

Internationale militaire samenwerking bij het European Air Transport Command

The sky is the limit?

Nederland participeert sinds 2010 in het European Air Transport Command (EATC) om de schaarse capaciteit aan luchttransport met de partnerlanden beter af te stemmen en te benutten. Hiermee zijn aansprekende resultaten geboekt. Het EATC wordt daarom vaak gebruikt als voorbeeld voor het streven naar verdergaande internationale militaire samenwerking. Maar is dat ook terecht? In het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd, is aan de hand van twee modellen nagegaan in hoeverre bij het EATC factoren aanwezig zijn die bijdragen aan succesvolle militaire samenwerking. Een gedeelde ambitie en een effectieve organisatiestructuur blijken in sterke mate aanwezig te zijn binnen het EATC. Daarnaast dragen de heterogene personele samenstelling en de beperkte culturele afstand van de partnerlanden eveneens bij aan een soepele samenwerking. De uitkomsten van het onderzoek lijken de mogelijkheid tot een verdere integratie van het EATC-samenwerkingsverband te ondersteunen.

*E. D. van de Bospoort – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

Internationale militaire samenwerking is een onderwerp waarover uiteenlopend wordt gedacht. Minister Hennis-Plasschaert van Defensie stelt in de *Defensienota 2013* de bestaande militaire samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk te willen benutten en waar mogelijk te versterken om zo de militaire effectiviteit en doelmatigheid verder te optimaliseren.¹ Voor sceptici van (internationale) militaire samenwerking zijn het opgeven van nationale procedures en industriële belangen echter gevoelige onderwerpen. Daarnaast zorgen culturele en institutionele verschillen ervoor dat internationale samenwerkingsverbanden niet altijd even succesvol zijn geweest.²

Een belangrijk terrein voor internationale militaire samenwerking is luchttransport. Luchttransport is een schaarse en kostbare

* Ed van de Bospoort volgde de Hogere Defensie Vorming in 2014-2015 en is momenteel geplaatst bij het Civil-Military Cooperation Centre of Excellence in Den Haag. Dit artikel verschijnt naar aanleiding van zijn thesis 'Internationale militaire samenwerking bij het EATC'. De auteur dankt Itkol Angélique Appels en haar collega's van het EATC voor hun bijdragen aan het onderzoek.

1 Ministerie van Defensie (2013). *In het belang van Nederland*. Den Haag. Ministerie van Defensie (2012). *Internationale militaire samenwerking: Prioriteiten, beleidsuitgangspunten en stand van zaken*. Den Haag.

2 Soeters, J., Resteigne, D., Moelker, R., & Manigart, P. (2006). Smooth and strained international military co-operation. In U. vom Hagen, R. Moelker en J. Soeters, (eds.), *Cultural Interoperability: Ten years of research into co-operation in the first German-Netherlands corps* (131-161). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.



In het Mission Control Center van het EATC

militaire capaciteit. Het zelfstandig inrichten van deze capaciteit is voor veel landen financieel niet langer mogelijk. Nederland participeert daarom in verschillende samenwerkingsverbanden op het gebied van luchttransport, waaronder het EATC.³

Doel EATC

Het EATC is in 2010 opgericht en heeft als doel om toegewezen luchttransportcapaciteiten van de deelnemende landen (op dit moment België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Luxemburg, Spanje en Italië) te integreren en

middels *pooling & sharing* doeltreffender en efficiënter in te zetten. Hierdoor zijn vooral de beschikbaarheid en de vullingsgraad van de gepoolde transportvliegtuigen verbeterd.⁴

Ondanks de eerste successen loopt het EATC-samenwerkingsverband tegen een aantal grenzen aan en lijkt verdere integratie te stagneren. Zo heeft het EATC uiteindelijk niet de beoogde centrale rol gekregen bij de invoering van het militaire transportvliegtuig A400M.⁵ Daarnaast heeft het EATC de toetreding van nieuwe partnerlanden voorlopig stopgezet en neemt de uitwisseling van vliegreun niet langer toe.⁶

Wellicht beperkt het samenwerkingsconcept een verdere integratie van de samenwerking. De vrijblijvendheid van de partnerlanden om à la carte te participeren, *national caveats* te hanteren en toegewezen eenheden (tijdelijk) uit de pool te halen, liggen hieraan mogelijk

3 Het EATC-hoofdkwartier is gevestigd in Eindhoven en bestaat uit 206 stafmedewerkers. De beschikbare pool bestaat momenteel uit ongeveer 200 transportvliegtuigen.

4 Ministerie van Defensie (2013). *Beleidsdoorlichting strategische luchttransportcapaciteit*. Den Haag.

5 Parrein, P.-J. (2011). *De evolutie en toekomst van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking: Spill-over en politieke samenwerking*. Brussel: Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie.

6 European Air Transport Command (2014). *Limits to enlargement of the EATC*. Eindhoven.

ten grondslag. Verdere integratie van de partnerlanden binnen het EATC is echter wel noodzakelijk in het streven naar meer effectiviteit en doelmatigheid.⁷ Gezien de naderende vervanging van de transportvloot binnen diverse landen, waaronder de invoering van het tank- en transportvliegtuig A330MRTT, lijken hiervoor ook kansen te zijn.⁸

Opzet artikel

In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel ben ik nagegaan in hoeverre bij het EATC factoren aanwezig zijn die bijdragen aan succesvolle internationale militaire samenwerking en daarmee een verdere integratie van het samenwerkingsverband kunnen ondersteunen. Deze factoren zijn gebaseerd op twee theoretische modellen over internationale samenwerking.

In dit artikel ga ik allereerst in op deze twee theoretische modellen. Vervolgens geef ik een korte beschrijving van het EATC-samenwerkingsverband. Daarna geef ik de opzet en de resultaten van mijn onderzoek weer. Ik sluit af met een discussie en een conclusie.

