

Militaire mobiliteit als whole-of-society approach

Sergei Boeke

Tijdens de kerstvakantie vond ongemerkt de grootste verplaatsing van militair materieel sinds de Golfoorlog plaats. Een half miljoen ton aan wapens, munitie en ander materieel werd vanuit de VS door Europa naar Oekraïne getransporteerd. Het betrof het equivalent aan uitrusting van negen brigades. De Nederlandse landmacht, ter vergelijking, heeft drie brigades. Generaal Christopher Cavoli, Commandant U.S. European Command (USEUCOM) en tegelijk de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) van de NAVO, kreeg vlak voor Kerstmis de opdracht van president Joe Biden om het materieel binnen zo'n drie weken op de plek van bestemming te krijgen. Meer dan een half dozijn strategische transportschepen voer de oceaan over, en op sommige vliegvelden landde elke uur een volgeladen transporttoestel. Het weer zat gelukkig mee. Als het had tegengezeten, dan had alles een dag of twee langer kunnen duren. Maar in de regel ligt het grootste risico van vertraging niet zozeer bij de meteo, maar bij de complexe procedures en bureaucratie om militair materieel over de grenzen in Europa te krijgen.

Het Amerikaanse 21st Theater Sustainment Command (21TSC) heeft de meeste ervaring binnen Europa als het gaat om militair transport en was ook verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van de operatie rond kerst. Elk jaar roteren vier Amerikaanse brigades Europa in en uit – elk met ongeveer vierduizend voertuigen. Dit mag 21TSC regelen, en dit doen zij deels met eigen materieel, en veel met ingehuurd transportcapaciteit, zowel op rivieren, in de lucht als op de weg en het spoor. Voor hen is elk transport een operatie; elke

gekozen route een test om knelpunten te ontdekken. Douane en grensoverschrijding tussen de Europese lidstaten blijft een bekend knelpunt. Het beroemde douaneformulier 302, dat zowel een NAVO- als EU-versie heeft, kennen zij inmiddels goed: ze vullen het namelijk ongeveer een miljoen keer per jaar in. Als een militair konvooi aan de andere kant van Europa aankomt, dan mag soms een 'gelukkige' medewerker op een lijnvlucht terug naar de haven van binnenkomst om een grote stapel formulieren in te leveren. Douane-autoriteiten in havens in eenzelfde land kunnen formulieren zelfs op verschillende wijze ingevuld willen zien. Dan hebben we het nog niet over de verschillende nationale regels voor munitie, of zeer zware voertuigen zoals tanks.

Militaire mobiliteit staat al een aantal jaar hoog op de politieke agenda. De NAVO richtte in 2018 het hoofdkwartier Joint Support & Enabling Command (JSEC) op, met als taak om Enablement, Reinforcement en Sustainment te coördineren. De Europese Unie heeft inmiddels een tweede Actieplan Militaire Mobiliteit uitgebracht en is medefinancier van de zogeheten *dual-use*-infrastructuur (infrastructuur voor zowel civiel als militair gebruik). Nederland is voorzitter van het PESCO-project (Permanent Structured Cooperation) voor Militaire Mobiliteit (MilMob), waar deelnemers samenwerken om onder meer grensoverschrijdend militair transport te vereenvoudigen. Hiernaast werken landen samen in coalities om mobiliteitscorridors te ontwikkelen. In januari 2024 tekenden de Nederlandse, Duitse en Poolse ministers van Defensie hiertoe een *letter of intent*. Andere landen



zijn het initiatief gevolgd, en vergelijkbare letters of intent zijn inmiddels onderschreven door ministers van Defensie in Zuidoost-Europa en Scandinavië. Uiteindelijk gaat het niet zozeer om een route of corridor, maar om landen zover te krijgen dat zij hun regelgeving en processen met betrekking tot militair transport harmoniseren en vereenvoudigen. Zo moeten *mobility corridors* uiteindelijk Enabled Military Mobility Area's (MMA's) worden. Implementeren is echter makkelijker gezegd dan gedaan.

