

Training op het gebied van Europees crisismanagement

Het Europees Veiligheids- en Defensie College (EVDC)

Weinig mensen weten dat de Europese Unie militaire en civiele missies uitvoert. Oorzaak daarvan is het ontbreken van een Europese veiligheidscultuur. De militaire dimensie daarvan werd immers lange tijd afgedekt door de NAVO. Maar de laatste jaren is vooral de civiele dimensie ('soft power') van de EU sterk toegenomen. Het EVDC draagt bij aan deze veiligheidscultuur door verschillende opleidingen aan te bieden voor ambtenaren, diplomaten, politie en militairen van de EU-lidstaten en diverse internationale organisaties. Dit artikel belicht de ontstaansgeschiedenis van het EVDC, de samenwerking met andere internationale organisaties en de posities van de lidstaten.

*Drs. R. Scalas en drs. S.N. Mengelberg**

De wereld wordt onzekerder, de rol van de Europese Unie neemt toe', aldus minister van Buitenlandse Zaken M. Verhagen.¹ Het Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie is een van de Europese beleidsvelden die de afgelopen jaren het sterkst is gegroeid. Met meer dan tweeëntwintig militaire en civiele missies draagt de Europese Unie bij aan een allesomvattende aanpak van veiligheid. Toch weten weinig militairen, laat staan burgers, dat de Europese Unie daadwerkelijk militaire en civiele missies uitvoert.

Achtergronden

De onbekendheid over het Europese veiligheidsbeleid heeft te maken met het ontbreken van een Europese veiligheidscultuur. De ontwikkelingsgeschiedenis van de Europese Unie is met nadruk een sociaal-economisch proces. De NAVO heeft immers de militaire dimensie voor Europa tot ver in de jaren negentig onderhouden.

Sinds de bijeenkomst in St. Malo is de ontwikkeling van een veiligheidsbeleid van de EU in een stroomversnelling geraakt.² Hierbij is, naast een militaire dimensie, nadrukkelijk een plaats ingeruimd voor het hele spectrum aan civiele middelen voor crisisbeheersing waarover de EU al beschikt. Deze middelen zijn tot stand gekomen door een jarenlang proces van EU-uitbreiding en het systematisch harmoniseren van de lidstaten op sociaal en economisch vlak.

De Europese Veiligheidsstrategie³ is exemplarisch voor de EU-benadering van crises, namelijk: een allesomvattende aanpak, waarbij het

* De auteurs zijn beide universitair docent aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), respectievelijk het IDL en de KMA, en nemen namens Nederland deel aan de *Executive Academic Board* van het EVDC. Ze fungeren als faculteitsleden gedurende het academisch jaar, wat inhoudt dat ze zich bezighouden met het begeleiden van syndicaatwerk, forumdiscussies en coördinatiewerkzaamheden. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1 *De Volkskrant*, opiniepagina, 25 september 2008.

2 De bijeenkomst in 1998 in het plaatsje St. Malo (Frankrijk) tussen president Chirac en premier Blair, de toenmalige staatshoofden van Frankrijk en Groot-Brittannië, beoogde het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid een nieuwe impuls te geven.

3 De Europese Veiligheidsstrategie is tot stand gekomen in 2003 onder leiding van Javier Solana, de toenmalige Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

gehele instrumentarium aan crisismanagementtools wordt ingezet. De EU streeft naar een aanpak:

die het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief onze politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten benut.⁴

De lidstaten van de EU erkennen dat er nog geen gemeenschappelijke Europese veiligheids-cultuur bestaat. Om deze te stimuleren is een rol weggelegd voor training op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid. Daarom zijn in 2003 de eerste cursussen gestart van het zogeheten Europese Veiligheids- en Defensie College (EVDC).



Het doel van het EVDC is dus in eerste instantie het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) een trainingsinstrument te verschaffen dat actief bijdraagt aan een Europese veiligheidscultuur.⁵ Het zijn trainingen op strategisch niveau; ambtenaren, diplomaten, politie en militairen van de EU-lidstaten en internationale organisaties, waaronder de VN en de NAVO, nemen eraan deel.

Partnerlanden, zoals de Verenigde Staten, Rusland, Japan, China en Australië kunnen ook deelnemen. Tot nu toe is het college een virtueel netwerkcollege om professionele relaties en contacten op Europees niveau te laten samenwerken.

Opzet artikel

Met dit artikel geven wij een uiteenzetting van de ontstaansgeschiedenis, de structuur, de ver-

schillende soorten opleidingen en de cursisten, de samenwerking met andere internationale organisaties, de posities van de lidstaten en de toekomst van het EVDC. Daarmee geven wij meer bekendheid aan het EVDC, waar inmiddels van 2005 tot en met 2009 meer dan 1800 mensen de 'schoolbanken' hebben gezien.

Europees veiligheidsbeleid

De totstandkoming van het College kan logischerwijze niet los worden gezien van de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkelingen van het GVDB van de EU. We beginnen daarom met een kort overzicht van het GVDB en de positie van Nederland ten aanzien van het Europese veiligheidsbeleid.

Militaire...

In 1950 lanceerde de Franse minister van Buitenlandse Zaken het voorstel voor een Europese Defensiegemeenschap. Na het dramatische falen van dit plan Pléven heeft de EU een militaire dimensie. Vaak wordt deze militaire dimensie met enige scepsis bekeken, maar voor een aantal defensiecollega's is deze Europese militaire dimensie een dagelijkse realiteit geworden.

