waarmee de snelle reactiemacht werd opgeheven. Het nieuwe *NATO Force Model* trad vervolgens in werking in 2024. De NAVO hanteert volgens dit model drie trappen van paraatheid: trap 1 bestaat uit 100.000 soldaten die inzetbaar zijn in 0 tot 10 dagen, trap 2 uit 200.000 soldaten die inzetbaar zijn in 10 tot 30 dagen en trap 3 uit 500.000 soldaten die inzetbaar zijn tussen de 30 en 180 dagen. Daarnaast is er nog een *Allied Reaction Force*, een kleine en zeer snel inzetbare reactiemacht.³³⁵

Nederland heeft de afgelopen jaren (meer dan) een *fair share* bijgedragen aan de hierboven besproken snelle reactiemachten van de NAVO.

Een single set of forces in NAVO en EU

De vraag aan EU- en NAVO-lidstaten om met personeel en materiaal bij te dragen is de afgelopen jaren significant gegroeid. Afgemeten aan het formaat van de nationale krijgsmacht moet Nederland op dit moment constant 125³³⁶ militairen op korte termijn beschikbaar hebben voor inzet in EU-verband en 3.000³³⁷ militairen voor inzet in NAVO-verband. Dat betekent dat ruim 9% van de totaal 33.600³³⁸ militairen in actieve dienst waarover Nederland beschikt, stand-by moeten staan, boven op de militairen die al zijn ingezet in missies en operaties.

De vraag naar militairen die inzetbaar zijn voor missies, operaties en snelle reactiemachten en voor de daaraan voorafgaande trainingen, zal de komende jaren waarschijnlijk nog toenemen.³³⁹ Dat betekent ook dat het een steeds complexere puzzel wordt om aan de verschillende bondgenootschappelijke verwachtingen te voldoen.

Nederland heeft, net als andere EU-lidstaten die tevens NAVO-bondgenoot zijn, een *single set of forces* die voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. Betrokkenen bij zowel de EU als de NAVO geven aan dat dit deels is te ondervangen door middel van dubbele committeringen aan snelle reactiemachten, waarbij troepen zowel voor de EU als de NAVO stand-by staan. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met een combinatie van korte en langere reactietijden. Zo kan een militair die binnen dertig dagen inzetbaar moet zijn in de snelle reactiemacht van EU tegelijkertijd stand-by staan voor NAVO-uitzending binnen 180 dagen.³⁴⁰

Deze manier van werken heeft wel beperkingen. Dubbel gecommiteerde stand-by-troepen die worden ingezet voor de ene reactiemacht zijn immers niet meer stand-by voor de andere reactiemacht. Dat heeft dan dus direct gevolgen voor de inzetbaarheid en geloofwaardigheid van die andere reactiemacht.

Volgens betrokkenen zal inzet in de NAVO, die voor NAVO-bondgenoten dé organisatie is voor de collectieve verdediging van eigen grondgebied, in de praktijk voorrang krijgen.³⁴¹ De verdediging van het eigen grondgebied (hoofdtak 1) heeft namelijk meer prioriteit dan missies en operaties buiten het grondgebied (hoofdtak 2). Daarbij speelt mee dat er in militaire kringen, zoals hiervoor besproken (zie § 5.3.2), een operationele voorkeur bestaat voor inzet in NAVO-verband, gegeven de vertrouwde samenwerking en training in NAVO-verband. Het risico dat dubbele committeringen ten koste gaan van de betrouwbaarheid en inzetbaarheid is dus groter voor de EU dan voor de NAVO.

Niettemin zet Nederland zich in voor een steviger rol van de EU op het gebied van veiligheid en defensie, inclusief versterking van het MPCC-hoofdkwartier en operationalisering de snelle EU-reactiemacht.³⁴² Dat vergt materiële en personele inzet. Dubbele commiteringen vormen in dat verband zoals gezegd een risico voor de EU-capaciteit. Anderzijds maken dubbele committeringen de inzet mogelijk van EU-troepen die anders misschien niet beschikbaar zouden zijn.

³³⁵ J. Deni, [The new NATO Force Model: ready for launch?](#), NATO Defence College, mei 2024.

³³⁶ 2,5% van totaal 5.000 in 20 dagen inzetbaar.

³³⁷ 1% van totaal 300.000 in 1 maand inzetbaar.

³³⁸ The International Institute for Strategic Studies, [The military balance 2024](#), 2024

³³⁹ T. Jungholt, [‘Nato fordert 49 weitere Kampftruppen-Brigaden’](#), *Welt*, 6 oktober 2024.

³⁴⁰ Interviews met medewerkers van het Ministerie van Defensie, de PV bij de NAVO, de PV bij de EU en EU-instellingen; D. Zandee & A. Stoetman, [‘Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls’](#), *Clingendael Institute*, 2022.

³⁴¹ Interviews met medewerkers van de Ministeries van BZ en Defensie, de PV bij de NAVO, EU-instellingen en extern experts.

³⁴² BZ, [Staat van de Unie 2022](#), 2022, p. 19; BZ, [Staat van de Europese Unie 2024](#), 2023, p. 15.



6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft een algehele beoordeling van het Nederlandse geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en van NAVO. Op basis van de beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie formuleren we onze hoofdconclusie, die we in een viertal deelconclusies uitwerken (§ 6.1). Vervolgens leggen we regering een vijftal aanbevelingen voor waarmee zij het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO kan versterken (§ 6.2).

Deze evaluatie is afgerond in een periode waarin de trans-Atlantische relatie onder druk is komen te staan en aan het veranderen is. Op het moment van schrijven is het echter nog te vroeg om conclusies over het toekomstig functioneren van de NAVO te verbinden aan de actuele ontwikkelingen. De conclusies en aanbevelingen gaan uit van een NAVO die van belang blijft voor de Nederlandse veiligheid. Wel is het op dit moment van schrijven – medio maart 2025 – duidelijk dat er in Europa grote stappen gezet moeten worden om voor de eigen veiligheid te zorgen. De veranderende geopolitieke context biedt naast risico's echter óók kansen voor Nederland en voor Europa, en de lessen uit de periode 2020-2024 zijn ook relevant voor de Nederlandse inzet op samenwerkingsverbanden in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur.

6.1 Conclusies

De hoofdvraag van deze evaluatie luidde:

Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de effectiviteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO, de EU en het verbeteren van de samenhang tussen de NAVO en EU tussen 2020-2024 en welke lessen levert dat op voor toekomstig beleid?

Dit evaluatieonderzoek stelt vast dat de Nederlandse inzet in NAVO- en EU-verband effectief is, maar dat op een aantal punten verbetering mogelijk is. Dit komt tot uitdrukking in de hoofdconclusie:

De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. Zowel de diplomatieke inzet van Nederland als de kennis, menskracht en middelen die Nederland ter beschikking stelt, versterken de NAVO en de EU. Wel blijven er nog kansen onbenut. Ook ontbreekt het in de onderzochte periode aan een richtinggevende strategie op basis waarvan Nederland keuzes maakt voor de inzet in de NAVO en de EU.

Hieronder werken we deze hoofdconclusie uit in vier deelconclusies.

Deelconclusie 1. De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. In een instabiele geopolitieke context vergt het wel voortdurende inspanning om de NAVO en de EU overeenkomstig de Nederlandse belangen te versterken.

Hoeveel de EU en de NAVO precies bijdragen aan de veiligheid van Nederland is lastig te bepalen, maar aannemelijk is wel dat die bijdragen aanzienlijk zijn geweest. In de internationale machtspolitiek heeft Nederland betrekkelijk weinig middelen om de eigen positie geheel zelfstandig te verdedigen. Nederland kan zijn veiligheidsbelangen daarom het beste behartigen door in internationaal en multilateraal samenwerkingsverbanden aan te gaan. Via de samenwerking met andere landen binnen de NAVO en binnen de EU oefent Nederland invloed uit op de internationale context waartoe Nederland zich heeft te verhouden. Ook geven deze organisaties Nederland toegang tot kennis en mogelijkheden om op buitenlandse dreigingen te reageren.

Zeker nu de geopolitieke context instabieler wordt en de dreigingen toenemen, is internationale samenwerking voor Nederland van vitaal belang. De NAVO geldt als het belangrijkste bondgenootschap voor de militaire verdediging. Nederland is in hoge mate afhankelijk van andere landen binnen de NAVO voor zijn militaire verdediging. De bijdrage van de VS is in dit opzicht essentieel, maar de VS zijn minder geïnteresseerd om onder alle condities bij te dragen aan de veiligheid van Europa. De transactionele politiek van de huidige Amerikaanse president blijkt bovendien onverwachte situaties te kunnen veroorzaken die Europa en Nederland verder onder druk zetten. Een constructieve deelname van de VS binnen de NAVO is daardoor geen vanzelfsprekendheid meer.

Wat de situatie precair maakt, is dat de EU op dit moment in verschillende opzichten geen zeer krachtige positie heeft. Europa staat als economische macht onder druk en heeft op militair vlak vooralsnog een beperkte handelingscapaciteit. Daarbij komt dat de Europese defensie-industrie versnipperd is. Anno 2025 staat Europa voor grote uitdagingen, waaronder een oorlog op het continent in Oekraïne. De Europese uitdagingen hebben een directe impact op de veiligheidspositie van Nederland. Het is dan ook van groot belang dat Nederland de voor het buitenland- en veiligheidsbeleid beschikbare middelen en menskracht zo strategisch mogelijk inzet, met een langetermijnperspectief op versterking van de Europese veiligheidsarchitectuur en de rol die de EU en de NAVO daarin moeten spelen.

Deelconclusie 2. De Nederlandse regering heeft in de onderzochte periode geen richtinggevende strategie ontwikkeld voor het bevorderen van de gewenste rol- en taakverdeling tussen de NAVO en de EU en de gewenste complementariteit van beide organisaties, op grond waarvan ons land afzonderlijke prioriteiten voor en inzet in de EU en NAVO zou kunnen bepalen.

Veiligheid in de internationale betrekkingen is door de jaren heen een steeds veelomvattender beleidsonderwerp geworden. Voorheen lag de nadruk op conventionele militaire dreigingen; inmiddels zijn – als gevolg van actuele dreigingen en technologische ontwikkelingen – nieuwe thema's onderdeel geworden van het veiligheidsbeleid: hybride conflictvoering, cyberaanvallen, economisch machtsmisbruik en terrorisme.

In de context van deze verbreding van het risicospectrum zijn zowel de NAVO als de EU hun veiligheidsinspanningen de afgelopen jaren gaan richten op een grotere hoeveelheid onderwerpen, waaronder ook cyberveiligheid en de beveiliging van kritieke infrastructuur. Tegelijkertijd heeft de EU de ambitie om zich steeds meer te gaan ontwikkelen tot een geopolitieke veiligheidsactor; ze voert civiele missies én militaire operaties uit. Ook richt de EU zich steeds nadrukkelijker op de versterking van de Europese defensie-industrie.

