COALITIES ZONDER GRENZEN

DE ROL VAN TRANSNATIONALE COALITIES BIJ HET TOT STAND KOMEN VAN EUROPESE MILITAIRE CAPACITEITENONTWIKKELING

J.J. Rijpma / 0347639

COALITIES ZONDER GRENZEN

DE ROL VAN TRANSNATIONALE COALITIES BIJ HET TOT STAND KOMEN VAN EUROPESE MILITAIRE CAPACITEITENONTWIKKELING

Auteur:

J.J. Rijpma

Studentnummer:

0347639

Datum:

17 augustus 2009

Studie:

Bestuurs- en Organisatiewetenschap

Master:

Publiek Management

Begeleider:

dr. C.H.M. Geuijen

Tweede lezer:

dr. A.J. Meijer

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Samenvatting 6

Voorwoord 8

Lijst van gebruikte afkortingen 9

1. Inleiding 10

1.1 Achtergrond onderzoek 10

1.1.1 De Europese Unie als defensiemacht 11

1.1.2 Samenwerken aan Europees militair vermogen: Europees beleid 11

1.1.3 Europa en defensie: een gevoelig beleidsterrein 12

1.2 Het onderzoek 14

1.2.1 Beleidsverandering in de EU: een nieuw perspectief 14

1.2.2 Probleemstelling 15

1.2.3 Vraagstelling 15

1.2.3 Relevantie 17

1.2.4 Opbouw onderzoeksrapport 18

2. Militaire capaciteitenontwikkeling in Europa 19

2.1.1 Defensiesamenwerking in West-Europa 20

2.1.2 De Europese Unie als onafhankelijke speler op het defensietoneel 20

2.1.3 Hoge idealen, hoge barrières: een gebrek aan Europese capaciteiten 21

2.1.4 Een integrale benadering van capaciteitenontwikkeling 23

2.1.5 Het Europees Defensie Agentschap 24

2.2 Discours rond militaire capaciteitenontwikkeling: van nationaal naar supranationaal? 26

2.2.1 Militaire capaciteitenontwikkeling: een kwestie van nationale veiligheid 26

2.2.2 De Koude Oorlog voorbij: een frisse wind? 28

2.2.3 De ontwikkeling van een Europees discours: nut en noodzaak van gezamenlijke militaire capaciteitenontwikkeling 30

2.2.4 Botsende discoursen? 33

3. Een coalitieperspectief op beleidsverandering 34

3.1 Het Advocacy Coalition Framework 34

3.1.1 Het beleidssubsysteem als strijdtoneel voor advocacy coalities 37

3.1.2 Beleidsvisies en beleidsgericht leren door advocacy coalities 38

3.1.3 De invloed van externe factoren 40

3.1.4 Beleidsverandering verklaard door het ACF 41

3.2 Het Discours Coalition Perspective 42
3.2.1 De inter-discursieve arena als strijdtoneel voor discours coalities 42
3.2.2 Beleidsverandering vanuit het perspectief van het DCP 44
3.3 Europese beleidsverandering verklaard door het ACF en het DCP. 45
3.3.1 Het ACF en het DCP op Europees beleid toegepast 46
3.3.2 Het ACF en het DCP: beleidsverandering verklaard door een andere bril 46
3.4 Verwachtingen 49
3.5 Conceptualisering 51
3.5.1 Transnationale coalities 51
3.5.2 Invloed op beleidsverandering 52
4. Methoden van Onderzoek 54
4.1 Achtergrond onderzoek 54
4.2 De casestudy 55
4.2.1 Casus als pars pro toto 56
4.2.2 De casus: samenwerken aan Europese helikoptercapaciteit 57
4.3 Dataverzameling 58
4.3.1 Helikopterinterviews 58
4.3.2 Literatuuronderzoek 58
4.3.3 Documentenstudie 59
4.3.4 Interviews met sleutelfiguren 61
4.4 Analyse 63
5. Coalities in de praktijk: de helikoptercapaciteit 64
5.1 Een Europese aanpak voor het tekort aan helikopters 64
5.1.1 Fase I: een vliegende start 65
5.1.2 Fase II: de plannen zijn gemaakt, nu de invulling nog 68
5.2 Transnationale coalities 70
5.2.1 Spelers in de arena 71
5.2.2 Coalities in de arena 75
5.3 Invloed transnationale advocacy coalities op de besluitvorming 83
5.3.1 Fase I: het ontstaan van een dominante TAC 83
5.3.2 Fase II: TAC's en de invulling van het beleid 88

5.4 Beleidsverandering door een multi-level bril: de empirische deelvragen beantwoord 97
5.4.1 Hoe is het Europese beleid ten aanzien van militaire capaciteitenontwikkeling veranderd? 97
5.4.2 Wat voor soort transnationale coalities spelen een rol bij de ontwikkeling van het Europees beleid rond militaire capaciteitsontwikkeling? 99
5.4.3 Op welke manier hebben deze transnationale coalities invloed op het besluitvormingsproces? 101
6. Conclusie 104
6.1 De black box geopend 104
6.2 Blik op de toekomst 106
6.3 Reflectie 108
7. Bronvermelding 110

Bijlage I Overzicht gebruikte documenten 113
Bijlage II Overzicht respondenten interviews 118
Bijlage III Voorbeeld interview 119
Bijlage IV Coderingsschema 122
Bijlage V Tijdslijn 2007-2009 126

Samenvatting

De Europese Unie heeft zich in het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid tot doel gesteld om overal ter wereld snel en onafhankelijk humanitaire en militair in te kunnen grijpen. Deze forse ambities stellen hoge eisen aan de militaire capaciteiten van de Europese Unie. Hoewel de Europese lidstaten gezamenlijk over veel capaciteiten beschikken, blijkt het keer op keer lastig om voldoende militair vermogen op te bouwen.

Om deze reden werkt de Europese Unie hard aan de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten. De ontwikkeling van militaire capaciteiten is echter van oudsher een nationale aangelegenheid. Omwille van de nationale veiligheid en de bescherming van de eigen defensie-industrie houden lidstaten de ontwikkeling van militaire capaciteiten liever in eigen handen.

Uit de literatuurstudie in dit onderzoek is gebleken dat er een verschuiving zichtbaar is in de richting van een discours dat Europese samenwerking bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten voorop stelt. Voor de geloofwaardigheid van de Europese Unie, het compenseren van de dalende nationale defensiebudgetten en het vergroten van de samenwerkingskracht, blijkt het steeds noodzakelijker te worden dat lidstaten zich gezamenlijk gaan inzetten bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten.

In dit onderzoek is onderzocht hoe de Europese Unie er in geslaagd is om beleid te ontwikkelen op dit gevoelige beleidsterrein. Hiervoor is een casestudy uitgevoerd naar het ontstaan van het helikoptercapaciteitenbeleid. In Europa bestaat een groot tekort aan beschikbare en capabele helikopters voor missies. Om dit probleem aan te pakken, heeft de Europese Unie in anderhalf jaar beleid ontwikkeld om op Europees niveau dit tekort aan te pakken.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van twee modellen waarmee complexe, langlopende beleidsprocessen, waarbij veel verschillende actoren betrokken zijn, kunnen worden bestudeerd: het Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1993) en het Discourse Coalition Perspective van Hajer (1995). Deze twee theoretische perspectieven kijken naar de rol van beleidscoalities en discourscoalities bij het tot stand komen van beleid. De twee theorieën zijn in dit onderzoek toepasbaar gemaakt op de Europese context, waarbij verondersteld is dat zich in de Europese Unie transnationale coalities vormen. Dit zijn coalities van actoren die zich over de grenzen van de lidstaten heen met elkaar verbinden en die als zodanig van invloed zijn op de beleidsvorming.

Door middel van een uitgebreide documentenstudie en diepte-interviews met betrokkenen, is het tot stand komen van het Europese helikoptercapaciteitenbeleid gereconstrueerd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat actoren zich zowel verenigen in transnationale discours coalities als transnationale advocacy coalities. In het geval van de discours coalitie lag de focus van de coalitie op

de definitie van het probleem. De coalitie slaagde erin om op basis van argumenten andersdenkende actoren te verbinden rond het helikopterproject. Steeds meer actoren raakten overtuigd van de noodzaak van het aanpakken van het probleem. Dit leidde er toe dat de bereidheid om beleid te gaan ontwikkelen groot was.

Op de probleemdefinitie volgde de probleemaanpak. In deze fase van de beleidsvorming speelden beleidsvisies en belangen een veel belangrijkere rol. Actoren gingen zich op grond hiervan verbinden in beleidscoalities. Door externe gebeurtenissen in de omgeving van de beleidsarena verschoven verschillende belangrijke actoren gedurende het beleidsvormingsproces van de ene coalitie naar de andere. Hierdoor werd uiteindelijk één transnationale beleidscoalitie zo invloedrijk dat deze dominant werd. Deze coalitie (de continentale transnationale beleidscoalitie) richtte zich bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten hoofdzakelijk op Europese samenwerking, waardoor in korte tijd beleid werd ontwikkeld om op Europees niveau het tekort aan beschikbare helikopters aan te pakken.

De casestudy heeft laten zien dat transnationale coalities een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van beleid rond Europese militaire capaciteitenontwikkeling en dat de invloed van deze coalities groot kan zijn. Daarnaast heeft het onderzoek aangetoond dat er inderdaad verschuivingen plaatsvinden in de richting van een Europees capaciteitenontwikkelingsbeleid. Wil de Europese Unie echter de laatste stap kunnen zetten om militaire capaciteitenontwikkeling echt tot een Europees beleidsterrein te maken, dan zal de Europese Unie supranationale bevoegdheden moeten krijgen om de ontwikkeling van militaire capaciteiten de Europese beleidsarena in te dwingen.

Voorwoord

"Knowledge is invariably a matter of degree: you cannot put your finger upon even the simplest datum and say this we know."

T.S. Eliot

Beste lezer,

Voor u ligt het eindproduct van vijf jaar academische vorming. Nadat ik eerder aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap mijn Bachelor of Arts behaalde, stond dit jaar in het teken van de master Publiek Management. Een volledig nieuwe master met een uitdagend studieprogramma, gedreven docenten en gemotiveerde studenten.

Het afgelopen half jaar is besteed aan het schrijven van deze scriptie. Al vroeg in het jaar werd tijdens het vak Publieke Prestaties mijn aandacht getrokken door het begrip transnationalisering en de vraagstukken die deze brede maatschappelijke, bestuurlijke en politieke verandering met zich meebrengt voor publieke managers. Toen bleek dat ik mij kon aansluiten bij een onderzoeksproject op de USBO naar transnationalisering op Europees niveau en dat het mogelijk was om dit onderzoek op één van mijn grote interessegebieden, het defensiebeleid, uit te voeren, was de keuze snel gemaakt.

Deze scriptie is niet geschreven bij een onderzoeksorganisatie, maar is door middel van een uitgebreide theoretische verkenning, een documentenanalyse en een aantal interviews bij verschillende betrokken organisaties tot stand gekomen. Met dit onderzoek hoop ik een steentje bij te dragen aan de theorievorming rond het Europese besluitvormingsproces vanuit een multi-level perspectief.

Deze scriptie zou niet tot stand zijn gekomen zonder de intensieve begeleiding van mijn docent Karin Geuijen. Ik wil haar hier heel hartelijk voor bedanken. Daarnaast wil ik ook graag mijn tweede lezer Albert Meijer bedanken voor de constructieve kritiek op mijn werk. Uiteraard ben ik ook al mijn respondenten zeer erkentelijk voor hun bijdragen aan mijn scriptie. Tenslotte wil ik graag mijn vriendin Anke en mijn ouders bedanken voor hun niet aflatende steun.

Jesper Rijpma

Utrecht, 17 augustus 2009

Lijst van gebruikte afkortingen

ACF	Advocacy Coalition Framework
ASD	Aerospace and Defense
DCP	Discours Coalition Perspective
DGA	Délégation Generale D'Armament
DMO	Defensie Materieel Organisatie
EADS	European Aeronautic Defense and Space Company
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	Europees Defensie Agentschap
ESDP	European Security and Defence Policy
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EUMC	European Union Military Committee
FTH	Future Transport Helicopter
LoI	Letter of Intend
NADS	National Armament Directors
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'ARmament
pMS	Participating Member States (EDA)
POC	Point of Contact
R&T	Research & Technology
SB	Steering Board (EDA)
TAC	Transnationale Advocacy Coalitie
TDC	Transnationale Discours Coalitie
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organization

1. Inleiding

EU–MISSIE TSJAAD KOMT NOG VLIEGTUIGEN TEKORT

BRUSSEL (ANP) – Een maand voor het vertrek komt de EU–missie naar Tsjaad nog veel vliegtuigen en helikopters tekort. Minister Severiano Teixeira (Defensie) van huidig EU–voorzitter Portugal heeft dat maandag gemeld.

Frankrijk en huidig EU–voorzitter Portugal hebben maandag een dringende oproep gedaan bij de andere EU–landen om bijdragen te doen. „Wij zijn nog aan het zoeken", reageerde minister Van Middelkoop (Defensie) maandag.

De EU besloot vorige maand 2500 á 3000 manschappen te sturen naar het Midden–Afrikaanse land Tsjaad. De EU–missie moet er circa 170.000 mensen beschermen die op de vlucht zijn voor onlusten in Darfur in buurland Sudan.

(Reformatorisch Dagblad, 19 november 2007)

1.1 Achtergrond onderzoek

Hoewel de Europese lidstaten gezamenlijk ruim 1700 helikopters bezitten, lukt het de Europese Unie niet om voor een militaire missie voldoende helikopters bij elkaar te brengen, zoals in bovenstaand krantenartikel is te lezen. Deze casus is één van de recente voorbeelden van het gebrek aan militair vermogen van de Europese Unie. Om de hoge ambities op veiligheid- en defensiegebied van de Unie toch waar te kunnen maken, werkt de EU hard aan beleid om haar militaire vermogen te versterken door op Europees niveau te werken aan de ontwikkeling van militaire capaciteiten. Dit beleid raakt echter aan de kern van de soevereiniteit van lidstaten.

Hoe lukt het de Europese Unie dan toch om op dit gevoelige terrein beleid te ontwikkelen? In deze inleiding wordt deze puzzel, die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, geïntroduceerd. Allereerst wordt kort ingegaan op de rol van de Europese Unie als speler op het defensietoneel en de obstakels waar de EU tegen aan loopt bij de uitvoering van haar defensiebeleid. Hierna wordt beschreven waarom het bijzonder is dat op het gebied van één van deze obstakels, het gebrek aan militaire EU-capaciteiten, Europees beleid wordt ontwikkeld.

Na deze korte introductie in het onderwerp wordt de stap gezet richting het onderzoek. Hiervoor wordt eerst een perspectief beschreven waarop veranderingen in Europees beleid bestudeerd kunnen worden. Tenslotte wordt het daadwerkelijke onderzoek uit de doeken gedaan. Welke hoofdvraag wordt er in dit rapport beantwoord en waarom is dit relevant?

1.1.1 De Europese Unie als defensiemacht

Slechts weinig mensen weten dat defensie één van de fundamenten van de Europese samenwerking is. Nog voor de intensieve economische en politieke samenwerking in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werden de eerste pogingen ondernomen door Europese landen om te gaan samenwerken op het gebied van defensie.

Ondanks een ogenschijnlijk vliegende start, duurde het uiteindelijk tot het einde van de twintigste eeuw voordat de lidstaten van de Europese Unie het eens werden over een gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Onder druk van een wereld die in hoog tempo veranderde, ontwikkelde de Europese Unie een beleid waarmee het zichzelf als een geloofwaardige en onafhankelijke militaire actor op de kaart wist te zetten. De doelstellingen van dit Europese defensiebeleid zijn allesbehalve eenvoudig. De Europese Unie moet onder eigen vlag een groot aantal civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties kunnen uitvoeren[1].

Vanwege het ontbreken van een Europees leger, bestaat het Europese militaire vermogen bij de gratie van een goede samenwerking van verschillende lidstaten in één EU-troepenmacht. Verschillende nationale krijgsmachten, met variërend materieel, moeten samen kunnen werken in één operationeel verband. Hier bleek echter de schoen te wringen. Hoewel de Europese lidstaten tezamen over een enorme hoeveelheid manschappen en materieel beschikken, zijn deze gezamenlijke middelen zowel kwantitatief als kwalitatief te beperkt voor een effectief en geloofwaardig crisisbeheersingsbeleid (Zandee, 2005: 1). Hierdoor loopt het Europese militaire vermogen sterk achter bij de ambities van het Europese defensiebeleid.

Deze achterstand wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een gebrekkige samenwerking tussen lidstaten op het gebied van de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten. Deze capaciteiten zijn de troepen en middelen die de Europese Unie in staat stellen om bepaalde militaire actie te ondernemen (International Institute for Strategic Studies, 2009: 9).

1.1.2 Samenwerken aan Europees militair vermogen: Europees beleid

Om de ambities van het EVDB te laten matchen met de mogelijkheden die de EU heeft, is de afgelopen jaren hard gewerkt aan Europees beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling[2]. Er zijn verschillende Europese programma's gestart om de tekortkomingen in Europese militaire capaciteiten te inventariseren en aan te pakken. Dit beleid richt zich zowel op het heden als op de

[1] Zie voor een uitwerking van de ambities van Europa en de koppeling aan militaire capaciteitenontwikkeling de literatuurstudie in hoofdstuk 2.

[2] Europese landen werken al langer samen bij de ontwikkeling van Europese capaciteiten, zij het op kleinere schaal en nog nooit binnen de context van de Europese Unie. Zie voor een korte opsomming van deze samenwerkingsverbanden ook hoofdstuk 2.

toekomst, door voor de korte termijn te kijken naar een betere afstemming tussen vraag (EU) en aanbod (lidstaten) van capaciteiten en aanpassing van bestaande capaciteiten aan de eisen van de moderne tijd.

Daarnaast richt Europees beleid zich ook op een efficiënte besteding van schaarse middelen door Europese landen te laten samenwerken bij de ontwikkeling, productie en aanschaf van capaciteiten. Dit is een meer lange termijn perspectief omdat het hier veelal gaat om een proces van vele jaren.

Om het behalen van de doelstellingen van het EVDB dichterbij te brengen, is in 2004 het Europees Defensie Agentschap opgericht. Dit agentschap ondersteunt de lidstaten en de Commissie in hun pogingen om de Europese defensie capaciteiten op het gebied van crisismanagement te verbeteren en om het EVDB te handhaven en te ontwikkelen door alle betrokken actoren bij elkaar te brengen (http://eda.europe.eu: 19 maart 2008).

Samenwerking rond capaciteitenontwikkeling biedt niet alleen de EU, maar ook de afzonderlijke lidstaten belangrijke strategische en economische voordelen. Door het bundelen van de inzet en de middelen van de afzonderlijke lidstaten kan de EU als militaire actor vele malen efficiënter en effectiever handelen, maar wordt ook het handhaven van een inzetbare krijgsmacht voor lidstaten gemakkelijker gemaakt (http://www.eda.europa.eu: 15 mei 2009).

In het theoretisch kader zal aan de hand van een literatuurstudie dieper worden ingegaan op de rol van de EU als speler op het militaire wereldtoneel en het belang van Europese samenwerking rond capaciteitenontwikkeling.

1.1.3 Europa en defensie: een gevoelig beleidsterrein

Het is vrij bijzonder dat de Europese Unie vergaand beleid heeft ontwikkeld op het gebied van defensie. Eén van de belangrijkste redenen is dat het beleidsterrein defensie een hoog politiek issue (kwestie) is. Dit zijn issues die in hoge mate vitaal worden geacht voor het voortbestaan van de staat.

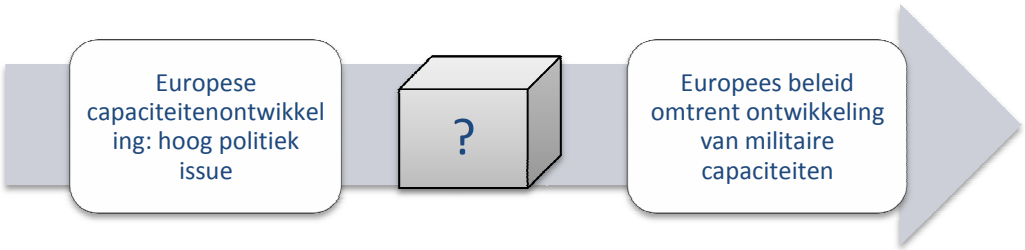
De Europese beleidsarena wordt rond deze issues gedomineerd door intensieve, intergouvernementele onderhandelingen tussen nationale politiek-bestuurlijke elites wiens steun voor Europese samenwerking sterk afhangt van nationale belangen (Laffan & Mazey, 2005: 37). Defensie is een goed voorbeeld van een dergelijk issue. Het beleidsterrein wordt als een zuiver nationale aangelegenheid gezien omdat landen voor hun zelfbescherming niet te sterk afhankelijk willen zijn van andere landen.

In het verlengde hiervan kan worden gesteld dat ook samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling een hoog politiek issue is, waarbij belangrijke militair-strategische belangen

een belangrijke rol spelen. Militaire capaciteiten worden immers ontwikkeld ten behoeve van de bescherming van de staat. In het geval van een crisis willen landen niet afhankelijk zijn van andere lidstaten voor hun capaciteiten.

Er spelen echter ook economische en politieke overwegingen mee. Sommige landen hebben een machtige nationale industrie en willen deze liever niet 'opofferen' voor een Europese markt. Grootschalige veranderingen in de defensiemarkt kunnen immers ook grote gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de nationale defensiesector. Dit kan grote gevolgen hebben voor de steun van landen met een grote (en machtige) defensie-industrie als het gaat om het ontwikkelen van Europees beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling. Ook wisselen lidstaten liever geen vertrouwelijke en strategische industriële informatie over de grens uit.

Toch probeert de Europese Unie, ondanks het gevoelige karakter van dit beleidsterrein, een aantal soevereine naties vrijwillig, en zonder dat zij onder druk staan van een grote externe dreiging, een verregaande samenwerking te laten aangaan op het gebied van capaciteitenontwikkeling (Howorth, 2007: 1). Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe dit Europese beleid tot stand is gekomen. Met dit onderzoek wordt een poging ondernomen onderstaande 'black box' te doorgronden.



1.2 Het onderzoek

1.2.1 Beleidsverandering in de EU: een nieuw perspectief

Hoe kunnen we dergelijke grote veranderingen in Europees beleid nu onderzoeken? Tot op heden gingen veel onderzoeken naar besluit- en beleidsvorming in de EU uit van een dominant perspectief. Hierbij wordt uitgegaan van een vrijwillige samenwerking tussen lidstaten, waarbij besluitvorming plaatsvindt op topniveau, in de hoogste bestuurlijke regionen van het Europese domein. In een supranationale organisatie als de Europese Unie zou dat betekenen dat Europees beleid vooral de voorkeuren van de machtigste staten zou weerspiegelen.

Er doet zich echter een verschuiving voor, waardoor men met een andere bril het ontstaan van beleid in de Europese Unie bekijkt. Niet langer staat de samenwerking op topniveau centraal, maar ligt de focus op samenwerking op verschillende niveaus. Actoren uit de publieke, semipublieke en private sector hebben zich over nationale grenzen verenigd in *transnationale* netwerken. Om dit te onderzoeken wordt beleidsverandering in Europa tegenwoordig steeds vaker bestudeerd vanuit een multi-level perspectief.

Om te onderzoeken welke invloed deze transnationale netwerken hebben op beleidsvorming, wordt in dit onderzoek gekeken naar de rol van transnationale coalities in het beleidsproces. In dit onderzoek staan twee soorten coalities centraal: *advocacy coalities* en *discours coalities*. Advocacy coalities maken onderdeel uit van het Advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier (1993) en discours coalities horen bij het Discours Coalition Perspective (DCP) van Hajer (1995)[3]. Deze auteurs ontwikkelden hun modellen om complexe, langlopende beleidsprocessen, waarbij veel verschillende actoren betrokken zijn, te bestuderen. Hoewel beide auteurs hierbij gebruik maken van een coalitieperspectief, verschilt de aard en invloed van de twee soorten coalities in beide theorieën.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de rol van deze coalities in de beleidsarena bij de totstandkoming van het Europese beleid voor samenwerking bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten. Welke invloed hebben zij op de uiteindelijke besluitvorming aan de top en hoe oefenen ze deze invloed uit? Dit is vooral interessant bij het bestuderen van een casus die te maken heeft met defensie, omdat dit een onderwerp is dat zich vanwege het traditionele hiërarchische karakter van de besluitvorming binnen dit beleidsterrein, moeilijk lijkt te lenen voor een multi-level perspectief. In het theoretisch kader worden de twee theoretische benaderingen van Sabatier en Hajer uitgewerkt. Hierbij wordt ingegaan op de verschillen tussen de beide coalities en wordt tevens gekeken naar de toepasbaarheid van de theorieën op beleidsvorming in de Europese setting.

[3] Beide modellen zijn in de loop van de jaren aangepast. In dit onderzoek wordt echter gebruik gemaakt van de oorspronkelijke modellen zoals deze zijn ontworpen door Sabatier in 1993 en Hajer in 1995.

1.2.2 Probleemstelling

In deze inleiding is inzichtelijk gemaakt welke puzzel met dit onderzoek wordt opgelost. Deze puzzel staat hierboven schematisch weergegeven. Om de hoge ambities van het Europese defensiebeleid waar te kunnen maken, probeert de Europese Unie om haar militaire vermogen te verbeteren. Dit doet zij mede door beleid te ontwikkelen op het gebied van de militaire capaciteitenontwikkeling. Samenwerking op het gebied van capaciteitenontwikkeling is echter een hoog politiek issue, omdat het direct raakt aan de grenzen van soevereiniteit van lidstaten. Hoe lukt het de Europese Unie dan toch om beleid te ontwikkelen (en uit te voeren) rond een dergelijk hoog politiek issue? Door middel van een multi-level perspectief op besluitvorming in de Europese Unie wordt in dit onderzoek de rol van transnationale coalities onderzocht. Welke rol spelen deze coalities bij de totstandkoming van Europese samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling?

1.2.3 Vraagstelling

Door middel van dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

> *t stand komen*
>
> *eling?*

Om op een gestructureerde wijze tot een antwoord op bovenstaande hoofdvraag te komen, is een aantal theoretische en empirische deelvragen beantwoord. De eerste vragen vormen de basis van de literatuurstudie en het theoretisch perspectief (het theoretisch kader). Dit theoretisch kader, waarin het domein waarbinnen dit onderzoek valt, wordt geschetst, bestaat uit twee onderdelen. In het eerste deel wordt een literatuurstudie uitgevoerd naar wat ander studies weergeven over Europese samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt het theoretisch perspectief uit de doeken gedaan. Wat zijn de twee theoretische benaderingen van Sabatier en Hajer en hoe kunnen aan de hand van deze twee benaderingen veranderingen in beleid verklaard worden? Aansluitend wordt gekeken hoe deze twee benaderingen kunnen worden gebruikt om veranderingen in het Europese beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling te verklaren.

1. *Wat is bekend over het ontstaan van Europees beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling?*
2. *Hoe kunnen veranderingen in beleid aan de hand van het ACF en het DCP verklaard worden?*
3. *Hoe kunnen deze twee benaderingen gebruikt worden om veranderingen in het Europese beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling te verklaren?*

Op basis van deze theoretische verkenning zijn drie empirische deelvragen geformuleerd. Deze vragen vormen de basis van het empirisch onderzoek. In het theoretisch kader zijn enkele verwachtingen ten aanzien van het verdere onderzoek opgesteld. In het empirische deel van dit onderzoek, worden deze theoretische aannames in de praktijk getoetst. Deze deelvragen worden beantwoord door middel van een onderzoek naar het ontstaan van Europese beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling.

1. *Hoe is het Europese beleid ten aanzien van militaire capaciteitenontwikkeling veranderd?*
2. *Wat voor soort transnationale coalities spelen een rol bij de ontwikkeling van het Europees beleid rond militaire capaciteitsontwikkeling?*
3. *Op welke manier hebben deze transnationale coalities invloed op het besluitvormingsproces?*

De empirische deelvragen worden beantwoord door de twee theoretische benaderingen van Sabatier en Hajer toe te passen op een case. Deze case betreft het in 2007 gestarte project *Verbeteren Helikopter Beschikbaarheid voor EVDB operaties*. Dit is één van de belangrijkste Europese projecten rond capaciteitenontwikkeling met korte, middellange en lange termijn aspecten. Het project is een goed voorbeeld van multinationale samenwerking binnen de Europese Unie en daarom uitermate geschikt om te bestuderen in het kader van dit onderzoek.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, proberen Sabatier en Hajer met hun theorieën vrijwel hetzelfde te verklaren, maar verschillen ze van elkaar in de wijze waarop ze het ontstaan en de invloed van coalities proberen te verklaren. Deze verschillen worden in het theoretisch perspectief inzichtelijk gemaakt. Aan de hand hiervan wordt bij de presentatie van de onderzoeksresultaten

gekeken welke theorie het beste van toepassing is op deze case. Vervolgens wordt aan de hand van de case gekeken naar de invloed van die specifieke transnationale coalities op de uiteindelijke besluitvorming. Hierdoor wordt inzichtelijk welke rol deze coalities kunnen spelen bij het tot stand komen van Europees beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling.

1.2.3 Relevantie

Dit onderzoek is om een tweetal redenen wetenschappelijk relevant. In de eerste plaats opent dit onderzoek deuren naar onderzoek naar beleidsverandering in Europa door een multi-level bril. Zoals al vermeld, is tot op heden het intergouvernementele perspectief op beleidsverandering, waarbij de macht van de grote staten en de besluitvorming op topniveau centraal staat, het dominante onderzoeksperspectief. Dit onderzoek bestudeert beleidsverandering door te kijken naar de vorming van transnationale coalities, dus onder de oppervlakte.

Ten tweede is er tot op heden weinig wetenschappelijk onderzoek verricht naar transnationalisme in de Europese Unie vanuit het perspectief van de twee gekozen theoretische benaderingen van Sabatier (het Advocacy Coalition Framework, zoals beschreven in Policy Change and Learning, door Sabatier en Jenkins-Smith in 1993) en Hajer (het Discours Coalition Perspective, zoals beschreven in The Politics of Environmental Discourse in 1995). Dit onderzoek draagt er aan bij om deze twee benaderingen, die tot op heden enkel toegepast zijn binnen een nationale context, toepasbaar te maken op de Europese (transnationale) situatie. In hoeverre is er sprake van een strijd om beleid tussen coalities in transnationale (Europese) netwerken en is hierbij sprake van advocacy coalities of juist van discours coalities? Dit onderzoek sluit dus enerzijds goed aan bij deze literatuur en bouwt er anderzijds op voort door de theorieën dusdanig te modificeren dat ze toepasbaar worden op de Europese situatie.

Dit onderzoek heeft tevens een maatschappelijke relevantie. De uitdagingen waarvoor de Europese Unie zichzelf gesteld ziet als militaire actor zijn groot. Dit onderzoek biedt inzicht in de manier waarop samenwerking en competitie tussen staten en niet-statelijke actoren in de politieke arena van de EU nieuwe oplossingen kan opleveren voor deze uitdagingen. Om deze reden zal in dit onderzoek ook kort vooruitgeblikt worden op de toekomst. In het Verdrag van Lissabon neemt Europese militaire capaciteitenontwikkeling een belangrijke plaats in. Zo heeft het Europees Defensie Agentschap enkele belangrijke nieuwe bevoegdheden gekregen waardoor militaire capaciteitenontwikkeling een steeds vaster karakter in de Europese Unie krijgt. Ook wordt er momenteel hard gewerkt aan een defensierichtlijn, die de Europese defensiemarkt ingrijpend zal veranderen. Aan het einde van dit rapport wordt daarom aan de hand van de resultaten van dit

onderzoek gereflecteerd op de nabije toekomst. Zijn er lessen te leren uit dit onderzoek die eventueel in de nabije toekomst van pas kunnen komen?

1.2.4 Opbouw onderzoeksrapport

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt de theoretische basis van het empirische onderzoek gelegd. Dit bestaat uit twee delen: een literatuurstudie en een theoretisch perspectief. In het eerste deel wordt er een antwoord gegeven op de vraag: wat is er in de literatuur bekend over het ontstaan van Europese samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling? Vervolgens worden in hoofdstuk drie de twee theoretische modellen uitgewerkt en toepasbaar gemaakt op de Europese situatie. Deze twee hoofdstukken leiden samen tot een set van verwachtingen die aan het einde van hoofdstuk drie worden verwoord en tot de conceptualisering van de belangrijkste elementen uit de onderzoeksvraag aan de hand waarvan gekeken kan worden of de verwachtingen in de praktijk blijken te kloppen.

In het vierde hoofdstuk wordt uit de doeken gedaan hoe het empirisch onderzoek is uitgevoerd door de onderzoeksmethoden te beschrijven en te verantwoorden. Hierna worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de drie empirische deelvragen. Hoofdstuk vijf zal worden afgesloten met deelconclusies waarin een koppeling wordt gemaakt tussen de gebruikte theorie, de verwachtingen en de verkregen resultaten. Tenslotte wordt de cirkel rond gemaakt door in de conclusie een antwoord te geven op de onderzoeksvraag en een blik voor- én achteruit te werpen.

2. Militaire capaciteitenontwikkeling in Europa

"Within the space of five years, the European Union has moved from rhetoric to action in matters of security and defence. (…) Actions are guided by a European security strategy that seeks a secure Europe in a better world. Matching our defence capabilities to our ambitions and obligations will be a key challenge in the years ahead."

Javier Solana, Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Hoofd van het Europees Defensie Agentschap, 23 mei 2005

In deze literatuurstudie, die deel uitmaakt van het theoretische kader van dit onderzoek, wordt de vraag beantwoord wat er bekend is over Europees beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling. Allereerst wordt ingegaan op de rol van de Europese Unie op het defensietoneel en hoe de Europese Unie daarbij aanloopt tegen een belangrijk obstakel: een gebrek aan voldoende militaire capaciteiten. Vervolgens wordt ingegaan op het hoog politieke karakter van Europese militaire capaciteitenontwikkeling omdat het beleidsterrein direct aan de soevereiniteit van de lidstaten raakt.

In deze literatuurstudie wordt beschreven hoe het discours omtrent gemeenschappelijke capaciteitenontwikkeling in de EU langzaam verandert. Dit begrip, discours, speelt in dit onderzoek een belangrijke rol bij het verklaren van politieke processen. Het vormt, zoals in het tweede onderdeel van dit theoretisch kader naar voren zal komen, een belangrijk fundament voor de theorie van Hajer. Het begrip discours wordt in deze literatuurstudie gedefinieerd als een *"verzameling ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen en welke geproduceerd en gereproduceerd worden door middel van een herkenbare set handelingen"* (Hajer, 2005: 300). Door middel van een discours wordt dus een poging gedaan om 'de werkelijkheid' te structureren. Diegenen die een bepaald discours hanteren, hebben dus een gedeeld beeld van wat volgens hen 'de werkelijkheid' is. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien, bestaan er verschillende discoursen met betrekking tot de productie van capaciteiten. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de rol van de nationale industrie in de lidstaten en de Europese Unie als het gaat om de productie van militaire capaciteiten

2.1.1 Defensiesamenwerking in West-Europa

Slechts enkele jaren nadat Europa uit het puin van de Tweede Wereldoorlog herrees, werden de eerste pogingen ondernomen om het defensiebeleid van verschillende Europese landen te verenigen. Al in 1948 werden in het verdrag van Brussel afspraken gemaakt over militaire samenwerking tussen Europese landen. Ruim voordat tien jaar later de Europese integratie vorm kreeg door de economische integratie, probeerden de Europese landen dus al samen te werken op het beleidsterrein defensie.

Begin jaren vijftig werd er een poging gedaan om een Europese Defensie Gemeenschap op te richten. Nadat de regeringen hierover overeenstemming hadden bereikt, bleek uiteindelijk Frankrijk (nota bene initiatiefnemer van het project) intern te zeer verdeeld over de voorziene beheersstructuren bij sterk vergaande defensiesamenwerking in Europa. Hierna bleef de oprichting van een Europees leger een utopie (http://www.weu.int: 2 april 2009).

Wel werd in 1954 de West-Europese Unie opgericht [4]. Dit bondgenootschap van Europese landen had als doel om het defensiebeleid van haar leden te coördineren (onder ander door wapencontrolemechanismen) en had als politiek doel het politiek aanvaardbaar maken van toetreding van West-Duitsland tot de NAVO (Interview Zandee, 20 mei 2009).

Tot de jaren negentig speelde de WEU echter een kleine rol op het defensietoneel. Vanwege de Koude Oorlog was de in 1949 opgerichte Noord-Atlantische Verdrag Organisatie (NAVO) de belangrijkste defensieorganisatie, vanwege de gegarandeerde betrokkenheid van de Verenigde Staten. West-Europese defensiesamenwerking kwam op het tweede plan.

