

Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie

Terms of Reference

18 april 2019

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Lijst van afkortingen en acroniemen

BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDP	Capability Development Plan
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSDP	Common Security and Defence Policy
DG DEIA	Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (J&V)
DOPS	Directeur Operaties
DP POL	Directoraat-Generaal Politie (J&V)
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (BZ)
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (BZ)
EC	Europese Commissie
EDA	Europees Defensie Agentschap
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDF	European Defence Fund/Europees Defensiefonds
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
EEAS/EDEO	European External Action Service/Europese Dienst voor Extern Optreden
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPF	European Peace Facility
EU	Europese Unie
EUBAM Libië	EU Border Assistance Mission in Libya
EUGS	EU Global Strategy
EULEX Kosovo	European Rule of Law mission in Kosovo
EUMS	European Union Military Staff
EUNAVFOR Atalanta	European Union Naval Force (Operatie Atalanta)
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force Mediterranean (Operatie Sophia)
EUROPOL	European Police Office
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IMS	International military staff
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (BZ)
JEF	Joint Expeditionary Force
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
PESCO	Permanent Structured Cooperation/Permanent Gestructureerde Samenwerking
PV	Permanente Vertegenwoordiging
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen en acroniemen.....	1
1. Inleiding.....	3
2. Het beleidsterrein van de evaluatie	4
Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid	4
Het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB.....	4
De NAVO als hoeksteen.....	5
Geen vergezichten.....	5
Resultaten tellen	5
Geïntegreerd Europees optreden.....	6
3. Het GVDB en de begroting.....	7
Betrokken departementen	7
4. Onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling	8
Onderzoeksdoelstelling	8
Inhoudelijke focus en afbakening.....	8
Tijdsafbakening	8
Onderzoeksvraagstelling.....	9
Hoofdvraagstelling.....	9
Methode	9
Thema 1	12
Thema 2	13
Thema 3	14
5. Onderzoeksaanpak.....	16
Literatuuronderzoek.....	16
Semi-gestructureerde interviews.....	16
Veldbezoek/casestudies	17
6. Beperkingen van het onderzoek.....	19
7. Organisatie en producten	20
Organisatie.....	20
Onderzoeksteam.....	20
Interne en externe kwaliteitsbewaking.....	20
Producten	20
Bijlagen	21
Bijlage I	22
Bijlage II.....	24

1. Inleiding

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie (EU) is twintig jaar geleden tot stand gekomen. Het versterken van de Europese defensiesamenwerking is al jarenlang een prioriteit van opeenvolgende kabinetten en Nederland was nauw betrokken bij besluiten die rond het GVDB zijn genomen.

Nu, anno 2019, staan Nederland en de EU op een kruispunt voor wat betreft de richting van hun veiligheids- en defensiebeleid. De op handen zijnde Brexit, de internationale koers van de VS, de assertiviteit van Rusland en de verder toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid stellen Nederland en Europa voor nieuwe strategische keuzes. In deze snel veranderde veiligheidscontext is het belang van de EU als speler op het gebied van veiligheid en defensie toegenomen. Initiatieven om Europese defensiesamenwerking te verdiepen en versterken, met nauwe betrokkenheid van Nederland, buitelden de afgelopen drie jaar over elkaar heen. Vooral na het verschijnen van de [buitenlandstrategie](#) van de EU in 2016 staan met initiatieven van de Commissie, lidstaten en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) het versterken van zowel de militaire als civiele capaciteiten van de EU en de effectiviteit van de missies en operaties van het GVDB hoog op de agenda.

Nu het eerste stof is neergedaald en de contouren van de nieuwe initiatieven steeds duidelijker worden, neemt de urgentie van de strategische vraagstukken verder toe. Welke rol moet Europa spelen op het gebied van veiligheid en defensie? Waar ligt de toegevoegde waarde van de EU, en hoe verhoudt dit zich tot de NAVO? En welke instrumenten, missies en operaties horen daar bij? Vooral het geïntegreerd optreden van de EU in zijn missies en operaties wordt gezien als een van de terreinen waarop de EU belangrijke toegevoegde waarde heeft. Daarnaast zijn voor GVDB missies en operaties de juiste financiering en aansturing cruciaal.

Een evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB door IOB stelt de minister van Buitenlandse Zaken in staat om het parlement en de Nederlandse burger te informeren over het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB in de afgelopen jaren en daarmee verantwoording af te leggen over de uitvoering van dit beleid. Daarnaast kan de evaluatie Nederland helpen om zijn positie te bepalen in antwoord op de huidige strategische vraagstukken en het versterken van het GVDB. Het gaat bij dit evaluatieonderzoek om op basis van terugkijken lessen te trekken ten behoeve van toekomstig beleid. De evaluatie richt zich daarom expliciet op de voor Nederland belangrijkste thema's en dwarsdoorsnijdende kwesties zoals die op basis van gesprekken met beleidsmakers en een eerste verkenning van het veld zijn geïdentificeerd. Het onderzoek zal ook een bijdrage leveren aan een beleidsdoorlichting van artikel 2 van de BZ-begroting, 'Veiligheid en stabiliteit', waarvan de start is voorzien aan het eind van 2020.

Deze *terms of reference* beschrijven het ontwerp van het voorgenomen evaluatieonderzoek en zijn als volgt gestructureerd. Er volgt eerst een korte beschrijving van het beleidsterrein van het GVDB, gevolgd door een beknopte reconstructie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB. De paragraaf over onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvraagstelling behandelt het doel van het onderzoek, voor welke inhoudelijke focus en afbakening van het onderwerp is gekozen en waarom. Vervolgens gaat IOB in op de hoofdvraagstelling en wordt per thema nader ingegaan op wat het thema behelst en welke vraagstelling eraan is gekoppeld. In de volgende paragraaf staat welke onderzoeksmethode IOB kiest om deze vragen te beantwoorden. Ook beschrijft IOB de beperkingen van het onderzoek, zoals wat behandelen we niet en welke voorbehouden zien we voor het onderzoek. Het document sluit af met een overzicht van de organisatie van het onderzoek, de verwachte producten en de planning.

2. Het beleidsterrein van de evaluatie

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

De ontstaansgeschiedenis van het GVDB voert ver terug. In 1952 had de Franse regering het voornemen om een Europese Defensiegemeenschap (EDG) op te richten. Een initiatief dat in 1954 in het Franse parlement sneuvelde. In de hier opvolgende decennia, ten tijde van de Koude Oorlog, stond Europese veiligheids- en defensiesamenwerking niet hoog op de agenda. Dat veranderde eind jaren '80, begin jaren '90. In de [Petersbergverklaring](#) van 1992 verklaarden leden van de West-Europese Unie (WEU) – de Europese samenwerkingsorganisatie voor defensie en veiligheid die van 1948 tot 2011 bestond – om hun conventionele strijdkrachten ter beschikking te stellen voor militaire operaties. Deze 'Petersbergtaken' werden opgenomen in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) dat tijdens de Europese Top van Keulen in 1999 werd gelanceerd. In het jaar daarvoor hadden Groot-Brittannië en Frankrijk in St. Malo een verklaring opgesteld waarin werd gesteld dat de EU militair autonoom zou moeten kunnen optreden. De directe aanleiding voor deze verklaring en de initiatie van het EVDB waren de oorlogen in voormalig Joegoslavië, waar de EU machteloos aan de zijlijn stond.

