Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 12 06

Geslaagde Nederlandse inzet voor NAVO Strategisch Concept 2010

Nederland deed intensief mee aan de NAVO-beraadslagingen over de vraag: Waar staat de organisatie en welke wegen slaat ze in? Deze vraag was ontstaan vanuit de behoefte om in te spelen op de snelle en ingrijpende ontwikkelingen sinds het einde van de Koude Oorlog, inclusief de omvangrijke defensiebezuinigingen in vrijwel alle lidstaten. De beraadslagingen leidden in 2010 tot een nieuw Strategisch Concept. In de IOB beleidsdoorlichting *'Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept - De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010'* wordt de vraag gesteld: Hoe doelmatig en doeltreffend was de Nederlandse inbreng bij de totstandkoming van dit Concept? Het antwoord luidt: Nederland heeft het klassieke diplomatieke handwerk goed verricht. Dit was te danken aan een effectieve inzet van het werken met instructies op hoofdlijnen, het vervullen van de rol van bruggenbouwer, het tijdig indienen van tekstvoorstellen, en het aangaan van allianties waarin ook opponenten welkom waren. Nederland heeft op verschillende thema's in wisselende mate invloed kunnen uitoefenen. De invloed was groot bij de samenwerking tussen de NAVO en Rusland. Er was sprake van substantiële invloed bij ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie en het uitbreidingsdossier, en van enige invloed op vijf andere thema's, waaronder de *comprehensive approach*. Bij Artikel 5 van het oprichtingsverdrag uit 1949 (een aanval op één is een aanval op alle) heeft Nederland niet veel invloed uitgeoefend, hoewel het uiteindelijke resultaat in substantiële mate overeenkomt met het Nederlandse beleid. Alleen bij de samenwerking tussen de NAVO en de Europese Unie was het bijna onmogelijk invloed uit te oefenen.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 365 (mei 2012)
Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept -
De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010
ISBN: 978-90-5328-421-6
Te downloaden op: www.minbuza.nl/iob

Omdat het herzieningsproces plaats vond in een demissionaire periode, waarin de politieke sturing soms minder was, voelde het herzieningsproces aan Nederlandse zijde enigszins 'ambtelijk' aan.

Conclusie

Omdat ons land niet twijfelde aan het bestaansrecht van de alliantie en veel had te winnen bij Atlantische solidariteit, leende de herzieningsexercitie zich niet voor Nederlandse dwarsliggerij. Nederland 'dreef' dan ook op vrijwel alle onderhandelingsthema's bewust mee met de grote middengroep van lidstaten. In elk dossier benadrukte ons land wél specifieke punten en ondernam het initiatieven om te proberen de onderhandelingen bij te sturen in de gewenste richting.
De effectiviteit van de Nederlandse diplomatieke inspanning laat zich niet simpelweg herleiden tot de een-op-een vraag welk tekstvoorstel of welk idee in welke vorm in het Concept terechtkwam. Dat kwam ook door de grote sturende rol van de Secretaris-generaal. De doelmatigheid, en daarmee uiteindelijk de bredere doeltreffendheid, lag eerder in het bewaken van de continuïteit (zoals die in de fase tussen het rapport van de Groep van Experts en het Strategisch Concept) en de relatief prominente en gewaardeerde bruggenbouwende rol van Nederland. IOB stelt vast dat deze aanpak in de praktijk goed heeft gewerkt. Alle niet-Nederlandse respondenten benadrukten het professionalisme van de Nederlandse NAVO-diplomatie en de kwaliteit van haar bijdragen.

Tot slot

De beleidsdoorlichting in dit rapport is onderdeel van de rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie. Alle in deze regeling genoemde vragen zijn beantwoord, behalve die over de beschrijving van budgetten. Het onderwerp van diplomatieke inzet maakte dat onnodig en de budgetten gingen alleen over personele lasten.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.minbuza.nl/iob
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | augustus 2012 | 12BUZ611778|N

De onderhandelingen

In 2009 besloot de alliantie het Strategisch Concept uit 1999 te herzien. Zo'n concept weerspiegelt de overeenstemming tussen de lidstaten over taken en dreigingen.
Door de deelname van 28 nationale delegaties en het intergouvernementele karakter van de NAVO ontstond een ingewikkelde politiek-diplomatieke matrix van onderhandelingsdossiers en nationale standpunten. Tot de opvallende, maar zeker niet enige, tegenstellingen daarbij behoorde enerzijds de nadruk van met name Frankrijk en de nieuwe Oost-Europese lidstaten op de blijvende noodzaak van collectieve verdediging en afschrikking (o.a. tegen Rusland), en anderzijds het hameren door andere lidstaten op het steeds bredere karakter van het bondgenootschap. *A more global NATO* treedt ook buiten het eigen grondgebied op, zoals in Afghanistan, en zoekt antwoorden op nieuwe dreigingen, zoals terrorisme en energieschaarste.
Tijdens de onderhandelingen koos de NAVO nadrukkelijk voor transparantie, brede consultaties en inclusiviteit. Tegelijk viel de sturende rol op van NAVO Secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen, die zich liet bijstaan door een schrijfgroep. De gehele exercitie leidde in 2010 tot de aanname van een nieuw Strategisch Concept: *'Active engagement, modern defence'*.

