

---

# EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING

---



## DE TOEKOMST VOOR NEDERLAND

– Dick Zandee –

Europese defensiesamenwerking staat weer volop in de belangstelling. Voorzitter Herman van Rompuy heeft het onderwerp op de agenda gezet van de Europese Raad in december 2013. De ‘defensiecrisis’ in Europa vormt de aanleiding voor dit debat op het hoogste politieke niveau. Door drastische bezuinigingen op de budgetten zijn de militaire capaciteiten van vele Europese landen in de gevarenzone geraakt. Dat geldt ook voor Nederland.

Tegelijkertijd neemt de druk op Europa toe om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen veiligheid. De Verenigde Staten richten hun aandacht in toenemende mate op Azië. Bovendien staat ook Washington voor drastische defensiebezuinigingen in de komende jaren. Europa moet de eigen boontjes maar doppen, zo redeneren de Amerikanen. De interventie in Libië in 2011 – geleid door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zij het met essentiële Amerikaanse ondersteuning – was de eerste *test case*. De Franse interventie in Mali begin dit jaar, ondersteund door andere Europese landen, is het meest recente voorbeeld. Ook de defensiesamenwerking in de Europese Unie stuit al enige jaren niet meer op verzet van Washington, zolang het maar resultaten oplevert en Europese capaciteiten versterkt.

De Europese landen kennen dus een dubbele uitdaging: meer eigen verantwoordelijkheid en dalende budgetten. De financiële factor dwingt landen in Europa hun militaire samenwerking te intensiveren om militaire capaciteiten te behouden en kosten te drukken. Niet voor niets stelde minister van Defensie Hans Hillen in mei 2012 dat internationale samenwerking voor Nederland ‘niet langer een keuze, maar eenvoudigweg noodzaak’ is.<sup>1</sup> Hetzelfde geldt voor andere Europese landen. Zelfs grotere naties als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen zelfstandig niet langer alle capaciteiten behouden.

Daarmee werpt zich de vraag op hoe Europese defensiesamenwerking vorm krijgt en hoever deze kan gaan. Waar liggen de mogelijkheden, maar ook:

welke grenzen perken de samenwerking af? In welke mate kunnen en mogen landen afhankelijk zijn van hun partners? Hier doemt de gevoelige discussie over nationale soevereiniteit op. Waar en hoe kan de samenwerking het beste en het snelst verwezenlijkt worden? Hoe zit het met de rol en functies van de Europese Unie en de NAVO hierbij? Dit artikel probeert antwoorden te leveren op deze vragen. Daarbij komt ook de actualiteit aan de orde: de visie op de toekomst van de krijgsmacht die het kabinet Rutte-II dit jaar gaat presenteren.

### Vormgeving en reikwijdte

In het debat over Europese defensiesamenwerking overheersten lange tijd twee tegengestelde meningen: je was voor óf tegen. Voorstanders baseerden hun positie vooral op het argument van de wenselijkheid: eigen Europese defensie ter versterking van de rol van de Europese Unie in de wereld. Tegenstanders meenden dat Europese defensiesamenwerking een bedreiging vormde voor de NAVO, meer specifiek voor behoud van de band met de Verenigde Staten. Atlantische samenwerking diende voorop te blijven staan. Europese *Alleingang* moest voorkomen worden.

Deze zwart-wit discussie over de voorkeur voor de EU of de NAVO negeert de werkelijkheid die vele kleuren toont. Allereerst gaat het niet om een keuze tussen de EU en NAVO. Beide organisaties hebben comparatieve voordelen op het gebied van bevordering van vrede en veiligheid. De NAVO is onmisbaar voor grootschalige militaire operaties, vooral wanneer de inzet van geweld hoog in het spectrum vereist is, zoals in Afghanistan. De EU heeft het voordeel te kunnen beschikken over een mix van militaire en civiele middelen, niet alleen voor crisisbeheersing maar ook voor stabilisatie en normalisatie op langere termijn: ontwikkelingssamenwerking, wederopbouw van infrastructuur en herinrichting van staatsorganen. In de Hoorn van Afrika en in andere conflictgebieden begint de *comprehensive approach* van de EU vruchten af te werpen. Ook wat



betreft versterking van militaire capaciteiten vullen de EU en de NAVO elkaar aan. Centraal staan thans *pooling and sharing* (EU) en *smart defence* (NAVO). De projecten van het Europees Defensie Agentschap en de NAVO zijn complementair. De staven van beide organisatie zien hierop toe via een breed netwerk van informele contacten.