De NAVO en de EU, die een grote mate van overlap vertonen als het gaat om aangesloten landen, zijn zodoende in toenemende mate actief op dezelfde en op aanpalende beleidsterreinen. Ook hebben de statuten van beide organisaties als uitgangspunt om bij te dragen aan de veiligheid van hun lidstaten op basis van democratische waarden. Daardoor bestaat er een risico op concurrentie tussen beide organisaties. Tegelijkertijd hebben beide organisaties ook onderscheidende competenties. Zo beschikt de NAVO over nucleair afschrikingsvermogen en een sterke militaire en operationele capaciteit, terwijl de EU wetgevende bevoegdheid heeft en veel meer financiële middelen kan aanwenden. Er is dus ook potentie voor samenwerking tussen de EU en de NAVO. Beide organisaties zouden elkaar kunnen versterken als ze meer complementair aan elkaar zouden opereren – dat wil zeggen: als ze hun onderlinge samenwerking nadrukkelijker zouden richten op het *combineren* van elkaars competenties.

64

In het licht van bovenstaande overwegingen is de verbreding van het buitenland- en veiligheidsbeleid waartoe Nederland in 2020 heeft besloten (een *en-en*-benadering gericht op versterking van zowel NAVO- als EU-veiligheidsinspanningen) een logische keuze.

De Nederlandse regering heeft in de onderzochte periode echter geen richtinggevende strategie uitgewerkt op de gewenste complementariteit van EU en NAVO op deelonderwerpen, op basis waarvan ze per organisatie haar beleidsprioriteiten zou kunnen bepalen. Ze heeft zich beperkt tot het verwoorden van wat elk van de organisaties *niet* (meer) moest doen om onnodige duplicatie van activiteiten te voorkomen. Wat de NAVO en de EU elk afzonderlijk *wél* zouden moeten doen om elkaar goed aan te vullen, werd onvoldoende geëxpliciteerd.

Nederland heeft in de periode 2020-2024 wel constructief en pragmatisch gezocht naar concrete kansen om de samenwerking tussen beide organisaties te bevorderen. Daarbij is ingezet op het bevorderen van samenwerking op zowel staf- als politiek niveau. Door politieke obstakels, waaronder de Cypruskwestie, heeft de inzet vooral geresulteerd in verbetering van *informele* samenwerking tussen de twee organisaties. Dit houdt in dat het contact tussen de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen is geïntensiveerd, waarbij niet-geclassificeerde informatie kon worden gedeeld. Deze contacten op stafniveau komen het wederzijds begrip ten goede en bevorderen in enkele gevallen ook afstemming over bijvoorbeeld de timing van publieke statements. De Nederlandse pragmatische aanpak heeft daarmee tot op zekere hoogte wel degelijk bijgedragen aan een verbeterde EU-NAVO-samenwerking.

Echter, de aanname dat verbeterde samenwerking ook bijdraagt aan een wederzijdse complementariteit blijkt niet per definitie juist. Als de NAVO en de EU op stafniveau van elkaar weten welke doelen ze willen bereiken, betekent dit nog niet automatisch dat de organisaties ook hun doelen op elkaar afstemmen om de onderlinge complementariteit te bevorderen. Het zijn in de praktijk uiteindelijk de landen die lid zijn van de organisaties die bepalen in welke mate de EU en de NAVO daadwerkelijk complementair kunnen zijn.

De pragmatische aanpak van Nederland voor verbeterde EU-NAVO-samenwerking heeft, kortom, wel vruchten afgeworpen, maar heeft ook de grenzen zichtbaar gemaakt van wat op stafniveau haalbaar is. Om complementariteit en samenwerking tussen de EU en de NAVO werkelijk verder te brengen is formele afstemming nodig op lidstaatniveau. Aandachtspunt daarbij is het bestaan van politieke obstakels waar Nederland weinig invloed op heeft, zoals de Cypruskwestie.

De huidige dynamiek in de trans-Atlantische relatie zet de ruimte voor EU-NAVO-samenwerking onder druk. De mate waarin complementariteit en samenwerking tussen de EU en de NAVO mogelijk is – en in het belang van de Nederlandse veiligheid wenselijk is – wordt als altijd beïnvloed door hoe de VS zich opstellen binnen de NAVO. Nog meer dan voorheen is daarom een heldere strategie nodig voor de Nederlandse inzet in de EU en in de NAVO, én voor de wijze waarop de EU-NAVO-samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Met het aantreden van een nieuwe secretaris-generaal bij de NAVO, een nieuwe Europese Commissie en een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger bij de EU lijkt er enige ruimte te ontstaan voor verbeterde samenwerking tussen de EU en de NAVO. Nederland zou hier gebruik van kunnen maken. Ons land heeft als een van de oprichters van de EU en als NAVO-bondgenoot van het eerste uur een goede reputatie in beide organisaties. Met een NAVO-top in Den Haag in juni 2025 is Nederland bij uitstek gepositioneerd om een aansprekende rol te nemen in verdere EU-NAVO-samenwerking.

Deelconclusie 3. De Nederlandse diplomatieke inzet in NAVO- en EU-verband is overwegend effectief, maar er zijn mogelijkheden om meer invloed uit te oefenen.

De beleidskeuzes die binnen de NAVO en de EU worden gemaakt zijn altijd het uitvloeisel van de gecombineerde inbreng van de bondgenoten c.q. lidstaten. De resultaten die Nederland behaalt zijn daarom per definitie afhankelijk van de inzet van andere landen. Onze evaluatie laat zien dat Nederland binnen de beschikbare ruimte overwegend effectief is in het uitoefenen van invloed op het beleid.

Een belangrijke kracht van Nederland is dat het bij onderhandelingen over beleidsonderwerpen in veel gevallen een middenpositie kiest, om vervolgens constructief en pragmatisch te zoeken naar oplossingen en coalities. Veel landen zien Nederland hierdoor als een constructieve partner. Nederlandse diplomaten zorgen er bovendien voor dat ze goed benaderbaar zijn voor andere landen en voor de internationale staf van de NAVO en EU. Dat draagt bij aan de mogelijkheden die Nederland heeft voor effectieve beleidsbeïnvloeding.

Nederland beschikt naar ons oordeel ook in andere opzichten over de capaciteiten die nodig zijn om het beleid van de EU en NAVO op het gebied van veiligheid en defensie effectief te beïnvloeden. Nederland is doorgaans goed voorbereid en heeft relevante inhoudelijke kennis. Ook neemt Nederland vaak het initiatief tot beleidsvorming, bijvoorbeeld door non-papers met voorstellen in te dienen en daaromheen coalities te vormen. Daardoor is Nederland in veel gevallen al vroeg in beleidsprocessen actief, wat de effectiviteit van de Nederlandse beïnvloeding ten goede komt. Verder is het Nederlandse veiligheidsbeleid ten aanzien van de NAVO en de EU doorgaans relatief goed op elkaar afgestemd. Dat wil zeggen dat, hoewel een richtinggevende strategie ontbreekt, Nederland wel met één stem spreekt aan 'beide zijden van de stad Brussel' waar de hoofdkantoren van de EU en NAVO gevestigd zijn. Nederland maakt daarvoor onder andere gebruik van *double-hatted* functies, waarbij dezelfde medewerker voor zowel de PV bij de EU als de PV bij de NAVO werkzaam is. De inzet van een *double-hatted* functies is logischerwijs alleen effectief als een medewerker dezelfde dossiers onder zijn/haar hoede heeft op beide werkplekken. Alleen dan kan een medewerker immers bepaalde ontwikkelingen in de twee organisaties met elkaar verbinden. Daarnaast is het van belang dat ook reguliere NAVO- en EU-medewerkers die werkzaam zijn op dezelfde dossiers regelmatig contact hebben – zowel onderling als met de betrokken ministeries. Dit is niet altijd het geval: hierop kan meer worden gestuurd. Wel is de afstemming tussen ministeries onderling overwegend goed.

Omdat veiligheid een steeds breder begrip wordt, is de verwachting dat nationale afstemming en coördinatie tussen verschillende ministeries enerzijds, en tussen Den Haag en de PV's in Brussel anderzijds een steeds grotere uitdaging wordt. Hoewel Nederland doorgaans vertegenwoordigd is door kundige ambtenaren en diplomaten in Den Haag en Brussel, vormt de beperkte capaciteit die Nederland beschikbaar heeft om binnen de EU en de NAVO zijn standpunten in te brengen over internationale veiligheidsthema's een handicap. De afgelopen jaren is het aantal werkgroepen en andere overlegorganen binnen de EU en de NAVO toegenomen. Dat vergroot de druk om de beschikbare

capaciteit zo effectief mogelijk te verdelen en om de juiste ministeries op het juiste moment aangesloten te hebben bij beleidsvormingsprocessen in Brussel. Het belang hiervan is met name groot bij thema's die raken aan weerbaarheid en hybride dreigingen.

Ten slotte kan Nederland strategischer en actiever gebruik maken van de informatiepositie van Nederlanders die werkzaam zijn bij de EU en de NAVO. Nederland heeft in het verleden invloedrijke posities bekleed bij de internationale staf van de NAVO en EU-instellingen en daar ook profijt van gehad. Toch was hier in veel gevallen geen sprake van een vooraf bepaalde strategie. Het is mogelijk om nadrukkelijker te sturen op het plaatsen van Nederlanders bij de NAVO en bij de EU, met name op internationale veiligheidsdossiers die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten. Als er meer Nederlanders in dienst of gedetacheerd zijn bij de EU en de NAVO, verstevigt dit de Nederlandse informatiepositie. Personen die werken bij de EU of de NAVO hebben weliswaar niet tot taak om nationale belangen te behartigen, maar hun kennis kan wel worden benut zonder dat dit hun neutraliteit hoeft aan te tasten.

Met name wat betreft het tijdig aangehaakt zijn in werkgroepen en effectiever gebruik maken van strategische detacheringen is er dus nog ruimte voor verbetering. Ook hierbij kan een meer expliciete strategie voor de Nederlandse inzet op een Europese veiligheidsarchitectuur ondersteunend zijn.

Deelconclusie 4. Nederland draagt met kennis, menskracht en middelen constructief bij aan versterking van het internationale veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO, maar er blijven kansen onbenut.

Om het internationale veiligheidsbeleid van de EU en NAVO ten goede te laten komen van de veiligheid van Nederland, moet er uiteraard ook praktisch invulling worden gegeven aan de ambities in de EU- en NAVO-beleidsdocumenten. Die invulling is afhankelijk van wat de landen binnen de NAVO en de EU kunnen leveren in termen van kennis, capaciteitsopbouw, militairen, materieel en defensiesamenwerking met andere landen. Nederland draagt in termen van kennis, capaciteitsopbouw, militairen en materieel constructief bij aan zowel de NAVO als de EU. Wel gaan de ambities die Nederland uitdraagt vaak verder dan de concrete inzet die het vervolgens levert om deze ambities ook daadwerkelijk te realiseren. We lichten dit hieronder toe voor de onderwerpen waar deze evaluatie naar heeft onderzocht: (1) de inzet op het tegengaan van hybride dreigingen, (2) het versterken van de defensie-industrie en (3) het bijdragen aan militaire missies en gereedstelling.

Tegengaan van hybride dreigingen

Nederland heeft geholpen bij de ontwikkeling van *toolboxen* met beleidsinstrumenten om hybride dreigingen tegen te gaan. Ook heeft Nederland geholpen bij de ontwikkeling van *responsteams* met experts die landen kunnen bijstaan bij acute vijandige hybride activiteiten. Verder zijn er de afgelopen jaren mede door initiatieven van Nederland *sanctieregimes* tot stand gekomen gericht op personen die betrokken zijn geweest bij kwaadwillige cyberactiviteiten tegen EU-lidstaten.

