

28 676 NAVO
21 501-28 Defensieraad
Nr. 565 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2026

Hierbij bieden wij u de kabinetsreactie aan op de rapportage “Samen sterker? Evaluatie van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO in de periode 2020-2024”, van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Deze IOB-rapportage heeft u reeds in maart 2025 ontvangen (Kamerstuk 36600 V, nr. 65). Destijds werd toegezegd dat een aparte kabinetsreactie op deze IOB-evaluatie zou volgen na de NAVO-top in Den Haag en vervolgens heeft het sinds 3 juni 2025 demissionaire kabinet-Schoof aangegeven deze kabinetsreactie over te laten aan hun opvolgers. Nu dit kabinet in februari 2026 is aangetreden, gaat het hieronder graag in op de conclusies en aanbevelingen van de IOB.

Algemene reactie op de bevindingen

Het kabinet wil allereerst zijn waardering uitspreken voor de analyse en de aanbevelingen die IOB heeft gepresenteerd. Het rapport biedt een goed inzicht in het Nederlandse veiligheidsbeleid en de inzet in de EU en NAVO tussen 2020 en 2024 en bevat diverse aanbevelingen om de effectiviteit van dit beleid te verbeteren.

Het IOB-rapport stelt als centrale onderzoeksvraag: *Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de effectiviteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid t.a.v. de NAVO, de EU en het verbeteren van de samenhang tussen de NAVO en EU tussen 2020-2024 en welke lessen levert dat op voor toekomstig beleid?*

De IOB constateert dat de Nederlandse inzet in NAVO- en EU-verband effectief is, maar dat op een aantal punten verbetering mogelijk is. Dit komt naar voren in de conclusies en aanbevelingen om het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO te versterken. De IOB-evaluatie vond plaats in een periode waarin duidelijk werd dat Europa versneld een grotere verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid. Ontwikkelingen gericht op het versterken van de Europese veiligheidsarchitectuur zijn hierdoor in een stroomversnelling gekomen.

Het kabinet speelt een actieve rol in het versterken van Europa binnen de NAVO, met een belangrijke aanjagende en ondersteunende rol voor de EU. Het merendeel van de aanbevelingen is inmiddels dan ook opgevolgd en/of geïntegreerd onderdeel van het huidige beleid geworden.

Voor het verder aanscherpen van de Nederlandse inzet in de NAVO en de EU, binnen de nieuwe koers van het huidige kabinet, zijn de analyse en aanbevelingen van de IOB nog altijd actueel en behulpzaam. Het kabinet onderschrijft dan ook het pleidooi van de IOB voor een richtinggevende strategie op basis waarvan Nederland keuzes maakt voor de inzet in de NAVO en de EU en beschouwt dit als een stimulans voor de ingezette koers. Met de nieuwe Internationale Veiligheidsstrategie (IVS)¹ wil dit kabinet de coherentie en effectiviteit van de Nederlandse inzet in beide organisaties dan ook verder versterken.

De IVS bevat een nadere uitwerking van de Nederlandse internationale veiligheidsinzet. Deze zet in op een sterker Europa binnen de NAVO, een krachtige EU en effectieve partnerschappen als cruciale

¹ Kamerstuk 33694, nr. 72

elementen. Daarbij wil Nederland bijdragen aan een NAVO die eenheid en een sterke afschrikwekkende werking uitstraalt, een slagvaardige EU die de Europese defensiecapaciteiten versterkt en met effectieve besluitvorming en een breed scala aan partnerschappen, om strategische afhankelijkheden af te kunnen bouwen, weerbaarheid te verhogen en hybride dreigingen het hoofd te bieden. In de IVS wordt de coherentie van de Nederlandse inzet in de EU en de NAVO verder versterkt, conform de hoofdaanbeveling uit het IOB-rapport.

Met deze kabinetsreactie reageert het kabinet eveneens op motie-Klos (28 januari 2026, Kamerstuk 36800 V, nr. 48), die de regering verzoekt om in Europees verband naar draagvlak te zoeken voor een Europese Veiligheidsraad. Het kabinet toetst doorlopend bij andere lidstaten hoe het draagvlak hiervoor zich ontwikkelt. Momenteel lijkt dit draagvlak echter nog altijd ontoereikend, omdat landen onvoldoende toegevoegde waarde zien ten opzichte van bestaande gremia zoals de Europese Raad en de Europese Politieke Gemeenschap.

Deze kabinetsreactie gaat eerst in op de conclusies, vervolgens biedt het een algemene appreciatie van de vijf hoofdaanbevelingen uit het IOB-rapport. Tot slot volgt een tabel met een reactie per individuele aanbeveling.

Reactie op de hoofdconclusie en vier deelconclusies

De hoofdconclusie van de IOB luidt: De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. Zowel de diplomatieke inzet van Nederland als de kennis, menskracht en middelen die Nederland ter beschikking stelt, versterken de NAVO en de EU. Wel blijven er nog kansen onbenut. Ook ontbreekt het in de onderzochte periode aan een richtinggevende strategie op basis waarvan Nederland keuzes maakt voor de inzet in de NAVO en de EU.

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie, en leest daarin zowel waardering voor de Nederlandse inzet als een aanmoediging tot een ambitieuze inzet in de NAVO en de EU. Het IOB-rapport is verschenen op een belangrijk moment – vlak voor de NAVO-top die in juli 2025 in Nederland werd georganiseerd. In deze periode, en ook daarna, is de positie van de VS veranderd en tegelijkertijd is de VS de wereldmacht met wie wij de meeste belangen delen. Het is duidelijk dat Europa binnen de NAVO en in de vorm van nieuwe partnerschappen, zoals de *Coalition of the Willing for Ukraine*, meer verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid zal moeten nemen. Daarvoor is een krachtigere en weerbaarder Unie nodig en een sterker Europa binnen een sterkere NAVO. De EU draagt immers bij aan verdere defensie-integratie, innovatie, soepele regelgeving en weerbaarheid, waardoor de militaire slagkracht en paraatheid van NAVO-bondgenoten aanzienlijk wordt vergroot. Het kabinet wil daarin een actieve rol spelen, zoals ook verankerd in het coalitieakkoord. Kort na de verschijning van de IOB-evaluatie – tijdens bovengenoemde NAVO-top - hebben de bondgenoten zich gecommitteerd aan hogere defensie-uitgaven. Het kabinet wil die inzet inbedden in een bredere, actieve en aanjagende rol binnen de NAVO en EU en de samenwerking tussen beide organisaties.