Voorts gaat de zwart-wit discussie voorbij aan de primaire verantwoordelijkheid voor de krijgsmacht. Deze ligt niet bij de EU of de NAVO maar bij de lidstaten. Nationale regeringen en parlementen beslissen over budgetten en over de inrichting en inzet van de krijgsmacht. In die zin is het antwoord van de Europese hoofdsteden op de defensiecrisis veel belangrijker dan de reactie van 'Brussel'. De meeste Europese landen zien intensivering van de internationale defensiesamenwerking nu als noodzaak. Daarbij leggen ze het accent op de directe samenwerking met partners, vooral met buurlanden. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verdiepen hun samenwerking op basis van het *Lancaster House Treaty* (november 2010) met operationele, technologische en industriële programma's. Een centrale plaats neemt de *Combined Joint Expeditionary Force* in, een gezamenlijke interventiemacht met lucht-, land- en zeecomponenten die vanaf 2016 beschikbaar is om in te grijpen bij crises. Nederland intensiveert de samenwerking met België en Luxemburg op basis van een ministeriële intentieverklaring van april 2011.<sup>2</sup> Den Haag streeft ook naar vergaande samenwerking met Duitsland, vooral wat betreft de landmacht. In Scandinavië krijgt de onderlinge samenwerking meer inhoud in de *Nordic Defence Cooperation*. Ook in andere Europese regio's ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden met een meer structureel karakter.

De internationale samenwerking krijgt zodoende vooral gestalte in 'clusters' van landen. Dat is ook logisch. Onderzoek bevestigt dat onder meer wederzijds vertrouwen, gelijkgezindheid in strategische cultuur en intenties belangrijke factoren zijn voor succesvolle defensiesamenwerking.<sup>3</sup> Deze factoren zijn nu eenmaal eerder aanwezig bij een klein aantal landen dan in grote internationale organisaties zoals de EU en de NAVO. Europese landen kiezen nadrukkelijk voor clusters omdat deze vorm van militaire samenwerking voorlopig de meeste kans van slagen biedt. Voor een Europees leger bestaat nauwelijks steun. Dat is begrijpelijk, althans wanneer men hieronder verstaat een Europese krijgsmacht met één bevelvoering, één soort materieel en één

taal van de hoogste tot de laagste rangen – zoals het Amerikaanse leger. Dit is praktisch niet haalbaar, maar bovendien ontbreken de politieke randvoorwaarden. Terecht stellen de leiders van de liberale en groene fracties in het Europese Parlement, Guy Verhofstadt en Daniel Cohn-Bendit, dat de vereisten voor een Europees leger zijn: één staat, één parlement en één begroting voor Europa.<sup>4</sup> Maar deze randvoorwaarden liggen ver weg van de politieke realiteit van vandaag én morgen in nagenoeg alle Europese hoofdsteden. Kortom, een Europees leger is dagdromerij.

De eerder vermelde criteria voor succesvolle samenwerking in clusters zijn vooral van belang voor operationele samenwerking, waar mens en materieel samenkomen. Voor technologisch onderzoek en de aanschaf van materieel gelden deze factoren minder. Behoud van technologie en industriële samenwerking zijn hier eerder doorslaggevend. Zo bouwt Frankrijk samen met Italië een nieuwe generatie fregatten, terwijl Parijs met Londen werken aan een gemeenschappelijk onbemand vliegtuig. Sommige programma's worden direct tussen hoofdsteden en betrokken industrieën opgezet, andere projecten krijgen gestalte in het Europees Defensie Agentschap, OCCAR<sup>4</sup> of de NAVO. Voor Europese defensiesamenwerking is er geen *one size fits all*. Daarvoor vertonen de Europese landen te veel verschillen, in termen van defensiebeleid, economische en industriële belangen maar uiteraard ook wat betreft hun ligging en de structuur van hun krijgsmachten. Het simpelste voorbeeld: landen als Oostenrijk, Hongarije, Tsjechië en Slowakije hebben weinig of geen interesse in maritieme samenwerking. Hun krijgsmachten zijn zeer gericht op grondoperaties en daar ligt wel veel ruimte voor samenwerking tussen deze landen. Ook hier geldt: beter een goede buur dan een verre vriend.