Hoewel het aantal militaire en civiele missies sinds 2003 een vlucht nam, bleef de algemene ontwikkeling van het EVDB enigszins achter. Met het in werking treden van het verdrag van Lissabon in 2009 werd het EVDB vervangen door de benaming die we ook nu nog gebruiken: het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). De volgende taken vallen onder het GVDB: het (kunnen) uitvoeren van humanitaire en evacuatiemissies, missies met het oog op conflictpreventie en vredeshandhaving, crisisbeheersingsmissies van strijdkrachten, gezamenlijke ontwapeningsacties, stabiliserings-operaties en het geven van advies en bijstand op militair gebied aan derde landen.

In 2013 is er door de verslechterende veiligheidssituatie een opleving in de politieke aandacht voor het GVDB, en verschijnt het thema voor het eerst sinds 2008 weer op de agenda van een [Europese Raad](#). Deze Europese Raad geeft opdracht aan de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB/GVDB om een analyse te maken van de veranderingen in de veiligheidssituatie van de EU. Dit mondt uiteindelijk uit in de [EU Global Strategy](#) van juni 2016. Deze strategie, en vooral de implementatieagenda hiervan, leidden tot een versnelling van de ontwikkelingen op het GVDB-dossier, zeker met de Brexit in het vooruitzicht.

Uit het [implementatieplan op het gebied van veiligheid en defensie van de EU Global Strategy](#) van november 2016 ontstonden in de loop van 2017 allerlei nieuwe initiatieven: de oprichting van een nieuw orgaan voor strategische planning en aansturing van militaire operaties (het [MPCC](#), *Military Planning and Conduct Capability*), de activering van [Permanent gestructureerde samenwerking](#) (PESCO) en een instrument voor verbetering van de collectieve planning en afrekenbaarheid van de defensie-inspanningen van lidstaten ([CARD](#), *Coordinated Annual Review on Defence*). Op het gebied van het verbeteren van de werking van civiele GVDB-missies werd het initiatief genomen tot een 'Civiel Compact'. De Europese Commissie doorbrak bovendien in 2016 een taboe door een [Europees Defensiefonds](#) voor te stellen ter bevordering van defensieonderzoek, gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel, en ter ondersteuning van een Europese defensiemarkt. Anno 2019 is vooral de implementatie van deze initiatieven de prioriteit voor de EU en haar lidstaten.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB

Het GVDB heeft een belangrijke positie verworven als één van de pijlers van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Die positie heeft het niet altijd gehad. In de 20 jaar sinds de start van het GVDB

heeft het Nederlandse enthousiasme voor het beleid moeten groeien. Ten tijde van de Frans-Britse verklaring in St. Malo in 1998, waarin werd gesteld dat Europa autonoom moest kunnen optreden, was Nederland nog sterk trans-Atlantisch georiënteerd. De verminderde Amerikaanse interesse in Europese veiligheid en de oorlogen in Joegoslavië, die pijnlijk duidelijk maakten dat Europa niet in staat was zelfstandig op te treden, leidden echter ook in Nederland tot aarzelende steun voor Europees defensiebeleid. Het versterken van Europese samenwerking en een hechte trans-Atlantische band werden niet langer als tegenstellingen gezien.¹ Dit vormt de start van het Nederlandse tweesporenbeleid, waarin zowel op een sterke NAVO wordt ingezet als op versterkte Europese defensiesamenwerking. Door de jaren heen zijn er een aantal constanten in het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB: de prioritering van de NAVO, het vermijden van vergezichten, de nadruk op concrete resultaten en de geïntegreerde inzet van het GVDB.

De NAVO als hoeksteen

De trans-Atlantische oriëntatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid is in de afgelopen 20 jaar een bepalende factor voor de Nederlandse inzet ten aanzien van het GVDB. Verdieping van Europese defensiesamenwerking mag niet ten koste gaan van de positie van de NAVO als hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Alleen de NAVO is in de ogen van Nederland verantwoordelijk voor afschrikking en de collectieve verdediging van het Europese grondgebied. Nederland legt daarom de nadruk op de complementariteit tussen de EU en de NAVO. Een sterkere EU op het gebied van veiligheid en defensie moet ook ten goede komen aan de NAVO. Zo dienen capaciteiten die in EU-verband worden ontwikkeld ook beschikbaar te zijn voor inzet in NAVO-verband en vice versa. Daarbij moet worden voorkomen dat kostbare parallelle structuren worden opgetuigd. Nederland is daarom een sterke voorstander van een goede samenwerking tussen beide organisaties.

Geen vergezichten

Nederland zet in strategische discussies over de toekomst van het GVDB en de NAVO in op een stap-voor-stap benadering. De Nederlandse steun voor een sterkere rol voor de EU op het gebied van veiligheid en defensie is door de jaren heen weliswaar gegroeid, maar “abstracte vergezichten” worden zoveel mogelijk vermeden.² Nederland houdt vast aan een sterke EU én een sterke NAVO. Hoe een sterkere EU op veiligheids- en defensiegebied moet worden vormgegeven, en hoe deze zich zou moeten verhouden tot de NAVO, wordt in beleidsnota’s niet gespecificeerd. Nederland verzet zich in het bijzonder tegen een Europees leger, waarover discussie onlangs opnieuw is aangezwengeld door Frankrijk en Duitsland. In de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie wordt bijvoorbeeld benadrukt dat hier geen sprake van kan zijn.³

Resultaten tellen

Om onder andere het binnenlandse draagvlak voor sterkere Europese defensiesamenwerking te behouden, legt Nederland de nadruk op het behalen van concrete en zichtbare resultaten. Het ontwikkelen van Europese defensiecapaciteiten is daarom een belangrijke prioriteit in het Nederlandse beleid. In de beginjaren van het GVDB werd dit mede ingegeven door de vele bezuinigingsrondes op het gebied van Europese defensie. Europese samenwerking maakte het in theorie mogelijk om capaciteitstekorten gezamenlijk te adresseren. Het verbeteren van Europese capaciteitsontwikkeling was voor Nederland voornamelijk een zaak voor de lidstaten. Nederland zette in op het versterken van *bottom-up* samenwerkingsverbanden in bi- en multilaterale clusters⁴ en was een uitgesproken voorstander van *pooling and sharing*, het gezamenlijk aanschaffen en gebruiken van militair materieel. Sturing vanuit de EU-instituties moest daarbij zoveel mogelijk worden beperkt. Nederland ziet voor hen met name een rol op

¹ Staat van de Europese Unie; Brief minister en staatssecretaris met de Staat van de Europese Unie, de Europese agenda 1999 vanuit Nederlands perspectief, 12 maart 1999, TK 26 580.

² KST 21501-28, nr. 146.

³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, Den Haag, 20 maart 2018, p. 32.

⁴ Zoals bijvoorbeeld de landmachtsamenwerking met Duitsland, de marine- en luchtmachtsamenwerking met België, en de deelname van Nederland aan de Joint Expeditionary Force (JEF), geleid door het Verenigd Koninkrijk.

het gebied van coördinatie en ondersteuning, bijvoorbeeld bij het identificeren van Europese capaciteitstekorten.

De Nederlandse nadruk op het realiseren van zichtbare resultaten en het beperken van *top-down* sturing is ook in discussies rond de oprichting van de MPCC en de lancering van PESCO een terugkerend element. Andere constante factoren in het Nederlandse beleid zijn de inzet op het vergroten van onderlinge transparantie en afrekenbaarheid, die mede heeft geleid tot de *Coordinated Annual Review on Defence*, en het versterken van parlementaire betrokkenheid om zo besluitvorming over snel inzetbare eenheden en Europese samenwerking in het algemeen te verbeteren.