De nuttige bijdragen die Nederland met al deze initiatieven heeft geleverd, vergen nog wel aanvullende inzet. Zo sluit het nationale responskader nog onvoldoende aan op internationale responsopties. Ook is Nederland terughoudend met het delen van informatie over incidenten op het gebied van hybride dreigingen in EU- en NAVO-werkgroepen. Daar kunnen overigens goede redenen voor zijn. Het kan gaan om gevoelige informatie die niet mag uitlekken. Of het valt te voorzien dat het moeilijk zal zijn om consensus te bereiken over een respons. Hoewel deze bezwaren reëel zijn, is een groot nadeel van het beperkt delen van informatie dat daarmee de verdere ontwikkeling en het gebruik van gezamenlijke responsopties wordt beperkt. Het versterken van de EU en NAVO op het terrein van hybride dreigingen vraagt om meer concrete casuïstiek waarop deze organisaties interventies kunnen ontwikkelen. Hieraan zou Nederland meer kunnen bijdragen.

Versterken van defensie-industrie

Voor het versterken van de Europese defensie-industrie ondersteunt Nederland de ontwikkeling van EU-beleid en EU-programma's. Ook probeert Nederland de aankoop van defensiematerieel waar mogelijk gezamenlijk te doen met andere Europese landen. Deze initiatieven zijn nog beperkt, maar ze leveren wel een bijdrage aan het tegengaan van de versnippering van de Europese defensiemarkt.

De vraag is welke rol Nederland in de toekomst kan spelen om meer significant bij te dragen aan een sterkere Europese defensie-industrie. Daarbij spelen financiële belangen, zoals wat het aan financiële bijdragen van Nederland vraagt en de mate waarin Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen toegang krijgen tot Europese defensiemarkt en subsidies. Maar ook geopolitieke belangen, zoals de mate waarin Europese landen op veiligheid en defensie meer strategisch autonoom willen zijn, en het belang om tegelijkertijd met partners buiten de EU op defensie samen te blijven werken. De pragmatische inzet van Nederland om een balans te vinden tussen versterking van de EU-defensie-industrie enerzijds en bereidheid tot samenwerking met niet-EU-bondgenoten zoals de VS en het VK anderzijds, lijkt voorsnog effectief. Tegelijkertijd is duidelijk dat er voor een krachtige EU-defensie-industrie veel grotere bedragen nodig zijn dan Nederland beschikbaar lijkt te willen stellen. De regering wil voorsnog de afdrachten aan de EU verminderen en heeft zich uitgesproken tegen het aangaan van gezamenlijke leningen in EU-verband. Hoewel deze standpunten vanuit een financieel oogpunt begrijpelijk zijn, beperkt dit de ruimte voor de benodigde versterking van de EU-defensiemarkt. Daarnaast gaat het niet alleen om de omvang van Europese defensie-investeringen. Maar ook om de mate waarin die investeringen bijdragen aan meer gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van militaire capaciteiten, en verbeterde samenwerking tussen Europese krijgsmachten.

Bijdragen aan militaire missies

Nederland draagt actief bij aan de operationele militaire capaciteit van zowel de EU als de NAVO. In NAVO-verband bleven de defensie-investeringen van ons land lang achter, maar inmiddels haalt Nederland de 2%-norm. De afgesproken capaciteiten (i.e. wapensystemen en militair personeel) levert Nederland echter nog niet. Wel heeft Nederland de afgelopen tien jaar ruimschoots zijn *fair share* geleverd aan missies en operaties in NAVO-verband.

Sinds 2020 zet Nederland ook actief in op een versterking van de militaire operationele capaciteit van de EU. Bovendien is Nederland actief gaan bijdragen aan de versterking van het militaire hoofdkwartier van de EU, het MPCC. Wel bleven de civiele bijdragen tot 2021 en de militaire bijdragen tussen 2018 en 2022 aan EU-missies en operaties nog onder de *fair share* die van Nederland mag worden verwacht. Na 2022 zijn de Nederlandse civiele en militaire bijdragen in EU-verband gegroeid. In absolute zin levert Nederland echter net als de andere EU-lidstaten nog steeds te weinig.

Het leveren van bijdragen aan missies EU-verband is niet alleen noodzakelijk vanwege het belang van de individuele missies, maar ook vanwege het belang van een EU die in staat is om zelfstandig militaire operaties uit te voeren. Deze militaire capaciteit moet verder worden ontwikkeld om de EU minder afhankelijk te laten zijn van ondersteuning van buiten de EU.

De NAVO en de EU hebben behalve missies en operaties ook *snelle reactiemachten* die continu paraat staan om op korte termijn te worden ingezet in tijden van acute spanning of dreiging. Zowel binnen de NAVO als binnen de EU draagt Nederland goed bij aan deze reactiemachten. Wel is de vraag naar militairen die inzetbaar zijn voor missies, operaties en snelle reactiemachten, inclusief de daaraan voorafgaande trainingen, zeer sterk aan het toenemen, met name vanuit de NAVO. Dat betekent ook dat het een steeds complexere puzzel wordt om aan de verschillende bondgenootschappelijke verwachtingen te voldoen. Deels is dit te ondervangen door middel van dubbele committeringen, waarbij troepen dezelfde voor snelle reactiemachten van zowel de EU als de NAVO stand-by staan. Een risico van dubbele committeringen is echter dat dit ten koste gaat van de gereedheid en dus van de geloofwaardigheid van de reactiemachten.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Ontwikkel een richtinggevende Nederlandse strategie om de inzet in EU, de NAVO en de bredere Europese veiligheidsarchitectuur te versterken en de complementariteit tussen beide organisaties te bevorderen.

Het is op dit moment in het belang van de Nederlandse veiligheid om in te zetten op een sterkere EU en een sterkere NAVO. Ook zijn er veel raakvlakken tussen de twee organisaties, die op verschillende punten ook al samenwerken. Een efficiënte inzet in deze organisaties in tijden van schaarse capaciteit vraagt daarom om strategische keuzes. De snel veranderende geopolitieke context maakt dit nog urgenter. Het Kabinet moet daarom een richtinggevende strategie uitwerken voor de Nederlandse inzet op de versterking van de Europese veiligheidsarchitectuur met een heldere visie over de rollen van de EU en de NAVO. Een strategie

moet voldoende ruimte laten voor flexibiliteit in een volatiele context, maar wel richting kunnen geven om geïnformeerde keuzes te maken over de manier waarop gestelde doelen kunnen worden bereikt. Voor het ontwikkelen van deze strategie doen we de volgende concrete aanbevelingen:

- **Maak strategische keuzes over de prioriteiten en inzet in de EU en in de NAVO, met name in het licht van de recente geopolitieke ontwikkelingen op de trans-Atlantische relatie.** Kijk daarbij afzonderlijk naar (1) de samenwerking tussen de EU en de NAVO als instituties met potentieel complementaire capaciteiten, (2) de relatie van Europese landen binnen de NAVO met de VS, (3) de impact van die relatie op het functioneren van de NAVO en (4) de impact van die relatie op de ruimte voor EU-NAVO-samenwerking ten behoeve van de Nederlandse veiligheid. Houd ook rekening met gewenste en ongewenste scenario's voor de ontwikkeling van de trans-Atlantische relatie en reflecteer doorlopend op de aannames onder het gevoerde beleid.
- **Zet in op een sterkere Europese bijdrage aan de veiligheid van Europa met een zelfstandig handelingsvermogen en een Europese pijler binnen de NAVO.** Het moet worden erkend dat de VS in afnemende mate geïnteresseerd zijn om bij te dragen aan de veiligheid van Europa. Het Kabinet moet daarom inzetten op een gestructureerd plan voor de transitie naar meer verantwoordelijkheid voor Europese veiligheid door Europese landen. Het is van belang om niet-EU-landen – met name de VS – betrokken te houden bij de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie, zonder daarbij de Nederlandse en Europese belangen uit het oog te verliezen. Het kan wellicht helpen om de Nederlandse ambassades in de VS de opdracht te geven om Amerikaanse ambtenaren uit te leggen wat de EU op het gebied van veiligheid en defensie doet en hoe deze activiteiten complementair zijn aan die van de NAVO. Naast het onderhouden van de trans-Atlantische relatie is het echter ook nadrukkelijk van belang dat de Europese samenwerking op veiligheid en defensie wordt versterkt. Dat hoeft samenwerking met de VS en andere landen op defensiegebied niet in de weg te staan. Tegelijkertijd moet wel worden voorkomen dat de Europese defensiesamenwerking door bilaterale wapendeals wordt ondermijnd.
- **Ontwikkel een constructieve visie op EU-NAVO samenwerking en complementariteit en treed daarover in dialoog met andere lidstaten.** Het bevorderen van complementariteit tussen de EU en de NAVO is de afgelopen jaren vooral ingevuld als het voorkomen van duplicatie. In het licht van de recente ontwikkelingen op de trans-Atlantische relatie en de noodzaak voor Europa om de eigen veiligheid beter te waarborgen, is het voorkomen van duplicatie echter niet langer een prioriteit. Belangrijker is dat de versterking van de complementariteit tussen de EU en de NAVO wordt vervat in een constructief verhaal op basis van de *en-en*-benadering. In dit constructieve verhaal zal Nederland inzichtelijk moeten maken op welke kwaliteiten de beide organisaties elkaar aanvullen en hoe deze complementariteit de Nederlandse veiligheid ten goede kan komen. Daarbij valt onder meer te denken aan:
 - gezamenlijke militaire capaciteitsplanning op basis van NAVO-planningscapaciteit die is afgestemd op Europese investeringen in de defensie-industrie en op basis van gemeenschappelijke standaarden (zie ook aanbeveling 3);
 - wederzijdse versterking van de weerbaarheid in een artikel-5-situatie op basis van NAVO-planningscapaciteit die is afgestemd op het EU-beleid ter zake van weerbaarheid van de samenleving en bescherming van kritieke infrastructuur (zie ook aanbeveling 4);
 - wederzijdse versterking van de respons op hybride dreigingen door de inzet van op elkaar afgestemde EU- en NAVO-instrumenten (zie ook aanbeveling 4).
- **Zoek naar coalities en samenwerkingsverbanden om het veiligheidsbeleid verder te brengen, niet alleen bij EU- en NAVO-lidstaten, maar ook bij landen zoals het VK, Turkije, Zwitserland, Oostenrijk en Canada.** Houd bij het uitwerken van een strategie voor de Nederlandse inzet in de EU en NAVO rekening met belangen van NAVO-bondgenoten die geen EU-lidstaat zijn en van EU-lidstaten die geen NAVO-bondgenoot zijn. Vorm coalities met bereidwillige landen om voorstellen verder te brengen en het draagvlak voor samenwerking verder te vergroten. Denk daarbij ook over Europese belangen buiten de kaders van de EU en de NAVO, en betrek ook landen zoals het VK, Turkije, Zwitserland, Oostenrijk en Canada.

Aanbeveling 2: Versterk de Nederlandse capaciteit voor beïnvloeding van het beleid in de EU en de NAVO op het gebied van veiligheid.

