



Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen

Margriet Drent,
Wouter Hagemeijer
en Kees Homan

Intensiever samenwerken op militair gebied is een lang gekoesterde wens van NAVO en EU-lidstaten. Veelbelovende initiatieven werden ontplooid, maar vrijwel altijd bleven de praktische resultaten achter bij de verwachtingen. Zo blijkt dat de Europese landen de laatste jaren primair vanuit nationaal perspectief bezuinigen, waardoor de gevreesde renationalisatie van de defensie-inspanningen wordt versterkt. Ondanks dat deze eerdere ervaringen somber stemmen, speelt het onderwerp 'internationale defensiesamenwerking' een prominente rol bij de komende bezuinigingsronde en reorganisatie van de Nederlandse defensie.

*In de beleidsnota Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*¹ wordt sterk ingezet op de mogelijkheden van internationale samenwerking. Door de kredietcrisis worden in Europa initiatieven tot samenwerking genomen die eerder niet voor mogelijk werden gehouden. Zo werden zelfs de Britten en de Fransen gedwongen om intensief samen te gaan werken op het terrein van onder andere hun nucleaire capaciteiten, vliegdekschepen en onbemande verkeningsvliegtuigen. De golf van bezuinigingen op de defensiebegrotingen in Europa (gemiddeld 5-10%) verklaart ook het nieuwe elan dat vorig jaar in Gent ontstond tijdens de informele bijeenkomst van EU Defensieministers. Dankzij dit Gent-initiatief kwam er een inventarisatie van 300 projecten die zich lenen voor een vorm van samenwerking. Ondertussen bezocht Minister Hans Hillen Brussel, Berlijn en Londen om verdere bilaterale samenwerkingsmogelijkheden te bespreken. Het doel van deze Policy Brief is de belangrijkste obstakels en kansen te verkennen op het terrein van internationale militaire samenwerking, voornamelijk vanuit Nederlands perspectief.

In deze Brief wordt voornamelijk aandacht besteed aan samenwerking met EU-lidstaten en Europese NAVO-lidstaten. Het zijn immers Europese tekort-

komingen die moeten worden aangepakt en door de geografische nabijheid, strategisch culturele affiniteit en opgebouwde samenwerkingservaring op andere terreinen ligt deze samenwerking voor de hand.

Het eerste deel van deze Policy Brief gaat in op de verscheidenheid aan samenwerkingsvormen. De vele praktijkvoorbeelden laten zien dat internationale samenwerking bepaald geen nieuw fenomeen is. Het zou dus mogelijk moeten zijn onderscheid te maken tussen wat wel en wat niet of minder goed werkt. Deel twee van deze Brief gaat vooral in op de belangrijkste knelpunten die succes in de weg staan. In het laatste deel worden de kansen besproken om tot meer internationale militaire samenwerking te komen. Ter afsluiting zetten wij onze aanbevelingen op een rij.

Het doel van internationale militaire samenwerking

Het is van belang duidelijk te maken welke doelen internationale militaire samenwerking eigenlijk dient. Er zijn meerdere doelen, die echter niet altijd met elkaar te verenigen zijn:

- Het halen van een bezuinigingsdoelstelling (efficiency);

- Het inzetpotentieel van de krijgsmacht verbeteren (nationale effectiviteit);
- Het inzetpotentieel van de Europese landen in totaliteit verbeteren (Europese effectiviteit)ⁱⁱ;
- Andere doelstellingen, zoals het verbeteren van interoperabiliteit, vertrouwen opbouwen, gebruik als diplomatiek instrument, het tonen van leiderschap en bondgenootschappelijke solidariteit.

Het halen van een bezuinigingsdoelstelling door intensiever internationaal samen te werken kan ten koste gaan van het ambitieniveau dat de regering van haar krijgsmacht vraagt. Hier ligt duidelijk een keuze voor de Nederlandse politiek. Deze Policy Brief bepleit dat internationale defensiesamenwerking ertoe moet leiden dat een door de politiek omschreven doel van de krijgsmacht (beter) kan worden uitgevoerd tegen zo laag mogelijke kosten. Het gaat dus om *effectiviteit* van de krijgsmacht op een zo *efficiënt* mogelijke manier. Kortom: voor hetzelfde (het liefst minder) geld meer defensie. Aangezien de Europese landen op defensiegebied te klein zijn om zelfstandig op te treden en zij grotendeels met dezelfde veiligheidsbedreigingen te maken hebben, is de Nederlandse krijgsmacht alleen dan effectief te noemen, als zij bijdraagt aan de effectiviteit van de Europese landen gezamenlijk.

1. Vormen van internationale militaire samenwerking

Minister Hillen geeft in zijn beleidsnota aan meer samenwerking met (Europese) partners na te streven. Voordat nieuwe overeenkomsten worden aangegaan is het goed de bestaande vormen van samenwerking te inventariseren. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld als globaal overzicht van de bestaande en veelzijdige vormen van internationale militaire samenwerking.

Er zijn vele omschrijvingen in de omloop over internationale militaire samenwerking. 'Pooling' en 'sharing' zijn de Engelse termen die de laatste jaren het meest worden gebruikt zonder dat het volledig duidelijk is wat deze nu inhouden. Dit wordt ook erkend door Thomas Valasek, die in zijn veelgelezen publicatie *Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*ⁱⁱⁱ een brede definitie aanhoudt en onder 'pooling' en 'sharing' drie vormen van internationale militaire samenwerking verstaat:

- (1) Verwerving van materieel en diensten. Het gaat

hierbij bijvoorbeeld om het gezamenlijk doen van onderzoek en ontwikkeling en het poolen van de behoefte om bij aankoop van wapens een betere prijs te kunnen bedingen.

- (2) Operationele samenwerking. Dit kan allerlei vormen aannemen, waarbij het poolen van onderhoud van materieel en training veel minder ver gaat dan een variant waarin militaire eenheden worden geïntegreerd en gezamenlijk ingezet.
- (3) Specialisatie. Dit is een werkverdeling tussen landen onderling van voor al deze landen noodzakelijke militaire taken.

Het blijkt dat deze definities vaak niet scherp af te bakenen zijn en ze in allerlei mengvormen voorkomen. Of taak- en/of rolspecialisatie werkelijk thuis horen bij de termen 'pooling' en 'sharing' is omstreden. Strikt gezien is een mate van specialisatie vaak ook aan de orde binnen de eerste twee vormen van samenwerking, vollediger is echter om te spreken van 'pooling, sharing & specialisatie'.

