

Militaire samenwerking Benelux

Streven naar doeltreffendheid, kostendeling en meer operationele capaciteiten

Op politiek en bestuurlijk niveau is er in België en Nederland veel hernieuwde aandacht voor intensivering van de militaire samenwerking op Benelux-niveau. De Belgische en Nederlandse regering staan positief ten opzichte van uitbreiding na goede resultaten met *Benesam*, de gezamenlijke deelname aan operaties op de Balkan, in Afghanistan en in Libië en de wederzijdse uitwisseling van studenten op stafcursussen in Rijswijk en Brussel. Eerder dit jaar tekenden België, Nederland en Luxemburg een overeenkomst, waarin zij besloten om op basis van een raamakkoord uit 1987 de militaire samenwerking te verdiepen. Stuur- en werkgroepen zijn aan de slag gegaan om studies, kennis en ervaringen om te zetten in adviezen voor verdere internationaal militaire samenwerking tussen de buurlanden. Uitdagingen zijn daarbij onder meer cultuurverschillen en taalbarrières, maar *Benesam* heeft aangetoond dat daar oplossingen voor zijn.

Luitenant-kolonel A.R. Fokkema*

Wie op Google de zoekterm ‘Defensie Benelux-samenwerking’ intikt, krijgt zo’n veertien-duizend hits. Het onderwerp is de afgelopen jaren, door dalende defensiebegrotingen en een zoektocht naar behoud van effectiviteit en meer efficiency, zeer *hot*. Het Instituut Clingendael en de Adviesraad Internationale Vraagstukken besteedden in recente rapporten en publicaties veel aandacht aan mogelijkheden voor intensivering van militaire samenwerking in de Benelux.¹ Zo stelt de AIV: ‘voor een succesvolle samenwerking moet sprake zijn van een min of meer vergelijkbaar veiligheidsbeleid van de deelnemende landen. In die zin staat België met zijn sterke nadruk op multilateralisme dichterbij Nederland dan het Verenigd Koninkrijk of de

Verenigde Staten die meer geneigd zijn tot unilateraal optreden. Een andere overweging van meer politiek-strategische aard is dat de positie van de kleinere lidstaten in de EU door verschillende oorzaken onder druk is komen te staan. Nauwere onderlinge aansluiting van de Beneluxlanden zou dan het logische antwoord zijn op de toegenomen dominantie van de grote landen’.² Daarnaast hebben de Belgische en Nederlandse media veel aandacht besteed aan dit onderwerp. Professor Luc de Vos, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School in Brussel, bepleitte in *De Morgen* verdere samenwerking: ‘Een Benelux-leger lijkt mij de keuze van het gezond verstand. België, Nederland en Luxemburg zijn landen met een gedeelde geschiedenis, een gelijklopende filosofie en een vergelijkbare ‘grootte’ op de internationale scene’.³

Ook op politiek en bestuurlijk niveau is in België en Nederland veel hernieuwde aandacht voor intensivering van de militaire samen-

* De auteur is werkzaam als defensieattaché voor België, Luxemburg en Portugal.

1 J.Q.Th. Rood, ‘De kracht van de Benelux in het Europa van de toekomst’, Clingendael, maart 2011.

2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handlingsvermogen*, Advies nr. 78 (Den Haag, januari 2012) 40.

3 Luc de Vos, ‘Een Benelux leger: een visie voor de toekomst’ in: *De Morgen*, 21 mei 2011.



Minister van Landsverdediging De Crem (rechts) bezoekt Belgische militairen die in Zuid-Libanon gestationeerd zijn

werking op Benelux-niveau. Tijdens zijn eerste buitenlandse bezoek deed minister-president Rutte in oktober 2010 Brussel aan en stond intensivering van defensiesamenwerking op de agenda. Na het aantreden van de Belgische minister-president Di Rupo was zijn eerste buitenlandse reis, op 18 januari van dit jaar, naar Den Haag en werd eveneens defensiesamenwerking besproken. De beleidsbrief van voormalig minister van Defensie Hillen vermeldde over de intensivering van de Benelux-defensiesamenwerking *'verdere mogelijkheden tot samenwerking en integratie op militair gebied, naar het voorbeeld van Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam), uit te werken, met als doel de krijgsmachten dichterbij elkaar te brengen, kosten te delen en besparingen te boeken'*.⁴

Een aantal gebieden dient stelselmatig te worden onderzocht, waaronder het voor de langere termijn zeer belangrijke onderwerp materieelverwerving. In verdere contacten tussen de ministers van Defensie en veelvuldige contacten tussen de defensiestaven zijn de intenties verder geconcretiseerd. Dit heeft geresulteerd in de ondertekening van een overeenkomst van de Benelux-ministers van Defensie waarin is vast-

gelegd de defensiesamenwerking op een aantal specifieke gebieden te verbreden en te verdiepen.⁵ Op de vraag of er nu een Benelux-leger is antwoordde de Belgische minister van Defensie De Crem ontkennend, maar hij sprak wel van een *'een eerste stap naar de volledige integratie van het materieel en een gezamenlijke inzetbaarheid'*.⁶ Gevraagd naar het samen deelnemen aan militaire missies was De Crem ook zeer duidelijk: *'Dat zal de lakmoesproef van dit samenwerkingsakkoord zijn: de eerstvolgende keer dat de VN vraagt om deel te nemen aan een opdracht. We zullen daarvoor bepaalde gezamenlijke commandostructuren moeten ontwikkelen. Er zal voortdurend overleg tussen de verschillende defensiestaven nodig zijn'*.⁷ Minister Hillen gaf aan *'dat dit een goede manier is om in deze tijd van bezuinigingen de slagkracht te behouden'*.⁸ In het vervolg van dit artikel zal de betekenis van de overeenkomst en de uitwerking ervan meer in detail worden besproken, maar

4 Ministerie van Defensie: *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* (Den Haag, 8 april 2011) 26.

5 *Benelux-verklaring over samenwerking op defensieveld*, Brussel, 18 april 2012.

6 'Militaire operaties in trio' (interview met Pieter de Crem), in: *De Standaard*, 18 april 2012.

7 Idem.

8 Minister Hillen: 'Samenwerking in Benelux niet vrijblijvend', 18 april 2012.

Zie: www.defensie.nl/actueel.

eerst volgt een terugblik op de samenwerking tot op heden en de stand van zaken van de Belgische en Luxemburgse krijgsmacht.