Deze evaluatie heeft vastgesteld dat Nederlandse capaciteit voor beleidsbeïnvloeding op verscheidene punten versterking behoeft. Onze belangrijkste aanbevelingen in dit verband zijn:

- **Werk instructies uit voor de Nederlandse standpuntbepaling binnen de EU en de NAVO.** Op basis van de hierboven voorgestelde strategie zal er een heldere kaderinstructie moeten komen voor onderhandelaars op de PV bij de NAVO en de PV bij de EU. Op basis daarvan moeten zij de Nederlandse inbreng kunnen bepalen ten aanzien van zowel politieke als militaire aspecten van voorliggende beleidsvoorstellen.
- **Zet double-hatted medewerkers van de Permanente Vertegenwoordigingen van de EU en de NAVO op beide werkplekken in op hetzelfde dossier.** Het gebruik van *double-hatted* functies biedt alleen meerwaarde als de betreffende medewerkers de processen op een specifiek onderwerp zowel bij de EU als bij de NAVO kunnen volgen en ontwikkelingen in de twee organisaties met elkaar kunnen verbinden.
- **Geef meer sturing van bovenaf om onderlinge kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers van verschillende ministeries en tussen Den Haag en Brussel te stimuleren.** Voor een goede afstemming is het van belang dat medewerkers die aan dezelfde of gerelateerde dossiers werken van elkaar weten wat er speelt. Initiatieven zoals het recesoverleg zijn positief, maar daarbuiten wordt op dit moment onvoldoende tijd gemaakt voor kennisuitwisseling. Er is nadrukkelijker sturing nodig om contact te stimuleren tussen medewerkers van betrokken ministeries, tussen medewerkers van de twee PV's in Brussel en tussen PV-medewerkers en hun counterparts op de Haagse ministeries.
- **Werk op basis van een richtinggevende strategie een plan van aanpak uit voor strategische detacheringen bij de EU en de NAVO.** Op basis van de hierboven voorgestelde strategie zal een plan moeten worden uitgewerkt voor het strategisch plaatsen van Nederlanders bij EU-instellingen en bij de internationale staf van de NAVO. Van belang is dat elke medewerker direct na plaatsing een aanspreekpunt krijgt in Den Haag en op de PV en dat met de medewerker afspraken worden gemaakt – niet alleen over te bereiken doelen, maar ook over regelmatig contact.
- **Zorg dat de Nederlandse ambities en de in EU- en NAVO-verband geleverde bijdragen beter op elkaar aansluiten.** De ambities die Nederland in EU- en NAVO-verband uitdraagt over het tegengaan van hybride dreigingen, het versterken van de defensie-industrie en het bijdragen aan militaire missies gaan vaak verder dan de concrete inzet die Nederland vervolgens levert. Het daadwerkelijk invulling geven aan geformuleerde ambities vormt een verbeterpunt.

69

Aanbeveling 3: Blijf werken aan versterking van een Europese defensie-industrie die ten goede komt aan Europese veiligheid.

Nederland is voorstander van een versterkte Europese defensie-industrie die ook ten goede komt aan de NAVO. We hebben in deze evaluatie beschreven welke inzet Nederland hiervoor de afgelopen jaren heeft geleverd. Voor een effectieve voortzetting van deze inspanningen doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Zet naast de inzet op hogere defensie-uitgaven, nadrukkelijk ook in op meer Europese defensiesamenwerking.** De focus moet niet alleen liggen op het verhogen van (nationale) defensie budgetten, maar daarnaast vooral ook op het versterken en verbeteren van de samenwerking in de ontwikkeling en aanschaf van materieel. Dat kan bijdragen aan het verminderen van de versnippering van de Europese industrie en een verbeterde interoperabiliteit en samenwerking tussen de krijgsmachten van Europese landen.
- **Zet in op het bevorderen van betere aansluiting tussen het NAVO-planningsproces en Europese investeringen in de defensie-industrie ten behoeve van een Europese pijler binnen de NAVO.** Wij adviseren om gericht te zoeken naar manieren om het NAVO-defensieplanningsproces beter te laten aansluiten op EU-instrumenten zoals het CARD-overzicht van lopende en geplande Europese defensie-investeringen, het Europese defensie-industrieprogramma EDIP en de uitgaven van het Europees Defensiefonds. Dit kan bevorderen dat de Europese investeringen bijdragen aan zowel het versterken van de Europese militaire capaciteit als aan het adresseren van capaciteitstekorten die zijn geïdentificeerd in het NAVO-planningsproces. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat Europese programma's inzetten op capaciteitstekorten uit het NAVO-planningsproces die conform het capaciteitsplan van de EU (het CDP) ook bijdragen aan Europese veiligheid en een 'Europese pijler binnen de NAVO'.

- **Bevorder de totstandkoming van Europese wetgeving waarin militaire NAVO standaarden worden vastgelegd voor militair materiaal en munitie.** Behoud daarnaast ruimte voor Europese standaarden waar het gaat om *dual-use* en bevorder de samenwerking tussen de EU en de NAVO op het vlak van standaardisatie.
- **Blijf aansturen op verbeterde informatie-uitwisseling tussen het Europees Defensieagentschap en het NATO Support and Procurement Agency (NSPA).** Zoals beschreven in deze evaluatie heeft Nederland, om de NAVO- en EU-defensieplanning beter op elkaar te laten aansluiten, vergeefs een voorstel gedaan voor een structurele dialoog tussen het Europees Defensieagentschap EDA en het NAVO-agentschap NSPA. Zoek desondanks naar mogelijkheden om de beperkingen door onder andere de Cypruskwestie te overbruggen.
- **Zet gezamenlijke defensieprojecten op met gelijkgestemde landen, waaronder de ontwikkeling van critical enablers op Europese bodem.** De meeste investeringen in de defensie-industrie komen op dit moment uit nationale budgetten. Zet daarom actief in op het opzetten van gezamenlijke defensieprojecten met andere Europese landen. Gezien het benodigde politieke engagement is het van belang dat ministers van BZ, Defensie en EZ samen met hun collega's uit andere landen hiervoor mogelijkheden zoeken. Te denken valt aan:
 - een *flagship*-project waarbij een gezamenlijke militaire capaciteit wordt aangeschaft door zowel NAVO- als EU-landen;
 - een Europese coproductie van systemen, vergelijkbaar met de Duitse Patriots-coproductie;
 - gezamenlijke Europese ontwikkeling van *critical enablers* zoals strategische verkenning, satellietcommunicatie, luchtafweer en raketverdediging.
- **Onderzoek hoe Europese uitgaven aan defensie kunnen worden meegerekend voor de NAVO-investeringsnorm.** Als er gemeenschappelijke Europese investeringen in defensie worden gedaan, moet worden onderzocht hoe deze uitgaven kunnen worden meegerekend in de NAVO-investeringsrichtlijn die thans 2% van het bbp voorschrijft. Een voorwaarde zou kunnen zijn dat deze gezamenlijke investeringen moeten aansluiten bij de capaciteitstekorten die zijn gesignaleerd in het NAVO-defensieplanningsproces.

70 | *Aanbeveling 4: Blijf werken aan versterking van internationale samenwerking bij het tegengaan van hybride dreigingen en het vergroten van de weerbaarheid.*

Naast investeringen in militaire verdediging en afschrikking, is het van belang om te blijven investeren in een samenleving die weerbaar is tegen hybride dreigingen en buitenlandse inmenging. Er is in Europa een hybride conflict gaande dat de komende tijd nog in intensiteit kan toenemen. Bij het investeren in het tegengaan van hybride dreigingen en verbeterde weerbaarheid kan worden gedacht aan het volgende:

- **Zet in op de koppeling tussen de maatregelen van de EU en de NAVO voor het vergroten van weerbaarheid en het tegengaan van hybride dreigingen.** Zowel de EU als de NAVO ontwikkelen voortdurend kennis over hybride conflictvoering en responsmogelijkheden. Beide organisaties hebben hierbij hun eigen specialisaties. De NAVO heeft veel kennis over het vergroten van weerbaarheid van de samenleving en over de civiele ondersteuning die nodig is voor militaire operaties in geval van een artikel-5-situatie (bijvoorbeeld voor het verplaatsen van troepen en materieel of ondersteuning van ziekenhuizen). De EU beschikt over budgetten en wetgevende capaciteiten om lidstaten te ondersteunen bij bijvoorbeeld de bescherming van kritieke infrastructuur. Daarnaast kan de EU sancties opleggen en beschikt ze over defensieve handelsinstrumenten. Naast het zoeken van gezamenlijke posities, kunnen response opties ook beter op elkaar worden aangesloten in de beeldvorming. In het geval van recente sabotage van communicatiekabels in de Baltische Zee kan bijvoorbeeld worden verduidelijkt hoe de militaire NAVO-missie ter plaatse een aanvulling vormt op EU-wetgeving voor het versterken van kritieke infrastructuur en onderzoek naar mogelijke sancties. Verder zou de regering moeten inzetten op versterking van de structurele dialoog over weerbaarheid tussen EU en NAVO en het uitwerken van gezamenlijke actieplannen.
- **Breng waar mogelijk meer concrete casuïstiek in voor gezamenlijke reactie in EU- en NAVO-verband.** Deze evaluatie heeft vastgesteld dat samenwerking binnen de EU en de NAVO bij hybride dreigingen in de praktijk complex is, doordat landen terughoudend zijn met het delen van informatie over hybride incidenten. Voor het verder ontwikkelen en versterken van de huidige instrumenten voor een gezamenlijke aanpak van hybride dreigingen in de EU en de NAVO is het noodzakelijk dat er vaker casuïstiek wordt ingebracht. Wij roepen de regering op om bij de keuze voor het wel of niet delen van informatie over incidenten in EU- of NAVO-verband het doel van het versterken van het gezamenlijk instrumentarium zwaarder te laten meewegen.

- **Verbeter de interdepartementale samenwerking op de internationale inzet op hybride dreigingen en weerbaarheid.** Het reageren op hybride dreigingen en het verbeteren van weerbaarheid in de samenleving vergt een rijksbrede aanpak. Het Rijksbreed Responskader en de interdepartementale overleggen over hybride dreigingen helpen daarbij, maar de internationale inzet is nog onvoldoende afgestemd en instructies aan de PV's zijn vaak nog ad hoc. Ook zijn andere departementen dan BZ, Defensie en de NCTV nog onvoldoende betrokken. Het is van belang dat de kennis over veiligheid, weerbaarheid, hybride dreigingen en opkomende disruptieve technologieën binnen de rijksoverheid wordt verbreed. Ook zal bredere kennis aanwezig moeten zijn over beleidsvorming bij de EU en de NAVO. Verder is het nodig dat er binnen de rijksoverheid meer apparatuur beschikbaar komt voor het delen van hoog gerubriceerde informatie.
- **Blijf gebruik maken van het onafhankelijke Hybrid Centre of Excellence in Helsinki en het NAVO Cyber Centre of Excellence in Tallinn als platform voor samenwerking.** Beide organisaties bieden een platform voor inhoudelijke samenwerking met zowel NAVO- als EU-lidstaten. Het Hybrid Centre of Excellence vormt bovendien, doordat het een onafhankelijke status heeft en samenwerkt met zowel de EU als de NAVO, een goed intermediair voor het samenbrengen van de twee organisaties.