Militairen hebben van hoog tot laag in de defensieorganisatie te maken met het veiligheidsbeleid van de EU – van de officier die in Brussel stafwerk verricht, tot de officier die op een operationeel (EU) hoofdkwartier te Potsdam een missie aanstuurt of de korporaal die een gevechtspatrouille loopt in Congo.

Nederland heeft aan bijna alle militaire missies van de EU deelgenomen, zoals operatie *Althea* in Bosnië Herzegovina (2004) en de huidige operatie *Atalanta* (Somalië).⁶

...en civiele dimensie

Naast deze militaire dimensie van de EU is er ook een civiele dimensie die zich met crisismanagement bezighoudt. Eigenlijk is deze civiele dimensie het sterkst toegenomen, met behalve militairen ook burgermedewerkers van Defensie, Buitenlandse Zaken en bijvoorbeeld Justitie. Voorbeelden van deze civiele missies

⁴ Europese Veiligheidsstrategie, Brussel, 12 december 2003, pag. 11.

⁵ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (12 december 2009) is de naam 'Europees Veiligheids- en Defensiebeleid' vervangen door Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

⁶ Nederland nam geen deel aan de eerste operatie in Macedonië en de tweede operatie *Artemis* in Congo (beide in 2003).

zijn de monitormissie in Aceh (AMM), de politiemissie in Congo, EUPOL in Afghanistan⁷ en EULEX in Kosovo.⁸

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1993) heeft men binnen de EU het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het veiligheids- en defensiebeleid opgezet. De Europese Raad is op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid het hoogste besluitvormende orgaan en de EU-lidstaten besluiten unaniem. Boven de Raad, ondersteund door een Raadssecretariaat, staat als het ware de president Van Rompuy en de Hoge Vertegenwoordiger Ashton, die de leiding heeft over het gehele GBVB.⁹



Gedachtewisseling over Europees counter-terrorisme (Brussel 2009)

Een belangrijk onderdeel van het GBVB is het GVDB, een terrein waar lidstaten traditioneel gesproken aan hun soevereiniteit vasthouden, maar wel willen werken aan gemeenschappelijke winst door samenwerking, coördinatie en overleg.

Aanjager: St. Malo

Na het Verdrag van Maastricht was een grote aanjager voor het veiligheids- en defensiebeleid van de EU de ontmoeting in St. Malo (1998) tussen Blair en Chirac. In St. Malo kwamen de twee staatshoofden overeen dat, mocht er een Europees veiligheidsbeleid komen, een zelfstandige Europese veiligheidscultuur wenselijk zou zijn. Naast een Europese veiligheidscultuur was (en is) de andere insteek om een geloofwaardige Europese capaciteit te garanderen die autonoom en conform de Petersbergtaken zou kunnen opereren wanneer de NAVO niet betrokken is.¹⁰

De uitgangspunten van dit overleg in St. Malo werden tijdens de diverse opeenvolgende EU-raadsvergaderingen uitgewerkt. Er kwam een topdown-structuur binnen het EVDB om op politiek-strategisch tot aan militair-operationele veiligheidsproblematiek te kunnen acteren. Het EVDB begon voor de militair tastbaar te

worden met de oprichting van het EU Militaire Comité (EUMC) en de daaraan verbonden EU Militaire Staf (EUMS) in 2003.

Nederland en het GVDB

Voor Nederland heeft de prioriteit van het veiligheidsbeleid altijd bij de NAVO gelegen. De laatste jaren wordt echter duidelijk dat er in het veiligheidsbeleid nieuwe accenten zijn. Er zijn concrete missies en operaties die aantonen dat de EU daadwerkelijk iets te bieden heeft. Nederland erkent dat wanneer Europa een krachtige organisatie wordt die de wereld veiliger zou kunnen maken, daar een sterke en flexibele defensiecapaciteit bij hoort.¹¹

Minister Verhagen schetst een beeld waarin de NAVO zelfs is gebaat bij een sterker GVDB, omdat een sterker GVDB bijdraagt aan een sterkere NAVO. Voor een sterker Europa zijn

- 7 Nederland draagt bij aan deze missie met ongeveer 200 personen. De missie startte op 15 juni 2007.
- 8 De EULEX-missie bestaat uit ongeveer 1900 personen, onder wie politiemensen, rechters, aanklagers, en douanebeambten. Deze missie startte op 16 februari 2008.
- 9 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, 1 december 2009.
- 10 De Petersbergtaken omvatten het gehele geweldsspectrum, met inbegrip van *peace-enforcing*.
- 11 Zie noot 1.

investerings nodig in *hard power*, maar ook in *soft power* als mensenrechten, politie, justitie en waarnemers.

