



Mr. drs. C. Homan

Taakspecialisatie is kruideniersillusie

Samenwerking biedt wel soelaas

Taakspecialisatie suggereert dat er meer gepresteerd kan worden voor het zelfde geld. Maar het wordt vaak genoemd om minder defensie-uitgaven te kunnen rechtvaardigen. Samenwerking is een vruchtbaarder pad.

De Noord-Atlantische Assemblee nam bijna veertig jaar geleden, tijdens de vergadering in Ottawa in 1971, een resolutie aan die onder meer stelde dat binnen enkele jaren geen enkel klein of middelgroot Europees land nog in staat zou zijn volledig bemande *harmonious forces* te handhaven. "Indien dit het geval is", aldus de resolutie, "zullen deze landen noodzakelijkerwijs moeten coördineren, integreren, specialiseren en tot een verdeling van de taken moeten overgaan". Taakspecialisatie is sindsdien een onderwerp dat vooral opduikt wanneer sprake is van nieuwe bezuinigingen op defensie. Sceptici kwalificeren taakspecialisatie dan ook meestal als een eufemisme voor 'bezuinigen'. Zo verklaarde oud-premier De Jong eens in de *Defensiekrant* over taakspecialisatie: "Het is een doodgeboren kindje, het zoveelste uitvloeisel van die drang om voor een dubbeltje op de eerste rang te willen zitten."

Politiek probleem

De Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken vroegen in 2002 aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken een advies over "aanvullende mogelijkheden om bij de planning, de verwerving, de instandhouding en de inzet van militaire capaciteiten de samenwerking tussen de Europese landen te intensiveren." Daarnaast moest een 'Interdepartementaal Beleids Onderzoek' (IBO) over Europese defensiecapaciteiten in kaart brengen "welke taken zich lenen voor taakspecialisatie en op welke wijze en onder welke randvoorwaarden taakspecialisatie voor de Nederlandse krijgsmacht kan bijdragen aan een vergroting van de Europese militaire capaciteiten uitgaande van budgettaire neutraliteit."

De uitkomsten van beide onderzoeken waren weinig bemoedigend. Uit consultatie van Europese partners kwam naar voren dat taakspecialisatie met name wordt belemmerd door problemen over soevereiniteit en autonomie. Zo komen capaciteiten die nodig zijn voor nationale taken niet in aanmerking voor taakspecialisatie. Verder noemde men problemen als *burden sharing*, verschillen in doctrine en verschillen in geoefendheid.

Voorspelbare uitkomsten, immers het monopolie van gewelddoefening wordt als een van de laatste terreinen van nationale soevereiniteit beschouwd. Dit komt in zijn externe aspect tot uitdrukking in het vermo-

gen de eigen zelfstandigheid en territoriale integriteit te waarborgen. Taakspecialisatie zou echter betekenen dat Nederland een blanco cheque moet afgeven voor de inzet van militairen die met de overgenomen taak verbonden zijn en tegelijkertijd moet vertrouwen op de inzet van buitenlandse troepen.

Ligt taakspecialisatie bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied al niet echt voor de hand, in de nieuwe veiligheidssituatie liggen de kansen op succes nog verder weg. Deelname aan 'niet artikel 5 operaties', operaties waar bij uitstek een bewuste keuze aan ten grondslag ligt, vereisen zeker een nationale beslissing. De huidige praktijk laat dat duidelijk zien. Zo besloot de Griekse regering om binnenlandspolitieke redenen in 1999 geen actieve steun aan de NAVO-interventie in Kosovo te verlenen. Zij volstond met het beschikbaar stellen van de infrastructuur op haar grondgebied. En in Afghanistan mogen Duitse verkenningsvliegtuigen geen informatie verstrekken aan de Canadese militairen die in de provincie Kandahar opereren. Ook binnen de NAVO en de EU kent taakspecialisatie dus zijn grenzen. Een land zou immers afbreuk kunnen doen aan een militair optreden van de NAVO of de EU, als het een belangrijke taak waarin het zich heeft gespecialiseerd om politieke redenen niet kan uitvoeren. Taakspecialisatie is dus vooral een politiek probleem.

Samenwerking realistischer

Meer samenwerking is een realistischer benadering. Ons land kent al langer vormen van binationale militaire samenwerking zoals de *UK/NL Amphibious Force*, het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps en de Belgisch-Nederlandse *Deployable Air Task Force*. De Nederlandse bijdragen aan de *NATO Response Force* (NRF) en de twee EU-Battlegroups, zijn ook vormen van operationele samenwerking.

Het Europees Veiligheid en Defensie Beleid bestond in 2009 tien jaar. Toch stelde de Europese Raad nog in 2008 dat er in de Europese Unie op militair gebied tekorten bestonden in belangrijke middelen. Dus de in 1999-2000 geïdentificeerde tekortkomingen op de gebieden strategische en tactische liftcapaciteit, inlichtingen en verkenning, en *force protection*, bestonden toen nog steeds. De Raad vroeg daarom de lidstaten innovatieve methoden voor de ontwikkeling van mili-

taire capaciteiten te bedenken. Daarbij dacht men ook aan pooling en multinational management, rol specialisatie voor zeldzame en kostbare niche capaciteiten en de collectieve verwerving van kritische middelen.

Initiatieven

Groepen van EU- en NAVO-lidstaten hebben sinds 2008 diverse initiatieven ont-plooid. Zo tekenden op 10 november 2008 twaalf EU-lidstaten (waaronder Nederland) een intentieverklaring om een *European Air Transport Fleet* (EATF) op te richten. Doel hiervan is pooling van diensten en vliegtuigen zoals de C-130 Hercules en de geplande A-400M. België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg tekenden later een separate intentieverklaring, om een multinationale eenheid voor het A-400M transportvliegtuig op te zetten.

Het meest concreet is de *NATO Airlift Management Organization* en het *Strategic Airlift Capability* (SAC) consortium, opgericht op 1 oktober 2008. Hieraan nemen tien NAVO-lidstaten (waaronder Nederland), Finland en Zweden deel. Het betreft een pool van drie C-17-transportvliegtuigen. De thuisbasis van de vliegtuigen is de Hongaarse vliegbasis Pápa. Nederland heeft voor 130 miljoen euro geïnvesteerd in de vliegtuigen, de bijbehorende ondersteuning en de infrastructuur en heeft getekend voor jaarlijks vijfhonderd vlieguren. De exploitatiekosten, inclusief de kosten voor het Nederlands personeel, bedragen ongeveer 15 miljoen euro per jaar. De *Heavy Airlift Wing* (HAW) waartoe de C-17's behoren, heeft medio februari inmiddels duizend uren gevlogen.

Europese aanpak

Het Verdrag van Lissabon biedt met het aangehechte Protocol 'Permanente Gestructureerde Samenwerking' nieuwe mogelijkheden voor verdere doelmatigheid. Lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan specifieke criteria, kunnen onderling verbintenissen aangaan om hun militaire capaciteiten verder te optimaliseren. De vijf criteria zijn in het Protocol echter bewust vaag gelaten. Zo vormen minimale investeringsuitgaven voor militair materieel weliswaar een van de criteria, maar een getal wordt niet genoemd.

De Europese Unie heeft de ambitie om een mondiale rol te vervullen. Daarvoor is politieke wil om deze criteria op strikte wijze af te bakenen, onontbeerlijk. ◀