

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

**Directie Veiligheidsbeleid**

Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**

A.P. van Wiggen

T (+31) 70 348 5152

F (+31) 70 3485479

andre-van.wiggen@minbuza.nl

**Onze Referentie**

DVB/VD-024/2013

Datum 19 maart 2013

Betreft Beleidsevaluatie IOB "Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept".  
De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010

Geachte voorzitter,

Op 18 januari jl. ontving ik het verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de beleidsreactie evaluatie IOB: Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept; de inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010 (Kamerstuk 28676, nr. 169). Hieronder ga ik in op de diverse vragen en opmerkingen van de fracties.

### **1. Appreciatie van hoofdbevindingen en aandachtspunten**

De leden van de PVV-fractie vinden het vreemd dat de IOB aan de ene kant concludeert dat Nederland op het thema van 'samenwerking NAVO-EU' geen invloed heeft kunnen uitoefenen, terwijl de regering in haar beleidsreactie aangeeft dat Nederland hier wél succesvolle inspanningen heeft geleverd. Hoe kan dit verschil worden verklaard? Overigens zijn de leden van de PVV-fractie van mening dat er helemaal niet hoeft te worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen de NAVO en de EU.

#### Reactie namens het kabinet:

Op het onderwerp NAVO-EU-samenwerking waren, zoals IOB terecht stelt, de mogelijkheden voor succes gering. Met de Nederlandse inspanningen kon worden bereikt dat de strategische samenwerking tussen beide organisaties in ieder geval in het Strategisch Concept (SC) is neergelegd. Daarmee werd uiteindelijk voorkomen dat de samenwerking in zijn geheel niet zou zijn genoemd.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de IOB-evaluatie staat dat "enkele – aanvankelijk in de Nederlandse doelstellingen opgenomen – punten (deels) al betrekkelijk vroeg uit beeld (verdwenen), zoals het gender-aspect, mensenrechten en Security Sector Reform (SSR)." De leden van de SP horen graag van de regering waarom dit gebeurde. Welke gevolgen hadden het uit beeld verdwijnen van deze onderwerpen voor de aandacht ervoor in het uiteindelijke document?

Reactie namens het kabinet:

Al in het begin van de onderhandelingen bleek dat voor opnemings van vorenvermelde punten in het SC geen enkel draagvlak bestond. Insisteren op deze punten zou trekken aan het spreekwoordelijke dode paard hebben betekend. Deze punten zijn daarom niet opgenomen in de eindtekst.

Bij de discussie over de kwestie artikel 5 bleef de door Nederland gewenste scherpere kwalificatie dat sprake moest zijn van 'armed attack' achterwege. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering toen precies geprobeerd heeft deze kwestie aangepast te krijgen en wat de gevolgen ervan zijn dat het nu niet aangepast is. Welke gevolgen heeft dit voor het mogelijk gebruik van artikel 5?

Reactie namens het kabinet:

Vanaf het begin van de onderhandelingen is de Nederlandse inzet geweest dat artikel 5 van het Verdrag van Washington *geen* aanpassing behoefde en dat de huidige tekst voldoende ruimte bood om op nieuwe ontwikkelingen, zoals cyberaanvallen, te kunnen inspelen. Daarbij is ook van belang dat met de ruimere interpretatie van artikel 4 meer gewicht wordt gelegd bij het consultatiemechanisme, waardoor dergelijke consultaties, minder dan voorheen, hoeven te worden beschouwd als een opmaat naar een artikel 5-situatie.

De leden van de D66-fractie zien een diffuus beeld ten aanzien van de Nederlandse invloed. IOB concludeert dat Nederland geen invloed heeft kunnen uitoefenen bij de thema's artikel 5 en samenwerking NAVO-Europese Unie; enige invloed bij raketverdediging, partnerschappen, *comprehensive approach* en de hervormingsproblematiek; substantiële invloed bij ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie en het uitbreidingsdossier; en grote invloed bij de samenwerking NAVO-Rusland. Hoe verklaart de regering deze verschillen? Is hier sprake van bewuste focus, of is dit de uitkomst van het ontbreken van duidelijke politieke sturing?