Aanbeveling 5: Blijf werken aan het versterken van de operationele militaire capaciteit van zowel de NAVO als de EU. Nederland draagt actief bij aan de operationele militaire capaciteit van zowel de EU als de NAVO. In dit verband doen wij de regering de volgende aanbevelingen:

- **Zet in op een gestructureerde transitie naar meer Europese verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Europa en een Europese pijler binnen de NAVO.** De NAVO is het belangrijkste bondgenootschap voor de militaire verdediging van Nederland. Nederland is in grote mate afhankelijk van andere landen binnen de NAVO voor zijn militaire verdediging. De afnemende interesse van de VS om bij te dragen aan Europese veiligheid betekent dat Europese landen, inclusief Nederland, een grotere bijdrage moeten leveren. Er zal moeten worden gewerkt aan een gestructureerd plan voor de transitie naar meer verantwoordelijkheid voor Europese veiligheid, inclusief de ontwikkeling van *critical enablers* op Europese bodem.
- **Continueer en versterk de inzet in EU-verband.** De Nederlandse politieke ambities op het gebied van Europese veiligheid en defensie vragen om een grotere bijdrage aan de operationele militaire capaciteit van de EU. Het is in het Nederlandse belang dat de EU de militaire capaciteit heeft om zelfstandig op te komen voor Europese veiligheidsbelangen. Het Europese beleid zal zich ongeacht Nederlandse betrokkenheid verder ontwikkelen. Maar door er actief aan bij te dragen kan de regering bevorderen dat dit beleid beter aansluit bij de Nederlandse prioriteiten. Een toenemende vraag vanuit de NAVO moet daarom niet ten koste gaan van de Nederlandse bijdragen aan de militaire capaciteit van de EU.
- **Vermijd dubbele commiteringen voor snelle reactie machten.** Dubbele commiteringen voor reactiemachten moeten zoveel mogelijk worden vermeden, omdat ze de geloofwaardigheid en gereedheid van reactiemachten kunnen ondermijnen.



Referenties

- Abbott, K. & Snidal, D., [‘Why states act through formal international organizations’](#), *Journal of conflict resolution*, vol. 42, nr. 1, 1998, p. 3-32 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Aghniashvili, T., [‘Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation’](#), *Connections*, vol. 15, nr. 4, 2016, p. 67-90 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Aho A. et al., [Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem](#), HCOE Report, 2023 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- AIV, [‘Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid’](#), AIV adviesrapport nr. 126, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Akkerman, M. et al., [Fanning the Flames: How the European Union is fuelling a new arms race](#), Transnational Institute, 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Alvarez-Couceiro Fernandez, P., [‘Europe at a Strategic Disadvantage: A Fragmented Defense Industry’](#), *war on the rocks*, 2023 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Albright, M., [‘The Right Balance Will Secure NATO’s Future’](#), *Financial Times*, 1998, p. 10-12 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Art, R., [‘Why western Europe needs the United States and NATO’](#), *Political science quarterly*, vol. 111, nr. 1, 1996, p. 1-39 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bajarūnas, E., [‘Addressing hybrid threats: Priorities for the EU in 2020 and beyond’](#), *European View*, vol. 19, nr. 1, 2020, p. 62-70 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Baser, H. & Morgan, P., [Capacity, Change and Performance: Study Report](#). Maastricht: ECDPM, 2008 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bergmann, M., Lamond J. en Cicarelli, S., [The Case for EU Defense A New Way Forward for Trans-Atlantic Security Relations](#), Centre for American Progress, 2021 (geraadpleegd op 19 februari 2025).

- Bergmann, M. et al., [‘Transforming European Defense’](#), *Centre for Strategic & International Studies*, 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bertolini, M., Minicozzi R. & Sweijs, T., [‘Ten Guidelines for Dealing with Hybrid Threats: A Policy Response Framework’](#), Hague Centre for Strategic Studies, 2023, p. 30 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bezaf, J., [‘France’s defense industry threatened by new competitors’](#), *Le Monde*, 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Biermann, R. & Koops, J.A., *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2017
- Biscop, S., [‘European strategy in the 21st century: new future for old power’](#), Routledge, 2018 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bond, I. & Scazzieri, L., [‘The EU, NATO and European security in a time of war’](#), *Centre for European Reform*, 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Borch, O. & Heier, T., [‘Preparing for hybrid threats to security: Collaborative preparedness and response’](#), Taylor & Francis, 2025, p. 269-283 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Borozna, A. & Kochtcheeva, L., ‘Assessing Sanctions Effectiveness’, in A. Borozna en L. Kochtcheeva (red.), [‘War by Other Means: Western Sanctions on Russia and Moscow’s Response’](#), Palgrave Macmillan, 2024, p. 107-149 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Browne, K. et al., [‘How does policy coherence shape effectiveness and inequality? Implications for sustainable development and the 2030 Agenda’](#), *Sustainable Development*, vol. 31, nr. 5, 2023, p. 3161–3174 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Bugajski, J., [‘Only NATO can defend Europe’](#), *European view*, vol. 15, nr. 1, 2016, p. 27-35 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- BZK, Defensie, BZ, EZK, OCW, SZW & BHOS, [‘Aanpak statelijke dreigingen en aanbieding dreigingsbeeld statelijke actoren 2’](#), KST 30821-175, 28 november 2022 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- BZ, [‘Internationale Veiligheidsstrategie’](#), KST 33694-1 21, juni 2013 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- BZ, [‘Wereldwijd voor Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022’](#), 14 mei 2018 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- BZ, [‘Kabinetsreactie op AIV-briefadvies “Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen”’](#), KST 21501-28-211, 5 oktober 2020 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- BZ, [‘Kabinetsreactie op IOB-evaluatie EU GVDB 2016-2019’](#), KST 21501-28-213, 1 november 2020. (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- BZ, [‘Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 12 juli 2021’](#), KST 21501-02-2378, 2 juli 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- BZ, [‘Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 15 november 2021’](#), KST 21501-02-2414, 4 november 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- BZ, [‘Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken \(V\) voor het jaar 2022’](#), KST 35925V-84, 8 maart 2022 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- BZ, [‘Geannoteerde agenda van de raad Buitenlandse Zaken van 21 maart 2022’](#), KST 21501-02-2467, 11 maart 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- BZ, [‘Fiche: Mededeling Defensiepakket’](#), KST 22112-3345, 18 maart 2022 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- BZ, [‘Staat van de Unie 2022’](#), 28 april 2022, p. 19; Ministerie van Buitenlandse Zaken, [‘Staat van de Europese Unie 2024’](#), 1 december 2023 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- BZ, [‘Fiche: Verordening versterking Europese defensie-industrie door gemeenschappelijke aanbestedingen’](#), KST 22112-3487, 2 september 2022 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- BZ, [‘Fiche: Verordening ondersteuning munitieproductie’](#), KST 22112-3720, 16 juni 2023 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- BZ, [‘Kabinetsappreciatie Commissie mededeling naar een meer weerbaar, concurrerend en duurzaam Europa’](#), KST 22112-3800, 5 oktober 2023 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- BZ, [‘Fiche: Mededeling Europese Defensie-Industrie Strategie en Verordening Europees Defensie-industrie Programma’](#), KST 22112-3919, 28 maart 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- BZ, [‘Aanvullende artikel-100 brief over de verlenging van de Nederlandse force protection bijdrage aan NAVO Missie Irak’](#), KST 27925-980, 22 november 2024.
- BZ & Defensie, [‘Geannoteerde agenda bijeenkomst NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 1 juni 2021’](#), KST 28676-368, 20 mei 2021 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- BZ & Defensie, [‘Geannoteerde agenda NAVO Top van 14 juni 2021’](#), KST 28676-369, 1 juni 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- BZ & Defensie, [‘Kabinetsappreciatie concept Strategisch Concept van de NAVO’](#), KST 28676-408, 8 juni 2022 (geraadpleegd op 18 februari 2025).

- BZ & Defensie, [‘Geannoteerde Agenda NAVO-Top 11 en 12 juli 2023’](#), KST 28676-439, 30 juni 2023. (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- BZ & Defensie, [‘Voortgangsrapportage over de bredere veiligheidsinzet in Irak 2023-2024’](#), KST 27925-967, 15 mei 2024
- Cath, K. & Hulten, C., [‘De Toekomst van NAVO’](#), *De Veiligheidsdiplomaat*, 2022 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Council of the EU, [‘Russia: New sanctions framework against those responsible for destabilising activities against the EU and its member states’](#), 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Damen, M., [‘EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity’](#), *Think Tank European Parliament*, 2022 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Damen, F., Niekerk, R. & Van der Meer, A., [‘Rusland saboteert zes Europese satellieten, ook Nederlandse tv geraakt’](#), NOS, 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Defensie, [Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2015](#), 18 mei 2016.
- Defensie, [Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2016](#), 15 mei 2017.
- Defensie, [Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2017](#), 15 mei 2018.
- Defensie, [Nota Defensie Industrie Strategie](#), 20 november 2018 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Defensie, [Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2018](#), 15 mei 2019 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen in 2019](#), 20 mei 2020 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda VTC Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 16 juni 2020’](#), KST 21501-28-205, 5 juni 2020 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst](#), 15 oktober 2020 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Rapportage internationale militaire samenwerking 2020’](#), KST 33279-32, 18 december 2020 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 6 mei 2021’](#), KST 21501-28-217, 15 april 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Defensie, [Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen in 2020](#), 19 mei 2021 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 1 en 2 september 2021’](#), KST 21501-28-223, 20 augustus 2021 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 15 en 16 november 2021’](#), KST 21501-28-226, 2 november 2021 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Verslag Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 15 en 16 november’](#), KST 21501-28-228, 3 december 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Defensie, [‘Verslag van de bijeenkomst van NAVO ministers van Defensie op 16 en 17 februari’](#), KST 28676-388, 26 februari 2022 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Nationale veiligheid’](#), KST 501-28-237, 11 maart 2022 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 17 mei 2022’](#), KST 21501-28-241, 9 mei 2022 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Defensie, [Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen in 2021](#), 18 mei 2022 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [‘Van der Laan vanaf medio 2023 nieuwe hoofd EU Military Staff’](#), 19 mei 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [Defensienota 2022. Sterker Nederland, veiliger Europa: investeren in een krachtige EU en NAVO](#), 1 juni 2022 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Geannoteerde agenda van de informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 15 november 2022’](#), 21501-28-247, 1 november 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Defensie, [‘Reactie op het verzoek van het lid Fritsma, gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 15 november 2022, over het bericht dat het kabinet zware kritiek van de NAVO op de Nederlandse Defensie-inzet niet met de Kamer heeft gedeeld’](#), KST 28676-421, 15 november 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [‘Update nationaal plan NAVO en Nederlandse militaire bijdrage aan NAVO Air Policing’](#), KST 28676-425, 22 december 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [‘Initiatiefnota van het lid Stoffer over Europese en internationale defensiesamenwerking’](#), KST 36310-3, 20 april 2023 (geraadpleegd op 14 februari 2025).

