

BeNeSam:

‘Kroonjuweel’ van internationale defensiesamenwerking!

De Belgische hoogleraar Luc de Vos betoogde vorig jaar in een opiniestuk in de Vlaamse krant De Morgen, dat Nederland, België en Luxemburg hun strijdkrachten moesten samenvoegen tot een Benelux-leger.¹ ‘België, Nederland en Luxemburg zijn landen met een gedeelde geschiedenis, eenzelfde filosofie en een vergelijkbare “grootte” op de internationale scène’, aldus De Vos.

Als opstapje naar de vorming van een Benelux-leger stelde hij voor de militaire opleidingen in België en Nederland te fuseren. In een tweede fase zouden de legers van de Benelux-landen hun aankopen gezamenlijk moeten doen en tenslotte zou er één militaire top moeten komen voor de drie landen. Zijn pleidooi deed menige Nederlandse militair de wenkbrauwen fronsen. Daarnaast is voor het grote publiek de Benelux onzichtbaar en staan de bilaterale relaties tussen Nederland en België toch vaak in het teken van conflicten, zoals de Hedwigepolder en de IJzeren Rijn. Deze worden veelal gevoed door Nederlandse hoogmoed en een misplaatst minderwaardigheidscomplex aan Belgisch (Vlaamse) zijde. Niettemin is de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (BeNeSam) sinds 1996 een uniek voorbeeld van ‘diepere’ samenwerking of zelfs integratie, zoals die elders in Europa nauwelijks voorkomt. In deze bijdrage wordt allereerst ingegaan op de totstandkoming en ontwikkeling van BeNeSam. Vervolgens komen de recente ontwikkelingen op het gebied van Benelux samenwerking op defensiegebied aan de orde. Aan het slot wordt een pleidooi gehouden deze samenwerking politiek in de Benelux in te bedden.

Geschiedenis Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking

De geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking gaat terug tot 1948, toen het idee van een overkoepelende staf voortkwam uit de eerste Belgisch-Nederlandse Samenwerking (BeNeSam).² In het geheim Militair Verdrag met België van dat jaar kwamen België en Nederland overeen om in oorlogstijd de Koninklijke marine en de Belgische marine onder bevel van één officier te plaatsen, omdat zij in hetzelfde gebied zouden opereren. In 1959-1960 werd deze discussie ook al binnen de NAVO gevoerd. De toenmalige *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) Lauris Norstad daagde de minister van Landsverdediging van België en de minister van Defensie van Nederland toen ook al uit om een voorbeeld te stellen.³ Maar er werd te veel getalmd en te veel getwijfeld, met als gevolg dat het momentum verloren ging. Het zou in ieder geval tot 1962 duren voordat een eind kwam aan het overleg over een noodzakelijke instructie voor de benoeming van de admiraal Benelux. Een document werd op 29 maart 1962 ondertekend, waarin stond dat alleen indien de Belgische en Nederlandse regering in gezamenlijk overleg, als gevolg van het →

BeNeSam staat voor een unieke vorm van Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking op het gebied van operatiën, opleidingen, trainingen, logistiek en onderhoud.



uitbreken van vijandelijkheden of dreigend oorlogsgevaar, het noodzakelijk achten, zou de admiraal Benelux worden benoemd. In 1975 werd de Admiraal Benelux (ABNL) in oorlogstijd opgericht. Pas na het einde van de Koude Oorlog tekenden België en Nederland in 1995 een overeenkomst die de samenwerking regelt tussen de Belgische marine en de Nederlandse marine, zowel in vredes- als in oorlogstijd. Als gevolg van deze overeenkomst werden beide nationale operationele staven met ingang van 1 januari 1996 samengevoegd tot één enkele geïntegreerde staf, met het hoofdkwartier in Den Helder, onder het bevel van de Admiraal Benelux (ABNL). Dit leidde tot een unieke vorm van Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking op het gebied van operatiën, opleidingen, trainingen, logistiek en onderhoud.

