

# Een nieuw leven voor de Benelux?

## *Politieke en militaire Benelux-samenwerking*

Kees Homan en Jan Rood

“Nederland, België en Luxemburg moeten hun strijdkrachten samenvoegen tot een Beneluxleger.” Dat werd recentelijk betoogd door de Belgische hoogleraar Luc de Vos in een opiniestuk in de Vlaamse krant *De Morgen*.<sup>1</sup> Zijn pleidooi zal bij menigeen de wenkbrauwen hebben doen fronsen. Alles wat met het begrip Benelux geassocieerd wordt, doet toch denken aan iets dat in een ver verleden ligt. Aan de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, toen de Benelux-organisatie als voorloper van en voorbeeld voor de latere EG fungeerde. Jaren waarin bovendien sprake was van hechte samenwerking tussen vooral Nederland en België in hun verzet tegen De Gaulle bij zijn pogingen om de EG onder curatele van de grote lidstaten te plaatsen. Daarna is de Benelux-samenwerking in de vergetelheid geraakt.

Voor het grote publiek is de organisatie onzichtbaar en staan de bilaterale relaties tussen Nederland en België vooral in het teken van conflicten over de Westerschelde en IJzeren Rijn, rivaliteit tussen Rotterdam en Antwerpen en onbegrip dat gevoed wordt door Nederlandse arrogantie en een misplaatst minderwaardigheidscomplex aan Belgisch/Vlaamse kant.

En dan nu zo’n voorstel, dat op het eerste gezicht toch weinig met de realiteit van doen lijkt te hebben. Nu is het inderdaad evident dat een samenvoeging van de strijdkrachten van de drie Benelux-landen niet aan de orde is, nu niet en ook niet in de verre toekomst. Maar tegelijkertijd lijkt zich wel degelijk in de samenwerking een nieuw elan te hebben ontwikkeld. Allereerst is daar het nieuwe Benelux-verdrag dat aan die samenwerking een nieuwe grondslag en impuls geeft. In EU-kader weten de drie elkaar ook vaker te vinden onder de noemer van de Benelux Politieke Samenwerking (BPS). En ook op militair vlak is er zowel op bilateraal Belgisch-Nederlands niveau als in trilateraal verband sprake van allerlei initiatieven, waarbij de partners tot samenwerking weten te komen.

Nog belangrijker is dat er in het licht van ontwikkelingen binnen de Europese Unie en op mondiaal niveau alle reden is om elkaar vaker op te zoeken en de bestaande samenwerking te verdiepen. Kortom: een Benelux-leger is niet aan de orde, maar dat er een noodzaak en potentieel is voor meer samenwerking is evident.

### De Benelux-samenwerking: hoogtij en neergang<sup>2</sup>

Bij een analyse van de samenwerking tussen de Benelux-landen moet een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking binnen het Benelux-verdrag van 1958 en de politieke samenwerking tussen de drie landen binnen vooral het EU-kader.<sup>3</sup> Deze laatste samenwerking – de genoemde BPS – is strikt intergouvernementeel van aard en valt buiten het verband van het Benelux-verdrag. Dat geldt ook voor de militaire samenwerking.

Het hoogtij van de Benelux-samenwerking, zowel verdragsrechtelijk als politiek, ligt duidelijk in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Het reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog genomen initiatief om tot hechte economische samenwerking te komen, fungeerde in die periode als voorbeeld voor de latere EEG. Het zijn ook de drie Benelux-landen – in het bijzonder Nederland en België – die na het mislukken van de Europese Defensie Gemeenschap midden jaren vijftig het initiatief namen om tussen de zes EGKS-partners tot supranationale economische integratie te komen. En wederom Nederland en België stonden begin jaren zestig pal voor het supranationale Europa in antwoord op de poging van Frankrijk om binnen de EEG tot een directorium van de grote landen te komen.

