

ARTIKEL

België en Nederland: heeft de defensiesamenwerking toekomst?

Kees Homan & Jan Rood

Nederland en België werken op militair gebied al jaren nauw samen. Op het eerste gezicht is er sprake van een indrukwekkend palet van gezamenlijke activiteiten. Maar een kritische blik leert dat de toekomst van de Belgisch-Nederlandse defensiesamenwerking als gevolg van voortgaande en ingrijpende bezuinigingen op de Belgische krijgsmacht uiterst ongewis is.

Naast militaire samenwerking in multilateraal NAVO- en EU-kader is defensiesamenwerking met een beperkt aantal prioritaire partners op bi- en trilaterale grondslag de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden binnen het Nederlandse defensiebeleid.^[1] Actieve inzet op nauwe samenwerking met partners in het kader van *pooling and sharing* van militaire capaciteiten wordt vooral als middel gezien om het hoofd te bieden aan de krimp waarmee de krijgsmacht te maken heeft gekregen als gevolg van de ingrijpende bezuinigingen van de afgelopen periode. Door internationale samenwerking en standaardisatie kunnen immers *efficiency*- en schaalvoordelen worden behaald op het gebied van o.a. training en opleiding, onderhoud, logistiek en aankoop, alsmede van commandovoering en operationele inzet.^[2]

Een 'Kroonjuweel'

Nederland kent een aantal prioritaire partners. Dan gaat het vooral om België (met op de bagagedrager Luxemburg) en Duitsland, en daarnaast om Denemarken en Noorwegen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Binnen dit palet aan partners is de samenwerking met België het oudst en het meest intensief, met BeNeSam, d.w.z. de samenwerking tussen de beide marines, als 'kroonjuweel'.^[3]

BeNeSam, in 1996 operationeel geworden, is een voorbeeld van vérgaande samenwerking, waarbij zelfs sprake is van een geïntegreerd binationaal maritiem hoofdkwartier en van taakverdeling ten aanzien van mijnenbestrijding en het gebruik van de M-fregatten.



Een van de Nederlandse Multipurpose-fregatten (M-fregatten). Foto: Ministerie van Defensie Nederland

De samenwerking met België (en Luxemburg) beperkt zich bovendien niet tot de marines, maar strekt zich ook uit tot de landmacht en de luchtmacht. Als meest recente ontwikkelingen valt daarbij te wijzen op de overeenkomst om tot gezamenlijke bewaking van het luchtruim over te gaan (incl. Luxemburg) en het voorstel om samen met Belgische F-16's de inbreng bij de missie tegen Islamitische Staat voort te zetten.

Optimisme op zijn plaats?

Deze laatste initiatieven passen binnen de ambities zoals geformuleerd in de 'BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak' van 18 april 2012.^[4] Hierin werd de intentie uitgesproken om op tal van onderwerpen en terreinen structurele samenwerking op gang te brengen c.q. de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Dan ging het o.a. om onderhoud en operationele inzet van helikopters, parachutistentraining, samenwerking tussen snel inzetbare eenheden en afstemming van investeringsplannen. Veel daarvan is, zoals Box 1 laat zien, op gang gebracht c.q. in uitvoering.

Samenwerking in de praktijk^[5]

Gezamenlijk helikoptercommando (*Combined Joint Helicopter Command, CJHC*): in oktober 2013 hebben de Belgische en Nederlandse luchtmachtcommandanten een overeenkomst getekend over een uitwisselingsprogramma voor vliegers en over de inrichting van een *Belgian-Netherlands Coordination Cell (BENECC)*. Beide landen houden reeds gezamenlijke oefeningen. Ook is begonnen met de uitwisseling van leerlingen bij de opleiding van gevechtsleiders. De gezamenlijke training op en het gezamenlijk onderhoud van de NH-90-helikopter worden verder uitgewerkt.

Luchtruimbewaking: op 23 oktober 2013 hebben de ministers van Defensie van België en Nederland een *Letter of Intent* getekend over de opstelling van een verdrag inzake de integratie van de luchtruimbewaking, inclusief de *Renegade*-taak. Een binationale werkgroep werkt dit verdrag thans uit. Het ligt in de bedoeling de integratie van de luchtruimbewaking in 2016 tot stand te brengen.

Oprichting *combined* paraschool: in januari 2014 is begonnen met een geïntegreerde opleiding voor parainstructeurs.