Standaardisatie en BeNeSam

Een belangrijk knelpunt bij internationale defensiesamenwerking is het gebrek aan standaardisatie. Dit knelpunt heeft negatieve gevolgen voor interoperabiliteit (het vermogen om effectief met andere krijgsmachten of krijgsmachtdelen op te treden), en een gemeenschappelijke logistiek, onderhoud, opleiding en training. BeNeSam is nu bij uitstek het voorbeeld van de meerwaarde van standaardisatie voor internationale defensiesamenwerking. Hoewel BeNeSam niet op ieders netvlies staat, betreft het hier het voorbeeld bij uitstek van *pooling and sharing* van middelen. Met het eerste wordt bedoeld de bundeling van gelijksoortige militaire capaciteiten van twee of meer landen om het gebruik daarvan te optimaliseren. Het tweede betreft de gezamenlijke verwerving

beide landen blijven echter volstrekt soeverein wat betreft de politieke beslissing tot inzet van hun schepen

en gebruik van militaire capaciteiten door twee of meer landen. Zo worden de Belgische en Nederlandse M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel aangestuurd door het geïntegreerde binationale marinehoofdkwartier in Den Helder.⁴ België is belast met de opleiding en training van de bemanningen voor de mijnenbestrijdingsvaartuigen en het is verantwoordelijk voor de logistiek en onderhoud van deze vaartuigen. Nederland heeft dezelfde verplichtingen voor de M-fregatten. Beide landen blijven echter volstrekt soeverein 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 (het bezit van dezelfde types schepen heeft geleid tot taakverdeling m.b.t. onderhoud en opleidingen) is uitgegroeid tot de huidige intensieve samenwerking. Daarbij was opbouw van vertrouwen mogelijk door een evenwichtig partnerschap tussen België en Nederland. Maar zo zijn er ook diverse mogelijkheden tot samenwerking tussen de land- en luchtmacht van België en Nederland denkbaar.⁵

Minister Hillen vindt dat de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking internationaal zijn weerga niet kent. "Veel landen willen samenwerken, veel landen hebben plannen, maar Nederland en België doen het ook echt. En deze samenwerking gaan we verder uitbreiden", aldus de bewindsman tijdens een persconferentie in Den Helder eerder dit jaar.⁶



De admiraliteit Benelux (ABNL) te Den Helder.

Andere vormen van Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking

In de BeNeSam-overeenkomsten staan overigens ook nog andere vormen van maritieme samenwerking beschreven. Op het gebied van mijnenbestrijding is er sinds 1975 de binationale school Eguermin in Oostende. Naast Belgen en Nederlanders krijgen ook andere nationaliteiten hier hun opleiding. Deze school is tevens een NATO *Centre of Excellence*. In Zeebrugge wordt de *Mine Counter Measures Operational Sea Training* gegeven. Hier wordt beoordeeld of een schip (CMT of ander MCM schip) klaar is om zijn operationele periode in te gaan. Operators en verbindingspersoneel van beide marines worden sinds 1996 opgeleid bij de Operationele School in Den Helder. Koks en hofmeesters krijgen sinds hetzelfde jaar hun opleiding in Brugge. Hoewel de technische marine-opleidingen van beide landen fysiek gescheiden zijn, beschikken ze ten einde duplicatie te beëindigen sinds 2010 over een complementair curriculum.

Bezuinigingen als katalysator

Hoewel het in de inleiding genoemde voorstel van De Vos aanvankelijk weinig met de realiteit leek te sporen, zijn sinds de publicatie van zijn artikel belangrijke ontwikkelingen op Defensie op Benelux-niveau te melden. 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. Bovendien heeft de NAVO-operatie in Libië nog eens aangetoond dat Europa belangrijke militaire tekortkomingen vertoont en nog steeds afhankelijk is van de Verenigde Staten. Maar de defensiebudgetten in nagenoeg alle Europese landen dalen. Nederland heeft besloten tot vermindering van de defensie-uitgaven oplopend tot 12% tegen 2016. Maar Nederland staat niet alleen. In de drie grootste landen bedragen de reductiepercentages: Duitsland -6,5%, Frankrijk -4% en het Verenigd Koninkrijk -8%. Daarbij komt nog eens het probleem dat de Europese landen primair vanuit nationaal perspectief bezuinigen, waardoor de gevreesde renationalisatie van de defensie-inspanningen wordt versterkt.