De Belgische krijgsmacht: transformatie en inzetbaarheid

Net als veel andere krijgsmachten in Europa zijn de strijdkrachten van België sinds de val van de Berlijnse Muur in een continue staat van verandering en verkleining. Er is en wordt nog steeds veel 'vredesdividend' geïnd. De defensiebegroting schommelt sinds een aantal jaren tussen de 1,1 en 1,2 procent van het BNP en bedraagt voor 2012 ongeveer 2,8 miljard euro. De huidige minister van Defensie is aangetreden in 2009 en heeft een transformatie in gang gezet om de Belgische krijgsmacht weer op de kaart te zetten.⁹ Belangrijk onderdeel was de sluiting van circa dertig militaire installaties

genomen aan operatie *Unified Protector*, waarbij Belgische F-16 jachtvliegtuigen op regelmatige basis zijn ingezet voor bombardementsvluchten ter bescherming van de burgerbevolking in Libië. Verder is de Belgische landmacht al sinds 2006 met een compagnie aanwezig in Zuid-Libanon voor ontminningsoperaties, levert de Belgische krijgsmacht in Centraal-Afrika, en met name in Congo, troepen voor deelname aan *Security Sector Development*-missies en wordt de marine in nauwe afstemming met de Nederlandse marine ingezet voor antipiraterijoperaties. Het gemiddelde aantal Belgische militairen ingezet voor expeditionaire operaties is in verhouding tot de bevolkingsomvang groter dan de bijdrage van Frankrijk of Duitsland.

De omslag die de huidige minister heeft bewerkstelligd, is niet onopgemerkt gebleven op het NAVO-hoofdkwartier en in veel hoofdsteden van het bondgenootschap. De trans-Atlantische band die, naast nauwe samenwerking binnen de Europese Unie in België van groot belang wordt geacht, is aanzienlijk versterkt. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de media minister De Crem, bij zijn aantreden en het inzetten van de nieuwe beleidslijn, minister 'Crembo' (verwijzend naar Rambo) noemden. Is daarmee alles koek en ei? Nee, maar de Belgische krijgsmacht staat er anno 2012 beter voor dan in 2006. De Nederlandse neiging geringschattend te spreken van 'het kleinere België' is vanuit deze optiek volledig onterecht. Zowel de Benesam-samenwerking en de luchtmachtsamenwerking, maar ook ervaringen van individuele militairen leren dat Belgische militairen vakbekwaam, betrouwbaar en loyaal zijn en goed kunnen samenwerken. Misschien komt dit wel doordat België, in tegenstelling tot andere kleine landen, geen illusies koestert over zijn internationale positie.¹⁰

De huidige Belgische regering heeft in het licht van de financiële crisis in Europa een relatief kleine bezuiniging van 2 procent op defensie aangekondigd en aangegeven dat het personeelsbestand uiterlijk per 1 januari 2015 dient te zijn teruggebracht tot 32.000 (dertigduizend militairen en tweeduizend burger-

België hecht veel belang aan samenwerking binnen de Europese Unie, maar heeft ook de trans-Atlantische band versterkt

en oefenterreinen, de inkrumping van het personeelsbestand van meer dan 38.000 naar 34.000 en het gelijktijdig verkleinen van het deel van de begroting dat is gereserveerd voor personeelexploitatie (inmiddels teruggebracht van ruim 67 procent naar 58 procent). Daarnaast levert de Belgische krijgsmacht sinds vele jaren eenheden aan de ISAF-operatie. Hieronder vallen zes F-16 jachtvliegtuigen voor luchtsteun aan ISAF-troepen, *Operational Mentor Liaison Teams* in de noordelijke provincie Kunduz en zijn langdurig troepen en materieel geleverd voor de bewaking van het vliegveld in Kabul. De Belgische luchtmacht en marine hebben in 2011 onder een demissionaire regering deel-

⁹ Zie: *De voltooiing van de transformatie* (Brussel, minister van Defensie Pieter de Crem, oktober 2009).

¹⁰ Zoals een Belgische docent aan de KHID het tijdens een college over Internationale Militaire Samenwerking uitdrukte: 'Er zijn kleine landen die beseffen dat ze een klein land zijn en er zijn andere kleine landen'.

medewerkers).¹¹ Een belangrijke uitdaging voor de Belgische krijgsmacht is de werving. De gemiddelde leeftijd van de militairen is boven de veertig jaar. De verwachting is dat zonder grote inspanningen in werving van nieuw personeel, het personeelsbestand aan het einde van dit decennium vrijwel automatisch zal zijn geslonken tot 25.000. In het regeerakkoord en de beleidsvisie van de minister van Defensie is dan ook aangekondigd dat er een nieuw statuut voor beroepsmilitairen opgesteld zal worden *'om een gezonde leeftijdsstructuur te bekomen en de operationaliteit te waarborgen'*.¹² De Belgische militairen zijn conform de rechtspositie voor ambtenaren voor onbepaalde tijd benoemd; de belangrijkste wijziging die is voorzien is de invoering van de loopbaan voor bepaalde tijd.

Ambitie

Het buitenlands beleid van België en de internationale ambitie op het gebied van deelname aan vredesoperaties zijn te kenschetsen als een gebalanceerde bijdrage aan operaties van de VN, NAVO en EU. De inrichting van de krijgsmacht en mogelijke nationale inzet is vanuit de geschiedenis gericht op het kunnen uitvoeren van *Non-Combatant Evacuation Operations* (NEO) in Centraal-Afrika. Het officieel vastgestelde ambitieniveau dat de krijgsmacht nu nog aanhoudt is om gemiddeld duizend militairen continu op uitzending te hebben. Voor de landmacht is dat met het oog op algemene verdedigingstaken de inzet van een brigade, voor expeditieaire operaties de inzet van een brigade voor een korte periode of de inzet van een bataljon voor een langdurige periode. Voor de luchtmacht gaat het voor algemene verdedigingstaken om de inzet van dertig F-16's; voor expeditieaire operaties eveneens maximaal dertig F-16's voor een korte periode of acht F-16's voor een langere periode. Voor de marine betekent het bijdragen met een escortecapaciteit en een mijnenbestrijdingscapaciteit. Mede gezien de problemen met de werving zal de Belgische krijgsmacht het gestelde ambitieniveau niet of slechts met zeer veel moeite kunnen waarmaken. Het regeerakkoord zegt hierover dan ook: *'De minister van Landsverdediging zal de regering een geactualiseerd meerjarenplan*

voorleggen dat met het vernieuwde vastgelegde ambitieniveau en de stand van uitvoering van het transformatieplan rekening houdt'.¹³ In een toespraak draaide minister De Crem niet om de problemen van het ambitieniveau heen door te stellen dat het denken aan de nationale inzet van divisies en brigades voor de Belgische krijgsmacht verleden tijd is.¹⁴