Geïntegreerd Europees optreden

Nederland ziet de civiel-militaire gereedschapskist van de EU, en de mogelijkheden die die biedt voor geïntegreerd optreden, als belangrijke meerwaarde voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid. De geïntegreerde inzet van GVDB-missies en operaties binnen het Europese buitenlandbeleid is daarom een belangrijke terugkerende Nederlandse prioriteit. Bij de totstandkoming van zowel de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 als de EU Global Strategy van 2016 zet Nederland daarom in op een sterke verankering van de geïntegreerde benadering. Geïntegreerd beleid werd nagestreefd op verschillende niveaus: tussen lidstaten en Brusselse instituties, tussen de EU en de NAVO, en tussen defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, zowel binnen de EU-instellingen als binnen de lidstaten. Geïntegreerd beleid leidt volgens Nederland tot effectiever optreden en duurzame resultaten.

3. Het GVDB en de begroting

De BZ-begroting kent noch een specifieke doelstelling gerelateerd aan het GVDB, noch een daarbij horend budget. Thematisch valt het GVDB onder begrotingsartikel 2: *Veiligheid en stabiliteit* met als algemene doelstelling: *'Het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid en stabiliteit door doelgerichte bilaterale en multilaterale samenwerking en het bevorderen van democratische transitie in prioritaire gebieden, vooral in de ring rond Europa'*. De evaluatie raakt verder doelstelling 3.2 van de BZ-begroting (*Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de Unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden*) en artikel 4 van de BHOS-begroting – *Vrede en veiligheid voor ontwikkeling*, als het gaat om het borgen van het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inzet van diplomatieke, civiele en/of militaire activiteiten in derde landen. Daarnaast is ook artikel 1 van de Defensiebegroting van belang. Onder dit laatste begrotingsartikel valt ook het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

Betrokken departementen

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn de meest betrokken departementen bij het GVDB en de NAVO. De coördinatie van het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid ligt bij BZ, en de inzet ten aanzien van het GVDB en de NAVO valt onder de verantwoordelijkheid van BZ en Defensie samen. Binnen BZ heeft op het terrein van beleid de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) de leiding. Bureau Politieke Zaken (BPZ) zorgt voor de BZ-brede coördinatie en coherentie van het beleid ten aanzien van het GVDB. De Directie Integratie Europa Extern (DIE-EX) is betrokken bij de advisering op de institutionele en juridische implicaties van de Nederlandse inzet. De Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) is voornamelijk betrokken wanneer het de geïntegreerde benadering en (civiele) GVDB-missies en operaties betreft. Hierbij is ook het ministerie van Justitie & Veiligheid betrokken waar het gaat om civiele missies op het gebied van rechtsorde, openbare orde en grensbeheer. Afhankelijk van de regio waarin deze GVDB-missies en operaties plaatsvinden zijn de verschillende regiodirecties betrokken. De posten, zoals de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU en de NAVO, spelen ook een belangrijke rol in het tot stand komen van het beleid.

De Hoofddirectie Beleid, per 2019 het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) in oprichting, van het ministerie van Defensie is de counterpart van DVB voor het GVDB- en NAVO-beleid. Op het gebied van het versterken van militaire capaciteiten heeft Defensie de eerste verantwoordelijkheid.

4. Onderzoeksdoelstelling en –vraagstelling

Onderzoeksdoelstelling

Het onderzoek heeft twee doelstellingen:

1. bijdragen aan de verantwoording van het gevoerde beleid op het terrein van het GVDB (verantwoordingsfunctie)
2. het identificeren van aandachtspunten, aanbevelingen en handvatten voor toekomstige beleidsvorming en –uitvoering op het terrein van het GVDB (leerfunctie).

IOB streeft ernaar dat de bevindingen van het onderzoek kunnen worden benut bij het opstellen van toekomstig beleid, zowel in Nederland als in EU- en NAVO-verband. Om die reden wordt tijdens de uitvoering van het onderzoek regulier contact gehouden met de relevante beleidsdirecties, zowel binnen als buiten BZ.

Inhoudelijke focus en afbakening

Deze evaluatie richt zich op het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie, met specifieke aandacht voor de relatie met de NAVO. Dit vanwege het belang van de NAVO voor de Europese veiligheid. De afbakening van het brede onderwerp ‘GVDB’ is gebeurd door middel van de gekozen thematische focus, het beperkte tijdvak en de vraagstelling.

1. Het GVDB kan vanuit verschillende gezichtspunten worden geëvalueerd. We hebben een aantal criteria toegepast om een inhoudelijke focus te kunnen bepalen: (1) thema’s waarvan uit een eerste beleidsreconstructie blijkt dat ze door Nederland belangrijk worden gevonden; (2) thema’s die relevant zijn voor de verhouding tussen het GVDB en de NAVO; (3) thema’s die naar voren komen uit de wensen van de beleidsmakers zelf en (4) thema’s die ook nu en in de nabije toekomst relevant zijn voor de beleidsvragen rond het GVDB en de NAVO. Op basis van deze criteria is gekozen voor de volgende drie hoofdthema’s: de rol van het GVDB in relatie tot de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur;
2. het versterken van de capaciteiten van het GVDB;
3. het GVDB en de geïntegreerde benadering.

Verdere uitwerking, onderbouwing en bijbehorende vraagstellingen volgen hieronder.

Tijdsafbakening

Hoewel het GVDB een lange voorgeschiedenis kent, is ervoor gekozen om de te evalueren periode terug te brengen tot de jaren 2013-2019. De keuze voor 2013 is gemaakt omdat in dat jaar sprake is van een opleving in de politieke aandacht voor het GVDB. In dat jaar bracht Nederland de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) uit, waarin werd gepleit voor een sterker GVDB en meer Europese verantwoordelijkheid op veiligheidsgebied. Voor het eerst sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verschijnt het thema weer op een Europese Raad. Mede door de annexatie van de Krim door Rusland in 2014 blijft vanaf dat moment het GVDB sterk in de belangstelling staan.

Binnen dit tijdvak ligt de nadruk op de periode na 2016. In dat jaar werd de EU Global Strategy gepresenteerd. Deze strategie en vooral de implementatieagenda hiervan leidden vanaf juni 2016 tot een versnelling van de ontwikkelingen op het GVDB-dossier. De afronding van het eindrapport van de evaluatie is voorzien voor het eerste halfjaar van 2020.

Onderzoeksvraagstelling

Hoofdvraagstelling

De hoofdvraag is tweeledig:

1. Wat wilde Nederland in de periode 2013-2019 bereiken ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, hoe heeft Nederland dat geprobeerd te bereiken, en wat is daarvan op EU-niveau terechtgekomen?
2. Welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag valt grofweg uiteen in een aantal stadia van het beleid: het bepalen van de doelen van het beleid, het bepalen welke beleidsinzet hiervoor nodig is, de inzet zelf en de resultaten die behaald zijn op het niveau van de EU. Het gaat hier om te analyseren met welke aannames over doelen, middelen en resultaten Nederland het GVDB-beleid voert. De inzet wordt vervolgens in de context geplaatst van twee factoren: ontwikkelingen op het gebied van de nationale en internationale politiek en veiligheid, en het krachtenveld. Het tweede deel van de hoofdvraag richt zich op welke lessen Nederland hieruit kan leren.