### Grenzen en mogelijkheden

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond voor het eerst in de geschiedenis structurele defensiesamenwerking, namelijk in de NAVO. Toch beschikt ook het Atlantische bondgenootschap over weinig permanente militaire capaciteiten. Dit blijft beperkt tot de militaire commandostructuur en een aantal

A *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armements*, een in Bonn gevestigde organisatie voor het management van Europese materieelprogramma's.



gemeenschappelijke eenheden zoals de vloot van AWACS-toestellen.<sup>B</sup> De lidstaten bezitten het overgrote deel van de militaire vermogens en beslissen deze wel of niet beschikbaar te stellen voor operaties, geleid door de NAVO, de EU of een *coalition of the willing*. Dit is nauw verbonden met de nationale soevereiniteit over de krijgsmacht, veelal vastgelegd in de eigen grondwet.

Thans is de situatie ontstaan dat militaire capaciteiten verloren kunnen gaan tenzij ze behouden blijven door internationale samenwerking. Hiermee stelt zich de vraag of de nationale beschikkingsmacht over de krijgsmacht aan erosie onderhevig is. Traditioneel wordt soevereiniteit benaderd vanuit het beginsel van eigen verantwoordelijkheid om besluiten te nemen. Wat betreft de krijgsmacht spitst zich dit toe op beslissingen over de inzet. In Nederland besluit de regering hierover. Artikel 100 van de Grondwet bepaalt wanneer het parlement moet worden geïnformeerd.<sup>C</sup> Aan deze vorm van soevereiniteit wordt niet getornd. Ook bij verdergaande internationale samenwerking tussen krijgsmachten blijven de hoofdsteden verantwoordelijk voor hun inzet. Maar soevereiniteit is ook te zien als handelingsvermogen. Hier is gedeelde soevereiniteit wel degelijk mogelijk en zelfs wenselijk wanneer een land capaciteiten mist. Dan verliest het immers het vermogen om te handelen. In dat geval bieden gezamenlijke capaciteiten met andere landen de reddingsboei voor behoud van soevereiniteit. Op basis van deze opvatting concludeerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken vorig jaar dat voor Nederland 'alleen door participatie in bi- en multinationale formaties en door gestructureerde Europese samenwerking internationale invloed en militaire effectiviteit behouden kunnen blijven. Zo bezien is het belang van gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit.'<sup>5</sup> De Nederlandse regering

onderschreef deze redenering.<sup>6</sup>

Gedeelde soevereiniteit over capaciteiten kan natuurlijk wel beperkingen opleveren bij inzet. Hoe groter de afhankelijkheid van militaire vermogens van andere landen, desto meer wordt de eigen besluitvorming afhankelijk van instemming van partnerlanden. De mate of de 'diepte' van de samenwerking tussen krijgsmachten bepaalt in feite de reikwijdte van de eigen autonomie. Drie modellen zijn te onderscheiden:

1) *Modulair*: militaire capaciteiten van landen vullen elkaar aan in een groter verband, maar de ingebrachte modules blijven ook inzetbaar zonder de bijdrage van de partner. Een voorbeeld is de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benensam), waarbij een gemeenschappelijke bevelvoering bestaat maar de mogelijkheid van nationale inzet en bevelvoering behouden blijft. Ook de Brits-Franse interventiemacht in opbouw zal op deze basis zijn samengesteld.

