

Vergaderjaar 2022–2023

**36 310**

## **Initiatiefnota van het lid Stoffer over Europese en internationale defensiesamenwerking: «Het heft in handen houden. Over de noodzaak van een fundamenteel debat over Europese en internationale defensiesamenwerking»**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

#### **1 Inleiding**

##### *1.1 Doel*

Er is een fundamenteel debat nodig over de richting en invulling van de Europese en internationale defensiesamenwerking door Nederland. De oorlog in Oekraïne heeft in Nederland en andere Europese- en NAVO-landen bijgedragen aan verhoging van de defensiebudgetten. Bovendien is er een stroom aan nieuwe of verdiepende samenwerkingsinitiatieven op gang gekomen. Parlement en kabinet dienen de keuzes rond deelname hieraan kritisch en diepgaand te doordenken. Alleen zo kan voorkomen worden dat bevoegdheden onnodig overgedragen worden of dat kostbare capaciteiten en middelen op ondoordachte besteed worden. Het ontbreken van een debat hierover kan leiden tot incoherent reactief beleid met gemiste kansen, inefficiënties, of ongewenst verlies aan zeggenschap. Met deze nota biedt de initiatiefnemer een doordinking en duiding van het scala aan samenwerkingsvormen op basis van de kernprincipes van soevereiniteit, proportionaliteit, noodzaak en meerwaarde. Dit mondt uit in een aantal concrete aanbevelingen en beslispunten.

##### *1.2 Opbouw*

Ten eerste wordt de directe aanleiding tot deze initiatiefnota geschetst aan de hand van vijf cruciale ontwikkelingen (h. 2). Dan volgt een historische analyse van de defensiesamenwerking binnen Europa en de Nederlandse visie daarop (h. 3). Vervolgens presenteert de initiatiefnemer een model voor de inhoudelijke en politiek-ideologische duiding van de diverse samenwerkingsvormen en -verbanden aan de hand van de vier genoemde kernprincipes (h. 4). Dit model wordt nader toegelicht aan de hand van de drie assen van aansturingswijze, afhankelijkheid, en aard van de activiteit (h. 5). Vervolgens wordt het model toegepast op bestaande samenwerkingsverbanden (h. 6). Zo mondt de nota uit in concrete aanbevelingen (h. 7) en beslispunten (h. 8). De nota sluit af met een korte paragraaf over financiële consequenties (h. 9).

## 2 Aanleiding voor de initiatiefnota

Volgens de initiatiefnemer spelen, vanuit Nederlands perspectief, ten minste vijf factoren een belangrijke rol in de ontwikkelingen en beslissingen rondom internationale en Europese defensiesamenwerking. Deze factoren kunnen zowel een aanjagende, afremmende als verstorende werking hebben. Samen vormen ze een directe aanleiding voor deze initiatiefnota.

### 2.1 De veranderende positie van de Verenigde Staten

De eerste structurele wijziging is de veranderende positie van de Verenigde Staten in de wereld. Waar de VS na het einde van de Koude Oorlog de enige overgebleven militaire supermacht in de wereld was, staat deze positie onder druk. Mede als gevolg van de belastende oorlogen in het Midden-Oosten en de economische crisis van 2008 lijkt de Verenigde Staten niet langer in staat of van wil om op vele plekken wereldwijd een massale militaire presentie te behouden.<sup>1</sup> Daarnaast slokt China steeds meer de aandacht op van de Amerikaanse politiek en militaire planners, wat leidt tot minder aandacht voor het Europese continent. Deze fundamentele verandering in de Amerikaanse buitenlandpolitiek werd door president Obama ingezet, maar is door zijn opvolgers Trump en Biden stevig doorgezet.

Los van deze geopolitieke realiteit leidt Amerikaanse frustratie over de gebrekkige Europese bijdragen aan de NAVO tot een minder welwillende houding vanuit de VS om Europa te hulp te schieten. Hoewel deze frustratie al sinds de Koude Oorlog aanwezig was, kwam zij onder het presidentschap van Trump tot uitbarsting met het openlijk in twijfel trekken van de NAVO.<sup>2</sup> Hoewel de kritiek van Biden minder expliciet is, is steun van een Amerikaanse president voor de NAVO niet langer een gegeven: Europa zal moeten leveren om op steun van de Amerikanen te kunnen blijven rekenen.

### 2.2 Meer budget voor Defensie

Na de Koude Oorlog kreeg Defensie de ene na de andere bezuiniging en reorganisatie over zich heen. Geld besparen werd iets wat in het merg van de organisatie kwam te zitten. Dit had ook gevolgen voor internationale defensiesamenwerking: dit werd vaak geboren uit schaarste. In veel gevallen was samenwerking noodzakelijk om een bestaande capaciteit te kunnen behouden of het verlies te beperken, slechts zelden ging het om toevoeging van nieuwe capaciteiten en middelen. Als gevolg hiervan heeft internationale samenwerking een negatieve klank onder militairen.<sup>3</sup> Door de samenwerking tussen het kabinet-Rutte III en de «constructieve drie» (D66, CU en SGP) is er binnen de Nederlandse politiek sinds 2015 langzaam een ommekeer ontstaan, waarbij bezuinigingen werden ingewisseld voor investeringen.<sup>4</sup> Deze trend van extra investeringen in Defensie is onder het huidige kabinet voortgezet. Dit alles biedt de defensieorganisatie de mogelijkheid om bewust en vanuit een positieve motivatie te kiezen samenwerking op terreinen waar dit noodzakelijk is en

<sup>1</sup> <https://www.wsj.com/articles/americas-declining-military-biden-defense-budget-white-house-china-russia-military-pentagon-11648588522>

<sup>2</sup> <https://nos.nl/artikel/2267543-trump-besprak-verlaten-navo-met-adviseurs>

<sup>3</sup> Specialisation in defence: what does it mean? | Specialising in European defence (clingendael.org)

<sup>4</sup> Zie K.J.L. Walenkamp, «Een strijd om de defensiebegroting,» *Militaire Spectator* Jaargang 186, no. 1, 2017. Hierin wordt verwezen naar de moties-Van der Staaij c.s., Kamerstukken 34 000 nr. 23 (2014) en 34 300 nr. 27 (2015), waarin onder meer verzocht werd om meer budget, en om budget en ambitieniveau van de krijgsmacht met elkaar in lijn te brengen.

meerwaarde biedt. Deze nieuwe realiteit kan tot gevolg hebben dat nieuwe samenwerkingsinitiatieven wenselijk worden, maar ook dat samenwerkingen uit het verleden niet langer nuttig zijn.

