



Europese militaire samenwerking: de dynamische stagnatie voorbij?

door Frans Osinga

Naar Europese Strategische Autonomie

De Franse president Macron deed in zijn openbare brief op 4 maart jongstleden een oproep tot een ‘Europese renaissance’; een appel om de Europese waarden, ons beschavingsmodel en rijke cultuur, te omarmen en de belangen gezamenlijk te beschermen. Angela Merkel deed een soortgelijke oproep tijdens de recente Security Conference in München. Beide roepen op tot grotere Europese strategische autonomie. In 2016 wees de Hoge Vertegenwoordiger van de EU, Mogherini, ook op deze noodzaak voor Europa om op veiligheidspolitiek en militair vlak meer de eigen broek op te houden.

Zoals zij stelt: een ‘appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to promote peace and security within and beyond its borders’ (High Representative 2017, 5).

Nederland laat zich niet onbetuigd in deze. In tegendeel. In december stuurde de minister van Defensie aan het parlement haar visie over de Nederlandse krijgsmacht in de context van de NAVO in de brief *nationaal plan defensie-uitgaven ten behoeve van de NAVO*, een plan waarin direct de koppeling met Europese veiligheid wordt gemaakt.

Ze stelt: 'Europese landen moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid en parallel daaraan blijven investeren in een sterke trans-Atlantische band. We moeten, ook als Nederland, de bakens verzetten en actie ondernemen. De nieuwe veiligheidscontext vereist een herijking waarbij Europa en het Westen in bredere zin zichzelf beter uitrusten om de internationale rechtsorde te kunnen beschermen met (politieke, financiële, militaire en economische) machts- en drukmiddelen' (Bijleveld-Schouten & Blok 2018, 14).

Dat verbetering van de militaire capaciteiten essentieel is voor Europese veiligheid staat buiten kijf, zeker sinds 2014. Europa kent een forse 'capability gap'; een gebrek aan specifieke capaciteiten die vereist zijn niet alleen om invulling te geven aan de brede veiligheidspolitieke ambities van de EU, de NAVO en ad-hoc coalities van Europese landen, maar sinds 2014 ook om een effectief antwoord te kunnen bieden ten opzichte van de dreigingen dicht bij huis. Het WRR rapport *Veiligheid in een Wereld van Verbindingen* uit 2017, het rapport *Geopolitiek en Defensie* van de Teldersstichting, eerdere AIV-rapporten in 2015 en 2016 (AIV 2017; AIV 2015), de strategische monitors die HCSS en Clingendael jaarlijks publiceren: allen zijn eensluidend over de verslechterende veiligheidspolitieke context sinds 2014 en die inzichten klinken door in de brief van de minister wanneer ze stelt dat 'Nederland en Europa worden geconfronteerd met een snel veranderende en verslechterende veiligheidsomgeving. Niet

alleen nemen de dreigingen toe, maar ze veranderen ook van aard. De huidige instabiliteit en onvoorspelbaarheid zijn uitingen van veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Het initiatief en de macht verschuiven deels naar landen die met een andere blik naar de wereld kijken. Als gevolg hiervan, zijn de democratische rechtsorde, ons huidige economisch verdienvermogen, de vitale infrastructuur en internationale organisaties onder druk komen te staan. In deze veiligheidscontext wordt Europa steeds kwetsbaarder. We hebben te maken met potentiële tegenstanders die beschikken over technologisch hoogwaardig materieel, kennis, informatie en communicatiemiddelen'. Aldus de kamerbrief.

De noodzakelijke verbetering van de Europese slagkracht vereist niet alleen verhoging van de uitgaven voor defensie – bewegen richting de befaamde twee procent norm – maar ook intensievere militaire samenwerking tussen Europese landen. Zoals de minister stelt: 'Nederland kan dreigingen alleen tegengaan door effectieve samenwerkingen, met bondgenoten in de NAVO en partners in de EU. Nederland is groot voorstander van betere defensiesamenwerking in Europa, aangezien een sterker Europa ook de NAVO ten goede komt.' Of militaire samenwerking dat ook daadwerkelijk kan bewerkstelligen is echter de vraag.

'Burdensharing' en de 'capability gap'

Al sinds de NAVO-operatie boven Kosovo in 1999 is het evident dat Europa zonder



de VS niet in staat is een operatie van enige omvang tegen een tegenstander met zelfs maar beperkte defensieve middelen effectief op te zetten, te leiden en uit te voeren, althans niet onder de stringente randvoorwaarden die maatschappelijk worden gesteld voor wat betreft het inperken van risico's op 'collateral damage', burgerslachtoffers en slachtoffers onder eigen militairen. De lijstjes met militaire tekorten – de 'capability gap' – die binnen de EU en de NAVO sindsdien regelmatig worden gepubliceerd zijn vrij constant. De VS leverde tijdens de Kosovo campagne zeventig tot tachtig procent van de cruciale militaire systemen zoals middelen voor moderne commandovoering, kruisvluchtwapens, middelen om vijandelijke luchtafweersystemen te onderdrukken of uit te schakelen, precisiewapens, ISR-middelen (surveillance en verkenningssystemen), Combat Search and Rescue-helikopters, strategisch luchttransport, air-to-air-refuelling-vliegtuigen, stealth-gevechtsvliegtuigen, et cetera.

“... Zonder de investeringen van de Amerikanen in de jaren negentig was het ook nauwelijks mogelijk geweest om ISIS effectief aan te pakken in Syrië en Irak ...”

