

De BENELUX- defensiesamenwerking

JOHAN BREYNE

Kolonel stafbrevethouder Johan Breyne is, als chef van de Sectie Coördinatie binnen de Divisie *Defence Development* van het Stafdepartement Strategie, Belgisch *Senior National Representative* van de *BENELUX Coordination Staff*.

PIETER-JAN PARREIN

Kapitein Pieter-Jan Parrein werkt binnen de Divisie *Defence Development* van het Stafdepartement Strategie als analist Europese defensiesamenwerking.

En avril 2012, les ministres de la Défense de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg ont, sur base d'un accord-cadre de 1987, fait une déclaration visant à étendre et à approfondir la coopération militaire en prenant exemple sur la coopération maritime belgo-néerlandaise intégrée. Le but de cette coopération est d'augmenter l'efficacité militaire par un rapprochement des forces armées, de partager les coûts dans la mesure du possible et d'augmenter l'output au profit des capacités opérationnelles. Voilà pourquoi la déclaration fixe quatre axes majeurs : la logistique et la maintenance, la formation et l'entraînement, l'exécution de tâches militaires et l'acquisition de matériel. Cette initiative BENELUX cadre parfaitement avec l'intensification de la coopération dans le domaine capacitaire de la défense en



Europe mieux connue sous le nom de Pooling & Sharing et Smart Defence.

België, Nederland en Luxemburg hebben een lange geschiedenis van

defensiesamenwerking, zowel onderling als ter ondersteuning van de Europese en trans-Atlantische context. Zo werkten in de jaren zestig van de vorige eeuw de Belgische en Nederlandse luchtvloten samen. België en Luxemburg werken samen in het Eurocorps. Belgische, Luxemburgse en Nederlandse militairen voerden en voeren nog steeds samen operaties in de Balkan en in Afghanistan, maar het is de coöperatie tussen de Belgische en Nederlandse marines die zich het sterkst onderscheidde. Deze samenwerking wordt gezien als hét Europese voorbeeld voor het behoud van belangrijke militaire capaciteiten via een evenwichtige *pooling en sharing*¹. De huidige Belgisch-Nederlandse marine-samenwerking bevat zelfs elementen die op een specialisatie van de militaire mogelijkheden van beide landen wijzen, wat het vooruitstrevende karakter ervan enkel maar benadrukt.

EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING IN EEN BELGISCH KADER

Defensie blijft een sterke voorstander van een samenwerking op het gebied van militaire capaciteiten² om enerzijds nieuwe synergieën aan te moedigen, de efficiëntie te vergroten en de kosten te drukken binnen het kader van de defensieopdrachten en de capaciteitsontwikkeling en anderzijds duplicaties en *shortfalls*, zowel op Europees als op NAVO-vlak, weg te werken.

De defensiebudgetten blijven nu al tien jaar dalen. Daarom moeten de meeste Europese strijdkrachten overgaan tot herstructureringen waarbij zij hun militaire middelen kwantitatief verminderen of zelfs helemaal schrappen. Vooral de hoge kosten verbonden aan de ontwikkeling, verwerving en tewerkstelling van complexe wapensystemen zijn niet langer betaalbaar voor individuele staten. Het is trouwens niet uitgesloten dat deze dalende trend de komende jaren zal aanhouden aangezien de besparingen op de overheidsuitgaven voortgezet en mogelijk zelfs geïntensiveerd zullen worden met het oog op het verwerken van de economische en financiële crisis, het verder terugdringen van het begrotingstekort en de staatsschuld en om de impact van de vergrijzing op te vangen. Paradoxaal genoeg zullen nieuwe oriëntaties in het Amerikaanse defensiebeleid de Europese landen dwingen een grotere verantwoordelijkheid op te nemen voor het verzekeren van hun eigen veiligheid. De nadruk die gelegd wordt op een eerlijkere lastenverdeling (*burden sharing*) in het kader van het *NATO Defence Planning Process* is hiervan een illustratie. Daarenboven, ondanks een decennium van inspanningen, identificeren de NAVO en de EU nog steeds capacitaire tekorten, de *capability gaps*, in de strijdkrachten van de Europese partners.



