

# Een verre vriend

## Australië als strategisch bondgenoot

**De operationele samenwerking tussen Nederland en Australië in Afghanistan bracht een relatie tot stand tussen de krijgsmachten en de betrokken ministeries van beide landen. Deze samenwerking is het gevolg van een gedeeld belang onder operationele omstandigheden. De vraag is nu of de huidige relatie zoveel gewicht en betekenis heeft dat ze meer structureel van aard zou moeten worden. Is Australië een ‘toevallige voorbijganger’? Of is Australië mogelijk een toekomstige strategische partner?**

*Luitenant-kolonel der mariniers dr. M. Houben en luitenant-kolonel C. Lefèvre\**

***Landen hebben geen permanente vrienden,  
ze hebben alleen permanente belangen  
(Vrij naar Lord Palmerston)***

**D**at ‘een goede buur beter is dan een verre vriend’ weten wij uit de persoonlijke sfeer, maar het geldt ook voor (buur)landen. Een nationaal belang is vaak een regionaal belang, dat wil zeggen: gebonden aan of gesitueerd in een bepaalde regio. Vaak worden de nationale belangen als een serie concentrische cirkels weergegeven. Met om het eigen land de kleinste, binnenste cirkel, daaromheen een regionale cirkel en ten slotte de wereld als buitenste cirkel. De grootste belangen liggen het dichtst bij huis. De strategisch bondgenoten van Nederland bevinden zich dan ook, op de Verenigde Staten na, in de West-Europese regio. Onze strategische bondgenoten liggen ‘om de hoek’: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Momenteel hebben Nederland en Australië, een land dat niet bepaald ‘om de hoek ligt’, elkaar gevonden in Afghanistan. De samenwerking

verloopt voorspoedig: defensieattachés zijn uitgewisseld, er is inmiddels een levendig contact ontstaan tussen de verschillende defensie-onderdelen en zijn er veel werkbezoeken over en weer. Ook in het verleden, wanneer het nationale belang van de twee landen samenviel, wisten Nederland en Australië elkaar te vinden en volgde een periode van wederzijdse ondersteuning en samenwerking.

In de Tweede Wereldoorlog stredden Nederland en Australië gezamenlijk tegen Japan en assisteerden Australische crews bij operatie *Manna* (de voedseldroppings boven Nederland in 1945). Omgekeerd hielpen de in Australië gestrande Nederlandse militairen bij de verdediging van het continent tegen de Japanners. In dat opzicht is er sprake van een gedeeld verleden: Australië is een verre en bekende vriend.

In dit artikel onderzoeken wij of Nederland de relatie met Australië – die momenteel is ingericht als een belangrijk, maar tijdelijk en ad hoc partnerschap – structureel moet bestendigen. Met andere woorden, dient Nederland Australië te cultiveren als een strategisch

\* Houben heeft, in de aanloop van het bezoek van de Commandant der Zeestrijdkrachten aan de SeaPower Conferentie te Sydney in januari 2008, vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar Europese en Australische *whole-of-government approaches* en maritieme *best practices* aan het SeaPower Centre te Canberra. Lefèvre is sinds augustus 2006 als defensieattaché in Canberra geplaatst.

bondgenoot? Deze vraag trachten we te beantwoorden door de huidige samenwerking te inventariseren en een inschatting te maken van de potentie die de bilaterale relatie in zich heeft. Daarbij nemen we nadrukkelijk de politieke en economische dynamiek in Zuidoost-Azië en de veiligheidsimplicaties van klimaatveranderingen in de afweging mee.

## Australië

Australië behoort, staatsrechtelijk gezien, tot de categorie 'jongvolwassenen'. Pas in 1901 gingen de *territories* en de koloniën Queensland, New South Wales, South Australia en Victoria op in het Gemenebest Australië. De eerste daad van het jonge Gemenebest op defensiegebied was de inzet van het *Australian-New Zealand*

*Army Corps* (ANZAC) in een amfibische operatie tegen de Turken in Gallipoli (1915). Het volgende historische evenement was de Tweede Wereldoorlog. Nadat Groot-Brittannië zich, na de val van Birma en Singapore, terugtrok uit het Verre Oosten bleef Australië achter, alleen, kwetsbaar en gevaarlijk blootgesteld aan de Japanse opmars door Papoea Nieuw Guinea (PNG).

Deze ervaring heeft Australië twee littekens opgeleverd die weliswaar geheeld zijn, maar zeker nog niet vergeten. Sindsdien is er een besef dat, in de woorden van Bryson:

*Britain could not be counted on to come to its rescue in a crisis, and a sense of immense vulnerability to the teeming and unstable countries to the North.*<sup>1</sup>

Deze ervaring loopt ook nu nog als een rode draad door het Australische defensiebeleid, met als kernwoorden: de hang naar zelfstandigheid en het besef van kwetsbaarheid.

### Natuurlijke rijkdom

Sinds de jaren zestig wordt Australië ook wel omschreven als *'the lucky country'*.<sup>2</sup> Deze typering heeft geen specifieke betekenis maar wordt gebruikt om te refereren aan de natuurlijke rijkdom, het weer, de geschiedenis, de afstand tot de problemen elders in de wereld en de eigen bronnen van welvaart en welzijn.

Niet alleen beschikt Australië over enorme hoeveelheden steenkool, ijzer, zink, lood en zilver maar ook over uranium en enorme bellen LNG. Strategische goederen die gretig aftrek vinden bij supermachten in opkomst, China en India. Met als gevolg monstercontracten en megainkomsten.<sup>3</sup>

Deze functie van 'supermarkt voor supermachten' maakt Australië niet alleen enorm rijk, maar draagt ook bij tot het besef belangrijk te zijn voor andere (belangrijke) landen en de invloed die Australië in die landen kan uitoefenen. Er is, kortom, een nieuw nationaal zelfbewustzijn ontstaan: Australië is een belangrijke (regionale) speler, Australië telt mee in de wereld.<sup>4</sup>



Een militair van het ANZAC (*Australian-New Zealand Army Corps*) brengt een gewonde kameraad naar het ziekenhuis, circa 1915

- 1 Bill Bryson (2001) *Down Under*, Londen: Black Swan, blz. 212.
- 2 Afkomstig uit het boek door Donald Horne (1964), waarvan de openingswoorden van het laatste hoofdstuk luiden: 'Australia is a lucky country, run by second-rate people who share its luck'.
- 3 Zie o.a. de *Financial Times*, 3 april 2008, blz. 9, 'Good days. Australia prospers from China's resource needs'.
- 4 Vergelijk ook het 'Sydney 2000-effect', de kwalificatie van de Olympische Spelen in 2000 als 'the best games ever' door Juan Antonio Samaranch, de voorzitter van het IOC.



Australië levert een substantiële bijdrage aan ISAF. In Australië staat 'NATO' overigens bekend als: 'No Action, Talk Only'

### Deuken in het imago

Hoewel aan de oppervlakte alles okeë lijkt – *no worries mate!* – is het besef van kwetsbaarheid de afgelopen jaren eigenlijk alleen maar toegenomen. Onderhuids is zeer zeker enige spanning te bemerken. De problemen waarvoor Australië zich gesteld ziet, zijn zonder uitzondering complex en trekken veel internationale aandacht. De opvang van illegale vreemdelingen bijvoorbeeld. Het Australische imago heeft een deuk opgelopen vanwege de manier waarop de conservatieve regering-Howard illegale immigranten aanpakte en zonder pardon in opvangcentra op een onbewoond koraalrif net buiten de territoriale wateren onderbracht.

Recent vormden de Japanse walvisjagers en de acties van de NGO *SeaShepherd* een ingewikkelde diplomatieke puzzel.<sup>5</sup> Ten slotte drijft de schijnbaar onoplosbare Aboriginal-problematiek al generaties politici tot schaamte en wanhoop. Maar ook illegale visserij, dumping in zee, ongelukken op zee of in de nabijheid van de kust die de ecologische integriteit van het continent aantasten (vooral het *Great*

*Barrier Reef* en Antarctica) zorgen voor onrust, zowel in Canberra als in de *outback*.

In de Australische samenleving wordt de smokkel van wapens en drugs als een groeiend maatschappelijk veiligheidsrisico ervaren en de 'Bali bombings' maakten in één klap duidelijk dat internationaal terrorisme niet aan Australië voorbij zou trekken. Het punt is: Australië mag dan ver weg zijn, het ontsnapt niet aan de aandacht van de internationale gemeenschap en die van belangenverenigingen.

### Defensiebeleid

De hang naar zelfstandigheid komt het meest pregnant tot uiting in het defensiebeleid en de taakstelling van de krijgsmacht. De Australische defensie is gebaseerd op drie uitgangspunten. Het eerste en belangrijkste uitgangspunt zoals gesteld in het *White Paper Defence 2000* luidt:

*we must be able to defend Australia without relying on the combat force of other countries – self-reliance.*

5 Zie o.a. 'Australische walvisdiplomatie werkt niet' op [www.mo.be/index.php?id=61&tx\\_uwnews\\_pi2%5Bart\\_id%5D=19945](http://www.mo.be/index.php?id=61&tx_uwnews_pi2%5Bart_id%5D=19945)



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, R. WELCH

*Inzet van de Australische krijgsmacht in Oost-Timor (1999-2003)*

In de internationale politieke betrekkingen echter zoekt Australië bij voorkeur de bilaterale samenwerking op en tracht voor zover mogelijk het multilaterale circuit te vermijden. Dit uit zich niet alleen op defensiegebied maar ook in handelsrelaties. Met een substantiële bijdrage aan ISAF schurkt Australië dicht tegen de NAVO aan, zonder daarbij de ambitie te hebben om zich op de één of andere manier structureel aan de organisatie te binden – NATO staat in Australië bekend als *No Action, Talk Only*. Wel vraagt Australië om meer inzicht en inspraak in de NAVO-strategie voor Afghanistan.

#### **Verhouding met de VS**

De bilaterale verhouding met de Verenigde Staten, en dan vooral die op defensiegebied, is hét kernstuk van het Australisch buitenlands beleid.<sup>6</sup> Australische prioriteiten in de buiten-

landse politiek zijn: de relatie met de VS, de hervorming van de VN, en regionale stabiliteit, zo werd recent door de nieuw aangetreden regeringsleider Rudd bevestigd.

De veiligheidsrelatie met de VS is geformaliseerd in het ANZUS-pact uit 1951.<sup>7</sup> In tegenstelling tot de NAVO heeft ANZUS geen geïntegreerde militaire structuur of geormerkte eenheden. Wel hebben Australië en de VS enkele gezamenlijke faciliteiten. De belangrijkste zijn satellietgrondstations en interceptors voor verbindingsinlichtingen. De belangrijkste clausule uit het ANZUS-pact is die van wederzijdse bijstand bij een eventuele aanval op Amerikaanse respectievelijk Australische doelen in de Pacific. Een aanval op de één zou de veiligheid van de ander in gevaar brengen.

Australië heeft zich voor het eerst op deze clausule beroepen om de militaire deelname aan de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan te rechtvaardigen. Overigens worden naast de veiligheidsgarantie de buitengewone toegang tot Amerikaanse beleidsmakers, inlichtingen en hoogwaardige defensietechnologie als voor-

6 Zie voor een overzicht van deze relatie Peter Edwards (2005) *Permanent Friends. Historical reflections on the Australian-American alliance*, Lowy Institute Paper 8, Sydney: Lowy Institute.

7 Oorspronkelijk een driewegpact: Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Na een conflict in 1985 over de weigering van Nieuw-Zeeland om Amerikaanse nucleair aangedreven schepen in zijn havens toe te laten, is Canberra-Washington de belangrijkste as.

delen van deze alliantie genoemd. Tussen 1999 en 2003 waren de Australische en Nieuw-Zeelandsse krijgsmacht gezamenlijk ingezet in Oost-Timor (later: Timor Leste) om te voorkomen dat een pro-Indonesische militia de roep om onafhankelijkheid zou verstoren en zou aansturen op een etnische zuivering. De VS droegen zorg voor logistieke ondersteuning.

De VS verlegt zijn strategische koers van het Atlantische gebied naar de Pacific. Een populair, zij het simplistisch beeld is dat van Australië als 'de stem van Amerika' in de Pacific en voormalig regeringsleider John Howard als 'deputy sheriff' van president Bush. De VS is veruit de grootste investeerder in Australië (Nederland staat op de vierde plaats!).

Het belang van Australië, als regionale macht in de Pacific, voor de VS neemt daarmee toe. Als voorbeeld moge dienen de in april 2007 afgesloten veiligheidsovereenkomst tussen Japan en Australië. Met deze overeenkomst, die onder meer het oefenen van Japanse militairen op Australische bodem mogelijk maakt, hoopt Australië (en de VS) de Japanse krijgsmacht meer bij de uitvoering van (vredes)missies te betrekken.

## Regionale ontwikkelingen

In Australië wordt de typering van de 'tirannie van de afstand, tirannie van de nabijheid' nogal eens gebruikt.<sup>8</sup> Australië is ver weg, en die afstand is geruststellend want veel ellende gaat aan je voorbij. Het baart echter ook zorgen, want als je met ellende wordt geconfronteerd, dan sta je er alleen voor.

Zo wordt Australië geconfronteerd met een boog van instabiele landen aan de noordzijde van het continent. Oost-Timor, Indonesië, Papoea Nieuw Guinea, Samoa, de Fiji- en Solomon-eilanden worden geconfronteerd met flinke politieke en socio-economische problemen. Ontwikkelingen die onvermijdelijk een uitwerking in het veiligheidsdomein hebben.

Australië lijdt onder deze 'tirannie van de nabijheid', de Straat van Torres die het continent van PNG scheidt is slechts 80 kilometer breed.

Australië is dus ondanks de geografische afstand tot de rest van de wereld binnen het bereik van illegale vluchtelingen, zwakke staten, pandemie-veroorzakende ziektekiemen, enzovoort.

Maritieme specialisten omschrijven Australië als een maritieme natie in de meest maritieme regio in de wereld. Het eiland-continent is geheel afhankelijk van de maritieme handel. De defensiestrategie is in essentie een maritieme strategie. Maar dat maritieme bewustzijn wordt, door de Australiërs zelf al gauw gerelativeerd tot een 'strandcultuur'. Het gaat voor de gemiddelde Australiër niet verder dan 30 meter de zee in en de boordeling van de kwaliteit van de surf. De meeste inwoners zijn het gevoel voor de maritieme omvang van het land kwijtgeraakt.

## Actieve betrokkenheid

De rol van Australië in de regio is enerzijds die van grote broer, anderzijds is Australië ook altijd betrokken bij het 'redden' van de instabiele landen die zouden kunnen afglijden tot onbestuurde gebieden of tot zelfs falende staten.

FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, C. MOORE



Australië wordt geconfronteerd met een boog van instabiele landen, waaronder Oost-Timor, Indonesië en Papoea Nieuw Guinea (PNG). PNG wordt voorzien van water, rijst en vis na de overstromingen veroorzaakt door de cycloon Guba (2007)

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: Broere, Frank (1998) *Island Nation. History of Australia and the Sea*, Australia: Allen and Unwin.

Mackie, een Indonesië-kenner, verwoordt het als volgt:

*We have a basic national interest in assisting Indonesia to become a stable, prosperous and steadily developing nation, since an impoverished, stagnant or unstable Indonesia could result in severe problems for us.*<sup>9</sup>

Het probleem voor Australië is dat het zich niet kan permitteren om bijvoorbeeld PNG af te laten glijden naar chaos, met als gevolg dat het de regering van PNG thans jaarlijks met ongeveer 300 miljoen AUS\$ ondersteunt. Australië is derhalve gedwongen tot een activistische betrokkenheid in de regio.

Als regio is Zuidoost-Azië sterk in beweging door de opkomst van 'nieuwe landen', waardoor de regionale machtsbalans verandert. De opkomst van China en India, en het zich steeds nadrukkelijk ook militair manifesterende Japan, baren zorgen. In het *White Paper* staat dan ook:

*The most critical issue for the security of the Asia Pacific region is the nature of the relationships between the region's major powers – China, Japan, India, Russia and the United States... because they are the ones with the power – actual or potential – to influence events throughout the Asia Pacific region' (White Paper 2000: ix).*

Met één hand aan de energiekraan is Australië in staat om met nagenoeg alle staten in de regio een goede relatie te onderhouden.

Deze talrijke bilaterale relaties kunnen echter ook leiden tot onderlinge argwaan. Canberra moet veel energie steken in het in de regio uitleggen van de politieke koers en prioriteiten.<sup>10</sup> Australië neemt in meerdere opzichten in de regio een bijzondere positie in: een speciale

relatie met de VS, 'grote broer', leverancier van grondstoffen aan grootmachten en met het *Defence Cooperation Program* een financieel sponsor voor de vele (eiland)staten.

### Belangen

De belangen van Australië zijn vooral regionaal gebonden. Deze belangen zijn complex en veelomvattend. Australië heeft niet alleen interesse in de aan- en afvoerlijnen van Australië naar China en India, maar ook in de aan- en afvoerlijnen van China en India naar het Midden-Oosten en Europa. De enige manier om die belangen zeker te stellen is een voortdurend engagement met de landen en de problemen in de regio. Dat engagement krijgt vorm in een actieve en robuuste defensiestrategie en een flink vlagvertoon tot ver in de regio.

## Wat Nederland aan Australië bindt

### Historie

'Ontdekkingsreizigers, bondgenoten en landverhuizers' binden ons aan Australië.<sup>11</sup> Abel Tasman, Cornelis de Houtman, het zeilschip *Duyfken*, de Nederlands-Australische contacten gaan terug tot aan het allereerste begin: de eerste westerlingen op Australische bodem.<sup>12</sup>

FOTO COLLECTIE NIMH



Wrakstukken van de Japanse aanval op Broome (1942)

Bondgenoten werden we in de Tweede Wereldoorlog, waarbij het stadje Broome aan de West-Australische kust deel ging uitmaken van de Nederlandse militaire geschiedenis. Broome, een parelvisserdorpje, was in die tijd ook een 'bijtankpunt' voor vliegtuigen die op weg waren van Nederlands Oost-Indië naar de grote Australische steden.

9 Mackie, Jamie (2007) *Australia and Indonesia. Current problems, future prospects*, Lowy Institute Paper 19, Sydney: Lowy institute for Security Studies, blz. ix.

10 Zie ook: Bell, Coral (2005) *Living with giants: Finding Australia's place in a more complex world*, Australian Strategic Policy Institute, Canberra.

11 Een prima overzicht op basis van dit thema biedt [www.nederland-australie2006.nl](http://www.nederland-australie2006.nl).

12 Van 'ontdekken' kon geen sprake zijn, Australië kende immers al zijn oorspronkelijke bewoners: de Aboriginals.



FOTO COLLECTIE NIMH

*Ook de historie verbindt Nederland met Australië. KNIL-militairen nemen deel aan de Victory March in Melbourne, augustus 1945*

In februari en maart 1942 passeerden meer dan 8000 vluchtelingen vanuit Oost-Indië door Broome, velen van hen in vliegtuigen. Japanse vliegtuigen vielen Broome op 3 maart 1942 aan, waarbij 88 mensen werden gedood en een groot aantal vliegtuigen vernietigd.<sup>13</sup>

Onder Nederlanders is Australië al lange tijd een populair nieuw thuisland. Er wonen een kleine 100.000 Nederlandse immigranten in Australië en 250.000 Australiërs hebben Nederlands bloed. Momenteel is het vooral Afghanistan dat ons aan Australië bindt. Tot 2010 zal Nederland *lead nation* blijven in Uruzgan, met Australië als primaire partner, waarbij Australië reeds heeft aangegeven rekening te houden met een eigen inzet tot (ver) na 2010.

**Globalisering**

Maar er is nog een ander perspectief. Onder invloed van globalisering, Europese integratie, internationaal terrorisme, de opkomst van een wereldhandelsysteem en de veranderingen van het klimaat, wint het systeemdenken aan invloed. De meeste landen beseffen dat zij, als deelnemers van dat wereldsysteem, direct en indirect belang hebben bij het adequaat functioneren van dat wereldsysteem.

Niet alleen financiële schokken hebben immers wereldwijd gevolgen, ook de destabiliserende gevolgen van een crisis gaan de wereld over. Zo vormt internationaal terrorisme de schaduwzijde van globalisering en zijn de gevolgen van

de opwarming van de aarde een gemeenschappelijk probleem. Analoog aan de opvatting van het ineenschuiven van het strategische, operationele en tactische niveau bij militaire operaties (de strategische korporaal), kunnen ook de concentrische cirkels van het nationaal belang (wereld, regionaal en nationaal) worden ineengeschoven.

Dat wat eens een vaag en abstract wereldbelang was (bijvoorbeeld het klimaat), is nu een lokaal belang en andersom (overstromingen): lokale belangen kunnen wereldwijde consequenties hebben (bijvoorbeeld maritiem terrorisme). Met (nieuwe) concepten als ‘glocal’, ‘tactegic’ en ‘stractical’ tracht men de hybride aard van die nieuwe situatie te vatten.

Nederland en Australië zijn zich bewust van die nieuwe situatie. Daartoe cultiveren zij een sterk internationaal profiel (‘een verantwoordelijk wereldburger’) en koesteren zij een expeditio-



FOTO COLLECTIE AUTEUR

*Bezoek van de voormalige (voormalige) P-CDS, luitenant-generaal R. Bertholee, aan het Australische ministerie van Defensie te Canberra (2007)*

13 De MLD verloor op die dag acht catalina's en er werd een DC-3 van de KLM met vluchtelingen uit Bandoeng neergeschoten.

naire krijgsmacht. De kans dat ‘verre vrienden’ elkaar bij een expeditionair optreden in den vreemde tegenkomen, is dan ook eerder groot dan klein. Bij de uitdaging van ‘glocalised’ problemen in een omgeving van ‘stractical’ belang, is het cultiveren van verre vrienden niet meer dan strategisch prudent. De Australiërs waren er al van overtuigd:

*the Netherlands is our (...) ally.*<sup>14</sup>

## De Australische krijgsmacht

Het defensiebeleid van Australië is traditioneel gericht op de ‘verdediging van Australië’ met als belangrijkste veiligheidsgarantie het ANZUS-pact met de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland. De belangrijkste bijstelling van dit beleid is dat er momenteel sprake is van de ‘verdediging van de soevereiniteit en de belangen van Australië’, waarmee een rationale wordt gegeven voor de inzet van de *Australian Defence Force* in gebieden elders dan het thuisland.

De regering-Rudd heeft zich gecommitteerd aan een reële groei van het budget tot een niveau

*The priority task for the Australian Defence Force (ADF) is the defence of Australia. Our approach is shaped by three principles.*

*First we must be able to defend Australia without relying on the combat force of other countries – self-reliance.*

*Second, Australia needs to be able to control the air and sea approaches to our continent – maritime strategy.*

*Third, although Australia’s strategic posture is defensive, we would seek to attack hostile forces as far from our shores as possible – pro-active operations.*

(Bron: Defence White Paper 2000, p. xi)

van 3 procent per jaar tot 2016. Een belangrijk deel van het budget zal worden aangewend ter versterking van het personeelsbeleid en de positionering van Defensie als de *employer of choice* op de gespannen Australische arbeidsmarkt.

### Prioriteiten

Traditioneel convergeren politiek ‘links’ en ‘rechts’ op één lijn als het de prioriteiten van het defensiebeleid betreft en de benodigde middelen om dat beleid uit te voeren.<sup>15</sup> De uitzondering op deze eensgezindheid is de deelname aan de operatie *Iraqi Freedom*. Deze convergentie heeft een aanzienlijke budgettaire stabiliteit en een heldere lijn wat betreft de verwerving van kapitale systemen tot gevolg. Dit zorgt weer voor de nodige ‘rust’ in het systeem.

Hoewel de Australische krijgsmacht primair wordt ingezet ter verdediging van het continent, wordt ze in toenemende mate ook ingezet voor de opbouw van capaciteit in de landen ten noorden van Australië. De regering-Rudd heeft aangekondigd om in 2008 een nieuw *Defence White Paper* het licht te doen zien. De verwachting is dat met dit *White Paper* de accentverschuiving naar expeditionair optreden nog duidelijker gestalte krijgt.

### Maritieme natie

‘Australië is een maritieme natie in het meest maritieme deel van de wereld’. De defensiestrategie van Australië is in essentie een maritieme strategie. Deze maritieme strategie betrof in de kern een barricade-operatie aan de noordzijde van het continent om de toegang vanaf zee en via de lucht hermetisch af te sluiten.

De resulterende *force posture* in het noorden is: een permanente maritieme presentie met patrouilleboten, douanevaartuigen en ten minste één groot oppervlakteschip van de marine, continue *air surveillance* door een P-3 en civiele contractors, een squadron jachtvliegtuigen (F-18/A) en een gemechaniseerde brigade (uitgerust met o.a. Leopard-tanks), gelegerd in Darwin.

Vanwege die kwetsbaarheid van de maritieme aanvoerlijnen zet Australië zwaar in op een

14 Doug Hurst (2001) *The Fourth Ally*, Canberra. Uitgegeven in eigen beheer.

15 Voor een uitstekende discussie van het Australische defensiebeleid zie: Hugh White (2006) *Beyond the Defence of Australia*, Lowy Institute Paper 16, Sydney, Lowy Institute. Zie ook de update van het *White Paper 2000*, *Australia’s national security: A defence update 2005*, Department of Defence, Canberra.





De defensiestrategie van Australië is in essentie een maritieme strategie

*comprehensive maritime domain awareness.* Er is een Australisch maritiem informatie-systeem van kracht waarmee scheepsbewegingen tot 1000 zeemijl uit de kust worden gemonitord.

De overtuiging bestaat dat als Australië zijn middelen verstandig aanwendt, het land daadwerkelijk in staat is om zijn strategische omgeving te beïnvloeden. Het besef van de eindigheid van middelen is sterk aanwezig binnen de overheid. Er bestaat dan ook een grote bereidheid tot samenwerking tussen de departementen om gezamenlijk die hefboomwerking te laten slagen.

De topexecutives van de *Australian Public Service (APS)* worden hierop dan ook persoonlijk afgerekend. Deze *whole-of-government* benadering leidt ertoe dat Defensie nauw samenwerkt met bijvoorbeeld Ausaid (een overheidsorganisatie belast met ontwikkelingshulp), de douane of de Australische federale politie. Van deze in nationale operaties goed geborgde samenwerking is in de Uruzgan-missie echter nauwelijks sprake.

### Ecologische integriteit

Als gevolg van klimaatveranderingen is de perceptie van de belangrijkste bedreigingen veranderd. Nieuwe prioriteiten die zijn geïden-

tificeerd zijn *biosecurity* en ecologische integriteit. Het stijgen van de zeespiegel leidt direct tot de verzilting van zoetwaterbronnen in veel eilandstaten ten noorden van Australië.

De verwachting is verder dat er veel 'vluchtelingen van de klimaatveranderingen' op de kust van Australië zullen landen. Ook is het

handhaven en beschermen van de biosecurity een grote zorg. Australië heeft altijd een zeer strikt quarantainesysteem gekend, maar de laatste jaren is dit beleid nog strikter geworden en zijn de handhavingsbevoegdheden enorm uitgebreid.

Australië heeft veel agrarische industrie (vee, akkerbouw enzovoort), die catastrofale schade zouden oplopen indien bijvoorbeeld monden en klauwzeer het eiland zou bereiken. De bescherming van de ecologische integriteit van Australië is als thema prominent op de defensie-agenda gekomen.

### Koerswijziging

Recentelijk heeft de ADF haar strategische koers verlegd van *sea denial* operaties naar een meer expeditionaire inzet en *mindset*.<sup>16</sup> Een koerswijziging die naar het er nu uitziet, zijn beslag zal krijgen in het nieuwe *Defence White Paper* van 2008. Die koerswijziging is noodzakelijk, gezien de omvang van het maritieme domein van Australië. Om effectief in de eigen 'achtertuin' te kunnen opereren, dient de ADF expeditionair te worden ingericht.

16 Voor maritieme strategie zie: Sea Power Centre (2005) *The Navy Contribution to Australian Maritime Operations (RAN Doctrine 2 – 2005)* Defence Publishing Service en Menhinick, Richard T, (2005) *Sea Control and Maritime Power Projection for Australia*, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong.



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, H. PATERSON

*De koers van de Australische krijgsmacht is verlegd naar expeditionaire inzet*

Deze omslag heeft geresulteerd in de beslissing om twee grote amfibische schepen te verwerven. Omdat de Australische krijgsmacht geen Korps Mariniers kent, is de landmacht de voornaamste gebruiker van de amfibische schepen. De lobby voor grote amfibische schepen is door de landmacht ondersteund, waarbij de landstrijdkrachten de specificaties voor de schepen mede hebben bepaald.

Sowieso werd 2007 voor de *Royal Australian Navy* (RAN) een historisch jaar. Naast de goedkeuring voor de twee amfibische schepen (in dienst vanaf 2012-14) besloot men ook om drie (mogelijk vier) *Air Warfare Destroyers* te verwerven (in dienst vanaf 2015). Ook heeft de regering ingestemd met een studie naar de vervanging van de Collins-onderzeeboten (einde levensduur 2020), met als doel de politieke goedkeuring in 2011 voor de bouw van een nieuwe generatie dieselonderzeeboten voor te bereiden.

Ten slotte werd de transitie van de Fremantle-klasse patrol boats naar de Armidale-klasse

patrol boats met succes afgerond (de RAN beschikt nu over 14 patrol boats). Ook voor de *Royal Australian Air Force* (RAAF) was 2007, net als 2006, een goed jaar. Nadat de RAAF in 2006 reeds vier C-17 transportvliegtuigen in ontvangst kan nemen, besloot de regering in 2007 om 24 x F-18/A Hornet als interimoplossing voor de JSF aan te schaffen.

### **Personeelsproblemen**

Het goede nieuws van deze significante uitbreiding van de krijgsmacht wordt enigszins overschaduwed door de problemen met het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel. De *booming* mijnbouwindustrie biedt significant betere beloning dan de krijgsmacht (twee tot drie keer het salaris, uitstekende secundaire arbeidsvoorwaarden en geen lastige uitzendingen); ruime *fly-in/fly-out* mogelijkheden; *sign-up* premies enzovoort.

Met name technisch personeel wordt gerecruteerd, met als gevolg serieuze tekorten binnen deze dienstvakken. Deze tekorten dwingen de ADF er toe het personeelsbeleid drastisch te

herzien, met als doel de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden aanzienlijk te verbeteren. Dit proces is twee jaar geleden in gang gezet, en de resultaten daarvan zijn inmiddels merkbaar (positief!). Zo is ook een helder beeld ontstaan over de omstandigheden waaronder mensen de dienst verlaten.

## Bilaterale samenwerking

Een feitelijke inventarisatie van de huidige bilaterale militaire betrekkingen die Nederland met Australië onderhoudt, levert het volgende beeld op.

### Operationele samenwerking (ISAF)

In Afghanistan is Australië een operationele partner van Nederland. Nederlandse en Australische militairen nemen deel aan elkaars eindoefeningen voor uitzending. De landen werken samen op het gebied van satellietfoto's en kaartmateriaal. Nederland is verder geïnteresseerd in de operationele inzet van de Australische mini-UAV en er is wederzijdse interesse voor het vinden van (technische) oplossingen voor IEDs en preventief optreden tegen zelfmoordterroristen.

Ten slotte is de samenwerking op het gebied van helikopters relevant: we werken in Uruzgan met elkaars helikopters en dat vraagt om bijzondere afspraken, zoals bij het gebruik van onderslungladingen.

### Inlichtingen

De operationele samenwerking in Uruzgan steunt onder meer op een goede relatie tussen de twee inlichtingendiensten (DIO en MIVD). Een speciale MOU regelt de uitwisseling van gegevens. Deze goede werkrelatie levert ook een beter inzicht op in de ontwikkelingen in de regio (Zuidoost-)Azië.

### Samenwerking op het gebied van de luchtvaartgebied

- Hoewel de Australische minister van Defensie Joel Fitzgibbon andere opties dan de JSF (F-22) in het verleden niet wilde uitsluiten, is Australië net als Nederland sterk geïnteresseerd in de JSF. In de onderhandelingen met

#### Kerngegevens ADF 2007

Sterkte	67.000 <i>full time</i> personeel (51.000 militair, 16.000 burger)
Vrouwen:	6800 militair (13%; waarvan 5 vlagofficieren); 6500 burger (41%)
Reservisten	23.000 actief, waarvan 1500 ingezet op <i>full time</i> basis.
Budget 2007/2008	24,8 miljard AUS dollar (2% van het BNP, € 15 miljard)
Ambitieniveau	'Sustain a brigade on operations for extended periods, and at the same time maintain at least a battalion group available for deployment elsewhere'

(Bron: Defence Fast Facts, september 2007)

de fabrikant kan een gezamenlijke koers nuttig zijn. Onderhoud en vliegeropleidingen zijn aandachtspunten waarbij Australië en Nederland een gedeeld belang hebben.

- Australië heeft vooralsnog 46 maal NH-90 in bestelling genomen. Vanwege de modificaties heeft deze variant de aanduiding *Multi Role Helicopter-90* (MRH-90) gekregen. De eerste twee toestellen zijn december 2007 overgedragen. Australië is geïnteresseerd in de Nederlandse ervaringen met dit toestel.
- Australië heeft ook de CH-47 en C-130 in gebruik en kampt met een soortgelijke personeelsproblematiek ten aanzien van het bemensen van de toestellen.
- KLu-personeel volgt incidenteel de Australische crewsurvival training.
- Door de intrede van de MRH-90, de C-130 J en de C-17 vindt binnen de Australische luchtmacht een ingrijpende transitie plaats. Na de transitiefase is de Australische luchtmacht mogelijk in staat om Nederlandse crews op te leiden.

### Materieelsamenwerking

Nederland heeft Australische Bushmasters gekocht, die door Australische bemoeienis met prioriteit van de productieband konden lopen.



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, H. PATERSON

Nederlands, Australisch en Amerikaans materieel bij een checkpoint tijdens operatie Spin Ghar

Australië heeft (nog steeds) interesse in de (mogelijke verwerving van de) Nederlandse PzH 2000.

**Maritieme samenwerking**

Commandanten van Australische onderzeeboten worden in Nederland opgeleid. De RAN staat de komende jaren voor een bijzonder complexe uitdaging. Enerzijds de transitie van een klassieke vloot naar de maritieme *enabling* van een *joint* en expeditionair opererende krijgsmacht;

anderzijds het indienststellen van vijf nieuwe, grote oppervlakteschepen in een periode van grote personele krapte. In die uitdagende periode kan Nederland Australië een helpende hand bieden. Enerzijds door zijn maritiem-expeditionaire expertise te delen, vooral op het gebied van het werken met grote amfibische schepen, en daarmee de opbouw van organieke kennis binnen de RAN mede mogelijk te maken. Anderzijds door gestructureerd informatie uit te wisselen over onder meer personeelsbeleid, het flexibel bemannen van schepen (*flexi-crewing*); de herijking van arbeidsvoorwaarden en de inzet van reservisten als structureel onderdeel van het personeelsbestand van Defensie.

**Academische uitwisseling**

Na een werkbezoek aan de KMA in oktober 2007 is onlangs de wederzijdse intentie uitgesproken om een uitwisseling van cadetten/adelborsten op te zetten in het najaar van 2008. Voorts onderhouden TNO en het NLR nauwe contacten met de *Defence Science and Technology*



FOTO AVDD, R. FRIGGE

Meerdaagse patrouille van de Task Force Uruzgan. Een Nederlandse luitenant overlegt met een Australische officier over de plaats van een nieuwe observatiepost.

*Organisation* (het huislab van de ADF). Zo lopen er reeds diverse gezamenlijke onderzoekprojecten, onder meer op het gebied van luchtvaarttechniek, en is men onlangs overgegaan tot het uitwisselen van personeel.

Wat valt op? ISAF blijkt als een belangrijke motor voor bilaterale militaire samenwerking te fungeren. Nederland en Australië ontdekken veel raakvlakken en identificeren gedeelde of identieke belangen. De samenwerking breidt zich als een olievlek uit: van het (lokale) operationele domein naar samenwerking op materieelgebied, inlichtingen en zelfs op academisch terrein hebben de landen elkaar gevonden.

Een tweede constatering is dat de bilaterale samenwerking gaandeweg een meer structureel karakter krijgt. Beide landen concentreren zich meer en meer op onderwerpen waarbij ze een gedeeld belang hebben, bijvoorbeeld de toekomstige opleiding van JSF-vliegers.

Ook op het gebied van *multi-agency* samenwerking is voor beide landen veel te winnen. Het Australische *Border Protection Command* is een succesvol model voor *multi-agency* samenwerking. Die vorm van samenwerking staat in Australië bekend als de *whole-of-government* benadering. Het benchmarken van het Australische model met de Nederlandse *comprehensive approach* is waardevol omdat het inzicht biedt in de criteria en voorwaarden voor succes.

## Conclusie

Australië is ver weg. Aan die geografische omstandigheid valt niets te veranderen. De kans dat nationale belangen structureel samenvallen is klein. Een permanent Nederlands-Australisch strategisch bondgenootschap is derhalve een brug te ver. Maar Australië beschouwen als een politiek-militaire voorbijganger, wiens belangen slechts tijdelijk met die van Neder-

land samenvallen, doet geen recht aan de bijzondere relatie die Nederland en Australië hebben en de belangen die zij in het komende decennium wél delen.

Afgezien van het belang dat de twee landen 'hier en nu' hebben bij een goede samenwerking in Afghanistan, biedt een verdieping van de samenwerking op vooral maritiem en luchtvaartgebied de mogelijkheid om reële strategische meerwaarde voor Nederland en Australië te realiseren.

Het potentieel voor samenwerking is ons inziens zo groot dat Nederland zijn strategische relatie met Australië structureel zou moeten bestendigen. Australië is 'in de markt' voor het opbouwen van amfibisch-expeditionaire expertise en kijkt daarbij naar Nederland. Nederland gaat patrouilleschepen in de vaart nemen; een gebied waar Australië uitgebreide kennis van heeft en ervaring.

Ook de kennis en ervaring op het gebied van het flexibel bemannen van schepen, training en personeelsbeleid zijn voor Nederland relevant. Op het gebied van de luchtvaart zijn de JSF en de NH-90 voor beide krijgsmachten de sleutelplatformen. De uitwisseling van informatie, gezamenlijke training en waar mogelijk (en wenselijk) ook materieelsamenwerking bieden mogelijkheden waar beide landen de komende jaren hun voordeel mee kunnen doen. Ook op het gebied van de werving en het behoud van personeel, alsmede de inzet van reservisten, heeft Australië de laatste jaren niet alleen veel vooruitgang geboekt maar ook een schat aan ervaringen opgebouwd, die zeker relevant is voor Nederland.

Australië staat aan de vooravond van een nieuw *Defence White Paper*. De verwachting is dat er voldoende aandachtsgebieden zullen zijn waar twee verre vrienden elkaar met raad en daad kunnen ondersteunen. ■