- Defensie, [‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 23 mei 2023 te Brussel Defensieraad’](#), KST 21501-28-253, 10 mei 2023 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [Jaarlijkse Voortgangsrapportage Overige Missiebijdragen 2022 tot en met april 2023](#), 17 mei 2023 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [‘Reactie op verzoek commissie over de bevindingen over de Stand van Defensie voorjaar 2023’](#), KST 36410-X-6, 19 september 2023 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [‘Verslag Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 14 november 2023’](#), KST 21501-28 nr. 261, 21 november 2023 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Nationaal Plan NAVO’](#), KST 28676-450, 26 januari 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Defensie, [Jaarlijkse Voortgangsrapportage Overige Missiebijdragen mei 2023 tot en met april 2024](#), 18 mei 2024 (geraadpleegd op 24 februari 2024).
- Defensie, [‘Actieagenda productie- en leveringszekerheid munitie en defensiematerieel’](#), KST 36410-X-93, 7 juni 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Defensie, [‘NAVO-rapport Defence Planning Capability Review over 2023 en 2024’](#), KST 28676-464, 5 augustus 2024.
- Defensie, [Defensienota 2024. Sterk, slim en samen](#), 5 september 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Defensie, [‘Voortgang structurele versterking van de Europese productie van munitie en defensiematerieel’](#), KST 36600-X-8, 2 oktober 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Defensie & BZ, [‘Nederlandse bijdrage aan NAVO Battle Group in Roemenië’](#), KST 28676-404, 20 april 2022.
- Defensie & BZ, [‘Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken \(Jumbo\) d.d. 20 maart 2023 te Brussel’](#), KST 21501-02-2622, 6 maart 2023 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Defensie & BZ, [‘Voortgangsrapportage Nederlandse inzet oostflank NAVO’](#), KST 28676-433, 17 mei 2023 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Defensie & BZ, [‘Nederlandse bijdrage aan NAVO-luchtruimactiviteiten in Estland en verlenging bijdrage enhanced Forward Presence in Litouwen’](#), KST 29521-481, 6 mei 2024.
- Defensie & BZ, [‘Kabinetsreactie AIV-advies Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid’](#), KST 30821-250, 6 december 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Deni, J., [The new NATO Force Model: ready for launch?](#), NATO Defence College, 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- De Telegraaf, [‘MIVD en AIVD: ‘Buitenland achter megahack politie’](#)”, 2 oktober 2024;
- Dickson, J. and Harding, E., [‘Russia Aims at Montenegro’](#), *Center for Strategic and International Studies*, 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Draghi, M., [The Future of European Competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe](#), European Commission, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Drent, M., Landman L. & Zandee, D., [The EU as a security provider](#), Clingendael Institute, 2014 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Drion, M., [‘NATO and the European Union: The Burden of Sharing’](#), *Centre for Strategic and International Studies*, 2023 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Dür, A., [‘Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology’](#), *European Union Politics*, vol. 9, nr. 4, 2008, p. 559-576 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- EDA, [‘Capability Development Plan’](#), n.d. (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- EDA, [‘Coordinated Annual Review on Defence’](#), n.d. (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- EEAS, [Civilian CSDP Compact. Towards more effective civilian missions](#), 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- EEAS, [Shared Vision, Common Action: A stronger Europe – A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy](#), 2016 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- European Commission, [EDIP Proposal for a Regulation](#), 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- European Commission, [‘Hybrid Threats’](#), n.d. (geraadpleegd op 24 februari 2025)
- European Commission, [‘Commission welcomes the Council approval of the Guiding framework for the practical establishment of the Hybrid Rapid Response Teams’](#), 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- European Commission, [‘EDIS | Our common defence industrial strategy’](#), *Defence Industry and Space*, n.d. (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- European Commission, [‘Press statement by President von der Leyen on the defence package’](#), 4 maart 2025 (geraadpleegd op 6 maart 2025).
- European Counsel, [‘Hybrid threats: Council paves the way for deploying Hybrid Rapid Response Teams’](#), *Council of the EU*, 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- European Parliament, [‘European defence industry reinforcement through common procurement act \(EDIRPA\)’](#), *EU Legislation in Progress*, 2023 (geraadpleegd op 19 februari 2025).

- European Union, [A strategic compass for security and defence](#), EEAS, 2022 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Europese Raad, Raad van de Europese Unie, [‘Politiek en Veiligheidscomité \(PVC\)’](#), 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Europese Unie, [Verordening \(EU\) 2019/796 van de Raad](#), 17 mei 2019 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Europese Unie, [Verordening \(EU\) 2023/2418 van het Europees Parlement en de Raad](#), EUR-Lex, 18 oktober 2023 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- EZK & Defensie, [‘Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context’](#), KST 31125-123, 2 november 2022 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Financial Times, ‘Europe races to set up €500bn defence fund’, 5 December 2024.
- Financiën, [‘Reactie op de moties van de leden Van Haga en Ephraïm over niet instemmen met eurobonds of andere vormen van schuldmutualisering \(Kamerstuk 35925-167\) en van het lid Omtzigt over niet akkoord gaan met een gezamenlijke schuldtoelating voor nieuwe Europese fondsen en projecten \(Kamerstuk 35925-169\)’](#), KST 35925-170, 30 maart 2022 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Fouad, K., [‘The Russian Oil Ban: Reassessment of The Effectiveness of Sanctions’](#), *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 30, 6 mei 2024, p. 261–276 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Græger, N., [‘From “forces for good” to “forces for status”? Small state military status-seeking’](#), in B. de Carvalho en I. Neumann (red.) [Small State Status Seeking. Norway’s Quest for International Standing](#), Routledge, 2015 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Grand, C., [‘Defending Europe with less America’](#), *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, 3 juli 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Hellema, D., [Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland](#), Spectrum, 2014 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Hoffman, F., [Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars](#), Potomac Institute for Policy Studies, 2007 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Honkanen, K., [‘The Influence of Small States on NATO Decision-Making: The Membership Experiences of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic’](#), *Swedish Defence Research Agency*, 2002 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Hooft, P. van, [‘A United States that is either Unwilling or Unable. The future of European security beyond the 2024 U.S. Elections’](#), *Atlantische Commissie*, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Hooft, P. van, ‘Deter, Compete, and Engage: Europe’s Responsibility within the Arms Control Regime after Ukraine, with or without the United States’, in N. Arbatova, G. Perkovich en P. van Hooft, [The Future of Nuclear Arms Control](#), American academy of arts & sciences, 2024, p. 75-95 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- IenW, [‘Voortgang Strategie ter bescherming Noordzee Infrastructuur’](#), KST 33450-128, 10 juni 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- International Institute for Strategic Studies, [The military balance 2024](#), 13 februari 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- IOB [Facilitating resourcefulness](#), *Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB Report nr. 336, 2010 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- IOB, [‘Pragmatisme voorbij. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur’](#), 2020 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- IOB, [‘De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitsontwikkeling’](#), 2020 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- IOB, [Tactisch en Praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europeabeleid](#), 2021 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- IOB, [Verbeter de verbinding. Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken](#), 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- IOB, [EU Strategisch Kompas. Deelstudie bij de IOB-evaluatie van de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces](#), 2023 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- IOB, [Grip door begrip. Evaluatie van de Nederlandse invloed in de Europese Unie \(2016-2023\)](#), 2024
- IOB, [‘Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde \(2017-2022\)’](#), 2024 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- Iso-Markku, T., [EU-NATO relations in a new threat environment: significant complementarity but a lack of strategic cooperation](#), *Finnish Institute of International Affairs*, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- JenV, [‘Tegengaan statelijke dreigingen’](#), KST 30821-72, 18 april 2019 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- JenV, [‘De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden’](#), 3 april 2023 (geraadpleegd op 14 februari 2025).

- JenV, '[Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen](#)', KST 30821-249, 6 december 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- JenV & BZ, '[Voortgang Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#)', KST 30821-251, 6 december 2024.
- Jungholt, T., '[Nato fordert 49 weitere Kampftruppen-Brigaden](#)', *Welt*, 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Kabinet, '[Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#)', 15 december 2021 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- Kabinetformatie, '[HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB](#), 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Keukenkamp, S., '[Nederlandse vliegtuigen bijna duizend keer misleid door gps-sabotage](#)', *Trouw*, 20 november 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Khmyrov I. et al., '[International experience of advanced countries in state management of countering hybrid threats](#)', *Revista Jurídica Portuguesa*, vol. 36, 2024, p. 359-380 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Lassoen, K., '[Realising the EU Hybrid Toolbox: opportunities and pitfalls](#)', Clingendael Institute, 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Larsen H. & Lindbo, B., '[CSDP Missions: Addressing their Limited Reform Impact](#)', *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 279, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Leeuwen, M. van, '[NATO and the War on Terror](#)', *Atlantisch Perspectief*, vol. 41, nr. 3, 2017, p. 14–18 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Letta, E., '[Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens](#)', Consilium Europa, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Lijn, J. van der et al., '[Assessing the Effectiveness of European Union Civilian CSDP Missions Involved in Security Sector Reform: The Cases of Afghanistan, Mali and Niger](#)', SIPRI, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Lovelace, D. (red.), *Hybrid warfare and the gray zone threat*. Vol. 141, Oxford University Press, 2016 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Maio, G. de, '[Opportunities to deepen NATO-EU cooperation](#)', The Brookings Institution, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Manners, I., '[European Union 'normative power' and the security challenge](#)', *European security* vol. 15, nr. 4, 2006, pp. 405-421 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Massie, J. & Zyla, B., '[Alliance Value and Status Enhancement: Canada's Disproportionate Military Burden Sharing in Afghanistan](#)', *Politics & Policy*, vol. 46, nr. 2, 2018, p. 320-344 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Mearsheimer, J., '[Why is Europe peaceful today?](#)', *European Political Science*, vol. 9, 2010, p. 387-397 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Mearsheimer, J., '[Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin](#)', *Foreign Affairs*, vol. 93, nr. 5, 2014, p. 77-89 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Mejino-López, J. & Wolff, G., '[A European defence industrial strategy in a hostile world](#)', *Bruegel Policy Brief*, vol. 29, 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Mengelberg, S., '[EU en NAVO: concurrerend of complementair? Europese strategische autonomie en de EU-NAVO-relatie](#)', *Militaire Spectator*, 2022, p. 154-165 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Mengelberg, S. & Noll, J., '[Dutch Security and Defence Policy. From Faithful Ally to Pragmatic European](#)', in G. Česnakas en J. Juozaitis (red.), *European Strategic Autonomy and Small States' Security: In the Shadow of Power*, Taylor & Francis, 2023, p. 167-181 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Mengelberg, S., 'EU en NAVO: Concurrerend of Complementair? Europese Strategische Autonomie en de EU-NAVO relatie', in S. Mengelberg en P. Pijpers (red.), *EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak*, Faculteit Militaire Wetenschappen, 2024, p. 23-36 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- Menon, R. & Ruger, W., '[NATO enlargement and US grand strategy: a net assessment](#)', *International Politics*, volume 57, 11 maart 2020, p. 371–400 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Milano, J., '[NATO Enlargement From the Russian Perspective](#)', *U.S. Army War College*, 1998.
- Monaghan, S., '[Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation](#)', *Centre for Strategic & International Studies*, 2023 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Ministry of National Defense, Republic of Lithuania, '[NATO's team over experts on countering hybrid threats concludes its work in Lithuania](#)', 13 september 2021 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Nasra, S., '[Governance in EU foreign policy: exploring small state influence](#)', *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr. 2, 2011, p. 164-180 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- NAVO, '[Countering hybrid threats](#)', 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- NAVO, '[Factsheet: NATO's Enhanced Forward Presence](#)', oktober 2020.