Daarmee is niet alleen het succesverhaal van de Benelux-samenwerking in grote lijnen samengevat, ook zit in dit verhaal



de verklaring voor de latere stagnatie in die samenwerking. Want na het midden van de jaren zestig valt er tot in de jaren negentig qua aansprekende resultaten niet zoveel meer te melden. Eén oorzaak van deze neergang is dat de dreiging van een directorium van de grote EG-lidstaten na het vertrek van De Gaulle veel minder speelde. En juist deze dreiging vormde voor de samenwerking tussen de drie Benelux-partners een belangrijke drijvende kracht. Immers, als relatief kleinere/kleine lidstaten zouden zij zich alleen door de krachten te bundelen, kunnen handhaven tegenover de grote. Daarbij ook altijd hamerend op het grote belang van sterke communautaire Europese instellingen.

Een tweede factor is dat met de vestiging gaandeweg de jaren zestig van een supranationale EG en waar het hun veiligheid betreft de verankering in NAVO-verband, de drie Benelux-landen de belangrijkste doelstellingen van hun buitenlands beleid verwezenlijkt zagen. Er viel gezamenlijk niet zoveel meer te doen. Tot slot werd bovendien de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag – gericht op economische kwesties – ingehaald door de economische integratie in EG- en EU-kader.

### Een moeizame wederopleving

Deze situatie van stilstand veranderde pas in de jaren negentig, toen onder de ministers Kooymans en Van Mierlo van Nederlandse

kant pogingen werden gedaan om de bilaterale samenwerking met België op een nieuwe leest te schoeien. In de ogen van Kooymans bood de federalisering van België mogelijkheden om een aantal prangende bilaterale kwesties (HSL, watervrdrag) in Nederlands-Vlaams verband op te lossen. Van Mierlo werd gedreven door de opvatting dat Nederland in antwoord op het einde van de Koude Oorlog zich meer op het Europese continent en daarbinnen vooral op de buurlanden diende te richten. Een heroriëntatie op de relaties met België en de Benelux paste naadloos daarbinnen.

Bij dit laatste ging het dan vooral om de gememoreerde BPS. Immers, met het einde van de Koude Oorlog ontstond wederom de angst dat de grote EU-lidstaten meer ruimte voor zich zouden opeisen. Vooral tijdens de opeenvolgende onderhandelingen over nieuwe Europese verdragen vreesden de Benelux-landen dat de grote landen deze onderhandelingen zouden aangrijpen om het supranationale Europa te verzwakken en de eigen positie te versterken. De dreiging van een directorium bleek, zoals in het verleden, wederom een samenbindende factor te zijn. Vanaf het midden van de jaren negentig zien we dan ook dat de Benelux-landen elkaar vooral aan de vooravond van belangrijke Europese beslissingen weten te vinden en door het uitbrengen van gemeenschappelijke standpunten – Benelux-memorandums – invloed proberen uit te oefenen op de besluitvorming binnen de Unie; dit onder het motto ‘samen staan wij sterker’.

Een rij C-130 Hercules-toestellen. Voor meer samenwerking tussen België en Nederland ligt een pool van transportvliegtuigen als de C-130 voor de hand (foto: U.S. Airforce/Osakabe Yasuo)

Tegelijkertijd wordt in die periode ook duidelijk dat er grote verschillen van opvatting bestaan tussen vooral Nederland en België als het gaat om de inschatting van de eigen positie en de visie op Europa; verschillen die door binnenlands-politieke ontwikkelingen in Nederland de afgelopen jaren groter werden. Zo is België van oudsher een groot voorstander van verdere verdieping van de Europese integratie op supranationale grondslag. In zo'n supranationale EU ziet het de beste bescherming tegen de willekeur en machtspolitiek van de grote lidstaten. Verdieping van de Europese integratie, kortom, als strategie om de Belgische belangen te waarborgen. Daarbij is België voorstander van politieke integratie, d.w.z. een autonome rol van de EU ook op het terrein van buitenlandse politiek, veiligheid en defensie. Samenwerking met andere kleinere landen – bij voorkeur in Benelux-verband – is daarbij een gewild middel om de grote te weerstaan.