Materieel- en dienstensamenwerking

Binnen de NAVO wordt al jarenlang geprobeerd op materieel gebied samen te werken en zo te komen tot standaardisatie, grotere interoperabiliteit en lagere kosten. Het opstellen van gemeenschappelijke militair tactische en technische eisen was niet haalbaar of resulteerde in compromissen waar eigenlijk niemand helemaal tevreden over was. Vaak blijkt dat nationale industriële belangen deze vorm van samenwerking krachtig in de weg staan. Ook wordt het gebrek aan leveringszekerheid genoemd als een probleem. Voorbeelden van gestaakte projecten zijn de ontwikkeling van de *Europazer/Standardpanzer* door Duitsland, Frankrijk en Italië en het *Anglo-Dutch frigate* project. Daarnaast zijn er diverse voorbeelden aan te geven van zeer stroef verlopende gemeenschappelijke materieelprojecten zoals de ontwikkeling en bouw van het Boxer pantservoertuig en het A400M transportvliegtuig.

Sinds 1958 werken de NAVO landen samen om hun (onderhandelings)positie richting de aanbieders van logistiek en onderhoud van materieel te vergroten. Hiertoe werd de *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) opgericht om zo de bestelling van dit materieel en deze diensten te bundelen. In de beleidsbrief van 8 april 2011 staat dat de mogelijkheden voor een intensiever gebruik van de diensten van NAMSA worden onderzocht. Vanzelfsprekend nemen de voordelen van gemeenschappelijke inkoop van b.v. reservedelen (verder) toe wanneer naarmate de standaardisatie van

(wapen)systemen groter is. Daarnaast is OCCAR een succesvolle Europese organisatie voor multinationale materieelsamenwerking, die sinds 1996 actief is. Twaalf landen, inclusief Nederland (hoewel nog steeds geen verdragslidstaat), participeren in de programma's van de organisatie.²

Het in 2004 opgerichte Europese Defensie Agentschap (EDA) van de EU heeft tot taak om militaire capaciteitsamenwerking tussen lidstaten te bevorderen. Vooral de harmonisering van de capaciteitsbehoefte en het doorbreken van het protectionisme richting de nationale defensie-industrieën is een prioriteit. Een in 2006 afgesproken vrijwillige Gedragscode, waarin bedrijven uit andere lidstaten de gelegenheid wordt gegeven om te concurreren rond defensieopdrachten is een kleine stap voorwaarts op dit terrein. Het EDA beheert een beperkt aantal projecten. Het 'force protection programma', waarin 20 landen onder andere gezamenlijk technologie voor bescherming van troepen in stedelijke omgevingen ontwikkelen, is een voorbeeld.

Voorlopig blijft het potentieel van het EDA onderbenut doordat het agentschap onderbemand en ondergefinancierd is en veel EU-lidstaten voorkeur geven om nationaal te blijven plannen, ontwikkelen en materieel aan te kopen.

Een goed voorbeeld van vergaande materieel- en operationele samenwerking met collectieve aanschaf, beheer en besluitvorming over inzet van militaire middelen is te vinden binnen de NAVO. De NAVO commandostructuur is een vorm van deze manier van samenwerken. De permanente NAVO hoofdkwartieren zijn volledig geïntegreerd en worden bekostigd uit het gemeenschappelijke militaire budget. Aangezien moet worden dat al decennialang de NAVO hoofdkwartierstructuur als te bureaucratisch en te groot wordt aangemerkt, ondanks pogingen tot hervorming hiervan. Daarnaast zijn er twee volledig gestandaardiseerde en geïntegreerde operationele NAVO eenheden: de AWACS radar toestellen (*Airborne Warning and Control System*) en de *Strategic Airlift Capability*, met de *Heavy Air Wing* met C-17 transporttoestellen. Ook hier zijn personeel en (financiële) middelen samengevoegd om de collectieve operationele mogelijkheden te vergroten.

Een vorm van internationale samenwerking op het gebied van materieel en diensten is het gebruik

maken van speciale oefenterreinen in andere landen. Zeker wanneer die aanzienlijk groter zijn of betere voorzieningen hebben dan de beschikbare Nederlandse terreinen valt daar veel operationeel voordeel mee te behalen. Eenheden en formaties kunnen dan op een niveau oefenen dat in Nederland niet mogelijk is. Recent heeft Nederland afspraken gemaakt met de VS om vijf maal per jaar een luchtmobiele infanteriecompagnie gedurende een maand te laten oefenen in Fort Hood. Daar zijn ook de Nederlandse Apache en Chinook helikopters voor de voortgezette vliegeropleiding gestationeerd. Dat biedt goede mogelijkheden om ook *Air Assault* oefeningen met Nederlandse helikopters uit te voeren.

Ook noemenswaardig is het *Helicopter Training Programme* van het EDA, dat piloten traint om in moeilijke omstandigheden te vliegen. Hiermee neemt het een barrière weg om de helikopters die Europa beschikbaar heeft daadwerkelijk in te zetten.

Internationale operationele samenwerking

Multilaterale operationele samenwerking komt regelmatig voor, vaak op incidentele basis, maar ook in permanente vorm. Onder de permanente NAVO-hoofdkwartieren bestaan diverse expeditie-staven die permanent beschikbaar zijn om NAVO-operaties aan te sturen. Een goed voorbeeld daarvan is 1 (*German/Netherlands*) Corps. Deze eenheid vervult de rol van *High Readiness Force (Land) Headquarters* (HRF (L) HQ) voor de NAVO en kan binnen 20 dagen ingezet worden binnen en buiten het verdragsgebied. Inmiddels is het twee keer operationeel geweest in Afghanistan. Als 'staand' operationeel verband binnen NAVO kennen we ook de *Standing Nato Maritime Group 1 and 2* en *Standing Nato Mine Countermeasure Group 1*. Het commando van deze verbanden is multinationalaal georganiseerd, alle deelnemende landen leveren personeel voor de staf, de eenheden zijn langs nationale weg opgewerkt naar de benodigde operationele status.

Een mengvorm van permanente en incidentele samenwerking op zowel staf als operationeel gebied vormt de *NATO Response Force* (NRF) en de *EU Battle Group* (EUBG). NAVO en EU hebben multinationale eenheden in het leven geroepen die op korte termijn binnen en buiten de verdragsgebieden ingezet kunnen worden. Gedurende zes maanden stellen de lidstaten afwisselend parate (operationele) eenheden ter beschikking aan deze formaties. De NRF en de EUBG zijn bedoeld om de

² Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement

militaire effectiviteit van zowel de NAVO als de EU te vergroten, maar werden tot op heden nauwelijks of niet ingezet.