Opleiding & Training: de drie landen maken steeds meer wederzijds gebruik van bestaande opleidings- en oefenfaciliteiten, zoals op het gebied van civiel-militaire samenwerking (CIMIC), explosievenopruiming (EOD), verdediging tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen (CBRN), vuursteun, genie, logistiek, informatie-operaties en *Counter-IED*.

Tactische oefeningen en schietseries: sinds begin 2014 maken Nederlandse en Belgische landmachteenheden gezamenlijk gebruik van het schiet- en oefenterrein in het Duitse Bergen-Hohne.

***Special Forces*:** verdergaande samenwerking op het gebied van gereedstelling en inzet, zoals in 2013 tijdens de operatie *Atalanta*.

Uitwisseling officieren: een aanvang is gemaakt met de Belgisch-Nederlandse uitwisseling van officieren bij de nationale staven, de staven van operationele commando's en bij eenheden. Een studie wordt verricht naar de mogelijk gezamenlijke vulling van posities in internationale staven.

Militaire gezondheidszorg: gezamenlijke training en oefening van medische evacuaties per helikopter en per vliegtuig (*Luxemburg Air Rescue*) in 2014 en 2015.

Verkenningen (ISTAR): het betreft de oprichting van een gezamenlijk *Recognition Center* in het Belgische Heverlee, een gezamenlijke opleidingskalender en opleidingen, alsmede onderzoek naar gezamenlijke verwerving van tactische onbemande toestellen.

Battlegroup in de tweede helft van 2014 onder Belgische leiding.

Officiersopleidingen: de samenwerking bij hogere stafcursussen is begonnen.

Wapenbeheersing: in 2013 is de *combined Benelux Arms Control Agency (BACA)* met zijn werkzaamheden begonnen. Het *Memorandum of Understanding* over de oprichting is op 26 februari 2014 getekend. De Belgische, Luxemburgse en Nederlandse eenheden zijn samengevoegd onder één gezamenlijk commando; de nieuwe eenheid is gestationeerd in het Belgische Peutie.

Professional Education & Training Air: een studie wordt uitgevoerd naar een gezamenlijke opleidingseenheid voor overlevingstechnieken voor bemanningen van vliegtuigen.

BeNeSam: het voortzetten van de marinesamenwerking in het kader van BeNeSam. De Belgische en Nederlandse marines zijn verregaand geïntegreerd wat betreft onderhoud, gereedstelling en opleidingen.

Op 3 februari 2014 is op Woensdrecht de **Binationale Logistieke Cel NH-90** (BNLC) opgericht, waarmee Nederland en België streven naar zo laag mogelijke kosten voor de instandhouding van de NH-90.

Marineschepen: samenwerking bij de modernisering en het onderhoud van de M-fregatten en het onderhoud van de mijnenjagers. Mogelijke samenwerking bij de vervanging van de mijnenjagers en de M-fregatten wordt onderzocht.

Smart Vest: de verwerving van een communicatie-, informatie- en beschermingssysteem voor individuele militairen.

Overig materieel: het betreft onder meer de gezamenlijke verwerving van graafmachines, de aankoop en het beheer van reservedelen voor de NH-90-helikopter en samenwerking bij het kwaliteitsonderzoek van munitie.

Investeringsplan: een onderzoek is gestart naar de mogelijkheden voor gemeenschappelijke verwerving, standaardisatie en interoperabiliteit op basis van de lange-termijn-defensieplannen.

EU Battle Group 2018: de drie landen zijn begonnen met de voorbereidingen voor een door de Benelux geleide EUBG in 2018, waarbij Nederland in het eerste en België in het tweede halfjaar de *Force Commander* levert, terwijl Nederland het volledige jaar als *secretary nation* zal optreden.

Deze intensieve samenwerking is bovendien geïnstitutionaliseerd, doordat zij wordt geleid door een permanente trinationale stuurgroep, die leiding geeft aan de implementatie van de in de verklaring van 2012 gemaakte afspraken, de voortgang bewaakt en daarover aan het politieke niveau rapporteert.

Nederland en België hebben bovendien in grote lijnen een buitenland- en veiligheidsbeleid dat geënt is op dezelfde uitgangspunten en op een vergelijkbare defensiedoctrine. Alhoewel in Nederland de transformatie na het einde van de Koude Oorlog naar een snel inzetbare krijgsmacht sneller is verlopen, geldt voor beide landen dat zij bereid zijn in multilateraal kader, d.w.z. VN-, NAVO- of EU-verband, verantwoordelijkheden op zich te nemen door middel van een actieve bijdrage aan vredes- en stabilisatieoperaties met het oog op bevordering van de internationale veiligheid en stabiliteit.^[6] Het enige verschil is dat België meer dan Nederland inzet op versterking van de EU als forum voor veiligheids- en defensiebeleid.