Door het einde van de Koude Oorlog en de verstrekkende gevolgen die dit had voor de verhoudingen in de wereld en de aard van conflicten, veranderde ook de rol van de WEU. Begin jaren negentig committeerde de WEU zich aan de Petersberg taken. De samenwerkende West-Europese landen moesten vanaf nu in staat zijn om gezamenlijk verschillende soorten missies op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling te kunnen uitvoeren.

2.1.2 De Europese Unie als onafhankelijke speler op het defensietoneel

Toen de Europese lidstaten in de jaren negentig faalden om gezamenlijk op te treden toen zich in de achtertuin van de Europese Unie een humanitaire ramp op de Balkan voltrok, werd het roer volledig omgegooid. Tijdens de Brits-Franse top van Sint Malo in 1998, legde de Europese Unie zichzelf de taak op om een geloofwaardige en onafhankelijke speler te worden op het gebied van veiligheid

[4] Totdat de Europese Unie de taken van de WEU overnam, bestond de WEU uit 10 stemgerechtigde leden (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland, Luxemburg, Portugal, Spanje en Griekenland), 13 geassocieerde landen en 6 observerende landen.

(Howorth, 2007: 5)[5]. De leiders op de top besloten dat *"the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises"* (http://www.defmin.fi: 2 april 2009).

Na deze top ging het snel. In zeer korte tijd werden de institutionele fundamenten gelegd voor een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in de Tweede Pijler.[6] Een belangrijke beslissing was dat de Europese Unie in 1999 (Verdrag van Amsterdam) de taken van de WEU overnam (Howorth, 2007: 5). Het EVDB betekende dat de Europese Unie zichzelf de moeilijke taak oplegde om onafhankelijk, onder Europese vlag, militaire en civiele missies[7] uit te voeren.

Europese landen leken halverwege de twintigste eeuw dus een vliegende start te gaan maken met militaire samenwerking. Toch duurde het tot het einde van de eeuw voordat de Europese Unie als militaire actor een rol van betekenis kon gaan spelen. Hoewel het tot stand komen van militaire samenwerking altijd al een kwestie van de lange adem is geweest, is het erg bijzonder dat de lidstaten er uiteindelijk in minder dan twaalf maanden in slaagden om overeenstemming te bereiken over een kwestie waar ze het vijftig jaar lang niet volledig eens over hadden kunnen worden (Howorth, 2007: 6).

2.1.3 Hoge idealen, hoge barrières: een gebrek aan Europese capaciteiten

De Europese Unie stelde zichzelf met het EVDB geen eenvoudige doelstellingen. In 1999 werd in Helsinki de Helsinki Headline Goal opgesteld, waarin vastgesteld werd dat de Europese Unie in staat moet zijn om missies uit te voeren op het gebied van humanitaire hulpverlening, vredeshandhaving en vredesstichting. Om dit te bereiken moest de Europese Unie in staat zijn om binnen zestig dagen 60.000 troepen, 100 schepen en 400 vliegtuigen beschikbaar te hebben voor de periode van minimaal één jaar (Howorth, 2007: 103).

Conflicten en crises, waar EU-interventies volgens de Petersberg taken mogelijk waren, vereisten echter een andere inzet van troepen dan deze doelstelling voor ogen had. In plaats van een grotere troepenmacht moeten kleinere hoeveelheden Europese troepen en materieel steeds vaker overal ter wereld in hogere lagen van het geweldsspectrum kunnen worden ingezet. Missies moeten snel van start kunnen gaan en kennen een steeds uitgebreider pakket aan doelstellingen.

[5] Zie voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van het EVDB Howorth (2003 en 2007).
[6] De EU kent drie pijlers, met één institutioneel kader. Het EVDB bevindt zich in de tweede pijler. Het karakter van deze pijler is in hoge mate intergouvernementeel van aard. De soevereiniteit van de lidstaten is zeer belangrijk. Ten aanzien van het buitenlands- en veiligheidsbeleid houdt dit in dat bevoegdheden grotendeels bij de lidstaten liggen en niet bij de EU. (http://www.europarl.europa.eu: 22 mei 2009)
[7] De militaire taken van de WEU kende geen civiele component. Dit is in het EVDB toegevoegd.

Op verschillende terreinen bleken de gezamenlijke militaire capaciteiten - de troepen en middelen die een staat of land in staat stellen om een bepaalde militaire actie uit te voeren (IISS, 2008: 9) - van de Europese Unie ontoereikend om deze missies uit te voeren. Desalniettemin besloot de Europese Unie om het aantal missies waaraan de EU zou moeten kunnen deelnemen, uit te breiden.[8] Hierdoor werden de militaire capaciteiten van de Europese Unie nog zwaarder op de proef gesteld.[9]

De nieuwe vereisten aan de inzet van troepen en materieel stelde hele andere eisen aan Europese capaciteiten, dan men voor ogen had met de Helsinki Headline Goal. Er bleek een grote kloof te bestaan tussen de gewenste capaciteiten en de beschikbare capaciteiten (zoals onder andere vastgesteld tijdens de Capabilities Commitment Conference in 2000). Een Europees Capaciteiten Actie Plan (ECAP), dat in 2001 werd gestart, leverde maar weinig resultaat op (IISS, 2008: 27-28). Het besef groeide dat er behoefte was aan een compleet andere aanpak.

In december 2003 stelden de lidstaten in een gezamenlijke Veiligheidsstrategie vast dat er op een meer actieve, capabele en coherente manier moest worden samengewerkt om op een effectieve wijze bij te kunnen dragen aan de oplossing van internationale crises (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006). Moderne operaties vereisen dat manschappen en materieel goed getraind zijn, op korte termijn beschikbaar zijn en getransporteerd kunnen worden. Deze troepen moeten gedurende een langere periode met elkaar samen kunnen werken (interoperabiliteit) en ondersteund kunnen worden waarbij operationele effectiviteit en flexibiliteit de toverwoorden zijn (IISS, 2008: 22-23).

Om dit 'capabeler samenwerken' te bewerkstelligen, werd in 2004 in Helsinki de Headline Goal 2010 opgesteld. Volgens deze doelstelling moet de Europese Unie in 2010 in staat zijn om op een (internationale) crisis te reageren met "*rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis-management operations covered by the Treaty of the European Union"* (Howorth, 2007: 107). De focus van het EVDB verschoof van kwantitatief naar kwalitatief. In plaats van een grote troepenmacht, werden er dertien kleinere Europese gevechtseenheden geformeerd (*Battle Groups* van 1500 man), die sneller inzetbaar zijn voor kortere perioden (120 dagen).

De nieuwe Headline Goal is geenszins een verlaging van het ambitieniveau van de Europese Unie. De nieuwe doelstelling speelt beter in op de eisen die de moderne oorlogsvoering stelt aan

[8] De herziene Petersberg taken omvatten ook missies op het vlak van ontwapening, militair advies en ondersteuning, conflictpreventie en post-conflict stabilisatie.

[9] Ondanks de capaciteitsproblemen heeft de EU inmiddels wel een aantal succesvolle militaire missies uitgevoerd, zoals de missie in Tsjaad. De EU heeft sceptici hiermee bewezen dat het met het EVDB in staat is om als Unie ook militair op te kunnen treden en een interveniërende rol te kunnen spelen in een brede geostrategische context (Howorth, 2007: 113).

krijgsmachten, maar stelt daarmee ook meer stringente eisen aan de ontplooiingsmogelijkheden van Europese krijgsmachten. Om aan deze doelstelling te voldoen, zijn er voldoende capaciteiten noodzakelijk. Op dit terrein bestaan er echter nog grote tekortkomingen.

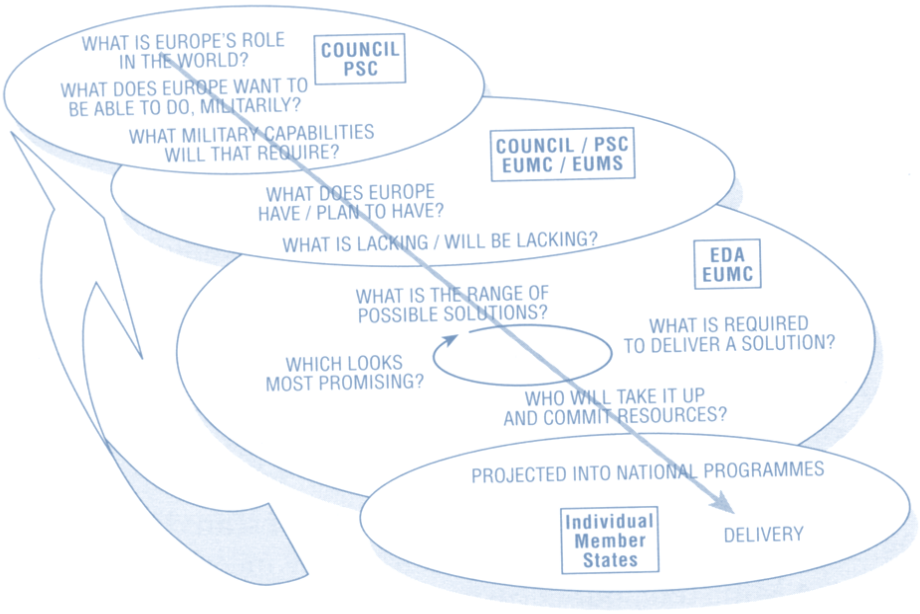
Begin 21ste eeuw werden er verscheidene projecten gestart om deze tekortkomingen te inventariseren en op te lossen.[10] Deze projecten leidden echter maar tot magere resultaten (Zandee, 2005: 2). Vooral op het gebied van capaciteiten die substantiële investeringen vereisen en die noodzakelijk zijn voor complexe operaties, bleken de doelstellingen ontzettend moeilijk te halen (Howorth, 2007: 112)[11].

2.1.4 Een integrale benadering van capaciteitenontwikkeling

Dit onderzoek richt zich op capaciteitenontwikkeling. Maar wat is nu eigenlijk capaciteitenontwikkeling? Voortbouwend op de door het IISS gehanteerde definitie van capaciteiten: *"capabilities - 'forces or resources giving a country or state the ability to undertake a particular kind of military action' -comprise the assets and skills that nations can bring to bear to counter identified threats and to meet responsibilities"* (IISS, 2008: 9) kan Europese capaciteitenontwikkeling worden gedefinieerd als de ontwikkeling van de benodigde militaire middelen die de Europese Unie het vermogen geven om haar ambities uit het EVDB waar te kunnen maken.

Ontwikkeling is in deze context echter een breed begrip. Europese militaire capaciteitenontwikkeling is een proces (zie afbeelding 3.1), waarbij verschillende Europese actoren een rol spelen en waarbij verschillende oplossingen kunnen bijdragen aan het tot stand komen van de benodigde militaire capaciteiten. Zoals in onderstaande afbeelding te zien is, werkt capaciteitenontwikkeling in de EU vraaggestuurd (*capability driven*). Afhankelijk van de behoefte die gesignaleerd wordt, wordt er naar een werkzame oplossing gezocht. Soms is het bijvoorbeeld voldoende om op korte termijn personeel te trainen of aanpassingen aan bestaand materiaal te verrichten om resultaat te boeken, een andere keer moet er op langere termijn worden samengewerkt om een compleet nieuwe capaciteit te ontwikkelen en te produceren.

[10] Capabilities Improvement Chart (Europese Raad, 2002 en 2006), Progress Catalogue (2007)
[11] Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan capaciteiten op het gebied van strategisch transport, inlichtingen, intelligente munitie.



Figuur 2.1 The European Capability Development Process (www.eda.europa.eu/cpdv/cpdv/htm: 27 mei 2009)

Het capaciteitenontwikkelingsproces loopt dus van een hoog abstractieniveau tot een zeer concreet niveau. Zoals in bovenstaande figuur is af te lezen, is een belangrijke rol hierbij weggelegd voor het Europees Defensie Agentschap (zie de volgende paragraaf). Dit agentschap is betrokken bij de capaciteitenontwikkeling van de behoeftestelling tot aan de uiteindelijke start van een concreet traject.

2.1.5 Het Europees Defensie Agentschap

Gezamenlijke capaciteitenontwikkeling is niet nieuw in de Europese Unie. Er zijn eerdere pogingen gedaan om samenwerking tussen Europese landen op het gebied van capaciteitenontwikkeling te bewerkstelligen, zij het nog nooit binnen het institutionele kader van de Europese Unie. Deze vormen richtten zich vooral op samenwerking rond bewapening en onderzoek.

Sinds 1975 bestond binnen de NAVO het Independent European Programma Group (IEPG), dat fungeerde als een forum voor Europese samenwerking op het gebied van bewapening (Elo-Schäfer, 2008: 9). In de jaren negentig werden binnen de WEU de Western European Armaments Group (WEAG, 1993) en de Western European Armaments Organisation (WEAO, 1996) opgericht. Omdat de samenwerking in deze organisaties tot weinig concrete voortgang leidde, richtten een aantal Europese landen met een grote defensie industrie (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië[12]) in 1996 een alternatief samenwerkingsverband op: de Organisation of European Armaments Cooperation (beter bekend onder de Franse naam OCCAR). Het doel van deze organisatie was om de gezamenlijke inkoop van militair materieel te structureren.

[12] Sinds enkele jaren zijn ook België en Spanje lid.

Ook werd er in 1998 een poging gedaan om de Europese defensiemarkt te veranderen. In een Letter of Intend (LoI) maakten de oprichters van de OCCAR met Spanje en Zweden de afspraak om maatregelen te nemen om handelsbarrières weg te nemen. Deze samenwerking heeft echter maar weinig resultaat opgeleverd (Howorth, 2007: 109, zie ook Diemen de Jel, 2005).

Om deze reden is in 2004 het Europees Defensie Agentschap (EDA) opgericht. Het agentschap moet lidstaten en de Commissie ondersteunen in hun pogingen om de Europese defensie capaciteiten op het gebied van crisismanagement te verbeteren en ter ondersteuning van het EVDB (http://eda.europe.eu: 19 maart 2008). In 2005 nam het agentschap, in het kader van de overname van de taken van de WEU door de EU, de werkzaamheden van de WEAO en de WEAG over.

EDA

Het EDA heeft vier directies, die gezamenlijk bijdragen aan een verbetering van Europa's prestaties op het gebied van defensie. De vier aandachtsgebieden van het EDA hangen nauw met elkaar samen. De eerste directie houdt zich bezig met de alomvattende capaciteitenontwikkeling. Op basis van een Lange Termijn Visie en de Headline Goal 2010 houdt deze directie zich sinds 2006 onder andere bezig met het opstellen van het Capability Development Plan, een vernieuwde poging om inzichtelijk te maken wat er voor een succesvol EVDB aan militaire capaciteiten nodig zijn.

Een integrale aanpak van capaciteitenontwikkeling draagt bij aan een heldere behoeftestelling op basis waarvan samengewerkt kan worden met de stakeholders op het gebied van Research & Technology (tweede directie) en bewapening (derde directie). Op termijn kan deze samenwerking zelfs mogelijkheden bieden om de defensie industriële basis in Europa te herstructureren door het werken aan een competitieve defensiemarkt en een defensietechnologische en –industriële basis (vierde directie) (http://www.eda.europa.eu: 22 mei 2009).

Het agentschap probeert dit te bewerkstelligen door alle betrokken actoren (lidstaten, industrie, Europese Commissie, de overige (Europese) samenwerkingsverbanden, onderzoeksinstellingen) bij elkaar te brengen en hen te ondersteunen bij de coördinatie en samenwerking (Zandee, 2005: 4). Het doel is te komen tot een geïntegreerde, alomvattende capaciteitenontwikkeling, waarbij van behoeftestelling tot levering van de noodzakelijke capaciteiten vanaf het begin alle betrokken actoren samenwerken (Zandee, 2005: 5).

Het agentschap vervult hierbij een ondersteunende rol door landen te helpen met hun behoeftestelling en staat hierbij open voor alle militaire capaciteiten die nodig zijn. Vervolgens ondersteunt het EDA de lidstaten bij het zoeken naar de juiste oplossing om een capaciteit te ontwikkelen. Tegelijkertijd houdt het EDA ook in de gaten in hoeverre de deelnemende landen hun aangegane verplichtingen nakomen (zie afbeelding 3.1). Dit maakt het agentschap een handig instrument voor de Raad van Ministers. Wanneer landen zich niet aan hun beloften houden, kan de Raad lidstaten hierop aanspreken. Het agentschap heeft hierdoor een subtiele maar desalniettemin aanzienlijke macht. Landen zullen zich namelijk niet zo snel onttrekken aan projecten (Sempere, 2008: 2-3).

Het agentschap wordt aangestuurd door een bestuur bestaande uit de Ministers van Defensie van de EU-lidstaten (minus Denemarken[13]) met aan het hoofd de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Dit bestuur komt ook bij elkaar op lager niveau (National Armament Directors, R&T Directors, Capability Directors). De dagelijkse leiding van het agentschap is in handen van een Chief Executive. Het bestuur handelt onder verantwoordelijkheid van de Europese Raad en binnen een door deze Raad vastgesteld mandaat.

2.2 Discours rond militaire capaciteitenontwikkeling: van nationaal naar supranationaal?

Omdat het EVDB zich in sneltreinvaart ontwikkelde en de deelname aan een groot aantal gevarieerde missies in het gehele geweldsspectrum hoge eisen stelde aan de militaire capaciteiten van de EU, nam de noodzaak toe dat de Europese lidstaten gingen samenwerken. Om dit te bereiken, richt de EU zich op het kwalitatief versterken van het Europese militaire vermogen door in te zetten op de ontwikkeling van de Europese militaire capaciteiten.[14] In de inleiding kwam al naar voren dat militaire capaciteitenontwikkeling een hoog politieke kwestie is. In deze paragraaf wordt beschreven hoe er een beweging zichtbaar is in het Europese vertoog omtrent gezamenlijke capaciteitenontwikkeling.

2.2.1 Militaire capaciteitenontwikkeling: een kwestie van nationale veiligheid

Het op nationale belangen gerichte discours omtrent capaciteitenontwikkeling ontwikkelde zich in een tijd dat defensiebeleid zich richtte op de verdediging van het eigen territorium en een eventuele symmetrische strijd tegen een bekende vijand. Het proces van capaciteitenontwikkeling vond op nationaal niveau plaats.

[13] Denemarken neemt als enige EU-lidstaat niet deel aan het EDA.
[14] Binnen de doelstelling van de EU om capabeler te gaan samenwerken, is er ook een doelstelling voor civiele capaciteiten vastgesteld. Deze worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het ontstaan van het nationale discours is sterk verbonden met de rol die de defensie industrie speelt. In zijn artikel over het ontstaan van het Europees Defensie Agentschap beschrijft Barrinha (2008) hoe de nauwe banden tussen de staat en de defensie industrie tot een militair en economisch discours leiden. Deze industrieën bevinden zich op het snijvlak van de militaire en economische sector. Om deze reden wordt het nationale discours gedomineerd door zowel militaire als economische argumenten (Barrinha, 2008: 5-9).

Het eerste militaire argument gaat uit van een realistische visie op internationale betrekkingen. Staten kiezen er, uit angst voor andere landen, voor om zelfvoorzienend te zijn als het gaat om het garanderen van de eigen veiligheid. Landen willen namelijk niet afhankelijk zijn van de import vanuit andere landen, vanwege het risico dat de toevoer van wapens en voorraden kan worden stopgezet. Door de staat de eigen middelen te leveren die nodig zijn om als staat te blijven bestaan, hebben nationale defensie industrieën bestaansrecht verworven (security of supply).

Defensie industrieën spelen ook een sleutelrol in de (militaire) buitenlandpolitiek van een land. Door controle te hebben en te houden over de productie van wapens, beschikt een land over de mogelijkheden om te bepalen wie toegang heeft tot deze wapens. Geopolitieke belangen beheersen in dat geval de markt en niet slechts de wetten van de markt. In het laatste geval zou dat bijvoorbeeld kunnen betekenen dat bedrijven over de grenzen heen fuseren of overgenomen worden waardoor bepaalde strategische informatie in handen komt van andere landen.

Het laatste militaire argument is meer symbolisch van aard. Het bezitten van een sterke nationale defensie industrie toont andere landen waartoe een land militair in staat is. Dit heeft een afschrikfunctie. Daarnaast bindt het de bevolking aan de eigen staat omdat het de grootsheid van de staat toont en daarmee haar soevereiniteit rechtvaardigt.

De defensie industrie heeft echter niet alleen maar defensiekenmerken. Het is ook een industrie en zodoende dus ook een economische actor (Barrinha, 2008: 8). Het belangrijkste economisch argument om een nationale industrie te handhaven, is de bijdrage van deze industrie aan de werkgelegenheid en het Bruto Binnenlands Product. De defensie industrie wordt in dit opzicht in veel landen als onmisbaar voor de economie geacht. In veel gevallen is de defensie industrie één van de pijlers van de economische groei en industrialisatie geweest (vergelijk met de Verenigde Staten in de Tweede Wereldoorlog) (Barrinha, 2008: 8).

Het tweede economische argument is dat veel technologie afkomstig uit de defensie industrie ook toegepast wordt in andere sectoren, waardoor het belangrijk is dat die technologische informatie (en patenten) in eigen handen blijft. Hierdoor is de industrie niet slechts een functionele, beïnvloedbare actor, maar zelf ook een actor van politiek belang.

Bovenstaande argumenten zijn in het Europees Verdrag verankerd in artikel 296. Dit artikel stelt de veiligheidsbelangen van de individuele lidstaten veilig. Europa vormt een economische eenheid en heeft strenge regels omtrent mededinging om bescherming van handelsbelangen (protectionisme) door individuele lidstaten te voorkomen. De productie en handel in 'wapenen, munitie en oorlogsmateriaal' worden in dit artikel echter gekoppeld aan 'wezenlijke belangen' voor de veiligheid van een lidstaat. Artikel 296 sub b biedt lidstaten daarom de mogelijkheid om de productie van militaire capaciteiten te onttrekken aan de dwingende regels van de gemeenschappelijke markt. Lidstaten mogen hun eigen defensiemarkt dus beschermen.

Art. 296 Europees Verdrag: Veiligheidsbelangen Lidstaten

De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels:

a) geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid;

b) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden.

2. De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie wijzigingen aanbrengen in de lijst van de producten waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van toepassing zijn, die hij op 15 april 1958 heeft vastgesteld.

(http://www.europa-nu.nl: 23 mei 2009)

Weliswaar biedt lid 2 van het artikel de mogelijkheid om als Raad een bepaalde capaciteit aan te wijzen die niet langer 'beschermd' wordt. Doordat dit echter met eenparigheid van stemmen moet gebeuren, is de invloed van individuele lidstaten nog steeds erg groot.

2.2.2 De Koude Oorlog voorbij: een frisse wind?

De nauwe banden tussen de staat en militaire capaciteitenontwikkeling wordt dus ondersteund door een *"multi-dimensional existential discourse"* (Barrinha, 2008: 9). Dit discours ontwikkelde zich echter in een wereld die zich in een Koude Oorlog bevond. Vanwege de acute dreiging van een gewapend conflict waren landen bereid om te investeren in de ontwikkeling van nationale militaire capaciteiten. Met het einde van de Koude Oorlog nam deze dreiging echter af. In vrijwel alle landen werden de defensiebudgetten sterk verlaagd. Hierdoor veranderde begin jaren negentig de economische setting, waarbinnen beleid omtrent capaciteitenontwikkeling werd ontwikkeld sterk.

De verlaging van de defensiebudgetten leidde op economische gebied tot een aantal grote veranderingen in het industriële veld. Om het teruggelopen aantal binnenlandse orders te kunnen compenseren, moesten nationale industrieën zich gaan richten op export. Bedrijven overleefden door samen te gaan in grotere eenheden of door zich te specialiseren (Barrinha, 2008: 10-12). In navolging van de Verenigde Staten startte binnen de Europese militaire defensie sector eind jaren negentig een vergaand hervormingsproces. Sommige grote nationale bedrijven gingen in elkaar op of werden groter door de overname van kleinere spelers (nationale consolidatie) en sommige grote bedrijven gingen op Europees niveau in elkaar op (transnationale Europese consolidatie).

De veranderde economische situatie en de hierop volgende consolidatie hebben belangrijke gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen Europese landen en de defensie industrie. Er kunnen vier verschillende groepen landen worden gedefinieerd (Barrinha, 2008: 14): landen met een machtige nationale defensie industrie, landen met een sterke invloed in de defensie industrie (zonder aandeelhouder te zijn) en met een bereidheid tot competitie, landen die in een bepaalde niche capaciteiten ontwikkelen die zij proberen te behouden en landen met een kleine of geen industriële capaciteit.

Ondanks deze consolidatieprocessen kent Europa nog steeds een sterk nationaal georiënteerd denkkader (Barrinha, 2008: 14). Er is dus weliswaar sprake geweest van een frisse wind, maar deze heeft weinig verstrekkende gevolgen gehad voor de houding van nationale overheden ten opzichte van gemeenschappelijke capaciteitenontwikkeling. Keohane stelt: *"Defence remains the most 'national' of all policy areas, in the sense that EU's member states are very reluctant to give up sovereignty to international organizations"* (Keohane, 2008: 6). Dit leidde er toe dat in 2007 de Europese lidstaten nog steeds 85% van hun budget binnen de eigen landsgrenzen spendeerden (Barrinha, 2008: 14). Dit betekent echter niet dat zij de industriële sector ook volledig onder controle hebben. In sommige landen is de omzet van grote defensiebedrijven bijna het dubbele van het nationale budget voor defensiematerieel (Barrinha, 2008: 15).

Niet alleen op economische gebied veranderde de setting waarbinnen beleidsvorming omtrent militaire capaciteitenontwikkeling plaatsvindt, ook op militair gebied vonden er begin jaren negentig grote verschuivingen plaats. In de eerste plaats moest de nationale defensie zich aanpassen aan de nieuwe veiligheidssituatie in de wereld. Het ontbreken van een gezamenlijke vijand leidde, in combinatie met de teruglopende budgetten, tot het afstoten van bepaalde capaciteiten. Zo werd in sommige landen de dienstplicht afgeschaft of werd de hoeveelheid tanks drastisch teruggebracht. Men zou kunnen zeggen dat men begin jaren negentig het vredesdividend wilde innen.

In de tweede plaats hadden de militaire verantwoordelijkheden waaraan Europese landen zich committeerden via de Petersberg taken en de militaire en civiele verantwoordelijkheden die voortvloeiden uit het Europese defensiebeleid, belangrijke implicaties voor de benodigde capaciteiten en de ontwikkeling van deze capaciteiten door Europese lidstaten (zie tabel 3.1). Een heroriëntatie op het vlak van capaciteitenontwikkeling bleek nodig om op een adequate manier met de eisen en behoeften van moderne missies om te kunnen gaan (IISS, 2008: 19). Krijgsmachten moesten, met andere woorden, hervormen om aan hun verantwoordelijkheden te kunnen blijven voldoen.

Kenmerken	Implicaties
Globaal	Snelle, flexibele inzetbaarheid
Multinationaal	Interoperabiliteit
Snelle reactie	Beschikbaarheid
Gelimiteerde doelen	Operationele effectiviteit en flexibiliteit
Breed takenpakket	Houdbaarheid
Lange duur en vaak gelijktijdig met andere operaties	

Tabel 2.1 Overzicht kenmerken conflicten en implicaties voor capaciteiten (vertaalde versie van IISS, 2008: 23)

2.2.3 De ontwikkeling van een Europees discours: nut en noodzaak van gezamenlijke militaire capaciteitenontwikkeling

Ondanks de grote economische en militaire veranderingen in de omgeving van het beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling, hechten nationale overheden nog steeds veel waarde aan nationale capaciteitenontwikkeling, wat zich met name uit in het feit dat Europese landen meer dan tachtig procent van hun uitgaven op defensiegebied binnen de eigen landsgrenzen doen. Toch ontwikkelde zich de afgelopen jaren in Europa een discours ten aanzien van gemeenschappelijke capaciteitenontwikkeling. Dit discours wordt gedreven door een patroon van (soms overlappende) politieke, militaire en economische argumenten.

Politiek

Een belangrijk politiek argument is de rol van gemeenschappelijke Europese militaire capaciteitenontwikkeling bij het bewerkstelligen van een krachtig Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Het Europese militaire vermogen is afhankelijk van de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten. Dit kan alleen bewerkstelligd worden door als Europese landen samen te werken aan de ontwikkeling van deze capaciteiten.

Door de Europese Unie te positioneren als een belangrijke speler in de defensiemarkt, positioneert de EU zich als een herkenbare en geloofwaardige partner op het wereldtoneel (Barrinha, 2008: 16). Deze argumentatie neemt soms fatalistische vormen aan, waarbij beargumenteerd wordt dat zonder een gemeenschappelijke capaciteitenontwikkeling het EVDB gedoemd is om te mislukken en dat in dat geval zelfs de toekomst van het Europese project op het spel staat (Barrinha, 2008: 17). In 2007 stelde Solana dat: *"We must realise that this is not merely a matter of economics, but it is a matter of the infrastructure of Europe's essential security"* (Solana, 2007 in Barrinha, 2008: 17). Voormalig Chief Executive van het EDA, Nick Witney, stelde: *"We are trying to climb the same mountain and we are all roped together."* (Witney, 2005 in Barrinha, 2008: 18).

Daarnaast wordt het discours ook gedreven door het belangrijke trans-Atlantische partnerschap met de Verenigde Staten. Deze argumentatie kent twee kanten. Aan de ene kant is het belangrijk dat Europa een geloofwaardige veiligheidspartner is, willen we als Europese Unie gezamenlijk met de Verenigde Staten een belangrijke rol in de wereld vervullen. Aan de andere kant kan dit partnerschap alleen voorbestaan indien er sprake is van een gelijkwaardige samenwerking. Alleen door binnen Europa samen te werken, kan voorkomen worden dat de EU afhankelijk wordt van de Verenigde Staten op het gebied van technologie of zelfs van alle capaciteiten. Dit is ook economische van belang; een gezonde en sterke industriële basis biedt mogelijkheden voor Europa om mee te dingen in een globale competitieve defensiemarkt (Van Diemen de Jel, 2005: 39).

Economisch

Zoals in de vorige paragraaf al naar voren kwam, is capaciteitenontwikkeling tot de dag van vandaag een nationaal georiënteerd beleidsterrein, vooral op het gebied van de productie van bewapening. Er bestaat in Europa niet één defensiemarkt, maar een gefragmenteerde markt met verschillende nationale en transnationale markten. Toch is er een aantal zwaarwegende economische motieven om de krachten op het gebied van capaciteitenontwikkeling te bundelen[15].

In de eerste plaats is efficiënte capaciteitenontwikkeling in het financiële belang van de lidstaten, Na de Koude Oorlog zijn de defensiebegrotingen in de lidstaten sterk naar beneden bijgesteld. Nieuwe dreigingscenario's hebben er echter toe geleid dat capaciteitenontwikkeling door nieuwe technologische vereisten steeds kostbaarder is geworden. Er is dus minder geld beschikbaar voor een

[15] Met op termijn de realisatie van een Europese 'Defense Technological and Industrial Base' (http://www.eda.europa.eu: 15 mei 2009).

proces dat steeds meer geld gaat kosten (Elo-Schäfer, 2007: 7-8). Hierdoor is slechts een enkele lidstaat nog in staat om een volledig zelfvoorzienend capaciteiten te ontwikkelen.

Het tweede motief is het efficiënter en effectiever besteden van Europese middelen. Wanneer men kijkt naar de data over de bestedingen aan defensie in de Europese Unie lijkt het op het eerste gezicht erg vreemd dat de Europese Unie onvoldoende capaciteiten heeft om haar hoge ambities uit het defensiebeleid waar te maken. De lidstaten van de Europese Unie besteden gezamenlijk meer dan 200 miljard euro aan defensie. Behalve de Verenigde Staten is er geen actor in de wereld die zoveel geld beschikbaar heeft. Dit zou op papier ruim voldoende moeten zijn om aan alle capaciteitsdoelstellingen van de Europese Unie te voldoen. Het budget blijkt in de praktijk echter zeer ineffectief en inefficiënt te worden besteed (Howorth, 2007: 117).

Als militaire actor werkt de Europese Unie zeer verspillend. Kijken we bijvoorbeeld naar de uitgaven aan defensie, dan worden van dezelfde middelen in 27 lidstaten capaciteiten ontwikkeld (Howorth, 2007: 117). Dit leidt tot interne *duplicering*, wat leidt tot verkwisting van middelen (Zandee, 2005: 2). Het is bijvoorbeeld voorgekomen dat van een bepaald soort pantservoertuig 23 verschillende exemplaren van 23 verschillende fabrikanten in Europa gebruikt werden (Van Diemen de Jel, 2005: 54). Zolang de lidstaten geld blijven uitgeven aan activiteiten die ook gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd, zal nooit de gewenste output geleverd worden voor de huidige euro-input (Zandee, 2005: 1).

Niet alleen kan er door samenwerking bezuinigd worden op de kosten van de eigen capaciteitenontwikkeling, ook kan er bezuinigd worden op de productiekosten van capaciteiten (Van Diemen de Jel, 2005: 36, zie ook Schmitt, 2003). Door samen te werken kan men de vraag naar een bepaalde capaciteit vergroten. Hoe meer er van een bepaalde capaciteit geproduceerd kan worden, hoe lager de ontwikkelingskosten zijn.

Militair

Niet alleen op het gebied van de productie van capaciteiten is de Europese Unie een verspillende machine, ditzelfde geldt ook voor het gebruik van de beschikbare capaciteiten. Capaciteitenontwikkeling is meer dan de productie van middelen maar omhelst ook het effectief en efficiënt benutten en inzetten van de gezamenlijke middelen. Op dit moment worden van het gezamenlijke Europese budget 27 landmachten, 23 luchtmachten en 20 marines bekostigd (Howorth, 2007: 117). Dit leidt er in veel gevallen toe dat meerdere landen eenzelfde capaciteit handhaven, terwijl het vele malen goedkoper zou zijn, wanneer ze die capaciteit zouden delen. Door middel van bijvoorbeeld training of technische opwaarderingen kan dit op relatief eenvoudige wijze worden

gegaan. Op deze wijze draagt Europese gemeenschappelijke capaciteitenontwikkeling ook bij aan de broodnodige modernisering van de Europese strijdkrachten (Interview Zandee: 20 mei 2009).

Een ander belangrijk militair argument om samen te werken aan één bepaalde capaciteit is de gebrekkige interoperabiliteit van de huidige capaciteiten bij multinationale missies. Wanneer landen die onder één Europese vlag een missie uitvoeren, allemaal gebruik maken van verschillende materialen, kan dit leiden tot problemen in de samenwerking. Systemen sluiten bijvoorbeeld niet op elkaar aan of reserveonderdelen zijn niet voorhanden. Zeker bij missies in de hoogste lagen van het geweldsspectrum, kan dit tot situaties leiden waarbij mensenlevens in direct gevaar komen.

2.2.4 Botsende discoursen?

Bij het vormen van beleid rond Europese militaire capaciteitenontwikkeling staan er eigenlijk twee discoursen tegenover elkaar. Aan de ene kant het nationale discours en aan de andere kant het Europese discours. Het interessante is dat zich een Europees discours ontwikkeld heeft, terwijl de meeste landen nog 'vastzitten' in het nationale discours (Barrinha, 2008: 24) Dit leidt tot een spanning waarbij lidstaten aan de ene kant de markt en de Europese voortgang op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling accepteren, terwijl ze tegelijkertijd proberen vast te houden aan een groot deel van hun oude principes. Er is een hybride nationaal-Europees systeem ontstaan (Barrinha, 2008: 24).

Toch zijn verschillende auteurs het met elkaar eens dat er een verschuiving zichtbaar is (Barrinha, 2008: 24). Hoewel nooit met honderd procent zekerheid te zeggen is naar welke kant de balans zal doorslaan, is met de oprichting van het Europese Defensie Agentschap een behoorlijke stap genomen in het voordeel van het Europese discours. De deelnemende lidstaten committeren zich in dit agentschap aan een vorm van vergaande Europese militaire capaciteitenontwikkeling. Het is daarbij maar de vraag hoe lang zij nog aan het nationale discours kunnen vasthouden.

3. Een coalitieperspectief op beleidsverandering

In de inleiding zijn twee theoretische benaderingen over coalities geïntroduceerd die ten grondslag liggen aan dit onderzoek: het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en het Discours Coalition Perspective van Hajer. In dit tweede onderdeel van het theoretisch kader wordt de relatie tussen deze theoretische benaderingen en dit onderzoek kenbaar gemaakt. Het doel van dit theoretisch perspectief is het beantwoorden van de tweede en derde theoretische deelvraag , om zo de theoretische basis te voltooien voor de empirische studie naar het tot stand komen van de Europese samenwerking op het gebied van capaciteitenontwikkeling.