FOTO ANP, K. DESPRENTER



De ministers De Crem en Hillen (eerste en tweede van links) hebben de Benelux-samenwerking steeds genoemd als een kans om kosten te sparen

Inrichting van de krijgsmacht

In de organisatie van het Belgische ministerie van Defensie vervult, naast de minister, de Chef Defensie een centrale rol. De huidige Chef Defensiestaf, generaal Van Caelenberghe (luchtmacht), is op 12 juli benoemd na het onverwachte terugtreden van zijn voorganger, generaal Delcour, dit voorjaar. Generaal Van Caelenberghe was voorheen de stafchef van het stafdepartement operaties en training (bij Defensie in Nederland vergelijkbaar met de Directie Aansturing Operationele Gereedheid en de Directie Operatieën samen). Dit stafdepartement stuurt in België rechtstreeks de componenten (krijgsmachtdelen) aan. Opvallend is dat naast de marine, landmacht en luchtmacht ook de medische component als separaat krijgs-

11 *Ontwerpverklaring over het algemeen beleid* (Brussel, 1 december 2011) 170-173.

12 *Idem*, 172.

13 *Idem*, 171.

14 EU-ambassadeurslunch, 15 februari 2012.



FOTO ANP, P. CROM

De Belgische luchtmacht concentreert de activiteiten voortaan op vijf vliegbases

machtdeel is aangemerkt. In totaal zijn er vijf zogeheten stafdepartementen waarvan – naast Operatiën en Training – Strategie (vergelijkbaar met de Directie Operationeel Beleid Behoeftesstellingen en Plannen) de belangrijkste is. De onderstafchef voor strategie, luitenant-generaal Andries, functioneert tevens als *policy director* binnen de NAVO en EU en is in België belast met de uitwerking van de Benelux-samenwerking. Naast de stafdepartementen zijn er functionele directies waaronder personeel, financiën en materieel. Een belangrijk verschil met de Nederlandse defensieorganisatie is dat alle stafchefs en functionele directeuren verantwoording verschuldigd zijn aan de CDS. Kernpunten van de plannen en de inrichting van de krijgsmacht delen zijn:

• Landmacht

In 2002 is besloten om de landmacht uitsluitend nog te voorzien van wielvoertuigen, af te zien van rupsvoertuigen en zwaar geschut en zich hiermee te richten op een zogeheten mediane capaciteit. De transformatie voorziet in één mediane brigade met vier bataljons, geplaatst in Leopoldsburg en Marche-en-Famenne en één lichte brigade met *airborne*-capaciteit. De mediane brigade is uitgerust met *Armoured Infantry Vehicles* (AIV), gepantserde wielvoertuigen van het type Piranha IIIC 8x8 en met *Multipurpose Protected Vehicles* (MPPV) van het type Dingo II. De structuur is afgestemd op de totale aanschaf van 104 AIV's en 132 MPPV's. De beleidsvisie van de minister van Defensie voorziet dat de zogeheten 'voorwaardelijke schijven' AIV en 61 MPPV's worden aangeschaft.¹⁵ De lichte brigade bestaat uit twee bataljons paracommando's, een licht manoeuvrebataljon en een vergrote *Special Forces* groep. De capaciteiten zijn gericht op het uitvoeren van evacuatieoperaties. De Belgische landmacht en met name de Lichte Brigade heeft veel ervaring met *joint*-samenwerking. De Belgische para's hebben inmiddels meer dan vijftig jaar ervaring en staan ook internationaal hoog aangeschreven in het uitvoeren van luchtlandingsoperaties. De totale personeelssterkte is vastgesteld op ongeveer twaalfduizend. Opvallend is ook dat voor het eerst een complete capaciteit ééntalig (artillerie/Nederlands) zal worden ingericht.

• Luchtmacht

De luchtmacht (ongeveer 5.500 militairen) wordt geconcentreerd op vijf vliegbases. Vliegbasis Kleine Brogel in Vlaanderen en Florennes in Wallonië dienen als *Main Operating Base* voor 54 operationele (van in totaal zestig) F-16 jachtvliegtuigen. Op de vliegbasis Bevekom (Beauvechain) zijn de thans nog twintig A-109 helikopters en 32 Marchetti-lesvliegtuigen gestationeerd. Op het vliegveld Zaventem in Brussel worden elf C-130's, vier Embraers en één Airbus A330 luchttransportvliegtuig ingezet op basis van medegebruik van de internationale civiele luchthaven. Op de vliegbasis Koksijde aan de kust zijn vier Seaking-reddingshelikopters gestationeerd die zullen worden vervangen

15 Minister van Landsverdediging: *Uiteenzetting van de visie* (Brussel, januari 2012) 8.

door TNFH-90 helikopters die op korte termijn instromen. Het is de bedoeling de taken voor luchtverkeersleiding binnen een geïntegreerde civiele Europese aanpak in te bedden. De luchtverdedigingscapaciteit (CRC) wordt, na het operationeel stellen van het nieuwe *NATO Air Command and Control System (ACCS)*, afgebouwd en volgens de huidige plannen verplaatst van Glons naar Beauvechain. Sinds 2001 wordt gewerkt met de B-Hunter UAV. De B-Hunter, geplaatst op de vliegbasis Florennes, is een tactische UAV die qua inzet is te vergelijken met de Sperwer en de komende nieuwe Nederlandse SRT-UAV. Inzet heeft plaatsgevonden in Bosnië in 2005 en in Congo in 2006 (ondersteuning verkiezingen). Verder participeert België in het Europese A-400M luchttransportprogramma. Ook Luxemburg heeft zich hierbij aangesloten en er zijn thans enkele Luxemburgse bemanningen in opleiding om op termijn binnen de Belgische luchttransportvloot met een vliegtuig deel te nemen.