Methode

Gezien het grote aantal actoren – van EU-lidstaten tot Europese instituties, al dan niet in onderlinge samenwerking – dat bij de formulering van dit Europese beleidsterrein is betrokken, is het niet mogelijk om precies te bepalen hoe groot de Nederlandse invloed op dit beleid is geweest. Een directe causale relatie tussen de Nederlandse inzet en de resultaten op EU-niveau is door de complexiteit van het terrein en attributieproblemen niet te achterhalen.

Er is derhalve gekozen voor een ‘*process tracing*’ methode waarbij het team het verband wil *benaderen* tussen wat Nederland wilde bereiken ten aanzien van het GVDB en wat daarvan is terechtgekomen op EU-niveau. Er zijn drie vormen van ‘*process tracing*’: deductief, inductief en ‘*explaining outcome*’.⁵ Hier wordt de ‘*explaining outcome*’ variant gebruikt, omdat we te maken hebben met een ‘*in depth*’ case waarover we uitspraken willen doen over de aanwezigheid of afwezigheid van causale mechanismen tussen de variabelen.⁶ Het causaal verband tussen de onafhankelijke variabelen (de Nederlandse doelen en beleidsinzet) en de uitkomst (het EU-beleid) wordt in dit onderzoek in stappen verdeeld (zie hiervoor figuur 1). Gewogen wordt in hoeverre het aannemelijk is dat het EU-beleid ten aanzien van het GVDB (deels) is terug te voeren op de Nederlandse doelstellingen en beleidsinzet ten opzichte van het GVDB. Dit gebeurt door middel van een analyse van het proces dat heeft geleid tot deze resultaten.⁷ Deze analyse stelt ons in staat om een ‘bij benadering’ oorzakelijk verband te leggen tussen de Nederlandse beleidsdoelstellingen, de middelen en inzet die daar tegenover zijn gesteld en de uitwerking daarvan op EU-niveau. We brengen op deze wijze niet een mogelijke attributie van Nederland aan het EU-beleid in kaart, maar wel een mogelijke contributie, dan wel het ontbreken daarvan.

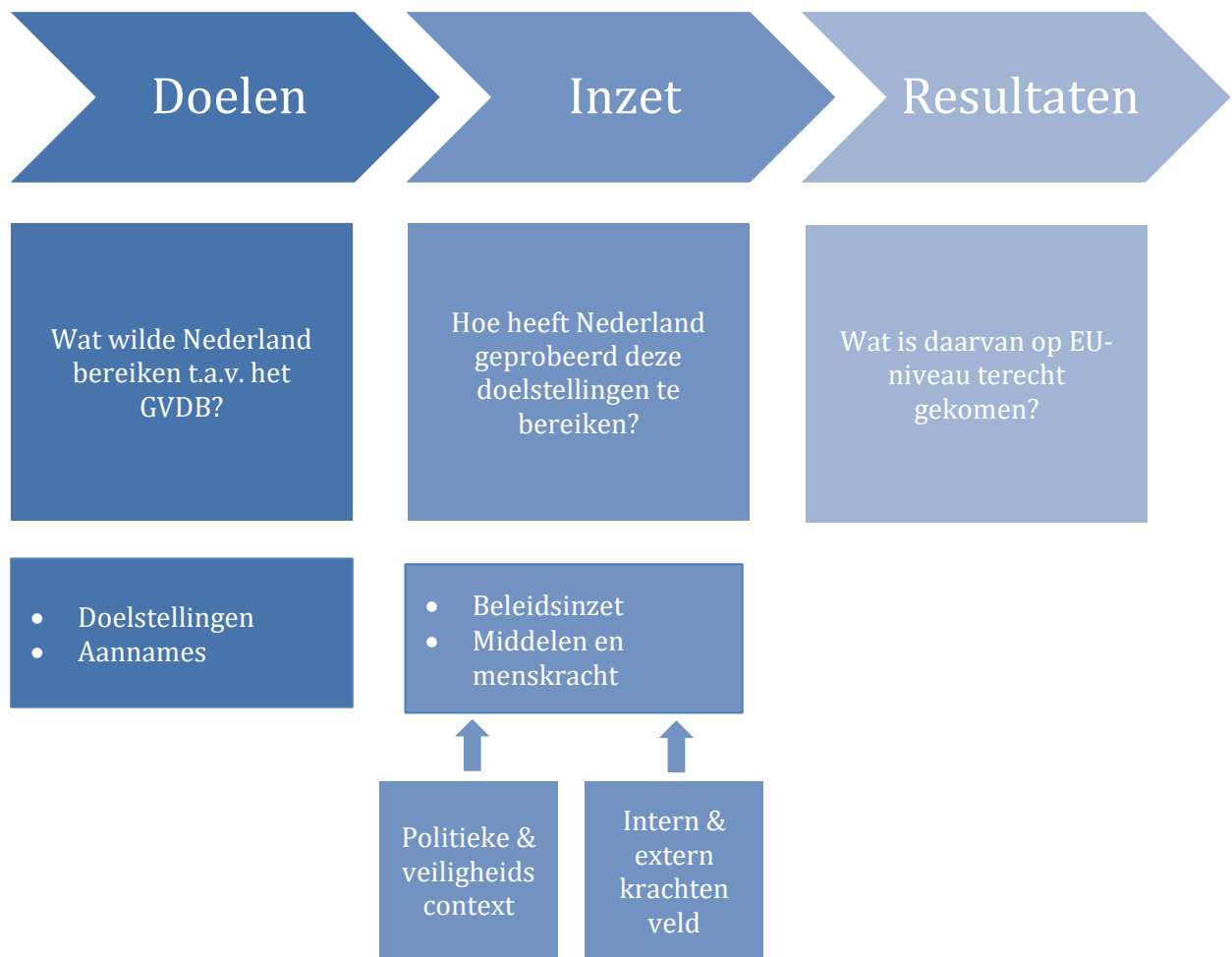
Een belangrijke rol speelt de invloed van de context op de variabelen. In dit onderzoek wordt de context gevormd door de veiligheidspolitieke ontwikkelingen en de ontwikkelingen rond de interne en externe krachtenvelden op het gebied van het GVDB.

Het beleidsproces wordt in verschillende stappen geanalyseerd (zie ook figuur 1):

⁵ Beach, D. & Pederson, R.B. (2013). *Process tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, pp. 18-21

⁶ Loyens, K. (2014). ‘Process Tracing. Een gestructureerde vorm van analyse in onderzoek naar besluitvorming’. In: Kwalon. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek. Vol. 19, nr. 3.

⁷ Zie voor diepgaande uitleg bijvoorbeeld: Bennett, A. (2010). ‘Process tracing and causal inference’. In: H.E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, pp. 207-220. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.



Figuur 1 Stappen analyse beleidsproces

Doelen

1. Wat wilde Nederland bereiken ten aanzien van het GVDB?
2. Welke aannames liggen hieraan ten grondslag?⁸

Inzet

3. Hoe heeft Nederland geprobeerd deze doelstellingen te behalen?
 - a. Wat was de Nederlandse beleidsinzet?
 - b. Welke middelen en menskracht stond hier tegenover?
4. Hoe is de Nederlandse inzet beïnvloed door de politieke en veiligheidscontext?
5. Hoe is de Nederlandse inzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld?
6. In hoeverre toonde Nederland zich adaptief in het licht van de politieke-en veiligheidscontext en het krachtenveld?

Resultaten

⁸ Het gaat hier om de aannames van beleidsmakers rond beleidsdoelen die ze impliciet of expliciet stellen.