Nederland kent nog een permanent binationaal samenwerkingsverband: *UK/NL Amphibious Force* waarbij de Britse en de Nederlandse mariniers nauw met elkaar samenwerken. De Nederlandse mariniers hebben hun materieel, doctrine en manier van optreden volledig afgestemd op die van de Britten. Tijdens de vele gemeenschappelijke oefeningen werden de onderlinge procedures verder afgestemd en ontwikkeld en was de eenheid goed in staat gemeenschappelijk op te treden. Deze volledige Britse oriëntatie is een goed voorbeeld van combined optreden, die echter joint inzet (nationale samenwerking tussen krijgsmacht delen) bemoeilijkt.

Tijdens de diverse internationale operaties werden ook ad hoc binationale eenheden geformeerd. Dat betekende dat twee landen hun toegezegde operationele middelen samenbrachten die dan werden aangestuurd door een speciaal opgerichte binationale staf. Twee voorbeelden hiervan zijn het gemeenschappelijk Nederlands-Belgische transportbataljon (NL/BE VN TBAT), tijdens UNPROFOR, en de Belgisch-Nederlandse-Luxemburgse luchtmachtsamenwerking in de *Deployable Air Task Force* (DATF) boven de Balkan vanaf 1996. Dit zijn echter geen permanente samenwerkingsverbanden en na de operationele inzet worden de eenheden weer uit elkaar gehaald. Dit soort samenwerkingservaringen kan echter wel de basis vormen voor meer permanente samenwerking in de toekomst.

Samenwerkingsverbanden die de laatste jaren redelijk succesvol zijn geweest betreft het multinational afstemmen van het gebruik van nationale middelen. Enige voorbeelden daarvan zijn het *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) van de NAVO, dat verzoeken coördineert van 23 deelnemende landen voor strategisch militair luchttransport voor onder meer operationele uitzendingen, oefeningen en routinematige verplaatsingen. Een veel verdergaand voorbeeld is de *European Air Transport Command* (EATC). Het EATC is een samenwerkingsverband tussen België, Duitsland, Frankrijk en Nederland. De vier deelnemende landen hebben soevereiniteit aan een permanent multinational hoofdkwartier overgedragen, dat de inzet van militaire luchttransportmiddelen en tankvliegtuigen van ze overneemt. Hiermee is sprake van integratie en worden kosten bespaard.

Taakspecialisatie (-verdeling)

Dit is de meest controversiële vorm van internationale militaire samenwerking. Een werkverdeling tussen soevereine staten betekent een afhankelijkheid van andere landen op het gebied van nationale defensie. Op dit moment is binnen zowel de NAVO als de EU nog geen voorbeeld te vinden van een operationeel samenwerkingsverband waarbij één land zich concentreert op het hebben van een specifieke militaire capaciteit die bovendien altijd inzetbaar is voor één of meerdere andere landen. Het verzorgen van de (basis)opleiding voor jachtvliegers en helikopterpiloten in de VS en het opwerken (trainen en testen) van fregatten door de Britse *Flag Officer Sea Training* (FOST) komen in de buurt. Veel landen, waaronder Nederland, hebben een groot deel van de vliegeropleiding ondergebracht bij het Amerikaanse opleidingsprogramma. Op deze manier hoeven de meeste gebruikers van bijvoorbeeld F 16 jachtvliegtuigen niet een volledige en zeer kostbare opleidingsorganisatie in stand te houden. Britse en grote oppervlakte schepen uit 26 andere landen, waaronder Nederland, worden door de FOST gereed gemaakt voor operationele inzet. De trainingsstaf stemt de opleidingen af op de wensen van de diverse deelnemende landen. Deze marines behoeven hierdoor geen eigen trainingscentrum in stand te houden, waardoor deze specialisatie een aanzienlijke besparing oplevert. Taakspecialisatie tussen grote groepen landen komt weinig voor, wel zijn er bilaterale voorbeelden. De bilaterale taakverdeling tussen de Belgische en Nederlandse marine (Benesam), is een vorm van taakspecialisatie. De Belgische marine concentreert zich volledig op het onderhoud van de mijnenjagers en de opleiding en training van de bemanningen (schepen blijven wel nationaal bemand) en de Nederlandse marine doet hetzelfde voor de M-Fregatten van beide marines. De (operationele) inzet wordt gecoördineerd vanuit het binationale hoofdkwartier in Den Helder.

Op (zeer) uitvoerend niveau is het *Communication and Information System Battalion* (CISBAT) van het 1 Duits-Nederlands legerkorps (1 GNC) een goed voorbeeld. Binnen deze eenheid is sprake van volledige of 'diepe integratie'. De Duitse en Nederlandse militairen zijn tot op het laagste (uitvoerende) niveau binationaal verdeeld. Het materiaal binnen de eenheid is volledig gestandaardiseerd omdat per materieelsoort één land verantwoordelijk was voor aanschaf, onderhoud en opleiding. Deze vergaande manier van samenwerking is vastgelegd in een binationale overeenkomst. In de praktijk blijkt

dat nationale wet- en regelgeving op bijvoorbeeld gebieden als straf- en tuchtrecht, ARBO, werk- en rusttijden soms botsen zodat op maat gemaakte praktische oplossingen gezocht moeten worden.

Weinig vooruitgang

De inventarisatie van de huidige situatie op het gebied van internationale defensiesamenwerking laat zien dat er diverse vormen van samenwerking de laatste decennia tot stand zijn gekomen. Bezien vanuit de doelstellingen zoals in de inleiding geformuleerd, is er nog geen sprake van fundamentele vooruitgang op het terrein van internationale defensiesamenwerking. Vooral de luchtmacht en de marine hebben enige efficiency en effectiviteitslagen gemaakt, maar van systematische en permanente internationale samenwerking van de drie krijgsmachtonderdelen wat tot een verbetering van de totale Europese effectiviteit heeft geleid, is geen sprake.

2. Knelpunten

Ondanks dat er ontegenzeggelijk veel tijd en energie is gaan zitten in het initiëren van samenwerking met internationale partners, komen veel initiatieven niet tot stand en halen veel samenwerkingsprojecten de doelstellingen niet. Welke knelpunten spelen hierbij een rol?