Waar Europese landen tijdens de jaren negentig vooral bezuinigd hebben op defensie-uitgaven, heeft de VS geïnvesteerd in dit soort middelen, die hun grote waarde – militaire superioriteit gekoppeld aan relatief gering risico voor burgerslachtoffers en eigen militairen – hadden bewezen tijdens

de Golfoorlog in 1991, Operatie Deliberate Force (de succesvolle NAVO-vergeldingsactie die volgde op Srebrenica), boven Kosovo en daarna tijdens Operatie Enduring Freedom in 2001 (de omverwerping van de Taliban) en Iraqi Freedom (de omstrede maar militair gezien indrukwekkende invasie in Irak in 2003), tijdens de stabilisatie missie ISAF (International Security Assistance Force) in Afghanistan en de humanitaire interventie in Libië in 2011. Zonder dit soort capaciteiten was het ook nauwelijks mogelijk geweest om ISIS effectief aan te pakken in Syrië en Irak.

De 'capability gap' was ten dele een erfenis van de taakverdeling binnen de NAVO gedurende de Koude Oorlog waarin Europese strijdkrachten zich vooral richtten op de collectieve verdediging van met name Duitsland met tactische middelen en de VS het merendeel van de strategische middelen zou leveren. Slinkende defensie-uitgaven speelden natuurlijk een rol maar toch kende Europa rond 2000 nog steeds iets meer dan anderhalf miljoen militairen en werd collectief rond de tweehonderd miljard euro aan defensie uitgegeven. Zeker in de jaren negentig, waarin geen sprake was van directe dreigingen in en rond Europa en vredesoperaties van beperkte omvang de toekomst voor Europese legers leek te worden, was dat afdoende. Er was geen stimulans tot verregaande herstructurering van krijgsmachten (Nederland was wat dat betreft, met het opschorten van de dienstplicht en de oriëntatie op out of area operaties, een uitzondering). Eind jaren negentig kenden



vele Europese landen geen snel uitzendbare professionele eenheden maar nog steeds grote landlegers met bij elkaar tot achtduizend tanks en massa's dienstplichtigen. In sommige landen ging tot tachtig procent van dit budget op aan personeelskosten. Dit verklaart waarom Europese landen ondanks de forse omvang van hun legers toch gezamenlijk moeite hadden om meer dan vijftigduizend militaire personeelsleden uit te kunnen zenden voor humanitaire missies. Dit verklaarde ook waarom weinig landen in staat waren om een investeringspercentage van twintig procent te handhaven, een niveau dat nodig is om militair materieel te moderniseren en tijdig te vervangen (zie voor een uitgebreidere analyse onder meer: Ferril, Terriff & Osinga 2010).

De dynamiek: een waaier aan initiatieven

Vanaf 1999 heeft de NAVO een scala aan initiatieven gelanceerd om de 'capability

gap' ten opzichte van de VS te dichten. Dit vooral in het kader van 'burden sharing' en behoud van interoperabiliteit. Tijdens iedere jaarlijkse NAVO-top werden nieuwe initiatieven afgekondigd om Europese militaire capaciteiten te versterken. Na de Kosovo campagne zag het NAVO Defence Capabilities Initiative het licht teneinde de geconstateerde tekortkomingen van operatie Allied Force aan te pakken. In 2002 volgde het Prague Capability Commitment en in 2003 werd in de VS zelfs een nieuw strategisch NAVO-hoofdkwartier opgericht: Allied Command Transformation. Vanuit dit hoofdkwartier moesten ideeën en plannen worden gelanceerd om Europese hoofdsteden te bewegen hun krijgsmachten versneld te moderniseren en daarmee de stap naar een expeditionaire oriëntatie te maken waarin genetwerkte eenheden met precisiewapens snel over grote afstanden konden opereren. Met andere woorden: ook Europa moest 'in kunnen pluggen' in het



Amerikaanse hightech model van oorlogvoeren, een model dat rond de eeuwwisseling al ‘The New Western Way of War’ werd genoemd. Het vehikel om dit te bewerkstelligen werd het NRF concept (NATO Response Forces) – snel inzetbare eenheden samengesteld uit multinationale bijdragen die door gezamenlijke oefening ook daadwerkelijk ‘ready’ zouden zijn.

“... Zelfs voor een organisatie als de NAVO is het uitermate moeilijk om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op nationale besluitvorming van lidstaten over de omvang en oriëntatie van hun strijdkrachten ...”

Dit werd in 2011 gevolgd door het Smart Defence Initiative, dat trachtte landen te bewegen investeringsplannen beter op elkaar en de behoeftes van de NAVO af te stemmen en zo onnodige duplicatie te vermijden of afstoting van voor de NAVO belangrijke capaciteiten te voorkomen. ‘Pool it or loose it’ was het leidmotief. Het soortgelijke ‘Connected Forces Initiative’ uit 2012 beoogde om, te midden van de economische crisis en bezuinigingen, de in Afghanistan bereikte mate van interoperabiliteit te borgen door intensievere samenwerking in opleiding, training, het opzetten van een intensief NAVO-programma van multinationale oefeningen en het bevorderen van de interoperabiliteit van operationele hoofdkwartieren door deze te voorzien van modernere ICT (Deni 2016).

Militaire samenwerking in EU-verband

Ook in de EU werden dergelijke initiatieven genomen, dit ook vanwege de snel expanderende geopolitieke ambities. In 1998 kwamen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in Sint Malo overeen om het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB) een impuls te geven. Meer dan voorheen moest Europa in staat zijn ook zonder de VS robuuste vredesoperaties uit te voeren (lees ‘peace enforcement’ à la operatie Allied Force). Het betrof hier niet zozeer strategische autonomie maar ‘autonomy of action’ (Arteaga 2017, 1). De noodzaak daartoe was ook een van de lessen van de frustrerende vredesoperaties in de Balkan in de jaren negentig.