- NAVO, [‘Factsheet: NATO’s Enhanced Forward Presence’](#), februari 2022.
- NAVO, [‘Factsheet: NATO’s Enhanced Forward Presence’](#), juni 2022.
- NAVO, [‘Factsheet: NATO’s Enhanced Forward Presence’](#), november 2022.
- NAVO, [‘NATO Readiness Initiative’](#), 2018 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- NAVO, [‘NATO 2030: United for a New Era’](#), 2020 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- NAVO, [‘NATO Defence Planning Process’](#), 2022 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- NAVO, [‘NATO 2022 Strategic Concept’](#), 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- NAVO, [‘Strategic Concepts’](#), 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- NAVO, [‘Collective defence and Article 5’](#), NATO, 2023 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- NAVO, [‘NATO Defence Planning Capability Review 2023/2024 The Netherlands’](#), 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- NAVO, [‘Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2024\)’](#), 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- NAVO, [‘North Atlantic Council \(NAC\)’](#), 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- NAVO, [‘Relations with the European Union’](#), 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- NAVO, [‘Funding NATO’](#), 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- NAVO, [‘Troop contributions’](#), 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Ni Bhriain N., [‘The EU is wrong to arm Ukraine. Here’s why’](#), *Open Democracy*, 3 maart 2022 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Niinistö, S., [‘Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness’](#), European Commission, 30 oktober 2024 (geraadpleegd op 14 februari 2025).
- NOS, [‘MIVD: we hebben Russische hack van OPCW in Den Haag voorkomen’](#), 4 oktober 2018 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- NOS, [‘Opnieuw schenden Russische drones NAVO-luchtruim’](#), 8 september 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- NOS, [‘Minister: zeer waarschijnlijk zit ander land achter politiehack’](#), 2 oktober 2024 (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- NOS, [‘Kamermeerderheid voor wettelijk vastleggen NAVO-norm’](#), 8 oktober 2024 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- O’Brien, P. & Stringer, S., [‘Planning for a Post-American NATO: Europe Must Prepare for a Second Trump Term’](#), *Foreign Affairs*, 6 september 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Oh, L., Hageraats, N. & Schote, H., [‘Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis’](#), Berenschot, april 2024 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Osinga, F., [‘The Netherlands should also consider the possibility of direct confrontation with Russia’](#), *Leiden University*, 19 februari 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Palm, T., [‘Normative power and EU strategic autonomy’](#), *Hague Centre for Strategic Studies*, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Palm, T., ‘Regionale veiligheidssamenwerking: Europese Unie’, in S. Mengelberg, G. Frerks & M. Rothman, *Internationale Veiligheidsstudies: Het vak, de theorie en de praktijk*, Leiden University Press, 2024, p. 375-389 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- PESCO Europa, [‘Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security’](#), n.d. (geraadpleegd op 18 februari 2025).
- Person, R. & McFaul, M., [‘What Putin Fears Most’](#), *Journal of Democracy*, vol. 33 nr. 2, 2022, p. 18-27 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Politico, [‘Why Trump means good times for Europe’s arms-makers’](#), 20 januari 2024. (geraadpleegd op 6 maart 2025).
- Princen, S., [‘De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie’](#), WRR Working paper nr. 66, 13 december 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Puglierin, J., [‘For NATO to Thrive, Europe Needs to Wake Up’](#), *Internationale Politik Quarterly*, 30 april 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Raad van de EU, [‘Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie’](#), 2022
- Retter, L. et al., [‘European Strategic Autonomy in Defence: Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations’](#), RAND Europe, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Sarotte, M., *Not one inch: America, Russia, and the making of post-Cold War stalemate*, Yale University Press, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Sédou, L., Akkerman, M. & Vranken B., [‘Militaryisation of the European Union: Fresh money for the military industry’](#), in J. Calvo Rufanges (red.), [‘Military Spending and Global Security: Humanitarian and Environmental Perspectives’](#), Routledge, 2020 (geraadpleegd op 17 februari 2025).

- Senninger, D. Finke & J. Blom-Hansen, '[Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission](#)', *Governance*, vol. 34, nr. 3, 2020, p. 707–726 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- SIPRI-database multilaterale vredesoperaties.
- SIPRI, '[European arms imports nearly double, US and French exports rise, and Russian exports fall sharply](#)', 11 maart 2024. (geraadpleegd op 6 maart 2025).
- Sloan, S., '[The War on Terror and transatlantic relations: Reflections and projections](#)', *Atlantisch Perspectief*, vol. 35, nr. 6, 2011, p. 4-9 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Smith, H., '[Countering hybrid threats](#)', *Democracy*, vol. 95, nr. 2, 2019, p. 255-77 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Smith, S., '[NATO and the EU, a short history of an uneasy relationship](#)', *The Conversation*, 2019 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Spierings, E. et al., [Bringing the invisible into perspective: Reference document for using the 5Cs framework to plan, monitor and evaluate capacity and results of capacity development processes](#). Maastricht: ECDPM, 2011.
- Szymański, P., '[Towards greater resilience: NATO and the EU on hybrid threats](#)', *OSW Commentary*, 2020 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Tardy G., & Lindstrom, T., '[The Scope of EU-NATO cooperation](#)', in Lindstrom en Gustav (red.), [The EU and NATO: The Essential Partners](#), EU Institute for Security Studies, 2019, p. 5-14 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- The Economist: '[Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead](#)', 7 november 2019 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- The Nobel Prize, '[The Nobel Peace Prize 2012](#)', n.d (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Thiele, R., '[Building resilience readiness against hybrid threats—A cooperative European Union/NATO perspective](#)', *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, vol. 449, nr. 2, 2016 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Treverton, G. et al, [Addressing hybrid threats](#), Swedish Defence Institute, Centre for Asymmetric Threat Studies & HCOE, 2018 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Tweede Kamer, '[Lijst van vragen en antwoorden over het Fiche: MFK - Oprichting van het Europees Defensiefonds](#)', KST 22112-27199, november 2018 (geraadpleegd op 19 februari 2025).
- Tweede Kamer, '[Verslag van een commissiedebat, gehouden op 17 maart 2022, over hoofdlijnen Defensiebeleid](#)', KST 35925X-60, 6 april 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Tweede Kamer, '[Verslag van een schriftelijk overleg over de geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie 14 november 2023](#)', KST 21501-28-259, 20 november 2023 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Urbelis, V., '[The relevance and influence of small states in NATO and the EU common foreign and security policy](#)', Lithuanian annual strategic review, vol. 13, 2015, p. 61-78 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Vaseashta, A., '[Applying Resilience to Hybrid Threats in Infrastructure, Digital, and Social Domains Using Multisectoral, Multidisciplinary, and Whole-of-Government Approach](#)', *Building Cyber Resilience against Hybrid Threats*, vol. 61, 2022, p. 42-59 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Veer, R. van der & Verbeek, B., '[Europese autonomie in een multipolaire wereld. Dilemma's voor \(Nederland in\) de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde](#)', WRR working paper nr. 67, 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- White, H. & Phillips, D., '[Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework. Working Paper 15](#)', International Initiative for Impact Evaluation, 2012 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- Wigell, M., Mikkola H. & Juntunen T., '[Best practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats](#)', *European Parliament Coordinator: Policy Department for External Relations*, 2021, p. 9-10 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Wivel, A., '[The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor](#)', *Journal of Common Market Studies*, volume 43, nr.2, 2005, p. 393-412 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- World Bank Group, '[GDP \(current US\\$\)](#)', n.d. (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- WRR, '[Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid](#)', WRR rapport nr. 98, 2017 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- WRR, '[Nederland in een Fragmenterende Wereldorde](#)', WRR rapport nr. 109, 11 juni 2024 (geraadpleegd op 13 februari 2025).
- Wijk, R. de, Bekkers F. & Sweijs T., '[Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog: Consequenties voor de Koninklijke Landmacht](#)', The Hague Centre for Strategic Studies, 2020 (geraadpleegd op 17 februari 2025).

- Zandee, D., Van der Meer S. & Stoetman, A., [Countering hybrid threats: Steps for improving EU-NATO cooperation](#), Clingendael Institute, 2021 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Zandee, D. et al., [European strategic autonomy in security and defence](#), Clingendael Instituut, 2020 (geraadpleegd op 17 februari 2025).
- Zandee, D. & Stoetman, A., [‘Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls’](#), Clingendael Institute, oktober 2022 (geraadpleegd op 20 februari 2025).
- Zandee, D. & De Baedts, R., [‘The US elections and the future of NATO: A scenario analysis’](#), Clingendael, 10 oktober 2024 (geraadpleegd op 17 februari 2025).

Fotografie

Voorkant: © Rens Willems
NAVO en EU vlaggen boven de fictieve wereldkaart van een strategisch bordspel.

H1: © NAVO
Vergadering van de Noord Atlantische Raad op 17 oktober 2024 in Brussel.

H2: © Alexandros Michailidis - Shutterstock
Functionarissen hangen EU en NAVO vlaggen op in het gebouw van de Europese Raad.

H3: © Ministerie van Buitenlandse Zaken
NAVO vlaggen bij de Hofvijver in Den Haag.

H4: © Europese Raad
Hoge Vertegenwoordiger Kallas bij de Europese Raad.

H5: © Ministerie van Defensie
Litouwen - Nederlandse militairen werken en trainen samen met collega's uit andere landen.

H6: © Ministerie van Defensie
Stafschip Zr.Ms. Tromp en F-35s in de Baltische Zee in reactie op hybride dreigingen.

Referenties: © Ministerie van Defensie
Nederlandse vlag op militair uniform

Bijlagen

Bijlage 1: Methodologische verantwoording³⁴³

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van deze evaluatie luidt:

Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de effectiviteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO, de EU en het verbeteren van de samenhang tussen de NAVO en EU tussen 2020-2024 en welke lessen levert dat op voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag is verder uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft het Nederlandse geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid zich ontwikkeld t.a.v. de NAVO, EU en de samenhang tussen de NAVO en EU?
 - a. Wat waren de belangrijkste doelstellingen en prioriteiten?
 - b. Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het beleid?
 - c. Wat zijn de belangrijkste assumpties onder het beleid, en welke uitspraken kunnen er worden gedaan over de validiteit van die assumpties?
2. Welke keuzes maakt Nederland m.b.t. haar inzet t.a.v. de rolverdeling en samenwerking tussen de EU en NAVO, en is deze inzet coherent?
3. In welke mate is Nederland effectief geweest in het beïnvloeden van beleid van de NAVO en de EU op basis van de Nederlandse beleidsvoorkeuren en welke factoren droegen daaraan bij?
 - a. Hoe is de beïnvloeding van beleid in EU- en NAVO-verband georganiseerd?
 - b. In welke mate was Nederland betrokken bij de verschillende fases van agendasetting, beleidsvorming en besluitvorming?
 - c. In hoeverre beschikte Nederland over de voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding?
 - d. Wat zijn de belangrijkste resultaten en in hoeverre heeft Nederland bijgedragen aan het bereiken van die resultaten?
4. In welke mate draagt Nederland bij aan de concrete uitwerking en implementatie van de afspraken die zijn gemaakt in NAVO- en EU-verband, en wat zijn de effecten voor Nederland?
 - a. Welke concrete acties en inzet (middelen en personeel) worden er geïnitieerd?
 - b. Hoe verhouden de genomen acties en initiatieven zich tot gestelde beleidsprioriteiten m.b.t. de rolverdeling en samenwerking tussen de EU en NAVO?
 - c. In welke mate levert de implementatie van afspraken en initiatieven al dan niet positief iets op voor Nederland?
5. Welke lessen kunnen er worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen er worden geformuleerd voor de ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO en de EU?