De behoefte aan civiele capaciteit in aanvulling op militair vermogen is in Afghanistan enorm. De inzet van rechters, politiemensen, diplomaten en ontwikkelingsdeskundigen maakt deel uit van een geïntegreerde benadering, waarbij defensie, ontwikkeling en diplomatie elkaar versterken,

aldus minister Verhagen.¹² Nederland pleit ervoor dat de Europese interventiemacht meer handen en voeten moet krijgen.¹³ Tot nu toe waren de civiele crisisbeheersingsoperaties klein in omvang, maar met EULEX in Kosovo is een nieuwe stap gezet.¹⁴



Met Eulex in Kosovo is een nieuwe stap gezet in civiele crisisbeheersingsoperaties (maart 2008)

De bijdrage die Europa levert aan wereldwijde stabiliteit is ook uit welbegrepen eigenbelang: een stabiele wereld is goed voor de burgers, goed voor de welvaart en goed voor de ontwik-

keling van andere landen, en daarmee ook voor Nederland. Nederland verwacht dat er steeds vaker een beroep op de EU zal worden gedaan, maar vindt ook dat de capaciteiten van de EU tot nog toe achterblijven bij de ambities van de Europese veiligheidsstrategie. Kortom, volgens het huidige kabinet moet ook Nederland een proportionele bijdrage leveren aan het GVDB voor zijn eigen strategische belang.¹⁵

Het EVDC

Het opzetten van een opleidingscomponent op het gebied van veiligheid binnen de EU om een daadwerkelijke veiligheids- en defensiecultuur binnen de EU te bewerkstelligen heeft altijd al een rol gespeeld. Al in 1991 deden François Mitterand, de toenmalige president van Frankrijk, en Helmut Kohl, de toenmalige Bondskanselier van Duitsland, een voorstel tot de oprichting van een EVDC.

In het Verdrag van Maastricht (1993) is het voormalige instituut van de West-Europese Unie (Parijs) omgevormd tot het Instituut voor Veiligheidsstudies (ISS, te Parijs) van de EU.¹⁶ Het ISS heeft een onderzoeks- en analysecomponent, maar geen opleidingscomponent. Pas veertien jaar later zag het EVDC het licht.

Europese politieacademie

Een belangrijke taak van het EVDC is het versterken van een Europese veiligheidscultuur binnen het GVDB. Die taak werd overigens niet alleen neergelegd bij het EVDC. Op het gebied van veiligheid werd er in 1999, tijdens de top in Tampere,¹⁷ de beslissing genomen tot de oprichting van een Europese Politie Academie (CEPOL).¹⁸ In december 2000 werd CEPOL opgericht,¹⁹ met een vaste locatie, een rechtspersoonlijkheid en een eigen budget.

CEPOL is een netwerk, waarbinnen ambtenaren met een bepaalde expertise binnen de EU en de lidstaten voor een bepaalde periode zijn gekoppeld aan CEPOL. CEPOL heeft een secretariaat van ongeveer twintig personen, onder wie vijf officieren. In de opleidingen komen onderwerpen aan de orde rond het GBVB en het GVDB wanneer deze de kern van het CEPOL

12 'Kamerbrief inzake een appreciatie van de plannen van het Franse EU-voorzitterschap voor de Europese veiligheid en defensie', 28-08-2008.

13 Zie noot 12.

14 De *Rule of Law*-missie van de EU in Kosovo, vanaf april 2008.

15 Zie 'Nota Defensie en nationale veiligheid', Ministerie van Defensie, 22 april 2005.

16 Sinds 1 januari 2002: het Europese Unie Instituut voor Veiligheidsstudies (EUISS), publicatie van onder andere de 'Chaillot' papers.

17 Europese Raad, Tampere (Finland), 15 en 16 oktober 1999.

18 www.cepol.net

19 Gecollocerd met de Britse Politie Academie, te Bramshill, Groot-Brittannië.



De Europese Politie Academie (CEPOL) geeft een training in Ramallah, 2010

raken. Er worden ongeveer tachtig tot honderd cursussen gegeven op jaarbasis. Het merendeel van deze opleidingen vindt plaats in de lidstaten zelf.

Opleidingsinstituut

Na 1999 kwam het idee voor een opleidingsinstituut weer naar boven ten tijde van de top in Keulen.²⁰ In Mainz kwamen Duitsland en Frankrijk overeen om de veiligheidscultuur binnen de EU te stimuleren door een gezamenlijke training van civiele en militaire ambtenaren.²¹

Daarna trad het bekende EU-proces in werking: er was langdurig overleg over de naam, de locatie, de werkmethode en de organisatie van een trainingsinstituut. In 2002 pakten Frankrijk en Duitsland het project weer op, gesteund door België en Luxemburg. In 2003 organiseerde de EU Militaire Staf een *pilot orientation course* en in 2004 werd uiteindelijk het gezamenlijke project tussen de (toenmalige) vijftwintig lidstaten beklonken.

Onder Nederlands EU-voorzitterschap in 2004 is de succesvolle pilot van de *High Level Course* uitgevoerd. Ook werd een tweetal oriëntatiecursussen (één in Brussel en één in Rome) uitgevoerd. In 2005 werd het EVDC formeel opgericht met een *Council Joint Action* (Raadsbesluit).²² Dit Raadsbesluit legt exact de bevoegdheden vast van de diverse spelers die invulling geven aan het functioneren van het EVDC.²³

Missie EVDC

De missie van het EVDC is tweeledig. Enerzijds wil het EVDC een Europese veiligheidscultuur creëren en versterken. Anderzijds gaat het om het ontwikkelen en faciliteren van de gedachtevorming op strategisch niveau over vredes- en veiligheidsvraagstukken door militaire en

20 Europese Raad, Keulen (Duitsland), 3 en 4 juni 1999.

21 Frans-Duitse Top, juni 2000.

22 Oprichtingsdocument, *Council Joint Action* 2005/575/CFSP, 18 juli 2005.

23 Deelnemende Instellingen van het eerste uur zijn het NLDA (NL), BAKS (D), IHDN (F), KHID/RMS(B), ISSMI (IT), OLVA (A), JCSC (UK) en het CESEDEN (E).

civiele autoriteiten in Europa. Het EVDC is gebaseerd op de volgende principes:

- Het fungeert als netwerk voor de nationale instituten.
- De werktalen zijn Engels en Frans.
- Het trainingsplan is gebaseerd op samenwerking met experts uit het veld, werkgroepen, werkbezoeken en afstandsonderwijs.
- De participatie van de deelnemers moet proportioneel verdeeld zijn tussen burgers en militairen.