Voor Nederland daarentegen is de keuze voor Europese integratie altijd 'instrumenteel' geweest en ondergeschikt aan het Atlantisch primaat. Instrumenteel in de zin van dienstbaar aan het Nederlandse economische belang bij vrije toegang tot het Europese achterland. Europa was derhalve primair een economisch project. Een politiek geïntegreerd Europa werd altijd afgewezen uit vrees dat dit ten koste zou gaan van de band met de VS; nog immer in Nederlandse ogen de beste waarborg voor veiligheid en stabiliteit op het Europese continent. Samenwerking met andere kleinere lidstaten, waaronder de Benelux-partners, strookte daarbij niet met het Nederlandse zelfbeeld van 'middelgrote mogendheid.' Dat zelfbeeld laat zich niet verenigen met hechte, laat staan exclusieve samenwerking met de Benelux-partners. Integendeel, in het Nederlands buitenlands beleid heerste sinds de jaren negentig het adagium van de wisselende coalities waarbij Nederland toch vooral op grond van veronderstelde 'special relationships' dan wel de zelf aangemeten rol van 'honest broker' bij voorkeur tegen de groten aanschurkt. Waar België (en Luxemburg) zich als klein beschouwt, heeft Nederland die stap (nog) niet gemaakt.

### De noodzaak tot meer politieke samenwerking

Vanaf de jaren negentig kan desondanks gesproken worden van een wederopleving; moeizaam, maar toch. De vraag is nu of in het licht van een aantal ontwikkelingen de tijd rijp is voor verdere verdieping van in het bijzonder de *politieke* samenwerking tussen de drie Benelux-partners, en of er niet dwingende redenen en ook mogelijkheden zijn om de reeds bestaande militaire samenwerking verder te intensiveren.

De drie Benelux-landen hebben in ieder geval met het sluiten van een nieuw Benelux-verdrag duidelijk aangegeven de bestaande samenwerking te willen voortzetten. Dit nieuwe verdrag, dat het oude Verdrag tot Instelling van de Benelux Economische Unie van 1958 vervangt, heeft echter vooral betrekking op grensoverschrij-

dende activiteiten, politiesamenwerking op operationeel niveau en op economische samenwerking. Het raakt derhalve niet aan de politieke samenwerking binnen de EU of op mondiaal niveau tussen de drie partners.

En juist op die niveaus is sprake van ontwikkelingen die het belang van verdere intensivering van de politieke samenwerking onderstrepen. Allereerst is daar de uitbreiding van de Unie naar nu 27 lidstaten. Binnen die grote Unie zijn de drie Benelux-landen individueel één van de vele kleine(-re) lidstaten. De zelfverkozen status van middelgroot land doet daar voor Nederland niets aan af. Wie binnen die Unie van 27 kan beschikken over natuurlijke partners waarmee in het voortraject van Europese besluitvorming

*Benesam is hét  
voorbeeld bij uitstek  
van pooling and  
sharing van militaire  
middelen*

zaken kunnen worden gedaan, staat op voorsprong in het spel van coalitievorming. De noodzaak daartoe wordt ook zoveel dwingend, gezien de neiging van de grote landen om onderling zaken, al dan niet in samenspraak met de voorzitter van de Europese Raad (Van Rompuy) voor te koken.

Wie dan als kleinere nog invloed wenst uit te oefenen, heeft alle belang bij geprivilegieerde partners.

Een tweede overweging voor meer politieke samenwerking is dat de Benelux-partners niet langer kunnen vertrouwen op de traditionele ankers van hun buitenlands beleid, zoals die in de jaren zestig tot stand kwamen. Hun klassieke inzet op een sterk Europa, een band met de VS en een multilaterale internationale rechtsorde staat onder druk van intergouvernementele krachten binnen de EU, de VS die afstand nemen, een multilateraal bestel dat in crisis verkeert, en van snel verschuivende internationale machtsverhoudingen. Zoals in de jaren vijftig is er zo gezien ook nu alle reden om de handen ineen te slaan teneinde nog enige invloed te kunnen uitoefenen op dit meer turbulente Europese en wereldbestel.