De twee theoretische deelvragen worden in drie fasen beantwoord. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop Sabatier en Jenkins-Smith veranderingen in beleid proberen te verklaren door middel van het ACF. In de tweede paragraaf wordt dezelfde vraag vervolgens beantwoord door het Discours Coalition Perspective van Hajer te bespreken.

In de derde paragraaf vindt er een belangrijke integratiepoging plaats en wordt de koppeling tussen deze twee theoretische benaderingen en verandering in Europees beleid gemaakt. Hierbij wordt gekeken hoe deze twee benaderingen van coalities, die tot op heden hoofdzakelijk op nationaal beleid zijn toegepast, gebruikt kunnen worden om veranderingen in *Europees* beleid te verklaren. Hierbij wordt allereerst beschreven op welke wijze het ACF en DCP moeten worden aangepast om ze toepasbaar te maken op Europees beleid.

3.1 Het Advocacy Coalition Framework

Het Advocacy Coalition Framework is een theoretisch model dat in 1988 is ontwikkeld door Sabatier om veranderingen in beleid te verklaren. Om deze veranderingen te kunnen verklaren, gaat het model uit van drie belangrijke uitgangspunten (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 16-17).

Ten eerste is het noodzakelijk minimaal een periode van een decennium te bestuderen om veranderingen in beleid te kunnen verklaren. Ten tweede kan beleidsverandering het beste worden onderzocht door een beleidssubsysteem onder de loep te nemen en niet één specifieke overheidsorganisatie (zie 3.1.1). Deze beleidssubsystemen worden gevormd door de interactie tussen actoren van verschillende instituties die gezamenlijk proberen om beslissingen van de overheid te beïnvloeden en die op verschillende manieren bij het beleidsproces betrokken zijn (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 16). Ten derde moet beleidsverandering niet slechts op één niveau van de overheid bestudeerd worden, maar juist op meerdere niveaus. Het gevaar bestaat anders dat je met oogkleppen een beleidsverandering probeert te onderzoeken op een overheidslaag waar juist geen verandering is opgetreden.

Tenslotte stellen de auteurs dat beleid en beleidvisie[16] door dezelfde bril bekeken moeten worden. In beleid (en beleidsprogramma's) huizen impliciete theorieën over hoe resultaten bereikt moeten worden. Ook beleid is daarom een systeem van waarden, prioriteiten en probleempercepties (Sabatier, 1993: 17).

Volgens het ACF is beleidsverandering (of juist beleidsstabiliteit, Van Esch, 2008: 6) het resultaat van drie factoren (Sabatier, 1993: 5). Hieronder worden deze factoren kort beschreven, waarna ze in afzonderlijke paragrafen nader zullen worden uitgelegd.

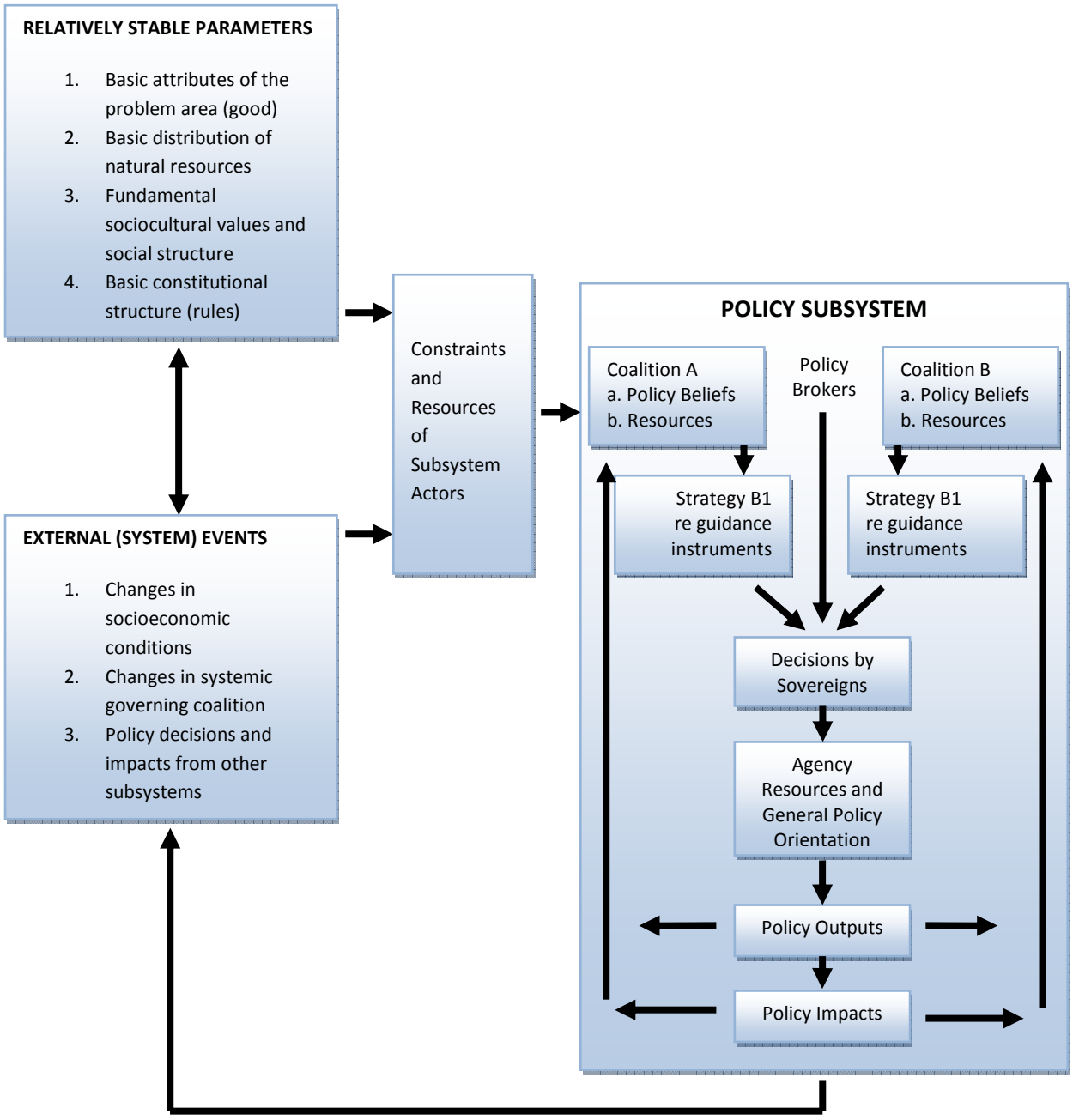
1) Binnen het beleidssubsysteem bevinden zich advocacy coalities. In het subsysteem vindt interactie en competitie tussen deze coalities plaats, alsmede beleidsgericht leren door de coalities (zie 3.1.1 en 3.1.2).

2) Externe veranderingen in de omgeving van het subsysteem (zie 3.1.3)

3) Veranderingen in stabiele parameters, die de stabiliteit van beleid en de mogelijkheden tot beleidsverandering beïnvloeden (zie 3.1.3).

Dit leidt tot de volgende schematische weergave van het ACF (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 18), waarbij aan de linkerkant de exogene variabelen staan (punt 2 en 3 van hierboven) en rechts het beleidssubsysteem met daarbinnen de advocacy coalities (punt 1):

[16] Sabatier noemt dit "belief systems". Als letterlijke vertaling zou men hier voor *systeem van overtuigingen* kunnen kiezen, maar ik hanteer de term *beleidsvisie* (Fenger, 2003).



Figuur 3.1 Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1993)

3.1.1 Het beleidssubsysteem als strijdtoneel voor advocacy coalities

Hierboven is het begrip beleidssubsysteem reeds gedefinieerd en vastgesteld als één van de uitgangspunten van het ACF. Sabatier definieert een beleidssubsysteem als een *"set of actors who are involved in dealing with a policy problem"* (Sabatier, 1993: 24) en "*who regard themselves as a semi-autonomous community who share an expertise in a policy domain and who have sought to influence public policy in that domain for an extended period"* (Sabatier en Weible, 2007: 192). Deze subsystemen ontstaan volgens Sabatier en Weible (2007: 192) omdat het beleidsproces in hedendaagse samenlevingen erg complex is geworden (zowel inhoudelijk als wettelijk). Willen deelnemers aan dit proces nog enige mate van invloed kunnen uitoefenen dan moeten zij zich wel specialiseren in subsystemen.

Sabatier hanteert hierbij een multi-level perspectief en stelt dat in dit subsysteem actoren van zowel binnen als buiten de overheid en van verschillende overheidslagen actief zijn en dat deze actoren betrokken zijn bij alle fasen van het beleidsproces. In een beleidssubsysteem bevinden zich, aldus de auteurs, niet enkel actoren uit één overheidslaag, maar juist actoren uit verschillende niveaus van de overheid die allemaal betrokken zijn bij het opstellen en implementeren van het beleid. Daarnaast, zo stelt Sabatier, bevinden zich in een beleidssubsysteem ook actoren die een actieve bijdrage leveren aan het genereren, verspreiden en evalueren van beleidsideeën. Het gaat hierbij onder andere om journalisten, academici en denktanks (Fenger, 2003).

Deze subsystemen ontstaan bijvoorbeeld wanneer een groep actoren ontevreden is over het gebrek aan daadkracht door bestaande beleidssubsystemen bij de aanpak van een bepaald probleem. Deze actoren vormen dan een nieuw subsysteem met als doel beslissingen van de overheid te beïnvloeden (Sabatier, 1993: 23-24). Subsystemen kennen een functionele dimensie en een territoriale dimensie, zoals het defensiebeleid in Duitsland (Sabatier en Weible, 2007: 192).

Sabatier erkent dat in een dergelijk subsysteem ontzettend veel verschillend actoren gedefinieerd kunnen worden. Hij categoriseert de actoren om deze reden in zogeheten *advocacy coalities*. *"These are people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time."* (Sabatier, 1993: 25). Het aantal politiek significante advocacy coalities kan sterk verschillen per beleidssubsysteem. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de noodzaak die actoren voelen om zich te verenigen in coalities. 'Rustige' subsystemen kennen minder coalities dan turbulente subsystemen.

Het is niet zo dat elke actor in het subsysteem tot een coalitie behoort. Sommige actoren staan buiten de beleidsvisie, maar voegen gewoon iets toe vanuit hun expertise (zoals bepaalde onderzoekers of uitvoerende bureaucraten). Andere actoren vervullen meer de rol van "policy broker". Zij fungeren als een soort bemiddelaar tussen coalities, bijvoorbeeld wanneer een subsysteem dreigt te bezwijken onder de strijd tussen verschillende advocacy coalities (Sabatier, 1993: 27).

Advocacy coalities streven er naar om hun beleidsvisie om te zetten in beleid en beleidsprogramma's. Zij worden hierin gestuurd door hun gedeelde beleidsvisie (zie paragraaf 3.1.2). Hun mogelijkheden om daadwerkelijk beleid te beïnvloeden wordt echter sterk bepaald door de beschikbare middelen van de coalitie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om geld, expertise, steun en wettelijke macht (Sabatier, 1993: 29).

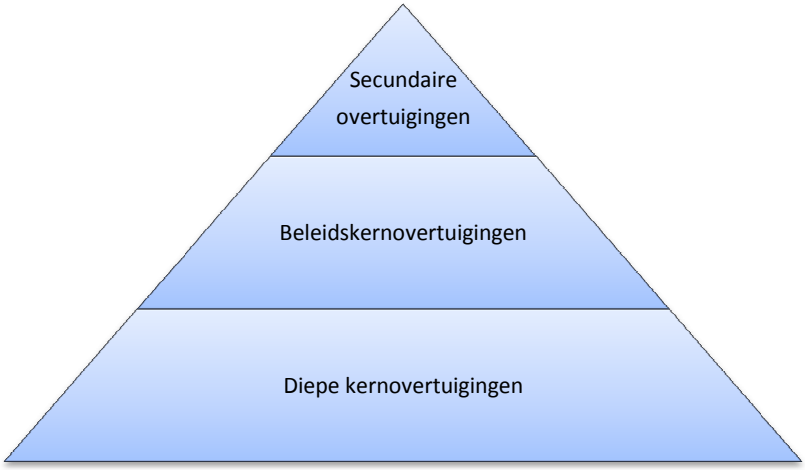
De beschikbare middelen van coalities variëren in de loop van de tijd, waarmee de invloed van de coalitie veelal ook fluctueert. Coalities doen hun uiterste best om bijvoorbeeld meer geld en steun te verkrijgen, om zo als coalitie een machtigere positie te krijgen in het subsysteem. Zoals we in paragraaf 3.1.3 zullen zien, ligt de daadwerkelijke verdeling van politieke middelen echter niet zozeer in de handen van de coalitie, maar worden grote verschuivingen in middelen veelal veroorzaakt door grote externe gebeurtenissen.

3.1.2 Beleidsvisies en beleidsgericht leren door advocacy coalities

De theorie van Sabatier over advocacy coalities gaat er van uit dat de gedeelde beleidsvisie de lijm is die een coalitie bij elkaar houdt. Een dergelijke beleidsvisie omvat *"basic values, perceptions of the status of critical variables and perceived causal relationships."* (Sabatier, 1993: 55).

Een beleidsvisie conceptualiseren de auteurs door gebruik te maken van een hiërarchisch systeem van overtuigingen, bestaande uit drie lagen. Op het breedste niveau vindt men de diepe kernovertuigingen (*deep core beliefs*). Dit zijn vrij algemene normatieve en ontologische assumpties die actoren hanteren over de wereld om hen heen (Sabatier en Weible, 2007: 194). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onze visie op bepaalde menselijke vrijheden. Deze opvattingen vormen zich reeds vroeg in ons leven en zijn daarom vaak ontzettend moeilijk te veranderen. Op het volgende niveau bevinden zich de beleidskernovertuigingen (*policy core beliefs*). Dit is de toepassing van de diepe kernovertuigingen op het niveau van het subsysteem. Ook deze overtuigingen zijn lastig te veranderen, omdat ze gericht zijn op fundamentele beleidskeuzen van het gehele subsysteem (Sabatier en Weible, 2007: 195). Het laatste niveau omvat de secundaire overtuigingen (*secondary beliefs*). Deze overtuigingen richten zich ook op het subsysteem maar dan op veel gedetailleerde schaal. Het zijn bijvoorbeeld overtuigingen over bepaalde regels. Deze overtuigingen zijn wel

makkelijker te veranderen, omdat ze zich richten op kleinere zaken, waardoor er minder overtuigingskracht en compromis noodzakelijk is om een individu te overtuigen (Sabatier en Weible, 2008: 196).



Figuur 3.2 Hiërarchisch systeem van overtuigingen

Deze drie niveaus van overtuigingen spelen een prominente rol in het ACF omdat ze de basis vormen voor wat Sabatier "beleidsgericht leren" noemt (*policy oriented learning*). Het ACF gaat er van uit dat advocacy coalities niet alleen hun doelen proberen te realiseren door te pogen om meer middelen naar zich toe te trekken, maar dat zij ook een beleidsgericht lerend proces doormaken. Beleidsgericht leren wordt hierbij gedefinieerd als: *"relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives"* (Jenkins-Smith en Sabatier, 1993: 42). Het is dus een proces waarbij gedurende een periode overtuigingen van individuen binnen een coalitie of een subsysteem veranderen, wat gevolgen kan hebben voor de gehele coalitie of subsysteem.

Dit beleidsgericht leren kan op verschillende manieren plaatsvinden (Jenkins-Smith en Sabatier, 1993: 42). Zo kunnen er veranderingen optreden in de opvattingen en inzichten van individuen. Veelal is het door groepsdynamiek lastig om dit te uiten, waarna de opvattingen zich langzaam over de overige individuen verspreiden. Ook kunnen individuen van coalitie veranderen en daarmee nieuwe opvattingen inbrengen. Tenslotte kunnen er door de groepsdynamiek ook nieuwe opvattingen ontstaan, bijvoorbeeld door de onderlinge communicatie of in het geval van een conflict binnen de advocacy coalitie.

Beleidsgericht leren is een belangrijk instrument van advocacy coalities. Door middel van beleidsgericht leren kunnen coalities die niet dominant zijn, staand beleid toetsen en proberen om eventuele tekortkomingen in het beleid te verklaren. De dominante coalitie zal daarentegen juist proberen om te bewijzen dat het beleid geen tekortkomingen kent. Tenzij de dominante coalitie over

onbeperkte politieke middelen beschikt, zal dit ontaarden in een analytisch debat waarbij coalities elkaar én neutrale partijen, proberen te overtuigen van de validiteit van hun eigen claims (Jenkins-Smith en Sabatier, 1993: 55). Door middel van zo'n debat kan er ook leren tussen coalities plaatsvinden.

Het is hierbij wel de vraag in hoeverre er echt sprake kan zijn van beleidsgericht leren tussen advocacy coalities. Zoals we hierboven immers hebben gezien, verschillen de afzonderlijke niveaus van overtuigingen sterk in de mate waarin ze te veranderen zijn. Kernovertuigingen zijn lastiger te veranderen dan secundaire overtuigingen. Binnen een advocacy coalitie zie je vooral verschillen tussen secundaire overtuigingen. Tussen advocacy coalities is het echter lastig om van elkaar te leren, omdat coalities van elkaar verschillen op het niveau van beleidskernovertuigingen (Jenkins-Smith en Sabatier, 1993: 55).

Beleidsgericht denken maakt deel uit van het ACF en wordt om deze reden besproken. Sabatier stelt echter wel dat, net als bij de pogingen van coalities om middelen te verwerven, de daadwerkelijke invloed hiervan niet heel groot is. De in de volgende paragraaf besproken externe factoren hebben volgens Sabatier een veel grotere invloed op verschuivingen binnen subsystemen en daarmee op beleidsverandering.

3.1.3 De invloed van externe factoren

Zoals in figuur 3.1 te zien is, hebben externe factoren invloed op subsystemen omdat ze van grote invloed zijn op de beperkingen en de middelen van advocacy coalities. Deze middelen, zo hebben we gezien, zijn weer van groot belang voor de verhoudingen tussen advocacy coalities binnen het subsysteem en daarmee voor eventuele beleidsverandering.

Het ACF maakt een onderscheid tussen twee soorten exogene factoren: relatief stabiele parameters die gedurende langere tijd ongewijzigd blijven en externe gebeurtenissen die in korte tijd kunnen opkomen en verdwijnen en daarbij van grote invloed zijn op veranderingen in beleid.

De relatief stabiele parameters kunnen zich binnen en buiten het subsysteem bevinden. Het gaat hierbij om (maatschappelijke) randvoorwaarden die de mogelijkheden die actoren hebben om te handelen binnen het beleidssubsysteem beperken. Het betreft bijvoorbeeld de waarde die gehecht wordt aan een bepaald probleem, de verdeling van natuurlijke rijkdommen, het wettelijk systeem en fundamentele culturele waarden en sociale structuren. Deze randvoorwaarden zijn zeer lastig te beïnvloeden en te veranderen, waardoor ze veelal geen onderdeel uitmaken van het strategische spel in het beleidssubsysteem.

Externe gebeurtenissen daarentegen kunnen in een korte periode wel een grote invloed hebben op een beleidssubsysteem. Sabatier stelt: "*Because such changes alter the constraints and opportunities confronting subsystem actors, they constitute the principal dynamic elements affecting policy change.*" (Sabatier, 1993: 22). Sabatier onderscheidt drie soorten gebeurtenissen (Sabatier, 1993: 33).

In de eerste plaats veranderingen in sociaaleconomische omstandigheden en de technologie. Veranderingen in deze twee factoren kunnen grote gevolgen hebben voor de steun voor advocacy coalities, bijvoorbeeld wanneer uit nieuwe inzichten blijkt dat bepaald beleid niet de juiste aanpak van een probleem. Ten tweede kunnen er wijzigingen optreden op bestuurlijk niveau. Een dominante coalitie kan bijvoorbeeld machtige posities kwijtraken in het bestuurlijk systeem na een verkiezing en daardoor veel invloed verliezen ten overstaan van andere coalities. Een derde externe gebeurtenis is de invloed van andere subsystemen op het eigen subsysteem. Hoewel een subsysteem grotendeels autonoom opereert, is het systeem niet immuun voor beslissingen en invloeden vanuit andere beleidssectoren

3.1.4 Beleidsverandering verklaard door het ACF

Hoe verklaart het ACF nu veranderingen in beleid? Het model onderscheidt twee processen: in de eerste plaats proberen advocacy coalities binnen een subsysteem hun beleidskernovertuigingen en hun secondaire overtuigingen uit hun beleidsvisie om te zetten in overheidsbeleid. Advocacy coalities proberen op twee manieren hun positie te verstevigen en een dominante coalitie te worden (Sabatier, 1993: 34):

1) Het verwerven van meer politieke middelen

2) Beleidsgericht leren

Het tweede proces gaat uit van externe gebeurtenissen die van grote invloed zijn op de beschikbare middelen én beperkingen van een advocacy coalitie en daarmee verschuivingen in de macht van coalities veroorzaken, waardoor veranderingen in beleid kunnen plaatsvinden.

Zoals eerder gesteld zijn beleidskernovertuigingen van een advocacy coalitie zeer moeilijk te veranderen. De invloed van beleidsgericht leren wordt in het ACF dan ook beperkt geacht. De belangrijkste factor die verandering in beleid kan verklaren, is daarom de invloed van externe gebeurtenissen op advocacy coalities en daarmee op verandering in beleid.

3.2 Het Discours Coalition Perspective

Het Discours Coalition Perspective (DCP) van Hajer (1995) is het tweede theoretische model aan de hand waarvan beleidsverandering kan worden bestudeerd. Het model is ontwikkeld om te kunnen onderzoeken hoe actoren met een verschillende achtergrond proberen samen te werken aan de oplossing van complexe maatschappelijke problemen en biedt een alternatief voor de 'realistische' wijze waarop beleid heden ten dage vaak wordt geanalyseerd (Hajer, 2005: 298).

Waar vanuit realistisch perspectief een politiek conflict vaak verklaard wordt aan de hand van de tegengestelde belangen en macht van actoren, stelt Hajer (1995: 43) juist dat het politieke conflict deze 'simpele' factoren overstijgt en dat het werkelijke conflict verborgen ligt in de beantwoording van de vraag hoe 'het' probleem precies moet worden gedefinieerd. De politieke strijd gaat dus niet over vooraf bepaalde belangen, maar over de definitie van het probleem. Het uitgangspunt van Hajers model is hierbij dat actoren pas goed samen kunnen werken (in casu: beleid kunnen ontwikkelen) als ze een gedeelde overtuiging hebben over wat het probleem nu precies is (Hajer, 1995: 43).

Door middel van een focus op de rol van discours (denkkaders) in het beleidsproces, verklaart het DCP hoe actoren proberen om complexe problemen te duiden en zo hun eigen realiteit scheppen. Veel complexe problemen zijn echter inter-discursief van aard: ze vereisen inzichten vanuit verschillende discoursen. Ten grondslag aan het DCP ligt de vraag hoe verschillende actoren in deze inter-discursieve arena met elkaar communiceren en hoe dit uiteindelijk kan leiden tot één gezaghebbend verhaal (zie 3.2.1). Het DCP probeert te verklaren hoe in deze context stabiliteit in de arena kan worden bewerkstelligd maar ook hoe verandering tot stand kan komen (3.2.2).

3.2.1 De inter-discursieve arena als strijdtoneel voor discours coalities

Discoursen spelen een belangrijke rol in het verklaren van politieke processen in het model van Hajer. Een discours is een *"verzameling ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen en welke geproduceerd en gereproduceerd worden door middel van een herkenbare set handelingen"* (Hajer, 2005: 300). Als we kijken naar militaire capaciteitenontwikkeling dan kan een discours bijvoorbeeld refereren aan een bepaalde traditie als het gaat om de productie van capaciteiten, bijvoorbeeld over de rol van de nationale industrie en in hoeverre zij open moeten staan voor een Europese markt. Het is belangrijk dat discours niet gelijk wordt gesteld aan een discussie. Wanneer iemand deelneemt aan een discussie dan worden zijn bijdragen gestructureerd door een discours.

Bij het bestuderen van een beleidsproces zal er nooit sprake zijn van één discours. Veelal is er sprake van een mix van elementen uit verschillende discoursen (Hajer, 2005: 304). Om inzicht te krijgen in een complex probleem, is het noodzakelijk dat kennisclaims uit verschillende discoursen met elkaar worden gecombineerd. Er ontstaat dus een inter-discursieve arena waarbinnen actoren met elkaar communiceren, wat leidt tot een zekere *discursieve orde*. De wijze waarop deze orde standhoudt of juist verandert, verklaart het DCP op twee manieren (Hajer, 1993: 61).

In de eerste plaats focust het DCP zich op de wijze waarin sociale interactie tussen discours ontstaat door de uitwisseling van linguïstische en symbolische uitingen (Hajer, 2005: 300). De rol van taal speelt bij de analyse van discours in het DCP een belangrijke rol. Taal moet worden gezien als "*an integral part of reality, as a specific communicative practice which influences the perception of interests and preferences.*" (Hajer, 1995: 59). Een van de belangrijkste linguïstische uitingen is de verhaallijn (storyline). Dit zijn *"narratives on social reality through which elements from many different domains are combined and that provide actors with a set of symbolic references that suggest a common understanding"* (Hajer, 1993:62). Verhaallijnen helpen een probleem te construeren of te definiëren (Geuijen, 2004: 35). De term is in dit geval een containerbegrip, een verhaallijn kan verschillende constructivistische elementen bevatten, zoals metaforen, analogieën, clichés en doemscenario's (Hajer, 1993: 63).

Deze verhaallijnen vervullen drie belangrijke functies in de inter-discursieve arena (Hajer, 1993: 63). Omdat niemand in staat is om alles te snappen wat er speelt in de arena, worden verhaallijnen in de eerste plaats gebruikt om de inter-discursieve complexiteit van een probleem te reduceren. Door middel van een kernachtige formulering wordt een brug geslagen tussen verschillende discoursen. Veelal gaat het om formuleringen die "gewoon goed klinken" (Hajer, 1993: 63). Dit zorgt er voor dat zulke verhaallijnen door meer en meer actoren in de arena geaccepteerd worden, waardoor ze een soort ritueel karakter krijgen en houvast bieden in discussies in de arena. De derde functie van verhaallijnen is dat zij ervoor kunnen zorgen dat actoren, die vaak expert zijn op een bepaald gebied of die een bepaalde competentie hebben, verder kunnen kijken dan hun eigen niche (hun eigen discours). Aan de hand van verhaallijnen krijgen ze als het ware inzicht waar hun werk als een puzzelstukje in het grotere geheel past (Hajer, 1993: 63).

Linguïstische uitingen echter moeten nooit los gezien worden van de context waarin ze worden geuit (Hajer, 2005: 302). Hierdoor is de *context van een herkenbare set handelingen* voor het DCP een belangrijk gegeven. Zowel verhaallijnen als discours zijn onlosmakelijk verbonden met de setting tijdens welke ze worden geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd (Hajer, 2005: 303). Vergelijk dit bijvoorbeeld met een minister die voor het nationale parlement iets moet uitleggen.

Alles wat hij zegt, wordt mede gevormd door de context. De minister weet waartoe zijn teksten moeten dienen en hij weet dat er, omdat hij in het parlement spreekt, pers en publiek aanwezig zijn, net als kritische parlementsleden. De context is dus bepalend voor de betekenissen die gegeven worden aan begrippen en voor de verwoording van gebeurtenissen (Geuijen, 2004: 43).

Hoewel verhaallijnen relatief oppervlakkige uitingen zijn, vormen ze volgens Hajer (1993: 63) het cement van de communicatieve netwerken tussen actoren met verschillende en overlappende visies en percepties. Deze verhaallijnen spelen daarom een belangrijke rol bij veranderingen in beleid. Een belangrijke voorwaarde voor zulke veranderingen is het ontstaan van *discours coalities* in de discursieve arena. Dit zijn coalities die gevormd worden door zeer verschillende actoren die zich aangetrokken voelen tot bepaalde verhaallijnen. Een discours coalitie omvat een groep actoren die, in de context van een herkenbare set handelingen, het gebruik van een aantal verhaallijnen deelt, gedurende een bepaalde periode (Hajer, 2005: 302). Tussen deze discours coalities ontstaat een strijd, die niet gevoed wordt door belangen, maar door het streven naar dominantie in betekenisgeving (Geuijen, 2004: 44).

3.2.2 Beleidsverandering vanuit het perspectief van het DCP

In de vorige paragraaf is een beeld geschetst van de discursieve arena waarin zich actoren bevinden die elk een eigen beeld van de werkelijkheid hebben. In deze arena ontstaat een politiek spel doordat actoren steun proberen te verwerven voor het eigen discours, waarbij men streeft naar *discursieve hegemonie* (Hajer, 1995: 59). De mate waarin actoren hierin slagen wordt beïnvloed door drie factoren: is het discours geloofwaardig, acceptabel en betrouwbaar (Hajer, 1995:59)? Hoe meer andere actoren vinden dat een bepaald discours hieraan voldoet, hoe groter de kans is dat hun beeld van de realiteit zich vormt naar een ander discours.

Het is dus mogelijk dat bepaalde discours aan invloed winnen en daarmee dominanter worden. Hoe dominanter de positie van een discours, hoe sterker de positie, vooral wanneer belangrijke actoren het discours steunen. Wanneer een bepaald discours de wijze waarop binnen de discursieve arena naar de wereld wordt gekeken steeds meer begint te domineren, is er sprake van *discourse structuration* (Hajer, 2005: 304). Actoren slagen er in dat geval in om hun perspectief op de situatie op te leggen aan anderen. Andere visies worden gemarginaliseerd en uitgesloten. Andere actoren moeten in een dergelijk geval, willen ze nog serieus genomen worden en een rol kunnen spelen, gebruik gaan maken van elementen van dat discours (Geuijen, 2004: 45). Als meer actoren het discours gaan gebruiken, kan dit leiden tot een algemeen geaccepteerde probleemdefinitie. Hajer noemt dit ‘problem closure’ (Hajer, 1993: 63). In dat geval wordt een probleem op een dusdanige

manier geherdefinieerd dat er overeenstemming kan worden bereikt over dat een bepaalde hantering de oplossing vormt (Geuijen, 2004: 45).

Wanneer een discours vervolgens geïnstitutionaliseerd raakt, dan spreken we van *discourse institutionalization* (Hajer, 2005: 304). De dominante probleemdefinitie (het denkkader) wordt vertaald in institutionele praktijken (beleid) en institutionele arrangementen (Geuijen, 2004: 45).

Vaak zijn problemen zo complex dat bij het ontwerpen van beleid inzichten uit verschillende discoursen noodzakelijk zijn. Binnen een discursieve arena vindt dan ook interactie plaats tussen discours. Door het gebruik van kernachtige verhaallijnen wordt er in de discursieve arena een poging gedaan om een werkelijkheid te construeren waar actoren uit verschillende discoursen zich in kunnen vinden. Deze benadering gaat er van uit dat tijdens het beleidsproces verschillende actoren van verschillende achtergronden zich verenigen rondom bepaalde verhaallijnen in discours coalities. Het beleidsproces wordt in het DCP gezien als een strijd in en rond discours coalities. Door middel van deze verhaallijnen proberen zij hun visie op de werkelijkheid op te leggen aan andere actoren.

Wanneer discours coalities dominant willen worden in bijvoorbeeld een beleidsarena moeten zij dus voldoen aan de twee voorwaarden die hierboven beschreven staan. In de eerste plaats moeten centrale actoren gedwongen worden om de retorische kracht van het nieuwe discours te accepteren en vervolgens moet dit nieuwe discours geïnstitutionaliseerd raken (Hajer, 2005: 305). Slaagt een discours coalitie erin om aan deze voorwaarden te voldoen, dan is zij als dominante discours coalitie in staat om grote invloed op het beleidsproces uit te oefenen. Tenminste, totdat een nieuwe discours coalitie zich ontwikkelt en dominant wordt.

3.3 Europese beleidsverandering verklaard door het ACF en het DCP.

Om de derde theoretische deelvraag te kunnen beantwoorden, moeten twee stappen genomen worden. In de eerste plaats is het belangrijk dat er enkele aanpassingen worden gedaan aan deze twee modellen, omdat dit onderzoek zich richt op Europees beleid en niet op nationaal beleid (de oorspronkelijke focus van deze modellen).

In de tweede plaats moet inzichtelijk gemaakt worden op welke wijze het ACF en DCP van elkaar verschillen, met betrekking tot de wijze waarop de twee modellen veranderingen in beleid proberen te verklaren door middel van een coalitiemodel. Dit zal leiden tot de ontwikkeling van een continuüm. Door gebruik te maken van zo'n continuüm hoeft beleidsverandering niet zwart-wit gezien te worden als een strijd tussen ofwel advocacy coalities ofwel discours coalities.

3.3.1 Het ACF en het DCP op Europees beleid toegepast

Het ACF en het DCP bespreken coalitievorming op nationaal niveau. Om de studie van coalities op Europees niveau mogelijk te maken, worden in dit onderzoek drie aanpassingen voorgesteld (Van Esch, 2008: 8). Allereerst worden het beleidssubsysteem (ACF) en de discursieve arena (DCP) niet langer beperkt door nationale grenzen maar bestaan deze over grenzen heen. Advocacy coalities en discours coalities kunnen dus een internationaal en transnationaal karakter hebben. Ten tweede moeten ook supranationale actoren als relevante coalitiepartners worden gezien. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de instituties van de Europese Unie. Tenslotte manoeuvreren coalities op nationaal, subnationaal en Europees niveau om hun doelen te bereiken.

Dit heeft ook gevolgen voor de belangrijkste factoren uit het ACF en DCP waarmee de modellen beleidsverandering verklaren. Het ACF gaat er van uit dat de mogelijkheden van advocacy coalities om invloed uit te oefenen beperkt worden door de middelen die zij beschikbaar hebben. Bij de bestudering van advocacy coalities op Europees niveau kunnen dit dus ook middelen zijn die beschikbaar zijn in het Europese domein. Het ACF stelt dat externe gebeurtenissen van zeer grote invloed zijn op de beschikbaarheid van deze middelen voor deze coalities en daarmee op beleidsverandering. Het model definieert drie belangrijke externe invloeden (zie paragraaf 3.1.3). Op Europees niveau spelen echter nog twee belangrijke externe internationale factoren een rol die van grote invloed kunnen zijn op coalities en daarmee op veranderingen in beleid. Het gaat hierbij om wijzigingen in de internationale verhoudingen en geopolitieke condities (Van Esch, 2008: 9).

Het DCP stelt dat veranderingen in beleid tot stand kunnen komen wanneer een bepaalde discours-coalitie dominant wordt. Het proces, zoals dat in paragraaf 3.2.2 wordt beschreven, vindt in dit geval dus op Europees niveau plaats. Om beleidsverandering teweeg te brengen moet een discours coalitie dus op *Europees* niveau dominant worden. Dit houdt in dat centrale actoren in de Europese discursieve arena de retorische kracht van een nieuw discours moeten omarmen (discourse structuration) en dat dit nieuwe discours vervolgens op Europees niveau geïnstitutionaliseerd moet raken (discourse institutionalization).

3.3.2 Het ACF en het DCP: beleidsverandering verklaard door een andere bril

Zowel het ACF als het DCP probeert een inzicht te verschaffen in de wijze waarop beleid tot stand komt rond problemen die complex zijn en waarbij vele actoren betrokken zijn. De focus van beide modellen richt zich op het proces van coalitievorming binnen een bepaald beleidsdomein. Deze coalities bestaan volgens beide auteurs uit een aantal zeer verschillende actoren, met verschillende achtergronden en rollen in het beleidsvormingsproces. Daarnaast erkent ook Hajer het belang van externe factoren bij het begrijpen van gedrag van coalities (Hajer, 1993: 69). Hoewel er dus

overeenkomsten tussen de twee modellen zijn, verschilt de uiteindelijke analyse van het politieke proces sterk.

Beide modellen richten zich op het proces van coalitievorming in een bepaald beleidsdomein, maar verschillen wezenlijk in de wijze waarop zij het ontstaan van deze coalities verklaren. Tussen advocacy coalities en discours coalities bestaat een aantal belangrijke verschillen (Hajer, 1993: 69).

Het eerste verschil tussen het ACF en het DCP is de wijze waarop zij het politieke conflict dat voorafgaat aan beleid proberen te verklaren. Vanuit het DCP wordt het politieke conflict gedefinieerd als een strijd om betekenisgeving rond fysieke en sociale fenomenen. Wat is nu precies het probleem? Vanuit het ACF wordt het politieke conflict echter meer gezien als een strijd om belangen, waarbij de strijd wordt gevoerd over de vraag welke actie ondernomen moet worden.