In de IOB evaluatie staan de volgende vragen centraal: In welke mate heeft Nederland de totstandkoming van het Strategisch Concept in de periode 2008 – 2010 kunnen beïnvloeden? Hoe is dit te verklaren? En hoe houdt Nederland die invloed vast?

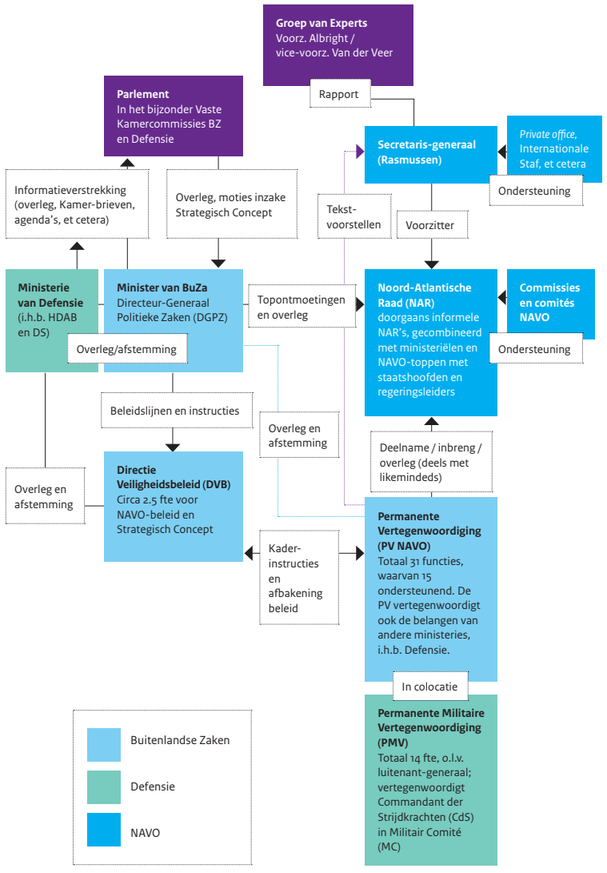
Organisatie Nederlandse diplomatie

Nederland wil deel uitmaken van de harde kern van de NAVO en koos bij alle beraadslagingen voor een constructieve opstelling, een rol als bruggenbouwer en facilitator. Het vermeed klassieke diplomatieke middelen als dwang en reciprociteit. Van te voren was besloten op welke dossiers Nederland extra zou inzetten, waar dat geen zin had en waar consolidatie paste.
Nederland oefende vervolgens langs twee wegen invloed uit op de herziening van het Strategisch Concept. In de eerste fase gebeurde dit via de Groep van Experts die zorgde voor reflectie en consultatie. De inzet voor de benoeming van Jeroen van der Veer, oud-topman van Shell, in deze groep was succesvol en leverde veel op. IOB stelt vast dat het rapport van de Groep van Experts in hoge mate aansloot bij de Nederlandse visie op en inzet bij de herziening.
In de tweede fase, tijdens het opstellen van het nieuwe Strategisch Concept zelf, had Nederland vooral invloed bij de formulering van het eerste ontwerp van Rasmussen. Nederlandse invloed was ook merkbaar tijdens de discussies over alle ontwerpteksten, tot en met de NAVO-top van Lissabon op 19-20 november 2010, waarop het nieuwe Strategisch Concept uiteindelijk werd aanvaard.
Nederland zette daarbij een mix van tactieken in om de eigen standpunten aanvaard te krijgen, of zeer ongewenste standpunten van andere lidstaten af te zwakken. Een daarvan was het tijdig inbrengen van de positie die ons land innam op een bepaald dossier. Een andere tactiek was het tijdig verspreiden van tekstvoorstellen. Die dwongen de Secretaris-generaal aandacht aan de Nederlandse standpunten te besteden en boden de andere lidstaten de tijd er over na te denken en er eventueel op te reageren. Die aandacht werd groter, als daarbij gelegenheidscoalities werden gevormd; hierin werden naast gelijkgezinde lidstaten uitdrukkelijk ook landen betrokken die hun standpunt nog niet hadden bepaald of een afwijkend standpunt innamen. Essentieel was ook dat de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) steeds de bredere context voor ogen hield en dit overzicht combineerde met een inschatting vooraf van de punten waarop zij al of niet het verschil zou kunnen maken. IOB concludeert dat deze mix goed heeft gewerkt en dat Nederland, ondanks de getalsmatige uitbreiding van de NAVO, niet aan invloed heeft ingeboet.