### *2.3 Oorlog in Oekraïne*

De oorlog in Oekraïne heeft op politiek en militair gebied gezorgd voor een schokgolf in Europa. Op militair gebied laat de oorlog zien dat jarenlange verwaarlozing van capaciteiten voor grootschalige conventionele oorlogsvoering risicovol is, en dat Europese landen zoals Nederland op dit gebied significant tekortschieten.<sup>5</sup> Op politiek gebied zorgde de Oekraïneoorlog voor een ommezwaai in de defensiebudgetten waarin traditionele «onderbetalers» zoals Duitsland en Nederland ineens bereid bleken snel en fors te investeren in defensie.<sup>6</sup> De Russische agressie maakt ook dat aangrenzende landen zoals Finland, Zweden, Polen en de Baltische Staten sterk in hun defensie investeren. Dit alles verandert de militaire en wellicht ook politieke machtsbalans binnen de EU en NAVO, waarbij sommige Oost-Europese landen in militaire slagkracht groeien ten opzichte van traditionele grote EU- of NAVO-lidstaten als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.<sup>7</sup> Daarnaast betekent de aanvraag van het NAVO-lidmaatschap door Finland en Zweden een ommekeer voor de geopolitieke situatie in noord-Europa en voor NAVO-eenheden die opereren in dit gebied. Al met al wijzigen hiermee de verhoudingen tussen en capaciteitsbehoeften van Europese landen en hun krijgsmachten. Dit heeft gevolgen voor nut en noodzaak van bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden.

### *2.4 Veranderende verhoudingen binnen de EU*

Een vierde factor is de houding van de Europese Unie (EU) tegenover defensiesamenwerking. Het traditionele evenwicht tussen de drie grote machten, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, hield intensieve defensiesamenwerking lange tijd tegen. Frankrijk was voor verdere Europese integratie, maar het Verenigd Koninkrijk hield vast aan haar eigen militaire macht en sterke oriëntatie op de Verenigde Staten. Ook Duitsland was weliswaar voorstander van verdere Europese integratie, maar zette vanwege historische gevoeligheden weinig concrete stappen.

Met de Brexit in 2016 verdween de belangrijkste politieke blokkade tegen militaire integratie.<sup>8</sup> In Duitsland veranderde, mede vanwege het presidentschap van Trump, de houding tegenover militaire EU-samenwerking.<sup>9</sup> Samen met de actieve houding van de Europese Commissie onder leiding van Juncker, droeg dit bij aan een snelle uitrol van nieuwe EU-initiatieven op het gebied van defensie. Vanwege de oorlog in Oekraïne is dit onder de huidige Commissievoorzitter Von der Leyen in een stroomversnelling gekomen. Voorheen onbespreekbare zaken, zoals gezamenlijk inkopen van wapens voor bijvoorbeeld levering aan Oekraïne, worden genormaliseerd. Toch is de vorm en richting van defensiesamenwerking in de EU nog steeds onderdeel van flinke meningsverschillen tussen Frankrijk en Duitsland.<sup>10</sup> Dit maakt een heldere, eigen visie voor Nederland extra belangrijk.

<sup>5</sup> NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 The Netherlands Overview | Kamerstuk | rijksoverheid.nl

<sup>6</sup> <https://nos.nl/collectie/13888/artikel/2419075-100-miljard-extra-voor-duits-leger-dit-is-een-keerpunt-in-de-geschiedenis>

<sup>7</sup> <https://www.politico.eu/article/europe-military-superpower-poland-army/>

<sup>8</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2020.1778472>

<sup>9</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1877693>

<sup>10</sup> [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23745118.2020.1855710?scroll=top&needAccess=true&role=tab](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23745118.2020.1855710?scroll=top&needAccess=true&role=tab)

## 2.5 Nieuwe stappen in Defensievisie 2035 en Defensienota 2022

De laatste factor die bezinning over internationale defensiesamenwerking noodzakelijk maakt, is de grote aandacht hiervoor in de Defensievisie 2035 en Defensienota 2022. De Defensievisie, gepubliceerd onder kabinet-Rutte III, trekt lange lijnen naar de toekomst middels tien zogenaamde «inrichtingsprincipes».<sup>11</sup> Twee daarvan dienen hier genoemd te worden, namelijk «Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa» (inrichtingsprincipe 8) en «Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en EU» (inrichtingsprincipe 9). De defensievisie 2035 werd in 2022 aan- en ingevuld met de Defensienota 2022.<sup>12</sup> Deze beleidsnota werkt met zes «actielijnen», waaronder «Versterken van specialismes» (actielijn 3) en «Meer Europese samenwerking» (actielijn 4). Zowel uit de Defensievisie als de Defensienota blijkt dus een voorkeur voor het langs Europese lijnen vormgeven van internationale samenwerking, onder meer door middel van specialisatie. De ruime aandacht voor internationale en Europese defensiesamenwerking in deze twee stukken is een trendbreuk met eerdere beleidsdocumenten, waar het veeleer ging over de verhouding van Nederland tot het NAVO-bondgenootschap.<sup>13</sup> Ondanks de extra aandacht ontbreekt nog altijd een gestructureerde discussie over een coherent afwegings- en besluitvormingskader. Dat is onwenselijk. De keuze over de vorm en richting van defensiesamenwerking raakt aan de inrichting en inzet van de Nederlandse krijgsmacht en vergt alleen daarom al een gedegen en principieel politiek debat.

### 3 De Nederlandse positie inzake defensiesamenwerking

#### 3.1 Geschiedenis van defensiesamenwerking in Europa

De aandacht voor defensiesamenwerking in Europa gaat terug tot het prille begin van het project van de Europese eenwording. In 1952 werd op initiatief van Frankrijk een verdrag getekend om een Europese Defensiegemeenschap op te richten. Deze gemeenschap zou het bevel overnemen over de legereenheden van de Benelux, Frankrijk, Italië en West-Duitsland, en daarmee de facto een Europees leger creëren.<sup>14</sup> Het verdrag werd echter niet geratificeerd door het Franse parlement omdat deze het zag als een onacceptabel verlies aan soevereiniteit. Dit bestendigde de leidende rol voor de NAVO tijdens de Koude Oorlog en maakte dat de Europese integratie focuste op andere beleidsterreinen. Na het einde van de Koude Oorlog werden diverse initiatieven gestart om tot efficiëntere en effectievere militaire samenwerking te komen binnen Europa. In 1992 stelden de lidstaten van de West-Europese Unie (WEU) de «Petersbergtaken» op, waarin een scala aan militaire operaties genoemd werd die de Europese landen zouden moeten kunnen uitvoeren zonder hulp van de VS.<sup>15</sup> Bij het Verdrag van Amsterdam in 1997 werden deze doelstellingen opgenomen in de Europese Verdragen.