Vanuit het ACF wordt het ontstaan van coalities verklaard doordat verschillende actoren een gedeelde beleidsvisie hebben. Vanuit een gedeeld systeem van waarden, overtuigingen en causale redeneringen hoe deze waarden behaald moeten worden, delen deze actoren bepaalde beleidsdoelen en een visie hoe deze beleidsdoelen bereikt kunnen worden (Fenger, 2003). Het DCP gaat er echter vanuit dat denkkaders een belangrijke rol spelen en dat coalities zich vormen rondom bepaalde verhaallijnen. Waarden en overtuigingen staan niet bij voorbaat vast, maar worden door middel van taal gevormd en gewijzigd (Hajer, 1995: 71).

Het derde verschil is de wijze waarop wordt samengewerkt binnen coalities. Advocacy coalities werken gedurende een periode gecoördineerd samen om hun visie op een bepaald beleid in daadwerkelijk beleid om te zetten. Discours coalities werken niet op een gecoördineerde manier samen en zijn daardoor ook veel minder grijpbaar.

Een vierde verschil is de wijze waarop volgens beide perspectieven een verandering in beleid tot stand komt. Advocacy coalities proberen door middel van het verwerven van politieke middelen en beleidsgericht leren machtiger te worden om zo invloed uit te oefenen op het beleid. De eerste factor wordt daarbij sterk beïnvloed door externe gebeurtenissen. Bij discours coalities ligt de nadruk op argumenten. Door het gebruiken van verhaallijnen worden andere actoren ‘aan boord gehaald’. Hoe meer verschillende actoren een bepaald discours steunen en hoe meer dit discours geïnstitutionaliseerd raakt, hoe groter de invloed en de kans dat veranderingen in beleid plaatsvinden.

Tenslotte kunnen we de beide perspectieven ook in het “structure versus agency” debat plaatsen. Het ACF focust zich op de actoren, de institutionele context en de rol van politieke middelen die een actor beschikbaar heeft (een verzameling termen die gedekt worden door de wetenschappelijke term ‘agency’). Bij het DCP ligt daarentegen een belangrijke nadruk op de rol van de setting waarbinnen betekenisgeving plaatsvindt. De setting speelt een zeer belangrijke rol omdat denkkaders en verhaallijnen altijd gevormd en getransformeerd worden in een bredere context (deze vormende invloed van de omgeving kan men duiden met de term ‘structure’).

Dit levert het volgende overzicht van de verschillen op:

	Advocacy Coalities	Discours Coalities
Politiek conflict	Strijd om belangen (welke actie moet worden ondernomen?)	Strijd om betekenisgeving (wat is eigenlijk het probleem?)
Cement coalities	Gedeelde beleidsvisie	Gedeelde verhaallijnen
Samenwerking	Gecoördineerde samenwerking	Geen samenwerking noodzakelijk voor bereiken resultaat
Macht	Coalitie machtiger door toename politieke middelen	Coalitie machtiger door argumenten
Focus	Actoren / instituties en middelen (Agency)	Invloed van setting op gedrag van actoren (Structure – Agency)

Tabel 3.1 Verschillen tussen ACF en DCP

Op basis van bovenstaande kenmerken van de coalities wordt aan de hand van het empirisch onderzoek naar het tot stand komen van het Europese helikoptercapaciteitenbeleid, gekeken welke soort coalitie herkend kan worden. Vervolgens wordt het tot stand komen van dit beleid bestudeerd vanuit dit specifieke perspectief, toepasbaar gemaakt op de Europese situatie uiteraard.

3.4 Verwachtingen

Op basis van het theoretisch kader worden in deze paragraaf enkele verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Hierbij wordt dus een koppeling gemaakt tussen wat er reeds bekend is over beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling in de Europese Unie en de wijze waarop beleidsverandering kan worden verklaard door middel van het Advocacy Coalition Framework en het Discourse Coalition Framework.

In de literatuurstudie is inzichtelijk gemaakt wat militaire capaciteitenontwikkeling is en waarom de Europese Unie op dit terrein tekort schiet. Vervolgens is het nationaal georiënteerde discours omtrent capaciteitenontwikkeling beschreven, alsmede de zichtbare trend in de richting van een meer op Europa gericht discours. In het begin van dit hoofdstuk zijn twee modellen beschreven aan de hand waarvan veranderingen in beleid kunnen worden verklaard, door te kijken naar de rol die coalities spelen in de beleidsarena. Op basis van deze bespreking kan worden bestudeerd welke coalities in het proces rond de vorming van beleid omtrent capaciteitenontwikkeling een rol hebben gespeeld.

Door middel van de eerste empirische deelvraag wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe het Europese beleid ten aanzien van militaire capaciteitenontwikkeling is veranderd. Bij de beantwoording van deze vraag wordt een feitelijk overzicht gegeven van de beleidsverandering. In de literatuurstudie hebben we gezien dat er een verschuiving lijkt plaats te vinden van een nationaal discours in de richting van een Europees discours. Op basis hiervan is de volgende hypothese opgesteld.

H1 Nationaal beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling maakt steeds meer plaats voor Europees beleid.

De tweede empirische deelvraag richt zich op het soort transnationale coalities dat zich in de Europese arena bevindt. In het theoretisch perspectief is een aantal kenmerken van advocacy coalities en discours coalities weergegeven. Op basis van deze kenmerken en de kennis over het ontstaan van het Europese discours omtrent capaciteitenontwikkeling is de volgende hypothese opgesteld:

H2 Het ontstaan van beleid omtrent Europese militaire capaciteitenontwikkeling is het gevolg van een ‘strijd’ tussen TDC’s in een inter-discursieve arena, met als gevolg de institutionalisering van een dominant Europees discours.

Bovenstaande hypothese is gebaseerd op het gegeven dat er sprake lijkt te zijn van een verschuiving van een nationaal georiënteerd discours in de richting van een Europees discours. De verwachting is dat hierbij geen sprake is van een strijd om belangen, maar juist van een strijd om betekenisgeving waarom Europese militaire capaciteitenontwikkeling van belang is.

Op een lager abstractieniveau, het niveau van de daadwerkelijke totstandkoming van projecten voor de ontwikkeling van militaire capaciteiten, waarbij in dit onderzoek gekeken zal worden naar de casus rond de ontwikkeling van de capaciteit 'helikopters' is de verwachting dat belangen een belangrijke rol gaan spelen en dat actoren (transnationaal) gedurende een periode samenwerken om een bepaald project van de grond te krijgen.

H3 Bij het tot stand komen van concrete projecten ter ontwikkeling van militaire capaciteiten spelen TAC's een rol, waarbij het Europees Defensie Agentschap de rol van policy broker vervult.

De derde empirische deelvraag richt zich op de invloed die deze coalities hebben op het besluitvormingsproces. Ook hier zijn twee hypothesen opgesteld. De eerste hypothese komt voort uit de gezamenlijke overtuiging die zowel in het ACF als het DCP bestaat dat de invloed van externe factoren van op beleidsverandering zeer groot is.

H4 Externe gebeurtenissen leiden tot grote verschuivingen in transnationale coalities wat leidt tot veranderingen in beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling.

De tweede hypothese volgt uit de eerste twee hypothesen. Hoe concreter het beleid omtrent Europese capaciteitenontwikkeling wordt, hoe meer TAC's een rol gaan spelen, omdat door de institutionalisering van het Europese discours omtrent militaire capaciteitenontwikkeling de strijd in de beleidsarena niet langer wordt gevoerd rond de vraag wat het probleem precies is, maar om de vraag welke actie er ondernomen moet worden.

H5 Hoe concreter het beleid rond Europese militaire capaciteitenontwikkeling, hoe meer er sprake is van gecoördineerde actie en een strijd over belangen en politieke middelen.

3.5 Conceptualisering

Om te kunnen onderzoeken of de verwachtingen uit de vorige paragraaf in de werkelijkheid kloppen, moet de onderzoeksvraag worden geoperationaliseerd. Hierbij wordt op basis van het theoretische kader een aantal dimensies geformuleerd voor de belangrijkste onderdelen van de onderzoeksvraag.[17] Omdat er in dit onderzoek een proces bestudeerd wordt en er gezocht wordt naar bepaalde patronen, zijn deze dimensies in deze paragraaf vrij breed gehouden. Er is dus niet tot op 'micro- niveau' geoperationaliseerd, maar de onderzoeksvraag is geconceptualiseerd.

Het helder en transparant maken van de insteek van het onderzoek, is belangrijk voor de betrouwbaarheid van dit empirische onderzoek. Door deze stap in het onderzoek te maken, draag je er zorg voor dat iedereen die bij dit onderzoek betrokken is (respondent, onderzoeker maar ook lezers) hetzelfde beeld heeft bij het onderzoek. De hieronder beschreven dimensies komen voort uit de theorieën die eerder in het theoretisch kader beschreven zijn en zijn toegepast op de gekozen casus.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de invloed van transnationale advocacy en discours coalities op het tot stand komen van Europees beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling?* De belangrijkste elementen in deze hoofdvraag zijn de *transnationale advocacy en discours coalities* en hun *invloed op het beleid.*

Voordat de invloed van de transnationale coalities kan worden onderzocht, moet worden vastgesteld om wat voor soort transnationale coalities het bij deze casus gaat (eerste empirische deelvraag). Dit houdt in dat eerst onderzocht moet worden in hoeverre er binnen deze casus sprake is van coalitievorming op transnationaal niveau. Vervolgens kan aan de hand van de eerder vastgestelde verschillen tussen de transnationale advocacy coalitie en de transnationale discours coalitie en het hieruit voortvloeiende continuüm inzichtelijk worden gemaakt wat voor soort coalities er actief zijn binnen de casus.

3.5.1 Transnationale coalities

Zoals we in het theoretisch perspectief hebben gezien, kan beleidsverandering worden bestudeerd aan de hand van een multi-level perspectief met een focus op transnationale coalities. Aan de hand van Sabatier en Hajer zijn twee soorten coalities gedefinieerd. Om deze twee coalities te kunnen herkennen, zijn de verschillen tussen beide coalities inzichtelijk gemaakt. Deze verschillen kunnen dienen als dimensies aan de hand waarvan het soort coalitie kan worden aangetoond. Om te

[17] Vanwege de keuze om de modellen in het theoretisch kader, is de operationalisering ook naar voren geschoven omdat deze operationalisering direct voortvloeit uit de bespreking van de beide theoretische perspectieven.

beginnen moet echter worden aangetoond dat er sprake is van (Europese) transnationale coalitievorming.

Er is sprake van een (Europese) transnationale coalitie als:

- Zowel nationale als supranationale actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Europese helikoptercapaciteit over de grenzen van lidstaten heen coalities vormen (zowel op nationaal, als subnationaal en Europees niveau)

Er is sprake van een transnationale advocacy coalitie als:

- het probleem betreffende de helikoptercapaciteit bekend is en de discussie wordt gevoerd over de te ondernemen actie;
- actoren zich verenigen rond een bepaalde beleidsvisie over de aanpak van dit probleem,
- waarbij er gecoördineerd wordt samengewerkt tussen deze actoren / instituties;
- politieke middelen (zoals politieke steun en financiële middelen) als machtsmiddel ingezet worden;
- waarbij de rol van externe gebeurtenissen buiten de beleidsarena groot is.

Er is sprake van transnationale discours coalities als:

- actoren zich verenigen rondom bepaalde verhaallijnen,
- resultaat ook bereikt kan worden zonder gestructureerde samenwerking tussen actoren;
- er sprake is van het overtuigen door actoren door middel van argumenten,
- waarbij de context (omgeving) een belangrijke rol speelt.

3.5.2 Invloed op beleidsverandering

Vervolgens moet de invloed van deze transnationale coalities meetbaar worden gemaakt. Afhankelijk van het soort coalitie verschilt ook de wijze waarop de invloed op beleidsverandering aantoonbaar kan worden gemaakt. Eerst moet echter het begrip invloed geoperationaliseerd worden.

Er is sprake van invloed van transnationale coalities op beleid

- wanneer het ontstaan van het beleid rond de helikoptercapaciteit wordt veroorzaakt door **verschuivingen** binnen en tussen transnationale coalities

Vervolgens kan op basis van de twee theoretische perspectieven per coalitie worden aangegeven hoe de invloed op beleidsverandering kan worden aangetoond.

Transnationale advocacy coalities hebben invloed op het capaciteitenontwikkelingsbeleid wanneer:

- er verschuivingen optreden binnen en tussen coalities door **beleidsgericht leren** en **externe factoren** buiten de beleidsarena en;
- hierdoor een **invloedrijke, dominante coalitie** ontstaat

Transnationale discours coalities hebben invloed op het capaciteitenontwikkelingsbeleid wanneer:

- veranderingen in het beleid rond de helikoptercapaciteit het gevolg zijn van het dominant worden van een bepaald discours en er dus **discours structurering** optreedt.
- dit gestructureerde beleid **geïnstitutionaliseerd** raakt.

4. Methoden van Onderzoek

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop bovenstaande verwachtingen onderzocht zijn in dit onderzoek. Hierbij wordt het onderzoeksontwerp uit de doeken gedaan, waarbij de gekozen onderzoeksmethode, de methode van dataverzameling en de wijze van analyseren beschreven worden. Tenslotte wordt kort ingegaan in op het belangrijke vraagstuk betreffende de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

Dit onderzoeksontwerp is mede tot stand gekomen door het houden van zogeheten 'pilot interviews' met experts in het veld. Gesproken is met personen die vanuit hun functie betrokken zijn (geweest) bij het Europese beleidsterrein defensie. In de eerste plaats is gesproken met een hoge militair die enkele maanden werkzaam is geweest bij de Europese Militaire Staf. Daarnaast is een gesprek gevoerd met een medewerker van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken die op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie militaire capaciteitenontwikkeling en het Europees Defensie Agentschap in de portefeuille heeft. De ervaringen van deze experts hebben inzicht gegeven in het veld van Europese defensie. In hun werk zijn beide respondenten als sleutelfiguur betrokken (geweest) bij Europese militaire capaciteitenontwikkeling en de belangrijkste daarbij betrokken Europese instituties, de Europese Militaire Staf en het EDA. Naar aanleiding van deze gesprekken is uiteindelijk voor het specifieke beleidsterrein militaire capaciteitenontwikkeling gekozen.

4.1 Achtergrond onderzoek

In het theoretisch kader is uitgebreid stilgestaan bij de twee theoretische perspectieven op beleidsverandering van Sabatier en Hajer. In dit hoofdstuk zijn deze perspectieven tevens aangepast zodat ze toepasbaar zijn op Europees beleid. Om een inzicht te verschaffen in de rol van transnationale coalities bij beleidsverandering op het gebied van Europese militaire capaciteitenontwikkeling, is empirisch onderzoek nodig. Empirisch onderzoek kan verschillende doelstellingen hebben.

Dit onderzoek is deels exploratief van aard omdat er nog maar weinig onderzoek is gedaan naar beleidsverandering in de Europese Unie vanuit een multi-level perspectief. Dit is zeker het geval bij het beleidsterrein militaire capaciteitenontwikkeling. Aan de andere kant is het onderzoek ook verklarend. Er wordt immers gezocht naar oorzaken van beleidsverandering in de Europese Unie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de theorieën van Sabatier en Hajer. Omdat er tevens gekozen is voor het formuleren van verwachtingen die door middel van het empirisch onderzoek getoetst worden, heeft dit onderzoek ook een toetsende doelstelling (Van Thiel, 2007: 23-24).

De beschrijving van de theoretische perspectieven in het vorige hoofdstuk bevindt zich eigenlijk op het snijvlak van de theorie en de methodologie. Hoewel er voor gekozen is om dit in het theoretische kader op te nemen, zal er in dit hoofdstuk ook worden stilgestaan bij de implicaties die de keuze voor deze theorieën heeft voor de methoden van onderzoek. De beide theorieën bieden geen kant en klare onderzoeksopzet maar geven wel handvatten voor het doen van onderzoek naar coalities en hun invloed.

4.2 De casestudy

De onderzoeksstrategie waarvoor gekozen is in dit onderzoek is de gevalsstudie (casestudy). Eén specifiek geval van het onderzoeksonderwerp (militaire capaciteitenontwikkeling) is in de natuurlijke situatie 'in-depth' onderzocht (Van Thiel, 2007: 97). Dit houdt in dat de ontstaansgeschiedenis, veranderingen en gehele complexe structuur van een bepaald fenomeen beschreven wordt en dat een poging gewaagd wordt om deze te verklaren door middel van een groot aantal variabelen (Swanborn, 1996: 13). Het gaat hierbij om intensief onderzoek, waarbij vooral binnen de case zelf naar allerlei relaties wordt gezocht (Swanborn, 1996: 14). Swanborn (1996) definieert de gevalsstudie als volgt:

> "Bij een casestudy gaat het om de bestudering van een sociaal verschijnsel door middel van het kiezen van één voorbeeld, of enkele voorbeelden, die bestudeerd worden in hun natuurlijke omgeving en wel gedurende een bepaalde periode, waarbij diverse databronnen worden gebruikt en de onderzoeker gericht is op gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen die verschillende (categorieën) van betrokkenen in het sociale proces verschaffen."
>
> (Swanborn, 2006: 29)

De door Swanborn gedefinieerde elementen van een casestudy zijn ook terug te vinden in dit onderzoek. Om te bestuderen wat de invloed is van transnationale coalities bij het tot stand komen van beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling wordt de ontwikkeling van beleid rond één specifieke capaciteit intensief bestudeerd. Daarnaast vindt dit onderzoek plaats in de natuurlijke omgeving. Het onderzoek is, met andere woorden, niet los van de omgeving uitgevoerd. Interviews met respondenten hebben bijvoorbeeld altijd plaatsgevonden in hun eigen (werk)omgeving. Daarnaast wordt in dit onderzoek een case bestudeerd over een langere periode. Beleidsverandering is een langlopend proces. Om de invloed van coalities op dit beleidsproces te bestuderen, moet ook een case 'over langere tijd' bestudeerd worden. Om deze reden wordt de ontwikkeling van het beleid rond helikoptersamenwerking aan de hand van interviews en documenten gereconstrueerd.

Dit reconstrueren is gebeurd door verschillende databronnen te gebruiken. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Dit leidt tot een gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring van wat onderzocht is (de case). Hierbij is het van groot belang dat veel aandacht wordt geschonken aan hoe deze elementen terugkomen bij verschillende (groepen) respondenten. Tijdens dit onderzoek is met een aantal gevarieerde respondenten gesproken, die allemaal op een andere manier betrokken zijn bij de gekozen case.

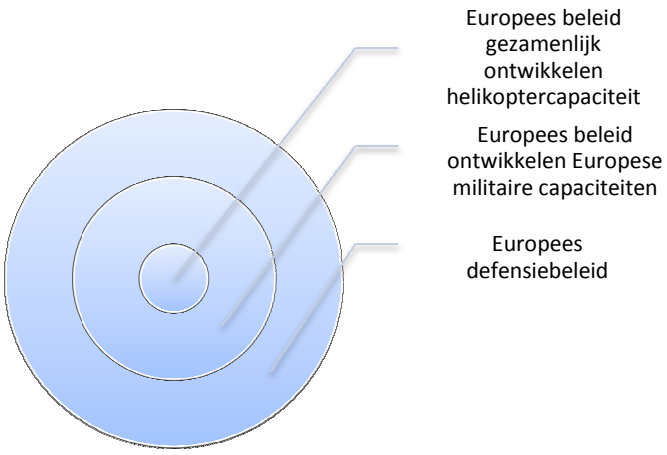
Voordat wordt ingegaan op de praktische zaken omtrent de dataverzameling, wordt kort de gekozen casus beschreven en wordt de keuze voor deze casus gemotiveerd. Tevens wordt aangegeven op welke wijze deze casus bij kan dragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag

4.2.1 Casus als pars pro toto

Bij de selectie van een casus moeten onderzoekers altijd goed in de gaten houden voor welk domein de gekozen casus representatief is (Van Thiel, 2007: 101). De vraag is wat het doel is van het bestuderen van een bepaalde casus. Over welke eenheid worden aan de hand van de casestudy uitspraken gedaan? Dit onderzoek is theoriegericht. De verzamelde kennis over deze casus dient om de wetenschappelijke theorieën over de rol van coalities bij beleidsverandering op Europees niveau te toetsen en te ontwikkelen en om de kennis die opgedaan is bij de bestudering van deze case toe te passen op een grotere verzameling cases (Swanborn, 1996: 33).

Het is in dit onderzoek daarom de bedoeling om de conclusies van de casestudy te generaliseren naar een grotere verzameling. Men noemt dit ook wel pars pro toto-onderzoek (Swanborn, 1996: 33). Door het bestuderen van de rol van transnationale coalities bij het tot stand komen van samenwerking op het gebied van helikoptercapaciteiten, worden de theorieën van Sabatier en Hajer getoetst en ontwikkeld in de Europese situatie en worden er conclusies getrokken met betrekking tot de vraag in hoeverre transnationale coalities een rol spelen bij veranderingen in Europees beleid rond capaciteitenontwikkeling.

In afbeelding 4.1 is het domein van de casus schematisch weergegeven. De conclusies uit het onderzoek in de binnenste schil, worden dus geëxtrapoleerd naar de middelste schil. De afstand tussen de buitenste schil en de binnenste schil van afbeelding 4.1 is echter dusdanig groot dat de gekozen case niet representatief wordt geacht voor het gehele beleidsterrein defensie in Europa. Hierover zullen dan ook geen uitspraken worden gedaan.



Figuur 4.1 Domein casus

4.2.2 De casus: samenwerken aan Europese helikoptercapaciteit

Omdat er nog geen integraal capaciteitenontwikkelingsbeleid is in de Europese Unie, bestaat er een veelheid aan initiatieven en programma's, gericht op de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten. Als casus is voor dit onderzoek één van de belangrijkste initiatieven van de laatste jaren gekozen: het verbeteren van de helikopter beschikbaarheid voor EVDB operaties. Deze casus is een goed voorbeeld van beleid waarbij Europese samenwerking rond militaire capaciteitenontwikkeling daadwerkelijk vorm krijgt (ondanks het feit dat militaire capaciteitenontwikkeling tot voor kort sterk nationaal gericht was). Er heeft dus een verschuiving in het beleid plaatsgevonden. Het is daarom een goede casus om te onderzoeken welke invloed transnationale coalities hebben gehad bij het tot stand komen van beleidsverandering. Daarnaast hebben zich in de omgeving van deze beleidsarena belangrijke externe gebeurtenissen voorgedaan, die van invloed zijn geweest op het beleid.

Naast de theoretische overwegingen zijn er ook praktische overwegingen die een rol spelen bij de selectie van deze casus. Op het beleidsterrein defensie gebeurt veel achter gesloten deuren. Om die reden is het lastig om openheid rond bepaald beleid te bewerkstelligen (zowel wat betreft documenten als respondenten). De helikoptercase is, omdat het een prestigeproject is van de Europese Unie, goed gedocumenteerd en er is veel informatie over de casus openbaar. Om deze reden is de casus ook praktisch een goede keuze. Tenslotte is de uiteindelijke keuze voor deze casus tevens gebaseerd op de expert interviews die zijn gehouden aan het begin van het onderzoek.

Het initiatief "Improving Helicopter Availability for ESDP Operations" is eind 2007 gelanceerd door het Verenigd Koninkrijk, waarna het door het EDA in haar werkprogramma voor 2008 is gezet. In maart 2008 kreeg het initiatief politieke wind in de zeilen nadat premier Brown en president Sarkozy er op hun Brits-Franse top expliciete steun aan gaven. Het initiatief heeft zich ontwikkeld tot één van de belangrijkste activiteiten van het Europese Defensie Agentschap en is een goed voorbeeld van

concrete samenwerking tussen lidstaten op het gebied van capaciteitenontwikkeling. In het volgende hoofdstuk zal deze casus uitvoerig worden besproken.

4.3 Dataverzameling

Bij een casestudy maakt de onderzoeker voor de verzameling van zijn data vaak gebruik van diverse bronnen. Door middel van documenten, participerende observatie en interviews wordt via triangulatie een zo integraal mogelijk beeld van de case verkregen. Dit draagt tevens bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van de casestudy.

In dit onderzoek ligt de focus op het verkrijgen van kwalitatieve data door middel van de studie van documenten en het houden van interviews. De case leent zich niet goed voor participerende observatie. In de eerste plaats vindt het verbeteren van de helikoptercapaciteit niet 'onder één dak' plaats. Daarnaast zijn veel gelegenheden waarbij participerende observaties mogelijk zouden zijn, niet openbaar. In vier stappen is in dit onderzoek de onderzoeksdata verzameld[18]:

4.3.1 Helikopterinterviews

In de eerste plaats zijn, zoals hierboven al vermeld, helikopterinterviews gehouden met twee actoren die een goed overzicht hebben van het veld. De beide personen zijn werkzaam bij de twee organisaties die een centrale rol spelen bij de ontwikkeling van Europese capaciteiten. In de eerste plaats is gesproken met de voormalig Chef-staf van de Europese Unie Militaire Staf (EUMC). Daarnaast is gesproken met een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken die op de Permanente Vertegenwoordiging voor de Europese Unie van Nederland werkzaam is. Deze respondent is binnen de PVEU verantwoordelijk voor materieelsamenwerking en het EDA. De inzichten uit deze interviews hebben bijgedragen aan de uiteindelijke selectie van het onderzoeksonderwerp, de selectie van de casus en de selectie van de respondenten.

4.3.2 Literatuuronderzoek

Voorafgaand aan het empirisch onderzoek, is een studie verricht naar de beschikbare (voor zover mogelijk academische) literatuur. Het doel van deze studie was inzichtelijk maken wat er bekend is over Europees beleid betreffende militaire capaciteitenontwikkeling. Aan de ene kant is hierdoor een overzicht van het beleidsveld van militaire capaciteitenontwikkeling geschetst, aan de andere kant is een inzicht verkregen in de academische literatuur over capaciteitenontwikkeling. Hierdoor is een basisinzicht verkregen in het verloop van de ontwikkeling van Europees beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling en zijn tevens de fundamenten blootgelegd van de beleidsarena en

[18] Voor de dataverzameling en analyse is tevens gebruik gemaakt van de tien stappen voor onderzoek naar discours en discours coalities zoals gedefinieerd door Hajer (2005). Met enige aanpassingen is dit patroon toepasbaar op dit onderzoek.

discursieve arena, door de verschuiving van het nationaal georiënteerde en het Europees georiënteerde discours te beschrijven. Nationale overheden (inclusief ministeries) en de industrie spelen in deze arena's een belangrijke rol. Dit inzicht heeft bijgedragen aan de uiteindelijke selectie van de respondenten voor de interviews (zie 4.3.4).

4.3.3 Documentenstudie

Bij dit onderzoek speelt het gebruik van bestaand materiaal een belangrijke rol. In dit onderzoek gaat het hierbij om primair materiaal, materiaal dat niet voor onderzoek is geproduceerd. Dit materiaal is nuttig omdat het op twee manieren informatie levert: in de eerste plaats doordat het de neerslag van gedrag is en in de tweede plaats doordat de stukken zelf een communicatie functie hebben (Van Thiel, 2007: 117). Dit is belangrijk omdat de casus (en de invloed van transnationale coalities binnen deze casus) niet te observeren is. Documenten zijn daarom een rijke bron aan informatie. Daarnaast heeft deze documentenstudie een voordeel ten opzichte van de onderzoeksmethode waarbij alleen interviews gehouden worden. Doordat bestaand materiaal de neerslag van gedrag is, ligt de informatie 'vast'. Tijdens interviews kan het objectieve overzicht over de casus vertroebelen, omdat respondenten vooral vanuit hun eigen perspectief spreken. Documenten bieden de helikopterview die noodzakelijk is bij het verkrijgen van een overzicht.

In dit onderzoek zijn de (schriftelijke) documenten inhoudelijk geanalyseerd. Hiermee kunnen feiten en opvattingen worden vastgesteld en argumentaties worden gereconstrueerd (Van Thiel, 2007: 123). De documenten bieden daarnaast een inzicht in de tijdslijn (wat waren sleutelmomenten?), de beleidsarena (waar speelt de strijd zich af?), de actoren en het gedrag van deze actoren binnen de casus. Deze belangrijke data bieden daarmee de basis voor de uiteindelijke analyse waarmee de invloed van transnationale coalities op het tot stand komen van beleid binnen de casus, inzichtelijk moet worden. Omdat in dit onderzoek zowel gebruik wordt gemaakt van documenten als interviews wordt het bestaande materiaal kwalitatief geanalyseerd (Van Thiel, 2007: 120).

Het is een bekende valkuil bij een empirisch onderzoek door middel van documenten dat de onderzoeker verdrinkt in de hoeveelheid beschikbaar materiaal. Op verschillende manieren is in dit onderzoek de hoeveelheid documenten tot een bruikbare selectie teruggebracht. In de eerste plaats is de hoeveelheid bestaand materiaal in dit onderzoek al beperkt door de keuze voor een casus: de helikoptercapaciteit. Uit oriënterend documentenonderzoek en de twee helikopterinterviews bleek al snel dat bij de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten veel verschillende actoren betrokken zijn. Het gaat hierbij in essentie om vier groepen actoren: Europese instituties, nationale instituties, denktanks (de experts) en de industrie (en hun belangenverenigingen).

Met deze achtergrondkennis is besloten om deze vier groepen actoren als bron voor het bestaande materiaal te gebruiken. Tijdens de oriënterende zoekfase is gebleken dat niet al deze actoren materiaal beschikbaar hebben over deze casus. Ook is gebleken dat sommige nuttige documenten niet aan één van deze doelgroepen kan worden toegewezen (bijvoorbeeld berichten in de pers, 5 documenten in totaal). Uiteindelijk heeft de zoektocht naar documenten 46 documenten opgeleverd, over een periode van twee jaar (juni 2007 tot juni 2009).

Europese instituties (24 documenten): De belangrijkste bron van informatie is het Europese Defensie Agentschap. Het EDA brengt in het capaciteitenontwikkelingsproces de hierboven benoemde groepen actoren samen en doet zeer uitvoerig verslag van dit proces. Deze verslagen zijn van grote waarde voor dit onderzoek. Daarnaast is gebruik gemaakt van formele Europese besluitvormingsdocumenten.

Nationale instituties (10 documenten): Hiertoe is eerst een klein vooronderzoek uitgevoerd op de verschillende nationale websites van de betrokken ministeries (Defensie, Buitenlandse Zaken) naar informatie over het helikopterinitiatief (anders dan slechts het informeren van de lezer over het bestaan van het initiatief). Uit dit vooronderzoek kwam al gauw naar voren dat vier landen digitale documenten beschikbaar hadden over het tot stand komen van het helikopterinitiatief: Groot-Brittannië, Frankrijk, Tsjechië en Polen. Deze landen zijn ofwel nauw betrokken bij de totstandkoming van het initiatief ofwel bij de uitvoering van het initiatief. Twee van de vier landen zijn gedurende de opstart en uitvoering van het initiatief voorzitter geweest van de Europese Unie (Frankrijk, 2008 en Tsjechië, 2009). Deze documenten zijn meegenomen in het onderzoek.

Industrie (5 documenten): Het gaat bij deze documenten om verslagen van bijdragen van de ASD of nationale belangenverenigingen aan Europese bijeenkomsten. Deze documenten zijn gepubliceerd op de website van het EDA. Tevens zijn er documenten ontvangen van het Tsjechische ministerie van Defensie. Op de websites van deze belangenverenigingen zijn geen documenten aangetroffen (grote delen van websites zijn alleen toegankelijk voor leden). Ook via de digitale zoekmachine Google zijn met de zoektermen (“improving helicopter availability for ESDP missions” + industry) geen documenten gevonden.

Denktanks (4 documenten: Zoals hierboven al is gesteld, kent Europa heel veel denktanks die zich bezig houden met het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid. Om deze reden is er met de digitale zoekmachine Google gezocht naar documenten over de helikoptercapaciteit afkomstig van denktanks (zoekterm: “improving helicopter availability for ESDP missions” + think tank). De zoekresultaten leverden zowel direct als indirect een aantal documenten op over het ontstaan en de

voortgang van het helikopterinitiatief die afkomstig zijn van verschillende Europese dentanks zoals de IISS, AIES, Egmont Institute, International Beat, ECFR en de Kangaroo Group).

Bij de gevonden documenten is het van belang om te weten in welke context de data tot stand is gekomen, wat de kwaliteit is en van wie het document afkomstig is (Van Thiel, 2007: 118). Documenten die geen waarde hadden voor het onderzoek, zijn buiten het onderzoek gelaten. Door verschillende bronnen te gebruiken (triangulatie binnen documentenstudie) is de betrouwbaarheid en validiteit van mijn documentenstudie verhoogd. Zie voor een gedetailleerd overzicht van de gebruikte documenten bijlage I.

4.3.4 Interviews met sleutelfiguren

Interviews zijn een flexibel instrument om informatie te verzamelen omdat de onderzoeker tijdens een interview aanvullende vragen kan stellen om een antwoord van een respondent beter te begrijpen (Van Thiel, 2007: 106). Hoewel uit de documenten veel informatie verkregen is, is tevens gekozen voor interviews om de achtergrond van de documenten inzichtelijk te krijgen en waar nodig te verduidelijken. Op deze manier is enerzijds meer informatie verzameld over de causale verbanden in het proces: wat leidde nu waartoe? Aan de andere kant zijn de interviews gebruikt om een beter beeld te krijgen van wat zich onder de oppervlakte afspeelde. Welke betekenis hadden bepaalde gebeurtenissen voor de respondenten (Hajer, 2005: 306)?

Net als bij de documentenstudie is voor de selectie van de respondenten gebruik gemaakt van de inzichten uit de expert interviews. Daarnaast is tevens gebruik gemaakt van de informatie die verkregen is tijdens studie van de literatuur en bovenstaande documenten. Er zijn zoveel verschillende actoren betrokken bij Europese militaire capaciteitenontwikkeling dat een representatieve selectie praktisch onmogelijk is. Om deze reden is er voor gekozen om twee soorten interviews te houden: elite-interviews en expertinterviews (Van Thiel, 2007: 109). Hierbij is wel geprobeerd om deze eliterespondenten en experts te selecteren uit verschillende organisaties die allemaal op een bepaalde manier betrokken zijn bij militaire capaciteitenontwikkeling en het helikopterproject. Zoals hierboven al beschreven is bij stap 3 zijn er vier groepen actoren naar voren gekomen. Voor de selectie van de respondenten voor de interviews, zijn binnen deze groepen actoren de belangrijkste organisaties geselecteerd. Binnen deze organisaties zijn elite- en expertrespondenten benaderd. Dit heeft geleid tot zes diepte-interviews van zestig minuten (zie bijlage II voor een overzicht van de respondenten, hun organisaties en hun rol).

Om een beeld te krijgen van de nationale belangen en de rol van nationale instituties in het Europese beleidsvormingsproces over militaire capaciteitenontwikkeling, is bij het Ministerie van Defensie gesproken met een senior beleidsmedewerker van de Dienst Materieel Organisatie. Deze respondent

is de centrale contactpersoon voor het EDA in Nederland. Daarnaast is er gesproken met een ambtenaar van de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel, afdeling Politiek- en Veiligheidscomité. Deze respondent is goed op de hoogte van de politiek rond capaciteitenontwikkeling en om deze reden een interessante bron. In de tweede plaats is deze respondent als bron interessant omdat de PVEU als schakel fungeert tussen nationale instituties en verschillende Europese instituties.

Binnen het instituut dat zich het meest bezighoudt met militaire capaciteitenontwikkeling op Europees niveau, het Europees Defensie Agentschap, is gesproken met het hoofd Beleid & Planning. Deze respondent vormt de spil in het Europese capaciteitenontwikkelingsbeleid en is vanwege zijn functie ook zeer direct betrokken bij de bestudeerde casus.

Omdat de industrie en haar belangenvereniging ook een belangrijke rol speelt in het discours betreffende gezamenlijke capaciteitenontwikkeling is gesproken met de vicepresident van een zeer grote helikopterfabrikant in Europa.[19] Deze persoon is gestationeerd in Brussel en heeft Europese en NAVO zaken in zijn portefeuille. Deze respondent is zeer goed op de hoogte van de bestudeerde casus en heeft zeer veel kennis over de rol van de industrie in deze casus. De belangen van de Europese defensie-industrie wordt in Europa vertegenwoordigd door het ASD (AeroSpace and Defense). Deze organisatie is de overkoepelende organisatie van nationale belangenverenigingen. Helaas lukte het niet om een respondent te spreken te krijgen bij het ASD. Om deze reden is er gesproken met een adviseur bij het Nederlands Instituut voor Defensie en Veiligheid (NIDV). Deze respondent is echter op Europees niveau zeer betrokken geweest bij het ontstaan van samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling, waardoor hij zowel vanuit nationaal als Europees perspectief zijn visie kon geven op de casus.