De hoofdconclusie is in het onderzoek uitgewerkt tot vier deelconclusies:

1. *De Nederlandse inzet in de NAVO en de EU heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de veiligheid van Nederland. In een instabiele geopolitieke context vergt het wel voortdurende inspanning om de NAVO en de EU overeenkomstig de Nederlandse belangen te versterken.*
2. *De Nederlandse regering heeft in de onderzochte periode geen richtinggevende strategie ontwikkeld voor het bevorderen van de gewenste rol- en taakverdeling tussen de NAVO en de EU en de gewenste complementariteit van beide organisaties, op grond waarvan ons land afzonderlijke prioriteiten voor en inzet in de EU en NAVO zou kunnen bepalen.*
3. *De Nederlandse diplomatieke inzet in NAVO- en EU-verband is overwegend effectief, maar er zijn mogelijkheden om meer invloed uit te oefenen.*

4. *Nederland draagt met kennis, menskracht en middelen constructief bij aan versterking van het internationale veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO, maar er blijven kansen onbenut.*

Het kabinet zal zich actief blijven inspannen om de NAVO en EU overeenkomstig de Nederlandse belangen te versterken. Nederland zet zich allereerst actief in voor de implementatie van de in Den Haag gemaakte afspraak tussen bondgenoten om in 2035 5% van het bbp aan veiligheid en defensie te besteden. Dit is nodig ter versterking van de collectieve verdediging van het Euro-Atlantisch verdragsgebied, waaronder Nederland. Met deze investeringen zullen landen de noodzakelijke capaciteiten moeten opbouwen om adequaat bij te dragen aan de NAVO afschrikking- en verdedigingsplannen. Een grotere Europese verantwoordelijkheid gaat over meer dan alleen geld. Nederland zet zich onder andere in voor het gezamenlijk ontwikkelen van militaire capaciteiten, het versterken van de Europese defensie-industrie, het wegnemen van de juridische en administratieve belemmeringen voor de krijgsmacht en voor een effectief Europees veiligheids- en defensiebeleid, inclusief civiele en militaire missies en operaties die bijdragen aan stabiliteit in Europa.

Hierbij zet Nederland zich ook in voor goede samenhang en samenwerking tussen de NAVO en de EU, het versterken van complementariteit en het voorkomen van onnodige duplicatie. In dat kader ondersteunt Nederland een open en inclusieve benadering bij EU-instrumenten als *Security Action For Europe* (SAFE) en *European Defence Industry Program* (EDIP), zodat ook NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU, zoals Canada, Noorwegen, Turkije en het Verenigd Koninkrijk, voldoende kunnen aansluiten. Daarnaast zet Nederland zich in voor een goede afstemming tussen EU-initiatieven, zoals die uit de Readiness 2030-agenda, en het NAVO-planningsproces. Voor Oekraïne zet het kabinet in op complementariteit en goede samenwerking tussen NAVO- en EU-initiatieven, zoals op het gebied van militaire trainingen (NATO Security Assistance and Training for Ukraine, de EU Military Assistance Mission in support of Ukraine en het VK-geleide Interflex), financiering (bijvoorbeeld door zich in te zetten voor een bijdrage uit de EU Ukraine Support Loan aan het NAVO-PURL-programma), steun en veiligheidsgaranties. Ook hebben de EU en de NAVO, mede dankzij de actieve inzet van Nederland, hun focus op traditionele veiligheidsvraagstukken verbreed om zo ook hybride dreigingen te kunnen onderkennen.

Het kabinet erkent dat de Nederlandse inzet in de EU en NAVO in de periode 2020-2024 werd bepaald door meerdere, onderling samenhangende beleidskaders, waaronder de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018- 2022 en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden uit 2023, evenals de Defensievisie 2035 uit 2020 en de Defensienota's uit 2022 en 2024. Gezamenlijk vormden deze een strategie voor de Nederlandse inzet in de EU en de NAVO, gestoeld op het uitgangspunt dat beide organisaties op verschillende thema's vanuit eigen kracht bij kunnen dragen aan een veilig Europa. Het kabinet wil de aanbevolen richtinggevende strategie aanscherpen door de verschillende initiatieven die er al lopen verder te ontwikkelen en de onderliggende samenhang verder aan te scherpen.

De Nederlandse visie is dat de EU en de NAVO complementaire partners vormen binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. De NAVO is en blijft de hoeksteen van onze collectieve veiligheid. De NAVO stelt dreigingen vast, vertaalt die in plannen en stelt capaciteitsdoelstellingen vast. De NAVO beschikt ook over de capaciteit, o.a. door de NAVO-commandostructuur en het NATO Force Model, om afschrikking en verdedigingsplannen tot uitvoering te brengen. De NAVO en de EU hebben verschillende instrumenten, naast de nationale investeringen in defensie, om ervoor te zorgen dat landen aan de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO kunnen voldoen. De NAVO biedt mogelijkheden om capaciteiten te ontwikkelen waar individuele landen niet redelijkerwijs alleen in kunnen voorzien, de zogenaamde *common funded capability development*. De EU speelt een belangrijke rol in het bevorderen van de noodzakelijke randvoorwaarden voor defensiegereedheid en het ontwikkelen en stimuleren van capaciteiten en defensie-industrie. Dit door de inzet van financiële instrumenten om productie te stimuleren, zoals SAFE en EDIP; door wet- en regelgeving voor de krijgsmachten te optimaliseren; en door de lidstaten te ondersteunen bij coördinatie van hun inspanningen, onder

meer via het Europese Defensie Agentschap (EDA). De EU stelt Europese bondgenoten daarmee in staat om sneller over de benodigde capaciteiten beschikken die de NAVO vraagt. Huidige en toekomstige nieuwe Europese initiatieven dienen bij te dragen aan het versneld versterken van defensiecapaciteiten en -industrie en daarmee het invullen van de NAVO capaciteitsdoelstellingen en mitigeren van de tekortkomingen.