• Marine

De Belgische marine (ongeveer 1600 militairen) is volledig ingebed in het Belgisch-Nederlandse samenwerkingsverband (Benesam). De operationele staven van de Belgische en Nederlandse marine zijn samengevoegd tot een geïntegreerde staf in Den Helder onder het bevel van de Admiraal Benelux (ABNL). Hiertoe zijn enkele tientallen Belgische militairen geplaatst in Den Helder (staf ABNL) en enkele tientallen Nederlandse militairen in België, te weten in Oostende (Eguermin, circa 25 Nederlanders), Zeebrugge (een achttal voor *Mine Operational Sea Training* en ongeveer tien in het kader van het onderhoud aan de mijnenjagers) en Brugge (circa vijftien bij het Competentiecentrum Support, Departement Catering). Het succes van de samenwerking ligt in de standaardisatie van het materieel en opleiding en training. België heeft twee M-fregatten overgenomen van Nederland, hanteert voor het opereren en het onderhoud geheel de Nederlandse bedrijfsvoering en er is één binationale operationele school in Den Helder. Daarnaast beschikt de Belgische marine over een vloot van vijf mijnenjagers die opereert in een verband met zes Nederlandse mijnenjagers. De opleidingen en

het onderhoud van de mijnenjagers vinden volledig plaats in België. Verder wordt nog gebruik gemaakt van een ondersteuningsvaartuig voor de mijnenjagers.

Toekomstbestendigheid

De toekomstbestendigheid van de Belgische krijgsmacht op de lange termijn is, net als in Nederland, een grote uitdaging. Is het investeringsbudget voldoende om vernieuwing en materiële en personele gereedheid op peil te houden? Wanneer toekomstige regeringen nog meer bevoegdheden en ook financiële verantwoording onderbrengen bij de verschillende gewesten zal mogelijk minder geld overblijven voor federale diensten zoals politie en krijgsmacht. Het terugdringen van de omvang van de personele exploitatie is daarentegen een hoopvol teken. De regeringsverklaring van het huidige kabinet vermeldt: *'In het verlengde van het geactualiseerd investeringsplan, dat door de Minister van Landsverdediging zal voorgelegd worden, zal men nadenken over de problematiek van de vervanging op lange termijn van de grote uitrustingsprogramma's'*.¹⁶ Hierbij gaat het onder meer om de vervanging van de mijnenjagers en M-fregatten. De grootste uitdaging – alweer net als in Nederland – is de vervanging van de F-16 jachtvliegtuigen. Door de gezamenlijke aanschaf van de F-16 met Denemarken, Noorwegen en Nederland in het verband van de zogeheten *European Participating Air Forces (EPAF)* beschikt België nog steeds over een relevante luchtmacht. Zonder de EPAF-constructie en samenwerking met de Verenigde Staten zou het niet mogelijk zijn geweest om de noodzakelijke modernisering uit te voeren waardoor de F-16 op dit moment nog steeds inzetbaar is in de hoogste delen van het geweldsspectrum, zoals tijdens operatie Unified Protector. De minister van Defensie heeft meermaals aangegeven dat België aan het begin van deze eeuw 'de boot heeft gemist' door niet net als Denemarken, Noorwegen en Nederland te participeren in de ontwikkeling van de F-35. In een recent opinieartikel in het Franstalige weekblad *Le Vif* luidt de Belgische luchtvaartindustrie de noodklok en zegt dat België zo snel mogelijk

¹⁶ *Ontwerpverklaring over het algemeen beleid*, 172.



FOTO AVDD, P. VAN BASTELAAR

De Nederlands-Belgische maritieme samenwerking voorziet onder meer in het gezamenlijk opereren van de operationele vloten en het afstemmen en samenvoegen van opleidingen

een besluit moet nemen als het wil voorkomen dat een belangrijk deel van de luchtvaartindustrie in gevaar komt.¹⁷ Het artikel trekt een vergelijking met de aankoop van de F-16, voor destijds dertig miljard Belgische frank, die meer dan het vijfvoudige heeft opgeleverd aan omzet voor de Belgische luchtvaartindustrie. Het artikel is onder meer gebaseerd op een hoorzitting van de Vaste Commissie van Defensie van het Belgische parlement op 4 juli over internationale militaire samenwerking. Naast voorstanders van samenwerking met Nederland kwamen daar ook deskundigen aan het woord die menen dat samenwerking met Frankrijk de voorkeur verdient.¹⁸

Internationale samenwerking

De Belgische strijdkrachten onderhouden goede samenwerkingsrelaties met al hun buurlanden. De samenwerkingsrelatie met Luxemburg is

met name gericht op opleiding en training. Veel officieren en onderofficieren van de Luxemburgse krijgsmacht zijn ingedeeld bij Belgische opleidingseenheden. Het is daarbij opmerkelijk dat de Luxemburgse officieren in opleiding in Brussel verplicht zijn om als extra taal Nederlands te studeren. De samenwerking met Frankrijk en Duitsland komt vooral tot uiting via deelname in het *Eurocorps*. Bij de inzet van de krijgsmacht in Afrika is het vizier van Brussel vaak gericht op samenwerking met Parijs. Voor de opleidingen van vliegers heeft België een overeenkomst met de Franse luchtmacht: in ruil voor de plaatsing en inbreng van Belgische Alpha Jet-opleidingsvliegtuigen vindt de gehele voortgezette vliegopleiding plaats in Frankrijk. Door het voorziene einde van de levensduur van de Alpha Jet in 2017 begint Brussel op dit moment met een studie voor heroriëntatie van de opleiding van vliegers. Daarbij zal naar verwachting ook de *European NATO Joint Jet Pilot Training* weer in beschouwing worden genomen.

¹⁷ Zie artikel van Olivier Rogeau in: *Le Vif*, nr. 31 (3 augustus 2012) 18-23.

¹⁸ Idem.

Samenwerking met Nederland

De samenwerking tussen België en Nederland kent een lange geschiedenis en is gebaseerd op de zogeheten militaire overeenkomst tussen beide landen uit 1948. In 1987 is deze overeenkomst gemoderniseerd en is Luxemburg toegetreden.¹⁹ Belangrijkste bepalingen uit deze overeenkomst waren gericht op *'het uitwisselen van militair personeel, het streven naar de geleidelijke standaardisatie van de bewapening, van de uitrusting, van de organisatie en van de tactische methodes'*. Ook *'gemeenschappelijk onderzoek, ontwikkeling, productie en aankoop van bewapening en uitrusting'* stonden er in. De coördinatie was voorzien door *'de oprichting van een BENELUX-stuurgroep om de uitvoering te coördineren en het periodiek organiseren van Stafbesprekingen op het niveau van de Generale Staven en van de Krijgsmachtdelen, welke zo mogelijk zullen uitmonden in overeenkomsten, binnen het kader van hun respectievelijke bevoegdheden'*.

Hoewel de instelling van de stuurgroep niet is geïnstitutionaliseerd, heeft de overeenkomst geleid tot samenwerking en nieuwe overeenkomsten op een groot aantal deelgebieden. Veel instanties van de bestuursstaf en de krijgsmachtdelen hebben op regelmatige basis contact met collega's van de Belgische krijgsmacht. Zo houdt de directeur van de Defensie Materieelorganisatie twee maal per jaar stafbesprekingen met zijn Belgische *counterpart*. De gespreksonderwerpen zijn tot op heden vooral maritiem. Een belangrijk thema is echter ook coördinatie en afstemming in Benelux-verband van het Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS), een gezamenlijk contract voor het aankopen van commerciële satellietcapaciteit, bilaterale samenwerking op het gebied van onderhoud aan de NH-90 en commerciële contracten voor olietransporten via het Europese stelsel van pijpleidingen. Structurele samenwerking vindt ook plaats op het gebied van *Open Skies* (in Benelux-verband). Zeer recent is nog een intentieverklaring getekend over geneeskundige samenwerking.²⁰

In de jaren negentig is er een periode van uitbreiding en intensivering van samenwerking

geweest tussen de krijgsmachtdelen en hun Belgische tegenhangers. De maritieme samenwerking, die wortels heeft uit de jaren vijftig, is midden jaren negentig verder geïnstitutionaliseerd door een overeenkomst voor de regeling van de samenwerking en het formaliseren van een stuurgroep die de coördinatie hiervoor op zich neemt.²¹ De regeling voorziet in het gezamenlijk opereren van de operationele vloten, het afstemmen en samenvoegen van opleidingen en ook het afstemmen van nieuwbouwprogramma's. De inrichting is zodanig dat strikt nationale taken zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. De Benesam-stuurgroep vergadert twee maal per jaar, waarbij het voorzitterschap afwisselend in handen is van Nederland (plv. C-CZSK) en België (DS/ACOS strategie). De Benesam-samenwerking is uniek door de verregaande integratie. De overname van de M-fregatten door België en de integratie van de relatief kleine Belgische marine met de toch zeker vijf maal grotere Nederlandse, is van groot belang geweest voor het behoud van de Belgische maritieme capaciteit. Door Benesam kunnen operationele commitments onder de vlag van ABNL worden uitgevoerd. Zo is de maritieme bijdrage voor de operatie Unified Protector (mijnenjagers) als ABNL-bijdrage aangemerkt.

Ook de samenwerking tussen de landmachten van België en Nederland is in de jaren negentig jaren geïntensiveerd. Belangrijk was de operationele samenwerking van 1992 tot 1995 in het Nederlandse/Belgisch transportbataljon in voormalig Joegoslavië. Binnen dit bataljon waren honderd Belgische militairen actief.²² De huidige samenwerking tussen de beide landmachten is vooral gericht op het gebruik van elkaars

19 Overeenkomst tussen de ministers van Defensie van België, Luxemburg en Nederland, 25 maart 1987 getekend in Luxemburg.

20 Intentieverklaring tussen de minister van Landsverdediging van het Koninkrijk België en de Directeur Militaire Gezondheidszorg van het ministerie van Defensie van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot samenwerking in het medisch domein, Brussel, 29 juni 2012.

21 Overeenkomst tot regeling van samenwerking van de Belgische Zeemacht en de Koninklijke Marine, Bilzen, 28 maart 1995.

22 'De samenwerking tussen de Belgische en de Nederlandse landstrijdkrachten in Buitenlandse operaties', Koninklijke Militaire School, majoor Johan Koers, academiejaar 2009-2010 (Brussel, 2010).

oefenterreinen, samenwerking bij opleidingen en kennisuitwisseling. Voor het gebruik van oefenterreinen komt periodiek een zogeheten 'gemengde commissie' bijeen, die op basis van behoefte en mogelijkheden een jaarplanning maakt van wederzijds gebruik van de terreinen. Andere voorbeelden zijn de overeenkomsten voor de samenwerking bij de opleidingen van *Forward Air Controllers* (FAC) bij de School Grond Lucht Samenwerking,²³ en de intentieverklaring op het gebied van samenwerking in het domein *Special Forces*.²⁴ Verder is er samenwerking en informatie-uitwisseling op het gebied van opleiding en oefeningen van de Genie en samenwerking bij parachutistenopleidingen. Er zijn twee Belgische landmacht-militairen in de rang van kapitein geplaatst in reguliere functies bij het *Command & Control Support Centre* (C2SC). In ruil hiervoor krijgt de Belgische landmacht de beschikking over OSIRIS/BMS (momenteel operationeel ontplooid in Libanon en Kunduz). De landmachtsamenwerking heeft in tegenstelling tot de marinesamenwerking tot op heden geen geïntegreerd karakter.

De luchtmachten werken op basis van standaardisatie bij de aanschaf in multilateraal verband van de F-16 al vele decennia intensief en succesvol samen binnen het EPAF-verband van Europese F-16 gebruikers. De bilaterale samenwerking tussen de luchtmachten is vastgelegd in een gemeenschappelijke verklaring uit 1995.²⁵ Deze overeenkomst is vooral gericht op het ver-

groten van de operationele doeltreffendheid door het samenstellen van een zo mogelijk modulair opgebouwde ontploerbare eenheid, de *Deployable Air Task Force* (DATF). De luchtmachten maken ook deel uit van de overeenkomst voor de FAC-opleidingen. In de afgelopen periode heeft Nederland zeer nauw samen-



De Luxemburgse krijgsmacht heeft geïnvesteerd in nichecapaciteiten en heeft ervaring met deelname aan internationale operaties zoals op de Balkan

gewerkt met de Belgische luchtmacht in de ISAF-operatie. Verder vindt de samenwerking veelal plaats in multilaterale verbanden in het kader van oefening, training en specifieke updates aan de jachtvliegtuigen. Een voorbeeld is de EPAF-*Expeditionary Air Wing*. In verband met de aanschaf van de NH-90 is onlangs een overeenkomst – mede onder Benesam – afgesloten over uitwisseling van helikopterbemanningen. Verder wordt samengewerkt op het gebied van opleiding, training en kennisuitwisseling tussen het centrum voor Mens en Luchtvaart (CML), het Vliegveiligheid, Oefen & Test Centrum (VOTC), het AOCS Nieuw-Milligen en hun Belgische counterparts. Bij luchttransport loopt de samenwerking via het EATC.

De Luxemburgse krijgsmacht

De Luxemburgse krijgsmacht (defensiebegroting 185 miljoen euro en stijgend) heeft het personeelsplafond in 2007 verhoogd van 900 naar

23 Overeenkomst tussen de minister van Landsverdediging van het Koninkrijk België en de minister van Defensie van het Koninkrijk der Nederlanden, Marche-en-Famenne, 15 april 1999.

24 Intentieverklaring tussen de Commandant van de Nederlandse Landstrijdkrachten en de Commandant van de Belgische Landcomponent met betrekking tot verhoogde samenwerking in het domein van de 'Special Forces', 2008.

25 Gemeenschappelijke verklaring van de minister van Defensie van het Koninkrijk der Nederlanden en de minister van Landsverdediging van het Koninkrijk België inzake de samenwerking van de Koninklijke Nederlandse en de Belgische Luchtmacht, Bilzen, 28 maart 1995.

1400 militairen. Om de gewenste rangs- en leeftijdsopbouw van dit bataljon landstrijdkrachten niet te verstoren is de opbouw naar dit aantal gefaseerd. De Luxemburgse krijgsmacht telt momenteel iets meer dan duizend militairen. Vrijwel alle officieren worden in België opgeleid en volgen daar inmiddels ook Nederlandse taallessen. Hoewel klein beschikt de Luxemburgse krijgsmacht wel degelijk over een aantal relevante nichecapaciteiten. Daarnaast draagt Luxemburg vaak ook financieel bij aan het in stand houden of ter beschikking stellen van specifieke militaire capaciteiten. Zo heeft Luxemburg meebetaald aan de inhuur van UAV-capaciteit voor de Europese antipiraterijoperaties in de omgeving van de Hoorn van Afrika. Het land heeft de ambitie om, continu met een peloton of voor een korte periode met een compagnie, deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties. Luxemburg neemt op dit moment met ongeveer veertig militairen deel aan operaties op de Balkan, in Afrika en het Midden-Oosten en ISAF (negen). Veelal zijn deze contingents onderdeel van een uitgezonden Belgische eenheid. Het Luxemburgse leger bestaat, naast een staf in Luxemburg, uit een bataljon gelegerd in Diekirch. Dit bataljon heeft als hoofdtaak het uitvoeren van verkenningen en verzorgt tevens de initiële en functiegerichte opleidingen. Luxemburg heeft mede op advies van de NAVO/ACT de afgelopen jaren geïnvesteerd in nichecapaciteiten op het gebied van EOD (C-IED), waterzuivering en ISTAR. Momenteel lopen de voorbereidingen om tactische UAV's te verwerven. Bij de materieelkeuze sluit Luxemburg vaak aan bij zijn strategisch partners België, Frankrijk en Duitsland. Luxemburg heeft achtenveertig Dingo-voertuigen in Duitsland aangeschaft en de doelstelling is om een RECCE-compagnie in te richten als *Multi Sensor*-eenheid in een ISTAR-bataljon. Voor kennisuitwisseling en doctrineontwikkeling op het gebied van ISTAR-capaciteiten is er bilateraal contact met het JISTARC. Tevens participeert Luxemburg in het Benelux-programma VOSS (in Luxemburg heet dat project COMPASS). De Benelux-samenwerking binnen VOSS is een belangrijke voorwaarde voor intensivering van de samenwerking met de Belgische en Nederlandse landmacht. Luxemburg heeft een aan-

tal vliegtuigbemanningen in opleiding bij de Koninklijke Militaire School in Brussel in verband met de aanschaf van een A-400M transporttoestel, dat zal worden ingedeeld bij de Belgische luchtmacht. Luxemburg neemt ook deel aan het *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) programma van de NAVO en zal binnenkort toetreden tot het EATC in Eindhoven.

Uitbreiding samenwerking

De Benelux-samenwerking heeft een grote potentiële meerwaarde voor alle deelnemende landen en kan een aanmerkelijk voordeel opleveren op de gebieden waar capaciteiten schaars zijn. Wanneer dezelfde wapensystemen in gebruik zijn kunnen onderhoud en bedrijfsvoering worden geïntegreerd en modernise-

Om op de lange termijn verder te integreren is het nodig de investeringsplannen beter op elkaar af te stemmen

ringen gezamenlijk worden uitgevoerd, zoals bij de F-16 en Benesam. Ook het NH-90 en het VOSS-programma dragen bij aan interoperabiliteit en uitbreiding van de samenwerking. Om op de lange termijn verder en diepgaand te integreren zullen, zoals in de Benelux-verklaring vermeld, de investeringsplannen beter op elkaar afgestemd moeten zijn. De grootste uitdaging daarbij is of er na de succesvolle gezamenlijke aanschaf van de F-16 ook bij de opvolging van dat jachtvliegtuig gezamenlijk kan worden opgetrokken. Naast standaardisatie kan ook complementariteit een belangrijke aanzet zijn voor samenwerking. Zo beschikt bijvoorbeeld de Belgische Lichte Brigade in samenwerking met de Belgische luchtmacht over veel ervaring en expertise op het gebied van luchtlandingsoperaties van para's met luchttransportvliegtuigen. Nederland heeft met de Luchtmobiele Brigade in samenwerking met het Defensie Helikoptercommando meer joint-expertise in het gebruik van helikopters en luchtlandingseenheden. Wanneer deze capaciteiten meer en intensiever gaan samenwerken zal dit de mogelijkheden voor het ontwikkelen

van een operationeel concept aanmerkelijk verruimen. De onlangs gesloten Benelux-overeenkomst zal zeker gaan bijdragen aan het verder ontginnen van al deze mogelijkheden.

De Benelux-overeenkomst

Doelstelling van de recente Benelux-overeenkomst is om op basis van het raamakkoord van 1987 *'de militaire doeltreffendheid te verhogen door onze strijdkrachten dichter bij elkaar te brengen, kosten waar mogelijk te delen en de output te vergroten ten gunste van onze operationele capaciteiten'*.²⁶ Daarbij wordt de Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking, als voorbeeld genoemd om de samenwerking op defensiegebied verder te verbreden en te verdiepen. Het institutionele aspect krijgt ook meer aandacht door de instelling van een stuurgroep. *'Wij mandateren de politiek-militaire*

De scope van de overeenkomst is breed en sluit geen enkel gebied uit: 'Op dit ogenblik identificeren wij de volgende gebieden voor samenwerking: logistiek en onderhoud; opleiding en training; uitvoering van militaire taken en aanschaf van materieel'.²⁹

Verder is de uitvoering van vier haalbaarheids- en twee verkennende studies vastgelegd. Bij de haalbaarheidsstudies gaat het om onderhoud en operationele samenwerking met betrekking tot de NH-90 helikopter, synergie op het gebied van Air Policing (inclusief Quick Reaction Alert en Renegade), gezamenlijke uitvoering van training van parachutisten op één locatie, mogelijkheden om andere oefen- en trainingsinstallaties te delen en/of een taakverdeling op te stellen op het gebied van professionele opleiding en training.³⁰ De verkennende studies zijn gericht op samenwerking tussen de landstrijdkrachten, in het bijzonder tussen de Nederlandse Luchtmobiele Brigade en de Belgische Lichte Brigade en mogelijk ook met het Nederlandse Korps Mariniers en mogelijkheden voor gezamenlijke aanschaf, standaardisatie en interoperabiliteit, gebaseerd op de respectievelijke investeringsplannen op lange termijn en rekening houdend met succesvolle lopende projecten zoals het Soldier Modernisation Programme en het Wideband Global SATCOM Programme.³¹ Verder is afgesproken dat gezamenlijke trainingsactiviteiten zullen worden gepland ter voorbereiding op de *European Union Battle Group 2014-2* onder Belgische leiding, mede met als oogmerk de voordelen van de Benelux-samenwerking aan te tonen. De overeenkomst benadrukt ook de toegevoegde waarde van interoperabiliteit rond het gezamenlijke Soldier Modernisation Programme.³² Belangrijkste randvoorwaarde is dat de samenwerking een win-win-situatie moet zijn voor alle deelnemende landen, met een gegarandeerde evenwaardige winst voor alle partners die de eindbalans globaal in evenwicht brengt.

Implementatie

De overeenkomst heeft een vliegende start gehad. De ministers van Defensie gebruiken in hun communicatie veelal de Benelux-samen-

Doel van de in 2012 gesloten Benelux-overeenkomst is het creëren van een win-win-situatie voor alle deelnemende landen

*BENELUX Stuurgroep om de werkzaamheden namens ons te leiden. Wij moedigen het opzetten van verdere samenwerkingsmechanismen en werkgroepen op andere niveaus aan, die aan de Stuurgroep zullen rapporteren. Regelmatige gezamenlijke rapportages zullen ons in staat stellen de vooruitgang te beoordelen en beslissingen te nemen waar nodig', aldus de overeenkomst.*²⁷ Om de samenwerking bij deelname aan crisisbeheersingsoperaties te verbeteren, geeft de overeenkomst aan: *'Met betrekking tot de ontplooiing van middelen en troepen voor multinationale crisisbeheersingsoperaties verbinden wij ons ertoe om elkaar vanaf een vroeg stadium in te lichten over dergelijke beslissingen'*.²⁸

26 *Benelux-verklaring over samenwerking op defensieveld* (19 april 2012) 1. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten.

27 *Ibidem*.

28 *Idem*, 2.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*.

31 *Idem*, 3.

32 *Ibidem*.

werking als model van de toekomst voor verdere investeringen in defensiesamenwerking en het behoud van slagkracht bij krimpende overheidsbegrotingen. Hillen noemde mogelijke nieuwe bezuinigingen onverantwoord en gaf samenwerking met omliggende landen als voorbeeld om kosten te sparen.³³ Tijdens een bezoek aan Noorwegen prees De Crem de uitstekende faciliteiten voor oefeningen in Noorwegen en zei dat België in de toekomst, waar mogelijk met Nederland, daar meer gebruik van wil maken. Hij benadrukte verder dat uitbreiding van de samenwerking tussen de kleinere partners noodzakelijk is en noemde de samenwerking met Nederland (en ook Luxemburg in de EU Battlegroup) daarbij als voorbeeld. De nieuwe Nederlandse CDS legde direct na zijn aantreden in juli 2012 als eerste bezoeken af bij generaal Van Caelenberge in Brussel en generaal Reinig in Luxemburg. De gesprekken waren vooral gericht op de implementatie van de politieke overeenkomst. Op basis van de gesprekken zullen werkgroepen nader onderzoek verrichten naar:

- Instelling van een *Benelux Joint Helicopter Command*;
- Vergaande samenwerking op het gebied van luchtverdediging en *Quick Reaction Alert*;
- Opzetten van een BEL-NLD/BENELUX para-training centrum;
- Synergie bij professioneel onderwijs en training;
- Samenwerking bij tactische en schietoefeningen van landstrijdkrachten;
- Samenwerking tussen Special Forces;
- Uitwisseling van staffofficieren;
- Samenwerking op het gebied van medische bijstand.

Samenwerkingsstructuur

Om de voortgang te bewaken is een functionele structuur ontworpen. In de politieke overeenkomst is vastgelegd dat vanuit de Defensiestaf en de Hoofd Directie Algemeen Beleid politiek-militaire sturing wordt gegeven door een Benelux Steering Group die twee keer per jaar vergadert. De respectievelijke plaatsvervangers van de Chef Defensiestaf vervullen bij toerbeurt het voorzitterschap. Belangrijkste aspect van

FOTO ANP, J. WARRAND

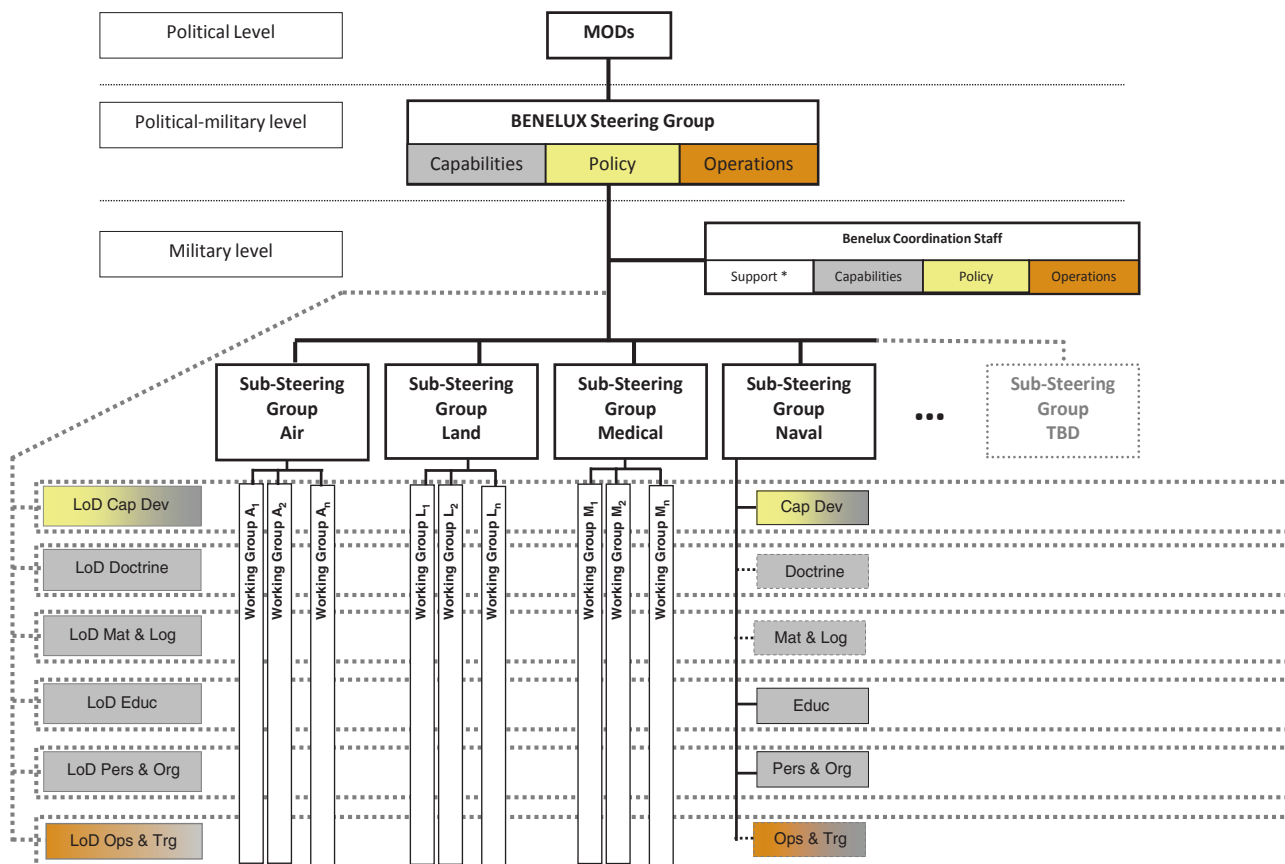


De defensie ministers Halsdorf, De Crem en Hillen (v.l.n.r.), bij het ondertekenen van de Benelux-overeenkomst op 18 april 2012

de structuur is echter dat de krijgsmachtdelen verder vorm kunnen geven aan de samenwerking. Elk krijgsmachtdeel krijgt analoog aan de Benesam-stuurgroep een overkoepelende werkgroep. Verder wordt verwacht dat er voor bepaalde aspecten ook functionele werkgroepen zullen moeten komen (zie figuur 1 op pag. 584).

De eerste vergadering van de Benelux-Stuurgroep was op 18 september in Brussel. Besloten is onder meer om naast de acht bovengenoemde werkgroepen nog twee werkgroepen in te stellen voor samenwerking op het gebied van ISTAR en officiersopleidingen. Een uitgebreide, defensiebrede samenwerkingsstructuur tussen de drie landen met zowel krijgsmachtdeelgebonden als functionele aspecten, vereist de nodige afstemming, facilitering en coördinatie. Aangezien de Benelux-Stuurgroep de grote politiek-militaire lijnen uitzet, wordt er tevens een *Benelux Coordination Staff* (BCS) opgezet. Het personeel van de nationale staven dat voor de Benelux Coordination Staff gaat werken zal, naast het bijwonen van een nader te bepalen aantal coördinatiebijeenkomsten, grotendeels gaan samenwerken via een webapplicatie (*sharepoint*). Daarnaast zal een aantal goed gekozen *exchange*- of liaisonposities in de nationale defensiestructuren beter inzicht opleveren in het nationale politiek-militaire beleid en voor betere afstemming zorgen.

³³ ANP, 13 augustus 2012.



*including legal, budget and communication

Figuur 1: Overzicht van de stuur- en werkgroepen die zijn ingesteld om de Benelux-samenwerking te intensiveren

Conclusie: kansen en uitdagingen

De Benelux-samenwerking heeft de wind in de zeilen en de Belgische en Nederlandse regering staan positief ten opzichte van uitbreiding. Internationaal militaire samenwerking heeft uitgebreid aandacht gekregen in de defensieparagrafen van de partijprogramma's in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van afgelopen september. Er zijn dan ook hoge verwachtingen ten aanzien van de resultaten van de stuur- en werkgroepen. Veel Nederlandse militairen hebben in een recent of verder verleden persoonlijke ervaringen met Benelux-samenwerking of bilaterale samenwerking met België. De Benesam-samenwerking, de gezamenlijke deelname aan operaties op de Balkan, in Afghanistan en in Libië en ook de weder-

zijdse uitwisseling van studenten op de staf-cursussen in Rijswijk en Brussel hebben geleid tot een groot aantal studies, kennis en ervaringen waarmee nu echt resultaten kunnen worden geboekt en opnieuw de trend kan worden gezet op het gebied van internationaal militaire samenwerking. De studies geven uiteenlopende vergezichten op mogelijke samenwerking en integratie van de krijgsmachtdelen. Naast de vele groene lichten blijven er natuurlijk ook nog genoeg uitdagingen, want er zijn cultuurverschillen en taalbarrières. Maar waar uitdagingen zijn, zijn ook oplossingen, zo is onder meer gebleken bij taalproblemen in de Benesam-samenwerking. Het succes van de implementatie zal daarom vooral afhangen van de inzet en het commitment van alle betrokkenen in de stuur- en werkgroepen. ■