Pooling and Sharing

Om de negatieve effecten van deze financiële aderslatingen zoveel mogelijk teniet te doen, is 'internationale samenwerking' dan ook een van de speerpunten in de Beleidsbrief van minister Hillen van 8 april 2011.⁷ Hillen onderkent dat verregaande Europese



Rechts minister Hillen, met collega's van België (midden) en Luxemburg bij de ondertekening van de Benelux-verklaring op 18 april 2012. (Foto: Azoug Malek, ministerie van Defensie, België).

defensiesamenwerking meer noodzakelijk is dan ooit. Hoewel taakspecialisatie sinds het begin van de jaren '70 de status van *evergreen* heeft verkregen, is deze vorm van verregaande militaire samenwerking in Europa nog steeds een brug te ver.⁸ Eindelijk is het in ieder geval zover, dat landen met elkaar praten over de noodzakelijke intensivering van defensiesamenwerking. *Pooling and sharing* is op dit gebied de nieuwe mantra. Hillen heeft snel na de publicatie van zijn Beleidsbrief over Europese defensiesamenwerking 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.

Benelux-verklaring over samenwerking op defensievlak

Zo is Nederland op defensiegebied onder meer tot het inzicht gekomen, dat de Benelux een belangrijke rol kan spelen. De Beleidsbrief van Hillen bepleit immers in navolging van BeNeSam, de verdieping van de Benelux-defensiesamenwerking op het gebied van land- en luchtmachtkrachten.

Na een jaar van intensief overleg tekenden de minister van Landsverdediging van België en de ministers van Defensie van Luxemburg en Nederland de "Benelux-verklaring over samenwerking op defensievlak" op 18 april jl.⁹ Deze verklaring bouwt verder voort op de Benelux overeenkomst van 1987 betreffende samenwerking en coördinatie op defensiegebied. De Belgische minister van Landsverdediging, Pieter de Crem, zei bij de ondertekening van deze nieuwe verklaring dat "we op weg zijn naar een totaal nieuwe structuur, met een trinationale bevelvoering. Dit is een eerste stap naar volledige integratie van

het materieel en een gezamenlijke inzetbaarheid", aldus De Crem. Hillen wees er bij de persbijeenkomst op dat het vertrouwen van de burger in de internationale instituties de afgelopen decennia is afgenomen. Wat betreft de veiligheid was er een blind vertrouwen tijdens de Koude Oorlog (lees: in de NAVO). Dat is niet meer zo. Volgens Hillen kan defensiesamenwerking tussen kleinere groepen van lidstaten – zoals in Benelux verband – helpen dat vertrouwen te herstellen. BeNeSam is volgens hem een uitstekende basis om op voort te bouwen. Zo sloot de bewindsman ook gemengde bemanningen niet uit. Hillen pleitte er ook voor de parlementen meer met elkaar te laten overleggen. Ook toonde

pooling and sharing is op het gebied van defensiesamenwerking de nieuwe mantra

hij zich voorstander van regelmatige bijeenkomsten van de drie Kamercommissies voor Defensie. Eerder die week had Hillen op de Belgische radio niet uitgesloten dat de drie krijgsmachten op termijn zullen worden samengevoegd tot een 'Benelux-leger'. De samenwerkingsverbanden binnen Europa zijn volgens Hillen "bittere noodzaak" om tot een efficiëntere krijgsmacht te komen. Vooralnog is de Benelux-verklaring vrij algemeen van aard en heeft een vooral inventariserend karakter. De ministers identificeren als gebieden voor samenwerking: logistiek en onderhoud; opleiding en training; uitvoering van militaire taken; en aanschaf van materieel. Gezamenlijke haalbaarheidsstudies zullen worden uitgevoerd om de weg voor te bereiden voor het nemen van beslissingen op korte termijn over:

1. Gezamenlijk onderhoud en operationele samenwerking met betrekking tot de NH90 helikopter;



2. Synergie op het gebied van *Air Policing* (inclusief *Quick Reaction Alert* en *Renegade*);
3. Gezamenlijke uitvoering van training van parachutisten op één locatie;
4. Mogelijkheden om andere oefen- en traininginstallaties te delen en/of een taakverdeling op te stellen op het gebied van professionele opleiding en training vernoemd in bijlage.

Daarnaast zullen verkennende studies verricht worden naar:

1. Samenwerking tussen de landstrijdkrachten, in het bijzonder tussen de Nederlandse Luchtmobiele Brigade en de Belgische Lichte Brigade en mogelijk ook het Nederlandse Korps Mariniers;
2. Mogelijkheden voor gezamenlijke aanschaf, standaardisatie en interoperabiliteit, gebaseerd op de respectievelijke investeringsplannen op lange termijn en rekening houdend met succesvol lopende projecten zoals het *Soldier Modernisation Programme* en het *Wideband Global SATCOM Programme*.

Al met al, gaat het bij de Benelux-verklaring vooral nog vooral om intenties en moet bovendien de nodige militair-bureaucratische weerstand worden overwonnen.

Samenwerking land- en luchtmacht

In tegenstelling tot bij beide marines, is de samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse land- en luchtmacht tot op heden vrij gering.¹⁰ De luchtmacht hebben onder meer gezamenlijk met de *Deployable Air Task Force* geopereerd boven Kosovo in 1999. Beide landstrijdkrachten hebben alleen in het begin van de jaren '90 samengewerkt: een Belgisch-Nederlands transportbataljon onder de vlag van de Verenigde Naties. Kortom, evenals bij BeNeSam kan verdieping van de Benelux-defensiesamenwerking op het gebied van de land- en luchtmacht win-win situaties creëren, die de Benelux niet alleen een groter militair, maar daarmee ook een groter politiek profiel verschaffen. De Belgische krijgsmacht lijkt zich voor de land- en luchtmacht echter meer op Frankrijk te richten. Zo heeft België een brigade beschikbaar voor het *Eurocorps* en maakt het deel uit van de Frans-Belgische *EU Battlegroup*. Daarnaast is er een gezamenlijke opleiding voor gevechtspiloten. Sommige Belgische waarnemers beschouwen de Belgisch-Franse defensiesamenwerking in zekere zin als een politieke tegenhanger van de nauwe samenwerking in BeNeSam. Een van de problemen bij de Benelux zijn bovendien de asymmetrische verhoudingen op defensiegebied. Zo bedroegen in 2010 de personeelsuitgaven als percentage van het defensiebudget in België 76%, Nederland 51% en Luxemburg 43%. Voor investeringen golden in dat jaar resp. de percentages 7%, 17% en 45%. Maar ook de omvang van de defensiebudgetten verschilt substantieel. België besteedde vorig jaar 2,77 miljard euro, Nederland 8,38 miljard euro en Luxemburg 201 miljoen euro aan Defensie. Het Nederlandse investeringsbudget bedraagt in 2012 zo'n 1,1 miljard euro, het Belgische slechts 242 miljoen euro. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vooral de Belgen positief staan tegenover defensiesamenwerking. Het is dan ook misschien niet zo opmerkelijk, dat in ons land, in tegenstelling tot in België, weinig aandacht in de media is besteed aan de Benelux-verklaring. Ook het ministerie van Defensie had op haar website en in de Defensiekrant weinig ruimte ingeruimd voor de verklaring.