De verschuivende mondiale machtsverhoudingen vormen een laatste argument om tot meer politieke samenwerking te komen. Zowel België als Nederland heeft meelifkend op de Amerikaanse naoorlogse dominantie een prominente positie verworven binnen het mondiale multilaterale bestel. Die positie staat als gevolg van de veranderende internationale machtsverhoudingen – en bezuinigingen – onder druk. Dat Nederland geen lid is van de G20 en zelfs niet meer op een 'wild card' wordt uitgenodigd, is tekenend voor de nieuwe mondiale pikorde. Maar ook de posities binnen het IMF en de Wereldbank (en breder binnen andere multilaterale



verbanden) staan op het spel. Idealiter zou binnen deze verbanden een eenduidig EU-geluid te horen moeten zijn in de vorm van één EU-vertegenwoordiging. Maar zolang dat niet mogelijk is, is er wederom alle reden voor de Benelux-landen – België en Nederland in het bijzonder – om de handen ineen te slaan, om zo nog gehoord te worden. Dat besef begint binnen beleidskringen ‘in te dalen,’ gezien het voornemen om tot een gezamenlijk Belgisch-Nederlandse kiesgroep in het IMF te komen.

De noodzaak tot intensivering van de politieke samenwerking in Benelux-verband is derhalve groot. De omstandigheden zijn wellicht ook gunstig. Immers, de koude douche van de G20 heeft Nederland duidelijk gemaakt dat een kritische bezinning op het zelfbeeld van middelgroot land noodzakelijk is. Dat geldt ook voor de Europese Unie, waar Nederland recentelijk niet werd uitgenodigd voor het informele vooroverleg over de noodhulp aan Griekenland. Of men wil of niet, men zal moeten inschikken. Diezelfde realiteit zal Nederland dwingen om afstand te nemen van het Atlantisch geloofsgebed en een meer realistische visie op de noodzaak van Europese integratie te ontwikkelen.

Aan Belgische kant is sprake van een vergelijkbare catharsis.<sup>4</sup> Het onvoorwaardelijke geloof in het federale Europa heeft daar plaats gemaakt voor een soberder benadering. Opvallend daarbij is dat afstand wordt genomen van het concept van het politiek en militair autonome Europa, o.a. middels een herwaardering van het belang van de NAVO. In dit verband is het wellicht niet toevallig dat België als één van de eerste landen bereid was om zich militair te committeren aan de operatie boven Libië. Kortom: er is sprake van enige convergentie van opvattingen. Duidelijk is daarbij overigens dat de samenwerking zoveel méér kans maakt als deze van ‘bottom-up’ komt. In dat opzicht biedt de bestaande militaire samenwerking een kans tot verdere verdieping van de politieke banden.

### De mogelijkheden tot militaire samenwerking

Katalysator daarbij vormen de bezuinigingen op Defensie. Immers, evenals andere Europese landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk etc., moeten – vooral vanwege de financiële crisis – België en Nederland fors korten op de uitgaven voor Defensie. Om de negatieve effecten van deze financiële aderslachten zoveel mogelijk teniet te doen, is ‘internationale samenwerking’ één van de speerpunten in de Beleidsbrief van minister Hillen van 8 april jl. Hoewel taakspecialisatie sinds het begin van de jaren zeventig de status van *evergreen* heeft verkregen, is deze vorm van verregaande militaire samenwerking in Europa nog steeds een brug te ver.<sup>5</sup> Gestreefd wordt nu naar *pooling and sharing*. Hillen heeft hierover gesprekken gevoerd met zijn Britse, Duitse en Belgische ambtsgenoten. Vanuit nationaal oogpunt is in bilaterale (binationale) samenwerkingsverbanden controle (partnerkeuze, invloed op product en proces) immers relatief beter beheersbaar.

Zo is Nederland op defensiegebied onder meer tot het inzicht gekomen dat de Benelux een belangrijke rol kan spelen, gezien de verdieping van de Benelux-defensiesamenwerking op het gebied van land- en luchtmacht die de Beleidsbrief bepleit.<sup>6</sup> De ministeriële intentieverklaring van 10 maart 2011 bevat dan ook de afspraak verdere mogelijkheden tot samenwerking en integratie op militair gebied, naar het voorbeeld van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam), uit te werken. Dit heeft als doel de krijgsmachten dichter tot elkaar te brengen, kosten te delen en besparingen te boeken. Bij landmacht en luchtmacht zullen stelselmatig de samenwerkingsmogelijkheden worden onderzocht, onder meer op het gebied van:

- Materieellogistiek en onderhoud, waaronder de gemeenschappelijke organisatie van onderhoud en de stationering van middelen op één locatie;
- Opleidingen en gereedstelling, waaronder een taakverdeling voor opleidingen;
- De geïntegreerde uitvoering van luchtruimbewaking en luchttransport;
- Materieelverwerving, waaronder structurele samenwerking bij verwerving met het oog op standaardisatie en interoperabiliteit.