Theoretisch kader

Militaire organisaties onderscheiden zich van niet-geüniformeerde organisaties doordat zij naast overeenkomstige kenmerken in de 'koude' vredesbedrijfsvoering worden ingezet tijdens 'hete' omstandigheden, zoals crisis- en vredesoperaties of oorlog.⁹ Drie karakteristieken spelen daarbij een belangrijke rol:

- het leven in een politiek, juridisch en operationeel afgescheiden omgeving;
- de sterke hiërarchie, die het een bureaucratische organisatie maakt;
- het belang van discipline.¹⁰

Het unieke karakter van militaire organisaties en factoren voor succesvolle samenwerking tussen deze organisaties hebben Soeters e.a. beschreven.¹¹ Deze beschrijving sluit goed aan bij het militaire karakter van het EATC, maar gaat minder specifiek in op bedrijfskundige kenmerken, zoals (politieke) ambitie en belangen om tot samenwerking te komen. Zoals hiervoor aan-

gegeven, spelen deze kenmerken wel een rol bij het EATC.

Child e.a. geven een uitvoerig overzicht van het denken over allianties en de bijbehorende wetenschapstradities.¹² Busquets beschrijft het concept van innovatieve Smart Business Networks (SBN) als '*changing the rules while keeping the game alive*'; een omschrijving die goed aansluit bij de dynamiek van het EATC.¹³ Niettemin stellen Kaats en Opheij dat bestaande economische, bedrijfskundige en bestuurlijke denktradities ontoereikend zijn om de complexiteit van samenwerkingsvraagstukken goed te doorgronden.¹⁴

Veel benaderingen belichten namelijk maar één aspect van samenwerkingsvraagstukken, terwijl de complexiteit vraagt om een samenhangende manier van kijken. Kaats en Opheij beschrijven vervolgens een groot aantal met elkaar samenhangende indicatoren die kunnen wijzen op succesvolle samenwerking. Om een completer beeld te krijgen, ben ik op basis van zowel de factoren van Soeters e.a. als de indicatoren van Kaats en Opheij nagegaan in hoeverre bij het EATC factoren aanwezig zijn die bijdragen aan succesvolle internationale militaire samenwerking. Voordat ik hierop in ga, licht ik beide modellen eerst beknopt toe.

-
- 7 Ministerie van Defensie (2014). Minutes of the 8th MATraC meeting. Den Haag.
 - 8 De A330 Multi Role Tanker Transport (A330MRTT) is een vervangingsproject van diverse EATC-partnerlanden om meer eenheid te krijgen in de Europese vloot van tankertoe-stellen. Het project biedt het EATC de mogelijkheid om interoperabiliteit aan te brengen bij de exploitatie van dit toestel door de diverse EATC-partnerlanden.
 - 9 Soeters, J., Van Fenema, P. C., & Beeres, R. (2010). *Managing military organizations: Theory and practice*. Abingdon: Routledge.
 - 10 Soeters, J., Van Fenema, P. C., & Beeres, R. (Eds)(2010). *Managing military organizations: Theory and practice*. Abingdon: Routledge.
 - 11 Soeters, J., Resteigne, D., Moelker, R., & Manigart, P. (2006). Smooth and strained international military co-operation. In U. vom Hagen, R. Moelker en J. Soeters, (eds.), *Cultural Interoperability: Ten years of research into co-operation in the first German-Netherlands corps (31-161)*. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
 - 12 Child, J., Faulkner, D., & Tallman, S. (2005). *Cooperative strategy: Managing alliances, networks and joint ventures* (2nd edition). Oxford: University Press.
 - 13 Busquets, J. (2010). Orchestrating Smart Business Networks dynamics for innovation. *European Journal of Information Systems* 19 (4) 481-493.
 - 14 Kaats, E. & Opheij, W. (2014). *Leren samenwerken tussen organisaties: Allianties, netwerken, ketens, partnerships*. Deventer: Vakmedianet.

Factor	Toelichting
1. Personele samenstelling van het samenwerkingsverband	De kwantitatieve personele samenstelling tussen de verschillende nationaliteiten beïnvloedt hoe soepel een samenwerking verloopt. Sterk homogene of sterk heterogene teams blijken beter te functioneren dan matig heterogene teams. ¹⁵
2. Culturele afstand tussen de partnerlanden	In een samenwerkingsverband komen mensen met verschillende achtergronden, talen, normen en waarden bij elkaar. Hoe groter deze verschillen, hoe meer moeite het kost om elkaar te begrijpen en effectief samen te werken.
3. Cohesie en status van de verschillende eenheden	De sterkte van de interne cohesie van een eenheid of de (zelf) toegedichte status heeft invloed op de mate waarin men openstaat voor orders, instructies en inspecties van eenheden die niet tot de eigen groep behoren.
4. Mate waarin technologie een rol speelt in de samenwerking	Technologie reduceert de verschillen in menselijke opvattingen en draagt daarmee bij aan een soepeler verloop van de samenwerking.
5. Wijze waarop de missies zijn georganiseerd	De manier waarop een samenwerkingsverband haar taken uitvoert heeft invloed op de wijze waarop men samenwerkt. Bij parallelle taakuitvoering is weinig onderlinge afstemming nodig, wat de samenwerking ten goede kan komen. Bij een wederzijds afhankelijke taakverdeling is afstemming over de taakuitvoering noodzakelijk.
6. Aanwezigheid van gevaar en dreiging	Gevaar en dreiging kunnen bij mensen en organisaties leiden tot rigide gedrag en primaire reacties. Militaire samenwerkingsverbanden die met dreiging en gevaar te maken hebben, zullen daardoor minder soepel verlopen.

Tabel 1 Factoren die bijdragen aan een soepele of geremde internationale militaire samenwerking (Soeters e.a., 2006)

Model Soeters e.a.

Het model van Soeters e.a. beschrijft zes factoren die bijdragen aan een soepele dan wel moeizame internationale militaire samenwerking (zie tabel 1).