Nederland zal in beide organisaties actief suggesties blijven doen om de onderlinge taakverdeling, complementariteit en samenwerking te versterken, door middel van *food for thought papers*, binnen NAC-PSC en binnen de relevante EU-raden en comités. Om in de komende periode verder te werken aan een coherente richtinggevende strategie voor de Nederlandse inzet in de EU en de NAVO, heeft het kabinet ervoor gekozen dit nadrukkelijk onderdeel te maken van de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), die hand in hand gaat met de Defensienota 2026², waarin de inzet(baarheid) van de krijgsmacht uiteen wordt gezet.

In de praktijk blijkt het versterken van de samenwerking tussen de EU en de NAVO echter niet altijd eenvoudig. Dit hangt samen met uiteenlopende politieke, institutionele en geopolitieke belangen binnen beide organisaties. Binnen de EU bestaan bijvoorbeeld verschillende opvattingen over de gewenste mate van openheid richting derde landen bij defensie-instrumenten zoals SAFE en EDIP. Verschillende lidstaten hechten sterk aan een zogeheten *préférence européenne*, waarbij Europese middelen primair ten goede moeten komen aan de Europese defensie-industrie. Dit maakt concrete veiligheidssamenwerking met NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU, zoals het Verenigd Koninkrijk en Turkije, soms gecompliceerder, mede vanwege hun beperkte toegang tot onderdelen van de EU-defensiearchitectuur. Nederland blijft zich er tegelijkertijd voor inzetten dat Europese defensiesamenwerking waar mogelijk open en complementair blijft, juist gezien de cruciale rol van niet-EU Europese partners voor de Europese veiligheid.

Daarnaast speelt het zogeheten Cyprusvraagstuk een structurele rol in de verhouding tussen de EU en de NAVO. Cyprus is sinds 1974 verdeeld tussen de internationaal erkende Republiek Cyprus en het door Turkije militair bezette Turks-Cypriotische noorden. Nederland en de EU erkennen uitsluitend de Republiek Cyprus als legitieme overheid over het gehele eiland. Sinds de Republiek Cyprus in 2004 toetrad tot de EU, werkt dit vraagstuk direct door in de samenwerking tussen de EU en de NAVO. In de praktijk leidt dit geregeld tot wederzijdse blokkades tussen Turkije enerzijds en Cyprus en Griekenland anderzijds, onder meer op het gebied van informatie-uitwisseling, het organiseren van inter-institutionele bijeenkomsten en defensiesamenwerking. Nederland blijft zich in dit krachtenveld inzetten voor pragmatische samenwerking en het voorkomen van onnodige belemmeringen voor samenwerking met gelijkgezinde partners.

De Nederlandse diplomatieke inzet in NAVO en EU is voortdurend gericht op het zoeken naar kansen om meer invloed uit te oefenen binnen beide organisaties om deze te versterken. De IOB-aanbevelingen en suggesties hiertoe van derden, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in hun rapport “Meer Europa, minder Amerika – herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie”, neemt het kabinet graag ter harte. We gaan hieronder, in reactie op de aanbevelingen, nader in op hoe we dit concreet doen.

Op basis van bovengenoemde conclusies, zijn in het IOB-rapport vijf algemene aanbevelingen geformuleerd waarmee de regering het beleid ten aanzien van de EU en de NAVO kan versterken. Deze vijf aanbevelingen zijn elk nader uitgewerkt in individuele aanbevelingen. Op deze vijf aanbevelingen wordt hieronder een algemene reactie gegeven, waarna de reactie op de 22 individuele aanbevelingen uit het rapport wordt uitgewerkt in tabel I.

Algemene reactie op de vijf hoofdaanbevelingen.

² Kamerstuk 36975, nr. 1

De vijf hoofdaanbevelingen van het IOB-rapport luiden:

- 1) Ontwikkel een richtinggevende Nederlandse strategie om de inzet in EU, de NAVO en de bredere Europese veiligheidsarchitectuur te versterken en de complementariteit tussen beide organisaties te bevorderen.
- 2) Versterk de Nederlandse capaciteit voor beïnvloeding van het beleid in de EU en de NAVO op het gebied van veiligheid.
- 3) Blijf werken aan versterking van een Europese defensie-industrie die ten goede komt aan Europese veiligheid.
- 4) Blijf werken aan versterking van internationale samenwerking bij het tegengaan van hybride dreigingen en het vergroten van de weerbaarheid.
- 5) Blijf werken aan het versterken van de operationele militaire capaciteit van zowel de NAVO als de EU.

Deze hoofdaanbevelingen hangen nauw met elkaar samen, daarom geeft het kabinet graag een algemene appreciatie van dit geheel van aanbevelingen, alvorens specifiek in te gaan op de individuele aanbevelingen waarin deze aanbevelingen nader worden uitgewerkt.

Dit kabinet deelt de noodzaak en urgentie van een richtinggevende strategie voor de Nederlandse inzet op de versterking van de Europese veiligheidsarchitectuur, met een heldere visie over de rollen van de EU, de NAVO, en andere (gelegenheids)coalities van gelijkgezinde landen. Daarom vormt dit een prominent onderdeel van de Internationale Veiligheidsstrategie. Het kabinet zet erop in dat de NAVO haar kerntaak van collectieve verdediging bestendigt en met meer Europese inzet verdiept en verbreedt. Binnen de NAVO moeten Europese bondgenoten een grotere verantwoordelijkheid nemen. Nederland wil vooroplopen in het realiseren van een sterker Europa binnen een sterkere NAVO. Het NAVO-planningsproces en geïdentificeerde Europese capaciteitstekortkomingen zijn leidend voor de Europese prioritering van capaciteitsontwikkeling en -opbouw, en de relevante EU-instrumenten worden daarop afgestemd.