In reactie op de wereld van na de aanslag op het World Trade Center op 11 september 2001 publiceerde de EU in 2003 een ambitieuze veiligheidsstrategie. Europese veiligheid vereiste het inperken van risico’s – georganiseerde criminaliteit, vluchtelingenstromen, humanitaire noodtoestanden en grensoverschrijdend terrorisme – door deze ver van Europa dichtbij de bron aan te pakken, ook met militaire middelen. Dit betrof de zogenaamde gordel van instabiliteit: Midden- en Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de regio rond Afghanistan. De problemen in deze gebieden hingen nauw samen met falend, corrupt, afwezig, ineffectief of afbrokkelend staatsbestuur, ofwel ‘failing states’. De EU-strategie stelde dat Europa moest streven naar een ‘ring of well-governed countries’ en daartoe



een meer interventionistische koers moest varen. Veiligheidspolitieke belangen en humanitaire waarden overlaptten elkaar.

Deze strategie vereiste versterking van het vermogen om op strategische afstanden militair vermogen te kunnen projecteren (ofwel expeditionaire capaciteiten), een capaciteit waarin Europa juist in grote mate afhankelijk was van de VS.

Al In 1999 kwamen de lidstaten de Helsinki Headline Goals overeen, een ambitieus streven om in staat te zijn om binnen zestig dagen voor een periode van een jaar een eenheid van legerkorpsgrootte (vijftig- tot zestigduizend troepen) uit te kunnen zenden met bijbehorende logistiek, offensieve airpower-middelen en maritieme eenheden. De vorming van deze omvangrijke EU Rapid Reaction Force bleek een stap te ver. Daarna zag een lijst van initiatieven het licht die realistischere want kleinschaligere doelstellingen nastreefde zoals de Headline Goal 2010 uit 2004 met daarin het EU-Battlegroup concept – eenheden van brigadegrootte. Het idee hierachter was dat samenvoeging van nationale eenheden tot een multinationale eenheid tot standaardisatie zou leiden, het delen van ‘best practices’ en tot modernisering van die nationale modules die nog niet aan de vereiste standaard voldeden.

Samenwerkingsvormen

Deze samenwerkingsinitiatieven kenden diverse modaliteiten en mate van integratie. Samenwerking kon bestaan uit het opzetten

van multinationale eenheden, gezamenlijke ontwikkeling of aanschaf van militaire systemen, efficiënte collaboratie in het onderhoud van vliegtuigen of opleiden van personeel, ‘pooling’ van schaarse middelen zoals luchttransport (bijvoorbeeld het succesvolle European Air Transport Command in Eindhoven), het aanmoedigen van industriële innovatie en samenwerking (zie bijvoorbeeld het Europese Defensie Agentschap) en standaardisatie in Europa zodat niet elk land bijvoorbeeld een eigen type pantserwagen ontwikkelt. Tot slot kon er sprake zijn van de meest verregaande vorm van samenwerking: taakspecialisatie, waarin landen onderling afspreken om een specifieke taak af te stoten en zich te specialiseren op een andere belangrijke taak.

Naast samenwerkingsconstructies waartoe alle Europese lidstaten zich moesten committeren, werden multilaterale verbanden ook steeds meer geaccepteerd; zogenaamde ‘framework nations’ of ‘coalitions of lead nations’ die elkaar konden vinden vanwege gelijksoortige militaire vervangingsprojecten, industriële relaties of overeenkomsten in strategische oriëntatie zouden gezamenlijk het voortouw kunnen nemen om capaciteiten te genereren die Europa ontbeerde en die het financiële draagvermogen dan wel de ambitie van andere landen ontstegen.

Nederland voorop

Nederland heeft zich van meet af aan sterk ingezet voor dergelijke samenwerking. Enerzijds werd deze gezien als middel om zowel de Europese defensie-identiteit te





versterken als om de trans-Atlantische band te verstevigen. Anderzijds lagen hier efficiency en partijpolitieke motieven aan ten grondslag. Het werd gezien als een middel om capaciteiten in stand te kunnen houden ondanks verdergaande bezuinigingen. Diverse partijen, met name aan linkerkzijde van het politieke spectrum, benadrukten dat Europese landen erg inefficiënt omsprongen met defensie-uitgaven doordat zij ieder een eigen land-, lucht- en zeemacht in standhouden. Verdere integratie van eenheden, ‘pooling and sharing’, taakspecialisatie en zelfs het idee van een Europees leger zou een oplossing kunnen bieden. Dat mantra was voor Nederland een vrij logische doortrekking van bestaande praktijk. Immers, er bestonden al diverse intensieve vormen van samenwerking in de drie krijgsmachtdelen. De Koninklijke Marine werkte nauw samen met de Belgische (BE-NESAM), leidde personeel op en trainde intensief met de Britse Royal Navy, het

Korps Mariniers kende al intensieve banden met de Britse tegenhanger, de Koninklijke Luchtmacht leidde alle jachtvliegers op in de NAVO-jachtvliegopleiding in Texas en had een nauwe samenwerking met alle Europese F-16 gebruikers. Met de Belgische luchtmacht werd tijdens operaties boven de Balkan en meer recent tegen ISIS ook op onderdeelniveau nauw samengewerkt en de verdediging van het Benelux luchtruim doet de Koninklijke Luchtmacht samen met de Belgische luchtmacht. De commandovoering van luchtoperaties was, op luchtverdediging van het Nederlandse luchtruim na, volledig gedelegeerd aan het NAVO-hoofdkwartier in Ramstein en iedere oefening van enig niveau was altijd een internationale aangelegenheid. De landmacht, tot slot, had midden jaren negentig de ingrijpende structurele transitie gemaakt naar het eerste Duits-Nederlandse Legerkorps. Afgelopen jaren zijn daar de samenwerking met Duitsland op het gebied van Patrioteenheden,

tanks en de Luchtmobiele Brigade bijgekomen, evenals de kartrekkersrol die heeft geleid tot de multinationale verwerving van nieuwe luchttransport en tankervliegtuigen. Voor Nederland was en is bilaterale en multilaterale inbedding van operationele eenheden simpelweg de norm.