De factoren zijn geïdentificeerd na literatuuronderzoek en analyse van drie samenwerkingsverbanden in Afghanistan. Het model geeft onder meer aan dat sterk heterogene teams eerder openstaan voor elkaars ideeën en een sterkere mate van teamidentiteit ontwikkelen.

15 Volgens Soeters et al. (2006) is een samenwerkingsverband sterk homogeen als één nationaliteit qua omvang duidelijk de andere nationaliteiten overschaduwde (bijvoorbeeld in een ratio van 90 procent versus 5 procent en 5 procent). Bij een sterk heterogeen samenwerkingsverband is de verdeling tussen de omvang van de verschillende nationaliteiten min of meer gelijk (bijvoorbeeld allemaal 10 procent). Een gematigd heterogeen team bestaat uit een beperkt aantal nationaliteiten (bijvoorbeeld twee of drie) van min of meer gelijke omvang.

16 Dit verschil is bijvoorbeeld zichtbaar tussen continentale Europese landen en de zogeheten ABCA-landen: Amerika, Groot-Brittannië, Canada en Australië (Soeters e.a., 2006)

Bij sterk homogene teams volgen de kleinere partners eerder de lijn van de grootste partner, terwijl matig heterogene teams eerder communicatieproblemen ontwikkelen. Daarnaast kunnen partnerlanden cultureel verschillen op het gebied van discipline, hiërarchie en militaire ervaring.¹⁶

Ook zijn er verschillen tussen landen met een 'hoge' of 'lage' militaire status, zoals 'oude' en 'nieuwe' NAVO-lidstaten en West-Europese landen en niet-West-Europese landen. Bij grote verschillen kost het meer moeite om elkaar te begrijpen en met succes samen te werken.

Tot slot blijkt de wijze waarop de missies zijn georganiseerd van belang voor het verloop van de samenwerking. Zijn de taken tussen de partnerlanden bijvoorbeeld geografisch verdeeld, dan is de noodzaak tot afstemming beperkt. Levert elk partnerland een specifieke capaciteit met een sterke functionele afhankelijkheid zoals logistiek, medische zorg, inlichtingen of beveiliging, dan is er meer noodzaak tot afstemming. Hoe groter de noodzaak tot afstemming, des te groter de kans op miscommunicatie en moeizame samenwerking.

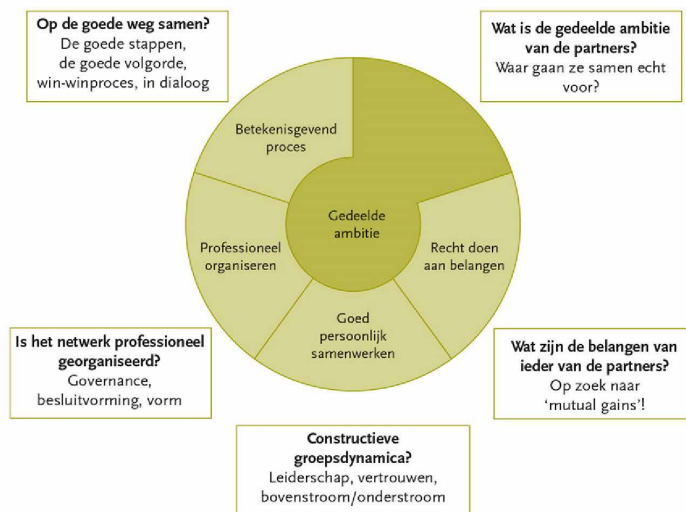
Model Kaats en Opheij

De centrale gedachte van het model van Kaats en Opheij is dat een samenwerking pas kansrijk is wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een zin-gevend proces, dat recht doet aan de aanwezige belangen en is gericht op betekenisvolle ambitie.¹⁷

Op basis hiervan hanteren zij een model van samengewerkt dat is gebaseerd op vijf invalshoeken: ambitie, organisatie, belangen, relatie en proces. Elk van deze invalshoeken geeft inzicht in de wijze waarop wordt samengewerkt. Ambitie staat hierbij centraal omdat dat aangeeft wat de samenwerkingspartners verbindt. Bij het ontbreken van een gezamenlijke ambitie loopt een samenwerkingsverband al snel het risico dat de samenwerking 'los zand' wordt.

Een samenhangende manier van kijken helpt partners om samen de organisatie in haar context te analyseren en te bepalen wat er goed loopt in de samenwerking en waar de knelpunten zitten.

Voor elke invalshoek hebben Kaats en Opheij vier succesindicatoren geïdentificeerd (zie figuur 2). De mate waarin een indicator aanwezig is, geeft aan hoe kansrijk de samenwerking is. Zo zijn de mate waarin de ambitie wordt gedeeld en



Figuur 1 Samenhangende kijk op samenwerkingsverbanden

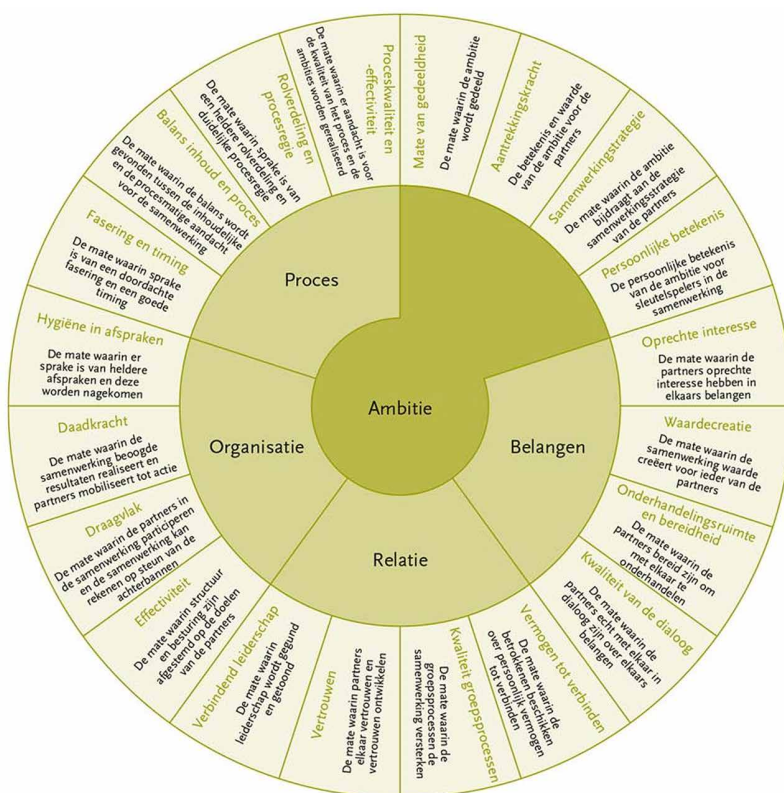
de mate waarin de ambitie aansluit bij de samenwerkingsstrategie van de deelnemende partners indicatoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking.