Naast het versterken van een Europese veiligheidscultuur is een andere belangrijke taak het creëren van een netwerk tussen de verschillende nationale instituten, academies en colleges binnen de EU. Het EVDC heeft nog geen vaste locatie en de lidstaten verzorgen de opleidingsmodules zelf, waardoor de wens van bekendheid van het EVDC bij de nationale autoriteiten weer toeneemt.

Gevoelige kwestie

Dat het jaren duurde voordat een werkelijk EVDC het licht zag, had te maken met de gevoeligheid van het veiligheids- en defensiebeleid binnen het EU-bouwwerk. Ondanks die gevoeligheid binnen de EU zijn de ontwikkelingen binnen het EVDB na St. Malo (1998) en de Europese Veiligheidsstrategie (2003) razendsnel gegaan (*speed of light*, volgens de voormalige Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana).

Het aantal militaire en vooral civiele missies van de EU van de afgelopen jaren, meer dan tweëntwintig, staat deze ontwikkelingen. Door de toename in civiele en militaire operaties is de vraag naar deskundig personeel, militair en civiel, de afgelopen jaren flink toegenomen. Opleiding en training van deskundig personeel, diplomaten, ambtenaren, politie en militairen voor deze operaties is

FOTO AVVD, R. KLEIN



dan ook een van de belangrijkste taken van het EVDC.

Organisatiestructuur EVDC

De organisatiestructuur van het EVDC is eenvoudig opgezet en gelieerd aan de Raad en de opleidingsinstituten van de lidstaten. De coördinatie en het algemene beleid van het EVDC ligt bij een *Steering Committee* (SC), waarin iedere EU-lidstaat is vertegenwoordigd. In deze vergaderingen nemen zo nu en dan leden van de Raad, Commissie en toetredende landen deel. Een pikant detail is dat beslissingen binnen de SC worden genomen met gekwalificeerde meerderheid, terwijl beslissingen binnen het GVDB in principe unanimititeit vereisen.²⁴

De *Executive Academic Board* (EAB) bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende instituten en de Europese Commissie, voorgezeten door een gekozen voorzitter. De belangrijkste taak van de EAB is het opstellen van het curri-

24 De 'meerderheid' betekent hier 72 procent van de stemmen toebedeeld aan de lidstaten van de EU.



Het Korps Mariniers was als onderdeel van de EUFOR-missie gestationeerd in Goz Beida (Tsjaad)

uitvoeringen van de verschillende cursussen. Het EVDC blijft daarvoor afhankelijk van de inzet van de lidstaten.

Verschillende soorten opleidingen

De kernopleidingen van het EVDC bestaan uit een High Level Course en een Orientation Course. Daarnaast zijn er, naar gelang de behoefte, specifieke opleidingen. De High Level Course bestaat uit een vijftal modules en richt zich op burgers en militairen die in hun werkzaamheden bij EU-instanties of in de lidstaten te maken hebben of zullen krijgen met het EVDB.²⁵ Sinds 2008 wordt de HLC getooid met de naam van een van de EU-coryfeeën: Robert Schuman.

De HLC is vergelijkbaar met het *NATO Defence College* (NDC), maar dan met een Europese inslag. De vijf modules (die elk een week duren) verzorgen de verschillende defensie-instituten van de lidstaten zelf of in samenwerking met een andere lidstaat, en zijn verspreid over een academisch jaar. Iedere module behandelt een ander onderwerp binnen het GVDB, waarbij de allesomvattende aanpak als leidraad geldt. Naast een algemene introductie en een afsluiting met alle alumni (netwerkfunctie) is er ten tijde van de HLC aandacht voor Europees crisismanagement, zowel militair als civiel, de Europese regio en toekomstige ontwikkelingen.

Naast de lezingen en discussiegroepen zijn werkbezoeken een vast onderdeel van het curriculum. De HLC beoogt een moderne vorm van opleiding te zijn en bedient zich van een speciaal ontworpen internetsysteem dat geldt als discussie- en netwerkforum gedurende het gehele academische jaar.

De Orientation Course van ongeveer een week vindt meerdere malen per jaar plaats en richt

culum voor de verschillende opleidingen en de bewaking daarvan. Tevens stelt het EAB het jaarplan vast en fungeren de leden als faculteitsleden tijdens de uitvoering van de diverse typen opleidingen.

Het Raadssecretariaat van het EVDC bestaat uit een kleine groep mensen die de SC en de EAB ondersteunt. Het secretariaat bestaat uit enkele personen vanuit de Raad (Secretariaat, EUMS), ondersteund door twee functionarissen van de lidstaten. Voor de netwerkfunctie van het EVDC is er een zogeheten 'E-learning'systeem opgezet, ondersteund door de Koninklijke Militaire School (België). Een eigen systeem is momenteel in ontwikkeling.