Dynamische stagnatie

Ondanks al deze initiatieven waren de concrete uitkomsten veel geringer dan beoogd en de kost gaat voor de baat, zo stelde een AIV-rapport droogjes (AIV 2005). Resultaten lieten ook langer op zich wachten dan voorzien en samenwerking bleek toch kostbaarder dan gehoopt. De dynamiek van het lanceren van nieuwe plannen kan bovendien niet verhullen dat diverse initiatieven werden opgevolgd door soortgelijke maar minder ambitieuze plannen. Het optuigen van nieuwe plannen, processen en organisatiestructuren bleek eenvoudiger dan het daadwerkelijk genereren van nieuwe capaciteiten.

Deze stagnatie heeft diverse oorzaken. Ten eerste het ontbreken van urgentie. Voor veel lidstaten was het niet zonder meer evident dat de lessen van een interstatelijk conflict zoals Desert Storm relevant was voor henzelf in de zich positief ontwikkelde veiligheidspolitieke context net na afloop van de Koude Oorlog en te midden van peacekeeping operaties in de Balkan. Operaties hoog in het geweldspectrum leken niet erg waarschijnlijk meer.

Ten tweede waren diverse initiatieven een stap te ver. Het daadwerkelijk samenvoegen van eenheden tot een nieuwe organieke multinationale eenheid ter grootte van een legerkorps of zelfs een 'battlegroup' met brigade-omvang veronderstelt de bereidheid om ook deels afstand te doen van beslissingsbevoegdheid over de inzet. Ook in Nederland is, met name na Srebrenica, een te grote mate van afhankelijkheid van de bijdragen van andere landen bij missies een heikel punt gebleken. Samenwerking in logistiek, transport, onderhoud, et cetera, met andere woorden ondersteunende functies en processen, is haalbaarder gebleken dan samenwerking door samenvoeging van operationele eenheden en heeft ook limieten gesteld aan het principe van nationale taakspecialisatie.

Dat brengt ons op de factor soevereiniteit en nationale belangen. Op soevereiniteit zijn veel initiatieven gestrand. Deelname aan, en concreet invulling geven aan internationale samenwerking kan niet worden afgedwongen, zeker niet door de NAVO waar besluitvorming via consensus vereist is en lidstaten, niet de NAVO-organisatie, bepalen wat er daadwerkelijk van de grond komt. De hoogte en inrichting van het defensiebudget en beslissingen rond aanschaf, prioriteit voor wat betreft investeringen en inzet van eenheden worden binnen alle Europese landen tot de kerntaak van de staat gerekend.

Zelfs voor een gevestigde organisatie met een goed gestructureerd defensieplan-



ningsproces als de NAVO is het uitermate moeilijk om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op nationale besluitvorming van lidstaten over de omvang en oriëntatie van hun strijdkrachten. Waar Nederland van nature leunt op internationale organisaties en niet overmatig sensitief is als het gaat over soevereiniteit, en internationale militaire samenwerking mede vanuit een kostenbesparingsperspectief heeft benaderd, is de krijgsmacht voor diverse landen een symbool van nationale eenheid.

Vele landen hebben ook niet al hun eenheden ter beschikking van de NAVO gesteld. Grote landen als Frankrijk en het VK hebben expliciet ook nationale operaties en ambities op het oog, ook uit hoofde van hun lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad. De EU werd daarnaast niet door alle landen als belangrijke hoeksteen van hun natio-

nale veiligheidsbeleid gezien. Het EVDB is een vrij recent toegevoegde pilaar aan het EU-beleidsgebouw. Dat verklaart waarom EU-initiatieven op militair vlak minder gewicht werden toegekend dan NAVO-afspraken.

Ten derde, en daarmee samenhangend, is gebleken dat NAVO- en EU-lidstaten uiteenlopende visies en prioriteiten hebben als het gaat over internationale veiligheid, defensie en de functie van de krijgsmacht. Er bleek een verschil tussen kleine en grote landen (gerelateerd aan draagvermogen), tussen trans-Atlantisch versus Europees georiënteerde landen, en tussen enerzijds Noord- en Oost-Europese landen die vooral kijken naar het oosten en het Arctisch gebied en anderzijds Zuid-Europese landen die vooral geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen in Noord-Afrika en migratiestro-



NAVO lidstaten



men. Voor die landen met een aanzienlijke defensie-industrie waren industriële participatiemogelijkheden en zeggenschap over een project eveneens een factor die enthousiasme voor samenwerking beïnvloedde.