De mate waarin het samenwerkingsverband waarde creëert voor elk van de partners, zowel de grote als de kleine, zegt iets over de belangen die de partners hebben bij de samenwerking. Wanneer de balans tussen geven en nemen niet in evenwicht is, zijn deelnemende partijen eerder geneigd af te haken en niet verder te investeren. Een samenwerkingsverband dat professioneel is georganiseerd en daardoor (blijvend) de beoogde resultaten kan realiseren, wekt vertrouwen en zal partijen langer aan zich binden.

Tot slot is een goede inrichting van het samenwerkingsproces nodig. Niet alleen om een samenwerking op te starten, maar ook om het proces van samenwerking vitaal te houden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een juiste timing en groeistrategie.

17 Kaats, E. & Opheij, W. (2014). *Leren samenwerken tussen organisaties: Allianties, netwerken, ketens, partnerships*. Deventer: Vakmedianet.

BRON: EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND (2015). THE NEW EATC STRUCTURE



Figuur 2 Indicatoren die bijdragen aan succesvolle internationale samenwerking

Het EATC-samenwerkingsverband

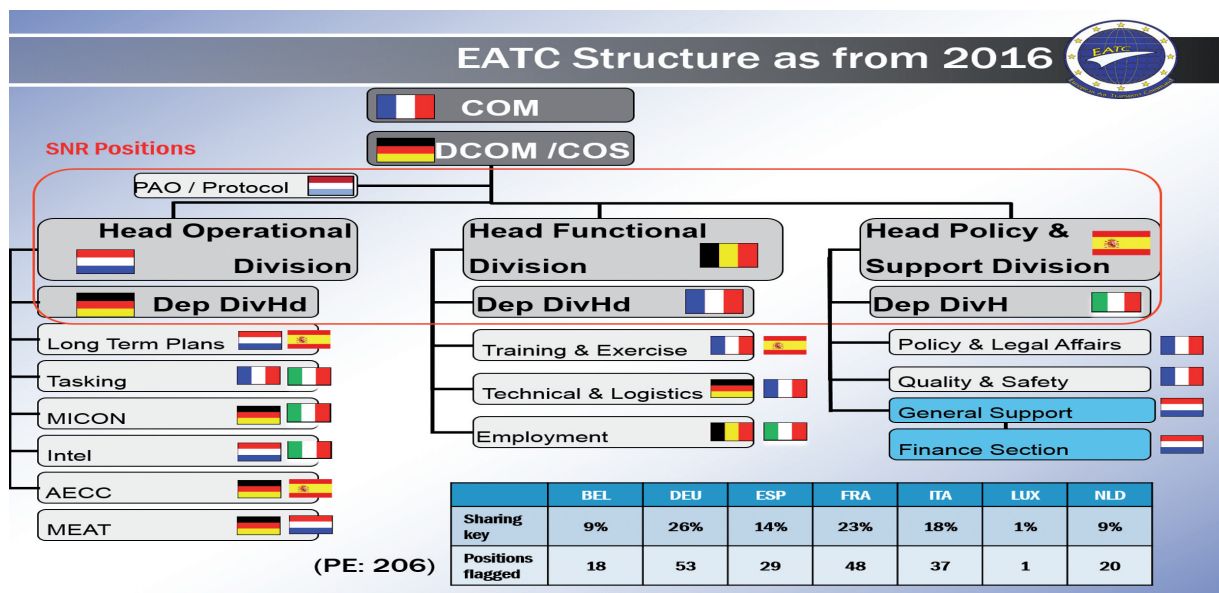
Het EATC is op 1 september 2010 opgericht door België, Frankrijk, Duitsland en Nederland. In 2012 heeft Luxemburg zich aangesloten en in 2014 volgden Spanje en Italië. De Technical Agreement omschrijft het doel van het EATC als volgt:

‘The overall objective is to integrate, within EATC as a single multinational command, all relevant national responsibilities and personnel which together direct the force generation and mission execution of the combined capabilities, thus improving the effectiveness and efficiency of the Contracting Parties’ military Air Transport efforts.’¹⁸

Om deze doelstelling te realiseren maakt het EATC integraal deel uit van de nationale militaire commandostructuren. Daarmee vormt het een schakel tussen de staven en de uitvoerende luchttransporteenheden.¹⁹ Het EATC bestaat uit een multinational hoofdkwartier in Eindhoven en de toegewezen bijdragen van de partnerlanden. De organisatie van het hoofdkwartier is gebaseerd op het EATC-concept en berust op twee onderling afhankelijke pijlers: een operationele en een functionele pijler (zie figuur 3). Binnen de operationele pijler wordt de beschikbare luchttransportvloot, bestaande uit ongeveer tweehonderd transportvliegtuigen, middels pooling & sharing zo optimaal mogelijk ingezet. Gemiddeld genomen worden er nu zo 60-70 vluchten per dag door het EATC gepland en uitgevoerd.