Het regeerakkoord van de in oktober 2014 aangetreden regering-Michel vormt hier geen uitzondering op. De Belgische inzet op een goed functionerende multilaterale (rechts-)orde, met bijzondere aandacht voor de rol van NAVO en EU, staat daarin centraal. De hoofdtaak van het leger ligt in het verlengde hiervan. Deze blijft, zo valt te lezen, “de deelname aan buitenlandse missies met als doel het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld”.^[7] En

ook hier gaat het om een geïntegreerde inzet van ‘defence, development and diplomacy’; het 3D-concept dat ook in Nederland uitgangspunt van het veiligheidsbeleid vormt. Kortom, deze vergelijkbaarheid in doctrinaire zin maakt gezamenlijk opereren gemakkelijker.

Nederland en België hebben in grote lijnen een buitenland- en veiligheidsbeleid dat geënt is op dezelfde uitgangspunten en op een vergelijkbare defensiedoctrine

Wie daarbij optelt dat bij blijvende financiële krapte de noodzaak tot internationale defensiesamenwerking alleen maar zal toenemen, is allicht geneigd om optimistisch te zijn over de toekomst van de Belgisch-Nederlandse militaire samenwerking. Anders gezegd, zonder nu het door sommigen gewenste toekomstbeeld van een BENELUX-leger te omarmen,^[8] tekenen zich, zo lijkt het, de contouren af van een onomkeerbare beweging richting steeds hechtere samenwerking zo niet integratie van beide krijgsmachten.

Schijn bedriegt

Maar is het zo mooi? Als we de Nederlandse Commandant der Strijdkrachten Middendorp mogen geloven, is er namelijk bepaald geen reden tot optimisme over de toekomst van de samenwerking. In februari 2015 sprak hij tijdens een bijeenkomst van de Defensiecommissie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn zorg uit over de samenwerking, daarbij opmerkend: “Als er maar één partij beter wordt en de ander krijgt de rekening, dan is de bereidheid tot samenwerking een stuk minder.”^[9] In zijn ogen dreigt het evenwicht in de samenwerking zoek te raken. Een zorg die ook door de Tweede Kamer gedeeld wordt.^[10]



Nederlandse Commandant der Strijdkrachten Tom Middendorp. Foto: Ministerie van Defensie Nederland

Deze zorg heeft betrekking op de voortgaande bezuinigingen op de Belgische krijgsmacht; bezuinigingen die in de ogen van velen – ook in België zelf^[11] – het risico met zich brengen dat de Belgische krijgsmacht niet in staat zal zijn een adequate bijdrage te leveren op het gebied van defensie, waarmee ook de bodem wegvalt onder de samenwerking met Nederland (en Luxemburg). De intenties en ambities zijn, kortom, mooi, maar bij gebrek aan militaire capaciteiten blijft het daarbij.

Disbalans in defensiebudgetten

Wat is de situatie? Allereerst is er de disbalans tussen Nederland en België als naar het defensiebudget wordt gekeken. Tegenover een Nederlands budget van plm. € 7,7 miljard (1,17% BBP) in 2014 staat aan Belgische kant € 2,5 miljard, wat in 2014 neerkwam op minder dan 1% van het BBP. Beide landen zitten daarmee ver onder de NAVO-norm van 2% BBP aan defensie-uitgaven.

Nu is deze disbalans er altijd geweest. Maar waar in Nederland het kabinet-Rutte een rem heeft gezet op de bezuinigingen op de krijgsmacht en er in de komende begroting zelfs meer geld voor is vrijgemaakt, is in België ingevolge het regeerakkoord van de regering-Michel sprake van voortgaande bezuinigingen. Tot en met 2019 zal nog eens anderhalf miljard euro gekort worden op de krijgsmacht, ingaande 2015 met zo'n € 225 miljoen; een bedrag dat in 2019 oploopt tot € 400 miljoen. Voor 2019 is een bedrag van ruim € 2,1 miljard aan defensie-uitgaven voorzien. Daarmee dalen de uitgaven tot 0,8% van het BBP, waarmee België zich in de absolute achterhoede van de NAVO-landen bevindt.