Voorts bleek bijvoorbeeld tijdens het tot stand komen van het NATO Strategic Concept van 2010 dat er een driedeling gemaakt kon worden in de visie over de rol en toekomst van de NAVO die lidstaten hadden. Sommige landen zagen een rol voor de NAVO als een soort ‘globocop’ en ambieerden verdere uitbreiding met nieuwe lidstaten en interventies zoals ISAF, anderen vonden de omvang van de NAVO in orde en weer anderen participeerden weliswaar in operaties zoals ISAF maar waren toegetreden tot het bondgenootschap vanwege de veiligheidsgarantie van artikel 5. Wat hen betreft concentreerde de NAVO zich vooral op risico’s en dreigingen direct rond het verdragsgebied. Voor hen was er dan ook geen rationale om al te veel te investeren in strategische capaciteiten en kostbare herstructureringen van hun strijdkrachten richting expeditionaire eenheden te ondernemen.

Financiële overwegingen speelden overigens voor vrijwel alle landen een rol. Sinds 1990 daalden de defensie-uitgaven terwijl tegelijkertijd kostbare interventies moesten worden bekostigd. Niet zelden ging dit ten koste van het beschikbare investeringsbudget. Daar kwam de economische en financiële crisis vanaf 2008 bovenop. De combinatie van beiden vertaalde zich in de meeste landen in problemen om de bestaande capaci-

teiten in stand te houden en noodzakelijke vervanging en modernisering te financieren. Verdere krimp was het gevolg. In een dergelijke context is investeren in nieuwe soorten capaciteiten of verhoging van budgetten voor NAVO- of EU-initiatieven niet voor de hand liggend.

Verslaafd aan Amerikaanse militaire bijdragen

Een hoge NAVO-functionaris constateerde na afloop van operatie Unified Protector – de actie tegen de Libische president Gadaffi (2011) – dat voor wat betreft de afhankelijkheid van de VS er de facto niet wezenlijk veel was verbeterd (Shea 2013). Die afhankelijkheid is de VS al sinds de Kosovo campagne van 1999 een doorn in het oog. Men stelde: voortaan geen ‘war by committee’ meer. De VS vond het moeilijk te verkroppen dat alle lidstaten tijdens de operatie mee mochten beslissen over de inzet van militaire middelen terwijl de VS het merendeel van de essentiële middelen bijdroeg. Sindsdien hebben elkaar opvolgende Amerikaanse presidenten en defensie-ministers Europa fijntjes en soms minder diplomatiek gewezen op de onbalans in defensie-inspanningen binnen de NAVO. In 2011 ging een kleine schok door de NAVO toen de regering van Obama expliciet aangaf dat haar geopolitieke prioriteit niet meer bij Europa maar bij ontwikkelingen in de Stille Oceaan lag. Desalniettemin kan worden gesteld dat tot de jaren 2014-2016 de ‘capability gap’ slechts een spanning opleverde op ten opzichte van de expanderende geopolitieke ambities van de EU en de NAVO.

Simpel gesteld, het kostte weliswaar moeite om de zogenaamde ‘wars of choice’ (humanitaire interventies) succesvol ten uitvoer te brengen, maar afgezien van politieke en diplomatieke wroef raakte de voortdurende ‘capability gap’ en de zich voortslepende ‘burden-sharing’ discussie niet de directe veiligheidspolitieke belangen, zolang er geen dreiging was vanuit een ‘peer-competitor’ aan de Europese grenzen en de VS alsnog garant stond wanneer daadwerkelijk hoog in het geweldsspectrum moest worden opgetreden.

Veiligheid post-2014: Rusland en Trump

En die randvoorwaarden gaan niet meer op. Waar de waarde van de trans-Atlantische band nog aan beide zijden van de oceaan evident was, is dit met het aantreden van president Trump drastisch gewijzigd.¹ Weliswaar heeft de VS in de praktijk de investeringen in militaire capaciteiten voor de NAVO verhoogd via het European Deterrence Initiative, minister Bijleveld wijst terecht op de kentering in de Amerikaanse grondhouding wanneer zij in haar brief stelt: ‘We kunnen daarbij niet zonder meer uitgaan van een militair overwicht, zeker niet in sommige regio’s. Tegelijkertijd kunnen we niet blindelings meer rekenen op de veiligheidsgarantie van de VS [...] De VS hebben duidelijk gemaakt dat, indien de Europese NAVO-partners niet de politieke wil hebben om hun deel van de last ten behoeve van de eigen Europese veiligheid te dragen, het niet realistisch is dat de VS die last wel blijven dragen. In de veranderende

veiligheidscontext krijgen ook voor de VS belangen elders in de wereld meer gewicht – zoals in Oost-Azië en rondom de Indische Oceaan.’

Ten tweede is daar Rusland. Zoals de minister constateert: ‘Er is sprake van een veranderende geopolitieke situatie [...] Met de inzet van (des)informatie, cyber, speciale eenheden en operaties in het elektromagnetisch spectrum [...] zijn de dreigingen meer hybride geworden. Ook nieuwe technologieën zoals drones, autonome wapensystemen en hypersonische raketten vergroten mogelijk de wereldwijde dreigingen tegen de NAVO. De grootste dreiging gaat momenteel uit van Rusland. Er is nu vaak sprake van dreigingen onder het niveau waarbij bijvoorbeeld artikel 5 van de NAVO kan worden ingeroepen. Deze dreigingen strekken zich ook uit tot landen waarmee de NAVO een nauwe samenwerkingsrelatie heeft, zoals Zweden en Finland [...] Er zijn dus nieuwe dreigingen bij gekomen, terwijl de conventionele dreigingen niet zijn afgenomen. In de huidige situatie kunnen er zich situaties voordoen waarin bijvoorbeeld Rusland tijdelijk het regionaal militair overwicht kan verkrijgen. De diversiteit en complexiteit van dreigingen waarmee Europa wordt geconfronteerd, maakt dat het nodig is dat Europa de bakens verzet, om ook in de toekomst onze veiligheid te kunnen blijven beschermen. We kunnen het ons niet veroorloven om naïef te zijn.’