Binnen de functionele pijler werkt het EATC aan harmonisatie van opleiding en training, regelgeving en logistieke ondersteuning. Door het

18 European Air Transport Command (2010). *Technical Agreement*. Eindhoven.
 19 De Coninck, M. (2013). Het European Air Transport Command (EATC), een baken voor ‘pooling and sharing’ in Europa. *Belgisch Militair Tijdschrift*, 6, 143-147.
 20 Berghuizen, J. H. (2012). European Air Transport Command: Een blauwdruk voor Europese samenwerking en integratie. *Militaire Spectator*, 181 (6), 271-282.



Figuur 3 Organisatiestructuur van het EATC

uitvoeren van studies ontwikkelt het EATC gemeenschappelijk beleid en standaarden op het gebied van luchttransport.²⁰

Praktijkonderzoek

Op basis van zowel de factoren van Soeters e.a. als de indicatoren van Kaats en Opheij ben ik nagegaan in hoeverre bij het EATC factoren aanwezig zijn die bijdragen aan succesvolle internationale militaire samenwerking. Eerst geef ik aan hoe ik het onderzoek heb opgezet en daarna geef ik de resultaten weer.

Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews met de zeven Senior National Representatives (SNR's) van het EATC.²¹ Ik heb voor de SNR's gekozen omdat deze naast hun functionele positie binnen het EATC ook zicht hebben op de bredere context en de positie van hun eigen partnerland. Leidraad voor de semi-gestructureerde interviews was de vragenlijst van Kaats en Opheij, met twintig indicatoren voor succesvolle samenwerking. De SNR werd gevraagd om per indicator te beschrijven in hoeverre deze herkenbaar voor hem was in het EATC-samenwerkingsverband en om een waardering daarvan te geven op een

7-punts Likertschaal van 1 ('geheel niet herkenbaar') tot 7 ('geheel herkenbaar'). Per indicator is de mediane score (dat is de middelste score van de 7 respondenten), en spreiding van de scores nagegaan. De aanwezigheid van de 6 factoren uit het model van Soeters e.a. heb ik deels afgeleid uit de semi-gestructureerde interviews en deels uit de projectdocumentatie die het EATC ter beschikking stelde.

Onderzoekresultaten model Kaats en Opheij

De meerderheid van de SNR's herkent de meeste indicatoren voor succesvolle samenwerking van Kaats en Opheij binnen het EATC. In totaal hebben 12 van de 20 indicatoren een mediane score van 6 gekregen, hetgeen inhoudt dat deze indicatoren worden 'herkend'. Deze indicatoren zitten vooral bij de invalshoeken 'relatie' en 'ambitie'.

De overige 8 indicatoren hebben een mediane score van 5 gekregen en worden 'enigszins herkend'. Deze indicatoren bevinden zich vooral bij de invalshoek 'proces'. De indicatoren

21 De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van 23 maart - 9 april 2015.



Het tank- en transportvliegtuig A330 en militaire transportvliegtuig A400M

‘Vermogen tot verbinden’ (van de invalshoek ‘relatie’) en ‘Hygiëne in afspraken’ (van de invalshoek ‘organisatie’) worden met een mediane score van 6 het meest herkend binnen het EATC.

De indicatoren ‘Balans tussen inhoud en proces’ en ‘Proceskwaliteit’ (beide van de invalshoek ‘proces’) worden met een mediane score van 5 het minst herkend binnen het EATC. Eén SNR verwoordt dit als volgt: *‘My nation doesn’t have a clear phasing of what they want to achieve, how to achieve, to what degree and in what tempo. It’s more learning by doing’*. Een andere SNR benadrukt het belang van de indicator ‘Effectiviteit’. Het EATC is geen civiele luchtvaartmaatschappij, waar efficiëntie de boventoon voert: *‘We fly one pallet of water if that turns the tide in the fight, our indicator is operational value. That’s our core indicator, kampfwert’*.

Bij het herkennen van indicatoren maken veel SNR’s onderscheid tussen de samenwerking binnen de operationele en de functionele pijler. Zo wordt de invalshoek ‘proces’ sterker herkend bij de pooling & sharing van bestaande vliegtuigcapaciteit dan bij de harmonisatie van regelgeving. Ik zal dit hierna verder toelichten.

Operationele samenwerking

Alle SNR’s geven aan dat de structuur met een operationele en functionele divisie effectief is en goed past bij de doelen van de partnerlanden. Het EATC heeft sinds de oprichting in 2010 aansprekende resultaten geboekt. Dit blijkt uit een afname van het aantal vliegreizen zonder lading en een toename van het aantal medische evacuaties dat met militaire middelen is uitgevoerd (en daarmee een reductie van dure outsourcing).

Ook de uitwisseling van vliegreizen tussen de landen is sterk toegenomen, maar dit lijkt nu te stabiliseren.²² Eén SNR waarschuwt dat het EATC op een zeker moment aan een plafond zit, waarna geen noemenswaardige verbeterin-

22 European Air Transport Command (2015). *Optimizing effectiveness in air transport in a multinational environment*. Eindhoven.

gen meer mogelijk zijn. De resultaten in het operationele domein komen mogelijk onder druk te staan doordat de beschikbaarheid van de verouderende tactische vloot snel afneemt en de invoering van de A400M vertraging oploopt.

Een andere SNR merkt op dat de resultaten van het EATC de indruk wekken dat het aardig gaat, maar dat het de vraag is hoe ver je als samenwerkingsverband wilt gaan. De toekomst voor een daadkrachtig EATC ligt in het functionele domein. De partnerlanden moeten dan wel meer functionele bevoegdheden aan het EATC delegeren.