Het EVDC is toe aan zijn vijfde officiële academische jaar. Honderden studenten hebben een *High Level Course* (HLC) of een *Orientation Course* (OC) doorlopen. De vraag vanuit de lidstaten en ook derde landen blijft groot en er is een voortdurende druk op het EVDC om meer

²⁵ Van het totaal aantal studenten is gemiddeld 52 procent afkomstig van Defensie, 26 procent van Buitenlandse Zaken, 6 procent van Binnenlandse Zaken en Justitie, en 16 procent van de EU-instituten.



Werk aan de winkel bij de grens tussen de Oekraïne en Moldavië (2007)

zich vooral op het besluitvormingsproces binnen de EU. Naast de geboden stof heeft de OC net als de HLC een duidelijke netwerkfunctie. Deze netwerkfunctie is van groot belang vanwege de ingewikkelde institutionele structuur van de EU waarin de diplomaten en militairen komen te werken.

Verder zijn er specifieke OC-cursussen georganiseerd, gericht op bijvoorbeeld Afrika, in samenwerking met de Afrikaanse Unie. De deelnemers van deze OC-cursussen zijn afkomstig uit EU-lidstaten en staten buiten de EU.

Specifieke cursussen

Naast de HLC en de OC zijn er cursussen met specifieke onderwerpen. Zo is er vraag naar trainingen voor *Legal Advisors*²⁶ en *Political Advisors*, die werken in het veld van het EVDB. Vanuit de geleerde lessen van EU-operaties, zowel civiel als militair, is gebleken dat de kennis over het GVDB nog lang niet optimaal is. Daarom staan trainingen voor hoge vertegenwoordigers (EUSR), hoofden van missies (HoMs) en commandanten (OpCdr en FCdr) en hun staf die optreden in EU-missies op de agenda van het ESDC.²⁷ Voorlopig ligt de verantwoordelijkheid, de organisatie en de financiering van deze trainingen nog bij de lidstaten.

Verder is er een specifieke cursus ontwikkeld voor *Press and Public Information staff (PPI)*, die werken in het veld van het GVDB. Deze cursus is gestart in 2006 en valt inmiddels onder het vaste curriculum van het EVDC.²⁸

Ook is er een eerste Nederlands-Franse trainingsmodule gehouden op het gebied van de hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform, SSR*).²⁹ Deze module beoogt uitzendbare SSR-experts te trainen op het gebied van EU-beleidskaders.

Nieuwe activiteiten

Nieuwe activiteiten in 2008 en 2009 waren een leiderschaps- en besluitvormingsbijeenkomst met als doel een bijdrage te leveren aan de vorming van een gemeenschappelijke veiligheidscultuur onder burgers en militairen (*high ranking staff* en *decision-makers*).

Tevens was er een *mission planning*-seminar voor civiel en militair personeel van de lidstaten en EU-instituten die betrokken zijn bij het plannen en uitvoeren van missies. De doelstelling hierbij was het verbeteren van de kennis van het EU-planningsproces op strategisch niveau.

Verder vond er een cursus over vredesopbouw plaats, een cursus over EU-capaciteiten en een symposium over de effectiviteit van GVDB-operaties.

26 Deze training is geen juridische cursus, want dat blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten en het EUMS. Zij organiseren periodiek LEGAD-conferenties in samenwerking met de EU-juridische dienst.

27 In de toekomst staat de training van ambassadeurs, directeuren en generaals/admiraals of zelfs personeel van EU-hoofdkwartieren op het programma.

28 Jaarlijks vindt er een PPI-cursus plaats van twee dagen.

29 Dankzij een voorstel van de Nederlandse minister van Defensie tijdens de RAZEB van december 2007, heeft een eerste module plaatsgevonden op het IDL in oktober 2008.

Tot slot is er jaarlijks een netwerkconferentie voor civiele en militaire trainingsinstituten die zich bezighouden met het GBVB en het GVDB. De doelstelling hierbij is het creëren van een netwerk tussen relevante spelers binnen het GVDB om op die manier een betere coördinatie en samenwerking te bewerkstelligen.

Uitgangspunt

Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van de verschillende cursussen blijft dat EVDC-opleidingen complementair moeten zijn aan nationale inspanningen op het gebied van trainingen en opleidingen. Voor alle opleidingen van het EVDC geldt dat de meerwaarde bestaat uit de combinatie van civiele en militaire aspecten van de opleidingen. Ook de locatie van sommige opleidingen van het College blijkt nuttig. Sprekers lopen uit een raadsvergadering om een lezing te geven.

Uitwisselingsprogramma: 'Erasmus militaire'

Eind 2008 is het initiatief genomen om een *Erasmus militaire* programma op te zetten onder de paraplu van het EVDC.³⁰ Erasmus militaire moet op nationale en vrijwillige basis een uitwisselingsprogramma voor jonge officieren worden tussen de Europese militaire academies, bilateraal en multilateraal, volgens het Erasmus-programma.

Het doel van het uitwisselingsprogramma is het versterken van de interoperabiliteit tussen de verschillende krijgsmachten, het ontwikkelen van een Europese veiligheidscultuur en het bewerkstelligen van bekendheid met het GVDB voor zowel aspirant-officieren als het docenten-corps.