Tenslotte is nog gesproken met een voormalig minister van Defensie die op zeer veel manieren betrokken is (geweest) bij het ontstaan van Europese defensiesamenwerking. Nadat hij enkele jaren zeer actief is geweest als bestuurslid en onderzoeker bij verschillende nationale en Europese denktanks op het gebied van het Europese veiligheidsbeleid, is hij momenteel nog actief bij een adviesorgaan van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Met bovenstaande respondenten (zie voor een overzicht bijlage I) is een semigestructureerd interview gehouden (zie voor een voorbeeld bijlage III). De interviews zijn gehouden aan de hand van een zogeheten topiclijst, die tijdens de interviews voor zowel de interviewer als de respondent houvast biedt. Dit draagt tevens bij aan de generaliseerbaarheid van de verkregen data en daarmee

[19] Op verzoek van de respondent wordt de naam van de respondent en de naam van het bedrijf niet vermeld.

aan de betrouwbaarheid en validiteit van de verkregen resultaten. Daarnaast hebben semigestructureerde interviews het voordeel dat antwoorden niet volledig vastliggen, zodat de respondent de ruimte krijgt om een antwoord naar eigen inzicht in te richten en je als interviewer op elk moment kan inspringen. Dit is vanwege de diverse achtergrond van de respondenten een goede keuze. De interviews zijn digitaal opgenomen en letterlijk getranscribeerd.

4.4 Analyse

Nadat alle data uit de documenten en de interviews verzameld is, worden deze data geanalyseerd. Deze analyse vormt uiteindelijk de kern waarop de conclusies van dit empirische onderzoek gebaseerd zijn. De basis van het analyseren is het coderen van de documenten en de digitaal opgenomen interviews. Door middel van het coderen kunnen onderdelen van teksten worden geïdentificeerd en gesorteerd.

In de documenten en interviews zijn elementen gezocht die onder een label passen. Hierbij is gestart vanuit de onderzoeksvraag en de deelvragen. De eerste twee labels zijn de kernelementen van de hoofdvraag: *transnationale coalities* en *invloed op totstandkoming beleid*. Deze brede labels zijn vervolgens onderverdeeld in sublabels. De teksten en interviews zijn niet uitputtend gecodeerd, maar bij elementen is gekeken hoe deze geïnterpreteerd kunnen worden en onder welke code deze dan passen.

Dit leidt er uiteindelijk toe dat verschillende categorieën kunnen worden vergeleken, geïnterpreteerd en verbonden. In de analyse wordt vervolgens de theorie aan de verkregen data gekoppeld. Morse en Field (1996) noemen dit de fase van ‘theoretiseren’ (Morse en Field, 1996: 105). Hierop volgt de fase van het recontextualiseren (Morse en Field, 1996: 106), waarbij de resultaten geplaatst worden in een context van kennis en waarbij de onderzoeker nieuwe uitkomsten claimt. Het coderingsschema is terug te vinden in bijlage IV.

Bij de analyse van kwalitatief materiaal (zoals verkregen uit de documenten en de interviews) is controleerbaarheid en herhaalbaarheid minder makkelijk te bewerkstelligen. Bevindingen zijn veelal interpretaties van de onderzoeker (Van Thiel, 2007: 165). Om de betrouwbaarheid en validiteit van de analyse te vergroten is daarom in dit onderzoek geprobeerd om de analyses navolgbaar te maken en de conclusies overdraagbaar en aannemelijk. Eerder in dit hoofdstuk kwam al naar voren dat om dit te bereiken, bij het verzamelen van de onderzoeksdata, gebruik is gemaakt van triangulatie. Bij het analyseren wordt gebruik gemaakt van het computerprogramma Maxqda 2007.

5. Coalities in de praktijk: de helikoptercapaciteit

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is voor de studie naar de invloed van transnationale coalities op militaire capaciteitenontwikkeling in de Europese Unie gekeken naar een specifieke casus: het tot stand komen van het multinationale project waarmee de beschikbaarheid van helikopters bij EVDB missies moet worden verbeterd. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het empirische onderzoek naar deze casus gepresenteerd.[20]

Voorafgaand aan het onderzoek is een drietal empirische deelvragen opgesteld. Deze deelvragen vormen de rode lijn in dit hoofdstuk. Eerst wordt het tot stand komen van het nieuwe beleid, het helikopterproject, beschreven (deelvraag I). Door deze (en aanvullende) empirische bevindingen in dit hoofdstuk te beschouwen vanuit het theoretische perspectief van het ACF en het DCP, wordt achtereenvolgens inzichtelijk wat voor soort transnationale coalities bij het tot stand komen van dit project een rol hebben gespeeld (deelvraag II) en op welke wijze deze coalities van invloed zijn (geweest) op het tot stand komen van het beleid omtrent de ontwikkeling van de Europese helikoptercapaciteit (deelvraag III).

5.1 Een Europese aanpak voor het tekort aan helikopters

“Improving Helicopter Availability for ESDP missions”, het is maar een klein zinnetje dat eind 2007 werd opgenomen in het werkprogramma voor 2008 van het Europees Defensie Agentschap. Hoewel het project als een ‘majeur initiatief’ werd bestempeld, was er geen verdere informatie over de invulling van het initiatief bekend. Vanaf dit moment is het helikopterinitiatief echter niet meer weg te denken uit de discussies over het verbeteren van de Europese militaire capaciteiten.

In deze paragraaf wordt uit de doeken gedaan hoe het helikoptercapaciteitenbeleid tot stand is gekomen (zie voor een schematische weergave van dit proces bijlage V). Hierbij worden twee fasen onderscheiden. In de eerste fase krijgt het initiatief vorm, waarna het geïnstitutionaliseerd wordt in de vorm van een concreet beleidsprogramma. In de tweede fase staat niet langer de ‘wat-vraag’ centraal, maar richt de discussie zich op de ‘hoe-vraag’.

[20] Indien in deze rapportage gebruik wordt gemaakt van de data die verkregen is uit de interviews, dan kunnen deze uitspraken op verzoek van de respondenten zijn geanonimiseerd. In dat geval treft u bij deze citaten enkel een verwijzing naar de functie en organisatie van de respondent aan.

5.1.1 Fase I: een vliegende start

"Increasing the number of helicopters available for international crisis management operations is one of the biggest challenges facing European Union governments."

(EDA Bulletin, juli 2008: 9)

In de literatuurstudie kwam reeds naar voren dat de Europese Unie zich bij het realiseren van haar hoge ambities op Veiligheids- en defensiegebied gesteld ziet voor problemen met het opbouwen van voldoende Europees militair vermogen. Eén van de capaciteiten waar een dringend tekort aan is, is de helikopter. Zowel in Tsjaad als in de Centraal Afrikaanse Republiek bleek er tijdens missies een grote operationele behoefte te zijn aan helikopters.[21] Op tal van gebieden, zoals voor transport en evacuatie van gewonden, zijn helikopters een onmisbare capaciteit (een zogeheten *key military enabler*). Het soort missies dat de Europese Unie uitvoert, stelt hoge eisen aan het helikopters. Dit leidt er toe dat lidstaten een zeer gelimiteerd inzetbare helikoptercapaciteit op de been kunnen brengen. Hoewel de Europese lidstaten gezamenlijk een helikoptervloot van meer dan 1700 toestellen hebben, wordt minder dan 7% hiervan ingezet (EDA, 2009: 2).

Deze operationele tekortkomingen leidden er toe dat verschillende lidstaten onafhankelijk van elkaar verschillende initiatieven ontplooiden om hun eigen helikoptercapaciteiten te vergroten. Een belangrijke stap werd genomen door Frankrijk en Duitsland, die halverwege 2007 bilateraal het initiatief namen om een nieuwe zware transporthelikopter te gaan ontwikkelen. Dit belangrijke, lange termijn initiatief werd buiten het EDA gehouden. Zoals we later zullen zien, doet het EDA er echter alles aan om het Frans-Duitse initiatief onder de paraplu van het agentschap te brengen (EDA, 2007, 2008).

Een nog belangrijker initiatief komt uit de koker van de ambtenaren op het Britse ministerie van Defensie. Gedurende de gehele eerste fase van het tot stand komen van het Europese beleid, spelen de Britten een centrale rol bij het bewerkstelligen van de Europese samenwerking omtrent helikopters. Eind 2007 zetten de Britten de helikopterkwestie op de agenda van het EDA, waar het na goedkeuring van de Europese ministers van Defensie in het werkprogramma van het agentschap voor 2008 wordt opgenomen.

In maart 2008 bundelen de Britten hun krachten met de Fransen. Na de Brits-Franse top van maart 2008 nemen de beide landen in hun slotverklaring de volgende paragraaf op:

[21] Niet alleen tijdens Europese missies, maar ook tijdens NAVO en VN missies, zoals de ISAF missie in Afghanistan hebben te kampen met een chronisch gebrek aan helikopters.

"Cooperate to develop European military capabilities, available to both the EU and NATO, in particular in the fields of (…) helicopters : by addressing critical shortfalls in capability which constrain the deployment of helicopters in operations. Support will be given to initiatives such as pilot operational and advanced training courses, upgrading aircraft and establishment of a trust fund that could improve the availability of helicopters to our European partners and NATO allies. Other nations are invited to contribute to this effort. We support both the EDA and NATO's role in addressing European helicopter capability shortfalls."

(Joint Declaration UK-France Summit, maart 2008)

De landen streven naar een pragmatische oplossing die snel operationeel is. Een eerste stap in dit proces is het beschikbaar krijgen van alle informatie vanuit de lidstaten over de beschikbaarheid van helikopters voor EVDB missies. De Britten legden dit initiatief voor aan de Steering Board van de Capability Directors van het EDA die hier mee instemden (februari 2008). Een theoretische inventarisatie van het beschikbare materiaal ging de Britten echter niet ver genoeg. Zij achtten het noodzakelijk om op een pragmatische en concrete basis de oorzaken van het probleem aan te pakken. Waarom zijn de helikopters niet operationeel en hoe pakken we dit op een Europees niveau aan (European Report, 2008)?

De steun van de twee zwaargewichten voor het werken aan de helikoptercapaciteit gaf het Europese project echter wel een belangrijke politieke wind in de zeilen. Daarnaast boden de beide landen praktische hulp bij het opstarten van het project, door het leveren van stafcapaciteit. Hoewel het Europese project zijn ontstaan te danken heeft aan de sterke betrokkenheid van Frankrijk en Groot-Brittannië, heeft het agentschap altijd duidelijk gemaakt dat het project, omdat het onder Europese vlag wordt uitgevoerd, een project is van alle lidstaten van de EU.

In de maanden hierop vervult het EDA een katalyserende rol. Er wordt hard gewerkt aan efficiënte en effectieve oplossingen voor het tekort aan helikopters. In mei organiseert het agentschap een workshop over de beschikbaarheid van helikopters, waar het agentschap voor het eerst enkele mogelijke praktische oplossingen bespreekt met de verschillende lidstaten. Hierdoor kreeg het agentschap ook zicht op de posities van de verschillende lidstaten en hun interessegebieden als het gaat om helikopters (Persbericht EDA 2008/21).

Eind mei 2008 bespreken de ministers van Defensie in het EDA Steering Board het initiatief. Er wordt een intentieverklaring aangenomen waarin de ministers van Defensie van de verschillende lidstaten zich ten volste toewijden aan het verbeteren van de operationele beschikbaarheid van helikopters en waarin ze zich toezeggen om zich, waar mogelijk, te committeren aan werkzaamheden van het agentschap. Daarnaast roepen de ministers de defensie industrie op om bij te dragen aan deze poging om de beschikbaarheid van helikopters te vergroten.

Het helikopterbeleid begint langzaam vorm te krijgen. Om de beschikbaarheid van helikopters te vergroten, zet het agentschap, samen met de lidstaten, op de korte termijn in op training (om piloten en technici met verschillende soorten helikopters te laten samenwerken) en op de middellange termijn op het upgraden van helikopters (om beschikbare, maar verouderde helikopters geschikt te maken voor EVDB missies). Door de lidstaten wordt een expert werkgroep opgericht, voorgezeten door het Verenigd Koninkrijk, en een webforum waar experts uit de lidstaten gezamenlijk kunnen denken over trainingsinitiatieven (EDA Bulletin, 2009: 9).

Op 1 juli vangt het halfjaarlijkse EU-voorzitterschap van Frankrijk aan. Als één van de speerpunten voor het Europese defensiebeleid heeft Frankrijk gekozen voor het verbeteren van de militaire capaciteiten.[22] De ambities van Frankrijk als voorzitter zijn hoog, ook als het gaat om het aanpakken van het tekort aan helikopters. De Europese Unie komt echter in september 2008 voor een grote uitdaging te staan. De kredietcrisis slaat snoeihard toe en domineert de Europese agenda. Later in dit hoofdstuk zullen we zien op welke manier deze economische crisis van invloed is op het capaciteitenbeleid.

Omdat Frankrijk één van de initiatiefnemers is van het helikopterinitiatief, stond dit onderwerp prominent op de agenda van de informele vergadering van ministers van Defensie in Deauville in oktober 2008. Tijdens deze bijeenkomst slaagde Frankrijk erin om brede steun te verwerven voor de plannen van het EDA om de tekorten aan helikopters aan te pakken door middel van training en upgrades (EU Observer, 2 oktober 2008).

De eerste fase van het tot stand komen van het helikopterbeleid eindigt in november 2008. Politieke intenties zijn in deze eerste fase snel en nauwkeurig door het EDA omgezet in concrete voorstellen. Tijdens een bijeenkomst van ministers van Defensie in de Steering Board van het EDA vindt, in navolging van de voorbereidende discussies in Deauville, de definitieve besluitvorming plaats over deze voorstellen.

Increased availability of helicopters for ESDP operations:

- Training: (i) promote cooperation between pMS having the same needs and initiate solutions to address common problems; (ii) establish a Helicopter Tactics Training Programme; (iii) design Helicopter exercises.
- Upgrades: (i) promote cooperation between pMS operating on the same types of helicopters in order to create upgrade and/or support programmes for enhancing deployability; (ii) develop simulation tools for comparing upgrading versus buying new assets; (iii) assess possibilities of outsourcing support in theatre.
- Future Transport Helicopter: (i) follow implementation of the possible ad hoc Cat. B project; (ii) define military requirements based on the initiators' inputs; (iii) explore the ground for other project participants.

(EDA Werkprogramma 2009: 4)

[22] Het land stelt dit zelfs als voorwaarde om militair weer toe te treden tot de NAVO.

Een ambtenaar van het EDA stelde voorafgaand aan de bijeenkomst vol vertrouwen:

"There is a lot of political will and a lot of attention from defense ministers"

(DefenseNews, 3 november 2008)

Voor de korte termijn werd een "Helicopter Tactics Training Programme" vastgelegd, dat moet starten in 2010. Voor de middellange termijn keurden de ministers het plan van het EDA goed om medio 2009 te komen met een invulling van het plan om helikopters te gaan upgraden. Het EDA speelt nog met de vraag welke helikopterfamilies in Europa in aanmerking komen voor upgrading. De financiering van deze upgrades vindt plaats vanuit een nieuw opgezet NAVO / EU fonds, dat mede op aandringen van Frankrijk is opgezet, en waar de NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten vrijwillig bijdragen aan kunnen leveren. Tenslotte werd aan het helikopterbeleid een derde werkterrein toegevoegd. Duitsland en Frankrijk spraken de intentie uit om hun bilaterale initiatief met betrekking tot de nieuwe zware transport helikopter in de nabije toekomst onder de vlag van het Agentschap te brengen en het project zo open te stellen voor deelname van andere lidstaten (EDA, 2008).

Op basis van de in de Steering Board genomen besluiten wordt ook in het EDA werkprogramma voor 2009 het helikopterproject opgenomen. Binnen een jaar is het kleine zinnetje uit het programma voor 2008 echter verworden tot een serieus beleidsplan.

5.1.2 Fase II: de plannen zijn gemaakt, nu de invulling nog

In november 2008 geven de Europese ministers van Defensie hun fiat aan de plannen van het EDA om de beschikbaarheid van helikopters voor EVDB missies op de korte, middellange en lange termijn te verbeteren. De plannen liggen er, maar er zijn nog veel gaten te vullen, vooral waar het gaat om het upgraden van bestaande helikopters en het bouwen van een nieuwe zware transporthelikopter. De omstandigheden waaronder dit moet gebeuren, zijn niet eenvoudig. De economische crisis treft Europa zwaar. Als een gevolg hiervan, komen nationale defensiebudgetten sterk onder druk te staan. Daarnaast spelen bij het maken van de keuzen omtrent de concrete invulling van de plannen de belangen van nationale industrieën ook een belangrijke rol.

Op 1 januari 2009 neemt Tsjechië het stokje over van Frankrijk als voorzitter van de Europese Unie. Nog meer dan Frankrijk beschouwt de Oost-Europese lidstaat de beschikbaarheid van helikopters binnen het militaire capaciteitenontwikkelingsbeleid als een topprioriteit.

"As to EU capability development, we will support the continuation of the work started by the French Presidency and the outcome of the November ministerial meeting in Brussels. We will, however, also put emphasis on specific areas, most notably on the issue of helicopter availability."

(Minister van Defensie Vlasta Parkanová, 28 januari 2008)

Tsjechië gaat dan ook voortvarend van start. In januari organiseert het land een conferentie over de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten. Ook organiseert Tsjechië een conferentie voor alle beleidsmakers van de Europese ministeries van Defensie in Praag? Een maand later organiseert Tsjechië in Praag een conferentie onder de titel: "Helicopters: way ahead for MI-type[23] helicopters". Hoewel het brede doel van de conferentie het bespreken van de problemen omtrent de beschikbaarheid van helikopters voor NAVO en EU missies is, spreekt de titel van de conferentie boekdelen, zoals we ook later in dit hoofdstuk zullen zien.

Ook het EDA is in 2009 druk bezig met het helikopterproject. Het in het leven geroepen helikopterfonds bevat inmiddels bijdragen van 15 landen (zowel NAVO als EU) ter waarde van 26 miljoen euro. In mei 2009 besluiten de Europese lidstaten om in het kader van de upgrading ruim 500 MI-helikopters en PUMA-helikopters geschikt te maken voor EVDB missies (Europa-Nu, 18 mei 2009). De focus ligt bij het upgraden van bestaande helikopters dus op Oost-Europa, waar grote hoeveelheden Russische helikopters beschikbaar zijn voor upgrading. Zoals we later zullen zien, neemt de West-Europese industrie dit het EDA niet in dank af.

In maart 2009 vindt de jaarlijkse conferentie van het EDA plaats. Het onderwerp van de conferentie is "Helicopters '09: Key to Mobility". Tijdens de conferentie spreken niet alleen hoge EU-ambtenaren zoals Javier Solana, Generaal Henri Bentégeat (voorzitter van de Europese Militaire Staf) en Chief Executive Alexander Weis van het EDA, ook Allan Cook, voorzitter van de belangenvereniging voor defensie industrie in Europa (ADS) is uitgenodigd voor een keynote speech. Gedurende het congres vinden er tevens paneldiscussies plaats met input vanuit het politieke, het operationele en het industriële kamp.

Tenslotte boekt het EDA in mei 2009 een succes. Zoals weliswaar reeds beloofd in 2008, besluiten Frankrijk en Duitsland om hun bilaterale project om een nieuwe zware transporthelikopter te ontwikkelen, bij het EDA onder te brengen. Het doel van het project is om in 2020 ongeveer honderd van deze nieuwe helikopters operationeel te hebben. Om een aantal redenen, die later in dit

[23] De MI helikopter is een helikopter van Russische makelij. De helikopter stamt nog uit de tijd van de Koude Oorlog. Veel landen uit het voormalig Warschaupact hebben grote hoeveelheden van deze, inmiddels verouderde, helikopters tot hun beschikking. Deze zijn in hun huidige staat echter niet bruikbaar voor EVDB missies.

hoofdstuk terug komen, wordt de bilaterale samenwerking dus omgezet in een multilaterale samenwerking.

De tweede fase van het beleidsvormingsproces omtrent de helikoptercapaciteit kenmerkt zich door concretisering van de plannen uit de eerste fase. Een belangrijke beslissing in deze fase is de keuze die wordt gemaakt voor het upgraden van helikopters. Op aanraden van experts wordt er besloten om twee helikopterfamilies te gaan upgraden (in totaal 500 helikopters): eerst de van oorsprong Russische MI-helikopter en vervolgens de door Agusta-Westland ontwikkelde PUMA helikopter. Een tweede belangrijke beslissing in deze fase is het onder Europese vlag brengen van de ontwikkeling van de nieuwe zware transporthelikopter.

5.2 Transnationale coalities

Nu in de afgelopen paragraaf het verloop van het proces geschetst is, zal hier in deze en de volgende paragraaf vanuit de bestudeerde theorie naar gekeken worden. Door middel van aanvullende informatie uit de interviews en de documenten wordt allereerst een poging gewaagd om vast te stellen wat voor soort transnationale coalities bij het tot stand komen van het helikopterbeleid een belangrijke rol hebben gespeeld.

Eerst worden de verschillende nationale, transnationale en Europese spelers, die zich in de Europese arena van de militaire capaciteitenontwikkeling bewegen, geïntroduceerd. Omdat het onmogelijk is om een uitputtende lijst van betrokken actoren te maken, zijn zij onderverdeeld in groepen, waarvan uit de interviews en de documenten is gebleken dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens het ontwikkelen en invullen van het helikopterbeleid.

Vervolgens wordt gekeken welke transnationale coalities er te herkennen zijn in het proces en welke positie de besproken actoren in deze coalities innemen. Zoals in de vorige hoofdstukken al een aantal keer naar voren is gekomen, verschillen de twee coalities uit het theoretisch perspectief op een aantal vlakken. Het gaat hierbij om de aard van het politieke conflict, het cement tussen de coalitiepartners, de mate van gestructureerde samenwerking en tenslotte de wijze waarop deze coalities hun macht verwerven. Aan de hand van deze criteria zal in deze paragraaf vastgesteld worden om wat voor transnationale coalities het bij deze casus gaat.

In de laatste paragraaf wordt vervolgens gekeken hoe veranderingen in het proces omtrent de vorming van het helikoptercapaciteitenbeleid hebben plaatsgevonden onder invloed van deze transnationale coalities.

5.2.1 Spelers in de arena

Welke actoren kunnen we nu definiëren als spelers in dan wel de discursieve dan wel de beleidsarena rondom de ontwikkeling van de helikoptercapaciteit? In het hoofdstuk Methoden van Onderzoek werden naar aanleiding van de helikopterinterviews vijf groepen actoren gedefinieerd op basis waarvan documenten zijn gezocht en bestudeerd. Na bestudering van de documenten en de verdiepende interviews kan over de rol van deze actoren het volgende worden gezegd.

Nationaal

Binnen de lidstaten hebben de ministeries van Defensie en van Economische Zaken de grootste invloed als het gaat om materieelontwikkeling. Binnen deze ministeries gaat het dan vooral om de onderdelen die zich bezig houden met materieel. In Nederland is dit bijvoorbeeld DMO, de directie Defensie Materieels Organisatie en in Frankrijk is dit de Délégation Generale d'Armament. Dat ambtenaren op nationaal niveau grote invloed kunnen hebben op Europees beleid, bewijst het Britse helikopterinitiatief, dat zeer grondig was voorbereid door de eigen materieelorganisatie. Dit is uiteraard wel afhankelijk van de beschikbare mankracht. De medewerker van DMO stelde:

> "Britten komen best nog wel eens met een echt goed idee. Ze hebben redelijk veel denkkracht."
>
> (Medewerker DMO)

De wijze waarop landen deze organisatie en de leiding van deze organisatie hebben ingevuld verschilt sterk. In Frankrijk is de leiding van de materieelorganisatie zeer politiek. Men zou dit kunnen vergelijken met het niveau van staatssecretaris. In Groot-Brittannië en Nederland is deze functie daarentegen veel meer ambtelijk. De functie wordt ook sterk gevormd door de invloed van de industrie. Waar zowel in Groot-Brittannië als in Nederland de behoeftestelling leidend is bij de ontwikkeling van materieel, heeft de industrie in Groot-Brittannië vanwege haar grootte een veel invloedrijkere rol dan in Nederland (Interview medewerker DMO). In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik aan de leiding van deze organisatieonderdelen refereren als de NADS (de National Armament Directors).

De NADS vormen in Europa een hechte groep, zo stelt ook Ernst van Hoek, de voormalig voorzitter van de Western European Armaments Group, de voorganger van het EDA:

> "In de Steering Board kunnen ze drie keer per jaar bij elkaar komen. Maar ze ontmoeten elkaar ook in de Steering Board van OCCAR, of hoe dat daar ook heet. Ze komen elkaar in LoI verband tegen. Ze komen bij elkaar in kleinere groepjes, er zijn bilaterale overleggen tussen vele van die NADS. En omdat er verbanden tussen industrieën zijn, is dit een oude jongens circuit dat je goed moet hanteren."

Niet alleen op het hoogste niveau vinden er transnationale contacten plaats, ook op het niveau van de ambtenaren wordt er intensief over de grenzen heen samengewerkt. Bij congressen, maar ook bij het EDA, komen de 'Points of Contact' voor materieel gerelateerde zaken (NAD POC's) of algemene beleidszaken (CENTRAL POC's) elkaar regelmatig tegen (Interview medewerker DMO).

Europees

Op Europees niveau is binnen deze casus de belangrijkste actor zonder twijfel het Europees Defensie Agentschap. Als het gaat om besluitvorming op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling dan vindt deze besluitvorming op ministerieel niveau plaats in de Steering Board van het agentschap. Vanuit de interviews en de documenten komt nog een aantal andere rollen van het agentschap naar voren:

- Katalysator: initiatieven hebben de neiging om in lidstaten lange tijd op de plank te gaan liggen broeien. Dit gold bijvoorbeeld voor het initiatief om 'iets' met training te gaan doen. Het agentschap slaagt er in zo'n geval in de partijen aan het werk te houden en frisse ideeën voor te stellen. Het agentschap kan politieke intenties snel omzetten in concrete voorstellen (zoals na de ministeriele bijeenkomst in Deauville het geval was). Hierbij moet natuurlijk wel worden gesteld dat het EDA met de lidstaten samenwerkt en geen expliciete supranationale macht bezit.

- Bemiddelaar: het EDA heeft altijd de boodschap uitgedragen richting lidstaten om meer en sneller samen te werken met zo groot mogelijke inzet en om samen na te denken over toekomstige behoeften (zie ook EDA Werkprogramma 2009). Hiermee vervult het EDA een soort bemiddelende rol tussen landen die nog wat huiverig tegenover Europese materieelsamenwerking staan. Een respondent gaf overigens wel duidelijk aan dat het niet het geval is dat het EDA tussen twee posities in gaat staan en de gulden middenweg kiest. Het EDA probeert de beste optie voor Europa te kiezen en andere lidstaten hierbij te betrekken.

- Informatiecentrum: door het agentschap is informatie omtrent capaciteitenbehoefte en ontwikkeling transparanter geworden. Men weet steeds beter wat de capaciteiten van landen zijn en welke capaciteiten Europa nodig heeft (harmonization of requirements).

- Expertpool: net zoals bij het helikopterinitiatief een groep experts uit de lidstaten gezamenlijk invulling probeerden te geven aan de intentie om op het gebied van training intensiever te gaan samenwerken, fungeert het EDA ook als een expertisecentrum op het gebied van Europese capaciteiten.

- Tenslotte is het EDA een ontmoetingsplek. Zowel hoge als lage ambtenaren ontmoeten elkaar geregeld op het EDA tijdens congressen, bijeenkomsten van de steering boards of andere gelegenheden. De Steering Board van het EDA komt in verschillende samenstellingen bijeen. Hierdoor ontmoeten bijvoorbeeld de directeuren beleid en de directeuren Research & Technology van de verschillende lidstaten elkaar meerdere malen per jaar.

Het EUMC (zie figuur 2.1) vormt een belangrijke schakel tussen de operationele kant van de EU (de missies) en de ontwikkelaars van Europese capaciteiten. Het EUMC speelt een belangrijke behoefte bij het inzichtelijk maken van het tekort aan helikopters bij EVDB missies. Behalve deze taak, is uit dit onderzoek niet naar voren gekomen dat deze actor bij het tot stand komen van het Europese helikopterinitiatief een grote rol van betekenis heeft gespeeld.

Ditzelfde geldt voor de supranationale instituties binnen de Europese Unie. Mede door het nationale karakter van capaciteitenontwikkelingsbeleid (Tweede Pijler, artikel 296 Europees Verdrag), hebben het Europese Parlement en de Europese Commissie weinig invloed gehad op het tot stand komen van dit helikopterbeleid. Wel worden de beide instanties regelmatig op de hoogte gebracht van de voortgang van de ontwikkeling, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het helikopterproject.

Tenslotte spelen uiteraard de lidstaten een belangrijke rol. Hoewel dit een open deur lijkt, zal later in dit onderzoek blijken dat de lidstaten en de coalities waartoe ze behoren een belangrijke invloed hebben op de totstandkoming van het helikopterbeleid. Naast het traditionele machtsargument (grote lidstaten hebben een grotere invloed), spelen hierbij ook andere factoren een rol: de invloed van de nationale industrie, de machtspositie binnen de Europese Unie (bijvoorbeeld het voorzitterschap van Frankrijk en Tsjechië) en natuurlijk de potentiële bijdragen aan capaciteitenprojecten.

Industrie

Eerder in dit hoofdstuk is al enkele malen verwezen naar de invloed van de defensie industrie. In de literatuurstudie kwam reeds naar voren dat de Europese defensie industrie zich in navolging van de industrie in de Verenigde Staten getransformeerd en getransnationaliseerd heeft. Hierdoor is de nationale rol van de industrie in veel landen sterk veranderd (zie paragraaf 2.3.2). In sommige landen is de invloed nog steeds groot, terwijl deze invloed in andere landen voor een groot deel verdwenen is.

Een andere belangrijke actor, die direct gekoppeld is aan de industrie, is die van de industriële belangenvertegenwoordiging. Vrijwel alle lidstaten met een defensie industrie hebben een nationale belangenvereniging die op Europees niveau verenigd is in het ASD (AeroSpace and Defense). Het

belang van deze belangenvertegenwoordiging is groot, aldus de vicepresident van één van de grootste helikopterbedrijven in Europa:

"They [de politici, JR] need to have a fair understanding of what the people need in fact. (…). They are of course very cautious. Because if we are a block, then we are a cartel. So we are trying to come forward as open as possible, as transparent as possible, giving some information of what we, industry, in our area need. (…). But it is the only way to pass on messages. As a group. As one area of interest. Because we are an industry, we have our own interests. And if we don't do that, no one will know what we need."

Vanwege de sociale waarde van de industrie (de industrie levert ook werkgelegenheid op), zou men kunnen verwachten dat ook de werknemersorganisaties in Europa een rol spelen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, omdat deze nog altijd sterk nationaal georiënteerd zijn.

Experts

Het Europees Defensie Agentschap werd eerder in deze paragraaf al een expertpool genoemd. Ook experts vormen transnationale netwerken, gebaseerd op hun gedeelde kennis. De macht van de expert blijkt op Europees niveau echter beperkt. Dit komt vooral door het gebrek aan invloed van de expert zelf. Een medewerker van de PVEU stelde hierover:

"Op andere terreinen gaat het meer bottom up, dan heb je inderdaad dus inderdaad die coalities van experts die dan iets bedenken en bekokstoven. We hebben als voorloper van het EDA het European Capability Action Plan gelanceerd. En dat was dus heel erg van: we zetten experts bij elkaar en dan komt er wel iets uit. Dat is toch moeilijk, want die mensen hebben soms toch heel weinig mandaat. Wat kun je nou als een expert beloven? Ja, we gaan investeren in dit of dat? Dat kan natuurlijk niet."

Voormalig minister van Eekelen ondersteunt deze uitspraak:

"Krijgt zo'n expert voordat hij wordt uitgestuurd een duidelijke instructie mee? Of zeggen ze: "Ga daar maar eens kijken en dan zien we wel"? Dat vind ik wel ontzettend belangrijk hoor. (…) In mijn tijd waren er volgens mij in die defensiehoek vierhonderd comités en werkgroepen. Maar ik had geen idee wat ze deden, maar die vonden zichzelf allemaal ontzettend belangrijk."

Denktanks

Europa kent een grote hoeveelheid denktanks. Veel van deze denktanks opereren op nationale schaal. Sommige echter, zoals de European Council on Foreign Relations (ECFR) en het International Institute for Strategic Studies, richten zich ook op het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid. Naast een puur informatieve rol (zie ook de publicatie van het IISS uit 2009) kunnen deze denktanks soms vrij invloedrijk zijn. Voormalig Chief Executive Witney haalde na zijn vertrek in een rapport van het

ECFR fel uit naar het EDA. Zijn provocatie leidde tot veel Europese discussie over de rol van het EDA bij de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten (Witney, 2008).

"We have contact with them. Mainly to listen to what they say. Because they have their influence here as well."

(Vicepresident helikopterproducent)

In het geval van het helikopterinitiatief is echter niet gebleken dat denktanks een grote invloed hebben gehad op het tot stand komen van het beleid. Afgezien van één congres over het tekort aan helikopters, waar verschillende experts bij elkaar werden gebracht (georganiseerd door de Kangaroo Group), geven noch de documenten, noch de interviews aanleiding om te veronderstellen dat transnationaal opererende denktanks een doorslaggevende invloed hebben gehad op het Europese helikoptercapaciteitenbeleid.

5.2.2 Coalities in de arena

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat actoren zich in verschillende mate en met wisselend succes op transnationaal niveau bezig houden met Europese capaciteitenontwikkeling. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre er transnationale advocacy en discours coalities herkend kunnen worden. De verschillen tussen beide coalities, zoals beschreven in het theoretisch perspectief, zijn groot. Aan de hand van de vier criteria - het politieke conflict, het cement, de samenwerking en de factoren waarop macht gebaseerd is - wordt in deze paragraaf het onderscheid tussen beide coalities gemaakt. Na bestudering van de empirische data, rees echter de vraag of dit onderscheid wel zo zwart-wit te maken is? Door er van uit te gaan dat de ene coalitie de andere coalitie niet hoeft uit te sluiten, wordt hieronder zowel het ontstaan van een dominante discours coalitie rond de verhaallijn helikopters beschreven als de strijd tussen verschillende advocacy coalities over de vraag hoe dit probleem precies moet worden aangepakt.

Wat is eigenlijk het probleem: het helikopterprobleem als verhaallijn

Zoals eerder gezegd, is het proces dat leidde tot het helikoptercapaciteitenbeleid in deze thesis in twee fasen ingedeeld. In de eerste fase lag de nadruk op het formuleren van de wat-vraag. Wat is er aan de hand?

Zoals we in de literatuurstudie hebben kunnen zien, hechten veel lidstaten nog steeds veel waarde aan nationale capaciteitenontwikkeling. Toch lijkt er een verschuiving plaats te vinden in de richting van een Europees discours. Vooral de respondenten die zich op Europees niveau bezig houden met capaciteitenontwikkeling (PVEU, EDA), zien deze verschuiving plaatsvinden. Volgens deze respondenten hangt de geloofwaardigheid van de EU af van het succes van de Europese samenwerking . Er is een toename aan EU-missies maar als het er echt op aan komt, dan is de Unie

niet in staat om onafhankelijk op te treden (bijvoorbeeld ten opzichte van de Verenigde Staten). Daarnaast gaven deze respondenten aan dat je als Europa alleen samen een missie uit kunt voeren, als je ook met elkaar samen kan werken. Door op Europees niveau de behoeften te harmoniseren en transparant te maken welk land wat beschikbaar heeft, neem je al een grote stap. Daarnaast kan Europese samenwerking bijdragen aan een verbetering van de interoperabiliteit van de verschillende deelnemende krijgsmachtonderdelen binnen de missie. Samenwerking bij de ontwikkeling van capaciteiten heeft volgens deze respondenten ook een financieel nut. Zeker in tijden waarin de nationale defensiebudgetten onder druk staan, zoals nu het geval is bij deze crisis, is het goedkoper om samen een groot project te starten dan om als lidstaat alleen het hele productieproces te verzorgen. Op deze manier kunnen de lidstaten ook voorkomen dat ze allemaal hetzelfde gaan bouwen. Men voorkomt dus kostbare duplicering.

Dit discours raakt meer en meer geïnstitutionaliseerd, onder andere met de oprichting van het EDA. Hierbij heeft ook de industrie een belangrijke rol gespeeld omdat de industrie vrij snel na de Koude Oorlog in zag dat transnationalisering noodzakelijk was om te overleven. In hun kielzog volgden de nationale overheden (Interview medewerker DMO).

Toch is er nog geen sprake van een dominant en volledig geïnstitutionaliseerd Europees discours. Hoewel landen steeds positiever komen te staan tegenover Europese samenwerking bij de productie van militaire capaciteiten, gaf een medewerker van de PVEU aan dat er toch ook veel landen zijn die nog steeds in doemscenario's denken als het gaat om materieelsamenwerking. Deze landen vrezen bijvoorbeeld dat de veiligheid van hun bevoorrading in gevaar komt, wanneer ze de productie van capaciteiten uit eigen handen geven. Het EDA heeft daarnaast geen officiële supranationale macht. Het EDA is geen verwervingsagentschap, maar een capaciteitenagentschap, waarbij het streven is om zoveel mogelijk actoren in het proces bijeen te brengen en te laten samenwerken. Zoals we echter in de literatuurstudie hebben gezien, wordt nog steeds 80% van alle defensieaankopen nationaal gedaan.