Soevereiniteit en autonomie

Het belangrijkste knelpunt op het gebied van internationale defensiesamenwerking, in het bijzonder taakspecialisatie, is ongetwijfeld soevereiniteit. Bij taakspecialisatie gaat het immers zowel om het geheel of gedeeltelijk afstoten van taken of onderdelen daarvan, als het geheel of gedeeltelijk overnemen van taken van andere landen. Landen spreken met elkaar af zich op bepaalde taken te richten en de capaciteiten daartoe ook in te zetten voor andere landen.

Het monopolie van gewelduitoefening wordt echter als een van de laatste terreinen van nationale soevereiniteit beschouwd. Taakspecialisatie als meest verregaande vorm van internationale militaire samenwerking, zou 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 uitvoering hiervan. Licht taakspecialisatie bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied ('wars of necessity') al niet echt voor de

hand, in de nieuwe veiligheidssituatie liggen de kansen op succes nog verder weg. Deelname aan 'niet-artikel 5 operaties', waar voornamelijk een bewuste keuze ('wars of choice') aan ten grondslag ligt, vereisen zeker een nationale beslissing. De praktijk laat dat duidelijk zien. In Afghanistan mochten Duitse verkenningsvliegtuigen vanwege nationale 'caveats' geen informatie verstrekken aan de Canadese militairen die op de grond in de provincie Kandahar opereerden. Zo zijn de multinationalaal samengestelde EU Battlegroups nog nooit ingezet, omdat de deelnemende landen het om uiteenlopende redenen niet eens konden worden. Taakspecialisatie kent 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.

Niettemin is in Nederland toch een zekere verandering in het denken over taakspecialisatie te constateren van nee tenzij, naar ja mits...^{iv} Bij de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht gaat het erom een verantwoorde balans te vinden tussen enerzijds het belang en de mogelijkheden van internationale samenwerking en anderzijds het behoud van een zekere mate van autonomie en van voldoende inzetmogelijkheden. Het optreden van de Nederlandse krijgsmacht buiten de eigen grenzen is in beginsel ingebed in multinationalaal verband. Taakspecialisatie heeft de beste kans van slagen als sprake is van een verdere verdieping van de defensiesamenwerking in Europees verband en bij de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van krijgsmacht te delen. Minister Hillen heeft verklaard dat 'pooling and sharing' en het vormen van 'islands of cooperation'^v, impliceert dat wederzijdse afhankelijkheden worden geaccepteerd en een zekere mate van nationale soevereiniteit op dit gebied wordt opgegeven. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is onderling vertrouwen, in het bijzonder de bereidheid/verplichting om middelen in te zetten.

Bij het denken over soevereiniteit is dus sprake van voortschrijdend inzicht. Als soevereiniteit *vermogen om te handelen* impliceert, is dit tevens het belangrijkste argument voor samenwerking. Wat kunnen zelfs landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog individueel bereiken op militair gebied? Samenwerking is de enige manier waarop EU-lidstaten hun soevereiniteit kunnen behouden of terugkrijgen die ze al gedurende de laatste jaren verloren hebben. Intensivering

van internationale defensiesamenwerking moet immers leiden tot grotere gemeenschappelijke militaire effectiviteit die de veiligheid en soevereiniteit ten goede komen.

Strategische cultuur en doctrines

Een ander knelpunt vormen de verschillen in strategische cultuur en doctrines. Voor een analyse van de EU's strategische cultuur staat de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) van 2003 centraal. Het gaat in dit document in het bijzonder om een geïntegreerde aanpak van veiligheidsdreigingen zoals die van falende staten, terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens. Het document bepleit een effectief multilateralisme. Waar het echter aan ontbreekt in de EVS zijn een definiëring van de vitale belangen van de EU, een analyse van de bedreigingen en uitdagingen voor deze belangen en de buitenlands-politieke doelstellingen en prioriteiten van de EU. Onder de EU-lidstaten bestaan echter verschillende opvattingen over de rol die de EU op het wereldtoneel zou moeten spelen. Dat betreft behalve de strategische doelstellingen ook het gebruik van geweld in het algemeen. Frankrijk beschouwt bijvoorbeeld in tegenstelling tot Duitsland, militaire interventie als een belangrijk element van haar veiligheidsbeleid. Als gevolg hiervan maakten Frankrijk en Duitsland in Afghanistan geen gebruik van hun bi-nationale brigade, omdat ze geen overeenstemming konden bereiken over waar en met welke 'caveats' (beperkingen over de types operaties) deze strijdmacht zou worden ingezet.

Op dit gebied spelen ook verschillen in doctrines een rol. Doctrines geven antwoord op de vraag hoe een krijgsmacht(deel) zich haar (zijn) optreden onder bepaalde voorwaarden voorstelt. Zij verschaft eenheid van opvattingen onder militairen en is gevoelig voor beïnvloeding door factoren van buitenaf, van politieke, financiële of technologische aard. Zo legt bijvoorbeeld de Britse militaire doctrine een veel grotere nadruk op het 'warrior ethos' van de militair dan de Nederlandse militaire doctrine.

Kortom, een belangrijk knelpunt is het ontbreken van een Europees strategisch concept en een bijbehorend operationeel kader en gemeenschappelijke doctrine, op grond waarvan verbeteringen van Europese defensiecapaciteiten afgeleid zouden kunnen worden.

Standaardisatie, interoperabiliteit, logistiek en onderhoud

Een ander belangrijk knelpunt is het gebrek aan standaardisatie, oftewel materieelsamenwerking.

Dit knelpunt heeft negatieve gevolgen voor de interoperabiliteit (het vermogen om effectief met andere krijgsmachten of krijgsmachtdelen op te treden), de logistiek en onderhoud. Standaardisatie in de meest ruime zin is het proces waarbij landen de grootst mogelijke samenwerking bereiken tussen hun strijdkrachten, het meest doeltreffende gebruik tot stand brengen van de voor onderzoek, ontwikkeling en productie beschikbare middelen. Tevens komen ze overeen op zo groot mogelijke schaal over te gaan tot het gebruik van a) gemeenschappelijke administratieve en logistieke procedures; b) gemeenschappelijke of althans verenigbare technische procedures en criteria; c) gemeenschappelijke, uitwisselbare of althans verenigbare voorraden, onderdelen, wapens of uitrusting; en d) gemeenschappelijke of verenigbare tactische doctrines, met daarop aansluitende organisatorische voorzieningen.^{vi}

Europa heeft op dit gebied nog een lange weg te gaan. Op het gebied van militaire middelen is voornamelijk sprake van fragmentatie in plaats van standaardisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verscheidenheid aan wapensystemen in Europa. Zo zijn er vier types tanks (*main battle tanks*), zeven verschillende gevechtshelikopters, drie types gevechtsvliegtuigen en 23 types pantservoertuigen. Er zijn in Europa zestien marinescheepswerven die een assortiment aan fregatten, onderzeeboten en ander materieel produceren, terwijl er in de Verenigde Staten slechts drie scheepswerven voor de Amerikaanse marine bouwen. In Europa wordt 80% van de defensie-investeringen besteed in nationale bedrijven.^{vii} De interne duplicatie in Europa resulteert in verkwisting van belastinggeld en verzekert gebrek aan standaardisatie en interoperabiliteit.