Een toename van defensie- en defensie-gerelateerde uitgaven van Europese landen vormt een belangrijk onderdeel van, en essentiële voorwaarde voor, een *burden shift* binnen de NAVO. Europa zal op een gecoördineerde wijze met de VS en binnen de NAVO tot een eerlijker lastenverdeling moeten komen. Niet alleen in defensie investeringen maar ook in de bijdrage van capaciteiten aan de NAVO plannen. De EU speelt hierbij een cruciale rol, als (politieke en financiële) aanjager van de Europese defensie-industrie en de hiervoor nodige (vereenvoudiging van) Europese wet- en regelgeving. Nederland blijft inzetten op een versterkte eigen en Europese defensie-industrie om de gezamenlijke productiecapaciteit binnen de NAVO te vergroten. Het kabinet wil deze koers voortzetten en intensiveren, en hierop een voortrekkersrol innemen binnen de EU en de NAVO. Zo zet Nederland zich in EU-verband in voor gezamenlijke investeringen in de zogeheten *Priority Capability Areas*. Nederland neemt daarbij het voortouw (samen met Letland, Kroatië, Denemarken en Spanje) op het gebied van drones en counter-drones en (samen met Duitsland en België) op het gebied van militaire mobiliteit.

Het kabinet erkent de noodzaak voor verdere versterking van de Nederlandse capaciteit voor beleidsbeïnvloeding. Daarvoor zijn menskracht en middelen nodig. Echter is in de afgelopen periode flink bezuinigd op de diplomatieke dienst en is een toename aan diplomatiek personeel ook voor de komende tijd niet voorzien. Dat beperkt enigszins hoe opvolging kan worden gegeven aan de aanbevelingen t.a.v. *double hatted* medewerkers en strategische detacheringen – hoewel dit kabinet daar zeker de meerwaarde van inziet. Aangezien er geen vooruitzicht is op uitbreiding van diplomatieke capaciteit, zal het versterken van diplomatieke beïnvloeding vooral moeten voortvloeien uit een efficiëntere en effectievere inzet van de bestaande middelen en mensen. Er zal gericht

worden gezocht naar mogelijkheden en middelen om de diplomatieke impact te vergroten en tegelijkertijd is prioriteitsstelling ten behoeve van meer focus ook onderdeel van de IVS.

Het tegengaan van hybride en cyberdreigingen en het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid hebben de volle aandacht van dit kabinet. De IVS beschrijft hoe we daar in de komende jaren op zullen blijven inzetten, met versterkt operationeel en diplomatiek optreden in een proactieve aanpak. Stevige weerbaarheid vereist een geïntegreerde en brede maatschappelijke aanpak, het kabinet blijft daarom inzetten op een coherente en integrale *whole-of-society* benadering. Het comparatieve voordeel van de NAVO is dat het de sterkste militaire alliantie ter wereld is, met een belangrijke rol op het gebied van afschrikking, weerbaarheid en civiele ondersteuning van militaire operaties. De EU beschikt op haar beurt over budgetten, legislatieve capaciteiten, sanctieregimes en defensieve handelsinstrumenten die kunnen worden ingezet om landen die hybride activiteiten ondernemen kosten op te leggen. Nederland beschouwt de NAVO en de EU dan ook als gelijkwaardige en complementaire organisaties in de aanpak van hybride dreigingen en zet zich daarom in voor nauwe en goed afgestemde samenwerking tussen beide organisaties op het gebied van situationeel bewustzijn, weerbaarheid en respons. Het *European Centre of Excellence to counter Hybrid Threats*, waar Nederland onderdeel van is, speelt een belangrijke rol in het faciliteren van EU-NAVO samenwerking.

Ook op het gebied van missies en operaties erkent het kabinet de complementariteit tussen NAVO en EU. In de Westelijke Balkan voeren zowel de NAVO als EU een vredesoperatie uit in respectievelijk Kosovo (KFOR) en Bosnië en Herzegovina (EUFOR Althea). Onder het zogenaamde Berlijn Plus raamwerk kan de EU sinds 2004 gebruik maken van NAVO-commando structuren bij de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) en reserve-eenheden voor de aansturing van EUFOR Althea. Deze vorm van samenwerking heeft de EU de kans geboden ervaring op te doen met militaire operaties. Met het oog op de toenemende focus van de NAVO op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, is de EU steeds beter gepositioneerd om een leiderschapsrol op zich te pakken op militaire operaties buiten het NAVO-grondgebied. Binnen de EU wordt gewerkt aan verdere versterking van de commandovoering en -controle (C2)-structuren. Dit is gericht op het verbeteren van de planning en aansturing van civiele en militaire missies en het versterken van de Europese crisisresponscapaciteit, in complementariteit met de NAVO.

Conclusie

Het kabinet dankt de IOB voor het gedegen rapport “Samen sterker? Evaluatie van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de EU en de NAVO in de periode 2020-2024”, en is van mening dat de Nederlandse belangen, onze waarden en onze vrijheden, gediend zijn bij een efficiënte en effectieve beïnvloeding in de NAVO en de EU. Daarbij is een goede beïnvloeding door Nederland met afgewogen belangen, een tijdige, strategische en werkbare inzet, een goede vertegenwoordiging van Nederlanders bij de NAVO- en EU-instellingen, effectieve inzet van de Permanente Vertegenwoordigingen bij de NAVO en EU, en voldoende NAVO- en EU-kennis en ervaring bij ambtenaren onmisbaar. Daarom zijn de aanbevelingen ter harte genomen en grotendeels opgevolgd. In de komende periode zal er interdepartementaal verder aan de opvolging van deze aanbevelingen gewerkt worden, dit heeft ook reeds zijn weerslag gevonden in de Internationale Veiligheidsstrategie.