De capability gaps raken nu dus direct Europese veiligheid, zeker wanneer, hoe



onwaarschijnlijk ook, de VS minder middelen ter beschikking kan of wil stellen ten tijde van een crisis. In de huidige situatie heeft de NAVO, en daarmee ook de EU, een probleem voor wat betreft de geloofwaardigheid van de ‘deterrence posture’ vis-a-vis Rusland. Dit is ook een gevolg van de modernisering die Russische strijdkrachten sinds 2008 hebben doorgemaakt. Of zoals de minister van Defensie zegt: ‘De NAVO heeft in een potentieel conflict met Rusland niet automatisch de overhand. Daarom is het nodig dat de NAVO-leden met een dergelijk scenario rekening houden en in staat zijn om, in NAVO-verband, effectief te reageren.’

Dit duidt op een scala aan problemen. De NAVO als militaire organisatie en de eenheden van de lidstaten waren expertise

in grootschalige oorlogvoering verloren. De focus lag vanaf midden jaren negentig op humanitaire interventies. De commandostructuur van de NAVO was drastisch geslonken. Grootschalige oefeningen op legerkorpsniveau stonden niet meer op de NAVO-kalender. In het Arctisch gebied worden toenemende maritieme en luchtactiviteiten waargenomen, tot zorg van de Scandinavische landen (Olsen 2017). Voorts kan Rusland vanuit Kaliningrad (en ook elders langs de Europese oostgrens), met een arsenaal aan moderne luchtafweersystemen en grond-grond raketten de gegarandeerde toegang tot bijvoorbeeld de Baltische staten verhinderen. Deze zogenaamde Anti Access/Area Denial (A2AD) mogelijkheden maken het daarmee erg moeilijk om NAVO-troepen in de Baltische staten te versterken en te verdedigen in een geval

van escalerende crises (Zapfe 2017; Ringsmose 7 Rynning 2017). Zoals het recent AIV-rapport concludeert, de NAVO is wel in staat om een strategie van ‘deterrence by punishment’ te handhaven maar beschikt niet over defensieve en offensieve capaciteiten voor een geloofwaardige ‘deterrence by denial’ strategie (AIV 2017). Een Franse analist betitelde de Enhanced Forward Presence eenheden dan ook als ‘sitting ducks’ in plaats van ‘trip wires’ (Pothier 2017). De VS intussen lanceert nieuwe technologieën om de Russische modernisering en militaire strategie het hoofd te kunnen bieden. De ‘gap’ zal groter worden (Fiott 2016; Louth & Taylor 2016).

Recente initiatieven

In reactie op de annexatie van de Krim heeft de NAVO direct actie ondernomen in de vorm van het verhogen van de gereedheid van troepen (het ‘Readiness Action Plan’), versterking van de commandostructuur, de positionering van multinationale eenheden in de Baltische staten – de Enhanced Forward Presence – en het intensiveren van oefeningen gericht op grootschalig gevecht. De verloren gegane expertise om snel eenheden naar het oosten te verplaatsen vanuit West-Europa heeft een impuls gekregen met het onder meer door Nederland geïnitieerde Military Mobility Initiative (Koster 2018). Het belang van collectieve verdediging met conventionele en nucleaire afschrikking is herontdekt. Tekenend voor de ernst van de geopolitieke schok van 2014 is dat na de top in Wales in 2014 alle Europese landen zich ook hebben gecommitteerd aan het verho-

gen van de defensie-uitgaven waarmee de dalende trend van de afgelopen 25 jaar is omgebogen.

Sinds de publicatie van de EU Global Strategy in 2016, waarin de nieuwe geopolitieke situatie is geduid als niet minder dan een existentiële crisis voor Europa, heeft ook de EU diverse nieuwe initiatieven genomen. Na jaren van weerstand (want duplicatie met de NAVO) heeft de EU een permanent militair hoofdkwartier opgericht (doch van zeer beperkte omvang). Belangrijker dan dat is dat de Europese Commissie het European Defence Fund (EDF) heeft geformeerd met een niet triviaal budget van dertien miljard euro (jaarlijks anderhalf miljard euro), waarvan bijna negen miljard voor ‘capability development’ is bestemd.

Wellicht de belangrijkste aanwinst is PeSCo, dat staat voor Permanent Structured Cooperation. Hieraan nemen 25 EU-lidstaten deel. Het oogmerk is een stimulans te creëren die lidstaten aanzet tot meer samenwerking en investeringen. Gebaseerd op twee lijsten met elk zeventien specifieke projecten committeren landen zich aan één of meer projecten in samenwerking met één of meer landen (Drent, Wilms & Zandee 2017; Drent & Zandee 2018). Hieraan gekoppeld is een review proces CARD (Coordinated Annual Review on Defence) dat beoogt de defensie en investeringsplannen van EU-lidstaten te harmoniseren (op vrijwillige basis), waarmee ook mogelijkheden tot samenwerking kunnen worden geïdentificeerd. Een ander initiatief is het Franse European Interven-

tion Initiative (E2I) waaraan negen landen, waaronder Nederland, deelnemen. Dit initiatief staat los van de EU en NAVO.