Personeelskosten leggen teveel beslag op Belgisch defensiebudget

Wat dit potentieel betekent voor de Belgische operationele inzet en uitrusting, wordt echter pas echt duidelijk als het budget nader wordt uitgesplitst. Al lang gaat het grootste deel van het defensiebudget op aan personeelskosten. Dit aandeel stijgt, o.a. als gevolg van toenemende pensioenlasten, de komende jaren tot meer dan 75%.^[12] In Nederland daarentegen gaat het om zo'n 54%. De keerzijde is natuurlijk dat de ruimte voor investeringen in materieel en uitrusting, in infrastructuur en voor training en operationele inzet navenant kleiner is. In het geval van België dalen de investeringen de komende jaren tot minder dan 4% (in Nederland plm. 16%) van het defensiebudget, waarmee feitelijk geen grote investeringsprogramma's meer kunnen worden opgezet.^[13]

Waar het kabinet-Rutte een rem heeft gezet op bezuinigingen op de krijgsmacht, is in België ingevolge het regeerakkoord van de regering-Michel sprake van voortgaande bezuinigingen

De primaire zorg in Nederland richt zich hierbij op de toekomstige vervanging van de F16, van de M-fregatten en de mijnenbestrijdingsvaartuigen. Vervanging van de F16, bij voorkeur door de JSF – een besluit daarover zou in 2018 genomen moeten worden – zou de op gang gebrachte samenwerking tussen de beide luchtmachten toekomst bieden.^[14] Vervanging van de schepen is noodzakelijk om BeNeSam te kunnen voortzetten. Op beide vlakken is het onduidelijk of België daartoe in staat is c.q. met Nederland zodanig in de pas kan lopen dat operationele standaardisatie mogelijk blijft. Zo niet, dan valt het hart uit de samenwerking.

Heeft internationale samenwerking toekomst?

Maar de zorg reikt volgens een recente studie naar de toekomst van de Belgische krijgsmacht verder. In die studie worden vanwege het gebrek aan middelen voor investering in uitrusting, voor opleiding en training, en voor daadwerkelijk inzet, grote vraagtekens geplaatst bij het vermogen van de Belgische krijgsmacht om überhaupt een geloofwaardige bijdrage te leveren aan internationale militaire samenwerking, waarbij o.a. de NAVO Rapid Response Force en de EU Battle Groups worden genoemd. In deze studie wordt gesteld dat zo'n bijdrage niet langer mogelijk is,^[15] wat te denken geeft over de haalbaarheid van het voor 2018 aangekondigde initiatief om tot een Benelux-geleide EU Battle Group te komen.

Dezelfde studie schetst dan ook een somber beeld van de Belgische rol bij internationale militaire samenwerking: "Door het niet kunnen investeren in voorziene programma's in de periode 2015-2019 komt de internationale samenwerking in het gedrang. Het belangrijkste gevolg is het verlies aan geloofwaardigheid als betrouwbare partner omdat een billijke win-win situatie ten opzichte van onze partnerlanden niet gehandhaafd kan worden."^[16] Inderdaad: de disbalans waar CDS Middelburg naar verwees.

De Belgische minister van Defensie Vandeput moet dit alles het hoofd zien te bieden. Een nota over de toekomst van de Belgische krijgsmacht – een strategische lange-termijnvisie – had voor de zomer het licht moeten zien. Het is nog steeds wachten op deze nota. Wel is duidelijk dat voor deze minister het onzekere en complexe mondiale en regionale dreigingsbeeld het uitgangspunt vormt voor de Belgische defensie-inspanning.

Ook in dat opzicht zit er, als bijvoorbeeld naar de Nederlandse Internationale Veiligheidsstrategie van 2013 en de Beleidsbrief Internationale Veiligheid van 2014 wordt gekeken,^[17] geen licht tussen de Nederlandse en Belgische inschatting van de internationale veiligheidssituatie.^[18] Maar dan valt des te meer op dat in het geval van België niet alleen de middelen ontbreken om te investeren in de klassieke instrumenten die noodzakelijk zijn voor een adequate krijgsmacht, maar dat die middelen ook ontbreken als het gaat om 'nieuwe' dreigingen, bijvoorbeeld in het cyberdomein.