Tot slot

Uit het voorgaande blijkt dat er tekenen zijn van een groter besef van noodzaak van Benelux-samenwerking op defensiegebied. Waar het bij deze samenwerking echter aan ontbreekt is een politieke inbedding. België, Luxemburg en Nederland hebben met het sluiten van een nieuw Benelux-verdrag op 17 juni 2008 in Den Haag duidelijk aangegeven hun samenwerking te willen voortzetten.¹¹ Dit nieuwe verdrag raakt echter niet aan de politieke samenwerking tussen de drie partners binnen de EU en op mondiaal niveau. Het zijn juist ontwikkelingen op deze niveaus die het belang onderstrepen van intensivering van de politieke samenwerking.¹² Binnen de Europese Unie zijn de drie Benelux-landen individueel een van de vele kleine(re) lidstaten. Wie binnen een Unie met 27 landen over natuurlijke partners beschikt waarmee vroegtijdig zaken kunnen worden gedaan heeft dan ook een voorsprong op andere landen. Dit gegeven zet een premie op samenwerking tussen de Benelux-partners.

Een tweede overweging voor meer politieke samenwerking is dat de Benelux-landen niet langer kunnen vertrouwen op de traditionele ankers van hun buitenlandse beleid. Hun inzet op een sterk Europa, een hechte band met de Verenigde Staten en een krachtig multilateraal bestel staat onder druk. De EU mist eenheid en is vooral intern met zichzelf bezig, de Verenigde Staten nemen afstand en de Verenigde Naties zijn in crisis. Kortom, alle redenen om de handen ineen te slaan teneinde nog enige invloed te kunnen uitoefenen binnen Europa en het wereldbestel. De politieke samenwerking tussen de Benelux-partners kan daarbij profiteren van de zich uitbreidende samenwerking op defensiegebied. Daarvoor is wel nodig dat de drie landen over hun eigen schaduw heen durven te stappen! ←

Generaal-majoor der mariniers b.d. mr. drs. C. (Kees) Homan is Senior Research Associate bij het Instituut 'Clingendael'.

Noten

- 1 Luc de Vos, 'Een Benelux-leger, zegt het gezond verstand', *De Morgen*, 21 mei 2011.
- 2 Zie Pieter-Jan Parrein, *De evolutie en toekomst van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking: spill over en politieke samenwerking*, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Brussel, november 2011.
- 3 Zie Ine Megens, 'Bilaterale militaire samenwerking tussen België en Nederland binnen het NAVO bondgenootschap in de jaren zestig', *Vrede en Veiligheid*, Jaargang 40, nummer 2/3 2011, pp. 229-257.
- 4 Een klein stafelement is er in België voor strikt nationale taken zoals hulpverlening in de territoriale wateren in noodsituaties of taken op het gebied van visserijcontrole.
- 5 Zie Kees Homan en Dick Zandee, 'Van veelzijdig naar pasklaar – De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht', *Atlantisch perspectief*, nummer 1, 2012, pp. 4-10.
- 6 'België en Nederland verdiepen militaire samenwerking', *Nieuwsbericht Rijksoverheid*, 29 februari 2012.
- 7 *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, ministerie van Defensie, 8 april 2011.
- 8 C. Homan, 'Taakspecialisatie is een kruideniersillusie, samenwerking biedt wel soelaas', *Armex*, april 2010, p. 4.
- 9 *BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak*, Brussel, 18 april 2012.
- 10 Zie voor samenwerking landstrijdkrachten, Johan Koers, *De samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse landstrijdkrachten in buitenlandse operaties*, Koninklijke Militaire School, Brussel 2011.
- 11 Lode Verhaegen, 'De nieuwe Benelux Unie', *Civis Mundi*, 11 mei 2011.
- 12 Kees Homan en Jan Rood, 'Een nieuw leven voor de Benelux-samenwerking: politiek en militair?', *De Morgen*, 16 juni 2011.