Het is niet verwonderlijk dat Benesam als voorbeeld voor verdere samenwerking wordt genoemd.<sup>7</sup> Hoewel Benesam niet op ieders netvlies staat, betreft het hier het voorbeeld bij uitstek van *pooling and sharing* van middelen. Zo worden de Belgische en Nederlandse M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel aangestuurd door het geïntegreerde binationale marinehoofdkwartier (Admiraal Benelux) in Den Helder. Daarnaast is België belast met de opleiding en training van de bemanningen voor de mijnenbestrijdingsvaartuigen en is het verantwoordelijk voor de logistiek en het onderhoud van deze vaartuigen. Nederland heeft dezelfde verplichtingen voor de M-fregatten. Deze samenwerking onderstreept nog eens het belang van standaardisatie! Beide landen blijven echter volstrekt soeverein voor wat betreft de politieke beslissing tot inzet van hun schepen.

Benesam is typisch een vorm van militaire samenwerking, die door de jaren heen dankzij een *bottom-up* aanpak en gebruik makend van een *spillover* dynamiek is uitgegroeid tot de huidige intensieve samenwerking. Daarbij was opbouw van vertrouwen mogelijk door een evenwichtig partnerschap tussen België en Nederland.<sup>8</sup>

Naast marinesamenwerking zijn er ook diverse mogelijkheden tot samenwerking tussen de land- en luchtmacht van België en Nederland denkbaar. Door de bezuinigingen beschikken de Belgische en Nederlandse luchtmacht tezamen nog over 122 F-16-gevechtsvliegtuigen, die echter over vier vliegbases zijn verspreid. Het zou voor de hand liggen deze op minder vliegbases te concentreren. Uiteraard zal bij de overwegingen geluidshinder een belangrijke factor van invloed zijn. Op operationeel niveau

heeft de Belgisch-Nederlandse *Deployable Air Task Force* van F-16's reeds tijdens de luchtoperaties boven Kosovo in 1999 bewezen op succesvolle wijze ingezet te kunnen worden. Ook op het gebied van transportvliegtuigen is er een optie tot meer samenwerking. Zo beschikt België over 11 C-130 Hercules-toestellen en één Airbus A330. Nederland heeft vier C-130 Hercules-toestellen, één DC-10 en twee KDC-10-tankvliegtuigen. Stationering van de Nederlandse transportvliegtuigen in een *pool* op de Belgische vliegbasis Melsbroek zou voor de hand liggen.

Wat betreft de landstrijdkrachten beschikt België niet meer over zware artillerie, maar nog wel over een lichte 105 mm-capaciteit. Nederland heeft zware artillerie in de vorm van een 155 mm-capaciteit.<sup>9</sup> De vuursteunsystemen van beide landen werken met dezelfde procedures, waardoor ze zeer interoperabel zijn. Aangezien België en Nederland elkaar goed aanvullen wat betreft de aard van de kanonnen, is hier daadwerkelijk sprake van complementariteit die mogelijkheden tot samenwerking biedt. Zo is er de mogelijke optie van binationalisering in een staande organisatie, waarbij de Nederlandse 155 mm-capaciteit ook voor Belgische eenheden ingezet kan worden. België behoudt hierbij wel zijn *liaison* en *forward observer*-capaciteit. Op haar beurt zou de Belgische lichte 105 mm-capaciteit ingezet kunnen worden in combinatie met de Nederlandse luchtmobiele eenheden. In het geval dat vanwege verschillende politieke inzichten over een operatie, géén gezamenlijke Belgisch-Nederlandse inzet van de zware en/of lichte artillerie mogelijk is, kan worden overwogen de Belgische en Nederlandse artilleristen zowel voor de zware als lichte artillerie op te leiden en te trainen. Op deze wijze blijft de soevereine beslissing van beide landen tot inzet gehandhaafd.