Reactie namens het kabinet:

In een multilateraal onderhandelingsproces met een breed scala aan onderwerpen zoals het onderhavige SC, is het onvermijdelijk dat een land prioriteiten stelt en compromissen sluit. Bij het SC was het op sommige dossiers duidelijk dat de Nederlandse invloed beperkt zou zijn, maar dit hoefde op zich geen slecht teken te zijn, vooral in die situaties waarin de onderhandelingen zich in de door Nederland gewenste richting bewogen. Op andere dossiers was evident dat door Nederland gewenste resultaten onhaalbaar waren. Het IOB-rapport beschrijft op heldere wijze de bewuste beleidskeuzes die door de toenmalige regering zijn gemaakt.

## 2. Het diplomatieke handwerk

Het valt de leden van de PVV-fractie op dat de Nederlandse inzet vooral door ambtenaren werd bepaald, terwijl de politieke sturing vrij beperkt was. Ambtenaren stelden zelfs hun eigen (concept) instructies op. Waarom liet de regering dit belangrijke werk over aan ambtenaren en was er geen grotere betrokkenheid van de premier en/of de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie? Heeft Nederland hierdoor kansen gemist om meer invloed uit te oefenen? Was er onder andere landen wel een grotere politieke betrokkenheid of lieten zij het werk ook veelal over aan hun ambtenaren? De leden van de PVV-

fractie willen bij nieuwe onderhandelingen een grotere rol voor de regering in plaats van de ambtenarij.

**Directie Veiligheidsbeleid**

Ook de leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de politieke sturing. Deelt de regering de bevinding van de IOB dat het herzieningsproces van het NAVO Strategisch Concept aan Nederlandse zijde nogal 'ambtelijk' aanvoelt? Kan de regering aangeven of dit proces bij andere lidstaten ook vooral 'ambtelijk' aanvoelt of dat door andere landen de onderhandelingen meer politiek zijn aangestuurd? Had Nederland wellicht meer invloed op het onderhandelingsproces kunnen uitoefenen als de eigen inzet meer politiek gewicht had gekregen door grotere betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister-president, niet alleen tijdens de Top van Lissabon, maar ook in het traject daaraan voorafgaand? Indien ja, waarom is hier niet voor gekozen?

**Onze Referentie**  
DVB/VD-024/2013

De leden van de D66-fractie constateren dat de IOB-evaluatie benadrukt dat de Nederlandse inzet vooral bepaald werd door "een haast intuïtieve inschatting bij medewerkers van de grenzen en mogelijkheden inzake het NAVO-beleid". Deelt de regering deze constatering? Wat is de reactie van de regering op de stelling dat politieke sturing slechts in relatief beperkte mate plaatsvond en dat de onderhandelingen "ambtelijk" aanvoelen? Op welke manier zal het kabinet in de toekomst politieke sturing verbeteren? Deelt de regering de mening dat het wenselijk is dat in de toekomst de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister-president niet alleen tijdens de NAVO-top zelf, maar ook in het traject daarvoor stevig aangesloten zijn? Waarom heeft de regering ervoor gekozen de positieve punten uit de evaluatie te benadrukken, maar de voorbehouden die de evaluatie maakt achterwege te laten?

#### Reactie namens het kabinet:

Alle ambtelijke processen vallen uiteraard onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Door de betrokken ministers zijn de kaders neergelegd waarbinnen de onderhandelaars in Brussel konden manoeuvreren. Vanzelfsprekend zijn de verantwoordelijke bewindslieden in alle fasen van het onderhandelingsproces goed aangesloten. De IOB-evaluatie gaat over het meten van invloed in multilaterale diplomatie. Of een traject daartoe ambtelijk of meer politiek "aanvoelt" is minder relevant dan de vraag hoe een land zijn onderhandelingstactiek zodanig inricht dat het beste resultaat kan worden bereikt. Rond het SC bleek het instrument van kaderinstructies uitstekend te werken. Belangrijke voorwaarde voor succes in een dergelijk onderhandelingsproces is dat de diplomaten bekend zijn met de specifieke dynamiek die rond de betreffende multilaterale organisatie speelt. Daarom heeft Nederland ook bewust gekozen voor een goed ingevoerd, zeer ervaren onderhandelingsteam.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de IOB op een aantal punten kritisch is over de invloed die Nederland heeft gehad in het proces. Daarnaast is het resultaat van sommige inspanningen moeilijk te meten, zoals de inbreng van de heer Van der Veer in de Expertgroep. In reactie hierop geeft de regering aan deze conclusies graag mee te nemen bij de inspanningen die gericht zijn op de modernisering van de diplomatie. Welke concrete voorstellen ter verbetering zijn te verwachten? Kan de regering concreet de mogelijkheden aangeven om de meetbaarheid van de inzet te verbeteren?