De noodzaak tot samenwerking tussen Europese krijgsmachten in de voorbereiding van operaties neemt steeds meer toe vanwege de complexiteit van multinationale operaties. Een gewonnen slag is daarbij in ieder geval de samenwerking in verschillende talen.

Met het Erasmus-programma zullen jonge Europese officieren de mogelijkheid krijgen om een

gedeelte van hun opleiding, vanaf de initiële opleidingsfase tot en met de Masteropleiding, in een andere EU-lidstaat te volgen. Het Nederlandse ministerie van Defensie ondersteunt het Erasmus-programma en heeft de NLDA de opdracht gegeven hieraan mee te werken.

FOTO: EUFOR



Tot voor kort heeft Nederland de prioriteit van het veiligheidsbeleid bij de NAVO gelegd. Maar een sterk Europa is wenselijk, ook uit welbegrepen eigenbelang

Net als bij de andere cursussen van het EVDC geldt voor het Erasmus-programma het adagium om niet opnieuw het wiel uit te vinden. Het Erasmus-programma coördineert de bilaterale en multilaterale samenwerking tussen de nationale academies. Het programma gaat alleen trainen op het gebied van GVDB waar dat nodig is.

Het Erasmus-programma is geïmplementeerd op nationale en vrijwillige basis. Daarmee behoudt iedere lidstaat de autonomie van de eigen opleiding en specifieke karakteristieken op het gebied van training.

Takenpakket

De taken van het EVDC voor het Erasmus-programma bestaan uit:

³⁰ Het Erasmus-programma slaat op het EU-leerprogramma voor hoger onderwijs.



FOTO AVDDI, H. KEERIS

Tijdens de informele ministeriële EU-top in Noordwijk (2004) tekenen Nederland en Duitsland een intentieverklaring voor een snel inzetbare EU-gevechtseenheid. In totaal zijn er tijdens deze top toezeggingen gedaan voor minimaal acht gevechtseenheden

- het bieden van train-de-trainerscursussen over het GVDB;
- het bieden van een (ICT) platform, waar nationale militaire academies curricula kunnen identificeren en vergelijken;
- het ontwikkelen door experts van het EVDC en gelieerde instituten als het ISS van materiaal en colleges over het EVDB, maar ook over bredere internationale veiligheids-onderwerpen;
- het openstellen van het afstandsonderwijs-systeem (ADL) van het EVDC;
- het ontwikkelen van een systeem voor de militaire componenten van de initiële officierenopleiding (mogelijk op basis van het Europese Credit Transfer Systeem (ECTS) voor de academische component van de initiële officiersopleiding);
- het creëren van een forum voor informatie-uitwisseling tussen cadetten en de leden van de implementatiegroep.³¹

Hiaten

Niettemin zal het nog even duren voordat alle handicaps die militaire studenten tegenkomen

bij uitwisselingen zijn weggewerkt. Zo is er voorlopig nog geen gemeenschappelijk waarderings-systeem voor de verschillende opleidingen. Daarnaast ontbreekt er nog een juridische basis voor het Erasmus-programma.

Met een Europese juridische basis kunnen de verschillende academies bilaterale en multi-laterale afspraken maken. De eerste pilot-cursus (van een week) heeft plaatsgevonden in september 2009, in Lissabon. Twee Nederlandse cadetten/adelborsten hebben eraan deelgenomen. In het voorjaar van 2010 heeft een tweede cursus in Spanje plaatsgevonden.

Cursisten

Het vlaggenschip van het EVDC, de HLC, staat open voor deelnemers uit alle EU-lidstaten, EU-instituten en agentschappen. Deelname van de kandidaat-lidstaten is mogelijk wanneer er speciale veiligheidsafspraken zijn gemaakt. Lidstaten en instituten krijgen ieder twee plaatsen, en agentschappen krijgen één plaats.

De selectiecriteria voor deelnemers bepalen de lidstaten. Voor de HLC en de OC is er ongeveer een maximum van zeventig personen. Voor de HLC vaardigt Nederland twee personen af, van onder meer het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie, werkzaam op het gebied van het GVDB. Het gaat in principe om plusminus zeventig senior-officials die te maken hebben met strategische aspecten van het EVDB-beleidsgebied. In de toekomst is het waarschijnlijk dat de EVDC-cursussen openstaan voor al het personeel dat werkzaam is op het gebied van het EVDB.

Afhankelijk van nationale beslissingen bestaat de groep van deelnemers aan de HLC uit diplomaten, politie, academici, militairen en mensen uit het bedrijfsleven. De lidstaten dragen de kosten voor de HLC.

Samenwerking met andere organisaties

Met de oprichting van het EVDC ontstaat er langzamerhand een netwerk van Europese instituten die in brede zin te maken hebben met veiligheid. Naast de directe link met het EU ISS

31 <http://www.emilyo.eu>

is er ook een start gemaakt met de samenwerking tussen het EVDC en het *Geneva Centre for Security Studies*.

Met een instituut als CEPOL ligt samenwerking voor de hand. Wederzijdse bezoeken en deelnames in trainingen vinden al plaats. Zo was de EVDC-pilot *mission planning proces* (2009) in samenwerking met CEPOL. De deelnemers bestonden uit militairen, politie, diplomaten en beleidsambtenaren. Het doel van deze training was het verbeteren van het begrip van het GVDB en het EU-planningsproces bij nationale planners.