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

De minister van Defensie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Ontwikkel een richtinggevende Nederlandse strategie om de inzet in EU, de NAVO en de bredere Europese veiligheidsarchitectuur te versterken en de complementariteit tussen beide organisaties te bevorderen. Voor het ontwikkelen van deze strategie doen we de volgende concrete aanbevelingen:

- ***Maak strategische keuzes over de prioriteiten en inzet in de EU en in de NAVO, met name in het licht van de recente geopolitieke ontwikkelingen op de trans-Atlantische relatie.***

Het kabinet ziet de EU en de NAVO als instituties met complementaire capaciteiten en zal blijven inzetten op het versterken van beide organisaties en hun onderlinge samenwerking. Daarbij is, zoals hierboven reeds beschreven, de inzet dat de NAVO haar kerntaak van collectieve verdediging bestendigt en met meer Europese inzet verdiept en verbreedt. De EU is hierbij essentieel als aanjager van de Europese defensie-industrie, de hiervoor nodige Europese wetgeving, financiering en coördinatie. Nederland speelt zoals in het voorgaande benoemd een aanjagers- en voorlopersrol in diverse van deze initiatieven.

Hierbij wil Nederland, wanneer nodig vanwege divergerende belangen, een brug vormen richting de VS, in het besef dat goede trans-Atlantische relaties essentieel zijn voor het functioneren van de NAVO en voor EU-NAVO samenwerking ten behoeve van de Nederlandse veiligheid.

- ***Zet in op een sterkere Europese bijdrage aan de veiligheid van Europa met een zelfstandig handelingsvermogen en een Europese pijler binnen de NAVO.***

Het kabinet onderstreept de noodzaak dat Europa een grotere rol aanneemt in de NAVO. Een grotere Europese verantwoordelijkheid binnen de NAVO is cruciaal voor het Europese vermogen ons bondgenootschappelijk grondgebied effectief te verdedigen. Ook de VS vraagt Europa om deze verantwoordelijkheid te nemen. Nederland verwelkomt daarom de afspraken die gemaakt zijn tijdens de NAVO-Top in Den Haag om de defensie-uitgaven te verhogen en *burden sharing* in de NAVO gelijkjer te maken. Het kabinet neemt een voortrekkersrol om de transitie naar meer verantwoordelijkheid voor Europese veiligheid door Europese landen te bewerkstelligen. Nederland is doorlopend in gesprek met bondgenoten over de meest effectieve en efficiënte mogelijkheden om concrete opvolging te geven aan de in Den Haag ingezette *burden shift*, ook in aanloop naar de volgende NAVO-Top in Ankara. De NAVO, inclusief de trans-Atlantische samenwerking die hieraan ten grondslag ligt, is het machtigste afschrikingsinstrument dat we hebben en is het sterkste militaire bondgenootschap, dat onze veiligheid de afgelopen decennia succesvol heeft beschermd. Samenwerking met de VS is hierin blijvend van belang.

- ***Ontwikkel een constructieve visie op EU-NAVO samenwerking en complementariteit en treed daarover in dialoog met andere lidstaten.***

De ambitie van dit kabinet ten aanzien van het versterken van EU-NAVO samenwerking blijft onverminderd hoog. Een gezamenlijke optreden waarbij de EU en de NAVO, elkaar van hun unieke sterke punten kunnen versterken en aanvullen is essentieel in de huidige veiligheidscontext. Tegelijkertijd moet ook erkend worden dat samenwerking tussen beide organisaties soms bemoeilijkt wordt door de verschillende samenstelling van de twee organisaties en politieke gevoeligheden tussen EU-lidstaten en bondgenoten onderling. Desalniettemin zal Nederland zich hier voor blijven inzetten, waarbij de focus ligt op wat wel kan in plaats van wat niet kan. Dit vanuit de overtuiging dat complementariteit tussen de EU en NAVO ten goede komt van onze eigen veiligheid. Het kabinet onderschrijft dat het voorkomen van duplicatie slechts een element is van het bevorderen van complementariteit tussen de EU en NAVO en dat een constructief narratief over hoe deze organisaties elkaar aanvullen en versterken essentieel is. In de IVS komt de Nederlandse visie hierop

nadrukkelijk tot uiting, waarbij wordt onderschreven dat versneld invullen van de NAVO capaciteitsdoelstellingen en mitigeren van Europese capaciteitstekortkomingen leidend zijn voor de Europese investeringen in de defensie-industrie, en andersom de NAVO haar planning afstemt op het EU-beleid inzake weerbaarheid en ter bescherming van kritieke infrastructuur. Nederland heeft zowel in 2024 als in 2025 gezamenlijk met een grote hoeveelheid bondgenoten voorstellen gedaan ter versterking van de EU-NAVO-samenwerking op het gebied van defensie-industrie. Het kabinet zet zich doorlopend in voor implementatie van deze voorstellen. Nederland draagt ook bij aan versterking van, en verbeterde afstemming tussen, de verschillende EU en NAVO-instrumenten die kunnen worden ingezet als respons op hybride en cyberdreigingen.

- ***Zoek naar coalities en samenwerkingsverbanden om het veiligheidsbeleid verder te brengen, niet alleen bij EU- en NAVO-lidstaten, maar ook bij landen zoals het VK, Turkije, Zwitserland, Oostenrijk en Canada.***

Nederland blijft actief op zoek gaan naar coalities, binnen en buiten de EU en NAVO, met gelijkgezinde landen om gezamenlijke veiligheid te vergroten. Daarbij houden we rekening met het feit dat deze landen uiteenlopende belangen, dreigingspercepties, politieke culturen, budgetten en capaciteiten hebben. In sommige gevallen is het zinvol om daarom in smaller of juist breder verband dan de bestaande allianties te opereren, zoals in de *Coalition of the Willing* en het partnerschap met de *Indo-Pacific Four* (IP4).

Aanbeveling 2: Versterk de Nederlandse capaciteit voor beïnvloeding van het beleid in de EU en de NAVO op het gebied van veiligheid.