Reactie namens het kabinet:

Zoals de IOB in het rapport stelt hebben de Nederlandse onderhandelaars zich terdege gerealiseerd welke positie Nederland inneemt in de NAVO-raad; een 'middelgroot' land dat diplomatiek gezien op alle terreinen van de NAVO meespeelt en dat sneller dan grote NAVO-leden als natuurlijke bondgenoot gezien wordt in de ogen van de nieuwe lidstaten. Van deze bruggenbouwersrol is goed gebruik gemaakt om partijen bijeen te brengen en hen zoveel als mogelijk te overtuigen van de Nederlandse stellingname tijdens de onderhandelingen. Daarnaast is het principe van "pick your battles" goed toegepast: d.w.z. prioriteiten stellen en in de diplomatieke arena focussen op onderwerpen met kans van slagen. Ten slotte was ook de positionering en invloed van dhr. Van der Veer, als relatieve buitenstaander met een frisse blik op de zaak, zeer belangrijk.

Over de inspanningen gericht op de modernisering van de diplomatie wordt de Kamer separaat geïnformeerd.

**3. De rol van Nederland in het internationale krachtenveld**

De leden van de PVV-fractie vinden dat in onderhandelingen bij NAVO-bijeenkomsten het nationaal belang voorop moet staan. De leden van deze fractie vragen zich af in hoeverre Nederland met de gevolgde strategie als bruggenbouwer en compromis- en consensuszoeker ons eigen nationaal belang zo goed mogelijk heeft kunnen behartigen. In hoeverre is Nederland in deze rol voldoende opgekomen voor ons eigen nationaal belang en welke gevolgen heeft dit gehad voor succesvolle invloedsoefening?

De leden van de PVV-fractie willen graag een reactie van de regering op de constatering van de IOB dat de Nederlandse regering in eerste instantie terughoudend reageerde op de voorstellen over een nieuw Strategisch Concept. Waarom stelde Nederland zich in de afgelopen jaren zo terughoudend op en welke (beïnvloedingskansen) in een eerder stadium zijn hierdoor gemist?

Reactie namens het kabinet:

IOB heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Nederlandse bijdrage aan het onderhandelingsproces rond het SC en geconstateerd dat onze consensusgerichte benadering ook nadrukkelijk ons eigen belang dient. De versterking van de trans-Atlantische relatie bevordert namelijk onze eigen veiligheid.

Nederland heeft enige terughoudendheid betracht om het proces dat moest leiden tot herziening van het onderhandelingsproces, op te starten. Nederland wilde eerst en vooral voorkomen dat het bestaande NAVO-acquis ingrijpend zou worden gewijzigd. Sinds het vorige SC in 1999 was de NAVO immers aanmerkelijk uitgebreid en het was vooral van belang om de specifieke belangen van de nieuwe bondgenoten uit Oost-Europa goed te integreren in het bestaande acquis en vooral een tekst te krijgen. Dat is uiteindelijk ook gelukt: het nieuwe Strategische Concept heeft niet geleid tot essentiële, vanuit Nederlandse optiek onwenselijke wijzigingen maar beschrijft goed de gewijzigde, internationale veiligheidsomgeving en de rol die de NAVO daarin moet gaan vervullen.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de onderzoekers van de IOB het Nederlandse aandeel in de totstandkoming van het Strategisch Concept primair als 'faciliterend' typeren (p.56). In de IOB-evaluatie staat: 'Nederland 'dreef' op eigenlijk alle onderhandelings thema's (in meer of mindere mate) bewust mee met de grote middengroep van lidstaten' (p.27). Voor zover Nederland invloed heeft

kunnen uitoefenen, was dit vooral op tactisch niveau, maar niet op strategisch niveau (p. 21-22).” De leden van de SP-fractie vragen of de regering deze conclusie onderschrijft.