Een ander belangrijk keerpunt voor de EU was de St. Malo ontmoeting in 1998, waarbij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk afspraken dat de EU zelfstandig militaire capaciteiten moest bezitten om een internationale rol te kunnen vervullen.<sup>16</sup> Door deze koerswijziging van het Verenigd Koninkrijk als één van de grote drie landen binnen de EU kon er nu verder

<sup>11</sup> [www.defensie.nl/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035](http://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035)

<sup>12</sup> [www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/downloads/beleidsnota-s/2022/06/01/defensienota-2022](http://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/downloads/beleidsnota-s/2022/06/01/defensienota-2022)

<sup>13</sup> [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2011Z07488&did=2011D18637](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2011Z07488&did=2011D18637)

<sup>14</sup> Brunet-Jailly, Hurrelmann, en Verdun, 2018, 177–178

<sup>15</sup> McCormick, 2020, 434

<sup>16</sup> McCormick, 2020, 435

aan de weg getimmerd worden. Dit resulteerde onder meer in de European Security and Defence Policy (ESDP) en European Security Strategy (ESS). Ook begon de EU vanaf 2003 militaire en civiele missies te sturen naar oorlogs- en conflictgebieden.

In 2009, bij het nieuwe Verdrag van Lissabon, werd de ESDP opgenomen in het Verdrag van de EU, en hernoemd tot Common Foreign and Security Policy (CSDP). Ook gaf het Verdrag de mogelijkheid om meer gestructureerde permanente samenwerking aan te gaan op het gebied van defensie. Na de Brexit in 2016 werd van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, en werd de Permanent Structured Cooperation Operation (PESCO) opgericht. Binnen deze samenwerking werken landen op vrijwillige basis samen aan projecten die bijdragen aan meer samenhang tussen de deelnemende krijgsmachten. Denemarken en Malta hadden een opt-out op PESCO, maar Denemarken heeft in 2022 aangegeven deze opt-out te willen beëindigen en voortaan deel te nemen aan zowel de CSDP en PESCO.<sup>17</sup> Daarnaast werd de Europese Commissie na Brexit actiever op dit terrein en kwam met het European Defence Fund (EDF) waarbij defensieprojecten van EU-lidstaten gesubsidieerd kunnen worden vanuit dit Europese fonds.<sup>18</sup>

Nog een recente, grote stap is de oprichting van het European Peace Facility (EPF) in 2021.<sup>19</sup> Dit fonds wordt gebruikt om EU-operaties in het buitenland te financieren, zodat de EU deze operaties onafhankelijk van de bijdragen van individuele lidstaten kan uitvoeren. Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne wordt het geld uit dit fonds gebruikt om wapens en andere middelen te kopen voor Oekraïne. Er kan dus geconcludeerd worden dat de EU sinds 2016 grote stappen maakt inzake van defensiesamenwerking, zowel intergouvernementeel (PESCO) als supranationaal (EDF, EPF).

### 3.2 De Nederlandse positie

Nederland is van oudsher een maritieme handelsnatie. Daaruit volgt logischerwijs ook een sterke Trans-Atlantische oriëntatie. Tot halverwege de 20<sup>e</sup> eeuw stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat Nederland niet kan bestaan zonder Europa, maar dat Nederland zowel qua karakter als qua geschiedenis geen «continentaal» Europees land genoemd kan worden zoals Duitsland en Frankrijk.<sup>20</sup> De combinatie van vrees voor Duits-Franse dominantie in Europa en het belang van maritieme handel maakte Nederland tot een van de oprichters en meest gedreven ondersteuners van de NAVO.<sup>21</sup>

Deze massieve pro-Atlantische houding zwakte iets af tijdens de jaren 70 als gevolg van de kritiek in Nederland op Vietnamoorlog. In combinatie met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG in 1973 zorgde dit voor een iets welwillendere visie op Europese defensiesamenwerking. Supranationale samenwerking binnen de EEG werd in deze tijd vanuit Nederland ook gezien als een middel om de Frans-Duitse dominantie te beteugelen. Toen dit niet bleek te werken, keerde Nederland in de jaren 90

<sup>17</sup> <https://www.fmn.dk/en/topics/international-cooperation/eu/>

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508)

<sup>19</sup> <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-peace-facility/#operation>

<sup>20</sup> Andeweg, Irwin en Louwerse, 2022, p. 225

<sup>21</sup> Nederlandse bezwaren tegen Europese defensiesamenwerking waren zo standvastig dat Nederland zelfs gezien werd als «Amerikaanse vazalstaat» binnen de voorlopers van de EU. Zie Andeweg, Irwin en Louwerse, 2022, p. 227

terug naar haar voorzichtige houding inzake defensiesamenwerking.<sup>22</sup> Het drama van Srebrenica veroorzaakte een sterke aversie binnen de krijgsmacht tegen samenwerkingsverbanden zonder harde garanties. Missies in Afghanistan of boven Kosovo werden dan ook onder de «oude vertrouwde» NAVO-vlag uitgevoerd.<sup>23</sup>

In het afgelopen decennium lijkt de Nederlandse kijk op defensiesamenwerking opnieuw te zijn veranderd. Met de Brexit verloor Nederland het Verenigd Koninkrijk als bondgenoot in haar nadruk op de NAVO boven de EU. Tegelijk werden bilaterale en multilaterale samenwerkingsinitiatieven opgezet om militaire capaciteiten te kunnen behouden of regenereren. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn het Duits-Nederlandse tankbataljon en de gedeelde tankvliegtuigen op Vliegbasis Eindhoven.<sup>24</sup> Het primaat van de NAVO boven de EU op het gebied van veiligheid en defensie lijkt vervangen te worden door een «bottom-up approach», waarbij bilaterale en multilaterale verbanden gebruikt worden om zowel de NAVO als de EU te versterken. Volgens de initiatiefnemer is er onvoldoende sprake van een structurele en gestructureerde discussie over de besluitvorming hierover, inclusief voors en tegens.