Samenwerking tussen het EVDC en het *NATO Defence College* (NDC) bestaat voorlopig uit een deelname aan de Commandantenconferentie NATO/PFP van het NDC. Sinds 2009 is er een eerste gezamenlijke activiteit van een halve dag tussen de ESDC HLC en de deelnemers van de cursus aan het NDC.

Verder wordt de NAVO in de reguliere staf-tot-stafcontacten op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom het EVDC. Helaas is NDC-EVDC-samenwerking gebonden aan verschillende inzichten die een aantal lidstaten van beide organisaties erop nahoudt over verdere NAVO- en EU-samenwerking. Een duurzaam en structureel contact is voorlopig nog niet aan de orde.

Sinds het formaliseren van de samenwerking van de VN en de EU (2008) op het gebied van crisismanagement is er ook op het gebied van training meer samenwerking gekomen. Zo worden VN-medewerkers uitgenodigd voor oriëntatiecursussen en nemen EU-ambtenaren deel aan VN-trainingactiviteiten, bijvoorbeeld op het gebied van logistiek.³² In de toekomst zal de samenwerking op het gebied van SSR-training zeker worden uitgebreid. Naast verdere mogelijkheden voor gezamenlijke trainingen voor VN- en EU-personeel, is er ook aandacht voor training en opleiding van de zogeheten 'derde landen' die deelnemen aan VN-vredesoperaties.

Om meer synergie te creëren op het gebied van veiligheid staan onder meer het NDC, CEPOL

en andere internationale organisaties en 'derde landen' nog op het verlanglijstje om mee samen te werken.

Posities van de lidstaten

Binnen de EU-lidstaten zijn grofweg drie benaderingen voor het EVDC te ontwaren die de diverse lidstaten propageren, namelijk:

- 1 landen die het EVDC graag permanent willen huisvesten in een van de hoofdsteden (vergelijk het NATO Defence College);
- 2 landen die de ontwikkelingen van een rechtspersoon van het EVDC ondersteunen om een meer permanente regeling te treffen voor onder andere de oriëntatiecursussen. Deze cursussen hebben programmatische Brussel als voorkeurslocatie. Collocatie van het college in een van de Raads- of Commissiegebouwen ligt dan voor de hand;
- 3 landen die tevreden zijn met de huidige gang van zaken. Zij zien voor veel opleidingen op het gebied van EVDB eerder een rol weggelegd voor de lidstaten.

Nederland

Wat is de opstelling van Nederland ten aanzien van de toekomst van het ESDC? Nederland is een van de pioniers van het EVDC. Vanaf de start en de daaropvolgende academische jaren is Nederland (mede-)organisator van een HLC en een OC. De HLC is een volledige Benelux-inspanning geworden.

Nederland hecht veel waarde aan het EVDC, maar is terughoudend als het gaat om een meer permanente structuur. Nederland hecht aan toepassing van het subsidiariteitsbeginsel: de verantwoordelijkheid voor opleiding en training ligt in eerste instantie bij de lidstaten. Waar mogelijk en wenselijk kunnen lidstaten participeren in elkaars cursussen. Nederland stelt zich daarom kritisch op tegenover initiatieven om het EVDC een meer permanent

³² In 2008 en 2009 hebben meerdere VN-medewerkers deelgenomen aan EVDC-cursussen.

karakter te geven. Nederland zal een permanent EVDC steunen wanneer er duidelijk sprake is van een belangrijke toegevoegde waarde.

Uitdagingen

Hoewel de vraag naar de opleidingen van het EVDC groot is, staat het EVDC voor een aantal grote uitdagingen. Zo werkt de coördinatie tussen Raad en Commissie nog lang niet optimaal. Een van de grote voordelen van het GVDB, de allesomvattende aanpak, gaat daarmee deels verloren.

Geïntegreerde aanpak

Verder zou een allesomvattende aanpak van EU-crisismanagement zich ook moeten vertalen naar een geïntegreerde aanpak van opleidingen op EU-niveau; een dergelijke aanpak is op nationaal niveau al moeilijk, dus wordt het er op Europees niveau niet gemakkelijker op.

Het virtuele karakter van het EVDC heeft zeer veel charme, maar een ontwikkeling in de richting van een meer permanente structuur is nodig, wil het op de langere termijn de lidstaten kunnen bedienen. Dat hoeft niet direct te gebeuren, maar een meer permanente structuur is voor het EVDC wel belangrijk om als erkende rechtspersoon te kunnen functioneren. Daarmee kan namelijk een beroep worden gedaan op institutionele EU-fondsen. Voorlopig werkt hier het principe van *costs lie where they fall*.

Evenredige lastenverdeling

Hoewel formeel alle lidstaten het EVDC dragen laat de praktijk zien dat slechts een beperkt aantal lidstaten (waaronder Nederland) op een meer permanente manier steun verleent aan het EVDC. Institutionalisering zou het EVDC dus meer ruimte geven, de meest actieve leden meer lucht geven en de lasten via gemeenschappelijke middelen meer evenredig verdelen.

Een traject dat lijkt op de ontwikkeling van CEPOL ligt voor de hand. Wanneer het gaat om het permanent vestigen van een EU-instituut zal er een diplomatiek debat plaatsvinden waarin de lidstaten in consensus zullen moeten

besluiten waar en onder welke voorwaarden die vestiging gaat plaatsvinden. Een eenvoudige en niet controversiële oplossing zou collocatie zijn binnen een bestaand EU-gebouw van de Raad of de Commissie, en dan vooral om de oriëntatiecursussen te faciliteren.