Het gaat wellicht wat ver om met Sven Biscop de toekomstige Belgische krijgsmacht als een 'gendarmarie' af te schilderen.^[19] Maar dat de bezuinigingen de militaire samenwerking met Nederland onder grote druk plaatsen, is evident. En dat leidt tot de paradoxale constatering dat de grootste bedreiging voor deze samenwerking ligt in de factor die juist dwingt tot samenwerking: bezuinigingen. Maar dan te ver doorgevoerde bezuinigingen aan Belgische kant.

Noten

[1] Zie voor een overzicht van de diverse samenwerkingsverbanden: Ministerie van Defensie, *Kamerbrief Internationale Samenwerking*, Den Haag: Ministerie van Defensie, 7 november 2014. Zie ook: Margriet Drent & Dick Zandee, 'Samen uit, samen thuis; internationale defensiesamenwerking in een veranderende wereld', *Internationale Spectator*, jrg. 69, editie 2015 / 3.

[2] Defensiesamenwerking stuit op een grens waar landen, waaronder Nederland, zelf zeggenschap wensen te behouden over de inzet van militaire middelen. Zie in

dit verband o.a.: AIV, *Europese Defensiesamenwerking; Soevereiniteit en Handelingsvermogen*. Den Haag: AIV, januari 2012 (advies nr. 78).

[3] Kees Homan, 'BeNeSam: "Kroonjuweel" van internationale defensiesamenwerking', *Marineblad*, juni 2012, pp. 15-18.

[4] Ministers van Defensie/Landsverdediging van Nederland, Luxemburg en België, *BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak*, Brussel, 18 april 2012.

[5] Ontleend aan: Ministerie van Defensie, *Kamerbrief Internationale Samenwerking*, Den Haag: Ministerie van Defensie, 7 november 2014.

[6] Zie o.a.: Jacques Rosiers, 'Belgisch defensiebeleid: een missie voor de wereld (http://www.internationalespectator.nl/system/files/20110500_is_art_rosiers.pdf)?', *Internationale Spectator*, jrg. 65 (2011), nr. 5, pp. 267-272.

[7] Zie: *Federaal Regeerakkoord*, Brussel, 9 oktober 2014.

[8] Zie o.a.: Luc de Vos, 'Een Benelux-leger zegt het gezonde verstand', *De Morgen*, 21 mei 2011; Luc Willems, 'Waar blijft het Benelux-leger', *Knack*. 10 december 2014.

[9] Brussel, 4 februari 2015.

[10] 'Kamer bezorgd over bezuiniging Belgisch leger', *Telegraaf*, 11 februari 2015.

[11] Zie o.a. het rapport van 'een groep van experts', *De toekomst van defensie; horizon 2030*, van februari 2015, dat op verzoek van de Belgische minister van Defensie, Steven Vandeput, is opgesteld.

[12] Gideon Rachman refereerde in dit verband aan de Belgische krijgsmacht als een "unusually well-armed pension fund". Zie: Gideon Rachman, 'Disarmed Europe will face the world alone', *Financial Times*, 19 februari 2013.

[13] De internationaal aangehangen norm voor investeringen is 20% van het defensiebudget.

[14] De aanschaf van de vervanger van de F16 zou buiten de defensiebegroting om gefinancierd moeten worden. Waar dat geld vandaan zou moeten komen, is echter onduidelijk.

[15] Zie: *De Belgische Defensie van de toekomst: Horizon 2030*, Brussel, maart 2015, p. 10.

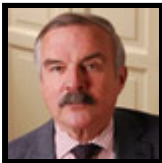
[16] Zie: *De Belgische Defensie van de toekomst: Horizon 2030*, Brussel, maart 2015, p. 11.

[17] Ministerie van Buitenlandse zaken, *Veilige wereld, veilig Nederland – Internationale Veiligheidsstrategie*, Den Haag, 21 juni 2013; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsbrief internationale veiligheid – turbulente tijden in een instabiele omgeving*, Den Haag, 14 november 2014.

[18] Zie voor de Belgische analyse: Minister van Defensie, *Nota strategische visie – De Belgische veiligheidsomgeving tot 2030: blijvend onzeker en meer complex*, Brussel, mei 2015.

[19] Sven Biscop, ‘Nog even en het Belgisch leger is een gendarmerie’, *De Morgen*, 22 januari 2015.

Auteur



Kees Homan

Senior research associate bij Instituut Clingendael ▶
(<http://www.clingendael.nl/person/kees-homan>)



Jan Rood

Senior research fellow bij Instituut Clingendael ▶
(<http://www.clingendael.nl/person/jan-rood>)