7. In hoeverre komt de Nederlandse inzet overeen met het GVDB-beleid op EU-niveau?

Deze stappen leiden tot een begrip van de factoren die bijdragen aan de Nederlandse beleidsinzet en de mate waarin dit overeenkomt met het GVDB-beleid op EU-niveau. Zonder hiermee direct van een impactanalyse te spreken, kan dit onderzoek wel uitspraken doen over wat Nederland wilde met betrekking tot het GVDB, welke koers uiteindelijk op EU-niveau is gevolgd, en wat Nederland kan leren uit de verschillen tussen deze twee.

De hoofd- en deelvragen worden hieronder per deelthema uitgewerkt.

Thema 1 De rol van het GVDB in relatie tot de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur

Nederland heeft met zijn veiligheids- en defensiebeleid traditioneel voor een zogenoemd ‘tweesporenbeleid’ gekozen, waarin de NAVO de hoeksteen van het Nederlands veiligheidsbeleid wordt genoemd tezamen met het bewaken van een goede trans-Atlantische band, maar waar tegelijkertijd het versterken van het GVDB een doelstelling was. Een belangrijke, terugkerende, vraag in Nederland is welke rol het GVDB speelt in de Europese veiligheidsarchitectuur en hoe deze rol zich tot die van de NAVO en ad hoc-coalities verhoudt. Vooral de EU-NAVO-discussie over de overlap van taken, lidstaten, verschillende belangen van lidstaten, maar ook de vermeende complementariteit tussen de organisaties, is in de loop van de jaren telkens weer gevoerd.

Deze discussie is, gezien de al eerder gememoreerde geopolitieke ontwikkelingen, van steeds groter belang en dwingt Nederland ook tot een bezinning op de eigen inzet: hoe heeft Nederland zijn veiligheidsbelangen gewaarborgd, welke valkuilen waren er en hoe kan hier rekening mee worden gehouden in toekomstig beleid? Hierbij moet worden opgemerkt dat we ons richten op het GVDB, maar dat op de achtergrond ook de bredere vraag naar de EU als politiek-strategische actor meespeelt.

Hoofdvraag	Hoe ziet Nederland de rol van het GVDB in relatie tot de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur, hoe heeft Nederland die geprobeerd vorm te geven, en wat is daarvan op EU-niveau terechtgekomen?
Doelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe interpreteert Nederland de relevantie van het GVDB voor zijn veiligheidsbelangen in relatie tot de NAVO? 2. Wat wil Nederland op het terrein van het GVDB bereiken? 3. Hoe interpreteert Nederland de opgave uit de EU Global Strategy van een ‘<i>Europe qui protège</i>’ en het streven naar Europese strategische autonomie voor de ontwikkeling van het GVDB en welke doelstellingen voor het GVDB heeft het op basis hiervan gevormd? 4. Welke aannames liggen hieraan ten grondslag?
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe heeft Nederland geprobeerd deze doelstellingen te behalen? <ol style="list-style-type: none"> a. Wat was de Nederlandse beleidsinzet? b. Welke middelen en menskracht stonden hier tegenover? 2. Context: In hoeverre is Nederland de verhouding tussen het GVDB en de NAVO anders gaan wegen in het licht van de verslechterde dreigingssituatie en de veranderende geopolitieke verhoudingen? 3. Krachtenveld: Hoe is de Nederlandse inzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld? <ol style="list-style-type: none"> a. Wat zijn de belangrijkste opvattingen binnen Nederland op dit terrein? b. In hoeverre zitten de meest relevante actoren op een lijn en vindt beleidsafstemming plaats?

	<ul style="list-style-type: none"> c. Wat zijn de belangrijkste opvattingen in de EU (met name Frankrijk, Duitsland, EU-instituties) en de Verenigde Staten op dit terrein? d. Welke coalitievorming vindt plaats op dit terrein, en hoe verhoudt Nederland zich daartoe?
Resultaten	1. In hoeverre komt de Nederlandse inzet overeen met hoe het GVDB op EU-niveau wordt vormgegeven?

Thema 2 **Het versterken van de capaciteiten van het GVDB**

Uit het implementatieplan van november 2016 kwamen allerlei nieuwe initiatieven. De belangrijkste waren de activering van PESCO en een instrument bedoeld om de collectieve planning en afrekenbaarheid van de defensie-inspanningen van lidstaten te verbeteren: CARD (Coordinated Annual Review on Defence). De Europese Commissie doorbrak bovendien in 2016 een taboe door een Europees Defensiefonds (EDF) voor te stellen ter bevordering van defensieonderzoek (Research & Development, R&D), gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel, en ter ondersteuning van een Europese defensiemarkt. Zie voor een korte omschrijving van de verschillende initiatieven: bijlage I.

Capaciteiten ter versterking van het GVDB hebben betrekking op de beschikbaarheid in Europa van militair materieel, troepen, civiel personeel, maar ook een voldoende innovatieve en efficiënte defensie-industrie met internationale concurrentiekracht. Nederland richt zich in dit verband onder meer op de coherentie tussen de verschillende initiatieven en op de toegevoegde waarde van communautaire en intergouvernementele actoren. De focus van het onderzoek ligt op versterken van capaciteiten en de daarvoor benodigde onderzoek & ontwikkeling (R&D) via EU-instrumenten, zoals PESCO, EDF, CARD en het Civiel Compact. Hierbij komen aan bod de doelstellingen, vormgeving, en zoveel mogelijk de resultaten van deze EU-instrumenten en de rol die Nederland hierin speelde. Deze EU-instrumenten worden gerelateerd aan andere initiatieven binnen de NAVO, EU-NAVO samenwerking en capaciteitsinitiatieven buiten deze organisaties in bi-, tri- of multilateraal verband.

Hoofdvraag	Wat wilde Nederland bereiken ten aanzien van het versterken van de capaciteiten van het GVDB, hoe heeft Nederland dat geprobeerd te bereiken, en wat is daarvan op EU-niveau terechtgekomen?
Doelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat wilde Nederland bereiken ten aanzien van het versterken van de capaciteiten van het GVDB? 2. In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij die Nederland heeft ten aanzien van de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur? 3. Welke aannames liggen hieraan ten grondslag?
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe heeft Nederland geprobeerd deze doelstellingen te behalen? <ul style="list-style-type: none"> a. Wat was de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van PESCO, het EDF, CARD en het Civiel Compact? b. Welke middelen en menskracht stonden hier tegenover?

	<p>2. Context: In hoeverre is Nederland dit terrein anders gaan wegen in het licht van de verslechterde dreigingssituatie en de veranderende geopolitieke verhoudingen?</p> <p>3. Krachtenveld: Hoe is de Nederlandse inzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld?</p> <ol style="list-style-type: none"> Wat zijn de belangrijkste opvattingen binnen Nederland op dit terrein? In hoeverre zitten de meest relevante actoren op een lijn en vindt beleidsafstemming plaats? Wat zijn de belangrijkste opvattingen in de EU (met name Frankrijk, Duitsland, EU-instituties) en de Verenigde Staten op dit terrein? Welke coalitievorming vindt plaats op dit terrein, en hoe verhoudt Nederland zich daartoe?
Resultaten	<p>1. In hoeverre komt de Nederlandse inzet overeen met het GVDB-beleid op EU-niveau?</p> <ol style="list-style-type: none"> In hoeverre zijn de (te verwachten) inrichting en resultaten van PESCO, het EDF, CARD en het Civiel Compact in lijn met de Nederlandse doelen?