Ze verhogen ook de binding tussen lidstaten, verbeteren interoperabiliteit door technische en trainingsstandaarden neer te zetten, en bevorderen industriële samenwerking waarmee in beginsel de kostenvoordelen van schaalgrootte kunnen worden bereikt en schaarse kennis behouden blijft en verder wordt ontwikkeld. Ten tweede kan de intensivering van Europese defensie-inspanningen helpen de huidige trans-Atlantische spanningen te verlichten, mits de capaciteiten niet alleen benut mogen worden voor inzet door de EU. Argumenten die ook Nederland aanvoert.

De stagnatie voorbij?

Vanuit de NAVO bestond in het verleden wel eens zorg dat EU-initiatieven niet per se ten gunste van de NAVO zouden zijn. Enerzijds kunnen deze initiatieven gezien kunnen worden als een versterking van de Europese pilaar binnen de NAVO. Aan de andere kant vulden landen veelal initiatieven van de EU in door het 'double-hatten' van eenheden: ze werden toegewezen aan de NAVO en de EU. Daarmee werd op papier de EU sterker maar schoot Europa er de facto niets mee op voor wat betreft vergroting van capaciteiten. En juist in tijden van schaarste leek het niet zinvol om nieuwe hoofdkwartieren en separate eenheden te formeren buiten de NAVO-structuur om. Ontkoppeling van Europese defensie-inspanning en duplicatie van middelen was

ongewenst. Deze argumenten werden in München tijdens de veiligheidsconferentie in 2018 door de huidige NAVO-secretaris-generaal Jens Stoltenberg wederom geuit (Stoltenberg 2018).

“... Steun voor Europese strategische autonomie staat voor de meeste lidstaten niet gelijk aan de wens om de EU te positioneren als alternatief voor de NAVO ...”

Die kans is echter niet zo groot. De capaciteiten die worden ontwikkeld langs de band van PeSCo blijven nationale capaciteiten die zowel voor de EU, de NAVO of een andere coalitie kunnen worden ingezet. Het Franse E2I is niet aan een specifieke organisatie verbonden. Voorts blijft de Europese planningscapaciteit van het nieuwe hoofdkwartier bijzonder gering. Bovendien, zo is gebleken, zijn de meeste missies afgelopen jaren niet onder de vlag van de EU (of NAVO overigens) uitgevoerd maar door een ad-hoc coalitie. EU-constructies zoals de EU-Battlegroup zijn nooit als organieke eenheid ingezet. De meeste staten die zowel lid zijn van de NAVO als de EU beschouwen de NAVO als het primaire instituut als het op daadwerkelijke bescherming van nationale en bondgenootschappelijke veiligheid aankomt. Steun voor Europese strategische autonomie staat voor hen dan ook niet gelijk aan de wens om de EU te positioneren als alternatief voor de NAVO (Tardy 2018, 4; Mauro 2018, 27).

Ook de verwachtingen voor wat betreft PeS-
Co en CARD mogen niet hooggespannen
zijn. Het zal überhaupt nog een tijd duren
voordat dit soort nieuwe initiatieven tot
resultaat leiden. En net als voorheen lijken
landen defensieplanning en investeringspri-
oriteiten vooral een nationale aangelegen-
heid te vinden en gaat de voorkeur uit naar
bilaterale en regionale samenwerkingsvor-
men. Een al te groot verbondenheid aan het
PeS-
Co-raamwerk zou extra bureaucratie
en verlies aan nationale controle kunnen
betekenen. De ervaring is dat het multinati-
onale samenwerking ook tot een verhoging
van complexiteit leidt wat vertragingen in
de hand kan werken (Schmitt 2017). Frank-
rijk en Duitsland, twee landen met grote
nationale defensie-industrie, hebben zich
vrij afzijdig gehouden in PeS-
Co. Nationale
industriebelangen spelen nog steeds een rol.
De besteding van de EDF gelden is voorts

afhankelijk van besluitvorming in het Euro-
pese Parlement. Vergeleken met de VS waar
de Defence Innovation Strategy zeventig
miljard dollar bedraagt, is het ook maar de
vraag of EDF een verschil kan maken. De
eerste projecten binnen PeS-
Co betreffen
bovendien middelen zoals pantserwagens
en medische capaciteiten en niet grootscha-
lige complexe systemen die prijken op de
lijstjes van militaire tekortkomingen. Daar
ligt ook een dilemma voor de EU: substanti-
ele projecten opzetten via PeS-
Co kan landen
afschrikken terwijl landen tevens kritisch
kijken naar PeS-
Co om te zien of dit nieuwe
initiatief wel kans van slagen heeft (Fabry,
Koenig & Pellerin-Carlin 2017).

Eenzijds hebben Europese EU- en
NAVO-lidstaten na de jaren 2014-2016 dus
politieke wil getoond om nieuwe initiatieven
te lanceren en de defensie-inspanningen te



NAVO top 2018

verhogen. Hierachter liggen nieuwe dreigingen, een verslechterende trans-Atlantische relatie, Brexit en een sterke Frans-Duitse as (Mills 2018, 33 e.v.). Aan de andere kant zijn ook recente initiatieven niet wezenlijk nieuw en lijden ze aan dezelfde kwalen als voorgaande. Strategische autonomie blijft dan ook voorlopig een stip op de horizon. Het zal, net als afgelopen 25 jaar, geruime tijd duren voordat projecten waaraan veel landen deelnemen tot tastbare resultaten leiden.

En dat is zorgwekkend gezien de veiligheidspolitieke problemen waar Europa voor staat, ook en wellicht juist vanuit een Nederlands en liberaal perspectief. Nederland ziet internationale organisaties zoals de EU en de NAVO als essentiële hoekstenen. Maar de economische crisis van 2008, gekoppeld aan de migratiecrisis die in 2014 begon hebben tot een felle anti-Europese reactie geleid in veel Europese landen en in diverse landen tot de opkomst van populisme, nationalisme en autoritaire regimes (vgl. Kagan 2019; Luce 2017).