Ondanks het feit dat sommige lidstaten nog steeds maar moeizaam afwijken van hun fundamentele overtuigingen omtrent nationale capaciteitenontwikkeling, kan het gebruik van verhaallijnen er toe leiden dat er toch resultaten geboekt worden, zonder dat actoren hun diepgaande meningsverschillen volledig met elkaar af hoeven te stemmen.

Net zoals de verhaallijn zure regen in de jaren tachtig het debat over de vervuiling van het milieu domineerde, was het de verhaallijn helikopters die vanaf eind 2007 een grote rol speelde in het debat over Europese militaire capaciteitenontwikkeling domineerde. Voordat in termen van een concrete aanpak kon worden gesproken, moesten de Europese lidstaten overtuigd raken van het nut

om samen te werken aan het oplossen van een tekort aan militaire capaciteiten. Het helikopterproject fungeerde als cement tussen andersdenkende actoren.

Eind 2007 gaan de Britten de verhaallijn omtrent het nijpende tekort aan helikopters gebruiken. Bij het EDA dringen ze aan op meer transparantie van de lidstaten omtrent de beschikbaarheid van helikopters voor EU missies (Persbericht EDA, 15 februari 2008). Frankrijk sluit zich hier tijdens de Brits-Franse top van 27 maart 2008 bij aan (Verklaring naar aanleiding van Brits-Franse top, 27 maart 2008).

Vrij snel in het beleidsproces treedt er structurering van het discours op. In mei en juni 2008 duikt de verhaallijn op in officiële communicatie van het agentschap, van nationale ministeries en van overige Europese instituties. Het Europese parlement spreekt haar zorgen uit over de vertragingen bij de EU-missies in Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek vanwege het tekort aan beschikbare helikopters. Het Parlement is dan ook zeer te spreken over het Britse voorstel om de informatie over de beschikbare helikopters in lidstaten te verbeteren en roept de lidstaten op om samen te gaan werken aan een plan om het helikoptertekort aan te pakken (Europees Parlement, A6-0186/2008). De Europese Raad geeft Frankrijk het mandaat om als voorzitter te werken aan de verbetering van de beschikbaarheid van helikopters, binnen het kader van de EDA (Europese Raad, 10415/08: 44). Zelfs internationale denktanks nemen de verhaallijn over (International Beat, 2008: 5, Egmont / AIES, 2008: 37). European Report beschrijft hoe het oorspronkelijke Brits-Franse initiatief langzaamaan vorm krijgt en zich nestelt in het Europese netwerk:

> "The question of the availability of helicopters is a recurring issue for defence specialists in numerous European countries."
>
> (European Report, 15 mei 2008)

Doordat grote lidstaten als Frankrijk en Groot-Brittannië de verhaallijn rond het tekort aan helikopters gingen gebruiken en deze verhaallijn werd overgenomen door de officiële instituties (EDA, Europees Parlement, Europese Raad) ontstond er een discours coalitie, waar eigenlijk niet meer om heen te gaan was. De helikopter was niet meer weg te denken uit de discussie over gezamenlijke capaciteitenontwikkeling onder de vlag van het EDA.

Op 26 mei ondertekent de ministeriele Steering Board van het EDA de intentieverklaring waarin wordt opgenomen dat helikopters een sleutelrol vervullen bij Europese militaire operaties en dat het probleem wordt veroorzaakt doordat onvoldoende helikopters inzetbaar zijn voor de Europese troepenmacht. De maanden hierna blijft de verhaallijn terugkomen in de officiële communicatie, als paradepaardje van het EDA.

Het gebruik van de verhaallijn neemt een vlucht als in oktober de informele aanzet tot formeel beleid wordt gegeven in Deauville. De Fransen noemen het helikopterinitiatief wanneer ze maar kunnen om aan te geven dat het echt mogelijk is om als Europa samen een capaciteitentekort aan te pakken.

"The informal meeting in Deauville aims to facilitate examination of the major projects for the most-advanced capabilities that Europe needs, i.e. helicopters."

(Persbericht Frans voorzitterschap, 1 oktober 2008)

Als in november 2008 de ministers gezamenlijk akkoord gaan met de door het EDA ontwikkelde programma ter verbetering van de beschikbaarheid van helikopters, heeft de verhaallijn helikopters zich binnen luttele maanden definitief genesteld in de discussie over gezamenlijke militaire capaciteitenontwikkeling. Er heeft institutionalisering van het discours plaatsgevonden.

De concrete aanpak: de rol van advocacy coalities

Het duurde dus niet lang voordat het probleem omtrent het tekort aan helikopters hoog op de prioriteitenlijst van de samenwerkende Europese lidstaten stond. Het probleem was inmiddels bij iedereen bekend, zo concludeert ook Chief Executive Alexander Weis begin 2009:

"The lack of available helicopters for crisis management operations is a burning problem, well-known to politicians, military commanders and civilian operators."

(Chief Executive EDA Weis, 10 maart 2009)

Toch zijn er ook hiaten te ontdekken in bovenstaande beweringen omtrent de invloed van discours coalities. Volgens het DCP hoeft er geen gestructureerde samenwerking plaats te vinden maar kunnen er coalities ontstaan rond verhaallijnen, waarbij macht gebaseerd is op argumenten. Maar hoe valt het dan te verklaren dat op transnationaal niveau de belangen van bijvoorbeeld de industrie en de ministeries van Defensie een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van het beleid? En dat op basis van deze belangen langere tijd door actoren samengewerkt wordt?

Dit heeft alles te maken met de tweede fase van het project: de beantwoording van de 'hoe-vraag'. Door de institutionalisering van de verhaallijn helikopters werd het probleem weliswaar gedefinieerd, de aanpak van het probleem was nog steeds een vaag pakket aan voorgestelde initiatieven. Uit de bestudering van het empirische materiaal blijken bij het tot stand komen van het concrete beleid belangen, beleidsvisies, gestructureerde samenwerking en politieke middelen een veel belangrijkere rol te spelen dan de probleemdefinitie, verhaallijnen en argumenten.

Om hun beleidsvisie in daadwerkelijk beleid om te zetten, hebben actoren zich verenigd in transnationale advocacy coalities. Op basis van welke belangen en beleidsvisies deze actoren gestructureerd gaan samenwerken en hoe zij politieke middelen hierbij als machtsmiddel inzetten, vormt de basis van de rest van dit hoofdstuk. Daartoe worden eerst de TAC's uit het beleidssubsysteem geïntroduceerd.

Welke TAC's zijn er te herkennen?

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat er twee belangrijke manieren zijn om onderscheid tussen lidstaten te maken als het gaat om militaire capaciteitenontwikkeling. De eerste wijze is de verhouding van de lidstaat met de nationale industrie. Is deze groot en machtig of koopt het land alles 'van de plank' en heeft de industrie geen invloed op beleidskeuzen?

Het tweede onderscheid is ook aan de industrie gekoppeld. Hierbij gaat het om de vraag of een lidstaat zelf in staat is en in staat wil blijven om militaire capaciteiten te ontwikkelen of dat een lidstaat bereid is om op Europees niveau samen met andere lidstaten capaciteiten te ontwikkelen. Zoals ook hierboven al werd bevestigd, werd door de respondenten het beeld uit de literatuurstudie bevestigd dat het Europees discours omtrent gezamenlijke capaciteitenontwikkeling op politieke, economisch-financiële en militaire gronden terrein wint.

Uit de interviews is nog een derde onderscheid naar voren gekomen: het verschil tussen Trans-Atlantici en Continentalisten. Dit verschil van inzicht vormt de basis van de trans-Atlantische TAC en de continentale TAC die worden onderscheiden en die van grote betekenis zijn geweest voor de totstandkoming van het helikoptercapaciteitenbeleid.

De trans-Atlantische visie: ontwikkelen over de oceaan

De blik van de Trans-Atlantici is ten aanzien van gezamenlijke capaciteitenontwikkeling primair op de NAVO en de samenwerking met de Verenigde Staten gericht. Omdat de kosten voor de productie en ontwikkeling van complexe wapensystemen steeds hoger worden en de nationale defensiebudgetten sterk gedaald zijn, achten de actoren in deze TAC het noodzakelijk om samen te werken met de Verenigde Staten bij de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten.

> "Je hebt landen die trans-Atlantisch zijn, (…) daar zit wel een bepaalde lijn in. Die delen dat gedachtegoed en die zullen dus regelmatig samen optrekken bij discussies over het onderwerp. (…) Landen waar je dus veel mee optrekt in de discussie, zullen jou ook wel regelmatig tegemoetkomen, al is het niet in standpunten, dan is het wel in operaties en dat soort dingen."
>
> (Medewerker DMO)

Europa heeft zich volgens deze actoren nog onvoldoende bewezen als het gaat om het succesvol laten zijn van een gezamenlijk project. Een berucht voorbeeld hiervan is het mislukken van het Eurofighter Tycoon project, waardoor landen als Nederland en Groot-Brittannië nu in zee gaan met het Amerikaanse bedrijf Lockheed Martin en de Joint Strike Fighter. Door hun blik over de oceaan is Europa niet het eerste aanspreekpunt als het gaat om gezamenlijke capaciteitenontwikkeling. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze actoren nooit deelnemen aan Europese projecten. Nederland doet bijvoorbeeld actief mee aan het NH-90 project.[24]

Een aantal landen is van oorsprong sterk trans-Atlantisch georiënteerd. Dat geldt voor het Verenigd Koninkrijk, voor Nederland en voor Scandinavische landen (Interview medewerker DMO).

"Je cultuur sluit veel beter aan bij Noord-Europese landen dus je hebt heel gauw de neiging om als Noord-Europeanen naar elkaar toe te trekken. Wij noemen dat dan de grens tussen de bier en de wijnlanden. (…) Dus die neiging die heeft iedereen wel hoor. Om veel op te trekken met landen die qua cultuur gewoon wat dichterbij staan en die staan qua standpunten heel vaak ook wel dichterbij."

(Medewerker DMO)

Groot-Brittannië is als machtige Europese lidstaat het meest zichtbaar trans-Atlantisch georiënteerd, zoals ook blijkt uit de terugkoppeling van het Britse ministerie van Defensie richting de volksvertegenwoordiging, met betrekking tot de Europese Veiligheids Strategie.

"It is absolutely essential that the EU continues to build on the opportunities of a strong relationship with the US. (…) The Government believes that NATO and the transatlantic relationship remain at the heart of European defence. NATO and the EU must be mutually reinforcing, rather than seeking to duplicate, challenge or undermine each other."

(Response to 31st report of the 2007-08 session on the European Security Strategy Review 2008)

Ook de Oost-Europese lidstaten zijn zeer trans-Atlantisch ingesteld. Deze landen delen een historie achter het IJzeren Gordijn als lid van het Warschaupact. Na de val van de muur was de toetreding tot de NAVO en de intensieve samenwerking met de Verenigde Staten een gigantische omwenteling. Deze omwenteling bepaalt in deze landen nog steeds in hoge mate het defensiebeleid. De NAVO is het eerste aanspreekpunt als het gaat om militaire samenwerking, ook bij de ontwikkeling van

[24] Het NH-90 project is een international project voor de ontwikkeling van een nieuw type helikopter, ter vervanging van de Lynx, dat samen met Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en België wordt uitgevoerd. Drie grote helikopterbedrijven bouwen gezamenlijk aan het toestel (Agusta Westland, Eurocopter en Stork Fokker Aerospace) . Dit project wordt *niet* onder de vlag van het EDA uitgevoerd. De planning van het project loopt de afgelopen jaren sterk uit.

militaire capaciteiten. De samenwerking met grote broer Amerika biedt een tegenwicht voor het machtige Rusland (Interview medewerker DMO).

Een medewerker van de Nederlandse PVEU gaf nog een andere reden waarom de Noord-Europese landen en de Oost-Europese landen een trans-Atlantische visie hebben:

"Nederland, Tsjechië en Zweden zijn flexibeler. Zij hebben niet een hele grote industrie en zijn gewend om zaken met anderen te doen. Zij durven te vertrouwen op andermans industrie."

(Medewerker PVEU)

De trans-Atlantische TAC bestaat in deze casus naast de Britse, dus ook uit de Oost-Europese defensie elite, bestaande uit het ministerie van Defensie, in het bijzonder de National Armament Director. Ook de Oost-Europese industrie reken ik tot de trans-Atlantische TAC, omdat deze industrie, zoals later in dit hoofdstuk terug komt, nog sterk de koers volgt die het ministerie van Defensie uit zet.

De continentale visie: Europa moet het zelf kunnen[25]

"Kijk er is ook nog een ander antwoord mogelijk en dat is het antwoord dat je zou krijgen als je in Parijs gaat vragen waarom we de Europese samenwerking nodig hebben, dat gaat over de defensie-industrie."

(Medewerker PVEU)

De visie van de actoren in deze TAC wordt al sinds het ontstaan van het EVDB gedomineerd door de gedachte dat voor een succesvol EVDB een sterke en onafhankelijke Europese industrie noodzakelijk is. Europa moet zelf in staat zijn om capaciteiten te ontwikkelen, zonder dat de EU hiervoor afhankelijk is van de Verenigde Staten of de NAVO. Volgens deze actoren kleeft er een aantal haken en ogen aan de trans-Atlantische samenwerking. De Verenigde Staten schermen hun industrie geregeld af. Ze gunnen de eigen industrie voordeeltjes en delen weinig van de technologische winsten met hun partners (Interview medewerker PVEU).

Binnen Europa ontstaat een groeiend besef dat bepaalde sleuteltechnologieën in Europees bezit moeten blijven. Dat niet door de marktwerking Europese bedrijven ten onder gaan omdat zij niet meer op kunnen boksen tegen de Amerikaanse giganten die ontstaan doordat de enorme Amerikaanse defensiebudgetten voor het grootste gedeelte nationaal besteed worden.

[25] De term continentaal wordt gebruikt om te verwijzen naar een intergouvernementeel politiek verbond van lidstaten die min of meer op hetzelfde continent liggen. De EU is een continentale Unie (http://www.wikipedia.org: 16 augustus 2009).

Tot deze TAC behoort in ieder geval de Franse defensie elite, in het bijzonder de DGA. Frankrijk draagt al decennialang dezelfde boodschap uit met betrekking tot Europese defensie (Interview medewerker PVEU). De lidstaat zette de versterking van de Europese defensie-identiteit en de ontwikkeling van Europese capaciteiten niet voor niets hoog op d prioriteitenlijst tijdens het voorzitterschap (EU Observer, 16 september 2009). Uiteraard speelt in deze TAC ook het EDA een belangrijke rol, net als in mindere mate het EUMC.

De ad hoc visie

Een derde TAC wordt gevormd door actoren die geen principiële overtuigingen hebben ten aanzien van samenwerking op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om landen die zelf geen of een zeer kleine defensie industrie hebben. Deze landen besluiten op ad hoc basis om wel of niet met projecten mee te doen en hebben daarbij geen rekening te houden met invloeden vanuit de industrie. Dit zijn landen die hun defensiegoederen direct van de plank kopen, waarbij het ze niet uitmaakt of het een product is van Europese samenwerking of dat het een product is dat buiten de EU tot stand is gekomen (uit bijvoorbeeld de VS of Israel) (Interview medewerker PVEU). Tot deze TAC behoort ook Duitsland. De defensie industrie is in organiseert zich in Duitsland op het niveau van de Länder. Op federaal niveau heeft de industriële lobby slechts een beperkte invloed (Interview adviseur NIDV).

Tenslotte behoort ook de West-Europese helikoperindustrie tot deze TAC. Als het gaat om de helikopterindustrie, heeft Europa een belangrijk voordeel ten opzichte van de Verenigde Staten. Op technisch gebied loopt Europa sterk voor als het gaat om de zware helikopterindustrie. Europa heeft zelfs een leidende positie in de wereld.[26]

> "De industrie benadert het geheel erg pragmatisch. Soms willen ze wat anders, soms willen ze hetzelfde. Grote spelers in de industrie zijn wel voor samenwerking als dat een grotere markt (en dus afzet) oplevert. Ze staan hier echter een beetje dubbel in. Aan de ene kant is het wel fijn dat ze nationaal beschermd worden, aan de andere kant biedt een grotere markt ook grote voordelen."
>
> (Ambtenaar van Ministerie van Defensie)

De West-Europese helikopterindustrie kan het zich daarom veroorloven om zowel op continentale basis te opereren, als op trans-Atlantische basis. Deze keuze wordt gebaseerd op industriële belangen, zoals de grootte van de afzetmarkt en de concurrentie. De belangrijkste helikopterindustrieën bevinden zich in West-Europa in de landen Italië (Agusta-Westland), Frankrijk, Spanje en Duitsland (EADS, Eurocopter), en Groot-Brittannië (British Aerospace Systems, Agusta-

[26] De President van de Verenigde Staten vliegt zelfs in een Europese helikopter, omdat geen enkel Amerikaans bedrijf in staat is om aan de eisen van dit transportmiddel te voldoen.

Westland). Hun belangenvertegenwoordiging is in handen van het de overkoepelende organisatie van nationale industriële belangenverenigingen ASD.

De belangrijkste actoren in deze TAC zijn dus de Duitse defensie elite en de West-Europese helikopterindustrie en haar belangenvereniging ASD.

5.3 Invloed transnationale advocacy coalities op de besluitvorming

Hierboven is een beschrijving gegeven van het proces, de betrokken spelers en de coalities waarin deze spelers zich verenigen. In deze paragraaf wordt aan de hand van de elementen uit de theorie van Sabatier over advocacy coalities en beleidsverandering dieper ingegaan op specifieke politieke acties van actoren en andere gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden bij het tot stand komen van het helikopterinitiatief in de periode juni 2008 tot en met maart 2009. Net als in paragraaf 5.1 wordt het tot stand komen van het beleid ingedeeld in twee fasen. In beide fasen zorgden verschuivingen van actoren tussen TAC's voor verandering in het beleid omtrent de helikoptercapaciteit.

5.3.1 Fase I: het ontstaan van een dominante TAC

Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is te lezen, spelen in de eerste fase van het tot stand komen van het beleid twee lidstaten een zeer belangrijke rol: Groot-Brittannië en Frankrijk. De aanpak van de beide landen, het bilaterale samenwerkingsverband in maart 2008, was vrij uniek. Het is niet heel gebruikelijk dat landen op deze manier een project aanzwengelen, zoals ook de medewerker van DMO aangeeft.

"Het is een wat ongebruikelijke manier. (…) Je kunt wel samenwerken aan een project, maar in principe is iedereen verantwoordelijk voor zichzelf. (…) Als je een project hebt zoals wanneer de helikoptercapaciteit moet worden verbeterd, dan kijkt Nederland in de eerste plaats: hoe kunnen wij zelf de helikoptercapaciteit verbeteren?"

(Medewerker DMO)

Het was dus absoluut niet vanzelfsprekend dat het gebrek aan helikopters bij lidstaten zou leiden tot Europees beleid. Het initiatief van de beide grote lidstaten is een goed voorbeeld van de verschuiving van het nationaal discours naar een Europees discours dat reeds ter sprake is gekomen in de literatuurstudie in hoofdstuk 2. Landen zijn niet meer in staat om het alleen te doen, waardoor het ontwikkelen van een Europees beleid voor het ontwikkelen van de helikoptercapaciteit voor de hand lag.

Het besluit van de beide landen om gezamenlijk het helikopterinitiatief tot speerpunt binnen het Europese capaciteitenontwikkelingsbeleid te maken is echter ook om een andere reden bijzonder. In

de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is te lezen dat de belangrijkste actoren op defensiegebied binnen deze landen niet tot dezelfde transnationale coalitie behoren. De Franse defensie elite behoort tot de continentale, op Europa gerichte, TAC en de Britse defensie elite tot de trans-Atlantische, op de NAVO en de Verenigde Staten gerichte, TAC. Daarnaast bevinden twee van Europa's grootste helikopterbedrijven zich in deze twee landen. Deze machtige industrie behoort tot de ad hoc TAC.

De Britse verschuiving

In 2007 namen Britse strijdkrachten deel aan een aantal missies in NAVO en EVDB verband. In Afghanistan werkte de ISAF missie hard aan de wederopbouw van Afghanistan en in Tsjaad startte eind 2007 de Europese vredesmissie aan de grens met Darfur. Tijdens beide missies kampten de strijdkrachten met een enorm tekort aan helikopters. In Tsjaad werden zelfs Russische helikopters ingehuurd om het tekort aan te vullen en in Afghanistan is zelfs overwogen om particuliere bedrijven in te schakelen voor transporten (International Beat, april 2004). Deze operationele tekortkoming bleek uiteindelijk de belangrijkste externe factor voor Groot-Brittannië om in actie te komen.

"Dat zijn de pure, direct, urgente, operationele behoeftes waarmee politici worden geconfronteerd door hun eigen strijdkrachten en wat ze ook aan hun eigen parlementen moeten vertellen en dat zorgt ervoor dat een dergelijk dossier hun aandacht trekt en dat ze dan ook bereid zijn om daar steun aan te geven en aan de slinger te draaien zodat het allemaal in sneltreinvaart gaat komen."

(Hoofd Planning en Beleid EDA)

Bij het tot stand komen van het Britse initiatief vervulden twee nationale actoren een belangrijke rol. In de eerste plaats het Britse Ministerie van Defensie. Het vormgeven van een dergelijk initiatief op ambtelijk niveau neemt normaliter veel tijd in beslag. Ambtelijke niveaus initiëren weliswaar projecten, maar ze zijn tegelijkertijd ook verantwoordelijk voor veel vertragingen in het proces. Ministeries zijn bang voor committeringen die geld gaan kosten, vooral wanneer er samen met andere landen moet worden samengewerkt. Defensieplanning en –investeringen zijn op nationaal niveau al een lastige klus want je hebt te maken met verschillende ministeries (Financiën, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie), internationalisering van projecten maakt deze klus nog veel complexer. Hierdoor trappen ambtenaren veelal op de rem. In het geval van het helikopterinitiatief gebeurde juist het tegenovergestelde. Hier initieerde het Britse Ministerie van Defensie een plan om op Europees niveau het tekort aan helikopters aan te pakken (Interview Hoofd Beleid EDA).

De tweede bijzondere factor is de rol van de Britse industrie geweest. Deze industrie behoort tot de ad hoc TAC, maar opereert binnen een trans-Atlantisch georiënteerd land. De Britse industrie blijkt echter zeer wel in staat om onafhankelijk een afweging te maken tussen het voordeel dat trans-Atlantisch samenwerken biedt en het voordeel dat Europees samenwerken biedt.

"De Britse industrie vinden het allemaal leuk en aardig dat trans-Atlantische en dat zullen ze gebruiken om banden met de Amerikaanse industrie aan te knopen, waar ze ook wel heel vaak voordeel bij hebben, maar niet altijd. Zeg maar, als de Amerikaanse industrie altijd alle opdrachten krijgt en als de Europese industrie zwak staat, daar hebben de Britten uiteindelijk ook niets aan. Het ministerie van Defensie uiteindelijk ook niet. Het ministerie van Defensie van de Britten, die willen een sterke gesprekspartner zijn richting de Amerikanen, daar kunnen ze Europa goed bij gebruiken."

(Medewerker DMO)

In dit geval zagen bedrijven als BA Systems en Agusta-Westland grote voordelen bij Europese samenwerking. Vanwege een gebrek aan Amerikaanse concurrentie op het gebied, kon het Europese project bij een Europese aanbesteding veel werk opleveren. De Britse industrie was dus een voorstander van een continentale aanpak van het helikoptertekort (Interview vicepresident helikopterproducent).

In het kielzog van het Britse ministerie van Defensie en de Britse industrie, volgde vrij snel de Britse politiek. Politici werden direct geconfronteerd met de problemen omtrent het gebrek aan helikopters door de eigen strijdkrachten en ambtenarij. Omdat het probleem erg duidelijk was, bleek de politieke wil voor een snelle oplossing groot. Gestuurd door het ambtelijke initiatief en de industriële lobby om het probleem op continentale basis aan te pakken, kreeg de Britse ambtenarij groen licht om haar Europese initiatief te lanceren (Interview Hoofd Planning en Beleid EDA).

De Britse verschuiving in de richting van de continentale TAC wordt op Europees niveau voor het eerst zichtbaar in het werkprogramma van 2008 (EDA, 2007) en als in februari van 2008 binnen het EDA op subministerieel niveau besloten wordt om het Britse initiatief omtrent het delen van informatie over de beschikbaarheid van helikopters te implementeren (EDA, 15 februari 2009).

"The meeting of Capabilities Directors of the 26 EDA participating Member States also agreed to pursue a U.K. initiative to share information about helicopters available for missions under European Security and Defence Policy"

(Persbericht EDA, 15 februari 2008)

De continentale TAC wordt dominant

Door de Britse verschuiving van de trans-Atlantische TAC in de richting van de continentale TAC werd een belangrijke deur geopend naar Europees beleid omtrent het tekort aan operationele helikopters. De belangrijkste stap in de richting van daadwerkelijk beleid werd echter dus gezet in maart 2008, toen Groot-Brittannië de structurele samenwerking aanging met Frankrijk om op Europees niveau het helikoptertekort aan te pakken.

Frankrijk was om een aantal redenen een geschikte partner om beleid in Europa van de grond te krijgen. In de eerste plaats was Frankrijk een machtige partner. Frankrijk zou de tweede helft van 2008 voorzitter van de Europese Unie zijn. Deze machtige positie bood de gelegenheid om het capaciteitenprobleem op de Europese agenda te zetten, waarbij in het bijzonder aandacht kon worden gevraagd voor het helikoptertekort. Daarnaast heeft Frankrijk, net als Groot-Brittannië, een machtige industrie, ook op het gebied van de militaire luchtvaart. Op Europees niveau zouden deze twee industriële lobbies sterk staan bij een eventuele Europese aanbesteding (Interview vicepresident helikopterproducent).

Tenslotte was Frankrijk ook een logische partner. Als belangrijkste land in de continentale TAC draagt Frankrijk al decennialang dezelfde boodschap uit als het gaat om Europese samenwerking op het gebied van defensie (Interview ambtenaar PVEU). Frankrijk zag de aansluiting van de Britten daarom als een welkome versterking van het pro-Europese geluid. Nadat in 2005 Frankrijk en Nederland de Europese Grondwet afwezen, vreesden de Fransen namelijk een Iers nee bij het referendum over het Verdrag van Lissabon in juni 2008. Dit verdrag is van grote betekenis voor de Europese defensie omdat het defensie en veiligheid als Europese kerncompetentie definieert (www.defensenews.com, 2 oktober 2008). Met het aannemen van het Verdrag van Lissabon zou Europese samenwerking, geheel in lijn met de Franse visie, op het gebied van defensie en veiligheid een flinke stap voorwaarts zetten.

De samenwerking tussen Frankrijk en Groot-Brittannië leidde er toe dat op het gebied van beleid omtrent de helikoptercapaciteit de continentale TAC dominant werd, zoals ook de medewerker van DMO (van oudsher ook sterk trans-Atlantisch gericht) beaamt:

> “Het feit dat de Fransen en de Britten het met elkaar eens zijn, dat is op zichzelf al bijna genoeg hoor. Dat is gewoon zo, eigenlijk niet alleen vanwege de macht die ze hebben in Europa, maar ook dat als zij het met elkaar eens zijn dan heb je de meeste standpunten wel afgedekt. Dus dan kan een land nog wel heel trans-Atlantisch tegen gaan zijn, maar als de Britten het er al mee eens zijn. Dan gaan andere landen kijken van: oh, nou dit is nu zo, kunnen wij daar nog wat voor ons uithalen?”
>
> (Medewerker DMO)

Beleid komt tot stand

Zoals in de eerste paragraaf is te lezen, wordt het initiatief in de periode mei tot november 2008 onder de paraplu van het EDA uitgewerkt tot daadwerkelijk beleid. Het EDA vervult hiermee een belangrijke rol in de dominante continentale TAC. Het interessante aan deze casus is dat het EDA dit keer geen moeite heeft hoeven doen om het initiatief onder haar hoede te brengen. Daar waar het agentschap al sinds 2007 Frankrijk en Duitsland ervan probeert te overtuigen dat de ontwikkeling van de nieuwe grote transporthelikopter bij het EDA zou moeten worden ondergebracht (Persbericht EDA, 21 juni 2007), is het helikopterproject het agentschap letterlijk binnengebracht door Groot-Brittannië en Frankrijk.

"EDA acknowledges the beneficial political impetus provided by the French/UK helicopter initiative announced at their summit on 27th March and the practical measures those two countries have put in place to support the Agency's work on increasing helicopter availability, not least through providing national experts to help move this important work forward."

(EDA Note to the Steering Board, 26 mei 2008)

Als belangrijkste Europese actor op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling, vervult het agentschap tijdens het verdere verloop wel een noodzakelijke rol, namelijk die van katalysator. Groot-Brittannië en Frankrijk weten dat het aanpakken van het tekort aan helikopters een gezamenlijke Europese inspanning vergt en dat deze gezamenlijke inspanning alleen kan worden bereikt door de lidstaten tezamen te brengen en tot actie te manen (Interview Hoofd Planning en Beleid EDA).

"However, for the Agency's work on improving helicopter availability to be successful, the combined efforts of all pMS are needed. It would therefore be valuable if all Defence Ministers, at the forthcoming ministerial SB, could note the work underway in EDA on increasing helicopter availability and for them to undertake – on a best endeavours basis – to fully support this activity."

(EDA Note to the Steering Board, 26 mei 2008)

Door verschuivingen van actoren binnen de trans-Atlantische en de ad hoc TAC in de richting van de continentale TAC, sloot Groot-Brittannië zich voor de aanpak van het helikoptertekort dus aan bij de continentale TAC. Samen met Frankrijk en het EDA leverde dit een dominante continentale TAC op, waardoor de lidstaten zich binnen enkele maanden (februari - mei 2008) committeerden aan het ontwikkelen van Europees beleid omtrent de aanpak van de helikoptertekorten.

5.3.2 Fase II: TAC's en de invulling van het beleid

Europa in crisis

Bij het tot stand komen van het beleid speelt Frankrijk als voorzitter van de Europese Unie een belangrijke rol. Doordat Frankrijk tijdens het voorzitterschap continu heeft ingezet op de verbetering van militaire capaciteiten, en in het bijzonder op het helikopterproject, is het Brits-Franse helikopterinitiatief niet van de Europese agenda verdwenen (Speech Kolonel Verney, 5 december 2008). Door het bijeenbrengen van de belangrijkste actoren in oktober in Deauville, lukte het Frankrijk om in november Europese overeenstemming te bereiken over de aanpak van het helikoptertekort door middel van drie programma's: training, upgrading en ontwikkeling van nieuwe zware transporthelikopter.

In oktober 2008 is het inmiddels duidelijk dat de wereldeconomie in een diepe crisis raakt. Een economische crisis kan grote gevolgen voor de gezamenlijke capaciteitenontwikkeling hebben. De daling van de overheidsuitgaven, ook op het gebied van defensie, kan tot twee mogelijke reacties bij lidstaten leiden: ze stappen uit projecten, of ze stappen juist in projecten, omdat samenwerken economische en financiële voordelen biedt (Interview medewerker PVEU). Tijdens de bijeenkomst in Deauville verwoordde de Franse minister van Defensie zijn visie hierover als volgt:

"There are two ways you can face an economic crisis, when you have reduction in state revenue," (…) One is to say, let's forget everything and say there is nothing we can do in the future. The other reaction is to say, we may have less available, so let's pool our resources. That's a more intelligent response, surely. Let's share we've got, if we are going to have less,"

(Herve Morin, Franse Minister van Defensie, tijdens de informele bijeenkomst in Deauville)

De Fransen worden hierin gesteund door de Europese belangenvereniging voor de industrie, die vooral een verschuiving in de richting van het nationale discours vreest:

"Setting the scene is always important, but particularly so today, in the context of an economic crisis which seems to prompt many stakeholders to favour a short-term approach, and to neglect the long-term objectives that we had set ourselves only yesterday. I am of course hinting at the re-emergence of protectionist tendencies, and at the ever stronger appeal of doing things alone rather than together. If we let those tendencies prevail, the consequences for Europe - and for the rest of the world – will be disastrous."

(Allan Cook, president ASD, tijdens paneldiscussie op EDA congres, 10 maart 2009)

Hiermee schaart de Europese industrie zich dus ook onder de continentale TAC. Belangrijke actoren uit de dominante continentale TAC zien de crisis dus niet als een externe factor om zich terug te trekken uit Europese projecten, maar juist als een drijfveer om gezamenlijk projecten op te pakken.

Op deze manier wordt deze externe macro-economische factor door de continentale TAC ingezet als een middel om andere actoren te overtuigen van de noodzaak van Europese samenwerking, wat ook blijkt uit de volgende woorden van de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Hoofd van het Europees Defensie Agentschap Javier Solana tijdens het jaarlijkse EDA congres op 10 maart 2009.

"I am optimistic, despite the economic crisis. Defence cannot stay outside the European integration processes anymore. It is politically desirable and economically necessary."

De Oost-Europese verschuiving

Midden in de economische terugval neemt Tsjechië de voorzittershamer over van Frankrijk. Ook Tsjechië committeert zich aan de doelstelling om de Europese militaire capaciteiten te verbeteren. Tsjechië behoort echter, net als andere Europese landen, tot de trans-Atlantische TAC. Vanwege hun verleden 'achter de muur', staat Europa wat betreft defensiesamenwerking op de tweede plaats.

Tsjechië blijkt al langere tijd achter de schermen betrokken bij het helikopterinitiatief van Groot-Brittannië. LOM PRAHA, een belangrijke helikopterfabrikant in Tsjechië, werkte reeds aan het upgraden van de oude Russische MI17. Zodra de Britten hun initiatief aankondigden en de financiering op gang brachten, stelden zij LOM PRAHA in staat om dit werk voort te zetten (Interview vicepresident helikopterproducent).

Binnen EDA was er op dat moment echter nog helemaal geen overeenstemming over welke invulling er precies gegeven zou worden aan het Europese plan om het helikoptertekort aan te pakken. Het was bekend dat men zich zou richten op training, upgrading en de ontwikkeling van een nieuwe zware transporthelikopter, maar welke helikopters er precies geüpgrade zouden gaan worden, daarover was men het op Europees niveau nog niet eens.

De Oost-Europese ministeries van Defensie hadden vrij snel door dat er een gelegenheidsvenster ontstond om de oude helikopters, die letterlijk stonden weg te roesten, op kosten van Europa en de internationale gemeenschap te laten upgraden.[27] Landen met een helikopterindustrie, zoals Tsjechië en Polen, spanden zich in toenemende mate in om de overige Europese lidstaten er van te overtuigen dat de MI-helikopter de beste kandidaat is voor het upgradingsprogramma.

[27] Dit was de tweede keer dat een dergelijk gelegenheidsvenster zich opende. In 2004 leek een helikopterinitiatief onder de NAVO kans van slagen te hebben. Oost-Europese landen als Tsjechië, Polen, Hongarije en zelfs Bulgarije stonden toen in de rij om bijna 60 MI-helikopters te laten upgraden met NAVO-middelen (Interview vicepresident helikopterproducent).

"Vorige week was er een beurs in Brno, omdat Tsjechië nu voorzitter van de Unie is, ja en die hadden dat [helikopters, JR] dus ook weer tentoongesteld, van: kijk eens dit hebben we en dat kan omgebouwd. Maar die willen dat dan ook hun eigen industrie gelijk allemaal laten doen."

(Adviseur NIDV)

"Let me just mention the importance of the Helicopter Availability Seminar which will be held in Prague next week. This event will present a unique opportunity for all actors to come together and exchange their views on this important issue in order to achieve maximum complementarity and efficiency."

(Minister van Defensie Vlasta Parkanová tijdens informele bijeenkomst Europees defensiebeleidsmakers, 28 januari 2008)

Zoals bovenstaande citaten illustreren, liet Tsjechie geen gelegenheid onbenut om haar visie aan de overige lidstaten te tonen. In maart 2009 organiseert het land de conferentie met de veelzeggende titel "Helicopter Availability, Way ahead for Mi-Type Helicopters" (Helicopters Descend on Prague, 2 maart 2009, http://www.eu2009.cz). Vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, de krijgsmachten en de industriële belangenverenigingen van dertien Europese lidstaten (waarvan zeven Midden en Oost-Europese lidstaten), potentiële kandidaat-lidstaten en internationale actoren (zoals ISAF) bespraken er de mogelijkheden om van de MI-helikopter gebruik te maken bij het oplossen van het helikoptertekort (Ministerie van Defensie, Tsjechië, 2009). De medewerker van DMO beschrijft de aanwezige actoren:

"De mensen die daar dan zijn, dat zijn, ja inderdaad, een aantal collega's van mij, die ook NADPOC's zijn. Mensen van het EDA zelf, zeg maar de directeur Industrie & Markt, die ik natuurlijk goed ken, daar praat je veel mee. (…) Er was ook een aantal mensen uit de industrie. Dat zijn dan vaak mensen van (…) nationale belangenverenigingen van de industrie. (…) Ook van de Europese belangenvereniging, de ASD. En iemand die een cluster van bedrijven heeft opgericht in Beieren, ook met Eurocopter erbij overigens om te overleven gezamenlijk op de Europese markt. Dat soort mensen zijn erbij."