Voor zover er wel sprake is van standaardisatie in Europa is dit niet altijd niet altijd succesvol verlopen. Zo zouden schaalvergroting en aanschaf van hetzelfde systeem tot goedkopere en snellere levering moeten leiden. Maar veelal domineren nationale politieke, militaire en industriële belangen. Een markant voorbeeld hiervan is het multilaterale NH-90 helikopter project. Elf Europese landen schaffen ongeveer 600 NH-90 helikopters aan in 24 verschillende versies, in zestien land- en acht maritieme uitvoeringen. Twee landen hebben de NH-90 besteld met een cockpit die ongeveer 15 cm hoger is.^{viii} Toevoeging van nationale eisen is dan ook een belangrijke oorzaak van vertragingen in de industriële productie die tot hogere kosten hebben geleid.

Een uniek voorbeeld van de meerwaarde van stan-

daardisatie voor internationale defensiesamenwerking is de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking Benesam. Doordat beide landen dezelfde mijnbestrijdingsvaartuigen en M-fregatten bezitten, kan het onderhoud, de logistiek, opleiding en training onderling worden verdeeld. Daarnaast worden de Belgische en Nederlandse M-fregatten en mijnbestrijdingsvaartuigen operationeel aangestuurd door het geïntegreerde binationale marinehoofdkwartier (Admiraal Benelux) in Den Helder. Beide landen blijven echter volstrekt soeverein voor wat betreft de politieke beslissing tot inzet van hun schepen.^{ix}

Internationale afstemming: overschotten en tekortkomingen³

Een gebrek aan internationale afstemming is een volgend knelpunt. Optimale gebruikmaking van de mogelijkheden van internationale defensiesamenwerking vereist de verankering ervan in het defensieplanproces en het defensiematerieelproces. Juist in de planningsfase zijn die mogelijkheden het grootst. Vóórdat plannen worden vastgesteld, zullen de mogelijkheden voor internationale samenwerking moeten worden onderzocht. Defensieplanning is echter vooralsnog een nationale aangelegenheid, die weinig serieuze internationale coördinatie kent en weinig rekening houdt met wat werkelijk noodzakelijk of overbodig is op militair gebied. Het ontbreekt aan bereidheid van landen om overschotten toe te delen aan individuele landen en het blokkeren van voorstellen om ‘negatieve force goals’(d.w.z. het gericht afstoten van capaciteiten waaraan een overschot bestaat) op te nemen, vanwege nationale belangen en ambities. Het Gent-initiatief waarbij in 2010 door de Europese defensie-ministers werd afgesproken om capaciteiten aan te wijzen die in aanmerking komen voor samenwerking kan wellicht een doorbraak betekenen. Mogelijk levert het nieuwe samenwerkingsprojecten op, vooral voor landen die tot op heden hier niet proactief in waren.

Binnenlandse taken

Een laatste knelpunt is de binnenlandse taken van een krijgsmacht. Mede ten gevolge van de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid zijn in de meeste landen de strijdkrachten steeds meer betrokken bij het uitvoeren

van taken op het eigen grondgebied, veelal ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Voorbeelden in Nederland zijn de luchtruimbewaking, de bescherming van de territoriale wateren en de assistentie bij calamiteiten, zoals overstromingen. Het personeel en materieel dat hiervoor beschikbaar is, vormt een kritische ondergrens voor wat mogelijk is voor internationale samenwerking. De noodzaak en de hoogte van deze ondergrens moet ook in de huidige situatie tegen het licht kunnen worden gehouden. Vooral omdat vele van deze zogenaamde binnenlandse taken duidelijke grensoverschrijdende componenten hebben en op de terreinen van bijvoorbeeld grensbewaking (FRONTEX) en rampenbestrijding steeds meer binnen de EU wordt samengewerkt.

Conclusie

In het voorgaande is een overzicht gegeven van knelpunten die verdergaande internationale defensiesamenwerking belemmeren. Deze knelpunten overlappen elkaar gedeeltelijk en zijn uiteindelijk terug te voeren op de dominerende concepten van soevereiniteit en autonomie, die momenteel echter geleidelijk aan ter discussie worden gesteld. In hoe verre landen hun ambitieniveau willen verlagen om autonoom op te kunnen blijven treden, is een keuze voor beleidsmakers. Kortom, internationale defensiesamenwerking is vooral een politiek probleem!

3. Lessen en kansen

Na een inventarisatie van de verschillende vormen van internationale militaire samenwerking en een overzicht van de belangrijkste knelpunten hiervan zullen in dit gedeelte de geleerde lessen en de kansen die dit biedt voor Nederland aan bod komen. Is het mogelijk om minder te besteden op defensie, maar tegelijkertijd op middellange termijn de operationeel-militaire effectiviteit op peil te houden? Wanneer deze vraag wordt gezien op nationale, Nederlandse schaal is dit niet mogelijk, maar het antwoord is anders wanneer de Nederlandse defensie-inspanning als onderdeel van een optelsom van een grote groep Europese landen wordt gezien. De totale output van Europese defensie is gebaat bij een optimale afstemming van bezuinigingen en investeringen tussen landen, zodat overschotten gereduceerd kunnen worden en tekorten gecoördineerd aangevuld kunnen worden. Gezamenlijk zijn de Europese landen nog steeds een militaire macht van formaat: er wordt 190 miljard Euro per jaar

³ De Europese tekorten liggen nog steeds op de gebieden van helikopters, bescherming tegen CBNR-wapens, inlichtingen, verkenningmogelijkheden, air-to-air refueling, precisie munitie en command en control systemen

uitgegeven. Het is bekend, het probleem is niet de hoogte van dit collectieve bedrag, het is de duplicatie en versnippering van militaire capaciteiten die minder *'bang for the buck'* oplevert.