Tabel 1. uitkomsten op doelbereiking en invloed

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

Figuur 1: *betrokken actoren*



Concrete invloed

IOB onderzocht bij de onderhandelingsthema's in hoeverre de uitkomsten in het Strategisch Concept verschilden van de Nederlandse initiële inzet (zie Tabel 1: uitkomsten op doelbereiking en invloed). Bij de helft ervan heeft Nederland enige invloed kunnen uitoefenen.
Bij Artikel 5 (een aanval op één is een aanval op alle) bleef de door Nederland gewenste scherpere kwalificatie dat sprake moest zijn van een *'armed attack'* achterwege.
De Nederlandse regering wilde Artikel 4 (mogelijkheid van politiek overleg bij de schending van de territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een lidstaat) ook voor meer regulier politiek overleg inzetten, en niet alleen voor acute kwesties. In feite is artikel 4 een opmaat gebleven voor Artikel 5. Toch presenteerde Nederland dit eindresultaat als betrekkelijk positief, omdat de NAVO het grotere belang van politieke consultatie op basis van Artikel 4 bevestigde.
Wat de *comprehensive approach* betreft, accepteerde Nederland de inherent tegenstrijdige formulering in het Strategisch Concept dat de civiel militaire planningscapaciteiten van de NAVO 'beperkt maar afdoende' moeten zijn. Hoewel de regering op iets méér had gehoopt in dit typisch Nederlandse dossier (*Dutch approach*, 3D-aanpak), presenteerde zij het resultaat als betrekkelijk succesvol. In het Strategisch Concept werd immers onder meer naar het belang van de *lessons learned* uit de Afghanistan-operaties verwezen.
In de gevoelige discussie over de toetreding van nieuwe lidstaten lukte het Nederland om de formulering *'willing'* uit het eerste ontwerp van Rasmussen aangevuld te krijgen met *'and able'*, daarmee uitdrukking gevend aan de noodzaak van strengere toetredingseisen voor nieuwe leden.
Hoewel Nederland en de meeste andere lidstaten het graag anders hadden gezien, werd geen nieuwe formulering gevonden voor de samenwerking tussen de NAVO en de Europese Unie. Dit dossier bleef geblokkeerd. Nederland benadrukte de logica van complementariteit tussen beide organisaties, maar zag voorlopig geen andere weg dan samenwerkingsinitiatieven van onderaf uit te proberen.
Nederland was tevreden over de toevoeging aan het Strategisch Concept van de wenselijkheid van een *'true partnership'* tussen de NAVO en Rusland. Dit vereiste een benadering die recht deed aan de dreiging die Midden- en Oost-Europese bondgenoten voelen van Rusland en aan het voordeel van wederkerigheid bij partnerschappen, dat Nederland steeds benadrukte.

Interne organisatie

De Nederlandse onderhandelaars kregen steeds politieke sturing van het Haagse departement, doorgaans op hoofdlijnen, en in een enkel geval - zoals bij het ontwapeningsdossier - meer gedetailleerd. De Directie Veiligheidsbeleid had formeel het initiatief in het opstellen van beleidsinstructies. Deze gingen vooral over zaken die in de Noord-Atlantische Raad actueel waren.
De Directie Veiligheidsbeleid werkte nauw samen met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO. Zij hadden vrijwel dagelijks contact en wekelijks een videoconferentie. De lijntjes bleven kort, ook die met het ministerie van Defensie (zie Figuur 1: betrokken actoren).

De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging slaagde er goed in om de hoofdlijnen om te zetten in beleidsinstructies en -kaders en de politieke lijnen te vertalen in beleidsvoorstellen en diplomatiek handelen. Dit had alles te maken met de brede ervaring van de medewerkers en hun bijna intuïtieve inschatting van de grenzen en mogelijkheden van het NAVO-beleid. Veel respondenten wezen op de grote speelruimte die de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging ter plekke had.
Tegelijk informeerde de Directie Veiligheidsbeleid bij de Nederlandse posten in NAVO-lidstaten naar specifieke standpunten in de hoofdsteden over het Strategisch Concept.