Jos Hansoul - DG-Com

Hoewel multinationale samenwerking aangestuurd wordt door de naties zelf, erkent Defensie in deze context het belang van het Europees Defensieagentschap (EDA) en van de NAVO om deze samenwerking te bevorderen. Defensie wil dan ook bijdragen tot de uitbouw van Europese defensiecapaciteiten die inzetbaar moeten zijn zowel in het kader van de EU als in dat van de NAVO. Recent werden initiatieven ontwikkeld binnen beide organisaties voor een betere coördinatie van de capacitaire samenwerking: *Pooling & Sharing* bij de EDA en *Smart Defence*, een gelijkaardig proces bij de NAVO. De Belgische overheid tracht actief de mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt voor meer defensiesamenwerking om te zetten in meer samenwerking op het terrein. Tijdens zijn EU-voorzitterschap in 2010 kon België het capacitaire luik van de Europese defensiesamenwerking een nieuwe impuls geven via het *Ghent Initiative*, waarbij het EDA actief zocht naar mogelijkheden voor *Pooling & Sharing* van defensiecapaciteiten tussen de EU-lidstaten. Ook het Belgische regeerakkoord bevestigt dat in uitvoering van het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid bestaat “een nieuwe impuls te geven aan een grotere militaire samenwerking binnen Europa [...]” en stelt dat “[...] waar mogelijk, een maximale pooling en sharing met de Europese en NAVO-partners georganiseerd [zal] worden” en dat “de regering *niches of excellence* [zal] bepalen waarin ons leger zich zal specialiseren, in overleg met onze Europese en NAVO-partners”.

Defensie zoekt daarom naar samenwerkingsopportunities met Europese partnerlanden in alle ontwikkelingslijnen³ van haar capaciteiten om een grotere efficiëntie, effectiviteit en kostenbesparing te realiseren. Er zal steeds op toegezien worden dat de samenwerkingsprojecten in overeenstemming zijn met de opdrachten van Defensie en tot een win-winsituatie leiden voor alle betrokken partners. De BENELUX-defensiesamenwerking biedt een dergelijke opportuniteit.

DE PERMANENT GESTRUCTUREERDE BENELUX-DEFENSIESAMENWERKING

Met de ondertekening door de drie ministers van Defensie van de BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak op 18 april 2012 werd het startschot gegeven voor het verbreden van de bestaande Belgisch-Nederlandse marine-samenwerking tot een permanent gestructureerde defensiesamenwerking tussen alle krijgsmachtdelen op BENELUX-niveau. Deze verklaring wil een nieuwe impuls geven aan het initiatief uit 1987 toen een Belgisch-Nederlands akkoord over het institutionaliseren van defensiesamenwerking tussen beide landen werd uitgebreid met Luxemburg. Dit hernieuwde BENELUX-initiatief ligt volledig in lijn van het versterken van defensiesamenwerking in Europa via *Pooling & Sharing* en *Smart Defence*.

De permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking (*BENELUX Defence Cooperation*) biedt de nationale defensies de mogelijkheid om hun capaciteiten gezamenlijk op een zo hoog mogelijk niveau te tillen en te houden. De huidige moeilijke budgettaire tijden en maatschappelijke tendensen dringen de keuze op tussen samenwerken om militaire capaciteiten te behouden dan wel nationaal te blijven werken en daardoor capaciteiten te verliezen, wat gepaard gaat met een verlies aan strategische lenigheid van het nationale buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid.

De BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak citeert als doel van deze samenwerking “[...] de militaire doeltreffendheid te verhogen door onze strijdkrachten dichter bij elkaar te brengen, kosten waar mogelijk te delen en de output te vergroten ten gunste van onze operationele capaciteiten”. Daarom identificeert de verklaring samenwerking in de vier grote domeinen: logistiek en onderhoud, opleiding en training, uitvoering van militaire taken en de aanschaf van materieel. Zo zal de hernieuwde BENELUX-defensiesamenwerking helpen om de drie krijgsmachten op de kaart te houden en om een geloofwaardige partner te blijven op Europees en trans-Atlantisch niveau, maar zal meer nog een stap zijn om de noodzakelijke Europese dimensie voor defensie in onze toekomst

stige multipolaire wereld te ondersteunen. De BENELUX kan hier immers het verschil maken als Europees rolmodel in dit bijzonder gevoelig beleidsdomein. Een sterke defensie in de BENELUX via een doorgedreven samenwerking zal een sterke defensie op Europees niveau ondersteunen en aldus een evenwichtig en sterk trans-Atlantisch partnerschap.

Het centrale uitgangspunt voor dit samenwerkingsverband is het behoud van de autonomie voor de verwezenlijking van het nationale ambitieniveau zonder dat afstand gedaan wordt van de nationale strategische lenigheid, met een strategische consolidatie van nationale militaire capaciteiten. Verder moet gestreefd worden naar een gunstige kosten-batenbalans, terwijl de bestaande samenwerkingsverbanden gerespecteerd worden en de mogelijkheid tot samenwerking blijft bestaan met andere partnerlanden (dus geen exclusiviteit). Een doorgedreven BENELUX-defensiesamenwerking kan ook fungeren als brug tussen de omringende Europese militaire machten (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland) via de bestaande bilaterale samenwerking tussen BENELUX-landen en deze buurlanden en zo de Europese dimensie van defensiesamenwerking ondersteunen.

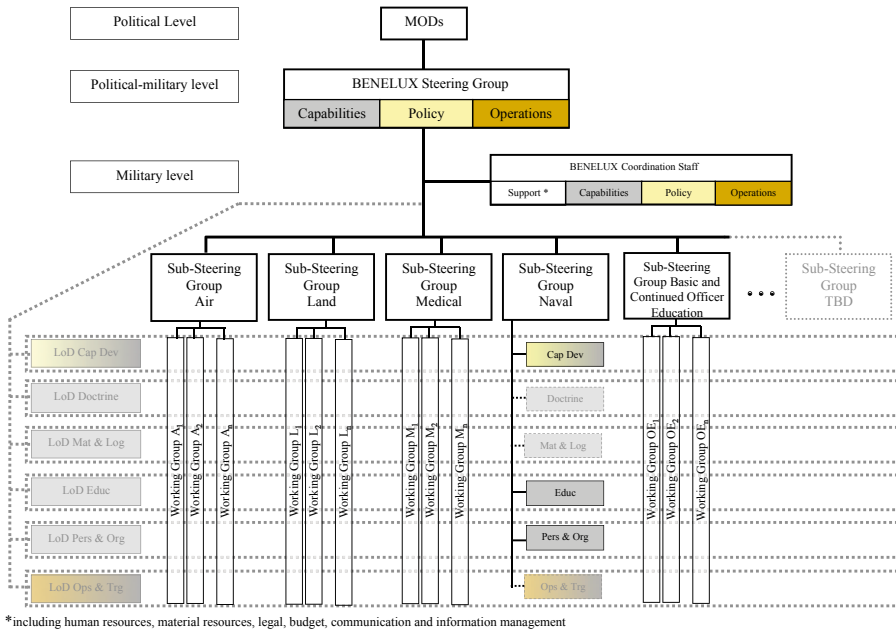
STRUCTUUR

Om de samenwerking in goede banen te leiden, werd een structuur in plaats gesteld met VIER niveaus:

- Het politieke niveau met de drie ministers van Defensie die jaarlijks samenkomen om de grote lijnen van de samenwerking te bepalen.
- Daaronder bevindt zich de politiek-militaire *BENELUX Steering Group* (BSG), met voor elk land een vertegenwoordiger van de minister van Defensie en van de Chef Defensie. Deze komt zesmaandelijks samen om de nodige sturing te geven voor alle BENELUX-samenwerkingsinitiatieven. De BSG wordt voor de dagelijkse coördinatie van de samenwerking bijgestaan door een *BENELUX Coordination Staff* (BCS).
- De *BENELUX Sub-Steering Groups* (BSSG's) worden aangestuurd door de BSG en staan in voor het ontwikkelen en implementeren van de BENELUX-samenwerking in hun respectieve competentiedomeinen. Een BSSG per component van de strijdkrachten (*Air, Land, Medical, Naval*) en een functionele BSSG voor het domein van de officiersopleidingen (basis- en voortgezette vorming) werden intussen opgericht.

- De BSSG's sturen verschillende werkgroepen aan die, op de BSSG Naval na, enkel projectgebonden werken. BSSG Naval werkt ook verder volgens de ontwikkelingslijnen, een structuur die de ultieme doelstelling wordt voor de andere BSSG's. Elke werkgroep moet opties ontwikkelen voor samenwerkingsprojecten in zijn domein. Bij de analyse dient rekening gehouden te worden met de voor- en nadelen en de budgettaire baten en lasten voor de deelnemende landen met als doel de operationele capaciteit te optimaliseren en de efficiëntie en interoperabiliteit te maximaliseren.

De structuur van de permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking wordt hieronder schematisch weergegeven.



OPPORTUNITEITEN

Een permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking is bij uitstek geschikt om een langetermijnvisie te ontwikkelen. Een langetermijnvisie is noodzakelijk aangezien financiële efficiëntie dikwijls pas komt na noodzakelijke investeringen om iets gezamenlijk aan te pakken. De huidige twaalf werkgroepen van de hernieuwde BENELUX-defensiesamenwerking worden gecombineerd met een permanente verstrengeling van de drie defensieorga-

nisaties die langetermijnsamenwerking o.a. voor capaciteitsontwikkeling moet mogelijk maken. De evolutie van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking wijst erop dat identiek materieel de basis is voor een ver doorgedreven defensiesamenwerking. Een volledig gezamenlijke capacitaire reflectie gebeurt momenteel al binnen de marinesamenwerking voor de vervanging van de mijnenjagers en fregatten.

Een permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking is ook geschikter om een win-winsituatie voor iedere partner te verkrijgen en evenwicht te brengen in projecten met een verschillende inbreng van de landen en dus met een verschillend kostenplaatje per land. Net zoals de samenwerking tussen beide marines zal de permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking het gesloten beurssysteem⁴ maximaal toepassen door een beroep te doen op nationale sterke punten in dienst van het geheel van de samenwerking.

De permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking biedt opportuniteiten om op een positieve manier te communiceren met de maatschappij en de politieke wereld en toont aan dat Defensie de ambitie heeft om nog performanter om te springen met het geld dat de maatschappij beschikbaar stelt. Tegelijk dient Defensie voortdurende inspanningen te leveren om haar inzet voor vrede en veiligheid aan de maatschappij kenbaar te maken zodat de financiële winsten opgeleverd door meer efficiëntie behouden worden en haar capaciteiten verder versterkt worden.

BIJZONDERE UITDAGINGEN

Een zaak waarmee rekening dient gehouden te worden, is de invloed van de nog steeds nationaal georiënteerde defensie-industrie die vanuit puur commerciële belangen zou kunnen ingaan tegen samenwerking. Tegelijkertijd kan specialisatie⁵ voor de ondersteuning van capaciteiten of in een later stadium taakspecialisatie⁶ voor een capaciteit in zijn geheel zorgen voor het verdwijnen van een nationale industriële sector die verbonden is met deze capaciteit. Deze problematiek overstijgt ruimschoots het BENELUX-niveau en dient een Europees antwoord te krijgen. Deze problematiek wordt dan ook ter harte genomen in het EDA en in de Europese Commissie.

Een bijkomende uitdaging voor de Belgische Defensie is de permanente aandacht die moet geschonken worden aan de realiteit van een evenwichtige spreiding van de samenwerking over de verschillende Belgische deelentiteiten en de verschil-



lende landstalen. Binnen de hernieuwde BENELUX-defensiesamenwerking werd gekozen voor het Engels als officiële taal om hieraan gedeeltelijk tegemoet te komen, maar tegelijk benadrukt het gebruik van het Engels de Europese band van de permanent gestructureerde BENELUX-defensiesamenwerking.

Tevens zal vermoedelijk meer sociale ondersteuning nodig zijn voor diepgaande vormen van defensiesamenwerking binnen de BENELUX, die immers een invloed kunnen hebben op de tewerkstellings-, trainings- en opleidingsplaats van het personeel. Een goed overleg over dit aspect, zowel op BENELUX- als op nationaal niveau, is essentieel om alle actoren aan boord van het BENELUX-verhaal te krijgen en te houden.

BESLUIT

Defensiesamenwerking is een domein waar militaire beleidsmakers verantwoordelijkheid kunnen en ook moeten opnemen in de huidige omstandigheden. Een nauwe defensiesamenwerking met onze belangrijkste historische partners is voor België en haar Defensie een noodzaak om een geloofwaardige partner te

blijven op Europees en trans-Atlantisch niveau. Tegelijk is zij een belangrijke opportuniteit om het Belgische, het Nederlandse en het Luxemburgse beleid ter ondersteuning van een meer doorgedreven Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid te versterken. Defensiesamenwerking is geen mirakeloplossing voor krimpende nationale defensiebudgetten, maar wel één van de weinige mogelijkheden om deze problematiek vanuit Defensie proactief aan te pakken en haar slagkracht op peil te houden. *It is not the silver bullet, but it might be the only bullet left.*



Trefwoorden: BENELUX – defensiesamenwerking – capaciteiten

¹ *Pooling* houdt het groeperen in van gelijkaardige capaciteiten die nationaal eigendom blijven. *Sharing* van middelen, die niet noodzakelijk gelijkaardig moeten zijn, betekent het creëren van een capaciteit die gezamenlijk wordt beheerd door de deelnemende landen in één of meer domeinen (budget, personeel, uitrusting, onderhoud,...).

² Een capaciteit is een gestructureerd en coherent geheel van menselijke, materiële (uitrusting, bewapening,...) en immateriële middelen (doctrine, leiderschap,...) met het vermogen om bij inzet een strategische, operationele of tactische doelstelling te bereiken of hiertoe bij te dragen. Een capaciteit is dus meer dan louter materieel.

³ Ontwikkelingslijnen beschrijven een capaciteit en haar doctrine, organisatie, training en vorming, materieel, faciliteiten (infrastructuur), personeel, (ontwikkeling van) leiderschap en interoperabiliteit.

⁴ Bij het gesloten beursstelsel wordt het debet en credit van de rekening van een partner ten opzichte van de andere partners gelijk geacht door de kosten van alle samenwerkingsprojecten te beschouwen.

⁵ De NAVO definieert specialisatie als: "*Specialization is about a nation, or a group of nations, agreeing to concentrate on particular sets of capabilities, through a process of consultation, while accepting some degree of reliance on the Alliance as a whole to maintain its full spectrum of capabilities.*"

⁶ Taakspecialisatie is een verdeling van de taken tussen verschillende landen waarbij een militaire, operationele of ondersteunende taak wordt uitgevoerd door slechts een van de partnerlanden ten voordele van het collectief, wat onvermijdelijk tot het verdwijnen van de capaciteit in de andere landen leidt.