2) *Integratie*: inzet van een capaciteit is alleen mogelijk wanneer beide landen deelnemen. Hier is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Een voorbeeld is het snel inzetbare hoofdkwartier van het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps. De staf en het ondersteunende verbindingsbataljon zijn volledig binationaal van opzet. Integratie bestaat in Benensam voor opleidingen en onderhoud. Beide marines maken gebruik van dezelfde scholen en onderhoudsfaciliteiten voor fregatten (in Nederland) en mijnenjagers (in België).

3) *Specialisatie*: een land is afhankelijk van een capaciteit die geheel door een partner wordt geleverd ('negatieve' afhankelijkheid). Landen kunnen zich specialiseren met niche-capaciteiten ('positieve' beschikbaarheid). Een voorbeeld van totale afhankelijkheid is de bewaking van het luchtruim van de Baltische Staten die andere NAVO-landen bij toerbeurt uitvoeren. Een voorbeeld van een niche-capaciteit zijn de *Patriot*-raketten voor onderschepping van aanvallende ballistische raketten, waarover in Europa alleen Duitsland en Nederland beschikken.

De praktijk toont aan dat wederzijdse afhankelijkheden al bestaan, zelfs voor de veiligheid van het nationale territorium in vreedstijd (Baltische Staten; hetzelfde geldt voor IJsland). Toch ligt het voor de hand eigen handelingsvrijheid maximaal te behouden. Landen proberen vooral hun gevechtscapaciteiten zoveel mogelijk zelf in stand te houden. Samenwerking op dit gebied is bij voorkeur modulair.

B *Airborne Warning And Control System*, een vloot van vliegtuigen uitgerust met *early warning* radars gestationeerd te Geilenkirchen in Duitsland.

C Artikel 100, lid 1 stelt: 'De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.' *De facto* beslist de Tweede Kamer mee over uitzendingen en de regering streeft daarbij naar een zo breed mogelijke parlementair draagvlak.



Gehele of gedeelde afhankelijkheid van capaciteiten is eerder te verwachten bij de enablers zoals luchttransport, medische ondersteuning en logistiek. Ook op dit gebied bestaan al voorbeelden zoals de *Strategic Airlift Capability*, een multinationale pool van drie Boeing C-17 transportvliegtuigen (gestationeerd in Hongarije) waaraan tien NAVO-leden deelnemen. Het Europees Defensie Agentschap werkt thans aan vergelijkbare *pooling* van capaciteiten voor *air-to-air refuelling* (bijtanken in de lucht). Nederland leidt dit project met Duitsland en Frankrijk.

## Rutte-II: de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht

Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert heeft in het regeerakkoord de opdracht gekregen in 2013 een visie op de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht te geven, gebaseerd op het beschikbare budget. Het vraagstuk van de vervanging van het F-16 gevechtvliegtuig vormt de directe aanleiding. De defensiebezuinigingen onder het kabinet Rutte-I – oplopend tot een miljard euro – en van het kabinet Rutte-II (een additionele jaarlijkse aanslag van € 250 miljoen structureel vanaf 2014) vormen een zware aanslag op het defensiebudget. Hierdoor dreigt de vervanging van de F-16 – althans uitgaande van de aanschaf van de F-35 *Joint Strike Fighter* (JSF) – beslag te leggen op bijna 36 % van de investeringen in de periode 2018-2026. Al tijdens de formatie van Rutte-II wees minister Hillen erop dat aanschaf van de JSF Defensie kan dwingen 'voorgenomen investeringen te heroverwegen'. Hij noemde onder meer de vervanging van transportvliegtuigen, (wissellaad)vrachtauto's en M-fregatten.<sup>7</sup>