Directie Veiligheidsbeleid

Onze Referentie  
DVB/VD-024/2013

#### Reactie namens het kabinet:

Bij de diverse onderhandelingsthema's is telkens een inschatting gemaakt van de vraag in welke richting een bepaald dossier zich bewoog. Door in zekere zin een middenpositie in te nemen in de eerste fasen van het onderhandelingsproces, konden de onderhandelaars flexibel manoeuvreren, de inzet richten op de daadwerkelijk belangrijke zaken en daardoor uiteindelijk meer invloed uitoefenen op het te bereiken resultaat.

#### **4. De betrokkenheid van maatschappelijk organisaties en de Nederlandse bevolking bij het veiligheidsdossier**

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering en de IOB kritische aantekeningen hebben gemaakt bij de belangstelling vanuit de Kamer voor het NAVO Strategisch Concept. Hierop zou de PVV graag een nadere toelichting zien. De Kamer heeft de afgelopen jaren immers veel debatten hierover gevoerd, waarbij ook moties werden ingediend en aangenomen. Daarnaast hebben de Nederlandse afgevaardigden bij de NAVO Assemblee veel werk verricht op dit gebied.

De leden van de SP-fractie wijzen op de conclusie van de IOB dat er nauwelijks sprake is geweest van een maatschappelijk debat over het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO. Het was niet de eerste keer dat een aangekondigd maatschappelijk debat over een belangrijke kwestie uitbleef. De IOB stelt dat hier extra zorgvuldigheid en extra vindingrijkheid geboden zou zijn geweest. De leden van de SP-fractie willen van de regering weten of dit wordt gedeeld en hoe in de toekomst voorkomen kan worden dat een maatschappelijk debat over een belangrijke kwestie niet van de grond komt. In de brief over het IOB-rapport staat hierover dat "de maatschappelijke en politieke consultaties zich grotendeels beperkten tot de 'usual suspects', waarbij niet goed valt vast te stellen of dit voortkomt uit gebrek aan belangstelling voor het onderwerp bij het publiek of door gebrek aan actieve regievoering van de zijde van het ministerie." De leden van de SP-fractie vragen wat deze regievoering door het ministerie precies inhield. Kan deze regievoering nader toegelicht worden?

De leden van de SP-fractie merken op dat in de Tweede Kamer een motie is aangenomen, waarin het kabinet verzocht werd om een brede parlementaire en maatschappelijke consultatie en discussie over het Concept te organiseren. De leden van de SP-fractie willen van de kabinet weten hoe deze motie precies is uitgevoerd. Kan een overzicht worden gegeven van alle in dit kader ontplooid activiteiten en de kosten die hiermee gepaard gingen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom in de IOB-evaluatie niet is onderzocht welke invloed de politieke inbreng van de Nederlandse delegatie in de NAVO Assemblee hierop heeft gehad? Vindt de regering dat de inbreng van Nederlandse Kamerleden in een internationaal gremium als de NAVO Parlementaire Assemblee kan bijdragen aan de effectiviteit van de Nederlandse diplomatieke inspanningen?

De leden van de CDA-fractie wijzen op de constatering van de IOB dat er in de Kamer weinig belangstelling bestond voor overleg over het nieuwe Strategisch

Concept. Met deze constatering doet het IOB geen recht aan de inzet die door Kamerleden is gepleegd in andere gremia, met name de Parlementaire NAVO-assemblee. De politieke invloed die hier wordt uitgeoefend wordt niet gewogen in de IOB-evaluatie. Kan de regering een inschatting geven van de rol die de NAVO-assemblee heeft gehad in het proces?

De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan een sterke betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de NAVO, haar waarden en haar doelstellingen. De regering geeft aan dit in de toekomst te zullen bevorderen middels effectief gebruik van digitale netwerken en andere instrumenten. Kan de regering aangeven op welke manier zij deze netwerken effectiever zal gebruiken?