Lessen

Het moet onderstreept worden dat internationale samenwerking op korte termijn niet tot meer besparingen zal leiden, als we tenminste geen effectiviteit willen inleveren. De kosten zullen voor de baten uitgaan: er zal eerst geïnvesteerd moeten worden in standaardisatie, interoperabiliteit en harmonisatie voordat de financiële vruchten geplukt gaan worden van schaalvoordelen, specialisatie en het delen van manuren en capaciteiten. Er is dus visie en politieke overtuigingskracht gevraagd om deze middellange termijn doelstelling haalbaar te maken. In de Nederlandse defensieplannings-systematiek moet een internationale samenwerkingstoets worden ingebouwd, waarbij eerst moet worden onderzocht wat er multinationalaal mogelijk is voordat de nationale oplossing gevolgd wordt.

Steeds meer onderzoek naar 'best practices' van militaire samenwerkingsverbanden wordt bekend. Zo blijkt bijvoorbeeld dat samenwerkingsinitiatieven meestal in kleine groepen van landen plaatsvinden: 20% zijn bilateraal, terwijl 66% niet meer dan vijf partners kent.^x Grootse initiatieven met alle NAVO of EU-landen komen moeilijker van de grond. Zo blijft de discussie rond de in het Verdrag van Lissabon opgenomen Permanente Gestructureerde Samenwerking op defensiegebied bijvoorbeeld steken in interpretatieverschillen en diplomatiek gesteggel tussen lidstaten. Vanuit pragmatisme en door *bottom up* impulsen vanuit de lidstaten zelf tot stand gekomen samenwerking blijkt in het verleden relatief het meeste op te leveren. Nu de noodzaak er is om grote stappen te zetten om defensiebezuinigingen op te kunnen vangen, zullen meer politieke kaders en aansturing van bovenaf nodig zijn (*top down*).

Hoewel het moeilijk is om de voorwaarden voor succesvolle internationale militaire samenwerking te veralgemeniseren, zijn er wel elementen die samenwerkingsverbanden ten goede komen: vergelijkbare strategische culturen, geografische nabijheid, vergelijkbare samenwerkingsdoelen en onderling vertrouwen en solidariteit.^{xi} Hierdoor is het op de korte- en middellange termijn haalbaar om zogenaamde regionale 'eilanden van samenwerking' te creëren, waartussen idealiter sprake is van een mate van specialisatie ten gunste van de totaalopbrengst van de Europese defensie. Om dit te bereiken is een

coördinatiemechanisme nodig, zoals het EDA dat in potentie zou kunnen zijn. Gezien de genoemde succesfactoren ligt het voor Nederland voor de hand (verdere) toenadering te zoeken tot België, Duitsland, de Scandinavische landen en (hoewel in mindere mate) het Verenigd Koninkrijk.

Potentiële kansen: internationalisering van niet-operationele capaciteiten

De beste kansen voor voortgang op het terrein van militaire samenwerking liggen op het vlak waar soevereiniteit en autonomie het minst in het geding komen; dit ligt voornamelijk in het ondersteunende, niet-operationele gedeelte van het militaire bedrijf. Dit is het zogenaamd 'laaghangend fruit', dat al veel (o.a. door Nederland) is geplukt, maar waar nog steeds veel winst te behalen valt en een grote bijdrage levert aan het inzetpotentieel van de Nederlandse krijgsmacht. Het poolen van inspanningen op het gebied van logistiek, onderhoud, opleidingen, trainingen, aanschaf van materieel en R&T (*Research and Technology*) zou het minst controversieel moeten zijn en behoeft nieuwe en verdergaande initiatieven. Door deze vorm van samenwerking te verbreden en te verdiepen kan er meer budget vrijgemaakt worden voor de gevechtskracht van de Nederlandse krijgsmacht. Dit betekent dus per saldo geen besparing, maar een verschuiving van middelen van 'tail' naar 'teeth'. Voormalig Amerikaans Minister van Defensie Robert Gates maakte in zijn veelgeciteerde toespraak in Brussel helder dat de Europese staten bereid moeten zijn om nieuwe benaderingen te onderzoeken om hun gevechtscapaciteiten te vergroten.^{xii}

De al genoemde NAVO-organisatie NAMSA zou bijvoorbeeld veel intensiever gebruikt moeten worden. Via NAMSA kunnen landen hun vraag naar reserveonderdelen en de beschikbaarheid van logistieke middelen en diensten bundelen ('poolen') en wezenlijke schaalvoordelen behalen. Harmonisatie van de vraag en standaardisatie van materieel is hierbij cruciaal. Voor harmonisatie en standaardisatie is een regievoerende instantie voor *top-down* aanwijzingen van belang, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau. Een nauwe samenwerking tussen EDA, Allied Command Transformation (ACT) en NAMSA ligt in praktische termen voor de hand, maar of de traditionele moeizame politieke EU-NAVO relatie dit zal toestaan, blijft de vraag.

Op het nationale niveau zijn er voor het optimaal 'plukken' van dit 'laaghangend fruit' obstakels die onder meer te maken hebben met gevestigde nationale belangen (welke afdeling binnen Defensie

geeft toe dat zijn werk grotendeels kan worden overgenomen door een internationaal alternatief?). Maar ook het verder opschuiven van de ondergrens wat er nog nationaal wordt gedaan, zal op weerstand stuiten en behoeft politieke durf en doorzettingsvermogen. Hoe 'Nederlands' moet de opleiding van officieren zijn; hoeveel poolen van R&T kan de Nederlandse economische concurrentiepositie verdragen en zijn we bereid genoeg te nemen met andere of lagere standaarden voor materieel dan die de Nederlandse krijgsmacht nu heeft? Een nieuwe cultuur zal binnen de nationale defensieorganisaties moeten gaan groeien, waarbij een internationale samenwerkingsreflex de norm wordt.

Modulaire oplossingen tegen autonomieverlies

Erkend moet worden dat het niet alleen bij deze relatief pijnloze vormen van samenwerking kan blijven. Zoals al gememoreerd in het vorige hoofdstuk lijkt van Nederlandse zijde het besef te groeien dat nationale militaire soevereiniteit een leeg begrip dreigt te worden bij de verdere inkrimping van het militair apparaat. Kansrijk is een mengvorm van operationele en niet-operationele defensiesamenwerking. De samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische marine (Benesam) is een succesverhaal dat navolging verdient. Het is in feite een samenwerking waarbij gebruikt wordt gemaakt van modulaire bouwstenen. Hierbij wordt vergaande standaardisatie bereikt op het gebied van onderhoud, materieel, training en tactisch/operationele samenwerking, maar tegelijkertijd worden weinig concessies gedaan aan nationale beschikbaarheid van eenheden. De eenheid kan zonder de internationale partner op kleinere schaal ook functioneren. Dit 'modulaire model' zou op andere terreinen en met andere partnerlanden ook toegepast kunnen worden. Het soevereiniteits- en autonomieverlies is bij deze modulaire variant gering.