## 4 Fundamentele uitgangspunten

### 4.1 Vier kernprincipes

Voor de initiatiefnemer staan vier principes centraal bij het beoordelen van internationale en Europese samenwerking inzake defensie. Namelijk: a) soevereiniteit, gerelateerd aan subsidiariteit, b) proportionaliteit, c) noodzakelijkheid en d) meerwaarde. Deze vier principes hangen onderling nauw samen: grote gevolgen («inbreuken») inzake soevereiniteit en/of proportionaliteit kunnen alleen te rechtvaardigen zijn bij een gelijktijdig sterkere positieve beoordeling op noodzaak en meerwaarde.

Rond het eerste principe, namelijk van *soevereiniteit* in nauwe relatie tot *subsidiariteit*, wordt afgewogen of het uit handen geven van bevoegdheden geen onnodige afbreuk doet aan de zeggenschap van Nederland over haar krijgsmacht. Bescherming van eigen burgers en grondgebied is een kerntaak van de Nederlandse overheid, en de zeggenschap over deze kerntaak zal niet zomaar uit handen gegeven mogen worden. Ook al kunnen sommige taken zo complex en kostbaar zijn, dat het voor Nederland alleen niet mogelijk is om deze uit te voeren. In de afweging van soevereiniteit en subsidiariteit wordt dus bezien of het in de gegeven situatie billijk is om bevoegdheid uit handen te geven.

Bij het principe van *proportionaliteit* gaat het om de genomen maatregelen versus het bereikte effect. Maatregelen moeten zo beperkt mogelijk zijn ten opzichte van het te bereiken doel. Bij samenwerking die zeer vergaand en ingrijpend is, of in materieel, financieel of principiële opzicht een hoge prijs heeft, moet het voordeel ook navenant zijn om haar wenselijk te achten.

<sup>22</sup> Onder meer het economische-monetaire beleid van de EEG en later de EU ging immers alsnog in de richting die Frankrijk en Duitsland wenselijk vonden. Zie Andeweg, Irwin en Louwerse, 2022, p. 234–237

<sup>23</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49602.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm)

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)

<sup>24</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/grondoptreden/nederlandse-brigade-in-duitse-divisie>  
<https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/luchtransport-en-luchtruim/navo-vliegtuigenpool-tank-en-transportvliegtuigen>

Het derde principe is dat van *noodzaak*: is samenwerking noodzakelijk tegenover dreigingen? Dit raakt aan ontwikkelingen op het gebied van (militaire) technologie en geopolitiek. Het veranderen van deze factoren kan grote impact hebben of de behoeftes van de Nederlandse krijgsmacht en noodzaak om met specifieke landen samen te werken om deze behoeftes te vervullen.

Het vierde en laatste principe is om bij nieuwe samenwerkingsvormen scherp te kijken naar de *meerwaarde* ervan tegenover andere (bestaande) samenwerking. Nederland heeft als rijk land aanzienlijke financiële middelen in huis om zelfstandig voor haar verdediging te zorgen. Daarnaast is Nederland een van de oprichters van de NAVO. Nieuwe, ook Europese, samenwerkingsvormen zullen een duidelijke meerwaarde moeten bieden tegenover de bestaande Nederlandse deelnames.

#### 4.2 De kernprincipes in samengebracht in een beoordelingsmodel

De initiatiefnemer presenteert een model waarbij huidige en toekomstige vormen van samenwerking kunnen worden ingedeeld en beoordeeld langs drie assen. Hoe sterker een samenwerkingsvorm of -verband op deze assen scoort, hoe ingrijpender de samenwerking is in termen van soevereiniteit en proportionaliteit, en dus hoe hoger de drempel dat de vorm van samenwerking wenselijk is op basis van de vier uitgangsprincipes.

De eerste as betreft de *politieke besluitvorming* en *aansturing*. Wat is invloed van Nederland, en wie draagt verantwoordelijkheid voor de samenwerking? Deze as weerspiegelt met name het principe van soevereiniteit in samenhang met subsidiariteit.

De tweede as gaat over de *mate van afhankelijkheid* die tussen de samenwerkende landen ontstaat. Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin zelfstandig opereren los van de samenwerking nog mogelijk is. Uiteraard spelen ook hier de principes van soevereiniteit en proportionaliteit, afgezet tegen militaire noodzaak en praktische meerwaarde, een grote rol.

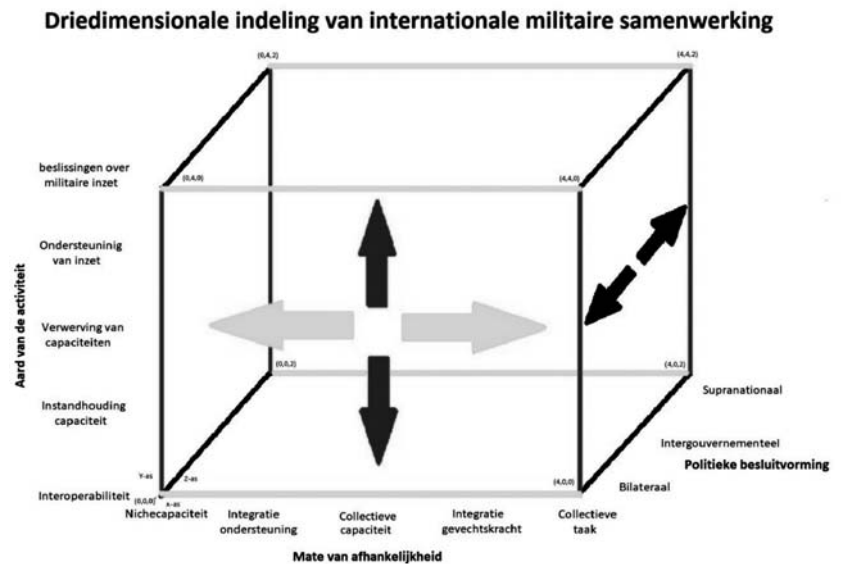
De laatste as die gehanteerd wordt is het soort militaire *activiteit*. Gaat het om politiek ambitieuze projecten die gepaard gaan met grote budgetten en mogelijk de inzet van mensenlevens of niet? Hierbij toetst de as aan noodzakelijkheid, maar ook aan de andere genoemde principes.