Thema 3 Het GVDB en de geïntegreerde benadering

In zijn beleid ten aanzien van militaire en civiele missies en operaties, zowel in EU-kader als daarbuiten, benadrukt Nederland al jarenlang het belang van een geïntegreerde benadering. Sinds 2014 is er een Nederlandse Leidraad voor deze benadering.⁹ Ook internationaal heeft Nederland de noodzaak van een geïntegreerde benadering beklemtoond. Het grote arsenaal aan instrumenten dat de EU hiervoor ter beschikking heeft – waaronder die van de politiek, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, handel, politie- en justitiesamenwerking – ziet Nederland als een kracht waar de EU gebruik van moet maken. Nederland is daarom een groot pleitbezorger van de inbedding van GVDB-missies en operaties in andere EU-instrumenten/beleidskaders, van de onderlinge samenhang van de GVDB-instrumenten, en van de samenwerking met andere internationale en regionale organisaties, zoals de NAVO, de Afrikaanse Unie of de VN.

Hoofdvraag	Wat wilde Nederland bereiken ten aanzien van de geïntegreerde benadering in GVDB missies en operaties, hoe heeft Nederland dat geprobeerd te bereiken, en wat is daarvan op EU- niveau terechtgekomen?
Doelen	1. Wat wilde Nederland bereiken ten aanzien van de geïntegreerde benadering in GVDB-missies en operaties?

⁹ Volgens deze Leidraad (te lezen op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-368076.pdf>) kent de geïntegreerde benadering verschillende facetten: (i) samenwerking, tussen bij operaties betrokken overheidsinstellingen in Nederland (Defensie, V&J, Buitenlandse Zaken) ('*whole of government*' perspectief); (ii) internationale samenwerking tussen landen, inclusief EU-lidstaten en tussen verschillende internationale missies die in hetzelfde land opereren (zoals missies van de VN, de NAVO en bijvoorbeeld de trainingsmissies van de Europese Unie); (iii) een samenhangende inzet van de verschillende instrumenten – politiek, militair, politieel, ontwikkelingssamenwerking – die beschikbaar zijn om in de verschillende stadia van dat conflict (van voorkomen tot oplossen) te kunnen interveniëren.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij de doelstellingen die Nederland heeft ten aanzien van de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur? 3. Welke aannames liggen hieraan ten grondslag?
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe heeft Nederland geprobeerd deze doelstellingen te behalen? <ol style="list-style-type: none"> a. Wat was de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van de geïntegreerde benadering in de casus van de Hoorn van Afrika? b. Welke middelen en menskracht stonden hier tegenover?
	<ol style="list-style-type: none"> 2. Context: In hoeverre is Nederland dit terrein anders gaan wegen in het licht van de verslechterde dreigingssituatie en de veranderende geopolitieke verhoudingen? Hoe is de inzet beïnvloed naar aanleiding van geleerde lessen uit conflictgebieden?
	<ol style="list-style-type: none"> 3. Krachtenveld: Hoe is de Nederlandse inzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld? <ol style="list-style-type: none"> a. Wat zijn de belangrijkste opvattingen binnen Nederland op dit terrein? b. In hoeverre zitten de meest relevante actoren op een lijn en vindt beleidsafstemming plaats? c. Wat zijn de belangrijkste opvattingen in de EU (met name Frankrijk, Duitsland, EU-instituten) op dit terrein? d. Welke coalitievorming vindt plaats op dit terrein, en hoe verhoudt Nederland zich daartoe?
Resultaten	<ol style="list-style-type: none"> 1. In hoeverre komt de Nederlandse inzet overeen met de uitkomsten op EU-niveau? <ol style="list-style-type: none"> a. In hoeverre komt het Nederlandse beleid overeen met EU-beleid t.a.v. de geïntegreerde benadering? b. In hoeverre is de toepassing van de geïntegreerde benadering in de casus van de Hoorn van Afrika in lijn met de Nederlandse doelen?

5. Onderzoeksaanpak

In de evaluatie zullen de volgende kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gebruikt: literatuuronderzoek; semi-gestructureerde interviews en een veldbezoek aan de hand van een casestudie.

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek zal betrekking hebben op Nederlandse beleidsnota's en andere Kamerstukken, het Berichtenverkeer, Europese documentatie (waaronder documenten van de EDEO, Europese Commissie, Europese Raad, *European Defence Agency*, etc.). IOB zal ook reeds bestaand onderzoek op het beleidsterrein benutten, inclusief evaluaties, beleidsdoorlichtingen (BD)¹⁰ en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO),¹¹ alsmede wetenschappelijke literatuur en publicaties van denktanks.

Semi-gestructureerde interviews

Om een breder beeld te krijgen van het Nederlandse beleid en de manier waarop dit wordt uitgevoerd zal IOB interviews houden met vertegenwoordigers van de bij het beleidsterrein direct betrokken Nederlandse ministeries, te weten:

- * het ministerie van Buitenlandse Zaken – vertegenwoordigers van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), Bureau Politieke Zaken (BPZ), de Directie Integratie Europa (DIE), de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), de regiodirecties voor Afrika (DAF), Midden-Oosten en Noord-Afrika (DAM), en Europa (DEU), en van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU en bij de NAVO in Brussel;
- * het ministerie van Defensie – vertegenwoordigers van de Directie Internationale Militaire Samenwerking en van het Directoraat-Generaal Beleid in oprichting (DGB);
- * het ministerie van Justitie en Veiligheid – de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DG DEIA) en het Directoraat-Generaal Politie (DG POL);
- * het ministerie van Economische Zaken en Klimaat – de Directie Europese en Internationale Zaken (DEIZ).

Ook buiten de Nederlandse overheid zullen interviews worden gehouden. Het betreft hier ten eerste vertegenwoordigers van een selectie van andere EU-lidstaten, met name Duitsland, Frankrijk, het VK en België (zowel hun PV's bij de Europese Unie als bij de NAVO) en, waar nodig, met de relevante personen in de hoofdsteden. Deze interviews dienen de volgende doeleinden: (i) het krijgen van een externe, zij het gekleurde, appreciatie van de Nederlandse stellingname en betrokkenheid bij het GVDB; (ii) het krijgen van een appreciatie van het krachtenveld op verschillende terreinen van het GVDB; en (iii) het identificeren van toekomstige mogelijke beleidsrichtingen met betrekking tot het GVDB.

Ten tweede gaat het om vertegenwoordigers van verschillende Europese instellingen:

- * de [EDEO](#), en dan met name de volgende entiteiten: *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD), *European Union Military Staff* (EUMS), de *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), en het kabinet van de Hoge Vertegenwoordiger;
- * het Europees Defensieagentschap ([EDA](#));
- * de Politiek-militaire Groep ([PMG](#));
- * de Europese *Border and Coast Guard Agency* ([FRONTEX](#));

¹⁰ Relevante BD's zijn o.a. [Vorming joint Defensie Helikopter Commando \(2018\)](#); [Civiel-militaire samenwerking \(2017\)](#); [Budget Internationale Veiligheid \(BIV\) \(2016\)](#); [Wijziging samenstelling Koninklijke Marine \(2015\)](#); [De inzet van de Koninklijke Marechaussee voor mensenhandel en mensensmokkel \(2013\)](#) en [Strategische Luchttransportcapaciteit \(2013\)](#).

¹¹ IBO's betreffen IBO [Gereedstelling \(2017\)](#); en IBO [Wapensystemen: Meer bang for the buck \(2015\)](#).