Een verbreding van de samenwerking met België zou kunnen liggen op het terrein van het poolen van gevechts- en transportvliegtuigen en op artillerie-samenwerking.^{xi} De Belgische en Nederlandse luchtmacht beschikken samen nog over 122 F-16-gevechtsvliegtuigen, verspreid over vier vliegbases. Het ligt voor de hand deze op minder vliegbases te concentreren. Ook op het gebied van transportvliegtuigen liggen er mogelijkheden. 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.

Op het gebied van artillerie zouden Nederland en België elkaar goed aanvullen. België beschikt nog over een lichte 105 mm-capaciteit, terwijl Nederland zware artillerie heeft in de vorm van 155 mm geschut. De vuursteunsystemen van beide landen werken met dezelfde (operationele) procedures, waardoor ze zeer interoperabel zijn. Dit zou een binationalisering in een staande organisatie mogelijk maken. De Nederlandse artillerie-capaciteit kan ook voor Belgische eenheden ingezet worden en vice versa. België behoudt hierbij wel zijn *liaison* en *forward observer*-capaciteit en Nederlands zijn luchtmobiele eenheden. Om autonomie over de eigen capaciteiten voor inzet te behouden, kan worden overwogen de Belgische en Nederlandse artilleristen zowel voor de zware als lichte artillerie op te leiden en te trainen.

Het 'model diepe integratie' zoals de AWACS, het Nederlands-Duits verbindingsbataljon CISBAT binnen het NL-DU Legerkorps en het NL/UK Amphibious Force biedt optimale samenwerkingsvoordelen. De NL/UK Amphibious Force bestaat al sinds de jaren zeventig, maar werd tot nu toe niet operationeel ingezet. Het zou in de toekomst belangrijker kunnen worden: de Britten stoten vanwege bezuinigingen amfibische transportcapaciteit af, waardoor de twee Nederlandse amfibische transportschepen in de UK/NL Landing Force aan belang winnen. Het nadeel van dit model is dat nationale capaciteiten moeilijker separaat te gebruiken zijn. Vooral binationale samenwerking is dan kwetsbaar, omdat één land het andere land kan gijzelen, terwijl grotere verbanden (zoals de AWACS) ook door kunnen functioneren als één of twee landen niet mee willen doen. Deze volledig geïntegreerde vorm van samenwerking is op korte termijn alleen mogelijk voor eenheden waarover het besluit is genomen dat Nederland die niet auto-noom in wil of kan zetten.

Internationale randvoorwaarden

Er zijn een aantal internationale randvoorwaarden nodig om de Europese landen optimaal te laten samenwerken op militair gebied. Voor Nederland en de andere Europese landen veronderstelt dit een bereidheid om het nationaal defensievermogen in breed Europees perspectief te zien, als onderdeel van een totaal. Hoewel de directe Nederlandse invloed in de EU en de NAVO hierop beperkt is, zou Nederlands een rol van betekenis kunnen hebben

als voortrekker. Een belangrijke randvoorwaarde is de noodzaak om de rol van het EDA te versterken ten behoeve van Europese standaardisatie, interoperabiliteit, harmonisatie en inventarisatie van samenwerkingsmogelijkheden. De activiteiten van het EDA op het gebied van 'dual use' ontwikkeling van materieel zou een impuls moeten krijgen. Intensievere samenwerking zoeken met civiele technologische bedrijven en ontwikkelingen kan lonen: onder marktomstandigheden kunnen capaciteiten goedkoper en beter worden ontwikkeld (b.v.: satellieten, sensoren). Het EDA kan ook een coördinerende en sturende rol krijgen bij het vermijden van duplicering van materieel, middelen en taken. Cruciaal is al in de planningsfase tot afstemming te komen met medeplanners uit andere Europese landen. Het EDA kan dit faciliteren.

Daarnaast zouden de mogelijkheden in het Verdrag van Lissabon (Art. 179.1 TFEU) voor het poolen van R&T fondsen moeten worden aangegrepen. Het EU onderzoeksbudget kan hierdoor worden opengesteld voor defensieonderzoek. Dit zou een betere benutting zijn van de tot nu toe sterk versnipperde, krimpende, nationale onderzoeksbudgetten.

De Europese krijgsmachten (en niet te vergeten de Europese belastingbetaler) hebben een efficiënter functionerende Europese defensie-economie nodig. De 'Defence Procurement Directive' uit 2009 van de Europese Commissie, waarbij de interne marktregels deels ook op de defensie-industrie van toepassing worden, geldt sinds 21 augustus 2011. De omzetting in nationale regelgeving blijft nog achter. Nederland zou hierin een voorbeeldrol moeten willen hebben en ook pleiten voor strenge handhaving van de concurrentieregels.

Tot besluit: enkele fundamentele vragen

Hoewel het ontstaan van 'eilanden van samenwerking' goede stappen zijn op weg naar het efficiënter inzetten van middelen, blijven de grotere vragen boven de markt hangen. De doelstelling uit het regeerakkoord van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht is de komende jaren niet haalbaar en belemmert ook kansen voor de vergaande vormen van internationale militaire samenwerking. In de begeleidende brief van de Minister van Defensie onderstreept hij wel de wenselijkheid van deze doelstelling. Hij laat de keuze aan een volgend kabinet om afwegingen te maken om een groter deel van de rijksbegroting aan defensie toe te kennen, maar stelt dat met de huidige financiële kaders Nederland op een lager ambitieniveau en minder vaak kan bijdragen aan vrede en veiligheid. In de

meeste Europese landen wordt ook gesneden in de defensiebegroting, maar dat dit een kwestie van het stellen van prioriteiten is, laten de voorbeelden van Polen en Finland zien, waar de laatste jaren (licht) stijgende defensiebudgetten zijn te zien. De vragen die Nederland in de komende jaren moet beantwoorden zijn: hoe belangrijk vinden wij het waarborgen van onze veiligheid en hoeveel geld willen we daar dan aan besteden? In hoeverre zien we een verband tussen onze veiligheid, stabiliteit, de grondwettelijke plicht van de bescherming van de internationale rechtsorde, welvaart en de competentie van onze krijgsmacht?