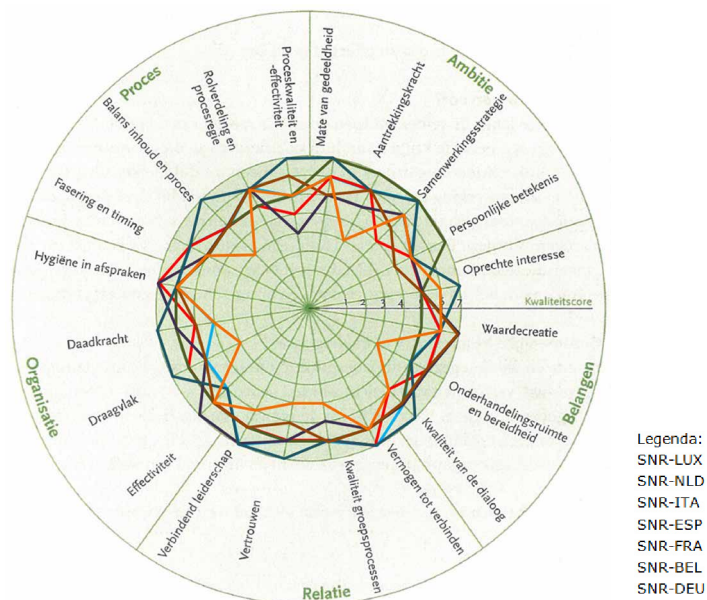
Functionele samenwerking

Meerdere SNR's benoemen dat het EATC bij het streven naar functionele integratie, soms gebukt gaat onder het hiervoor beschreven operationele succes. Hierdoor ontbreekt de urgentie bij de partnerlanden om organisatorische hindernissen weg te nemen die verdere integratie in de weg staan. Dit heeft volgens één SNR een remmende invloed op het draagvlak voor verandering binnen het 'megacomplexe speelveld' van luchttransport. Dit speelt bijvoorbeeld bij het integreren van uiteenlopende, nationale luchtwaardigheids- en vliegveiligheidseisen.

Afwijkende regelgeving over bijvoorbeeld het combineren van vracht en passagiers leidt ertoe dat planners niet altijd de meest optimale vluchtsamenstelling kunnen gebruiken. Het harmoniseren van de nationale Flight Duty Regulations is daarentegen een succesvol voorbeeld, dat heeft bijgedragen aan een verbetering van de indicator 'Daadkracht'.

Figuur 4 toont een spindiagram met daarin de scores van alle zeven SNR's op alle 20 indicatoren van Kaats en Opheij per invalshoek. Te zien is dat de scores over het algemeen redelijk aan de buitenkant van de cirkel zitten, dat wil zeggen 'herkenbaar zijn' binnen het EATC, met enkele uitschieters naar binnen.

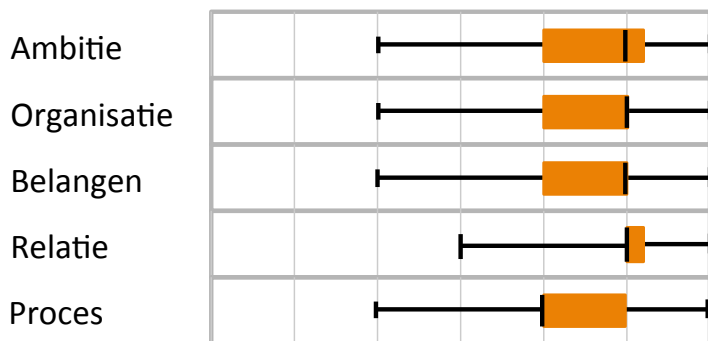
De scores van de SNR's op de 20 indicatoren heb ik vervolgens geanalyseerd op het niveau van de vijf invalshoeken. Dit geeft inzicht in de mate



Figuur 4 Spindiagram met de scores van de zeven SNR's op de 20 indicatoren van Kaats en Opheij

waarin elke invalshoek aanwezig is binnen het EATC en daarmee een verdere integratie van het EATC-samenwerkingsverband kan ondersteunen. Voor dit doel zijn per invalshoek de scores van de vier indicatoren 'Effectiviteit', 'Draagvlak', 'Daadkracht' en 'Hygiëne in afspraken' gegroepeerd in 28 scores voor de invalshoek 'Organisatie'. Hiermee is vervolgens de mediaan en de spreiding per invalshoek zichtbaar gemaakt. Elke boxplot symboliseert met de twee uiteinden de minimale en maximale score hiervan, met het verticale streepje halverwege is de mediane score hiervan, dat wil zeggen de score die precies in het midden ligt van de 28 scores per invalshoek. De uiteinden van het oranje vlak weerspiegelen de scores die op een kwart respectievelijk op driekwart van de 28 scores liggen. De boxplots van de vijf invalshoeken zijn weergegeven in figuur 5. Zij geven weer in welke mate de vijf invalshoeken door de SNR's worden herkend binnen het EATC.

De toelichtingen van de SNR's sluiten aan op het beeld van figuur 5. Hierbij zijn twee hoofdlijnen zichtbaar. Ten eerste is er de iets achterblijvende score op de invalshoek 'proces'. Bij de oprichting



Figuur 5 Boxplots met de scores van de 7 SNR's op de invalshoeken van Kaats en Opheij

van het EATC is het streven naar integratie en interoperabiliteit wel als belangrijk uitgangspunt vermeld, maar men wist toen nog niet precies in welke vorm. Door deze geleidelijke ontwikkeling lijkt deze invalshoek wat minder te worden herkend. Ten tweede zijn de vier andere invalshoeken duidelijk aanwezig binnen het EATC, wat lijkt te hebben bijgedragen aan het succes ervan.

Resultaten model Soeters e.a.

Op basis van de semi-gestructureerde interviews en de door het EATC beschikbaar gestelde projectdocumentatie is het EATC te beschrijven als een sterk heterogeen samenwerkingsverband van zeven buurlanden met weinig cultuurverschillen. Er zijn geen aanwijzingen dat er eenheden met een sterke cohesie of een elite-status aanwezig zijn. Het EATC is een samenwerkingsorganisatie waar technologie een grote rol speelt en er is, vooral in het operationele domein, een sterke integratie van taken. Gevaar en dreiging zijn inherent aanwezig vanwege de aard van luchtoperaties, maar worden nauwelijks versterkt door vijandelijk optreden.