- * [EUROPOL](#), als de *law enforcement agency* van de EU;
- * de Europese Commissie, en dan met name *DG Growth*, *DG Development* en het European Political Strategy Centre ([EPSC](#)).

Interviews op dit niveau hebben tot doel: (i) een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen van het GVDB op de specifieke thema's; (ii) het krijgen van een externe appreciatie van de Nederlandse stellingname en betrokkenheid hierbij; (iii) een appreciatie van het krachtenveld op de verschillende thema's; en (iv) het identificeren van toekomstige mogelijke beleidsrichtingen met betrekking tot de verschillende thema's en, indien mogelijk, de rol van Nederland hierin. Uiteraard zullen de vragenlijsten worden aangepast aan relevantie voor een van de drie thema's.

Gezien het belang van EU-NAVO-samenwerking zal IOB ook interviews houden met vertegenwoordigers van de NAVO, met name van de International Staff (Political Affairs Division) en de International Military Staff ([IMS](#)). Interviews bij de NAVO hebben tot doel: (i) een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de samenwerking tussen de EU en de NAVO op het terrein van de drie thema's; het (ii) het krijgen van een externe appreciatie van de Nederlandse stellingname en betrokkenheid hierbij; (iii) een appreciatie van het krachtenveld op de verschillende thema's; en (iv) het identificeren van toekomstige mogelijke beleidsrichtingen met betrekking tot de verschillende thema's en, indien mogelijk, de rol van Nederland hierin. Uiteraard zullen de vragenlijsten worden aangepast aan relevantie voor een van de drie thema's.

Tot slot zijn interviews voorzien met vertegenwoordigers van kennisinstellingen, zowel in Nederland als in het buitenland. Voorbeelden zijn: Universiteit van Maastricht, het Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik; Ifri; het Egmont Instituut, Instituut Clingendael, European Leadership Network, e.a.. Doel van deze interviews is met name om: (i) een goed beeld te vormen van de ontwikkelingen op het gebied van het GVDB en de voor dit onderzoek relevante thema's; (ii) een externe, kritische blik op het krachtenveld en de ontwikkelingsmogelijkheden van het GVDB en, indien mogelijk, de rol van Nederland daarin.

Voor specifieke verdieping op de thema's kunnen ook nog interviews worden gedaan met bijvoorbeeld TNO, Universiteit Delft (capaciteiten), SIPRI, Conflict Research Unit Clingendael (missies en operaties) en mogelijk anderen.

Zie voor een overzicht van de verschillende stakeholders: bijlage II.

Veldbezoek/casestudies

Voor het thema 'geïntegreerde benadering van GVDB-missies en operaties' wordt gebruikgemaakt van een casestudie-onderzoek naar een selectie van missies en operaties. In het kader van deze casestudies worden veldbezoeken afgelegd. De selectie van de casestudies is gedaan aan de hand van een aantal criteria: Nederlandse deelname, EU-NAVO samenwerkingsaspecten, relevantie van het conflictgebied voor een geïntegreerde aanpak, relevantie voor 'nieuwe' taken uit de EUGS en mix van civiele en militaire missies en operaties. Op basis hiervan komen de volgende missies en operaties in aanmerking: EULEX Kosovo, EUNAVFOR Atalanta (in samenhang met EUTM en EUCAP Somalië), EUTM Mali (samen met EUCAP Sahel Mali) en EUNAVFOR MED Sophia (samen met EUBAM Libië).

Uit deze casestudies is in overleg met de betrokken beleidsdirecties een keuze gemaakt, de selectiecriteria en onderzoekbaarheid in acht nemend. Er is gekozen voor de casus van de Hoorn van Afrika – EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalië en EUCAP Somalië. Er is hier sprake van een Nederlandse deelname, samenwerking met de NAVO, een geïntegreerde aanpak, en een mix van civiele en militaire missies en operaties.

EUNAVFOR Atalanta is een maritieme anti-piraterij-operatie voor de kust van Somalië die sinds 2008 operationeel is. In eerste instantie vond dit plaats naast een aparte NAVO anti-piraterij-missie. Het mandaat is recent uitgebreid naar het bestrijden van andere vormen van criminaliteit dan piraterij. Atalanta is onderdeel van een geïntegreerde aanpak van de veiligheidsproblemen in Somalië en de Hoorn van Afrika, waardoor **EUTM Somalië** en **EUCAP Somalië** (voorheen EUCAP Nestor) ook in de casestudie zullen worden meegenomen. Nederland heeft met meerdere fregatten deelgenomen aan Atalanta, heeft zeven militairen in EUTM Somalië en vijf civiele personeelsleden in EUCAP Somalië.

6. Beperkingen van het onderzoek

Het GVDB is een veelomvattend beleidsterrein dat flink in beweging is, met name sinds de publicatie van de EU Global Strategy en de uitwerking daarvan. Veel van de initiatieven op GVDB-terrein dateren van recente datum – voorbeelden zijn PESCO en de initiatieven voor een Europees Defensiefonds – en zijn nog in ontwikkeling of in een eerste stadium van uitvoering. Ook de relatie tussen het GVDB en de NAVO is nog volop in ontwikkeling. Tegen deze achtergrond is het te prematuur om iets te zeggen over concrete resultaten van de nieuwe initiatieven. De evaluatie beperkt zich daarom tot de mate waarin de (voorgestelde) initiatieven overeenkomen met de Nederlandse inzet. De dynamiek van het onderzoeksterrein betekent ook dat IOB mogelijk onderzoeksvragen tussentijds zal moeten aanpassen of aanscherpen om ervoor te zorgen dat de evaluatie relevant blijft voor de beleidsmakers.

Ook het traditioneel intergouvernementele gebied van het GBVB/GVDB is in ontwikkeling, onder meer op het terrein van de zogenaamde communautarisering, meerderheidsbesluitvorming, de rol van de parlementen van de EU-lidstaten en de groeiende rol van het Europees Parlement. Deze *'governance'*-aspecten van het GVDB zullen slechts beperkt aan bod komen. Wel wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen de Commissie (als nieuwe speler op het terrein van militaire capaciteitsontwikkeling en betrokken bij financiering van missies en operaties), de Raad, de EDEO, het EDA en andere EU-instituten.

De actualiteit van de gekozen thema's van onderzoek impliceert ten slotte dat een belangrijk deel van de informatie uit interviews zal moeten komen. IOB blijft afhankelijk van de bereidheid en openheid van de geïnterviewden voor de informatievoorziening. Het is daarbij van belang de informatie verkregen uit individuele interviews zoveel mogelijk te trianguleren met andere bronnen.

7. Organisatie en producten

Organisatie

Onderzoeksteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een IOB-team bestaande uit Margriet Drent (gedetacheerd vanuit Instituut Clingendael), Anne Bakker, Aukje Postma en Sam Streefkerk.

Interne en externe kwaliteitsbewaking

Interne klankbordgroepleden zijn: Bas Limonard, Josine Polak, Paul Westerhof en Wendy Asbeek Brusse. De bijeenkomsten van de klankbordgroep worden voorgezeten door Arjan Schuthof.