FOTO: RAAD VAN DE EU



Weinig burgers weten dat de Europese Unie daadwerkelijk civiele en militaire missies uitvoert. Guinea-Bissau, 2009

De charme en kracht van de High Level Course is juist dat de lidstaten de cursus zelf faciliteren, waardoor de cursus in financieel opzicht zeer efficiënt is. Daarnaast is het zichtbaar voor (en in) de diverse lidstaten. De indruk is dat de meeste lidstaten met een dergelijk geleidelijk traject akkoord zouden kunnen gaan. Immers, het geeft de garantie dat de 'lasten' op een eerlijkere manier worden verdeeld. Tevens garandeert het dat lidstaten die niet de middelen hebben om een grotere rol te spelen, toch betrokken blijven.

Duplicatie voorkómen

Tot slot, het Academic Board van het EVDC bestaat nu merendeels uit deelnemers van de nationale defensie-instituten, die deze opdracht vervullen naast hun reguliere taken. Voor de toekomst zou een meer permanente Academic Board wenselijk zijn om onderzoek en onderwijs optimaal te kunnen garanderen.

Daarbij moet de netwerkfunctie van het EVDC voor de nationale defensie-instituten gewaarborgd blijven. Er zou zelfs meer ruimte moeten komen voor andere opleidings- en onderzoekscentra die zich bezighouden met veiligheid in

de brede zin van het woord. Leidend principe daarbij is wel dat duplicatie van onderwijs en onderzoek moet worden voorkomen; coördinatie is het credo.

Herzieningen

De vraag naar trainingen van het EVDC neemt de afgelopen jaren flink toe. Tegelijkertijd konden niet alle taken van het EVDC – optimalisatie van het netwerk, ontwikkeling van trainingsmateriaal, ontwikkeling van een alumninetwerk en meer samenwerking met andere partners dan het NDC – worden uitgevoerd. Daarmee werd de *Council Joint Action* van 2005 achterhaald en ontstond er een behoefte aan een studie die mogelijke toekomstige perspectieven van het EVDC onderzoekt.

Het oprichtingsdocument van de EVDC werd met een *Council Joint Action* in juni 2008 herzien. Logischerwijze brengt een nieuwe discussie over de toekomst van het EVDC oude punten weer naar boven, zoals nationale belangen en zelfs een verschillende invulling van het begrip ‘Europese veiligheid’. Afgezien van de verschillende standpunten van de lidstaten moet worden gezegd dat iedere lidstaat wel voor een pragmatische, reële aanpak is.

De huidige herzieningen zullen waarschijnlijk de weg van de geleidelijke ontwikkeling volgen, gericht op het tot wasdom brengen van een permanent secretariaat, transparantie van verantwoordelijkheden en plichten, en mogelijk eigen financiering door verschuiving van middelen binnen het Raadssecretariaat.

Van de drie opties heeft men in 2008 gekozen voor de minst controversiële en meest kosten-efficiënte optie.³³

- Het secretariaat van het EVDC werd een juridische rechtspersoon met een eigen budget.
- Het secretariaat werd uitgebreid van drie naar acht personen.
- Het secretariaat kreeg een meer permanente huisvesting.

- De trainingsactiviteiten op het gebied van civiel crisismanagement zijn uitgebreid.

Voor de toekomst staan naast het vraagstuk van een permanent EVDC de volgende vragen centraal: worden de juiste doelgroepen aangesproken met de opleidingen? Of moet een bredere groep worden aangesproken, zoals non-gouvernementele organisaties? In welke richting moet het EVDC zich ontwikkelen?

Gekoppeld aan de verdere ontwikkeling van het EVDC spelen veel grotere vragen op politiek-strategisch niveau een rol, zoals de ontwikkelingen rond een nieuwe Europese veiligheidsstrategie, de uitwerking van het Verdrag van Lissabon en de samenwerking met andere organisaties. Ook op militair-operationeel niveau spelen kwesties als de verdere ontwikkelingen van EU-crisismanagement, de geleerde lessen van operaties, en de training van ambtenaren op het gebied van GVDB een grote rol.

Tot slot

De grote waarde van het college is vooral het creëren van een leer- en netwerkgeving, waarin een gemeenschappelijke veiligheids-cultuur kan worden gestimuleerd voor het hogere kader en het middenkader van de ambtenaren van de EU-lidstaten. De huidige opzet van het EVDC is voornamelijk een inspanning van de lidstaten, volledig in de geest van de Europese gedachte.

Een daadwerkelijk Europees veiligheidsinstituut is nog toekomstmuziek. Subsidiariteit zou hier overigens wel de scepter moeten zwaaien, in die zin dat lidstaten eigen trainingen en cursussen verzorgen wanneer dat op nationaal niveau het best tot zijn recht komt. Een Europees veiligheidsinstituut zou dan zorg dragen voor alle overige trainingen en expertise op het gebied van het Europees crisismanagement. ■

33 'Study on the future perspectives of the European Security and Defence College', uitgevoerd door het *General Secretariat of the Council* (DG E VIII/ESDC Secretariat), Brussel, 28 november 2008.