**Tabel 1: Indeling van verschillende vormen van internationale militaire samenwerking.**

<i>Assen</i>	<b>Beperkt</b>			<b>Ingrijpend</b>	
<b>Aansturing</b>	Bilateraal intergouv.		Multilateraal intergouv.	Supranationaal	
<b>Afhankelijkheid</b>	Niche-capaciteit	Gezamenlijke capaciteit	Integratie gevechts-ondersteuning	Integratie gevechtskracht	Collectieve taak
<b>Activiteit</b>	Training en interoperabiliteit	Instandhouding capaciteit	Verwerving van middelen	Ondersteuning van inzet	Inzet van gevechts-eenheden

## 5 Beoordelingsmodel met drie assen

**Model 1: Driedimensionale indeling van vormen van internationale militaire samenwerking.** Langs de X-as de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid die door de samenwerking gecreëerd wordt, op de Y-as de aard van de activiteit en op de Z-as de wijze waarop politieke besluitvorming plaatsvindt



Hieronder volgt een nadere toelichting op de drie assen van het beoordelingsmodel, oftewel toetsingskader, inzake Europese en internationale defensiesamenwerking, namelijk de politieke besluitvorming en aansturing, de mate van afhankelijkheid en de aard van de militaire activiteit.

### 5.1 De eerste as: politieke aansturing

Bij de aansturingswijze wordt gekeken in hoeverre de Nederlandse politiek invloed kan uitoefenen op de vorm, intensiviteit en duur van de samenwerking.

#### *Bilateraal intergouvernementeel*

Bilaterale intergouvernementeel samenwerking is samenwerking tussen twee landen die op gelijkwaardige wijze samenwerken. Afstemming is relatief eenvoudig, en door te kiezen voor een gelijkgezinde partner hoeft weinig water bij de wijn gedaan te worden om tot een vruchtbare samenwerking te komen. Een voorbeeld hiervan is de Nederlands-Belgische marinesamenwerking.<sup>25</sup> Twee landen die zowel geografisch, economisch als politiek veel gemeen hebben kunnen het relatief makkelijk eens worden over de invulling van deze samenwerking. Ook is er bij de gecreëerde afhankelijkheid slechts sprake van één partner die in geval van nood overtuigt zou moeten worden. Op het gebied van soevereiniteit wordt dus weinig ingeleverd.

<sup>25</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/maritiem-en-amfibisch/belgisch-en-nederlandse-marine-onder-1-bevel>



### *Multilateraal intergouvernementeel*

De tweede vorm van aansturing is een multilaterale intergouvernementele samenwerking. Hierbij werken meerdere landen op gelijkwaardige wijze samen. Elk land heeft officieel een even zware stem. Deze samenwerking kan variëren van enkele landen tot een groot samenwerkingsverband zoals de NAVO.<sup>26</sup> Hoe groter het aantal deelnemers, hoe groter de compromissen zullen zijn die gesloten moeten worden. Elk land heeft echter de mogelijkheid om in een uiterste geval niet in te stemmen met de voorstellen. Op deze wijze is de soevereiniteit van het land toch gewaarborgd.

### *Supranationaal*

De derde wijze om politieke besluitvorming over samenwerking vorm te geven is via supranationale besluitvorming. Bij deze vorm richten de deelnemende landen een overkoepelend orgaan op dat de besluitvorming over de samenwerking van de lidstaten over neemt. Het zijn dus niet meer de landen zelf die voorstellen uitwerken, uitonderhandelen en uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is het European Defence Fund (EDF) dat vanuit de Europese Commissie aangestuurd wordt.<sup>27</sup> De eurocommissarissen die de Europese Commissie vormen zitten daar namens de hele EU, niet namens de lidstaten. Ook een eventueel Europees Leger dat vanuit de EU zou worden aangestuurd zou onder deze vorm van aansturing moeten vallen om effectief te zijn. Bij deze aansturing wordt verreweg de meeste soevereiniteit ingeleverd.

### *5.2 De tweede as: mate van afhankelijkheid*

Bij samenwerking gaan deelnemende landen een verbintenis met elkaar aan. Afhankelijk van de aard van de samenwerking leidt dit tot wederzijdse versterking, maar ook afhankelijkheid. Verschillende vormen van samenwerking kunnen leiden tot meer of minder afhankelijkheid. Hoe afhankelijker een land is van de capaciteiten van een ander land en de wil om deze capaciteiten in te zetten, hoe meer soevereiniteit zij daarmee opgeeft. Of dit verlies van onafhankelijkheid opweegt tegen de verwonnen voordelen hangt af van de noodzaak en meerwaarde van de samenwerking.

### *Nichecapaciteiten*

De meest onschuldige vorm van samenwerking is het ontwikkelen van nichecapaciteiten. Hierbij ontwikkelt een land een capaciteit waaraan binnen een bondgenootschap een tekort aan is, of waar het land in excelleert. De inzet van deze capaciteit ten behoeve van bondgenoten kan worden gebruikt als wisselgeld om eigen zwaktes of tekortkomingen te compenseren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van Nederlandse onderzeeboten in NAVO-verband om inlichtingen te vergaren.<sup>28</sup> In ruil hiervoor leveren bondgenoten ook inlichtingen aan Nederland. Zolang het investeren in nichecapaciteiten niet als excuus wordt gebruikt om eigen basisvaardigheden op andere gebieden te laten verzwakken creëert het investeren in nichecapaciteiten geen afhankelijkheid. Er treedt daarmee ook geen soevereiniteitsverlies op. De meerwaarde van nichecapaciteiten kunnen echter enorm zijn. Het maakt Nederland tot een aantrekkelijke partner die wezenlijke toegevoegde waarde heeft voor bondgenoten. Wel is het belangrijk om aandacht voor de noodzakelijkheid van nichecapaci-

<sup>26</sup> <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

<sup>27</sup> <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/edf>

<sup>28</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/schepen/onderzeeboten>

teiten te hebben. Wanneer er geen enkele noodzaak is tot het verkrijgen van de nichecapaciteit los van de betreffende samenwerking, is het de vraag of het verstandig is om puur vanwege de wenselijkheid binnen de samenwerking over te gaan tot investering in deze capaciteit.

### *Integratie van ondersteuning*

Wederzijdse afhankelijkheid wordt gecreëerd wanneer landen besluiten om verwerving, opleiding en het onderhoud van hun capaciteiten gezamenlijk vorm te geven met, of uit te besteden aan, bondgenoten. De schaal van deze samenwerking kan variëren. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking van de Belgische en Nederlandse marine. Hierbij neemt Nederland het onderhoud van de fregatten en opleiden van bijbehorende bemanningen van beide landen op zich, terwijl België hetzelfde doet bij de mijnenjagers.<sup>29</sup> Zonder deze ondersteuning zouden de vloten van beide landen na enige tijd stil komen te liggen door gebrek aan onderhoud en gecertificeerd personeel. Hierbij is er dus sprake van afhankelijkheid en enig verlies aan zeggenschap. Je bent immers afhankelijk van het andere land voor de beschikbaarheid van je maritieme eenheden. Wel is de capaciteit eigendom van de individuele partner en kan zij daarmee soeverein beslissen over inzet. Het verlies aan soevereiniteit is dan ook indirect en relatief beperkt. Als gevolg van de globalisering bestaan wapensystemen immers altijd uit onderdelen die vanuit verschillende landen ingekocht moeten worden, ongeacht of het systeem zelf wel of niet in Nederland geproduceerd wordt. Tijdens een langdurig conflict bestaat er daardoor altijd het risico op lagere beschikbaarheid van wapensystemen als gevolg van een tekort aan reserveonderdelen. Tegelijkertijd biedt deze vorm van samenwerking enorm veel meerwaarde vanuit kostenooqpunt, zowel financiële, materiële als personele schaarste wordt efficiënter besteed. Proportionaliteit en noodzakelijkheid zijn afhankelijk van specifieke context van de casus.

### *Gezamenlijke capaciteit*

Bij een gezamenlijke capaciteit kiezen landen ervoor om financiële, ruimtelijke en economische krachten te bundelen om gezamenlijk een capaciteit te creëren of behouden. Een voorbeeld hiervan is de NATO Strategic Airlift Capability (SAC) waarin meerdere landen gezamenlijk een aantal C-17 transportvliegtuigen hebben aangeschaft.<sup>30</sup> Landen kunnen een gezamenlijke capaciteit «lenen» voor eigen ingezet of wordt de capaciteit met gezamenlijke goedkeuring ingezet. De gevolgen voor de soevereiniteit van een deelnemend land hangen af van de specifieke context. Wanneer de gezamenlijke capaciteit de vervanging betekent van een capaciteit die het land oorspronkelijk zelf bezat, is er sprake van (sovereiniteits-)verlies. Wanneer het gaat om een capaciteit waarvoor het land in eerste instantie niet de middelen had om deze op te zetten, is er sprake van (sovereiniteits-)winst. Eerst was het land immers volledig afhankelijk van bondgenoten die deze capaciteit leverden, nu kan zij gedeeltelijk zelf bepalen over de inzet. Ook voor proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde zijn context van de specifieke casus bepalend voor het daadwerkelijke oordeel. Hoe duurder, effectiever en schaarser de capaciteit, hoe groter de kans dat samenwerking een juiste weg zou kunnen zijn.

<sup>29</sup> <https://marineschepen.nl/nieuws/Onderhoud-Nederlandse-mijnenjagers-voortaan-in-Britse-handen-070721.html>

<sup>30</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/luchtransport-en-luchtruim/europese-samenwerking-c-17-transportvliegtuigen>

### *Integratie gevechtskracht*

De mate van afhankelijkheid wordt veel verder vergroot wanneer de militaire capaciteit bestaat uit eigen resources die door verschillende landen zijn samengebracht. Dit betekent dat de capaciteit enkel functioneel is op het moment dat alle partnerlanden hun bijdrage leveren. Een voorbeeld hiervan is het Nederlands-Duitse tankbataljon waarbij Nederlandse militairen in Duitse tanks rondrijden.<sup>31</sup> Mocht Duitsland haar tanks terugtrekken of Nederland haar personeel, bestaat het tankbataljon effectief niet meer. Van individuele soevereiniteit van de deelnemende landen is bij deze samenwerkingsvorm geen sprake, beslissing over inzet tijdens oorlogssituaties zal door alle deelnemende landen moeten worden goedgekeurd om te kunnen functioneren. De beoordeling op proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde kan in zeldzame gevallen gunstig uitvallen, maar over het algemeen kan gesteld worden dat deze mate van samenwerking indien mogelijk vermeden moet worden. Indien toch wordt gekozen voor samenwerking, is het bij zowel integratie van gevechtskracht als bij een gezamenlijke capaciteit belangrijk om dit te doen met zo weinig mogelijk en zo gelijkgezind mogelijke partners. Alleen al om de kans op fundamentele meningsverschillen, ook over concrete inzetten, te minimaliseren.

### *Collectieve taak*

De laatste en meest afhankelijke vorm van samenwerking is de «collectieve taak». Hiervan is sprake als een land met haar capaciteiten niet alleen een taakstelling heeft voor haar eigen belangen, maar deze ook gebruikt om voor bondgenoten noodzakelijke taken uit te voeren. Dit gebeurt bijvoorbeeld binnen de NAVO waar Amerikaanse kernwapens gebruikt worden om een nucleaire garantie af te geven voor andere non-nucleaire NAVO-lidstaten.<sup>32</sup> Een ander voorbeeld binnen de NAVO is de luchtverdediging van de Baltische staten. Deze landen beschikken zelf niet over jachtvliegtuigen en worden bij toerbeurt door detachementen jachtvliegtuigen van verschillende lidstaten beschermd<sup>33</sup>. In tegenstelling tot een bij een nichecapaciteit is er bij een collectieve taak sprake van volledige afhankelijkheid. Europese NAVO-staten kunnen niet bepalen wanneer de VS haar kernwapens inzet en de Baltische staten kunnen andere lidstaten niet dwingen om jachtvliegtuigen te sturen. Tegelijkertijd zijn de genoemde landen wel voluit afhankelijk van hun bondgenoten voor de nucleaire garantie, respectievelijk luchtverdediging. Er is bij deze samenwerkingsvorm dus geen sprake van soevereiniteit, tenzij gezamenlijke besluitvormingsprocedures bedongen zijn. Ook zal deze sterk-afhankelijke vorm van samenwerking slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden voldoen aan de kaders van proportionaliteit, noodzaak en meerwaarde. In de praktijk blijft deze samenwerkingsvorm dan ook beperkt tot zeer exclusieve, dure en politiek gevoelige onderwerpen zoals nucleaire wapens.

### *5.3 De derde as: aard van de activiteit*

Naast de praktische gevolgen van samenwerking voor opbouw, inzet en aansturing van de krijgsmacht is het voor de afweging van proportionaliteit en meerwaarde ook relevant om te kijken naar de specifieke militaire activiteit. Eenvoudige en relatief ongevaarlijke activiteiten zullen immers al sneller proportioneel zijn en meerwaarde hebben dan grote projecten met veel risico's, investeringen en/of overdracht van bevoegdheden.

<sup>31</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/voertuigen/leopard-2a6-gevechtstank>

<sup>32</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50068.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm)

<sup>33</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132685.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132685.htm)

### *Training en interoperabiliteit*

De minst controversiële vorm van samenwerking is het verbeteren van de mogelijkheid om samen te oefenen en om interoperabel te werken. Hierbij gaat het vaak om kleine zaken die weinig politieke aandacht krijgen of zelfs op het niveau van uitvoeringsorganisaties blijven. Het vraagstuk van soevereiniteit en proportionaliteit speelt hier daarom slechts beperkt. Een voorbeeld is de aanschaf van gezamenlijke communicatieapparatuur door de Duitse en Nederlandse Landmacht.<sup>34</sup> Hierdoor kunnen voertuigen en eenheden van beide landen digitaal met elkaar communiceren in een beveiligde omgeving. Ook het gezamenlijk opleiden van wapeninstructeurs voor de F-16 en F-35 door verschillende Europese landen zorgt voor het «spreken van dezelfde taal».<sup>35</sup> Deze zaken ontsnappen vaak aan politieke aandacht, maar maken bij gezamenlijke inzet door landen het verschil. Onder het kabinet-Rutte III nam Nederland de leiding over het PESCO-project Militaire Mobiliteit, dat bij moet dragen aan vermindering van bureaucratie bij het vervoer van militair materieel door Europa.<sup>36</sup> Hiermee vond het kabinet een compromis tussen de wens om bij te dragen aan Europese defensiesamenwerking en tegelijkertijd rekening te houden met politieke gevoeligheden.

### *Instandhouding capaciteit*

Een stapje ingrijpender is structurele samenwerking in de vorm van het samenbrengen van mensen en middelen, met gevolgen voor kosten, werkgelegenheid en zelfstandigheid van een krijgsmacht. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen de verschillende landen die opereren met dezelfde vliegtuigen of helikopters. Deze structurele samenwerking leidt er bijvoorbeeld toe dat Nederland extra werkgelegenheid krijgt omdat alle Europese F-35's en hun motoronderhoud op Woensdrecht krijgen.<sup>37</sup> Er kunnen echter politieke gevoeligheden ontstaan, zoals toen Nederland bommen leverde aan Deense F-16-operaties boven Libië, terwijl Nederlandse F-16's daar zelf niet mochten bombarderen.<sup>38</sup> Dergelijke structurele samenwerkingsvormen worden vaak politiek gelegitimeerd door bezuinigingen en personeelstekorten. Noodzakelijkheid is daarmee dubieus en vooral financieel gemotiveerd. De meerwaarde hangt af vanuit welk perspectief gekeken wordt. Er kan sprake zijn van een efficiëntere besteding van middelen van Defensie, maar in brede zin kan de meerwaarde ook afhangen van bijvoorbeeld de rol die de nationale defensie-industrie verkrijgt in het proces.

### *Verwerving van middelen*

Bij verwerving van nieuwe middelen en capaciteiten voor de krijgsmacht kan er sprake zijn van grote politiek gevoeligheid. Deelname aan het JSF-programma en de vervanging van de onderzeeboten zijn hier bekende voorbeelden van. Samenwerking wordt aangevoerd als middel om de kosten te drukken, maar vaak spelen grote geopolitieke belangen ook mee. Het plaatsen van een grote order bij een bevriende staat kan immers veel impact hebben op de relatie met dat land. Daarnaast speelt de aan- of afwezigheid van een politieke voorkeur voor de nationale of Europese defensie-industrie een grote rol bij deze thematiek. Of een

<sup>34</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/10/02/radio%E2%80%99s-zijn-eerste-concrete-stap-duits-nederlandse-verbondenheid>

<sup>35</sup> [https://magazines.defensie.nl/vliegendehollander/2021/09/07\\_weapon-instructor-course](https://magazines.defensie.nl/vliegendehollander/2021/09/07_weapon-instructor-course)

<sup>36</sup> <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>

<sup>37</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/10/01/woensdrecht-opent-hypermoderne-faciliteiten-voor-motorenonderhoud-f-35>

<sup>38</sup> <https://www.bndestem.nl/overig/denen-bestoken-libie-met-nederlandse-bommen-a67f95d6/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

nieuw groot wapensysteem van Amerikaanse, Nederlandse of Europese makelij is zomaar voorwerp van een fel politiek debat.

De noodzaak en meerwaarde van samenwerking rondom de vervanging van middelen is vaak evident: Nederland kan niet alle materieel zelf ontwikkelen en bouwen. En door alsmaar stijgende kosten is het veel landen onbetaalbaar geworden om zelfstandig nieuwe wapensystemen aan te schaffen. Tegelijkertijd is de specifieke invulling cruciaal voor de uitkomst. Projecten zoals de NH90-helikopter of Eurofighter Typhoon laten zien dat overdadige nationale bemoeienis bij het ontwerp kan leiden tot een tegenovergestelde uitkomsten, waarbij wapensystemen duurder en minder capabel zijn dan gewenst. Een goede samenwerking kan daarom vragen om het inleveren van zeggenschap over ontwerp of productie. Het is per geval de vraag of dit wenselijk is.

#### *Ondersteuning van inzet*

Een zeer aangelegen punt bij de politieke betrokkenheid bij defensiebeleid is het besluit over de inzet van militairen. Zeker bij samenwerkingsverbanden is dit altijd een heikel punt waarover uitgebreide afspraken gemaakt moeten worden en waar politieke gevoeligheden kunnen ontstaan. Een manier om dit risico te minimaliseren is door samenwerkingsverbanden aan te gaan in ondersteunende functies, waardoor betrokkenheid bij gevechtshandelingen minder aannemelijk is. Een voorbeeld van een dergelijk samenwerking is de gecombineerde Belgisch-Nederlandse taakgroep tegen ISIS waarbij Nederland beveiligings- en ondersteuningspersoneel leverde en België de F-16's met bijbehorende vliegers.<sup>39</sup> Ook de samenwerkingen bij de NAVO AWACS eenheid en Europese tankvliegtuigen op Eindhoven betreffen gevechts-ondersteuning waardoor betrokkenheid van personeel bij gevechtshandelingen onwaarschijnlijk is.<sup>40</sup> Per individuele casus zal er een groot verschil bestaan in de duiding van proportionaliteit en noodzaak van dergelijke vormen van samenwerking. Het Belgisch-Nederlandse deelconcept bij de ondersteuning van de F-16-missie tegen ISIS was niet noodzakelijk geweest zonder ernstige tekortkomingen in beide landen als gevolg van personeelstekorten en bezuinigingen. Tegelijkertijd zijn capaciteiten zoals de NAVO-AWACS te groot voor Nederland om zelfstandig te bezitten.