De Nederlandse politiek staat voor belangrijke beslissingen over de structuur van de krijgsmacht. Ambities ('wat moeten we kunnen'), budget en midelen moeten weer met elkaar in evenwicht worden gebracht. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht, waaraan Rutte-I nog vasthield maar die extra geld vereist<sup>D</sup>, is niet meer in stand te houden. Nieuwe keuzes zijn onvermijdelijk. Het gaat daarbij allereerst om de opvolger van de F-16. De VVD heeft zich tot

nu toe ingezet voor de aanschaf van de JSF; coalitiegenoot PvdA is tegen. Bedacht moet worden dat het gedaalde beschikbare budget onvermijdelijk tot een lager aantal JSFs zal leiden. Het lijkt financieel onhaalbaar de huidige vier squadrons F-16 (twee op vliegbasis Leeuwarden, twee op vliegbasis Volkel) – met reserves 68 toestellen in totaal – één op één te vervangen. Voor de JSF circuleren thans aantallen van 40 tot hooguit 50 toestellen. Daarmee zal de luchtmacht nog twee of maximaal drie squadrons (van elk 15 vliegtuigen) in stand kunnen houden. De keuze voor de JSF lijkt dan ook automatisch tot sluiting van vliegbasis Leeuwarden te leiden. Het alternatief zou zijn uit het JSF-project te stappen. Dat betekent verlies van 800 miljoen euro besteed aan de ontwikkelingsfase, van opgebouwde technologische kennis en van toekomstige werkgelegenheid – al wordt het laatste wel overtrokken.<sup>E</sup> Daar staat tegenover dat de luchtmacht een ruimer aantal (andere) toestellen kan aanschaffen. Dit is zeker het geval wanneer 'van de plank' wordt gekocht. De nieuwere *F-16C Block 52* of de *F-18 Super Hornet* zijn leverbaar voor ruim de helft van de prijs van de JSF.

Bij de keuze van de F-16 opvolger gaat het niet louter om kwantitatieve en financiële overwegingen. De centrale vraag zou moeten zijn: welk jachtvliegtuig is het beste voor Nederland gezien het meest waarschijnlijke optreden van de luchtmacht? Bij de bepaling van de operationele behoefte is de luchtmacht in 2002 (!) uitgegaan van een 'alleskunner' die technologisch moet voldoen aan de modernste eisen. Een dergelijk toestel is ook geschikt om bij grote conflicten als eerste het vijandige luchtruim binnen te vliegen.

Het verleden (Golfoorlog, Irak, Afghanistan) leert dat Nederland nog nooit op dag 1 van een gewapende interventie heeft meegedaan. Bij de bombardementen op het Libië van Kadhafi ontbrak Nederland zelfs op dag 2, terwijl bijvoorbeeld België en Zweden wel deelnamen. Een ervaren vlieger van de Koninklijke Luchtmacht stelde vorig jaar al de vraag óf Nederland de JSF wel nodig heeft.<sup>8</sup> Voor

<sup>E</sup> De werkgelegenheid voortkomend uit Nederlandse deelname aan het JSF-project is hoogwaardig maar beperkt in tijd en omvang. Onderzoek wijst uit dat het project in totaal 350 à 1350 netto arbeidsjaren oplevert in de periode 2013-2017. Zie: F-35: *Rapport van SEO inzake de industriële en werkgelegenheidsconsequenties van diverse scenario's*. Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie drs. M.J.M. Verhagen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 oktober 2012.

<sup>D</sup> In de periode Rutte-I wees de toenmalige minister van Defensie erop dat aanpassing (lees toename) van het defensiebudget nodig zou zijn voor de instandhouding van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Zie: *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*. Nota van de minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 april 2011, p.15.

het meest waarschijnlijke optreden van de Nederlandse luchtmacht zijn nieuwere versies van de F-16, de F-18 of Europese toestellen zoals de Zweedse *Gripen* ook geschikt. Aanschaf van de nieuwere F-16 heeft bovendien het voordeel dat de conversiekosten worden gedrukt. De vliegers hoeven geen nieuw trainingstraject af te leggen en continuïteit is ook het sleutelwoord voor onderhoud en aanschaf van reservedelen. Dat bespaart exploitatiekosten die voor de JSF bijna het dubbele bedragen ten opzichte van de F-16.<sup>9</sup>

Voorts dient rekening te worden gehouden met de komst van onbemande bewapende vliegtuigen (*Unmanned Combat Aerial Vehicles* of UCAVs). De Verenigde Staten maken al ruim gebruik van deze bewapende *drones* en ook de grote Europese landen streven naar een mix van bemande en onbemande gevechtsvliegtuigen. Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk ontwikkelen hiertoe Europese UCAVs, die de komende decennia beschikbaar komen. De opvolger van de F-16 moet ongeveer 40 jaren operationeel zijn, ruwweg het tijdvak 2020-2060. Mogelijke aanschaf van UCAVs in dit tijdvak kan de behoefte aan de opvolger van de F-16 gaan beïnvloeden.