In navolging van Soeters e.a. heb ik op basis van deze beschrijving voor elke factor aangegeven of deze een sterk remmende invloed, een beperkte invloed of geen invloed heeft op de samenwerking binnen het EATC. De personele samenstelling heeft geen remmende invloed. Door de recente toetreding van Italië en Spanje is de heterogene samenstelling van het EATC verder versterkt.

Ook de culturele afstand wordt door de SNR's niet als remmend ervaren. Dit komt onder meer doordat de partnerlanden elkaar al meer dan 20 jaar treffen tijdens gezamenlijke missies. Omdat er geen eenheden met sterke cohesie of elite-status aanwezig zijn, heeft ook deze factor geen remmende invloed. Hetzelfde geldt voor de prominente rol die technologie binnen het EATC. De partnerlanden hanteren helder gedefinieerde standaarden. Afwijkende nationale standaarden zijn eveneens helder gedefinieerd en leveren op basis daarvan geen extra spanning op. Wel is het zo dat hierdoor een extra afstemmingsbehoefte ontstaat.

Binnen het EATC is dus zowel sprake van 'parallele' als 'wederzijds afhankelijke' taakuitvoering en het EATC heeft dus kenmerken die de afstemming zowel positief als negatief beïnvloeden. Deze wederzijdse samenwerking is vooral zichtbaar in het operationele domein. Het is volgens een SNR inmiddels 'bijna routine dat Franse para's uit Duitse of Belgische kisten springen'.

Logistiek en onderhoud vertrouwen de landen elkaar minder snel toe en wordt nog voornamelijk 'parallel' uitgevoerd. Een SNR verwoordt dit als volgt: *'Trusting maintenance from another country is really hard, I don't think we will see a multinational operated A400M fly soon'*. Deze factor heeft dan ook een matig remmende invloed op de samenwerking. Gevaar en dreiging spelen, zoals eerder vermeld, geen grote rol binnen het EATC. Het merendeel van de transportvluchten is gezien de aard van de bestemming of het type missie niet bijzonder risicovol. De invloed van gevaar en dreiging op de samenwerking is daarom erg beperkt.

Discussie

Op basis van de interviews met de SNR's van het EATC en de bestudeerde documentatie over het EATC blijkt het volgende over de aanwezigheid van de factoren uit beide modellen bij het EATC-samenwerkingsverband.

Kansrijke samenwerking

Vier van de vijf invalshoeken van het model van Kaats en Opheij zijn herkenbaar aanwezig

binnen het EATC. Dit blijkt onder meer uit een gedeelde en betekenisvolle ambitie, een effectieve organisatiestructuur, de toegevoegde waarde die het EATC creëert en de constructieve relaties tussen de sleutelfiguren binnen het EATC.

Een aandachtspunt is wellicht de indicator 'daadkracht' van de invalshoek 'organisatie', omdat de operationele resultaten een plafond lijken te bereiken en enigszins onder druk staan door een afnemende beschikbaarheid van de tactische vloot. Ook is de invalshoek 'proces' minder duidelijk aanwezig binnen het EATC. De oorzaak lijkt een onbalans in de aandacht voor operationele en functionele processen, waarbij het proces dat hierop moet toezien onvoldoende aanwezig is.

De invoering van nieuwe transportvliegtuigen,

zoals de A400M en A330MRTT, kan als impuls dienen om de functionele processen verder te integreren. Het is doorgaans eenvoudiger om gezamenlijk nieuwe standaarden af te spreken dan om bestaande processen aan te passen. De sterke score op de invalshoek 'relatie' kan daarbij worden gebruikt om de hiervoor benodigde relatie met de achterban meer vorm te geven.

Concluderend: al met al is er volgens het model van Kaats en Opheij sprake van een kansrijke samenwerking binnen het EATC, zij het met een enkel aandachtspunt.

Soepele samenwerking

Vijf van de zes factoren van het model van Soeters e.a. zijn herkenbaar aanwezig binnen het EATC. De structuur en organisatie van de

Geremde internationale militaire samenwerking door:		EATC	DEU/NLD Camp Warehouse	Kabul International Airport	BEL/CAN Camp Julien
1	Personele samenstelling	-	+	-	+
2	Culturele afstand	-	-	+/-	+
3	Cohesie en status van de eenheden	-	+	-	+
4	Technologie	-	+	-	+
5	Structuur van de missie	+/-	+/-	-	+/-
6	Gevaar en Dreiging	-	+	+/-	+

BRON: AUTEUR

+ = sterk remmende invloed; +/- = matig remmende invloed; - = geen remmende invloed

Tabel 2 Vergelijking van het EATC-samenwerkingsverband met drie internationale samenwerkingsverbanden in Kabul op basis van het model van Soeters e.a.

missie is de enige factor uit het model van Soeters e.a. die mogelijk wel een licht remmend effect heeft op de internationale samenwerking binnen het EATC. Er zijn namelijk nog veel taken in het functionele domein nationaal belegd. Dit zorgt ervoor dat veel afstemming nodig is om enerzijds tot nieuwe geïntegreerde standaarden te komen en anderzijds de verschillende functionele standaarden in een operationeel proces op elkaar af te stemmen.

Ook het operationele en/of politieke risico van deze integratie speelt een belangrijke rol. Om deze risico's te verkleinen onderstreept een SNR het belang van oefeningen: *'To trust other nations with difficult missions like low level drops, exercise is fundamental'*. Het EATC organiseert daarom jaarlijks oefeningen waarbij men in een relatief risicoarme omgeving aan elkaars procedures kan wennen.

Gezamenlijk geven de zes factoren van het model van Soeters e.a. de indruk dat er binnen het EATC sprake is van een soepele internationale militaire samenwerking. Dit blijkt ook wanneer ik de resultaten van het EATC vergelijk met de resultaten van drie multinationale eenheden in Kabul, die door Soeters e.a. zijn onderzocht.²³ Hierbij valt op dat het EATC het meest overeenkomt met de organisatie op Kabul International Airport (zie tabel 2). Dit is wellicht niet verrassend, aangezien ook dat een vliegveld betreft.

