Schriftelijk bijdrage UvA, Paul van Hooft

Geachte leden van de commissie,

Veel de punten die ik hieronder zal maken sluiten niet expliciet aan bij wat er in de begroting besproken kan worden, maar leek mij desalniettemin relevant. Ik stel mij ook voor dat onderstaande punten opgekomen zijn bij de commissieleden.

Over het geheel genomen komt bij mij als ik de begroting lees niet de urgentie over die er nu zou moeten zijn met betrekking tot dit onderwerp. De dreigingen waarmee Nederland en Europa te maken hebben worden zeker onderkend – Russische inmenging in Oekraïne en de instabiliteit in het Midden-Oosten – maar het ambitieniveau staat hier niet mee in verhouding.

Wat zou het ambitieniveau van de Nederlandse defensie moeten zijn? Het in staat zijn om naast bondgenoten en partners branden in Europese regio te blussen, of om de politieke situatie in Europa vorm te geven? Het laatste is waardevoller, maar mijns inziens niet voldoende erkend.

De rol van militaire capaciteiten is het sterkst in potentie – afschrikking van mogelijke tegenstanders en geruststelling van bondgenoten zijn daar de duidelijkste voorbeelden van. Machtspolitiek is inmiddels terug in laatste internationale veiligheidsstrategie (2013) en de beleidsbrief (2014), alsmede het belang van afschrikking. De rol van geruststelling bij bondgenoten en de dynamiek binnen Europa en tussen beide kanten van de Atlantische Oceaan lijkt echter onderschat.

**Samenwerking binnen Europa.** Het is goed dat de begroting de nadruk legt op samenwerking binnen Europa zowel via de EU instituties – GBDB – en de bilaterale en kleinere multilaterale verbanden – Duits-Nederlands legerkorps, Benelux, etc. Het is mij echter niet duidelijk of deze afdoende zullen zijn om de capaciteit te genereren om Europese en Nederlandse veiligheid en belangen te beschermen. Een jaar na de NAVO-bijeenkomst in Wales is de stand van zaken met betrekking tot de dalingstrend stilzetten niet hoopgevend. Afhankelijk van de bron en de berekening is dit niet of net gelukt in meeste landen, en de voorziene stijgingen voor de meeste staten blijven klein vergelen met wat er het voorafgaande decennium is gesneden. Wat zegt het over de kans op succes van andere vormen samenwerking binnen Europa als de jaar eerder gestelde NAVO 2% norm met moeite gehaald kan worden?

Wat betreft het GBVB: Frankrijk - de oorspronkelijk grootste voorstander van het GBVB en één van de twee daadwerkelijke militaire machten binnen Europa - lijkt sinds 2010 de voorkeur te geven aan de relaties met Groot-Brittannië – de tweede militaire macht - en de VS. Hoe geloofwaardig kan GBVB zijn als uitgaven in landen die de grootste voorstander zijn – Duitsland; België; Italië; Spanje - ook de staten zijn die de afgelopen vijftien jaar zwaar gekort hebben in hun uitgaven? Wat zegt het over Europese politieke wil dat de EU veiligheidsstrategie pas in de zomer van 2016 – ruim twee jaar na het escaleren van de Oekraïne-crisis – zal worden aangepast (en dertien jaar na eerste versie, acht jaar na laatste rapport)? Het is daarom goed dat aangegeven wordt dat Nederland van haar EU voorzitterschap gebruik zal maken om de strategie nieuwe leven in te blazen, samenwerking te verbeteren, peer pressure te vergroten, interparlementaire samenwerking te versterken, etc., maar de urgentie komt niet naar voren bij de EU als geheel. Daarnaast is de European Defence Agency (EDA) bedoeld om een coördinerende rol te spelen in defensiesamenwerking, maar deze wordt maar een paar keer genoemd in de begroting.

De begroting wijst terecht op de vooruitgang die is gemaakt in bilaterale en kleinschalige multilaterale samenwerking tussen de Europese staten. Maar de samenwerking met de kleine staten – en de nadruk op lage relatieve uitgaven uitgedrukt in percentage BNP – verhullen ook dat de mogelijkheden hiervan in absolute aantallen het zeer klein is. Oftewel, stel dat slagkracht gelijkgesteld mogen worden aan defensie-uitgaven (wat niet zo is), en zouden wij de uitgaven van een aantal kleine staten combineren, dan zouden zelf bij perfecte integratie de cumulatieve uitgaven van Nederland, Polen, België, Sweden, Noorwegen, Denemarken, Estonia, Latvia en Litouwen niet de (iets minder dan) 40 miljard halen die één Groot-Brittannië of één Frankrijk per jaar uitgeeft. Vanzelfsprekend is de daadwerkelijk integratie nog minder efficiënt en slagkracht daardoor ook. Initiatieven tussen kleine staten zijn waardevol, maar beperkt in wat zij kunnen toevoegen.