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering stelt dat "vanuit de Kamer geen grote belangstelling bestond om deel te nemen aan een breder debat of overleg". Kan de regering aangeven hoe dat zich verhoudt tot drie aangenomen moties in de Tweede Kamer, waaronder een motie om een brede parlementaire en maatschappelijke consultatie en discussie over het Concept te organiseren? Hoe verhoudt deze stelling zich tot het feit dat de Eerste Kamer in oktober 2009 eigenstandig een symposium heeft georganiseerd over de toekomst van de NAVO, waarop uitgebreid over het Strategisch Concept is gesproken? Hoe beoordeelt de regering de inbreng van Nederlandse Kamerleden in de NAVO Parlementaire Assemblee, specifiek in deze context? Waarom is in de IOB evaluatie niet onderzocht welke invloed de politieke inbreng van de Nederlandse delegatie in de NAVO Assemblee heeft gehad op de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO?

#### Reactie namens het kabinet:

IOB heeft geconcludeerd dat de maatschappelijke consultaties rond het SC zich in Nederland beperkten tot een bekende groep geïnteresseerden en belanghebbenden, dat de parlementaire informatievoorziening een regulier en soms afwachtend karakter had en dat vanuit de Kamer geen grote belangstelling bestond om deel te nemen aan een breder debat of overleg. Het kabinet ziet het, zoals gemeld in zijn brief van 29 november jl., als zijn taak om het veiligheidsbewustzijn onder de Nederlandse bevolking te versterken. Om die reden zijn voorafgaande aan de NAVO-top in Chicago in mei 2012 ook diverse activiteiten (o.a. via social media, w.o. een Facebookpagina) georganiseerd, m.n. om jongere generaties te bereiken. Deze activiteiten worden de komende jaren voortgezet. Het kabinet vindt in het rapport van IOB daarom vooral een aanmoediging om het in de toekomst beter te doen.

Het mandaat van IOB strekt ertoe dat zij de tenuitvoerlegging door de regering van de diverse beleidsartikelen van de Rijksbegroting onderzoekt en beoordeelt. IOB beschikt niet over een mandaat om te oordelen over de (doelmatigheid van de) inzet van het parlement en parlementsleden.

## **5. Overig**

De leden van de fractie van de PVV merken op dat het niet duidelijk is hoeveel kosten er door Nederland zijn gemaakt bij de herziening van het Strategisch Concept. Kan de regering aangeven welk deel van het beschikbare budget van de begroting Buitenlandse Zaken is ingezet voor de prestatie 'Herziening van het Strategisch Concept van de NAVO?' Hoe is dit geld specifiek besteed?

Ook de leden van de SP-fractie vragen of de regering aan kan geven welk deel van het bedrag dat in 2010 op artikelonderdeel 2.1 is uitgegeven, is ingezet voor de prestatie Herziening van het Strategisch Concept van de NAVO.

**Directie Veiligheidsbeleid**

**Onze Referentie**  
DVB/VD-024/2013

De leden van de CDA-fractie geven aan dat met de herziening van het Strategisch Concept de NAVO een belangrijke stap heeft gezet naar aanpassing van de organisatie aan nieuwe dreigingen in de wereld. Een belangrijk proces dus, waarin Nederland een vooraanstaande rol dient te spelen. Om een goede inschatting van deze inspanningen te kunnen geven hechten deze leden er aan meer duidelijkheid te krijgen over het budget wat beschikbaar werd gesteld voor de Nederlandse inspanning. Kan de regering aangeven welk bedrag binnen artikel 2.1 van de begroting van 2010 was gereserveerd voor de Herziening van het Strategisch Concept

Reactie namens het kabinet:

De activiteiten in het kader van de totstandkoming van het Strategisch Concept zijn uitgevoerd binnen de reguliere begroting 2010. Er zijn geen extra middelen vrijgemaakt; de personeelsinzet is verantwoord binnen de reguliere (personeels)begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Uitsluitend de deelname van dhr. Jeroen van der Veer, die zonder vergoeding in de Group of Experts heeft geparticipeerd, heeft geleid tot additionele (reis- en verblijf)kosten. De totale kosten daarvan bedroegen € 4.274,98 die lastens het reguliere reisbudget van de verantwoordelijke directie zijn geboekt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans