

Nederlands-Belgische militaire samenwerking in de *European Battlegroup*

Noodzakelijke investering voor de toekomst?

Nederland en België voelen de spanning tussen de behoefte aan operationele capaciteiten en de daling van defensiebegrotingen. In de huidige tijd van bezuinigingen op het defensieapparaat moeten zij optimaal gebruik maken van hun militaire middelen. Een verdere intensivering van bestaande en het aangaan van nieuwe samenwerking ligt dan ook voor de hand. Zo zullen Nederland en België in de tweede helft van 2014 samen deelnemen aan de European Battlegroup (EUBG). De EUBG biedt een specifieke rapid response-eenheid die de Europese Unie militair in staat kan stellen om met militaire middelen snel te reageren op ontluikende crises. Wat zijn de precieze beweegredenen van Nederland en België geweest om deel te nemen aan de EUBG en wat zijn de te verwachten voor- en nadelen?

Eerste luitenant (R) drs. T.J.A. Collas*

De website van het ministerie van Defensie meldde enige tijd geleden: 'België en Nederland verdiepen militaire samenwerking'.¹ Het bewuste bericht ging in op de langdurige samenwerking van beide landen op marinegebied en verkennende mogelijkheden voor het opzetten van een *Quick Reaction Force* van

Nederlandse en Belgische F-16's voor luchtruimbewaking. Toenmalige minister van Defensie Hillen gaf in het artikel aan dat internationale militaire samenwerking een speerpunt vormde van zijn defensiebeleid en dat hij deze vorm van samenwerking graag wilde uitbreiden.²

In april 2012 tekenden de ministers van Defensie van Nederland, België en Luxemburg een visiedocument waarin zij zeiden te streven naar de intensivering van reeds bestaande samenwerking.³ Voor de langere termijn worden studies verricht over een verdere samenwerking van de beide land- en luchtmachtstrijdkrachten.⁴ Hillen herhaalde zijn boodschap nogmaals tijdens een bijeenkomst van EU-ministers van Defensie in Nicosia in september 2012.⁵ Daarnaast verrichtte de Nederlandse Commandant Landstrijdkrachten, luitenant-generaal De Kruif, onlangs de aftrap voor vijf werkgroepen die de Nederlands-Belgische samenwerking verder moeten gaan

* De auteur, reservist bij 10 NATRES-bataljon, is onlangs afgestudeerd aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is tijdelijk werkzaam bij de Afdeling Reservisten Aangelegenheden binnen staf CLAS. Dit artikel is afgeleid van zijn afstudeeronderzoek naar de redenen voor deelname van de verschillende landen aan de European Battlegroup 2011/1, uitgevoerd binnen de directie Training & Operaties van Staf CLAS.

De auteur is luitenant-kolonel drs. D.J. Broman EMSD zeer erkentelijk voor het commentaar op eerdere versies en zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van dit artikel.

1 Zie: www.defensie.nl, 29 februari 2012.

2 Ibidem.

3 In navolging van de Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking (BeNeSam). Zie voor meer informatie hierover www.marineschepen.nl/dossiers/belgisch-nederlandse-samenwerking.

4 T. Mast, 'Defensie ministers tekenen Benelux verklaring' in: *Het Laatste Nieuws*, 18 april 2012.

5 'Hillen: parlementen moeten meer samenwerken', 27 september 2013. Zie: www.defensie.nl.



FOTO AVDD

België, Nederland en Luxemburg blijven de samenwerking verbreden en kwamen onlangs de oprichting van een gezamenlijk parachuteopleidings- en trainingscentrum overeen

onderzoeken.⁶ Kortom, een intensievere samenwerking met België staat hoog op de agenda. Maar waarom?

Nederland en België zien zich geconfronteerd met grote bezuinigingen op hun krijgsmacht. Op basis van de inhoud van het *Ghent Framework* van de Europese Unie en het *smart defence*-concept van de NAVO wordt binnen Europa gezocht naar een oplossing voor de spanning tussen de behoefte aan operationele capaciteiten en de daling van defensiebegrotingen. In de huidige tijd van bezuinigingen op het defensieapparaat moeten landen optimaal gebruik maken van hun militaire middelen. Effectiviteit en doelmatigheid zijn hierdoor kernbegrippen geworden voor internationale militaire samenwerking. Een verdere intensivering van bestaande en het aangaan van nieuwe samenwerking tussen landen ligt dan ook voor de hand.

De Nederlands-Belgische samenwerking kent een lange geschiedenis. De basis hiervan vormt het Verdrag van Brussel (1948), waarbij onder meer militaire samenwerking tussen West-Europese landen werd besproken.⁷ Deze overeenkomst heeft geleid tot een verdieping van de samenwerking tussen beide landen (en Luxemburg) en nieuwe overeenkomsten op een aantal deelgebieden.⁸ In de tweede helft van 2014 zullen Nederland en België samen deelnemen aan de *European Battlegroup* (EUBG). Dit artikel is gebaseerd op eerder onderzoek naar de beweegredenen van Nederland, Oostenrijk, Duitsland, Litouwen en Finland om deel te nemen aan de EUBG 2011/1. In het betreffende onderzoek werden de redenen voor deelname geanalyseerd op basis van de uitgangspunten van de International Regime Theory (IRT).⁹ Dit artikel begint met een algemene beschouwing van het European Battlegroup-concept en de ontwikkelingen die daaraan vooraf gingen. Daarnaast worden de beweegredenen van beide landen om deel te nemen aan de EUBG geanalyseerd en komen de mogelijke voor- en nadelen die deze samenwerking kan hebben aan bod.

Concept en doelstelling

De Europese lidstaten hadden een tweeledig doel bij het creëren van het *European Battlegroup Concept*: het transformeren van nationale legers en zorgen dat de EU ook militair kon optreden zonder daarbij afhankelijk te zijn van de NAVO-structuur.¹⁰ De EUBG biedt een specifieke *rapid response*-eenheid die de Europese Unie militair capabeler kan maken en de mogelijkheid om met militaire middelen snel te reageren op ontluikende crises. Het concept benadrukt de noodzaak van een snelle(re) besluitvorming. Dit betekent dat zowel de besluitvormingsorganen van de EU als de nationale besluitvorming gesynchroniseerd moeten worden. De EU heeft het Battlegroup Concept ontwikkeld om op te kunnen treden als snelle interventiemacht bij kleinere crises waarbij Europese belangen waar dan ook ter wereld in het geding zijn. Hierbij moet de missie dertig dagen zelfstandig volgehouden kunnen worden en met de juiste herbevoorrading zelfs 120 dagen. Een battlegroup kan gedefinieerd worden als:

- 2 De vijf werkgroepen doen onderzoek naar een gezamenlijk paratrainingcentrum, gezamenlijke opleidingen, samen oefenen en schieten en samenwerking tussen SOF en ISTAR-eenheden. Ook onderzoekt de 13e Gemechaniseerde Brigade de samenwerkingsmogelijkheden met de Belgische Mediane Brigade in Leopoldsburg.
- 7 J. Vande Lanotte en Y. Haeck, *Handboek EVRM. Deel 1: algemene beginselen* (Antwerpen, Intersentia, 2005)
- 8 A.R. Fokkema, 'Militaire samenwerking BENELUX. Streven naar doeltreffendheid, kostendeling en meer operationele capaciteiten' in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (12) 572-584.
- 9 Deze theorie maakt gebruik van drie verschillende stromingen in de leer der internationale betrekkingen: het realisme, met macht en machtsverhoudingen als basis, neo-liberalisme dat draait om belangen van de verschillende actoren en het cognitivisme of sociaal-constructivisme waarbij kennis en identiteiten de kern vormen.
- 10 Claudia Major en Christian Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces* (Berlijn, SWP Research Paper 8-2011) 5.

'the minimal military effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of stand-alone operations'¹¹ en kan bestaan uit ongeveer 1.500 man, afhankelijk van de opdracht. De samenstelling is gebaseerd op die van een gemechaniseerd bataljon, versterkt met *combat support* en *combat service support elements*. Daarnaast heeft een battlegroup een mobiel *force headquarters* en strategische en operationele 'enablers' voor *strategic lift* en logistieke zaken.¹² De battlegroup kan ingezet worden voor alle taken zoals genoemd in Artikel 43 van het Verdrag van de Europese Unie en voor de taken genoemd in de *European Security Strategy* in gebieden buiten de Europese Unie.

EUBG-operaties worden uitgevoerd onder auspiciën van de VN-veiligheidsraad, hoewel bepaalde missies, zoals het evacueren van inwoners van de Europese Unie, ook buiten dit raamwerk kunnen plaatsvinden.¹³ De battlegroup staat stand-by voor een periode van zes maanden en dient als *initial entry-unit*.

Dit houdt in dat het de eerste eenheid is om te arriveren in een crisigebied waar Europese belangen zouden kunnen worden geschaad of gevaar bestaat voor Europese burgers. Het idee van een battlegroup is gebaseerd op multinationale samenwerking. De battlegroup kan gevormd worden door een multinationale coalitie of door één land, de zogenoemde *framework nation*. Sommige lidstaten dragen bij met bepaalde nichecapaciteiten, waarmee ze een specifieke toegevoegde waarde bieden aan de battlegroups.¹⁴ Interoperabiliteit en militaire effectiviteit zijn de hoofdcriteria voor de samenstelling van de EUBG. De lidstaten initiëren zelf de formatie van de battlegroups. Deze *bottom-up-approach* is tekenend voor de besluitvorming in de Europese Unie waar veel besluiten volgen op initiatieven van één van de lidstaten en er geen centrale leiding is.¹⁵ Deelname van lidstaten wordt vastgesteld op zogenoemde *Battle-group Coördinatie Conferenties*, die twee keer per jaar worden gehouden. EU lidstaten geven daarbij aan uit welke eenheden hun bijdrage kan bestaan en wanneer deze eenheden stand-by kunnen zijn.

De weg naar een snelle Europese interventiemacht

De Europese Unie is een belangrijke internationale speler. Zij voorziet de Verenigde Naties van bijna veertig procent van haar budget en levert de grootste bijdrage op het gebied van humanitaire- en economische hulp in de wereld.¹⁶ Hoewel de EU in staat bleek te zijn een eigen, consistent beleid te voeren met betrekking tot het handhaven van wapenembargo's en de erkenning van nieuwe staten, was zij niet bij machte de gewelddadige conflicten in voormalig Joegoslavië een halt toe te roepen. De Europese Unie bleek hiervoor in hoge mate afhankelijk te zijn van Amerikaanse militaire en diplomatieke middelen.¹⁷ Dit alles droeg bij aan het idee dat de EU haar eigen snelle interventie-eenheden moest formeren om in de toekomst in te kunnen grijpen vóór de escalatie van een conflict, zonder hiervoor afhankelijk te moeten zijn van andere landen.¹⁸ Geen Europees land zou de middelen hiervoor echter alleen kunnen opbrengen, wat leidde tot een voortrekkersrol voor Groot-Brittannië en Frankrijk. Ook Duitsland was bereid zijn steun te geven aan het project.¹⁹ Het project zou namelijk een grotere kans van slagen hebben wanneer deze landen het zouden steunen, aangezien zij zichzelf zagen als de *hard-power players* in Europa.²⁰ Uit de overeenkomst bleek duidelijk de grote invloed van Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland op veiligheidsgebied binnen Europa.

-
- 11 R. Hamelink, 'The Battlegroups Concept. Giving the EU a Concrete 'Military' Face' in: *Defence and Security* 8 (2005) 8-11.
- 12 Europese Unie, *EU Battlegroups* (2009). Zie: www.consilium.europa.eu.
- 13 WEU European Security and Defence Assembly. *Assembly Fact Sheet No. 4: EU Operations* (2009). Zie: www.shape.nato.int.
- 14 Hieronder vallen bijvoorbeeld medische eenheden (Cyprus) en een waterzuiveringsinstallatie (Litouwen).
- 15 R. Querido en J. van den Brink, 'Zin en onzin van EU Battlegroups' in: *Militaire Spectator* 174 (2005) (7-8) 328-342.
- 16 M. Kerttunen, T. Koivula, en T. Jeppson, *EU-Battlegroups. Theory and development in the light of Finnish-Swedish cooperation* (Helsinki, National Defence College, 2005).
- 17 F. Stadelmaier, *On the emergence of ESDP and EU-NATO Cooperation* (München, Grin Verlag, 2009).
- 18 R. Dover, 'The EU's Foreign, Security and Defence Policies' in: M. Cini (red.), *European Union Politics* (New York, Oxford University Press, 2007) 237-252.
- 19 Idem, 244-245.
- 20 A. Deighton, 'The European Security and Defence Policy' in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (4) (2002) 719-741.

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) ontstond in 1999 om het Europese gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid te versterken.²¹ De invulling van het EVDB hing samen met de ‘Petersbergtaken’,²² die werden opgezet binnen het raamwerk van de West-Europese Unie (WEU) en later toegevoegd aan het Verdrag van Maastricht na herzieningen tijdens de EU-top in Amsterdam van 1997.²³ De Petersbergtaken beslaan humanitaire- en reddingsoperaties, vredesmissies en crisismangementtaken, inclusief vredeshandhaving door militaire troepen.²⁴ De militaire dimensie van het EVDB werd voor het eerst geïntroduceerd in Helsinki in 1999 en verder uitgewerkt op de Europese Raad in Nice in 2001. De inbedding van de Petersbergtaken in het EVDB ondersteunt het idee dat de Europese Unie verwacht dat dreigingen voor Europa op de middellange termijn zullen komen van niet-staatelijke actoren.²⁵

De ontwikkeling van het EVDB leidde tot een discussie over de staat van de militaire capaciteiten van de Europese Unie. De *Helsinki Headline Goal* (HHG) uit 2003 geldt als een grote stap voorwaarts voor het EVDB. In juni 1999 kwamen Europese regeringen overeen dat de EU autonome militaire acties moest kunnen

uitvoeren om te reageren op internationale crises. Crises in de Balkan en ontwikkelingen in de positie van de Verenigde Staten ten aanzien van de Europese veiligheid werden gezien als krachtige externe motieven hiervoor.²⁶ De EU zou in staat moeten zijn om rond 2003 ongeveer 60.000 man in te zetten in twee maanden tijd. Deze eenheden zouden zelfstandig moeten kunnen optreden, voorzien van de noodzakelijke *command and control* (C2) en inlichtingen-capaciteit, logistiek en ondersteunende diensten.²⁷ Snel kunnen optreden werd nu gezien als een belangrijk aspect van de crisismanagementcapaciteiten van de EU en maakte de weg vrij voor een *EU Military Rapid Response Concept*.²⁸

Al snel ontstonden er problemen rondom de ‘vrijwillige’ toezeggingen van de Europese lidstaten, want zij konden zelf bepalen of, waar en hoe zij eenheden beschikbaar stelden.²⁹ De beschikbare capaciteiten van de lidstaten werden in kaart gebracht in drie documenten: de *Headline Goal Catalogue* (doelstellingen rond het aantal eenheden en hun kwaliteiten), de *Headline Force Catalogue* (lijst van de op dat moment beschikbare eenheden) en de *Headline Progress Catalogue* (hoe om te gaan met de discrepantie tussen de doelstellingen en het aantal beschikbare eenheden). De rol van deze documenten was om tekorten en problemen te lokaliseren, bijvoorbeeld op het gebied van *strategic lift* of ondersteunende eenheden. Ondanks de capaciteitsproblemen verklaarde de Europese Raad de EU ‘militair gezien operationeel’ tijdens de Laken-vergadering in 2001.³⁰

Na 9/11 en de Europees-Amerikaanse onenigheid die ontstond over de Amerikaanse inval in Irak ontwikkelde de Europese Unie in december 2003 de *European Security Strategy* (ESS).³¹ Deze strategie dekte alle mogelijke dreigingen af waarmee de EU in de toekomst geconfronteerd kon worden: terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, falende staten, regionale conflicten en georganiseerde misdaad. De ESS is cruciaal voor het begrijpen van de doelstellingen en noodzaak van een Europese militaire macht.³² Het belang hiervan voor de Europese Unie als geheel moet volgens des-

21 Het Verdrag van Lissabon uit 2007 (van kracht sinds 2009) hernoemde het EVDB in het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Oudere bronnen spreken daarom van het EVDB, meer recente van het GVDB.

22 Deze taken zijn vernoemd naar het conferentieoord op de Petersberg bij Bonn waar in 1992 de WEU-top plaatsvond.

23 Deighton, ‘The European Security and Defence Policy’, 719.

24 B. Giegerich, *European Military Crisis Management. Connecting Ambition and Reality*. Adelphi Paper 397 (Londen, Routledge, 2008).

25 Dover, ‘The EU’s Foreign, Security and Defence Policies’, 46.

26 N. Gnesseto, ‘Introduction. ESDP: Results and Prospects’, in: N. Gnesseto (red.), *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004)*, (Paris, Institute for Security Studies, 2004) 12.

27 Deighton, ‘The European Security and Defence Policy’, 1; J. Lindley-French, *Headline Goal 2010 and the Concept of the EU Battlegroups. An assessment of the Build-up of a European Defence Capability*. Lezing voor de Cicero Foundation (Parijs, 8-9 december, 2005) 3.

28 Europese Unie, *EU Battlegroups* (2009) 2.

29 J. Andersson, *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup* (Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2006) 14.

30 Ibidem.

31 ‘Introduction. ESDP: Results and Prospects’, 16.

32 Andersson, *Armed and Ready?*, 15.

<p>Petersbergtaken</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Humanitaire taken</i> ● <i>Vredesmissies</i> ● <i>Gevechtstaken als onderdeel van vredeshandhavingmissies</i> 	<p>ESS-taken</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Gezamenlijke ontwapening</i> ● <i>Landen ondersteunen in hun strijd tegen terrorisme</i> ● <i>Security Sector Reform (SSR)-operaties als onderdeel van de opbouw van instituties</i>
--	---

Tabel 1 Taken en doelstellingen van de European Battlegroup

kundigen niet onderschat worden: ‘Any military action of the European Union will be based on the general vision of the EU’s role in the world as outlined in the ESS’.³³ De verscheidenheid aan taken van de EUBG is weergegeven in tabel 1.

Na het aannemen van de ESS besloot de Europese Unie een nieuwe Headline Goal vast te stellen die zich richtte op het snel beschikbaar stellen van eenheden voor crises. Waar de HHG 2003 vooral gericht was op een zo groot mogelijk aantal eenheden, lag de focus van de HHG 2010 meer op de uitvoering van de taken zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en de ESS en de mogelijkheden om zich tegelijkertijd bezig te houden met verschillende simultane operaties op verschillende niveaus in het geweldsspectrum.³⁴

Operatie Artemis

Vanaf 2003 streefde de EU naar een actiever beleid op het gebied van conflictpreventie. Dit resulteerde in meer dan vijftien civiele en vijf militaire vredesmissies.³⁵ Op verzoek van de toenmalige secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, startte Operatie Artemis in juni 2003 met als doel de veiligheid in delen van Congo te stabiliseren. Dit was de eerste autonome militaire EU-missie, zonder betrokkenheid van de NAVO en de eerste operatie die plaatsvond buiten de Europese Unie en onder hoofdstuk VII van het VN Handvest.³⁶ Hoewel de operatie algemeen geroemd wordt als eerste inzet van een voorloper van de EUBG, werd zij vooral gedomineerd door Frankrijk, dat wilde laten zien dat de EU onafhankelijk van de NAVO kon optreden.³⁷ De operatie toonde aan dat de Europese Unie militair en politiek gezien succesvol kon zijn met een snelle interventie-macht, ver van huis en kon samenwerken met regionale organisaties. Daarnaast gaf de



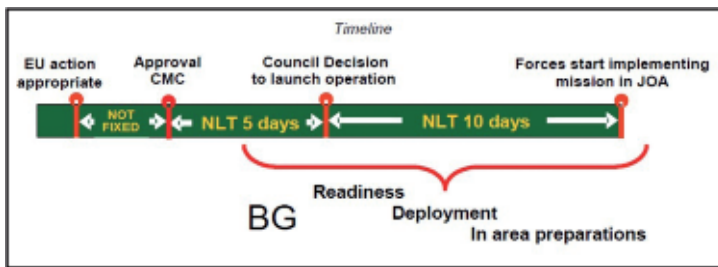
Operatie Artemis in Congo was de eerste autonome militaire EU-missie en geldt als een voorloper van de EUBG

operatie aanleiding om de snelle interventie-capaciteiten van de EU verder te ontwikkelen.³⁸

In februari 2004 onthulden Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk hun ideeën over een Battlegroup Concept. Zij vonden dat de samenstelling van eenheden moest berusten op maatwerk voor een specifieke missie en dat de primaire focus moest liggen op *bridging operations*: een snelle interventie volhouden tot er af-

33 Ibidem.
 34 Giegerich, *European Military Crisis Management*, 17.
 35 R. de Jong, *Van onderbuik naar onderbouwing. Hoe vormt Nederland het Force Headquarters voor een Duits-Nederlands-Finse EU Battlegroup?* (Den Haag, ministerie van Defensie, Instituut Defensie Leergangen, 2006) 4; WEU European Security and Defence Assembly, 2009.
 36 Andersson, *Armed and Ready?*, 9.
 37 K. Homan, ‘Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo’ in: *European Commission. Faster and More United? The Debate about Europe’s Crisis Response Capabilities* (2007) 151-155.
 38 Europese Unie, *EU Battlegroups*, 1.

lossing komt van VN-eenheden of regionale organisaties optredend onder VN-mandaat. Uitgangspunt hiervoor werd de EUBG, met de nadruk op geïntegreerde samenwerking. Dit resulteerde in april 2004 in het vaststellen van de EUBG, waarbij de eerste Battlegroup operationeel moest zijn in 2007. De EU heeft de ambitie om binnen vijf dagen na de goedkeuring van de Europese Raad te beginnen met de missie. Hiervoor is eerst goedkeuring van het *Crisis Management Concept* (CMC) nodig, waarbij eenheden binnen tien dagen nadat de beslissing genomen is op de grond moeten zijn in de *Joint Operations Area* (JOA).³⁹ Dit ambitieuze tijdschema (zie figuur 1) zet niet alleen druk op de besluitvormingsorganen binnen de Europese Unie, maar kan ook beïnvloed worden door de noodzakelijke parlementaire goedkeuring in sommige lidstaten.⁴⁰



Figuur 1 Tijdschema inzet EUBG

Certificering, training en kosten

Om de stand-by status te bereiken moet een Battlegroup eerst gecertificeerd worden. Dit gebeurt op basis van vooraf vastgestelde eisen. Zoals gezegd zijn de deelnemende landen verantwoordelijk voor de beloofde eenheden en ondersteuning. Hoewel certificering een nationale verantwoordelijkheid blijft van de lidstaten bewaakt het Militaire Comité van de Europese Unie het proces. Het Comité krijgt op zijn beurt assistentie van de Militaire Staf van de EU

om te zorgen dat de certificering strikt volgens de regels verloopt. Dit biedt de Europese Unie de gelegenheid om te evalueren of de aangewezen eenheden de vereiste uitrusting en training hebben om de doelstelling van de missie te halen.⁴¹ In een multinationale BG zijn de deelnemende landen verantwoordelijk voor de gereedstelling van hun eenheden. Zij zijn vrij om het opwerktraject inclusief oefeningen naar eigen inzicht in te delen, zolang dit maar leidt tot een succesvolle certificering. Het is dan aan de framework nation om de BG als geheel te certificeren. Voor een goede samenwerking is het aanbevolen de deelnemende landen te laten opereren volgens NAVO-standaarden en criteria. Dit zorgt voor een geleidelijke ontwikkeling van best practices door de vergelijking van de eigen ervaringen met andere landen gedurende het certificeringproces. Een ander voordeel van deze standaardisering is een gezamenlijke interpretatie van de vereiste vaardigheden en uitrusting voor het optreden. Er kleven ook nadelen aan deze min of meer flexibele aanpak. Er zijn grote verschillen in de aanpak en uitvoering van *Command, Control en Communications* (C3) tussen de lidstaten. De samenwerking blijft hierdoor vaak erg nationaal geïntendeerd, wat interoperabiliteit kan bemoeilijken.⁴² Er bestaat ook gevaar voor zogenoemde *credibility gaps*, een gebrek aan openheid tussen de verschillende landen over de operationele status en geoefendheid van hun toegezegde eenheden. Dit kan een negatieve invloed hebben op de geloofwaardigheid en samenwerking van een Battlegroup. Een ander probleem is dat de huidige voorbereidingen een door de Europese Unie geleide gezamenlijke certificeringsoefening missen, waardoor landen voor eigen oplossingen kiezen om hun eenheden op te werken tot het vereiste niveau. Samenwerking in een eerder stadium kan bijdragen aan een betere verstandhouding tussen de partnerlanden.

Militaire operaties die betrekking hebben op de EUBG vallen onder het EVDB. De deelnemende staten verdelen de gezamenlijke kosten van een missie volgens het 'Athena mechanisme'.⁴³ Andere kosten, zoals het transport vanuit een deelnemend land naar het inzetgebied, zijn voor rekening van de deelnemer. Hoe meer

39 Idem, 2.

40 Hamelink, 'The Battlegroups Concept', 9.

41 G. Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups* (Parijs, European Institute for Security Studies, 2007) 24.

42 Idem, 27-28.

43 Gezamenlijke kosten zijn onder meer het in stand houden van de hoofdkwartieren (OHQ, FHQ en CHO) transportkosten, communicatie- en toezichtkosten en medische kosten.



FOTO: ASSOCIATED PRESS

De defensie-ministers De Maizière, De Crem en Hillen (v.l.n.r.) tijdens een bijeenkomst in 2012: in de EUBG kan Nederland samenwerken met zijn belangrijkste militaire partners, waaronder Duitsland en België

personeel en materiaal een land bijdraagt, hoe hoger de kosten voor dat land zullen zijn. Dit blijkt in de praktijk een complicerende factor te zijn voor landen met een kleinere defensiebegroting. Het grootste ‘mankement’ van de EUBG is dat er nog geen enkele Battlegroup is ingezet, hoewel de EU al meerdere civiele en militaire operaties heeft uitgevoerd en landen behoorlijk geïnvesteerd hebben om deel te kunnen nemen.⁴⁴ Verschillende landen hebben hun frustratie dan ook al laten merken over de passiviteit van de EU om de Battlegroup daadwerkelijk in te zetten.⁴⁵

Belangen van Nederland en België

Ondanks zijn geringe geografische omvang is Nederland consequent aanwezig op het internationale toneel. De bevordering van de internationale rechtsorde is één van de constanten binnen het Nederlandse buitenlands beleid.⁴⁶ Dit blijkt uit de Nederlandse steun voor en deelname aan stabilisatiemissies en het bieden van humanitaire hulp aan uiteenlopende landen.

Als handelsland is Nederland het meest gebaat bij internationale stabiliteit. Na het uiteenvallen van het Warschaupact en de beeindiging van de Koude Oorlog, waarmee de dreiging voor West-Europa wegviel, besloot de regering de krijgsmacht in te zetten om de internationale rechtsorde te bevorderen. Dit paste in de Nederlandse ambitie om een actieve rol te spelen in de internationale betrekkingen tussen Europese landen.⁴⁷ Volgens Rem Korteweg, analist bij het *The Hague Centre for Security Studies* (HCSS), heeft Nederland door zijn geopolitieke ligging, internationale juridische traditie, maritieme oriëntatie en geschiedenis

44 *International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2010. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics* (Londen, Routledge, 2010) 104.
 45 T. Koivula, 'The Origins and the First Years of the European Union Battlegroups', *Diskussion and Debatt* (1) (2010) 110. Zie: www.kkrva.se.
 46 R. Andeweg en G. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (second ed.) (New York, Palgrave Macmillan, 2005) 216; R. Korteweg, *The Superpower, the Bridge Builder and the Hesitant Ally. How Defence Transformation Divided NATO (1991-2008)*, (Leiden, Leiden University Press, 2011) 235.
 47 Korteweg, *The Superpower*, 216.

zowel een Atlantische als een Europese veiligheidsfocus. Dat biedt de mogelijkheid om als ‘bruggenbouwer’ te fungeren in de internationale gemeenschap.⁴⁸

Redenen voor militaire samenwerking

De relevantie van kleinere Europese staten zoals Nederland en België ligt in hun bereidheid deel te nemen aan operaties met bevriende landen. Een belangrijk argument van Nederland om in dit soort operaties te stappen is dan ook dat zij de internationale rechtsorde ondersteunen. Daarnaast is er de behoefte om snel te kunnen reageren op crisissituaties, één van de voornaamste redenen voor Nederland om mee te doen aan de EUBG. Andere motieven voor Nederland om bij te dragen aan de EUBG zijn versterking van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) en een sterkere militaire rol voor de Europese Unie in de wereld.

Als een handelsland dat belang heeft bij internationale stabiliteit voert Nederland een actief veiligheidsbeleid. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen vond dat Nederland meer moest investeren in Europese defensie-aangelegenheden, zodat Europa militair gezien autonoom zou kunnen optreden. Amerika verschuift zijn aandacht onder meer naar Azië en wil dat Europa militair meer zelf doet. Een versterking van Europa – en Nederland – op militair gebied zou ook positief uitpakken voor de NAVO, want de lasten voor de Europese veiligheid worden dan gedeeld door de samenwerkende lidstaten en er ontstaat meer ruimte voor cohesie en dialoog tussen de beide organisaties.⁴⁹

Al vanaf het prille begin is Nederland betrokken bij de European Battlegroup. In 2007 werkte Nederland daarin samen met Duitsland en Finland en in 2010 met het Verenigd Koninkrijk. In 2011 was Nederland *lead nation* in de samenwerking met Duitsland, Oostenrijk, Finland en Litouwen. In de EUBG kan Nederland samenwerken met zijn belangrijkste militaire partners België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.⁵⁰ De langdurige en succesvolle militaire samenwerking met deze landen biedt een gedegen basis voor toekomstige samenwerking in een Battlegroup.⁵¹ Een positief gevolg is dat de voorbereidingstijd bij een inzet verkort kan worden en dat deze samenwerking ook politiek gezien wenselijk is. Dit laatste is in lijn met het Nederlandse streven om internationale militaire samenwerking te versterken en politieke en militaire risico's te delen met partnerlanden. Het behoud van operationele effectiviteit is hierbij ook van belang. Er moet genoeg vertrouwen zijn tussen de verschillende landen om eenheden aan te bieden, te formeren en de EUBG gezamenlijk in te zetten. De ongeschreven regel luidt dat hoe meer (militaire) middelen een land beschikbaar stelt aan een internationale organisatie, des te groter zijn invloed in die organisatie is. Dit gaat niet alleen op voor de NAVO, maar ook voor de Europese Unie.⁵²

Aangezien Battlegroups ingezet worden in crisissituaties valt er op voorhand niets te zeggen over de omstandigheden. Hierdoor kan er geen ‘standaardmandaat’ opgesteld worden voor de missie. De Europese Raad zal een mogelijke inzet van de Battlegroup moeten goedkeuren. Dit betekent dat de Nederlandse regering invloed kan uitoefenen op de wijze van inzet en het besluitvormingsproces. Het Nederlandse parlement dient continu op de hoogte te worden gehouden, niet alleen bij een daadwerkelijke inzet, maar ook tijdens internationale onderhandelingen en besluitvorming rond een mogelijke inzet.⁵³

Het Battlegroup Concept en het Nederlandse streven naar snel inzetbare, expeditieaire eenheden passen goed bij elkaar.⁵⁴ Nederland ziet deze samenwerking ook als een goede manier om bij te dragen aan de slagkracht van de EU

48 Idem, 233.

49 M. Verhagen, ‘Veranderende wereld, veranderende waarden. Nederlands buitenlands beleid in de 21e eeuw’ in: *Internationale Spectator* 62 (10) (2008) 511.

50 Querido en Van den Brink, ‘Zin en onzin van EU Battlegroups’, 338.

51 Nederland rekent België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tot zijn belangrijkste bilaterale Europese partners op veiligheidsgebied. De Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (BeNeSam), het 1e Duits-Nederlandse Legerkorps en de UK/NL Amphibious Force zijn voortgekomen uit de nauwe bilaterale betrekkingen met deze landen.

52 De Jong, Van onderbuik naar onderbouwning, 6.

53 Ministerie van Defensie, ‘Beslissing over Nederlandse deelname’ (2011). Zie: www.defensie.nl.

54 Querido en Van den Brink, ‘Zin en onzin van EU Battlegroups’, 337-338.



FOTO: VERENIGDE NATIES

België profileert zich internationaal steeds sterker: minister van Defensie De Crem (links) bij een recent bezoek aan VN-chef Ban Ki-Moon

door het leveren van hoogwaardige kennis en kunde om zodoende de interoperabiliteit tussen de Europese krijgsmachten te vergroten. In 2013 zal de oefening *Adjacent Lowlands* plaatsvinden. Hieraan nemen een Belgische en een Nederlandse brigadestaf deel met als doel om verder kennis te maken met elkaars procedures en werkwijzes. Door wederom bij te dragen aan een Battlegroup, ditmaal samen met België, laat Nederland zien dat het zijn verantwoordelijkheid voor Europese militaire samenwerking en veiligheid neemt.

België: voorvechter van Europese samenwerking

Tegen het einde van de Koude Oorlog maakte België als één van de eerste landen de verschuiving van hoofdzakelijk NAVO-georiënteerd naar een focus op het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het was de Belgen al snel dui-

delijk dat Europese samenwerking de enige manier zou zijn om een relevant en betaalbaar militair apparaat in stand te houden.⁵⁵ De verschuiving van territoriale verdediging naar expeditionair optreden heeft een aantal problemen opgeleverd voor de Belgische krijgsmacht. Na de Koude Oorlog zette een scherpe daling van de defensiebegroting in, ondanks deelname aan operaties in Libië, Afghanistan, Libanon, Afrika en in de Golf van Aden en volgden meerdere onvoltooide hervormingsplannen. De roep voor een sterker Europees defensieapparaat leidt onbedoeld tot spanningen met de meer NAVO-georiënteerde lidstaten. Dat de steun voor Europese samenwerking van België niet altijd leidt tot daadwerkelijke samenwerking in

55 S. Biscop, 'Belgian Defence Policy. The Fight Goes On'. *Security Policy Brief Nr. 32* (Brussel, Egmont Instituut, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, 2011) 1.

een Europees kader ondermijnt de Belgische positie en status. Daarnaast is ook de binnenlandse politiek verdeeld over thema's rond collectieve veiligheid door deelname aan multinationale organisaties en het gebruik van geweld en een meer pacifistische wijze van optreden. Dit laatste komt dan ook vooral voort uit de Belgische geschiedenis als slagveld van Europa.⁵⁶

Verdergaande samenwerking levert België ook inzichten op in de kennis die Nederland heeft opgedaan in Afghanistan

België profileert zich internationaal steeds sterker. Bij de EUBG zal België in 2014 de leiding van de Battlegroup op zich nemen en 1.500 militairen leveren. Naast Nederland zullen Duitsland, Spanje en Luxemburg hier ook aan deelnemen.⁵⁷ Ook in 2015 wil België meedoen aan de EUBG.⁵⁸ België heeft diverse samenwerkingsverbanden met omliggende landen. Een voorbeeld is de langdurige samenwerking met Nederland op maritiem gebied, maar ook de samenwerking van de Belgische Landcomponent met eenheden van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Spanje in het *Eurocorps* wijzen op internationale ambities.⁵⁹ Daarnaast heeft België in de eerste helft van 2012 met 450 militairen (genie, luchtverdediging en logistieke ondersteuning) bijgedragen aan de EUBG onder leiding van Frankrijk. België schafte in 1993 als één van de eerste landen de dienstplicht af en

ging over op een beroepsleger. Als gevolg van het Regeerakkoord van 2011 zal de personele capaciteit van de Belgische krijgsmacht moeten afnemen tot 32.000 man (in 2000 was dat nog 44.500). In de *Uiteenzetting van de visie van de minister van Landsverdediging* van 18 januari 2012 formuleerde minister De Crem de belangrijkste doelstellingen voor de Belgische krijgsmacht. Hij legde de nadruk op een versterking van internationale samenwerking op basis van gemeenschappelijke doelen en ambities, efficiëntie en kostenbesparende maatregelen met oog voor de toekomst.⁶⁰

Samenwerking met de grotere krijgsmacht van Nederland biedt België een aantal voordelen. Allereerst is het een goede manier om de verbondenheid tussen beide landen te bevestigen. Daarnaast levert samenwerking voordelen op, zoals de gezamenlijke inkoop van munitie en onderdelen. Kostenbesparing en efficiënter gebruik van middelen zijn ook voor België belangrijk. Verdergaande samenwerking levert België ook inzichten op in de kennis die Nederland heeft opgedaan in Afghanistan op het gebied van samengestelde eenheden en commandovoering. Wie over samenwerking met België schrijft ontkomt echter niet aan de politiek, want verdere samenwerking tussen Nederland en België zou weleens tegen het zere been van Wallonië kunnen zijn, dat de voorkeur zou kunnen geven aan een intensievere samenwerking met Frankrijk. De voertaal binnen de EUBG (en veel internationale samenwerkingsverbanden) is Engels dus dat zou geen belemmering moeten vormen voor beide landen.

Conclusie

Er zijn grote overeenkomsten tussen de gewenste inzet van de krijgsmachten en de internationale ambities van zowel Nederland als België. Beide landen zien zich geconfronteerd met harde bezuinigingen, waardoor het ambitieniveau noodgedwongen moet worden verlaagd. Daarnaast hebben beide landen een tot op zekere hoogte vergelijkbare *strategic culture* en een gedeelde geschiedenis. Een ander voordeel van samenwerking tussen Nederland en België is dat er op maritiem vlak al jaren een

56 Ibidem.

57 Ministerie van Landsverdediging, 'Deelname van Defensie aan NRF en EUBG van 2013 tot 2016' (2012). Zie: www.pieterdecrem.be.

58 Ibidem.

59 'De militaire bijdrage van België aan het Europees veiligheids- en defensiebeleid', *Egmont Paper 14* (Brussel, Egmont Instituut, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, 2007) 13-14.

60 P. de Crem, 'Uiteenzetting van de visie van de minister van Landsverdediging' (2012). Zie: www.pieterdecrem.be. 2.

goede verstandhouding is, hoewel dit gezien de specifieke aard niet zomaar te vertalen valt naar samenwerking van de gezamenlijke landstrijdkrachten. Vertrouwen in elkaars handelen en intenties is voor de samenwerking tussen beide landen van groot belang om de samenwerking te laten slagen. Critici van een verdieping van de samenwerking van beide krijgsmachten wijzen op een mogelijk verlies aan soevereiniteit voor beide landen. Maar België en Nederland zien zich nu eenmaal geconfronteerd met problemen waarbij *pooling* en *sharing* van eenheden of enablers een goede oplossing zou kunnen bieden en samenwerking in de EUBG een goede test zou kunnen vormen. Verlies aan soevereiniteit binnen het besluitvormingsproces is in deze tijd van internationale samenwerking niets nieuws. De Battlegroup zou kunnen werken als katalysator voor de verdere samenwerking tussen beide landen (en Luxemburg) en andere landen kunnen bewegen om dit voorbeeld met buurlanden te volgen. Dit kan weer leiden tot een intensivering van de al bestaande samenwerking van marine, landmacht en luchtmacht, maar ook op bij opleiding, training en zelfs de aanschaf van wapensystemen voor gezamenlijk gebruik. Voordelen van een meer structurele militaire samenwerking zullen ten goede komen aan de nationale capaciteiten van beide landen, maar ook aan partnerlanden of organisaties zoals de VN, de EU en de NAVO, die kunnen profiteren van de interoperabiliteit en de opgedane kennis en kunde van het gezamenlijke Belgische en Nederlandse optreden. Met het oog op een verdere uitbreiding van de defensiesamenwerking zouden beide landen ook eens te rade kunnen gaan bij de Scandinavische landen, die al een verregaande samenwerking hebben binnen het raamwerk van de *Nordic Defence Cooperation*.

Aangezien de daadwerkelijke Belgisch-Nederlandse samenwerking binnen de EUBG nog moet plaatsvinden zijn conclusies over de evaluatie ervan pas te verwachten na 2014. Vast staat wel dat de EUBG kansen biedt voor verdieping van de militaire relatie tussen beide landen. Samenwerking in de European Battlegroup vormt in die zin dus een belangrijke eerste test voor een noodzakelijke investering in de toekomst. ■

Overige literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*, AIV-advies Nr. 78 (Den Haag, januari 2012).
- R. DeJong, *Missions and challenges of the European Battlegroups* (United States Army War College, Carlisle Barracks, 2009).
- European Union Institute for Security Studies, *The European Security Strategy 2003-2008. Building on common interests* (2009) Zie: www.iss.europa.eu.
- J.S.J. Hillen, 'Nota internationale militaire samenwerking' (2012), zie: www.rijksoverheid.nl.
- G. Messey-Whiting, en T. Williams, 'Launching EU Battlegroups: A RUSI European security programme study', *Occasional Paper* (Londen, Royal United Service Institute, 2009).