Voor het onderzoek stelt IOB een referentiegroep in voor de externe kwaliteitsbewaking. Deze referentiegroep wordt voorgezeten door Arjan Schuthof van IOB en bestaat uit: (1) Marieke Monroy, ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheidsbeleid (DVB); (2) Rob Anderson, ministerie van Buitenlandse Zaken, Bureau Politieke Zaken (BPZ); (3) Ruthy Reinders, ministerie van Defensie, Directoraat-Generaal Beleid (DGB); (4) prof. dr. Isabelle Duijvesteijn, hoogleraar Internationale Betrekkingen, Universiteit Leiden; en (5) prof. dr. Sven Biscop, hoogleraar Gent Universiteit en directeur 'Europa in de Wereld' van het Egmont Instituut, Brussel.

Producten

Conform de gefaseerde opzet van het onderzoek zijn in de loop van het onderzoek meerdere tussenproducten voorzien. Elk van de thema's zal worden afgesloten met een deelrapport. Deze (beknopte) deelrapporten zullen op seminars worden gepresenteerd en besproken met zowel de direct betrokken beleidsafdelingen als, waar wenselijk, externe deskundigen. Tijdens deze seminars worden de voorlopige bevindingen gepresenteerd en bediscussieerd. IOB gebruikt de feedback die wordt verkregen voor afronding van de rapporten en als input voor het eindrapport.

Het onderzoek wordt afgesloten met een eindrapport waarin alle thema's samen komen. Dit rapport dient als basis voor de beleidsreactie van het kabinet en wordt aan het parlement aangeboden. Het is nadrukkelijk de bedoeling om de deelrapporten en het eindrapport kort te houden. Alle rapporten worden op de IOB-website gepubliceerd in het Engels, met een Nederlandse samenvatting.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het eindrapport zullen worden gepresenteerd en bediscussieerd tijdens een seminar halverwege 2020. Naast de Nederlandse belanghebbenden en geïnteresseerden zullen ook internationale gastsprekers worden uitgenodigd.

Bijlagen

Bijlage I

	Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO)	Europees Defensiefonds (EDF)	Gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD)
Doel	Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) stelt EU-lidstaten in staat nauwer samen te werken op het vlak van veiligheid en defensie door gezamenlijk te investeren in defensiecapaciteiten, projecten en/of de operationele paraatheid en bijdrage van hun krijgsmacht op te voeren. Het samenwerkingskader is in 2017 door 25 landen geactiveerd. De afspraken die binnen PESCO worden gemaakt zijn bindend.	Het Europees Defensiefonds (EDF) werd in 2017 gelanceerd en heeft als doel de samenwerking en kostenbesparing op het gebied van nieuwe defensietechnologie en -materieel te bevorderen. Het fonds bestaat uit twee delen: onderzoek en ontwikkeling.	De gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD) werd in 2017 gelanceerd en heeft als doel de defensie-uitgaven, nationale investeringen en onderzoeksinspanningen van EU-lidstaten transparanter en (politiek) zichtbaarder te maken, waardoor <i>peer pressure</i> ontstaat. CARD draagt ook bij aan het identificeren van samenwerkingsmogelijkheden en tussen lidstaten.
Budget / substantie	<p>In het voorjaar van 2018 zijn 17 projecten gelanceerd en daar zijn in het najaar van 2018 nog eens 17 projecten bijgekomen. Nederland doet aan 7 projecten mee en is trekker op het gebied van militaire mobiliteit.</p> <p>PESCO-projecten worden door de lidstaten zelf gefinancierd, maar komen ook in aanmerking voor cofinanciering uit het Europees Defensiefonds (EDF). Een project dat onder PESCO valt, kan een hoger percentage cofinanciering krijgen dan een regulier project: 30% i.p.v. 20%.</p>	<p><i>Onderzoek:</i> voor 2019 werd een bedrag van EUR 90 miljoen gereserveerd uit het EU-budget voor gezamenlijk onderzoek in defensietechnologieën en -materieel. Vanaf 2020 is dit EUR 500 miljoen per jaar.</p> <p><i>Ontwikkeling:</i> voor 2019 en 2020 werd EUR 500 miljoen gereserveerd. Dit wordt na 2020 EUR 1 miljard per jaar. De Commissie verwacht dat deze EU bijdrage de uitgaven van EU-lidstaten stimuleert en gaat uit van een '<i>multiplying</i>'-effect van 5. Hierdoor zouden de totale defensie-uitgaven aan ontwikkeling in de EU vanaf 2020 naar EUR 5 miljard per jaar gaan.</p> <p>Noot: in het kader van de MFK-onderhandelingen heeft de Commissie een budget van EUR 13 miljard voorgesteld voor de periode 2021-2027.</p>	-
Governance	<p>Elk project wordt geleid door de landen die aan het desbetreffende project deelnemen. Het Europees Defensieagentschap (EDA) en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) bemannen het PESCO-secretariaat en evalueren de bijdragen van de deelnemende landen.</p> <p>De Europese Raad is verantwoordelijk voor de overkoepelende beleidskoers en de besluitvorming rondom PESCO.</p>	Projecten worden uitgevoerd door een consortium van bedrijven. Om in aanmerking te komen voor financiering dienen bedrijven uit minimaal drie EU-lidstaten samen te werken. De Europese Commissie biedt praktische hulp. EDA heeft een coördinerende rol en zal de spil zijn tussen de Commissie, de EU-lidstaten en het bedrijfsleven.	EU-lidstaten werken vrijwillig mee aan CARD. EDA bemenst samen met EDEO (EUMS) het CARD-secretariaat.

Civiel Compact	
Doel	In 2018 werd het civiele GVDB-compact gelanceerd met als doel het versterken van de capaciteit om civiele crisismanagementmissies uit te voeren. Met name de capaciteit om de politie, rechtstaat en het civiel bestuur in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen dient versterkt te worden. Bovendien verwacht men dat de versterking van het civiele GVDB het geïntegreerde optreden van de Unie zal bevorderen. In totaal zijn er 22 politieke commitments door de Raad aangenomen.
Budget / substantie	EU-lidstaten hebben zich gecommitteerd aan een hogere bijdrage aan civiele GVDB-missies via het EU-budget (onderhandelingen over het MFK lopen nog op het moment van schrijven). De EU moet in staat zijn om nieuwe missies met meer dan 200 man personeel waar dan ook ter wereld uit te voeren binnen een termijn van 30 dagen.
Governance	Alle civiele missies worden aangestuurd door het Civiele Plannings- en uitvoeringsvermogen (CPCC) van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

Bijlage II

Stakeholdersoverzicht:

Ministerie van Buitenlandse Zaken	Andere ministeries / overheid	EU	NAVO	Anderen
DVB BPZ DIE-EX DSH Regiodirecties (DAM, DAF, DEU)	Ministerie van Defensie HDB (DGB) IMS DOPS Evaluatiedienst Operationele Commando's: Landmacht Luchtmacht Marine Marechaussee	EDA PSC/PMG/CIVCOM/ RELEX FRONTEX EUROPOL EDEO CMPD EUMS CPCC MPCC Kabinet HV PRISM	Internationale Staf (IS) Internationale Militaire Staf (IMS) NAVO Parlementaire Assemblée	Tweede Kamer Commissie Defensie Commissie Buitenlandse Zaken Commissie Europese Zaken
PV EU	Ministerie van Justitie en Veiligheid DG DEIA DG POL	Europese Commissie DG Growth European Political Strategy Centre DEVCO	PV Verenigde Staten	Denktanks en universiteiten
PV NAVO	Ministerie van Economische Zaken DEIZ	Europees Parlement Interparlementaire Conferentie voor GBVB/GVDB		Missielanden Mali Kosovo
Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen/posten		PV's en ministeries andere landen (Frankrijk, Duitsland, VK, België)		Instituten VN OVSE AU LAS