³⁴³ De evaluatie volgt de onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden zoals die ook zijn gepresenteerd in de *Terms of Reference*. Zie IOB. [ToR – Nederlands veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO en EU](#). 2024.

Gebruikte onderzoeksmethoden

Theory-based evaluatie

Het onderzoek is gebaseerd op de *theory-based* evaluatiemethode met gebruik van de volgende stappen:³⁴⁴

1. reconstrueren van het beleid in de context;
2. identificeren van de belangrijkste oorzaak-gevolgrelaties en daaraan gekoppelde aannames, inclusief mogelijke alternatieve verklaringen;
3. verifiëren van het belang van gevonden oorzaak-gevolgrelaties en aannames voor beleid;
4. verzamelen van beschikbaar bewijs voor oorzaak-gevolgrelaties en aannames;
5. beoordelen van de plausibiliteit van de veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties en aannames.

Hoofdstuk 2 van deze evaluatie behelst de reconstructie van het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de NAVO en de EU en daarmee stap 1 van deze methode. Hoofdstuk 3 biedt een reconstructie van de beleidstheorie met de oorzaak-gevolgrelaties en daaraan gekoppelde aannames. Hier wordt een oordeel gegeven over de validiteit van de oorzaak-gevolgrelaties en aannames, op basis van beschikbaar bewijs en op basis van bewijs voor mogelijke alternatieve verklaringen. Daarmee bevat hoofdstuk 3 de stappen 2 tot en met 5. De stappen 3 tot en met 5 vormen tevens de basis voor hoofdstuk 5, dat de concrete inzet van Nederland voorbij beleidsbeïnvloeding behandelt (d.w.z. wat Nederland bijdraagt om gemaakte beleidsafspraken te helpen implementeren). Hiervoor is specifiek gekeken naar de inzet op hybride dreigingen, de defensie-industrie en militaire operationele capaciteit.

5-C-raamwerk

De belangrijkste methode die is gebruikt voor het evalueren van de beleidsbeïnvloeding, het onderwerp van hoofdstuk 4, is het *five core capabilities framework* oftewel het 5-C-raamwerk, bedoeld om de kerncapaciteiten van een organisatie in kaart te brengen.³⁴⁵ Het raamwerk is in verscheidene IOB-evaluaties gebruikt om na te gaan in hoeverre Nederland de capaciteiten op orde heeft die nodig zijn voor een zo goed mogelijke uitgangspositie bij het beïnvloeden van onderhandelings- en beleidsvormingsprocessen in een internationale organisatie.³⁴⁶ Het model onderscheidt vijf – onderling verbonden – kernkwaliteiten: (1) sturing met draagvlak, (2) beleidssamenhang (coherentie), (3) relaties en netwerken, (4) kennis, menskracht en mandaat en (5) flexibiliteit. Het model kan behulpzaam zijn bij het analyseren van de voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding. Voor deze evaluatie hebben we gebruikgemaakt van de volgende indicatoren binnen deze vijf kernkwaliteiten:

- Netwerken en relaties:
 - Netwerken: opbouw en behoud van contacten binnen Den Haag, tussen PV's en Den Haag, met andere lidstaten, met de EU- en NAVO-instellingen en met andere relevante statelijke en niet-statelijke actoren (zoals denktanks, belangenorganisaties enzovoort)
 - Coalitievorming met andere lidstaten: op inhoud / op relatie contacten/ pragmatisch/ constructief
 - Beleid op gewenst imago en reputatie: bij voorkeur innemen van een verbindende middenpositie
- Kennis, menskracht en mandaat:
 - Toereikend mandaat van bij de beïnvloeding betrokken actoren
 - Persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten van onderhandelaars en beleidsmedewerkers
 - Voldoende fte's en budget

³⁴⁴ Deze aanpak is afgeleid van: H. White & D. Phillips, '[Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework. Working Paper 15](#)', *International Initiative for Impact Evaluation*, 2012.

³⁴⁵ De basis van het model is uitgewerkt in H. Baser & P. Morgan [Capacity, Change and Performance: Study Report](#). Maastricht: ECDPM, 2008. Nadat het Ministerie van BZ het model verplicht stelde voor rapportages van ngo's in een subsidiekader voor capaciteitsopbouw, hebben wij het model door het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) verder laten uitwerken in een richtlijn hoe gepast om te gaan met het raamwerk. Zie: E. Spierings et al., [Bringing the invisible into perspective: Reference document for using the 5Cs framework to plan, monitor and evaluate capacity and results of capacity development processes](#). Maastricht: ECDPM, 2011; IOB [Facilitating resourcefulness](#). *Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB Report nr. 336, 2010.

³⁴⁶ IOB, [Tactisch en Praktisch](#), 2021; IOB, [Grip door begrip](#), 2024; IOB, [Tussen papier en praktijk](#), 2024.

- Beleidssamenhang:
 - Eenstemmigheid in de NAVO en de EU: mate van afstemming tussen beleid richting de PV bij de EU en de PV bij de NAVO
 - Politiek-inhoudelijke EU-, NAVO- en EU-NAVO-strategie met daarin vervat *wat* Nederland in de EU en NAVO wil bereiken (prioriteitstelling) en *hoe* Nederland dat wil gaan bereiken (strategie)
 - Interdepartementale afstemming van NAVO- en EU-beleid: tussen betrokken ministeries
- Sturing:
 - Mate van vroegtijdige sturing en proactieve inzet op (prioritaire) dossiers
 - Effectieve/toereikende instructieverlening
- Flexibiliteit:
 - Ruimte en capaciteit om standpunten bij te stellen wanneer onderhandelingen daarom vragen

Degree of preference attainment en attributed influence

Voor het beoordelen van de Nederlandse beïnvloeding hebben we behalve het 5-C raamwerk de zogenoemde *degree of preference attainment*-methode en de *attributed influence*-methode gebruikt.³⁴⁷ Bij de *degree of preference attainment*-methode worden de aanvankelijk ingenomen standpunten (de inzet van Nederland) vergeleken met de uiteindelijke uitkomst. Met de *attributed influence*-methode hebben we een analyse gemaakt van zowel de door betrokken medewerkers zelf-geattribueerde invloed op de uitkomst als de door externe experts aan Nederland toegeschreven invloed.

Casus EU Strategisch Kompas

Voor de beïnvloeding van het EU Strategisch Kompas hebben we gebruikgemaakt van een eerder uitgevoerde IOB-studie.³⁴⁸ In deze studie was zowel het hierboven beschreven 5-C model toegepast als de *degree of preference attainment*- en *attributed influence*-methoden. Daarnaast was in deze studie gebruikgemaakt van *process tracing*, waarbij de causale verbanden tussen vermeende oorzaken en uitkomsten worden onderzocht door causale processen of mechanismen te identificeren.³⁴⁹

Interviews

Afname interviews

De interviews voor deze evaluatie zijn afgenomen door het IOB-onderzoeksteam. Bij de interviews waren in de regel twee IOB-medewerkers aanwezig: één die het gesprek leidde en een ander die notuleerde. In de meeste interviews werd slechts één persoon geïnterviewd, mede vanwege vertrouwelijke karakter van het interview. In de spaarzame gevallen dat er verscheidene personen tegelijk werden geïnterviewd, was dit op initiatief en met goedkeuring van de geïnterviewden.

Vertrouwelijkheid en 'informed consent'

Bij de uitnodiging om deel te nemen aan een interview ontvingen de respondenten informatie over het onderzoek. De respondenten werden geïnformeerd over het doel van het onderzoek. Ook werd hen meegedeeld dat deelname aan het onderzoek geschiedde op vrijwillige basis, dat de gespreksverslagen in een afgeschermd digitale omgeving zouden worden opgeslagen en dat de interviews vertrouwelijk van aard waren.

Om het vertrouwelijke karakter van de gesprekken te waarborgen hebben we de namen van de respondenten niet in het rapport vermeld. Daarnaast hebben we ervoor gezorgd dat geen van de bevindingen herleidbaar zijn naar individuele personen en hebben we geen citaten van respondenten in het rapport geplaatst. We hebben uitsluitend algemene bevindingen opgenomen, gebaseerd op verscheidene bronnen.

³⁴⁷ Dür, ['Measuring Interest Group Influence in the EU'](#), 2008.

³⁴⁸ IOB, [EU Strategisch Kompas](#), 2023.

³⁴⁹ H. White & D. Phillips, [Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework](#), 2012; Dür, ['Measuring Interest Group Influence in the EU'](#), 2008.

Semigestructureerde kwalitatieve interviews

De interviews duurden doorgaans één tot anderhalf uur en waren semigestructureerd. Dit betekent dat het onderzoeksteam voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen had opgesteld, maar dat de precieze inhoud van de uiteindelijke gesprekken daarvan enigszins kon afwijken, bijvoorbeeld op basis van de expertise van de respondent.

Omdat niet aan iedereen exact dezelfde vragen zijn gesteld, kunnen de interviews niet worden gebruikt om kwantitatieve uitspraken te doen zoals “80% van de geïnterviewden vond X”. In het rapport is dan ook niet aangegeven hoeveel geïnterviewden een bepaalde uitspraak deden.

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

| | |
|--------|---|
| ACI | <i>Anti-Coercion Instrument</i> |
| AIV | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| ASAP | <i>Act in Support of Ammunition Production</i> |
| bbp | Bruto binnenlands product |
| BHOS | Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking |
| BZ | (Ministerie van) Buitenlandse Zaken |
| DIANA | <i>Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic</i> |
| eFP | <i>enhanced Forward Presence</i> |
| CARD | <i>Coordinated Annual Review on Defence</i> |
| CDP | <i>Coordinated Capability Plan</i> |
| CER | <i>Critical Entities Resilience Directive</i> |
| EDA | Europees Defensieagentschap |
| EEDO | Europese Dienst voor Extern Optreden |
| EDIP | Europees defensie-industrieprogramma |
| EDIRPA | <i>European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act</i> |
| EDIS | Europese Defensie-Industrie Strategie |
| EU | Europese Unie |
| EZ | (Ministerie van) Economische Zaken |
| EZK | (Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat |
| GVDB | Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid |
| HEDI | Hub voor Europese Defensie-innovatie |
| IenW | (Ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat |
| IOB | Directie Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie |
| JenV | (Ministerie van) Justitie en Veiligheid |
| KFOR | <i>Kosovo Force</i> |
| MFK | Meerjarig Financieel Kader |
| MPCC | <i>Military Planning and Conduct Capability</i> |
| MRTT | <i>Multi Role Tanker Transport Capability</i> |
| NAVO | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| NIS2 | <i>Network and Information Security Directive</i> |
| NMI | <i>NATO Mission Iraq</i> |
| NRF | <i>NATO Response Force</i> |
| NRI | <i>NATO Readiness Initiative</i> |
| NSPA | <i>NATO Support and Procurement Agency</i> |
| OEM | <i>Original Equipment Manufacturer</i> |
| OVSE | Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa |
| PESCO | Permanent Gestructureerde Samenwerking |
| PV | Permanente Vertegenwoordiging |
| SG | Secretaris-Generaal |
| VK | Verenigd Koninkrijk |
| VN | Verenigde Naties |
| VS | Verenigde Staten van Amerika |

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE

Auteurs: Rens Willems, Trix van Mierlo, Daan Boelens en Sabine Mengelberg.

© Ministerie van Buitenlandse Zaken 2025