- ***Werk instructies uit voor de Nederlandse standpuntbepaling binnen de EU en de NAVO.***

Het kabinet heeft inderdaad vaste instructieverlening aan de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU en NAVO ingericht. Deze instructieverlening is zo effectief mogelijk ingericht, waarbij sommige onderwerpen zich goed lenen voor strategische en voor lange(re) termijn inzetbare (kader)instructies, en andere kwesties juist worden voorbereid door middel van specifieke instructies. Daarbij is het ook noodzaak om lange termijn doelen te formuleren die bereikt moeten worden binnen de EU en NAVO, naast de specifieke instructies die sturing en richting geven in individuele onderhandelingen of casuïstiek, om zo een gedeeld toekomstbeeld te creëren voor de Permanente Vertegenwoordigingen in Brussel en betrokken departementen in Den Haag. De instructieverlening wordt vormgegeven in nauwe samenwerking tussen de betrokken departementen en Permanente Vertegenwoordigingen. Deze flexibele werkwijze en instructieverlening wordt door zowel de collega's in Den Haag als Brussel in het algemeen goed gewaardeerd, en draagt bij aan een goed voorbereid en gecoördineerd en effectief Nederlands optreden in de EU en NAVO.

- ***Zet double-hatted medewerkers van de Permanente Vertegenwoordigingen van de EU en de NAVO op beide werkplekken in op hetzelfde dossier.***

Het kabinet zet inderdaad een aantal *double-hatted* medewerkers in, die zowel binnen de EU als NAVO werken en daarmee een belangrijke schakel vormen voor de onderlinge samenwerking en coherentie tussen die organisaties. Nederland is hierin in vergelijking met andere lidstaten en bondgenoten uniek. Het concept zorgt voor goede kennisuitwisseling en een duidelijk beeld van de coherentie tussen de EU en de NAVO. Het kabinet onderschrijft dat *double-hatted* medewerkers zoveel mogelijk op dezelfde dossiers werkzaam zouden moeten zijn in beide organisaties, en streeft ernaar om dit voor alle betreffende medewerkers te bewerkstelligen.

- ***Geef meer sturing van bovenaf om onderlinge kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers van verschillende ministeries en tussen Den Haag en Brussel te stimuleren.***

Het kabinet erkent dat kennisdeling tussen betrokken ministeries, tussen medewerkers van beide Permanente Vertegenwoordigingen (PV's) in Brussel en tussen PV-medewerkers en Haagse

counterparts cruciaal is voor effectieve beïnvloeding. Daarnaast is het ook noodzaak om relevante (en doorgaans gerubriceerde) informatie uit de EU en NAVO met verschillende departementen te kunnen delen om een 'whole-of-government' aanpak waar te maken. Tussen Den Haag en de PV's is vrijwel dagelijks contact, daarnaast worden regelmatig meer verdiepende sessies gepland tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, en de Permanente Vertegenwoordigingen bij de NAVO en de EU voor nadere sturing en duiding uit Den Haag en onderlinge kennisdeling en strategiebepaling. Dit zal onder het huidige kabinet worden voortgezet, met extra aandacht voor de frequentie en kwaliteit van de contacten tussen Den Haag en de PV's in Brussel.

- ***Werk op basis van een richtinggevende strategie een plan van aanpak uit voor strategische detacheringen bij de EU en de NAVO.***

Nederland kent een uitgebreide en proactieve strategie voor EU-detacheringen. Zoiets bestaat (nog) niet voor NAVO-detacheringen. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zal in de komende periode door de Nationale Coördinator Internationale Functies gewerkt worden aan gewerkt het bevorderen van aantal en kaliber van Nederlanders op strategische posities binnen internationale organisaties waaronder de NAVO. Overigens is het budget voor detacheringen beperkt, onder meer door de taakstelling. Binnen de NAVO is Nederland daarbij met SG Rutte en bijbehorende staf momenteel buitengewoon goed vertegenwoordigd op topposities.

- ***Zorg dat de Nederlandse ambities en de in EU- en NAVO-verband geleverde bijdragen beter op elkaar aansluiten.***

Effectieve beïnvloeding van de NAVO-koers en Europese beleidsvorming vergt voldoende diplomatieke capaciteit. Tegelijkertijd heeft ook het huidige kabinet de ambitie om de overheid toekomstbestendig te maken, en daarbij het aantal ambtenaren verder te verlagen. Dit vergt zorgvuldige keuzes voor de inzet van schaarse middelen. Waar nodig en mogelijk zal het kabinet zich extra inzetten ten behoeve voor de geprioriteerde onderdelen van dit Nederlands belang, in de wetenschap dat de financiële en personele ruimte beperkt is. In die context, beoogt het kabinet realistische ambities na te streven en de Nederlandse bijdragen daarop af te stellen, in het volle besef dat de haalbaarheid van sommige ambities, bijvoorbeeld ten aanzien van cohesie, eenheid en slagkracht van de EU en NAVO, ook van velerlei andere factoren en spelers afhangt.

Aanbeveling 3: Blijf werken aan versterking van een Europese defensie-industrie die ten goede komt aan Europese veiligheid.

- ***Zet naast de inzet op hogere defensie-uitgaven, nadrukkelijk ook in op meer Europese defensiesamenwerking.***

Naast het verhogen van ons nationale defensiebudget en het aanmoedigen van andere Europese landen om dat eveneens te doen, zet dit kabinet in op verbeterde Europese samenwerking in de ontwikkeling, productie en aanschaf van materieel. De ambitie daartoe is ook stevig verankerd in het coalitieakkoord. Nederland zal eveneens een constructieve rol blijven spelen in de ontwikkeling en uitvoering van EU-programma's ter stimulering van de defensie-investeringen, zoals het Europese *Security Action for Europe*-instrument (SAFE) voor defensieleningen ('25), het Europese defensie-industrieprogramma (EDIP, '25), het Europees defensiefonds (EDF) en het Europees concurrentievermogenfonds binnen het volgende Meerjarig Financieel Kader ('28-'34). Daarbij is Nederland voorstander van voldoende toegang voor (industrie uit) niet-EU partners zoals het VK, Canada, Noorwegen en de VS.