Maar de gevolgen van de vervanging van de F-16 kunnen veel verder reiken. Het besluit hierover moet ook worden afgewogen tegen mogelijke gevolgen voor de marine en de landmacht. Hoe duurder de vervanging van de F-16 uitvalt, des te meer zullen de landmacht en de marine eronder lijden. Immers ook voor deze krijgsmachtdelen zijn investeringen nodig in het komende decennium, bijvoorbeeld voor de vervanging van de M-fregatten. De beperking van het beschikbare budget betekent in alle gevallen dat keuzes gemaakt moeten worden, waardoor de Nederlandse krijgsmacht minder veelzijdig inzetbaar zal zijn. Positief verwoord: de militaire capaciteiten van Nederland worden specifiek.<sup>10</sup>

### Samenwerkingsmogelijkheden

Nederland stevent af op vergaande samenwerking met Europese partners om samen capaciteiten te behouden en ook om kosten te besparen. In sommige gevallen gaat het om modulaire samenwerking. Zo streeft de landmacht naar een nauwe verbintenis tussen de Luchtmobiele Brigade en de Duitse *Division Schnelle Kräfte* waarbij voor beide deelnemers schaalvergroting en meerwaarde ontstaat. In andere gevallen is wellicht het succesvolle Benesam-model

te gebruiken voor integratie van opleidingen en onderhoud. Ook hier liggen mogelijkheden voor de landmacht – opnieuw met Duitsland omdat het materieel veelal gelijk is – maar ook voor de luchtmacht (Patriotraketten). Voor de marine ligt voortzetting van Benesam voor de hand, waarbij op termijn zich wellicht ook mogelijkheden voordoen om de samenwerking met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk te verdiepen. Deze landen hebben al een bilateraal programma voor vernieuwing van hun mijnenjagers. Wat betreft de luchtmacht zijn er mogelijkheden voor collocatie van transport- en gevechtsvliegtuigen met België. Op termijn kan door collocatie wellicht per land een (dure) vliegbasis worden gesloten. Wat betreft specialisatie verkeert Nederland met de Patriotraketten in een uitstekende positie om (samen met Duitsland) een belangrijke niche-capaciteit te behouden. De huidige inzet in Turkije heeft deze unieke capaciteit – met een toekomstige uitbreiding door de installatie van SMART-L radars op de luchtverdedigingsfregatten – zeer zichtbaar gemaakt.

Het succes van het Benesam-model pleit tevens voor verdere standaardisatie van defensiematerieel in Europa, waarbij het voor Nederland steeds belangrijker zal worden aan te sluiten bij de grote landen. Behoud en versterking van de defensietechnologische en industriële basis in Europa vormt evenzeer een overweging. Totale afhankelijkheid van niet-Europese leveranciers van sleuteltechnologieën voor militaire toepassing tast immers de soevereiniteit van alle Europese landen aan. Dit is onverantwoord. De Europese Commissie, met betrokkenheid van het Europees Defensie Agentschap, komt dit voorjaar met voorstellen voor de hervorming en herstructurering van de Europese defensie-industrie als bijdrage aan de discussie in de Europese Raad in december. Met de *Damen Shipyards* in Vlissingen en een aantal kleinere defensie-industrieën heeft Nederland ook directe belangen bij dit aspect van de Europese defensiesamenwerking.