(Medewerker DMO)

Volgens deze respondent zijn dergelijke congressen uitermate geschikt om draagvlak te creëren voor ideeën en om de relaties met andere actoren te verbeteren. Het is dan ook niet gek dat deze conferentie plaats vond vlak voordat op 12 en 13 maart in Praag de ministers van Defensie bijeen zouden komen voor hun halfjaarlijkse informele vergadering.[28]

[28] Hoewel Tsjechië in haar rol als voorzitter van de EU verschuift in de richting van de continentale TAC, gebruikt Tsjechië haar bijzondere positie ook om haar trans-Atlantische waarde te tonen. Het congres vond weliswaar plaats in het kader van het EU-voorzitterschap, maar het had een duidelijk internationaal (en trans-Atlantisch) karakter. Dit heeft te maken met het feit dat het door Groot-Brittannië gestarte fonds van waaruit het upgraden van helikopters zou worden betaald, een internationaal (en niet puur Europees fonds) is. Dit doet

In het kielzog van de ministeries van Defensie volgde de Oost-Europese industriële lobby. In totaal bezitten 19 landen MI-helikopters. Die landen met een capabele industrie om deze te upgraden, zijn natuurlijk bijzonder geïnteresseerd in geld vanuit Europa (en de internationale gemeenschap) om deze helikopters op te knappen (Interview Hoofd Planning en Beleid EDA). Hierbij moet wel worden gesteld dat deze Oost-Europese lobby in vergelijking met de West-Europese lobby nog niet zo heel actief is. Dit komt met name door het feit dat veel Oost-Europese bedrijven nog moeten wennen aan het opereren op een vrije markt (Interview Hoofd Planning en Beleid EDA).

> Landen als Polen en Tsjechië (…), die hadden hoge verwachtingen op dit gebied. Die dachten eindelijk een markt voor hun spullen te hebben, maar ja, (…) de eerste keer dat ik in Roemenie en Polen was, hadden ze er geen idee van hoe een Westers bedrijf precies werkt.
>
> (Adviseur NIDV)

Ook bevinden Oost-Europese bedrijven zich geografisch verder van de Europese hoofdstad Brussel dan de West-Europese bedrijven. Transnationale West-Europese bedrijven als EADS en Thales hebben niet alleen in de hoofdsteden van de landen waar ze actief zijn kantoren, ook in Brussel zit permanent personeel dat zich bezig houdt met het Europese beleid en de beïnvloeding daarvan (Interview vicepresident helikopterproducent).

Op 10 maart organiseerde het EDA haar jaarlijkse congres. Het thema van deze conferentie was ook hier de sleutelrol van helikopters bij Europese missies. Vier bedrijven gaven tijdens dit congres een presentatie over hun eventuele bijdragen aan het helikopterinitiatief. De Oost-Europese industrie bleek er in geslaagd om zich op het hoogste Europese podium voor militair capaciteiteontwikkelingsbeleid te presenteren. Naast grote spelers als Eurocopter (EADS) en Agusta-Westland waren dit het Poolse Aviation Works en het Tsjechisch LOM PRAHA (EDA Annual Conference Report, 10 maart 2009).

Tijdens de halfjaarlijkse informele bijeenkomst van defensie ministers (12 en 13 maart) staat het helikopterinitiatief uiteraard op de agenda. De Oost-Europese lobby blijkt dan te zijn geslaagd. Voorafgaand aan het congres meldt de Nederlandse Minister van Defensie al aan het parlement:

> Het Brits-Franse helikopterinitiatief (…) richt zich op verbetering van de inzetbaarheid van transporthelikopters uit Midden- en Oost-Europa.
>
> (Kamerbrief Minister van Middelkoop, 6 maart 2009)

---

echter geen afbreuk aan de positieve waarde van een dergelijk congres voor het Europese helikopterproject, dat in even grote mate mee profiteert van het beschikbaar komen van meer helikopters voor missies.

Op aanraden van experts wordt besloten dat twee helikopterfamilies geschikt zijn voor upgraden. Gestart wordt met de MI helikopter, waarna in een later stadium ook de PUMA helikopter geüpgrade zal worden (Interview Hoofd Planning en Beleid EDA). Het gaat hierbij in totaal om 500 helikopters. Op 19 mei keurde de Steering Board van het EDA (op ministersniveau) het upgradingprogramma en 'roadmap' voor het upgraden van de MI-helikopter officieel goed (EDA Bulletin, 2009: 3). Hoewel deze beslissing dus op basis van advies van experts tot stand is gekomen, heeft de beslissing om te beginnen met het upgraden van de MI-helikopters overduidelijk een politiek karakter.

Onder Tsjechisch voorzitterschap heeft er dus een verschuiving plaatsgevonden van de Oost-Europese ministeries van Defensie van landen met een helikopterindustrie van de trans-Atlantische TAC naar de continentale TAC, in het bijzonder Polen, Hongarije en Tsjechië. De helikopterindustrie uit deze landen volgde dus snel. In de tweede fase van het tot stand komen van het Europese beleid leidden industriële belangen er dus toe dat de continentale TAC versterkt werd met Oost-Europese 'hulptroepen'.

Botsende industriële belangen

"Strongly encourage the European Defence Industry to contribute to this effort to increase the availability of helicopters."

(EDA, mei 2008)

Hiervoor is beschreven hoe de Oost-Europese defensie industrie een belangrijke rol heeft gespeeld bij de invulling van het Europese beleid omtrent de helikoptercapaciteit door de verschuiving richting de continentale TAC. Maar hoe zit het met de belangen van de West-Europese industrie? Hoe heeft deze actor, die dus een sterke transnationale basis in Europa heeft, zich in het beleidsproces bewogen?

In 2008 roept het EDA de Europese industrie al op om mee te denken over het aanpakken van het helikoptertekort in Europa. Ook de Europese belangenvereniging ASD is vanaf het begin van het project actief betrokken bij het tot stand komen van het Europese beleid. Hoewel de ASD bij monde van de Europese industriële belangenverenigingen spreekt, bestaat er niet één Europese industrie. Wanneer we kijken naar het helikopterproject is goed te zien dat belangen en beleidsvisies niet alleen tussen coalities, maar ook binnen dezelfde groep actoren een belangrijke rol kunnen spelen.

De grote helikopterbedrijven Europa hebben uiteraard grote commerciële belangen bij Europese projecten. Investeringen in defensiematerieel zijn vaak fors en leveren vaak voor vele jaren werk op vanwege de lengte van het productieproces. Zoals we hierboven hebben gezien, was het vooral voor

de Oost-Europese defensie industrie even wennen om marktgeoriënteerd te opereren. De West-Europese bedrijven spelen echter handig in op de politieke beslissingen.

"When we here that there is a requirement coming from the forces and the politicians seem to be behind it, we know that there is a market. So you just send your salesmen. It's very basic. (…) We haven't got many customers. We have our customers, which are governments. (…) But we are not arms dealers! We are a defense industry, which only sales in fact to governments."

(Vicepresident helikopterproducent)

Binnen de Europese industrie zie je duidelijk dat er tegengestelde belangen bestaan bij de West- en de Oost-Europese industrie. Dit uitte zich ook gedurende de tweede fase. Hierboven is beschreven hoe de Oost-Europese industrie zich positioneerde in het debat over de vraag welke helikopter zou moeten worden geüpgrade. Hierbij spelen vooral commerciële belangen een rol. De MI-helikopters staan nu weg te roesten. Het openen van een nieuwe markt voor deze oudere helikopters, levert de Oost-Europese industrie veel werk op. Daarnaast kunnen de Oost-Europese regeringen hierbij een beroep doen op het helikopterfonds om de upgrades te bekostigen (weliswaar in ruil voor de belofte dat de helikopters daarna ook in Europees en internationaal verband worden ingezet).

"We have also to work on upgrades of existing helicopters - and I have to say that from all types of existing helicopters. I can clearly understand the interest of the eastern European industries (and not only the industries, but also the Ministries of Defence) to see their helicopters upgraded. I understand their principles and understandings that their type of helicopters should be updated. So, what we have to do is to group those Member States operating the same type of helicopters and we have to propose a cooperative approach for this upgrade."

(Chief Executive EDA Alexander Weis, 10 maart 2009)

De West-Europese industrie is echter niet heel blij met de keuze voor de MI-helikopter. De technologie van de MI-helikopter is Russisch. Hierdoor is het onvermijdelijk dat de Russen invloed krijgen op het upgradeprogramma, omdat zij de expertise bezitten. De West-Europese industrie vreest dat de Russische industrie hierdoor een voet tussen de deur krijgt op de Europese markt.

"We make a short term profit, we'll sort the long term problem afterwards. This is not the way we want to play. Maybe they need the support of the Russians for ISAF, and exchanged that against the opportunity to help the Russian helicopter industry to take its position. So we are not pleased at all."

(Vicepresident helikopterfabrikant)

De industrieën en hun belangenverenigingen zijn het met elkaar eens dat het belangrijk is dat de Europese markt, nu nog leidend in de wereld, beschermd wordt tegen deze Russische invloed. De

industriële lobby pleitte daarom tijdens het EDA congres van 10 maart 2009 voor een (geüpgrade) vloot van Europese helikopters. Deze zouden binnen een kort tijdsbestek gereed kunnen zijn (EDA Annual Report, 2009: 24).

Naast een vloot van Europese helikopters, zet de West-Europese helikopterindustrie zich ook in voor een verhoging van het beschikbare budget voor het oplossen van het helikoptertekort. Dit heeft twee redenen. In de eerste plaats vreest de industrie dat de economische crisis er toe zal leiden dat defensiebudgetten naar beneden worden geschroefd.

> The gap between Europe's missing capabilities in this area and the extraordinary know-how of our helicopter industry can certainly at least partially be explained by one important element, namely a lack of political willingness to make the required capabilities available to Europe. The present economic crisis will make it difficult for us to recover. Even in fair economic weather, Europe's willingness to invest in defence is relatively low. But the testing, uncertain environment we are now living in will make it even harder for governments to maintain their level of defence spending.
>
> (Voorzitter ASD, Allan Cook, 10 maart 2009)

Daarnaast stelt het huidige beschikbare budget voor het upgraden van helikopters in de ogen van de West-Europese industrie vrijwel niets voor. De West-Europese industrie, bij monde van de CEO's van de grote helikopterbedrijven, bracht dit punt tijdens het EDA congres van 10 maart meerdere malen naar voren (Interview vicepresident helikopterproducent). Volgens één respondent is het hele project vooral gebaseerd op de communicatieve waarde naar buiten toe, maar is het vanwege een gebrek aan budget vooralsnog een leeg omhulsel.

> "What is most annoying is to see a huge communication message coming from this idea of upgrading these helicopters. It was everywhere in Brussels for the past 18 months nearly. We could do that and that and it's going to be the fleet of the Czechs. In the end, 18 months later, we're talking about what? 8 helicopters! 4 in Czech, 2 in Hungary, maybe 2 or 3 in Poland. (…) That's nothing! And the message? Everybody talks about it. It's communication. Mainly communication. The rest? There is no substance."
>
> (Vicepresident helikopterproducent)

De Europese industrie probeert, mede via de ASD, wel met één stem te spreken maar vanwege de commerciële belangen, heeft de Europese industrie niet één stem. De Oost-Europese industrie wil graag profiteren van de huidige beschikbare middelen, terwijl de West-Europese industrie lobbyt voor meer geld en een Europese vloot van helikopters.

"In some areas it's interesting to see that ASD can come up with decisions where we all agree. And sometimes we have to say on certain questions: ASD hasn't been able to come up with consensus. (…) Then you have the Commission and the politicians who know that even in the industry there are different interests. So they base their decision on other criteria."

(Vicepresident helikopterproducent)

De Europese industrie beweegt zich dus actief in de beleidsarena om haar belangen en beleidsvisie in beleid om te zetten. In landen met een sterke industrie, blijkt de industrie een belangrijke invloed te hebben bij de behoeftestelling. De respondent van de PVEU gaf aan dat landen met een sterke industrie meer de neiging hebben om de behoeften van de industrie leidend te laten zijn bij capaciteitenontwikkeling, dan landen die een minder grote industrie hebben.

"Wij zitten dan aan één kant die zegt: je moet dus niet je behoefte gaan afstemmen of wat de industrie wil maken."

(Ambtenaar PVEU)

Dat dit ook geldt voor de Europese instituties, blijkt uit onderstaande woorden van EDA's Chief Executive Weis. De mening van de industrie wordt weliswaar gewaardeerd en de industrie speelt een belangrijke rol maar de industriële belangen mogen volgens het Europees Defensie Agentschap nooit leidend zijn bij Europese beslissingen.

"What do we need in order to have a proper and successful cooperation – not only a transatlantic one? We need a harmonized set of military requirements; and, again, it's important to talk to industry, to listen to the technical experts from industry; it is of importance to make something like "requirements controlling" (…) But, however, EDA is "capability driven" and I would not allow to be driven by industrial interests."

(Chief Executive EDA Alexander Weis, 10 maart 2009)

Een laatste succes

The European Defence Agency warmly welcomes the announcement of a Franco-German joint effort for a common project on a Future Transport Helicopter capability in the 2020 timeframe.

(Persbericht EDA, 21 juni 2007)

Al in 2007 besluiten Frankrijk en Duitsland om samen een nieuwe zware transporthelikopter te ontwikkelen. Het EDA juicht het initiatief van beide landen toe (zie bovenstaand citaat), maar laat verschillende keren weten dat het agentschap hoopt dat beide landen het project onder willen brengen bij het EDA, zodat het een Europees gedragen project wordt. Het project wordt al wel in de eerste fase van de beleidsvorming opgenomen naast de training en de upgrading als lange termijn oplossing van het tekort aan zware transporthelikopters.

Finally, EDA's long-term activity will be the Future Transport Helicopter, once two Member States – France and Germany – have brought this project to EDA.

(EDA Chief Executive Weis, 10 maart 2009)

Helaas is in dit onderzoek niet naar voren gekomen waarom Duitsland en Frankrijk het project zo lang bilateraal hebben gehouden. Men zou, op basis van het voorgaande, kunnen vermoeden dat de invloedrijke industriële lobby in Duitsland en Frankrijk er moeite mee had om een dergelijk groot project te delen.

Het is echter zeer de vraag of Frankrijk en Duitsland gezamenlijk überhaupt in staat zouden zijn om een dergelijk groot project te dragen, zoals ook uit onderstaand citaat van een hoge ambtenaar bij het EDA blijkt. De Europese afzetmarkt is te klein en de Europese defensie industrie te versnipperd voor een dergelijk megaproject.

"Zoiets als een future transport helicopter, die mijns inziens niet eens op Europese basis gebouwd kan worden omdat de markt te klein is, die zal trans-Atlantisch gebouwd moeten worden, met de Amerikanen. En dat is nu ook een beetje ons beleid geworden. Daar zullen de helikopterleveranciers in Europa samen moeten komen, want dat kan één bedrijf misschien niet eens aan. Dan moeten ze maar over workshares gaan praten."

(Hoofd Planning en Beleid, EDA)

Om in staat te zijn om als Europa, al dan niet samen met de Amerikanen, de FTH te ontwikkelen, moeten de Europese landen en hun industrieën wel gaan samenwerken. Daar komt nog bij dat een dergelijke consolidatie zeker in deze tijd van economische neergang een economische noodzakelijkheid is.

Vermoedelijk hebben de lidstaten Frankrijk en Duitsland dit ook beseft, want op 18 mei wordt tijdens de minsteriele Steering Board besloten om de FTH verder als EDA project te ontwikkelen (EDA Bulletin, 2009: 3). Het EDA wordt hierdoor in de gelegenheid gesteld om door het vervullen van haar verschillende rollen de Europese lidstaten en de industrie op dit project te laten samenwerken.

Dit is een succes voor de continentale TAC en in het bijzonder voor het EDA, omdat nu zowel de korte, middellange en lange termijnaspecten van het helikopterinitiatief tot Europees beleid zijn gevormd.

5.4 Beleidsverandering door een multi-level bril: de empirische deelvragen beantwoord

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de drie empirische deelvragen. Hierbij wordt een brug geslagen tussen de theoretische verkenning en de empirische bevindingen met betrekking tot de casus helikoptercapaciteit. Tevens wordt besproken in hoeverre de verwachtingen, die aan het einde van hoofdstuk 3 op basis van de literatuurstudie en de bespreking van de modellen van Sabatier en Hajer zijn opgesteld, in de praktijk waarheid blijken.

5.4.1 Hoe is het Europese beleid ten aanzien van militaire capaciteitenontwikkeling veranderd?

H1 Nationaal beleid op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling maakt steeds meer plaats voor Europees beleid.

Tijdens Europese missies, zoals de missie in Tsjaad en de missie in de Centraal Afrikaanse Republiek, kampten de strijdkrachten met een groot tekort aan helikopters. Omdat helikopters een onmisbare capaciteit zijn op het strijdperk, brengt dit tekort niet alleen de veiligheid van de troepen, maar ook de effectiviteit van de Europese missie in gevaar.

Groot-Brittannië, wiens strijdkrachten zowel op het Europese als het internationale terrein direct geconfronteerd werden met het tekort aan helikopters, initieerde eind 2007, in nauwe samenwerking met Frankrijk verschillende initiatieven om als Europese Unie gezamenlijk het probleem aan te pakken. En met succes, want ruim anderhalf jaar later, is er Europees beleid ontwikkeld waarbij drie workstrands (training, upgrading en de ontwikkeling van een nieuwe zware transporthelikopter) onder de hoede van het Europees Defensie Agentschap worden uitgevoerd en waarbij de Europese landen gezamenlijk werken aan de aanpak van het helikoptertekort.

Uit het onderzoek is gebleken dat landen in principe nog steeds eerst hun eigen beschikbare capaciteit proberen aan te passen, wanneer zich een dergelijke operationele tekortkoming voordoet. Toch zijn landen zich er wel van bewust dat samenwerken op Europees niveau bepaalde voordelen biedt. In de literatuurstudie kwamen er drie mogelijke voordelen naar voren: politiek, economisch en militair (Barrinha, 2008; Diemen de Jel, 2005; Elo-Schäfer, 2007).

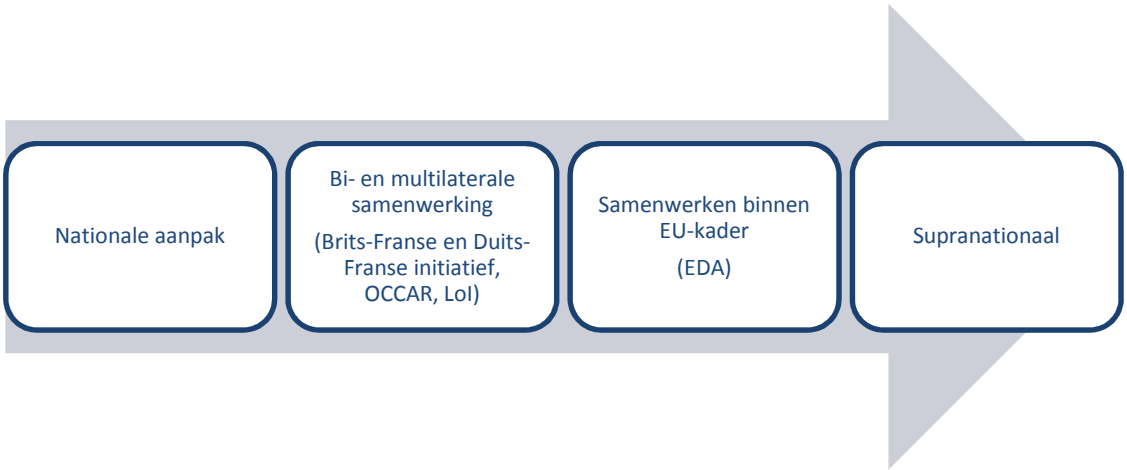
Deze argumenten zijn ook in het onderzoek teruggekomen. Als Europa op het wereldtoneel een rol van betekenis wil spelen, dan moeten de strijdkrachten in de gelegenheid zijn om missies uit te voeren. Het komt de militaire geloofwaardigheid van de Europese Unie niet ten goede dat een ‘key military enabler’ als de helikopter niet beschikbaar is, ondanks de grote hoeveelheid helikopters in Europa. Ook op militair gebied biedt samenwerking voordelen. Door training en upgrading wordt

beter gebruik gemaakt van de beschikbare helikoptercapaciteit in Europa. Hierdoor neemt niet alleen de beschikbaarheid van helikopters toe, ook de interoperabiliteit van de Europese strijdkrachten wordt sterk vergroot.

De belangrijkste argumenten die naar voren zijn gekomen, zijn echter de economische voordelen van Europese samenwerking. Tijdens het tot stand komen van het helikopterbeleid, sloeg de economische crisis in Europa hard toe. Lidstaten en hun industrie werden hard getroffen en defensiebudgetten staan nog verder onder druk. Samenwerking biedt, bijvoorbeeld bij de productie van de FTH, grote financiële voordelen, omdat een grotere markt kan worden aangeboord en de productiekosten kunnen worden verdeeld.

De helikoptercasus heeft laten zien dat het ook echt mogelijk is om een dringende operationele tekortkoming op het niveau van de Europese Unie aan te pakken en dat de wil van lidstaten om hieraan bij te dragen groot is. Het helikopterproject is weliswaar een ideale casus (en een paradepaardje van de Europese Unie), maar het toont wel de mogelijkheden om capaciteitentekorten aan te pakken op Europees niveau.

In de literatuurstudie werd vermeld dat er een verschuiving lijkt te zijn in de richting van het supranationaal discours. Deze verschuiving staat hieronder stapsgewijs weergegeven.



Figuur 5.1 Schematische weergave verschuiving discoursen

Op basis van het onderzoek naar de helikoptercasus kan worden geconcludeerd dat er vooralsnog geen sprake is van supranationaal beleid op het gebied van capaciteitenontwikkeling. Het uiteindelijke helikopterbeleid is gestoeld op een vrijwillige samenwerking tussen lidstaten. Bijeengebracht onder leiding van het EDA, hebben de lidstaten gezamenlijk beleid ontwikkeld en goedgekeurd. De uitvoering van het beleid is onder de vlag van het EDA geplaatst. Het EDA vervult hierbij verschillende rollen om de uitvoering van dit beleid in goede banen te leiden, maar haar

bevoegdheden zijn niet supranationaal. Er is dus wel sprake van een verregaande samenwerking tussen Europese lidstaten, die weliswaar plaatsvindt onder de hoede van een Europees agentschap, maar zonder dat de Europese Unie supranationale bevoegdheden krijgt over nationale capaciteitenontwikkeling.

Hoewel een verschuiving van een nationaal discours naar een supranationaal discours omtrent Europese capaciteitenontwikkeling op basis van dit onderzoek niet kan worden bewezen, kan men, op basis van de helikoptercasus, wel stellen dat er een verschuiving plaatsvindt van nationaal georiënteerde capaciteitenontwikkeling naar een meer Europees georiënteerde capaciteitenontwikkeling. Op basis van dit onderzoek kan dus worden gesteld dat de eerste hypothese waar is.[29]

5.4.2 Wat voor soort transnationale coalities spelen een rol bij de ontwikkeling van het Europees beleid rond militaire capaciteitsontwikkeling?

H2 Het ontstaan van beleid betreffende Europese militaire capaciteitenontwikkeling is het gevolg van een 'strijd' tussen TDC's in een inter-discursieve arena, met als gevolg de institutionalisering van een dominant Europees discours.

H3 Bij het tot stand komen van concrete projecten ter ontwikkeling van militaire capaciteiten spelen TAC's een rol, waarbij het Europees Defensie Agentschap de rol van policy broker vervult.

In de Europese beleidsarena bevinden zich veel verschillende actoren die zich op tal van manieren bezig houden met de ontwikkeling van beleid voor de ontwikkeling van militaire capaciteiten. In dit onderzoek zijn de vijf meest vooraanstaande groepen uitgelicht: de nationale actoren, de Europese actoren, de industrie met haar belangenvereniging, de experts en de denktanks. Vooral de invloed van de nationale actoren, zoals de ministeries van Defensie, de Europese actoren, zoals het EDA en de lidstaten en de industrie, is erg groot gebleken. De experts en denktanks zijn wel betrokken bij de vorming van beleid maar spelen een rol aan de zijlijn.

Hoewel nationaal beleid omtrent capaciteitenontwikkeling dus op een aantal terreinen plaats maakt voor Europees beleid, zijn er nog steeds veel landen, in het bijzonder die landen met een machtige defensie industrie, die vasthouden aan het nationale discours. In het theoretisch perspectief hebben we echter gezien dat het mogelijk is om door het gebruik van verhaallijnen verschillende actoren te verenigen in discours coalities en resultaten te boeken zonder dat fundamentele meningsverschillen

[29] Met het aannemen van de defensierichtlijn betreffende de aanschaf van militaire goederen (het afschaffen van artikel 296 van het Europees Verdrag), wordt overigens wel de eerste grote stap gezet in de richting van supranationaal beleid betreffende capaciteitenontwikkeling.

hoeven te worden overbrugd. Bepaalde verhaallijnen kunnen zelfs dusdanig dominant worden dat ze gestructureerd raken en zelfs geïnstitutionaliseerd. Het probleem is dan gedefinieerd (Hajer, 1995).

Uit het onderzoek is gebleken dat dit ook het geval was bij de helikoptercasus. Het helikopterbeleid is het resultaat van een verhaallijn die vanaf eind 2007 het Europese een belangrijk deel van het capaciteitenontwikkelingsdebat domineert. Vanaf het moment dat Groot-Brittannië en Frankrijk de verhaallijn over het probleem met de helikopters gaan gebruiken, is de helikopter niet meer weg te denken uit de discussie over gezamenlijke capaciteitenontwikkeling. Het probleem is helder en bekend: er is een tekort aan helikopters en alleen gezamenlijk kan dit probleem worden opgelost.

Deze verhaallijn raakte uiteindelijk zo dominant dat je als lidstaat niet veel anders kon dan de verhaallijn ook te gaan gebruiken. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de verhaallijn 'het tekort aan helikopters is een groot probleem' uiteindelijk de eerste aanzet vormde tot de ontwikkeling van concreet beleid.

De tweede hypothese is in het geval van de helikoptercasus niet volledig waar gebleken. Er is weliswaar sprake van een verhaallijn waar de verschillende actoren zich om heen hebben verenigd. Deze verhaallijn leidde tot een resultaat (fase I van het beleidsvormingsproces) zonder dat hier op een gestructureerde manier voor werd samenwerkt. Er is echter geen sprake geweest van een strijd tussen TDC's. De operationele tekortkoming omtrent helikopters was dusdanig zichtbaar en de bereidheid tot het aanpakken van dit probleem dusdanig groot, dat de verhaallijn zeer gemakkelijk werd overgenomen en er vrij snel een dominante discours coalitie ontstond.

Het kostte de belangrijkste actoren in het proces dus weinig moeite om de verhaallijn gestructureerd te krijgen. Het probleem was nu bekend, maar hoe moest het nu verder? In het verloop van het proces is het bij het vormgeven van het beleid al gauw duidelijk dat belangen en beleidsvisies een belangrijke rol gaan spelen en dat de arena gedomineerd wordt door een drietal transnationale advocacy coalities die gestructureerd samenwerken en door middel van het verwerven van politieke middelen meer macht proberen te verwerven (Sabatier, 1993). Uiteindelijk zijn er op basis van onderzoek drie TAC's gedefinieerd: de trans-Atlantische TAC, de continentale TAC en de ad hoc TAC.

Deze TAC's verschillen in hun visie op samenwerking rond de ontwikkeling van militaire capaciteiten. Daar waar de Trans-Atlantici zich hoofdzakelijk richten op de trans-Atlantische samenwerking, binnen NAVO en met de Verenigde Staten, zijn de Continentalisten juist gericht op Europese samenwerking. De actoren in de ad hoc TAC laten hun keuzen sterk bepalen door de eigen belangen en kiezen op basis daarvan hun koers.

Het eerste deel van de derde hypothese blijkt in het geval van de helikoptercasus dus waar te zijn. Bij het tot stand komen van het concrete beleid om het helikopterprobleem aan te pakken, speelden belangen en beleidsvisies een belangrijke rol. Er vormden zich rond de beleidsvisies transnationale coalities, die gestructureerd met elkaar samenwerkten en door middel van het verwerven van politieke middelen macht probeerden te verwerven (zoals ook uit de derde paragraaf is gebleken).

Het EDA vervulde hierbij verschillende rollen, waaronder die van bemiddelaar. Het EDA probeert verschillende actoren, dus ook de lidstaten en de industrie die wat huiverig staan tegenover Europese samenwerking, bijeen te brengen, om gezamenlijk een probleem op te lossen. Sabatier (1993) noemde dit de rol van de 'policy broker' die bemiddelt tussen coalities, bijvoorbeeld wanneer een subsysteem dreigt te bezwijken onder de strijd tussen advocacy coalities. Het EDA nam deze rol bijvoorbeeld op zich toen de economische crisis toesloeg en landen de keuze moesten maken tussen terugtrekken uit projecten of juist samenwerken. Ook vervulde het EDA deze bemiddelende rol tussen de Oost- en West-Europese industrie bij de invulling van het upgradeprogramma, door de tegenstrijdige belangen bespreekbaar te maken (bijvoorbeeld tijdens de conferentie in maar 2009).

5.4.3 Op welke manier hebben deze transnationale coalities invloed op het besluitvormingsproces?

H4 Externe gebeurtenissen leiden tot grote verschuivingen in transnationale coalities wat leidt tot veranderingen in beleid rond militaire capaciteitenontwikkeling.

H5 Hoe concreter het beleid rond Europese militaire capaciteitenontwikkeling, hoe meer er sprake is van gecoördineerde actie en een strijd over belangen en politieke middelen.

Net als in de eerste paragraaf is de invloed van de transnationale coalities op het Europese helikopterbeleid gedurende de twee fasen van de beleidsvorming bestudeerd. In de eerste fase werd, onder invloed van de Britse defensie elite en de Britse industrie, Britse politieke steun voor Europees helikoptercapaciteitenbeleid verworven. Doordat de Britten dag in dag uit geconfronteerd werden met de operationele gevolgen van het tekort aan inzetbare helikopters, kostte het de defensie elite en de industrie weinig moeite om deze steun te verkrijgen.

De verschuiving van de Britse defensie elite van de trans-Atlantische TAC naar de continentale TAC en de verschuiving van de Britse industrie van de ad hoc TAC naar de continentale TAC, zorgde ervoor dat Groot-Brittannië zich op Europees niveau hard ging maken voor een Europese aanpak van het helikoptertekort. Door de samenwerking met Frankrijk (de Franse defensie elite en industrie, continentale TAC) kreeg het initiatief uiteindelijk de politieke wind in de zeilen. De continentale TAC werd voorts versterkt toen Frankrijk het voorzitterschap van de Europese Unie ging vervullen en de

focus op de ontwikkeling van Europese capaciteiten werd gelegd. De continentale TAC, versterkt met de Britse actoren, werd een dominante coalitie, wat leidde tot het plan van aanpak dat in november binnen het EDA werd opgesteld.

Tijdens de tweede fase slaat de economische crisis hard toe in Europa. Dit heeft tot gevolg gehad dat veel actoren zich zijn gaan beseffen dat samenwerking op Europees niveau economische en financiële voordelen met zich meebrengt. De negatieve gevolgen van de dalende defensiebudgetten konden worden opgevangen door de kosten van de ontwikkeling van capaciteiten te drukken door samen te werken binnen Europa. Dit was uiteraard koren op de molen van de continentale TAC, die door deze gebeurtenis sterker in de schoenen kwam te staan.

Gedurende de tweede fase neemt Tsjechië de voorzittershamer over van Frankrijk. Ook Tsjechië committeert zich aan de ontwikkeling van capaciteiten, maar richt de pijlen in het bijzonder op de ontwikkeling van het helikopterbeleid. Dit is niet omdat Tsjechië een groot operationeel belang heeft bij het beschikbaar worden van extra helikopters, maar omdat de Oost-Europese defensie elite, met in haar kielzog de Oost-Europese helikopterindustrie, wil dat de middelen die beschikbaar zijn voor het upgraden van helikopters, worden ingezet voor het gebruiksklaar maken van de vloot oude Russische helikopters die volop in deze landen aanwezig is. Ditzelfde geldt voor andere Oost-Europese landen die een helikopterindustrie hebben (zoals Polen en Hongarije). Deze Oost-Europese landen, die tot de trans-Atlantische TAC behoren, verschoven in de richting van de continentale. Uiteindelijk leidde dit er toe dat op Europees niveau de beslissing werd genomen om de MI-helikopter te upgraden. Hoewel dit tot grote vreugde was van de Oost-Europese defensie-elite en industrie, viel deze beslissing minder goed bij de West-Europese industrie en de ASD. Het upgraden van de MI-helikopter zou de Russisch industrie een opening bieden naar de Europese markt. In plaats daarvan pleit de West-Europese industrie voor een vloot van Europese helikopters.

Tenslotte boekte de continentale TAC nog een succes. Vermoedelijk onder invloed van de economische situatie, werd het Frans-Duitse initiatief om een nieuwe zware transporthelikopter te gaan ontwikkelen, ondergebracht bij het EDA. In mei 2009 is daarmee zowel de training, als de upgrading als de ontwikkeling van de nieuwe transporthelikopter tot Europees beleid verworden.

De verwachtingen omtrent de invloed van de transnationale coalities, bleken daarmee ook in de praktijk te kloppen (H4). Sabatier (1993) onderscheidde drie verschillende veranderingen in de omgeving van het beleid die zouden kunnen leiden tot een toename of afname van de politieke middelen van sommige advocacy coalities (sociaaleconomisch, bestuurlijk en invloed van andere subsystemen, zie afbeelding 3.1).

In de eerste fase zijn twee externe factoren te benoemen die hebben bijgedragen aan de verschuiving van Groot-Brittannië van de trans-Atlantische TAC in de richting van de continentale TAC. De eerste externe factor zijn de operationele tekortkomingen tijdens militaire missies. Hoewel deze niet expliciet valt onder één van de definities van Sabatier, heeft deze externe factor er wel direct voor gezorgd dat zowel ambtelijk als politiek de verschuiving richting 'Europa' plaatsvond. De tweede factor is het voorzitterschap van Frankrijk. Door deze bestuurlijke verandering kreeg de continentale TAC een belangrijke machtsmiddel in handen. In de tweede fase van de beleidsvorming vindt er echter een veel grotere externe gebeurtenis plaats. De economische crisis versterkte de positie van de continentale TAC nog sterker. Europese samenwerking werd economisch en financieel van groter belang.

De vijfde hypothese blijkt ook te kloppen. Bij de invulling van het Europese beleid is het duidelijk te zien dat belangen een grote rol gaan spelen, net als politieke middelen. Een goed voorbeeld hiervan is de Oost-Europese lobby die economische belangen had bij het upgraden van de MI-helikopter en die door het Tsjechische voorzitterschap (politiek middel) gemakkelijk gehoor konden krijgen in de rest van Europa. Op deze manier konden zij hun belangen in beleid omzetten.

6. Conclusie

Nu de empirische deelvragen zijn beantwoord, is het tijd om de cirkel in dit onderzoek rond te maken door terug te keren naar de puzzel die ten grondslag lag aan dit onderzoek. Europa heeft te kampen met een gebrek aan militair vermogen om haar hoge ambities op defensiegebied waar te maken. Om deze reden werkt de Europese Unie aan beleid om niet op nationaal niveau maar op Europees niveau militaire capaciteiten te ontwikkelen. Van oorsprong is de ontwikkeling van militaire capaciteiten echter een nationale aangelegenheid. Lidstaten vinden het op verschillende politieke, economische en militaire gronden moeilijk om deze activiteiten over te dragen aan een supranationaal orgaan. Toch lukt het de Europese Unie om zonder supranationale bevoegdheid op dit terrein bij de ontwikkeling van verschillende capaciteiten, lidstaten vrijwillig en zonder dat er sprake is van een externe dreiging, onder Europese vlag nauw te laten samenwerken.