- ***Zet in op het bevorderen van betere aansluiting tussen het NAVO-planningsproces en Europese investeringen in de defensie-industrie ten behoeve van een Europese pijler binnen de NAVO.***

Zoals gezegd ziet het kabinet een belangrijke aanjagende en ondersteunende rol voor de EU om Europese NAVO-bondgenoten beter in staat te stellen de NAVO-capaciteitsdoelstellingen te

realiseren. Voor het kabinet blijft het NAVO-planningsproces leidend. Het kabinet zet zich dan ook actief in voor goede aansluiting van EU-instrumenten zoals *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), EDIP en het EDF op het NAVO-planningsproces. Hiertoe moedigt Nederland aan dat de EU militaire staf (EUMS) en het Europese Defensie Agentschap (EDA) het proces verder verfijnen waarbij NAVO-bondgenoten die ook EU-lidstaat zijn hun nationale NAVO capabiliteitsdoelstellingen delen met EUMS en EDA. Dit zou ervoor zorgen dat de EU betreffende bondgenoten beter kan ondersteunen in het behalen van deze doelstellingen.

- ***Bevorder de totstandkoming van Europese wetgeving waarin militaire NAVO standaarden worden vastgelegd voor militair materiaal en munitie.***

Nederland zet zich ervoor in dat de NAVO en EU tot processen en afspraken komen die de interoperabiliteit versterken. Het effectief uitwisselen van standaarden, zowel geclassificeerd als niet-geclassificeerd, is daar een belangrijk onderdeel van en kan landen helpen de nationale implementatie van standaarden te bevorderen. Het juridisch vastleggen van NAVO-standaarden in EU-wetgeving zou als onderdeel van deze processen verder verkend kunnen worden.

- ***Blijf aansturen op verbeterde informatie-uitwisseling tussen het Europees Defensieagentschap en het NATO Support and Procurement Agency (NSPA).***

Zoals beschreven in de IOB-evaluatie heeft Nederland, om de NAVO en EU-defensieplanning beter op elkaar te laten aansluiten, een voorstel gedaan voor een structurele dialoog tussen het Europees Defensieagentschap EDA en het NAVO-agentschap NSPA. Helaas stuitte dit op politieke blokkades die voortvloeien uit gevoeligheden tussen individuele NAVO-bondgenoten en EU lidstaten. Het ziet ernaar uit dat deze kwestie niet op korte termijn kan worden opgelost, en bescheidenheid is geboden over een eventuele Nederlandse rol aan een oplossing ervan. Nederland blijft zich dan ook inzetten voor pragmatische en praktische stappen. Ook zet Nederland zich in voor het verkennen van de mogelijkheid om een administratieve overeenkomst te sluiten tussen NSPA en EDA, met als doel hun onderlinge samenwerking te versterken. Ook dringt Nederland aan om het maximaal benutten van de bestaande mogelijkheden bij het uitblijven van een structurele oplossing voor dit vraagstuk (zie hierboven onder aansluiting EU-instrumenten op NAVO-planningsproces).

- ***Zet gezamenlijke defensieprojecten op met gelijkgestemde landen, waaronder de ontwikkeling van critical enablers op Europese bodem.*** Nederland zet proactief in op het opzetten van gezamenlijke defensieprojecten met andere Europese landen. Deze ambitie is ook verankerd in het coalitieakkoord. De ministers van BZ, Defensie en EZ zoeken hiervoor samen met counterparts naar mogelijkheden. Dit heeft reeds geleid tot de Nederlandse *co-lead nation* rol in de EU *Priority Capability Areas* (PCA's) drones en counter-drones systemen en militaire mobiliteit. Het doel is dat binnen de verschillende PCA's op korte termijn concrete gezamenlijke projecten worden uitgewerkt.

- ***Onderzoek hoe Europese uitgaven aan defensie kunnen worden meegeteld voor de NAVO-investeringsnorm.***

Europese defensie-uitgaven dragen bij aan de afschrikking en verdediging van het NAVO-grondgebied en versterken daarmee ook de NAVO. Het kabinet onderschrijft dan ook dat het logisch is dat deze uitgaven, als mogelijk, worden meegeteld voor de NAVO-investeringsnorm. Omdat de uitgaven binnen het huidige EU meerjarig financieel kader (MFK) die landen besteden aan defensiecapaciteiten beperkt zijn, acht het kabinet dit vraagstuk op dit moment nog minder prioritair. Wel zullen onder het volgend MFK, dat ingaat in januari 2028, vermoedelijk veel grotere bedragen naar de defensie-industrie vloeien, en voor een deel ook naar defensiecapaciteiten. Nederland zal de mogelijkheden bezien dat betreffende uitgaven mee zullen tellen voor de NAVO-investeringsnorm, mits deze bijdragen aan het invullen van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen.

Aanbeveling 4: Blijf werken aan versterking van internationale samenwerking bij het tegengaan van hybride dreigingen en het vergroten van de weerbaarheid.

- ***Zet in op de koppeling tussen de maatregelen van de EU en de NAVO voor het vergroten van weerbaarheid en het tegengaan van hybride dreigingen.***

Beide organisaties ontwikkelen voortdurend kennis en instrumenten op het vergroten van weerbaarheid en het tegengaan van hybride dreigingen, met elk een eigen meerwaarde. Voor Nederland zijn de NAVO en de EU complementair aan elkaar in de aanpak van hybride dreigingen. Een effectieve respons vraagt om een geïntegreerde, domeinoverstijgende inzet van beide organisaties, waarbij militaire en niet-militaire instrumenten elkaar versterken. Nederland zet zich daarom in voor nauwe en goed afgestemde samenwerking tussen EU en NAVO op het gebied van situationeel bewustzijn, weerbaarheid en respons, o.a. door het steunen van structurele dialoog tussen de EU en NAVO staf. Daarnaast is het ook noodzaak om de kennis vanuit de EU en NAVO te ontsluiten richting betrokken departementen in Den Haag.