Tot slot een meer fundamentele, politieke overweging. Als we meer operationele samenwerking willen met onze Europese partners vanuit kosten- en internationale veiligheidsoverwegingen, dan hebben we een gezamenlijke crisisinterventiestrategie nodig. En als ultimo ratio, betekent dit dat er een gezamenlijk defensiebeleid, veiligheidsbeleid en uiteindelijk een Europees buitenlands beleid zal moeten komen. Wezenlijke samenwerking en diepe integratie betekenen de meeste efficiencywinst, maar alleen als de doelen en strategie ook in grote mate gemeenschappelijk zijn. Kortom, internationale, en dan vooral Europese, militaire samenwerking kan alleen dan wezenlijke resultaten boeken als Europese leiders het onderling eens kunnen worden en ze ervoor zorg dragen dat deze gedeelde visie in hun landen omgezet wordt in daden. Dit geeft ook direct het grootste probleem aan van militaire samenwerking in Europa: deze gezamenlijke visie valt telkens weer ten prooi aan nationale belangen en angst voor verlies van soevereiniteit. Desondanks bestaat over de noodzaak van Europese militaire samenwerking eigenlijk al decennialang consensus. Deze tijd van defensiebezuinigingen, een breed palet aan veiligheidsbedreigingen en mondiale machtsverschuivingen ten nadele van Europa kan zomaar de waterscheiding zijn voor de totstandkoming van een betekenisvolle Europese militaire samenwerking.

Conclusies en aanbevelingen in het kort:

- Omdat Nederland niet alleen optreedt, is (materieel-)standaardisatie de sleutel tot multinationale samenwerking. Internationale standaardisatie geeft meer mogelijkheden op het gebied van interoperabiliteit, logistiek, onderhoud, opleidingen etc. en zou bovenaan de checklijsten van de defensiebehoeftestelling moeten staan;
- Internationale militaire samenwerking, die niet alleen gericht is op besparingen, maar ook op vergroting van het inzetpotentieel (effectiviteit) van de krijgsmacht, zal eerst investering vergen (ook van menskracht) en pas op middellange termijn kostenbesparingen opleveren;
- In de Nederlandse defensieplanningssystematiek moet een internationale samenwerkingstoets worden ingebouwd, waarbij eerst moet worden onderzocht wat er multinationaal mogelijk is voordat de nationale oplossing gevolgd wordt;
- Gezien de Europese inbedding, de gedeelde Europese belangen en veiligheidsbedreigingen ligt de weg naar het verbeteren van de effectiviteit van de krijgsmacht in de bijdrage aan de gezamenlijke Europese effectiviteit;
- Het verlies van soevereiniteit en autonomie bij internationale samenwerking zijn betrekkelijk: onafhankelijk en alleen opereren is voor Nederland nu ook niet aan de orde;
- Nederland moet een aanjagende rol spelen bij het scheppen van de juiste internationale kaders op de volgende terreinen: beter gebruik maken van de potentie van het EDA (voor coördinatie van planning, standaardisatie, interoperabiliteit, behoeftestellingharmonisatie, civiel-militaire synergie), implementatie en handhaving van de 'Defence Procurement Directive' over de verbetering van de efficiency van de Europese defensie-industrie en het bundelen van defensie onderzoeksgelden;
- Middelen vrijmaken voor het verbeteren van het inzetpotentieel is nog goed mogelijk door intensieve samenwerking in de 'ondersteunende' diensten: onderhoud, logistiek, materieel, training, opleiding en R&T. Met prioriteit zou moeten worden gekeken naar het intensiveren van het gebruik van de diensten van de NAMSA, ook voor EU-operaties;
- Concreet moet Nederland zijn samenwerkingsinspanningen voornamelijk richten op uitbreiding en intensivering van de samenwerking met België, Duitsland, de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk;
- Het modulaire model zoals toegepast bij Benesam verdient navolging op andere terreinen, zoals de luchtmacht (gevechts- en transportvliegtuigen) en de landmacht (artillerie), waarbij de kansen op deze vorm van samenwerking met bovenstaande landen met voorrang moeten worden onderzocht.

- i Ministerie van Defensie, Defensie na de krediet-crisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld, 8 april 2011
- ii Met dank aan Dick Zandee voor zijn nuttige commentaar op deze Policy Brief.
- iii Thomas Valasek, Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration, Centre for European Reform, Londen, april 2011
- iv 'Keynote speech by the Dutch minister of Defence J.S.J. Hillen', SDA Conference, 29 June 2011
- v Ibid. De 'islands of cooperation' zijn afkomstig uit Thomas Valasek, op cit. noot ii. Hiermee wordt bedoeld regionale clusters van bilaterale of multilaterale samenwerkingsverbanden op defensie terrein.
- vi Rationalization/Standardization within NATO – A Report to the U.S. Congress by the Secretary of Defense, januari 1977, blz. 88-89
- vi Margriet Drent and Dick Zandee, Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach of the European Union, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', januari 2010, blz. 60
- viii Dick Zandee, 'Europa moet, ook voor defensie!', Atlantisch Perspectief, nr. 10, 2010
- ix Capt. Pieter-Jan Parrrein, 'Some Ideas for European Defence Cooperation from the Case Study of the Belgian-Dutch Navy Cooperation', Royal High Institute for Defence, Focus Paper, nr. 25, December 2010
- x European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, The impact of the financial crisis and cuts in Member States' Defence Budgets – How to spend better within the EU, april 2011
- xi Valasek, ibid., blz. 21-27
- xii Robert Gates, Reflections on the Status and Future of the Transatlantic Alliance, Brussels, 10 juni 2011
- xiii Johan Koers, De samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse landstrijdkrachten in buitenlandse operaties, Koninklijke Militaire School, Brussel, 2010 en Kees Homan en Jan Rood, 'Een nieuw leven voor de Benelux? Politieke en Militaire Benelux-samenwerking', Atlantisch Perspectief, 2011, blz. 14-19

About Clingendael

Clingendael is the Netherlands' Institute of International Relations. We operate as a think-tank, as well as a diplomatic academy, and always maintain a strong international perspective. Our objective is to explore the continuously changing global environment in order to identify and analyze emerging political and social developments for the benefit of government and the general public.

The Authors

Dr. Margriet Drent, Lkol **drs. Wouter Hagemeijer** en **GenMaj (b.d.) mr. drs. Kees Homan** zijn werkzaam als onderzoekers bij het Clingendael Security and Conflict Programme.