Het liberaal-democratische model zelf staat ter discussie. Deze ontwikkelingen knagen aan het waardenfundament dat ten grondslag ligt aan de NAVO en de EU en leiden tot erosie van de cohesie, zoals ook de recent gepubliceerde Strategische Monitor concludeert (Sweijts & Pronk 2019). Een intern en dieperliggend probleem dat wellicht moeilijker te pareren is dan de externe Russische dreiging (vgl. Galeotti 2017; Biscop 2018; Tardy 2018; Wallander 2018).

cdre. Prof.dr. F.P.B. Osinga is hoogleraar militair operationele wetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie en curator van de TeldersStichting.

Literatuurlijst

- AIV, *De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa*, Den Haag, 2017.
- AIV, *Instabiliteit rond Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, Den Haag, 2015.
- AIV, *Militaire samenwerking in Europa. Mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, 2005.
- Arteaga, F., *Strategic Autonomy and European Defence*, Madrid, 2017.
- Bijleveld-Schouten, A.T.B., Blok, S.A., *Aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer met het nationaal plan defensie-uitgaven ten behoeve van de NAVO*, Den Haag, 2018.
- Biscop, S., 'The dangerous geopolitics of populism and what NATO and the EU can do about it', *Security Policy Brief*, nr. 97, 2018.
- Cohen, R., 'Europe to Mike Pence: No thank you', *New York Times*, 19 februari 2019.
- Cohen, R., 'Munich or a requiem for the West', *New York Times*, 15 februari 2019.
- Deni, J., 'Shifting locus of governance? The case of NATO's connected forces initiative', *European Security*, 2016, vol. 25, nr. 2, pp. 181-196.
- Drent, M., Wilms, E., Zandee, D., *Making sense of European Defense*, Den Haag, 2017.

- Drent, M., Zandee, D., *More European defence cooperation: the road to a European defence industry?*, Den Haag, 2018.
- Fabry, E., Koenig, N., Pellerin-Carlin, T., 'Strengthening European Defence. Who sits on the table, what's on the menu?', *Tribune*, 20 oktober 2017.
- Ferrill, T., Terriff, T., Osinga, F., *A transformation gap: American innovations and European military change*, Stanford, 2010.
- Fiott, D., 'A revolution too far? US defence innovation, Europe and NATO's military-technological gap', *Journal of strategic studies*, 2016, online, pp. 1-21.
- Galeotti, M., 'Will the populist wave wash away NATO and the European Union?', *NATO review*, januari 2017.
- Gordon, P., Shapiro, J., 'How Trump killed the Atlantic Alliance', *Foreign Affairs*, 26 februari 2019.
- High Representative, *From shared vision to common action. Implementing the EU global strategy. Year 1*, Brussel, 2017.
- Kagan, R., 'The strongmen strike back', *The Washington Post*, 14 March 2019.
- Koster, T., 'Reinforcement of NATO forces and military mobility', *Atlantisch Perspectief*, 2018, nr. 4, pp. 15-18.
- Louth, J., Taylor, T., 'The US third offset strategy', *The RUSI Journal*, 2016, vol. 161, nr. 3, pp. 66-71.
- Luce, E., *The Retreat of Western Liberalism*, New York, 2017.
- Mauro, F., *Strategic autonomy under the spotlight. The new holy grail of European defence*, Brussel, 2018.
- Mills, C., 'European defence. Where is it heading?', *House of Commons Briefing paper*, nr. 8216, London, 2018.
- Olsen, J.A., *NATO and the North Atlantic. Revitalising Collective Defence*, 2017, URL: <https://rusi.org/publication/whitehall-papers/nato-and-north-atlantic-revitalising-collective-defence>, geraadpleegd op 29 april 2019.
- Pothier, F., 'An area-access strategy for NATO', *Survival*, 2017, vol. 59, nr. 3, pp. 73-80.
- Ringsmose, J., Rynning, S., 'Now for the hard part. NATO's strategic adaption to Russia', *Survival*, 2017, vol. 59, nr. 3, pp. 129-146.
- Schmitt, B., *Food for thought. Cooperative programmes*, Brussel, 2017.
- Shea, J., 'NATO post-2014: Preserving the essentials' in: Biscop, S., Fiott, D. (red.), *The State of Defence in Europe. State of Emergency?*, Brussel, 2013, pp. 27-32.
- Stoltenberg, J., Speech by the NATO Secretary-General at the Munich Security Conference, 16 februari 2018.
- Sweijts, T., Pronk, D., *Interregnum. Strategische Monitor 2018-2019*, Den Haag, 2019.

-
- Tardy, T., 'European Defence. What impact for NATO?', *NDC Policy Brief*, 2018, nr. 5.
 - Tardy, T., 'The internal nature of the Alliance's cohesion', *NDC Policy Brief*, Nr. 1, September 2018.
 - Wallander, C., 'NATO's enemies within. How democratic decline could destroy the Alliance', *Foreign Affairs*, 2018, Vol. 79, Nr. 4.
 - Zapfe, M., 'Deterrence from the ground up: understanding NATO's enhanced forward presence', *Survival*, 2017, vol. 59, nr. 3, pp. 147-160.

1. Voor een forse kritiek richting Trump wat dit betreft, zie bijvoorbeeld Gordon en Shapiro (2019) of de analyses van Cohen (2019).



De helpende hand op militaire missie