Relevantie uitkomsten

Wat zegt de aanwezigheid van deze succesfactoren binnen het EATC-samenwerkingsverband ons nu? Het lijkt in ieder geval te verklaren waarom het EATC zo succesvol is geworden. Tegelijkertijd geeft het onderzoek inzicht in de argumenten van de SNR's om de indicatoren voor succesvolle samenwerking te herkennen binnen het huidige EATC. We weten daardoor beter hoe het EATC er op dit moment voor staat.

Dit onderzoek is echter slechts een eerste stap om het samenwerkingsverband te typeren. Een volgende stap is om met de SNR's en andere betrokkenen tot een gedeelde typering en interpretatie te komen. Zeker waar de antwoorden van de SNR's sterk van elkaar verschillen is het nodig om duidelijk te krijgen door welke ervaringen en interpretaties dit komt.

Betekenen de resultaten nu dat verdere integratie bij het EATC mogelijk is? In mijn onderzoek heb ik gekeken naar de aanwezigheid van factoren die integratie ondersteunen. Alleen de aanwezigheid daarvan leidt niet tot verdere integratie. Daarvoor spelen externe sleutelfiguren, zoals politici, bevelhebbers, behoeftestellers en luchtvaartautoriteiten, een te grote rol. De geïnterviewde SNR's hebben door hun positie een goed zicht op deze sleutelfiguren, maar deze sleutelfiguren zijn zelf niet in het onderzoek betrokken.

Tegelijkertijd heeft het succes van de afgelopen vijf jaar laten zien dat veel initiatieven bij het EATC bottom-up zijn begonnen. Het managementteam van het EATC, inclusief de SNR's, heeft een belangrijke rol bij het beïnvloeden van deze sleutelfiguren en daarmee in het verder verbeteren van het EATC-samenwerkingsverband. De resultaten van dit onderzoek kunnen helpen bij het vormgeven van een veranderstrategie.

Daarnaast zoekt het EATC aansluiting bij externe sleutelfiguren die pleitbezorger zijn van effectieve en doelmatige internationale militaire samenwerking. Een voorbeeld hiervan is relatie tussen het EATC en de European Defense Agency (EDA) bij het harmoniseren van Europese luchtwaardigheidsregelgeving voor onderhoud, training en certificering en het ontwikkelen van de Europese tankervloot. Tot slot ondersteunt ook onze minister van Defensie het EATC bij het streven naar verdere versterking van internationale samenwerkingsverbanden. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap pleit zij herhaaldelijk voor een gezamenlijk Europees Defence White Book, dat benodigde militaire capaciteiten beschrijft en

23 Soeters, J., Resteigne, D., Moelker, R., & Manigart, P. (2006). Smooth and strained international military co-operation. In U. vom Hagen, R. Moelker en J. Soeters, (eds.), *Cultural Interoperability: Ten years of research into co-operation in the first German-Netherlands corps* (131-161). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.

een open en transparante Europese defensie-markt voor staat.²⁴ Deze initiatieven kunnen het EATC helpen om functionele processen zoals onderhoud en logistiek beter te integreren.

Toekomstige toepassingen

Ten tijde van het onderzoek waren Spanje en Italië nog maar net toegetreden tot het EATC. Het kan daarom verstandig zijn dit onderzoek na enige tijd te herhalen om de invloed van deze twee landen op het samenwerkingsverband in kaart te brengen. Ook bij de toelating van nieuwe partnerlanden of andere belangrijke veranderingen is het nuttig om beide modellen te gebruiken om de invloed hiervan op de samenwerking te kunnen nagaan.

Tot slot kunnen ook andere internationale samenwerkingsverbanden het model gebruiken om een diagnose te maken van hun samenwerking. Zoals het onderzoek bij het EATC heeft aangetoond, hoeft het hierbij niet altijd om een samenwerking te gaan die stroef loopt of problematisch is. Ook een sterk veranderende context of het streven naar innovatie kunnen redenen zijn om een samenwerkingsverband onder de loep te nemen.

Conclusie

Om als krijgsmacht effectief en doelmatig te kunnen blijven optreden is internationale militaire samenwerking in toenemende mate belangrijk. Het poolen & sharen van schaarse en kostbare luchttransportcapaciteit ligt daarom voor de hand. Het EATC heeft in korte tijd bewezen dat dit ook mogelijk is.

De resultaten van het onderzoek van dit artikel suggereren dat de toekomst voor het EATC zou kunnen liggen in een verdere integratie van vooral het functionele domein. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de partnerlanden meer functionele bevoegdheden aan het EATC delegeren. De aanwezigheid van bijvoorbeeld een gedeelde ambitie en een sterke relatie met de achterban van het EATC laten zien dat integratie op dit vlak kansrijk is.



FOTO MCD, B. NIJS

Het EATC bestaat uit een multinationaal hoofdkwartier in Eindhoven en de toegewezen bijdragen van de partnerlanden

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is een goede inrichting van het samenwerkingsproces. Dit is nodig om effectief te communiceren over de richting en het tempo van verdere integratie. Het is aan de politiek en de militaire top van de partnerlanden om samen met het EATC te bepalen hoe ver de integratie van het EATC wat dat betreft kan gaan.

Ik hoop met dit artikel meer inzicht te hebben gegeven in de factoren die een rol spelen bij succesvolle internationale militaire samenwerking. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat samenwerkingsverbanden soepel verlopen en steeds doelmatiger kunnen functioneren. Ook andere internationale organisaties kunnen er baat bij hebben om met behulp van de succesfactoren in kaart te brengen hoe soepel hun samenwerking is, en waar mogelijkheden voor verbetering liggen. ■

24 Hennis-Plasschaert, J.A. (2016). Address by Netherlands Minister of Defence on the occasion of the seminar 'Europe's security and Defence; what next?', on Friday 11 March 2016 in Paris. Hennis-Plasschaert, J.A. (2016). Address by the Netherlands Minister of Defence to the Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, on 6-8 April 2016 in The Hague.