De puzzel in dit onderzoek is de zwarte doos die zich bevindt tussen aan de ene kant het hoog politieke issue militaire capaciteitenontwikkeling en aan de andere kant het Europese beleid dat ontwikkeld wordt op dit terrein. In de eerste paragraaf wordt een poging gewaagd om deze zwarte doos te openen, door te kijken of deze beleidsverandering verklaard kan worden aan de hand van het gekozen multi-level perspectief, met een focus op transnationale coalities en hun mogelijke invloed op de vorming van Europees beleid.

In de tweede paragraaf wordt richting de toekomst gekeken. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de resultaten van de casestudy geëxtrapoleerd kunnen worden naar de Europese militaire capaciteitenontwikkeling in het algemeen. Wat kan dit onderzoek bijdragen aan de oplossing van toekomstige vraagstukken en wat voor openingen biedt dit onderzoek voor verder onderzoek? In de derde paragraaf wordt tenslotte terug gekeken en gereflecteerd op het onderzoeksproces en de uitkomsten.

6.1 De black box geopend

Wat is de invloed van transnationale advocacy en discours coalities op de totstandkoming van Europees beleid omtrent de ontwikkeling van militaire capaciteiten? Door het beantwoorden van deze vraag wordt een poging gewaagd om beleidsverandering op een andere manier te verklaren dan door middel van de meest gangbare theorieën, die er van uitgaan dat beleid de uitkomst is van een intergouvernementeel proces, waarbij het uiteindelijke beleid sterk de voorkeuren van de machtigere lidstaten weerspiegelt.

Uit het onderzoek naar het beleid rond de helikoptercapaciteit is naar voren gekomen dat Europese actoren zich inderdaad over de grenzen heen verenigen in transnationale netwerken. De industrie, hoge ambtenaren, lage ambtenaren, experts, allemaal maken ze deel uit van grensoverschrijdende netwerken. Tijdens de twee fasen van het tot stand komen van het helikopterbeleid die bestudeerd zijn, hebben deze actoren zich zowel in transnationale discours coalities verenigd als in transnationale advocacy coalities.

In de eerste fase was er sprake van de vorming van transnationale discours coalities, doordat Groot-Brittannië en Frankrijk het probleem met het tekort aan helikopters consequent op de Europese agenda zetten. De verhaallijn vond zo zijn weg naar de verschillende Europese en nationale instituties en fungeerde als een lijm tussen landen, die in de kern weliswaar van mening verschilden over de nut en noodzaak van gezamenlijke capaciteitenontwikkeling, maar die door de structurering van het discours eigenlijk niet anders meer konden dan zich er bij aansluiten. Dit leidde uiteindelijk tot institutionalisering van de verhaallijn in de vorm van een Europees beleidsplan. Het helikopterprobleem was bekend en gedefinieerd.

In de eerste fase is echter ook de invloed van transnationale advocacy coalities zichtbaar geweest. Deze coalities, bestaande uit actoren met gedeelde belangen en beleidsvisies, werkten op een gestructureerde manier samen om het beleid te beïnvloeden. Uiteindelijk zijn er in dit onderzoek drie TAC's naar voren gekomen: de trans-Atlantische TAC, de continentale TAC en de ad hoc TAC.

Onder invloed van verschillende externe gebeurtenissen, zoals de operationele tekortkomingen tijdens militaire missies, vonden er verschuivingen van actoren plaats tussen deze verschillende TAC's. Uiteindelijk was het de politieke verschuiving van Groot-Brittannië, onder invloed van de Britse industrie en het Ministerie van Defensie, in de richting van de continentale TAC, die ervoor zorgde dat deze coalitie dominant werd. De invloedrijke coalitie, die zich bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten richt op Europese samenwerking, werd nog meer versterkt doordat Frankrijk het voorzitterschap van de EU overnam en het helikopterproject prominent op de Europese agenda zette. Binnen enkele maanden na het dominant worden van de continentale TAC lag er een uit te werken beleidsplan.

Bij het uitwerken van dit beleidsplan, in de tweede fase, zijn twee dingen geconstateerd. In de eerste plaats leiden grote externe gebeurtenissen tot verschuivingen tussen coalities. De economische crisis, die de tweede helft van 2008 hard toeslaat, is voor veel actoren de aanleiding om zich bij de continentale TAC te scharen, omdat samenwerken in tijden van economische tegenvallers, financiële voordelen oplevert. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat belangen een belangrijke rol spelen bij verschuivingen tussen TAC's. De Oost-Europese Ministeries van Defensie en de Oost-Europese

industrie zagen bij de uitwerking van het beleidsplan hun kans schoon om hun industriële belangen kenbaar te maken. Dit geldt vooral voor Tsjechië, dat de voorzittershamer overnam van Frankrijk. Deze belangen zorgden ervoor dat de Oost-Europese lidstaten van de trans-Atlantische TAC in de richting van de continentale TAC verschoven. Hierdoor werd de continentale TAC nog sterker.

Als tenslotte Frankrijk en Duitsland hun initiatief om een nieuwe zware transporthelikopter ook onderbrengen bij het EDA, is het helikopterbeleid binnen anderhalf jaar uitgewerkt tot een concreet Europees beleidsplan.

Op basis van deze uitkomsten kunnen twee dingen worden geconcludeerd:

1) TDC's en TAC's sluiten elkaar niet uit, maar ze dienen een ander doel. TDC's vormen zich met het oog op de probleemdefinitie en TAC's met het oog op de aanpak van een bepaald probleem. Naarmate het probleem duidelijker wordt en beleid concreter wordt, zoals bij de helikoptercasus het geval was, is er een verschuiving zichtbaar van TDC's naar TAC's. In plaats van verhaallijnen en argumenten, gaan beleidsvisies, belangen en politieke middelen een rol spelen.

2) Externe gebeurtenissen in de omgeving van het beleid hebben een grote invloed op het beleid omdat ze leiden tot verschuivingen van actoren tussen TAC's.

Is de strijd nu gestreden? Wat de helikoptercapaciteit betreft, is het antwoord ja. Hoewel dit initiatief op de langere termijn pas echt kans van slagen heeft als de lidstaten meer financiële middelen beschikbaar stellen, zijn de verschillende actoren het met elkaar eens dat er een tekort is aan helikopters en dat dit tekort alleen kan worden opgelost door samen te werken aan een oplossing.

Zowel de transnationale discours coalitie die zich rond de verhaallijn helikopters heeft gevormd als de continentale transnationale advocacy coalitie zijn dominant geworden. Hierdoor is het de Europese Unie gelukt om op een hoog politiek beleidsterrein als militaire capaciteitenontwikkeling concreet beleid te ontwikkelen.

6.2 Blik op de toekomst

Is de strijd echter ook gestreden voor wat betreft Europese militaire capaciteitenontwikkeling in het algemeen? Hierop kan op basis van de uitgevoerde casestudy geen sluitend antwoord gegeven worden. De helikoptercasus is een mooi voorbeeld van hoe Europese landen samen kunnen werken aan de ontwikkeling van een militaire capaciteit, maar het is een ideale casus. Het probleem was duidelijk en herkenbaar en gedurende het proces is er weinig weerstand geweest tegen het initiatief, dat nota bene geïnitieerd werd door twee zeer machtige lidstaten. Het EDA kreeg het initiatief letterlijk in de schoot geworpen.

Toch toont de casus aan dat er wel degelijk een verschuiving mogelijk is in de richting van Europees capaciteitenontwikkelingsbeleid. In de deelconclusies is deze verschuiving van het nationale discours naar een Europees discours schematisch weergegeven. Met het helikopterproject zijn de eerste twee stappen gezet. Onder Europese vlag wordt er door lidstaten samengewerkt om het helikoptertekort op te lossen. Hierbij speelt het EDA weliswaar een katalyserende en bemiddelende rol, maar het agentschap heeft geen supranationale bevoegdheden. Om de laatste stap te kunnen zetten en militaire capaciteitenontwikkeling echt tot een Europees beleidsterrein te maken moet de Europese Unie supranationale bevoegdheden krijgen om de ontwikkeling van militaire capaciteiten de Europese beleidsarena in te dwingen.

Een belangrijke stap hieromtrent wordt binnenkort genomen. Er ligt een defensierichtlijn klaar, die op korte termijn door de ministers zal worden goedgekeurd. Met deze defensierichtlijn wordt artikel 296 geschrapt. Nationale defensie aankopen vallen hierdoor niet langer buiten de regels van de gemeenschappelijke markt. Nationale industrieën verliezen hiermee het eerste recht op een opdracht en aanbestedingen worden voortaan Europees uitgezet. Dit is een belangrijke stap voorwaarts in de ontwikkeling van het Europese discours omtrent gezamenlijke capaciteitenontwikkeling omdat landen niet langer hun eigen industrieën kunnen beschermen. Dit zal op termijn leiden tot een verdere transnationalisering van defensienetwerken, omdat samenwerking over de grenzen tussen actoren nu echt van belang wordt.

Een tweede belangrijke stap zal worden gezet zodra het Verdrag van Lissabon geratificeerd is. Zoals al eerder in dit rapport vermeld, is dit verdrag van grote betekenis omdat het defensie als een Europese kerncompetentie definieert. Het EDA zal door het verdrag beter in staat zal zijn om haar rol in de Europese beleidsarena te vervullen, omdat haar positie in Europa stevig word verankerd en haar bevoegdheden worden uitgebreid.

De defensie richtlijn is een zeer interessant onderwerp voor verder onderzoek naar de invloed van transnationale coalities op de totstandkoming van Europees beleid. De richtlijn vormt een belangrijke omwenteling binnen de defensiemarkt, waar nu nog 80% van alle aankopen nationaal worden gepleegd. Hoe is de Europese Unie er in geslaagd om alle lidstaten zover te krijgen om deze markt open te gooien?

6.3 Reflectie

Graag sluit ik af met een terugblik op het onderzoeksproces. In deze reflectie ga ik kort in op de relevantie van mijn uitkomsten en de sterke en zwakke kanten van mijn onderzoek.

Halverwege mijn onderzoek kwam de onderzoeksgroep, die op de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap een studie opstart naar transnationale netwerken in de Europese Unie, bijeen met potentiële geldschieters. Tijdens deze bijeenkomst kreeg ik de gelegenheid om mijn onderzoek, als pilotstudy voor dit project, toe te lichten. Eén van de aanwezigen stelde mij de vraag of mijn casus wel geschikt is voor bestudering vanuit de theorieën van Sabatier en Hajer.

Gedurende het onderzoeksproces heb ik mijzelf deze vraag ook een aantal keer gesteld. Nu is het heel normaal dat onderzoekers twijfelen, maar is de vraag terecht? Had ik wellicht een andere casus moeten kiezen? De theorie van Sabatier geeft een aantal uitgangspunten voor de keuze van een casus. Beleidsverandering moet worden bestudeerd over een periode van minimaal een decennium, waarbij een beleidssubsysteem onderzocht moet worden en het onderzoek zich moet richten op meerdere overheidsniveaus. Afgezien van het eerste criterium voldoet de gekozen casus aan deze criteria. Door met respondenten van verschillende overheidsniveaus te spreken die op allerlei verschillende manieren betrokken waren bij het helikopterbeleid, heb ik een beleidssubsysteem bestudeerd en daarbij verschillende overheidsniveaus bestudeerd. De keuze voor één casus heeft er ook voor gezorgd dat het geheel (theoretisch en praktisch) behapbaar bleef. Ik ben daarom tevreden met de uiteindelijke keuze voor de focus op de helikoptercasus.

Toch heeft de gekozen casus ook een aantal zwakke punten. In de eerste plaats is er geen sprake geweest van een echte strijd om beleid. Het probleem was dusdanig grijpbaar en duidelijk, dat er maar weinig tegenstand is geweest tegen het helikopterinitiatief. Het uiteindelijke beleid is niet voor niets een paradepaardje van de Europese Unie. Hierdoor is het mijns inziens ook niet echt mogelijk om de uitkomsten van het onderzoek naar deze casus te extrapoleren naar het niveau van de Europese militaire capaciteitenontwikkeling. Deze casus kende weliswaar een snel verloop, maar de vraag is of dit ook het geval zou zijn als niet helikopters maar militaire satellieten of een nieuw Europees fregat, onderwerp van Europees beleid zou zijn geweest. Om deze reden is vervolgonderzoek naar het tot stand komen van de Europese defensierichtlijn ook zo interessant, omdat dit beleid direct raakt aan het nog steeds sterk aanwezige nationale discours.

Zowel Hajer als Sabatier stellen dat het onmogelijk is om alle actoren in de discursieve en beleidsarena in je analyse te betrekken. Om de theorieën toch toe te kunnen passen, ben je hierdoor als onderzoeker genoodzaakt om veel minder genuanceerd te werk te gaan, dan je wellicht zou

willen (en kunnen). Zeker in de Europese arena zijn er zo ontzettend veel actoren betrokken bij de vorming van beleid (ook grensoverschrijdend) dat het onmogelijk is om een alomvattend overzicht op te stellen. Door het gebrek aan nuance heb ik af en toe wel getwijfeld aan de uitkomsten van dit onderzoek. Ik heb bijvoorbeeld bewust de NAVO, die sterk betrokken is bij de Europese capaciteitenontwikkeling, voor het grootste deel buiten het onderzoek moeten laten.

Toch hoop ik met dit onderzoek een nuttige bijdrage te hebben geleverd aan de studie van transnationale netwerken en hun invloed in de Europese Unie. Ik hoop er in te zijn geslaagd om de benaderingen van Sabatier en Hajer aan te passen aan de Europese situatie en toe te passen binnen de Europese transnationale context. Wel denk ik dat het voor toekomstig onderzoek goed zou zijn om slechts één van beide theorieën toe te passen op een bepaalde casus.

Deze studie naar de totstandkoming van het Europese helikoptercapaciteitenbeleid toont aan dat het mogelijk is om beleidsverandering op Europees niveau vanuit een multi-level perspectief te beschouwen. Het proces van transnationalisering zal zich op Europees niveau hoogstwaarschijnlijk blijven uitbreiden en dat zal van grote invloed zijn op de vorming van beleid. In Europa kennen coalities geen grenzen meer. Daarom is er veel meer onderzoek noodzakelijk om een definitief antwoord te geven op de vraag wat de beste manier is om beleidsverandering vanuit een multi-level perspectief in de Europese Unie te bestuderen.

7. Bronvermelding

Literatuur

Barrinha, A.F. (2008). *The European Defence Agency and the discourse on the European defence industry*. Verkregen van http://www.allacademic.com/meta/p312941_index.html

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs

Diemen de Jel, W. van. (2005). *EDA and Armaments Cooperation; Establishing Efficiency?* Clingendael Centre for Strategic Studies, Den Haag. Verkregen van: http://www.hcss.nl/en/download/38/file/CCSS05007.pdf

Elo-Schäfer, J. (2007). *Beyond Interests and Norms: European Foreign Policy and the Case of the European Defence Agency.* Verkregen van: http://www.allacademic.com/meta/p178602_index.html

Esch, F.A.W.J. van. (2008). *Transnational Advocacy in EU-treaty Negotiations*. Utrecht

Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsverandering*, Bestuurskunde,* 12 (3), 123-131. Verkregen van http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskundephp?artikel=2003,5,12,3,3

Geuijen, C.H.M. (2004), *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam: Dutch University Press

Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press

Hajer, M.A. (1995). Coalitions, Practices and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In D. Howarth & J. Torfing (Eds.). *Discourse Theory in European Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan

Hajer, M.A. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices and meaning. In M. van den Brink & T. Metze (Eds.). *Words matter in policy and planning.* Utrecht: Labor Grafimedia

Hartley, K. (2003). The Future of European Defence Policy, *Defence and Peace Economics*, 14 (2), 107-115, doi:10.1080/10242690302921

Hartley, K. (2006). Defence Industrial Policy in a Military Alliance*, Journal of Peace Research*, 43 (4), 473-489, doi:10.1177/0022343306064976

Howorth, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan

Howorth, J. (2001). European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging together or Hanging Separately. *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 765-789

Keohane, D. (2004). Europe's new defence agency. *Centre for European Reform Policy Brief*. Londen

Laffan, B., Mazey, S. (2005). European Integration: the European Union – reaching an equilibrium? In J. Richardson (Ed.), *European Union Power and Policy Making*, Londen: Routledge

Morse, J. Field, P. (1996). Principles of data analysis. *Nursing research: The application of qualitative approaches,* , Cheltenham: Stanley Thornes Ltd, 103-123

Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning.* Boulder: Westview Press

Sabatier, P.A., Weible, C.M. (2007). The network approach. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-222). Boulder: Westview Press

Schmidt, V.A., Radaelli, C.M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27 (2), 183-210

Schmitt, B. (2003). The European Union and Armaments. Parijs: Institute for Security Studies

Sempere, C.M., (2008). *The European Defence Agency in the Wake of the Treaty of Lisbon*, verkregen van:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Print?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Elcano_in/Zonas_in/ARI33-2008

Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom

The International Institute for Strategic Studies (2008). *European Military Capabilities*. East Sussex: Hastings Print

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho

Overige documenten

European Defence Agency, *EDA Bulletin*, juni 2009

European Defence Agency, *EDA Bulletin*, Special Edition Annual Conference, maart 2009

Solana, J. Europe should pool its defence resources. (2005, 23 mei), *Financial Times*

Witney, N. (2008). Re-energizing Europe's security and defence policy. Londen: ECFR

Zandee, D. (2004). Europese defensie in de tweede fase. *Atlantisch Perspectief*, 28 (1)

Zandee, D. (2005). Het Europees Defensie Agentschap. *Atlantisch Perspectief*, 29 (5)

Zandee, D. (2006). Defensiesamenwerking in Europa: waarheen? *Atlantisch Perspectief*, 30 (5)

Zandee, D. (2007). Europese defensiesamenwerking: kiezen en delen. *Atlantisch Perspectief*, 31 (2)

Zandee, D. (2008). Permanente Gestructureerde Samenwerking. *Atlantisch Perspectief*, 32 (4)

Websites

http://www.eda.europa.eu

http://www.weu.int

http://www.defmin.fi

http://www.europa-nu.nl

Bijlage I Overzicht gebruikte documenten

#	Datum	Organisatie	Titel	Soort organisatie	Type document
1	21 juni 2007	Europees Defensie Agentschap	EDA welcomes Franco-German Initiative for Future Transport Helicopter Joint Effort	Europees	Persbericht
2	December 2007	Europees Defensie Agentschap	EDA Work Programme 2008	Europees	Werkprogramma
3	15 februari 2008	Europees Defensie Agentschap	EU Governments Seek To Improve Air Transport Capacity for Military Operations	Europees	Persbericht
4	27 maart 2008	Frankrijk / Groot-Brittannië	Joint UK-France Summit Declaration	Nationaal	Verklaring
5	April 2008	International Beat	Europe moves towards common procurement Strategy	Denktank	Artikel
6	15 mei 2008	Europees Parlement	Report on the Implementation of the European Security Strategy and ESDP	Europees	Rapport
7	15 mei 2008	European Report	Military Capabilities : Franco-British Helicopter Initiative Taking Shape	Media	Nieuwsbericht
8	19 mei 2008	Europees Defensie Agentschap	EDA Note for the Steering Board no. 2008/21	Europees	Notitie
9	26 mei 2008	Steering Board EDA	Defence Minister's Declaration of Intent on Helicopter Availability	Europees	Verklaring
10	5 juni 2008	Europees Parlement	Resolution on the implementation of the European Security Strategy	Europees	Resolutie

			and ESDP		
11	16 juni 2008	Europese Raad	ESDP Presidency Report June 2008	Europees	Rapport
12	Juni 2008	Egmont Royal Institute for International Relations / Austrian Institute for European and Security Policy	The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration	Denktank	Publicatie
13	Juli 2008	Europees Defensie Agentschap	Meeting the Urgent Need for Helicopters (in EDA Bulletin)	Europees	Artikel
14	16 september 2008	EU Observer	Frans EU-voorzitterschap wil nauwere samenwerking met NAVO	Media	Nieuwsbericht
15	3 november 2008	Defense News	EU To Set Road Map for Helicopter Modernization	Media	Nieuwsbericht
16	1 oktober 2008	Frans Voorzitterschap	Informal meeting of the defence ministers: focus on the reinforcement of military capabilities	Nationaal	Persbericht
17	2 oktober 2008	Defense News	EU Ministers pledge capabilities	Persbericht / Defensie	Nieuwsbericht
18	2 oktober 2008	EU Observer	NATO and EU to Pool Helicopters and Air Carriers	Persbericht	
19	27 oktober 2008	Security and Defense Agenda / European Council on Foreign Relations	Re-energising European Security and Defense Policy	Denktank Europees / Industrie	Verslag
20	10 november 2008	Europees Defensie Agentschap	European Air Transport Fleet Launched	Europees	Persbericht

21	5 december 2008	Ministerie van Defensie (Frankrijk)	The goals of the French Presidency and the reinforcement of the European Capabilities	Nationaal / Europees	Speech
22	9 december 2008	Europese Raad	Presidency Report on the ESDP	Europees	Rapport
23	December 2008	Europees Defensie Agentschap	EDA Work Programma 2009	Europees	Werkprogramma
24	22 januari 2009	Tsjechisch Voorzitterschap	Inleiding bij conferentie European Defence Capabilities	Nationaal / Europees	Niet van toepassing
25	28 januari 2009	Minister van Defensie (Tsjechisch Voorzitterschap)	Welcome address by Vlasta Parkanová at the Informal Meeting of the EU Defence Policy	Nationaal / Europees	Speech
26	29 januari 2009	Ministerie van Defensie (Groot-Brittannië)	Response to 31st Report of the 2007-08 Session on the European Security Strategy Review 2008	Nationaal	Politiek document
27	3 februari 2009	Tsjechisch Voorzitterschap	Helicopters descend on Prague	Nationaal / Europees	Persbericht
28	3 februari 2009	Tsjechisch Voorzitterschap	Verslag conferentie: helicopter availability – way ahead for Mi-type helicopters	Nationaal / Europees	(Korte) notulen
29	6 maart 2009	Ministerie van Defensie (Nederland)	Kamerbrief informele bijeenkomst van EU ministers van Defensie in Praag	Nationaal	Kamerbrief
30	10 maart 2009	Javier Solana (Hoge Commissaris)	Keynote speech	Europees	Speech
31	10 maart 2009	General Bentégeat (EUMC)	Keynote speech	Europees	Speech

32	10 maart 2009	Allan Cook (ASD)	Keynote speech	Industrie	Speech
33	10 maart 2009	US Secretary of Defense	The Cooperation Imperative	Internationaal	Speech
34	10 maart 2009	Europees Defensie Agentschap	Panel 1: setting the scene	Europees	Verslag
35	10 maart 2009	Europees Defensie Agentschap	Panel 2: potential solutions	Europees	Verslag
36	10 maart 2009	Agusta Westland	EDA Annual Conference, Rotorcraft Industry Panel	Industrie	Presentatie
37	10 maart 2009	LOM PRAHA	EDA conference 2009: Helicopters – Key to Mobility	Industrie	Presentatie
38	10 maart 2009	Polish Aviation Works	New challenges of present & future military activities – Polish helicopter sector's answer	Industrie	Presentatie
39	10 maart 2009	Eurocopter	EDA Annual Conference, 2nd Panel Discussions	Industrie	Presentatie
40	10 maart 2009	Commandant EUFOR Tsjaad	Operational needs, Current situation, Lessons learned	Operationeel	Presentatie
41	10 maart 2009	ISAF / Allied Air Command Rammstein	Rotary Wing in ISAF	Operationeel	Presentatie
42	8 maart 2009	Ministerie van Defensie (Frankrijk)	GAP 2009: multinational helicopter exercise	Nationaal / Europees	Persbericht
43	18 maart 2009	Kangaroo Group: free movement and security	Verslag werkgroep Bridging the Helicopter Gap for EU missions	Denktank	Notulen
44	18 mei 2009	Europese Raad	Conclusies van de Raad over het EVDB	Europees	Rapport
45	18 mei 2009	Europa NU	EU Bouwt Eigen Zware	Persbericht	Nieuwsbericht

			Defensiehelikopter		
46	Juni 2009	EDA	EDA Bulletin	Europees	Bulletin

Bijlage II Overzicht respondenten interviews

Organisatie	Functie	Rol	Overige betrokkenheid
PVEU. Afdeling Politiek en Veiligheidscomité	Medewerker verantwoordelijk voor materieelsamenwerking en EDA	Helikopterinterview	
EUMC	Voormalig Chef-staf	Helikopterinterview	
Europees Defensie Agentschap	Hoofd Beleid en Planning	Elite / Europees	Voormalig vertegenwoordiger Nederland in Europese Militaire Staf
PVEU. Afdeling Politiek en Veiligheidscomité	Medewerker verantwoordelijk voor Politiek-Militaire Groep	Elite / Europees	
Ministerie van Defensie. Directie Defensie Materieels Organisatie	Senior Beleidsmedewerker. Centraal Contactpersoon EDA voor Nederland	Elite / Nationaal	
Europese helikopterproducent	Vicepresident Europese en NAVO zaken	Elite / Industrie	
Nederlands Instituut voor Defensie en Veiligheid	Senior Adviseur	Expert / Industrie / Belangenvereniging	Voormalig voorzitter Western European Armaments Group, voormalig voorzitter NATO Defence Research Group, voormalig directeur NATO Technology Research Center
Adviesraad Internationale Vraagstukken	Commissielid Europese Integratie	Expert / Denktanks	Voormalig minister van Defensie, voormalig senioronderzoeker en bestuurslid bij Centrum voor Europese Studies in Brussel

Bijlage III Voorbeeld interview

Vanwege de uiteenlopende functies, achtergrond en betrokkenheid van de respondenten, is er niet één interviewformat gebruikt. Dit semigestructureerde interview, dat gehouden is met het hoofd Planning & Beleid van het Europees Defensie Agentschap, is een voorbeeld.

Introductie

- Introductie interviewer
- Inleiding onderzoeksonderwerp / reflectie op inleiding
- Onderzoeksmethode – interviews sleutelfiguren / documentenstudie / interviews → semigestructureerd interview
- Recorder / Anonimiteit

Introductie respondent

- Functie
- Betrokkenheid bij militaire capaciteitenontwikkeling

Militaire capaciteitenontwikkeling algemeen:

- Hoe zou u militaire capaciteitenontwikkeling definiëren?
- Om welke redenen is het *volgens u* van groot belang dat er Europees beleid ontwikkeld wordt rond militaire capaciteitenontwikkeling?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten (militair, politiek, economisch?) die Europese militaire capaciteitenontwikkeling in de weg staan
    - op korte / middellange termijn bij effectievere en efficiëntere inzet van beschikbare middelen?
    - op lange termijn bij de effectieve en efficiënte besteding van schaarse middelen bij het lange proces van militaire capaciteitsproductie?

In mijn literatuurstudie constateer ik een veranderend Europees discours ten opzichte van militaire capaciteitenontwikkeling (vooral op basis van economische argumenten).

- Wat is er volgens u de oorzaak van dat Europese capaciteitenontwikkeling de afgelopen jaren een belangrijkere rol in het Europese defensiebeleid is gaan spelen?

- Welke argumenten spelen hierbij volgens u een rol (militair, politiek, economisch)?
- Welke landen hebben hierbij een voortrekkersrol vervuld. Hoe verklaart u dit? Welke andere (transnationale) actoren spelen er een belangrijke rol bij de ontwikkeling van Europees beleid rond capaciteitenontwikkeling (NADS, industrie, denktanks?)
- Hoe ziet u de rol van het EDA bij de ontwikkeling van Europese militaire capaciteiten? Slaagt het agentschap er volgens u in om deze rol te vervullen?

Casus: "Improving Helicopter Availability for ESDP missions"

- Zou u een korte weergave kunnen geven van de achtergrond van het project en het verloop van het proces?
    - Welke factoren hebben er voor gezorgd dat dit project gestart is?
    - Zijn er bepaalde strijdpunten rond dit project?
    - Wie waren de initiatiefnemers van het project?
    - Welke andere landen steunden het initiatief?
    - Waren er ook landen die het initiatief niet steunden? Om welke redenen?
- Uiteindelijk vindt besluitvorming over het starten van zo'n project op topniveau plaats. Welke actoren spelen er in het proces voorafgaand aan deze besluitvorming nu een belangrijke rol? Met andere woorden: wie bepalen er mede wat er uiteindelijk op topniveau besloten wordt (zijn dit bijvoorbeeld ambtenaren, denktanks of de industrieën)?
- Op welke wijze oefenen deze actoren invloed uit op de uiteindelijke besluitvorming (bijvoorbeeld invloed van ambtenaren of lobby industrie op politieke wil)?
- Zijn er in dit proces van beïnvloeding coalities herkenbaar? Zo ja, welke actoren vormen dan zulke coalities? Hoe herken je zulke coalities? Verenigen deze coalities zich in Europees verband ook over de grenzen heen (transnationaal)?
    - Voorbeeld: stel dat verschillende National Armament Directors dit project steunen. Zij zien elkaar geregeld en kunnen als (onderdeel van) een coalitie beschouwd worden die proberen om verandering in beleid rond helikopters te bewerkstelligen. Zo'n coalitie kan op dat moment veel invloed uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming.

- Is er inderdaad sprake van beïnvloeding door middel van coalities? Zo ja, op welke wijze geschiedt dit dan en waar is hun invloed / macht dan op gebaseerd? Zijn dit bijvoorbeeld politieke middelen (zoals steun, geld) of is dit meer hun overredingskracht?

- Zijn dit stabiele coalities of vinden er veel verschuivingen plaats? Zo ja, wat zijn dan factoren die leiden tot zulke verschuivingen? Van welke invloed zijn bijvoorbeeld grote veranderingen in de omgeving van een beleidsarena, zoals een economische crisis op deze beleidsarena. Leidt dit tot verschuivingen in coalities?

Slot:

- Terugkoppeling van interview / eindresultaat

- Beschikbaarheid documenten / andere respondenten?

Bijlage IV Coderingsschema

Code System

- Transnationale coalities
  - Europese transnationale coalities
    - Politiek conflict
      - Belangen
        - EDA
          - Multinationale projecten onder Europese vlag
          - Meer betrokkenheid van EP
          - Overig EDA
        - Oost-Europese industrie
          - Nieuwe markt voor oude MI's (upgrading)
          - Financiering vanuit fonds
          - Overig Oost-Europese lidstaten
        - Westerse industrie
          - Helikopters verkopen
          - Vloot van Europese helikopters
          - Geen vrij spel voor Russische industrie
          - Overige Westerse industrie
        - Industrie algemeen
          - Groot belang
            - Meer investeringen in defensie
            - Tegengaan protectionisme
            - Nationale markten te klein
            - Behoud sleuteltechnologieën
            - Werkgelegenheid
            - Overig groot belang
          - Klein belang
            - Weinig geld mee gemoeid
            - Overig klein belang
          - Dubbel belang
          - Overig industrie algemeen

- Ministeries van Defensie
- Transatlantisch (NAVO) vs. EU

Betekenisgeving

- Het probleem is bekend
- Overig betekenisgeving

Overig politiek conflict

Cement

Beleidsvisie

- Continentaal
- Transatlantisch
- Ad Hoc
- Overig beleidsvisie

Verhaallijnen

- Helikopters onmisbare capaciteit
  - Industrie (belangenvereniging)
  - Hoge Commissaris
  - EDA
  - Expert
- Protectionisme is desastreus!
- Security through participation
- Niemand lijdt er schade van

Overig cement

Samenwerking

Gestructureerd

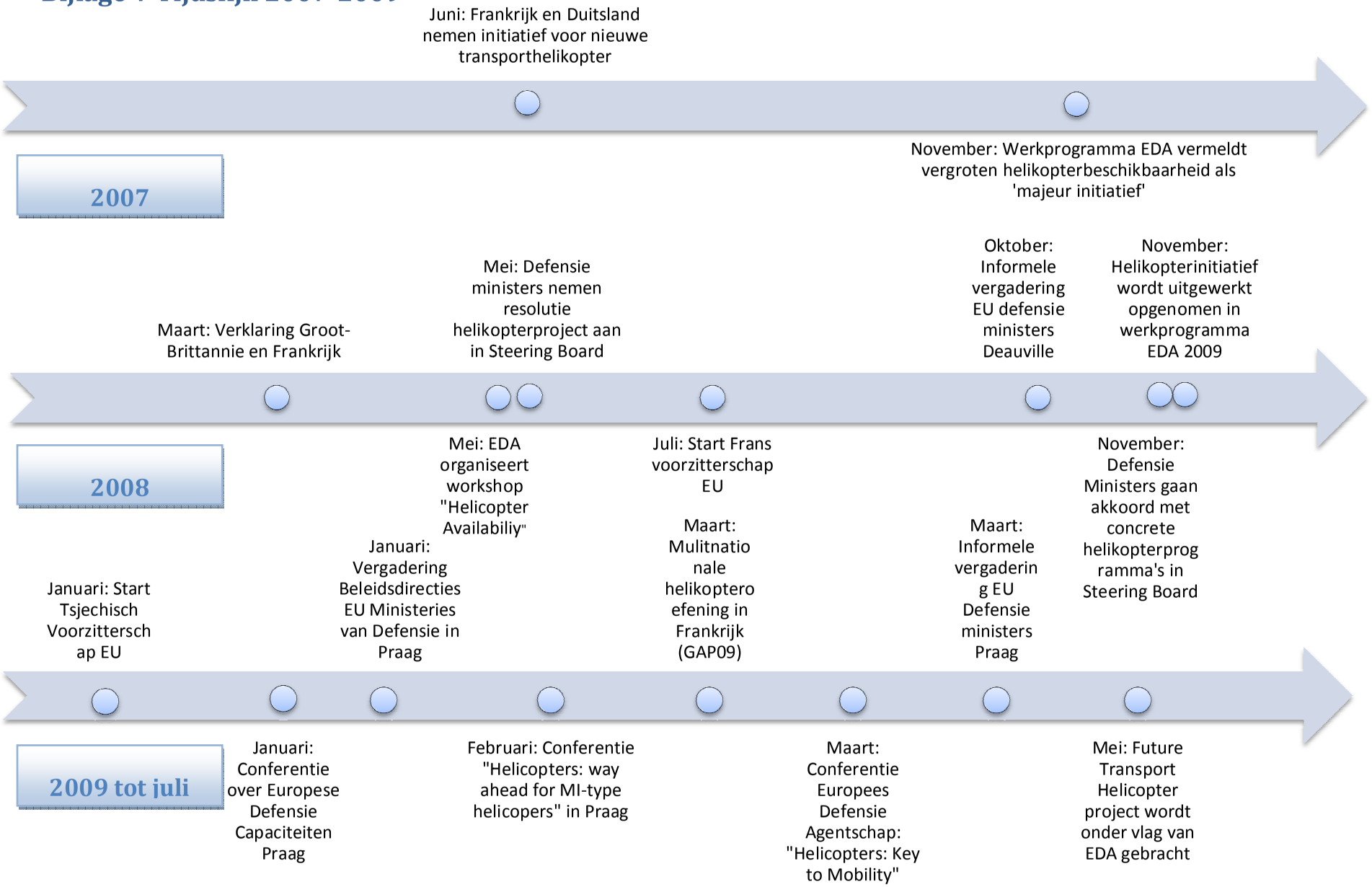
- Frans-Duits initiatief
- Brits-Frans initiatief
- Europees Defensie Agentschap
  - Katalysator
  - Informatiecentrum
  - Policy Broker
  - Expertpool

- Ontmoetingsplek
- Overig Europees Defensie Agentschap
- Industrie
- Transnationalisering industrie
- Synergie EU en industrie
- Overig industrie
- Experts
- Belangenvereniging industrie
- Ambtelijk niveau
- National Armament Directors
- Overig ambtelijk niveau
- Transatlantische samenwerking
- Continentale samenwerking
- Overig gestructureerd
- Ongestructureerd
- Transatlantisch
- Ad hoc basis
- Overig ongestructureerd
- Overig samenwerking

Macht

- Politieke middelen
- Voorzitterschap
- Tsjechisch voorzitterschap
- Frans voorzitterschap
- Overig voorzitterschap
- Industrie
- Europese helicopterindustrie leidend
- Behoeftestelling vanuit industriele belangen
- Overig industrie
- Overig politieke middelen
- Argumenten

- Overig macht
- Overig Europese transnationale coalities
- Overig transnationale coalities
- Invloed op besluitvorming
- Verschuivingen transnationale coalities
- Beleidsgericht leren
- Meer invloed EDA
- Verschuiving transatlantisch naar continentaal
- Overig beleidsgericht leren
- Externe factoren
- Politieke omwentelingen
- Economische crisis
- Operationele tekortkomingen
- Dominant discours
- Overig verschuivingen transnationale coalities
- Verandering in beleid
- Ontstaan dominante coalitie
- Continentale capaciteitenontwikkeling
- Gedeeld doel
- Overig ontstaan dominante coalitie
- Discours structurering
- Discours institutionalisering
- Overig verandering in beleid
- Overig invloed op besluitvorming

Sets

Bijlage V Tijdslijn 2007-2009