Daarnaast lijkt onderschat hoe onvoorspelbaar de toekomstige steun voor samenwerking waarschijnlijk is. In bijna alle Europese staten zijn nu partijen en bewegingen die zeer sceptisch staan ten opzichte van de EU en/of de NAVO en/of militaire interventies. Deze partijen hebben zeker aan invloed gewonnen door de Euro-crisis en de migratie-crisis, maar vertegenwoordigen onvrede die al eerder bestond.

Kortom, als militaire capaciteit een geruststellende rol speelt ten opzicht van bondgenoten, zijn de uitgavenpatronen en de daarmee gesignaleerde ambitieniveaus van meeste Europese landen niet geruststellend. Er bestaat het risico van een spilovereffect - een negatieve spiraal van beschuldigingen van freeridersgedrag ontstaat.

**De Verenigde Staten.** Hetgeen ons zou moeten doen nadenken over de toekomstige rol van de Verenigde Staten, nog steeds de centrale speler die de veiligheid van Europa garandeert. De militaire capaciteiten van de VS zijn absoluut gezien nog steeds superieur, maar nemen door regionale uitdagers en instabiliteit in relatieve zin af. Het is duidelijk dat Amerikaanse beleidsmakers hun aandacht en de capaciteiten van de VS moeten verdelen over Oost-Europa; Oost-Azië; en het Midden-Oosten. De ‘strategische heroriëntatie’ is een duidelijk signaal - de VS heeft niet hetzelfde intrinsieke belang bij stabiliteit in en rond Europa als Europeanen, en het gevaar is anders dan die in de Koude Oorlog.

Natuurlijk is het Amerikaanse ongenoegen met onevenwichtige trans-Atlantische burdensharing niet nieuw (hoewel Gates 2011 speech bij de NAVO bijzonder fel was), maar er zijn genoeg structurele en binnenlandse factoren om deze nu serieuzer te nemen en dit heeft gevolgen voor de bijdrage die de VS zal leveren. De economische en militaire positie van de VS na de Koude Oorlog zorgde ervoor dat harde keuzes niet nodig waren (zie bijvoorbeeld de 1997 QDR planning assumpties om gelijktijdig 2 MRC te vechten en te winnen), en daardoor was politieke wil minder belangrijk. Maar dezelfde aanvallen op elitepolitiek en het daarmee geassocieerde internationalisme zijn ook duidelijk zichtbaar in de VS (zie Tea Party, etc.). Daarnaast neemt de band met Europa af door culturele en demografische ontwikkelingen. Europa had en heeft nog geen alternatief voor de Amerikaanse rol en dit vergroot de urgentie van eerder genoemde problemen.

**Suggesties toekomstig ambitieniveau en capaciteit**.

Ten eerste, voortbouwend op haar internationalistische traditie, kan Nederland de rol van broker tussen combinaties van andere staten op zich nemen. Het is moeilijk voor te stellen hoe internationale samenwerking binnen Europa gestalte kan krijgen als deze niet is opgebouwd rond één of meerdere grote staten, gezien het kleine gewicht dat de kleinere staten in de schaal kunnen leggen. Er moet meer gezocht worden naar staten met een hoger ambitieniveau, waar de multipliereffecten van samenwerking groter zijn. Duitsland voldoet hier nog niet voldoende aan, vanwege de blijvende moeite die het heeft met projectie en het gebruik van militaire middelen voor politieke doeleinden. Groot-Brittannië is een andere traditionele keuze voor Nederland, maar heeft een halfslachtige houding ten opzichte van de EU. Frankrijk is daarom een onderschatte partner, waarvoor de recente initiatieven tot samenwerking meer verdieping nodig hebben. Een andere manier hier naar te kijken is door te denken in termen van expliciete regionale prioriteiten. Voor het vergroten van daadwerkelijke capaciteiten en effectiviteit rond continentale verdediging, kunnen de huidige initiatieven met GB, Polen, de Scandinavische- en Baltische staten uitgebreid worden, hetgeen de effectiviteit van de Readiness Action Plan vergroot. Mocht de prioriteit eerder liggen bij de MENA, dan is Frankrijk voor de hand liggender om capaciteiten aan te verbinden. Maar des te groter de effectieve slagkracht die zo gegenereerd wordt, des te waarschijnlijker dat de grotere staten hun rol blijven spelen.

Ten tweede, kan Nederland het EU voorzitterschap gebruiken om de EDA een prominentere rol te geven bij het coördineren en rationaliseren van de verschillende Europese defensiecapaciteiten. De baten hiervan zouden duidelijk zijn voor samenwerking in EU-verband, NAVO-verband, en de meer flexibele bilaterale en multilaterale varianten. Daarnaast kan Nederland een meer actuele Europese veiligheidsstrategie aanduwen.

Tenslotte, zou institutionele centralisatie binnen Nederland – zoiets als een nationale veiligheidsraad en nationale veiligheidsstaf – grotere continuïteit waarborgen tussen de ministeries en over tijd.

Met vriendelijke groet,

Dr. Paul van Hooft

Universiteit van Amsterdam (UVA), Afdeling politicologie

Nieuwe Achtergracht 166, 1018 WV Amsterdam

Tel: 0031 6 45650357 / 0031 6 55406437 E: p.a.vanhooft@uva.nl