Dit ondervond een klein Duits-Nederlands team in Ulm, dat samen met Poolse collega's dagelijks werkt aan de Nederlands-Duits-Poolse corridor. Na het ondertekenen van de letter of intent dacht men met een relatief simpel probleem te beginnen en daarmee een *quick win* te scoren. De regels voor de vlaggen op een militair konvooi (vooral nog bekend uit de Koude Oorlog) verschillen in de drie landen. Ooit was er een STANAG (NAVO Standaard), maar vrijwel alle NAVO-landen zijn daarvan gaan afwijken. Bij de een was het een blauwe vlag rechtsvoor en een groene achter. Bij de ander moest elk voertuig eenzelfde vlag hebben. Door samen één model te kiezen dacht het team in Ulm snel een geharmoniseerde oplossing te hebben gevonden. Maar voor de Duitse verkeerswet en voorrangsregels is een konvooi gelijk aan één voertuig, en daarom moeten alle voertuigen een vlag voeren. Ook in Nederland moest men verregaande wijzigingen doorvoeren. In alle landen worden de eigen regels natuurlijk opgenomen in rijexamens. Kortom, verschillende ministeries en organisaties moesten in de drie landen wetten veranderen en regels en procedures aanpassen: een *whole-of-government approach* in de praktijk. Met name omdat de ministeries van Defensie de wegenverkeerswet niet in hun portefeuille hebben is dit proces vooralsnog niet afgerond. Parallel hieraan wordt gewerkt aan een hele rits andere afspraken, zoals wanneer de militaire politie c.q. Koninklijke Marechaussee moet worden betrokken, of en in welke landen buitenlandse militairen hun eigen wapens mogen dragen, hoe transporten en capaciteit te coördineren, wanneer een transport *oversized* is,

en welke toestemmingen dan moeten worden gevraagd, enzovoorts. Eigenlijk gaat het niet eens om een *whole-of-government approach*, want veel transport- en logistieke capaciteit wordt ingebracht door het bedrijfsleven: een *whole-of-society approach* is dus nodig.

Een *whole-of-government approach* kan dus betekenen dat andere ministeries (hun) wetten, procedures en regels moeten wijzigen. Defensie is dan even niet de ondersteunende partij, zoals voor de derde hoofdtaak. De rollen zijn omgedraaid en andere ministeries moeten Defensie ondersteunen. Voor de Scandinavische landen met hun concept van *total defence* is dit de normaalste zaak van de wereld, maar voor andere landen betekent dit een grote cultuurverandering. Hiernaast moet vaak ook een diepgewortelde maatschappelijke reflex doorbroken worden, namelijk de bureaucratische tendens – vooral zichtbaar in de EU – om alle risico's in regels te willen afdekken en hiertoe alle mogelijke data te verzamelen. Zo vragen sommige landen of havens voor hun *cross-border permission*-documenten niet alleen kentekens van militaire voertuigen, maar ook de namen van de chauffeurs en de serienummers van hun wapens. Dit werkt prima voor een konvooi van twintig voertuigen met een planningstijd van maanden, maar niet in een crisissituatie waar 20 brigades snel de oostflanken van de NAVO moeten versterken. Het kerst-/nieuwjaars-transport was voor Oekraïne van levensbelang. Voor de NAVO is het vermogen om snel militaire verplaatsingen te kunnen uitvoeren een wezenlijk onderdeel van Deterrence & Defence. De veronderstelling dat tijdens een gewapend conflict alle bureaucratische hindernissen verdwijnen (en de douane ook in een bunker gaat schuilen) mist de cruciale afschrikkingsfase. In crisistijd zullen versterkingen met spoed naar het oosten moeten, maar regels en procedures uit vreedestijd zullen ongetwijfeld nog gelden. Het is essentieel om deze daarom nu met de benodigde *sense of urgency* te harmoniseren en te vereenvoudigen – en zo afschrikking te waarborgen. ■