- ***Breng waar mogelijk meer concrete casuïstiek in voor gezamenlijke reactie in EU- en NAVO-verband.***

Het structureel delen van casuïstiek is een kernvoorwaarde voor effectieve respons op hybride dreigingen. Tegelijkertijd verschilt de intensiteit en zichtbaarheid van hybride incidenten per lidstaat en bondgenoot; uit dreigingsanalyses van de AIVD en MIVD blijkt dat Nederland relatief minder zichtbare incidenten kent dan sommige partners.

Nederland levert reeds een bijdrage aan de bestaande *tracking mechanisms* in zowel de EU als de NAVO en zal waar mogelijk blijven inzetten op het delen van relevante informatie over hybride incidenten, binnen de geldende juridische en veiligheidskaders. Ook levert Nederland sinds kort meer inlichtingen aan EU INTCEN en het Single Intelligence Access Point (SIAC) van de EU en draagt op deze manier bij aan gedeeld situationeel bewustzijn in de EU. Nederland blijft partners actief stimuleren om eigen casuïstiek in te brengen, zodat het gezamenlijke beeld en de effectiviteit van de collectieve respons verder worden vergroot.

- ***Verbeter de interdepartementale samenwerking op de internationale inzet op hybride dreigingen en weerbaarheid.***

De bestaande interdepartementale structuren, waaronder het Rijksbreed Responskader (RBRK) en de overleggen over hybride dreigingen, vormen hiervoor een belangrijke basis voor de gecoördineerde aanpak van hybride dreigingen en het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid. Via het RBRK worden alle relevante onderdelen van de Rijksoverheid betrokken, inclusief departementen, politie en OM. In lijn met de aanbeveling zet het kabinet in op verdere versterking van de interdepartementale samenwerking ten behoeve van de internationale afstemming, in het bijzonder op het gebied van situationeel bewustzijn, weerbaarheid en respons. De EU en de NAVO zijn voor Nederlandse de belangrijkste samenwerkingsverbanden om hybride dreigingen tegen te gaan en weerbaarheid te versterken. Daarnaast werkt Nederland samen in organisaties met een mondiale reikwijdte, zoals het G7 *Rapid Response Mechanism*. De internationale inzet op hybride dreigingen wordt o.a. nader uitgewerkt in de Doorontwikkeling Aanpak Statelijke Hybride Dreigingen die in 2024 is aangekondigd. Hierin is ook aandacht voor het vergroten van de mogelijkheden om interdepartementaal hoog gerubriceerde informatie te kunnen uitwisselen.

- ***Blijf gebruik maken van het onafhankelijke Hybrid Centre of Excellence in Helsinki en het NAVO Cyber Centre of Excellence in Tallinn als platform voor samenwerking.***

Nederland ziet het *Hybrid Centre of Excellence* in Helsinki en het NAVO *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn (CCDCOE) als belangrijke platformen voor inhoudelijke samenwerking met zowel NAVO- als EU-lidstaten en partners bij het tegengaan van hybride- en cyberdreigingen. Het Hybrid Centre of Excellence is een onmisbare organisatie in het uitvoeren van trainingen en

oefeningen alsmede het uitvoeren van onderzoek op het vlak van hybride dreigingen. Nederland hecht veel belang aan de werkzaamheden van CCDCOE, zoals training, onderzoek, de verschillende belangrijke cyberoefeningen, zoals *locked shields* en *crossed swords*, en de jaarlijkse conferentie CyCon, waar technische, juridische, militaire en politieke perspectieven op cyberdefence en -veiligheid samenkomen. Nederland levert op dit moment bij beide *Centres of Excellence* een personele bijdrage en draagt daarmee bij aan de producten en adviserende rol, en oefent invloed uit over de toekomstige koers van de centra.

Aanbeveling 5: Blijf werken aan het versterken van de operationele militaire capaciteit van zowel de NAVO als de EU.

- ***Zet in op een gestructureerde transitie naar meer Europese verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Europa en een Europese pijler binnen de NAVO.***

Het kabinet onderschrijft het belang van een sterker Europa binnen een sterke NAVO, zoals reeds beschreven onder aanbeveling 1. Het kabinet neemt een breed scala aan maatregelen, zoals groei van de defensie-uitgaven naar 3,5% in 2035, om deze transitie vorm te geven, en werkt het kabinet ook nauw samen met NAVO-bondgenoten en EU-partners.

- ***Continueer en versterk de inzet in EU-verband.***

Het kabinet streeft naar het versterken van de EU als geopolitieke speler en het GVDB als instrument daarvan. Het kabinet onderschrijft daarmee ook de aanbeveling van IOB dat Nederlandse politieke ambities op het gebied van Europese veiligheid en defensie vragen om een grotere bijdrage aan de militaire capaciteit van de EU. Dit sluit aan bij de Nederlandse ambitie om het Europees aandeel in de NAVO verder te versterken, en om als Europese bondgenoten meer verantwoordelijkheid te nemen voor de verdediging van ons eigen continent. Zoals hierboven is deze *burden shift* al eerder ingezet, en wordt deze door internationale ontwikkelingen nu verder versneld.

- ***Vermijd dubbele committeringen voor snelle reactiemachten.***

In de huidige veiligheidscontext dienen dubbele committeringen aan reactiemachten zoveel mogelijk te worden vermeden. Dit stelt Nederland en internationale partners voor een uitdaging gezien de huidige capaciteitstekortkomingen en hetgeen met name de NAVO van ons vraagt voor de collectieve verdedigingstaak. Dit benadrukt het belang van de prioritering van Europese capaciteitstekortkomingen op basis van het NAVO-planningsproces en, het versterken van complementariteit en het voorkomen van onnodige duplicatie tussen de NAVO en de EU.