### Conclusies

Europa blijft een werelddeel bestaand uit een groot aantal naties. Ondanks de voortschrijdende Europese integratie zal Defensie een nationale verantwoordelijkheid blijven in termen van besluitvorming over de structuur en inzet van de krijgsmacht. Dat laat onverlet dat diepere samenwerking tussen Europese krijgsmachten onvermijdelijk is gezien de drastische

daling van de budgetten. Dit proces is al gaande en het speelt zich primair af in bilaterale of regionale clusters van landen. Ook Nederland voelt de noodzaak de samenwerking op te voeren in de Benelux, met partners als Duitsland en met andere landen. Projecten van het Europees Defensie Agentschap en de NAVO beogen evenzeer de internationale samenwerking te versterken. Nederland draagt actief bij.

Europese defensiesamenwerking loopt via verschillende schijven – bilateraal, regionaal, internationaal – en kent wisselende coalities van landen. Een Europees leger of een Benelux krijgsmacht is niet aan de orde. Het gaat evenmin over kiezen tussen de Europese Unie en de NAVO. Gelukkig is dit nutteloze debat naar de achtergrond verschoven. Beide organisaties bewijzen dagelijks hun nut. Kortom: er zijn vele vormen van Europese samenwerking. Het is van groot belang de voordelen hiervan te benutten.

Dit jaar is opnieuw cruciaal voor de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. De voortgaande bezuinigingen laten het kabinet Rutte-II geen andere mogelijkheid dan nieuwe keuzes te maken voor een krijgsmacht die minder zal kunnen maar in die specifieke capaciteiten wel moet uitblinken. Gezien de hoogoplopende kosten betekent een keuze vóór de JSF dat de luchtmacht kan beschikken over aanzienlijk minder jachtvliegtuigen dan het huidige aantal van 68 F-16s. Maar het gaat er vooral om welk toestel het beste past bij Nederland gezien de meest waarschijnlijke wijze van optreden. Het antwoord op die vraag leidt niet automatisch naar de JSF. Bovendien moet het kabinet beoordelen welke gevolgen de vervanging van de F-16 heeft voor de gehele krijgsmacht. Duurdere opties lijken onvermijdelijk te leiden tot aantasting van de marine en de landmacht met verlies van capaciteiten voor de meest waarschijnlijke Nederlandse inzet: veiligheid op zee en stabilisatieoperaties te land.

In alle gevallen zullen ook de mogelijkheden voor samenwerking met partnerlanden moeten meewegen. Daarmee kan Nederland wellicht bepaalde capaciteiten behouden terwijl deze anders

niet of nauwelijks in stand zijn te houden. Dat geldt voor luchtmacht, marine en landmacht en ongeacht wel of niet aanschaf van de JSF. Hoe dan ook, de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht ligt in Europese defensiesamenwerking.

*D.H. Zandee MA heeft gewerkt bij het ministerie van Defensie, de Europese Unie en de NAVO. Thans is hij als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.*

#### Noten:

- 1) *Nota Internationale samenwerking* van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 mei 2012.
- 2) *BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak*, Brussel, 18 april 2012. Bijlage bij de nota internationale samenwerking.
- 3) T. Valasek, *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform, London, 2011.
- 4) G. Verhofstadt en D. Cohn-Bendit, *Voor Europa*, Antwerpen, 2012.
- 5) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*. No.78, 2012, p. 48.
- 6) *AIV-advies over Europese defensiesamenwerking*. Brief van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen en de Minister van Buitenlandse Zaken dr. U. Rosenthal aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 mei 2012.
- 7) Brief van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de minister-president en Minister van Algemene Zaken drs. M. Rutte, 11 oktober 2012. Deze brief is op 12 oktober 2012 door de minister-president toegezonden aan de informateurs H.G.J. Kamp en W.J. Bos.
- 8) Luitenant-Kolonel b.d. P.F.H.N. Dekkers, 'Het beste toestel voor de beste prijs. Nederland en de F-16 vervanging', *ARMEX*, augustus 2012, pp.15-23.
- 9) Zie noot 7.
- 10) Zie: K. Homan en D. Zandee, 'Van veelzijdig naar pasklaar. De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht', *Atlantisch Perspectief*, 2012, nr. 1.