Op logistiek terrein bestaan eveneens mogelijkheden tot samenwerking. Zo werken beide landen met containervervoer, dat het eenvoudig mogelijk maakt om een Belgisch-Nederlandse transporteenheid samen te stellen. Ook kan het ene land het voedsel, water, brandstof etc. transporteren en beheren ten behoeve van het andere land. Andere samenwerkingsmogelijkheden bestaan voor de constructieingenieurs. De constructieingenieurs van beide landen kan eenvoudig worden samengevoegd in een Belgisch-Nederlandse eenheid. Normaal gesproken werkt de constructieingenieurs immers niet onder directe gevechtssomstandigheden. Bovendien kan een constructieingenieurs-eenheid van het ene land zonder problemen infrastructuur maken voor het andere land. Ook nauwere samenwerking tussen de Nederlandse luchtmobiele eenheden en de Belgische paracommando's op het gebied van opleiding en training zou onderzocht kunnen worden.

Kortom: evenals bij Benesam kan verdieping van de Benelux-defensiesamenwerking op het gebied van de land- en luchtmobiele eenheden win-winsituaties creëren, die de Benelux niet alleen een groter militair, maar daarmee ook een groter politiek profiel verschaffen.

## Tot slot

Verschuivende machtsverhoudingen in de wereld en een zich uitbreidende EU noodzaken België en Nederland hun politieke en militaire positie en rol te herdefiniëren. Het is duidelijk dat zowel op mondiaal als op Europees niveau beide landen individueel aan macht en invloed verliezen. Politieke samenwerking in Benelux-verband is derhalve niet alleen in de EU noodzakelijk, maar ook om nog mondiaal gezien te worden. Dat geldt voor de Benelux ook op militair gebied.

Er zijn tekenen dat er een groeiend besef over de noodzaak van intensievere samenwerking bestaat binnen de Belgisch-Nederlandse relaties. Zo is er naast het streven naar een gemeenschappelijke kiesgroep in het IMF sinds kort een roulerende zetel in de Contactgroep Libië. Bovendien werd er een humanitaire Benelux-verkenningssmissie naar Benghazi gestuurd. Daarnaast, en dat is wellicht gezien de geschiedenis het meest tekenend voor de veranderende verhoudingen, is onlangs aangekondigd dat de Rotterdamse en Antwerpse haven tot strategische samenwerking willen komen. Als dát lukt, moet het politiek en militair toch ook kunnen!

Kees Homan en Jan Rood zijn verbonden aan het Instituut Clingendael te Den Haag.

Wilt u reageren? Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. Luc de Vos, 'Een Benelux-leger, zegt het gezond verstand', *De Morgen*, 21 mei 2011.
2. Zie o.a. Rik Coolaet, 'Eb en vloed in de Nederlands-Belgische betrekkingen', *Internationale Spectator*, jaargang 60, november 2006, pp. 585-589.
3. Zie Jan Rood, 'Benelux-samenwerking: hopen tegen beter weten in?', *Internationale Spectator*, jaargang 65 nr. 5, mei 2011, pp. 260-264.
4. Zie Rik Coolaet, 'Ontslagnemend Belgisch buitenlands beleid', *Internationale Spectator*, jaargang 65, mei 2011, pp. 243-245.
5. C. Homan, 'Taakspecialisatie is een kruideniersillusie, samenwerking biedt wel soelaas', *Armex*, april 2010, p. 4.
6. *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, ministerie van Defensie, 8 april 2011, p. 26.
7. Zie voor een uitgebreide beschrijving en analyse van Benesam: Pieter-Jan Parrein, *Some Ideas for European Defence Cooperation from the Case Study of the Belgian-Dutch Navy Cooperation*, Royal High Institute for Defence, Centre for Security and Defence Studies, Brussels, December 2010.
8. *Ibid*, pp. 21-31.
9. De samenwerking tussen de landstrijdkrachten is grotendeels gebaseerd op Johan Koers, *De samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse landstrijdkrachten in buitenlandse operaties*, Koninklijke Militaire School, Brussel, 2010.