#### *Inzet van militairen in oorlogssituaties*

Het overdragen van het gezag over inzet van militairen op missies waar gevochten wordt op leven en dood is de meest vergaande overdracht van soevereiniteit die een land bij defensiesamenwerking zou kunnen doen. Het CU-SGP verkiezingsprogramma voor de verkiezingen van het Europees parlement in 2019 stelt dan ook duidelijk dat de bevoegdheid over de inzet van militairen een nationale verantwoordelijkheid moet blijven.<sup>41</sup> Bij voorstanders van Europese defensie-integratie ligt dat anders. In het D66-verkiezingsprogramma van 2021 staat bijvoorbeeld dat het Europees parlement zou moeten instemmen met inzet van militairen.<sup>42</sup> Een dergelijke overdracht van bevoegdheid is de meest intensieve stap die een land kan maken op het gebied van defensiesamenwerking. Volgens de initiatiefnemer is dit laatste onwenselijk.

<sup>39</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/09/28/militairen-naar-jordanie>

<sup>40</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/luchtransport-en-luchtruim/navo-vliegtuigenpool-tank-en-transportvliegtuigen>

<sup>41</sup> <https://eurofractie.sgp.nl/actueel/publicaties/verkiezingsprogramma-2019>

<sup>42</sup> <https://d66.nl/verkiezingsprogramma/>

Bij internationale besluitvorming over intensieve samenwerking tussen gevechtseenheden moet ervoor gewaakt worden dat deze eenheden vleugellam raken. Zo lieten de verschillen in mandaat tussen Nederlandse en Australische militairen in Uruzgan zien dat landen niet aarzelen om militaire inbreng terug te trekken wanneer een conflict niet in hun belang is. Het meest pijnlijke voorbeeld voor Nederland is wellicht Srebrenica, waarbij de Fransen, Amerikanen en Britten gezamenlijk besloten dat de Nederlandse eenheden ter plaatse geen luchtsteun mochten ontvangen.<sup>43</sup> Dergelijke risico's kleven altijd aan multinationale operaties. De uitdaging wordt echter veel structureler wanneer er sprake is van permanente gezamenlijke gevechtseenheden zoals het Duits-Nederlandse tankbataljon. Het zorgt voor een potentieel grote mate van verlies van soevereiniteit voor de Nederlandse bevelhebbers onder operationele omstandigheden, en is daardoor ook slechts zelden proportioneel. Meerwaarde en noodzakelijkheid zullen zeer groot moeten zijn om het verlies aan soevereiniteit aanvaardbaar te maken.

## 6 Het beoordelingsmodel toegepast

Hieronder volgt een weergave van het beoordelingsmodel met kleuren die aangeven hoe acceptabel dan wel onwenselijk de vormen van samenwerking in beginsel zijn.

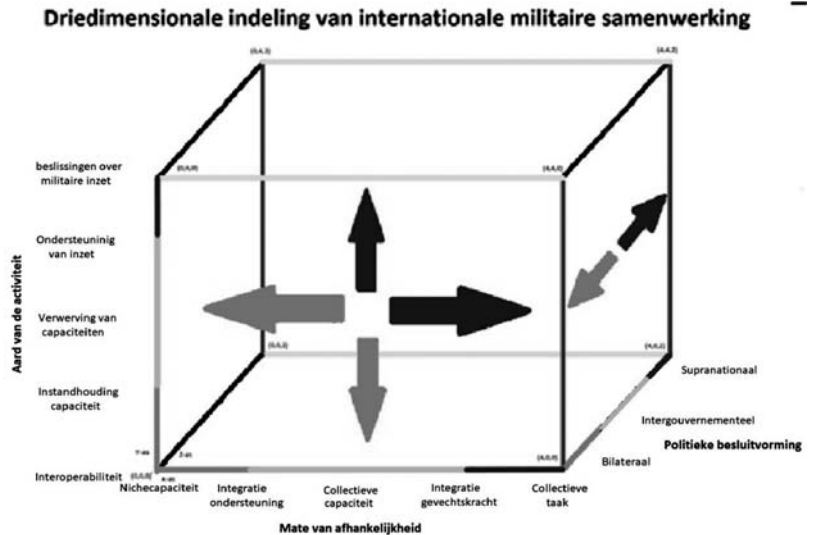
### 6.1 Beoordelingsmodel in kleur

**Tabel 2. Generieke beoordeling van verschillende vormen van defensiesamenwerking in kleuren: van geen kleur (overwegend positieve beoordeling) naar donkergrijs (overwegend negatief).**

<i>Assen</i>	<b>Beperkt</b>				<b>Ingrijpend</b>
<b>Aansturing</b>	Bilateraal intergouv.		Multilateraal intergouv.		Supranationaal
<b>Afhankelijkheid</b>	Niche-capaciteit	Gezamenlijke capaciteit	Integratie gevechts-ondersteuning	Integratie gevechtskracht	Collectieve taak
<b>Activiteit</b>	Training en interoperabiliteit	Instandhouding capaciteit	Verwerving van middelen	Ondersteuning van inzet	Inzet van gevechts-eenheden

<sup>43</sup> <https://www.ewmagazine.nl/nederland/article/2015/06/dit-is-waarom-dutchbatters-geen-luchtsteun-kregen-bij-srebrenica-1784240W/>

**Model 2: 3D-model voor het beoordelen van vormen van defensiesamenwerking. Hoe verdergaand de aard van de activiteit (x-as), hoe groter de afhankelijkheid (y-as), en hoe ingrijpender de gevolgen voor de aanstuwingswijze (z-as), hoe kritischer de beoordeling (rode kleur)**



Het beoordelingsmodel wordt hierna toegepast op concrete samenwerkingsvormen.

## 6.2 Politieke besluitvorming en aansturing

De verdediging van het nationale grondgebied behoort tot de kerntaken van een soevereine staat. Het gebruik van geweld om Nederlandse belangen te verdedigen of de internationale rechtsorde te bevorderen is een zware verantwoordelijkheid voor de Nederlandse regering, die daarbij gecontroleerd wordt door het parlement. Inzet van militairen is dan ook iets waar in het politieke debat niet lichtvaardig mee gehandeld wordt. Niet voor niets krijgen militairen een gedetailleerd mandaat mee wanneer zij op missie gestuurd worden.

Tegelijkertijd is de praktijk complex. In de uitvoering ligt het bevel bij bevelhebbers van militaire eenheden ter plaatse. In de context van multinationale operaties komt het daarbij veelvuldig voor dat militairen onder bevel geplaatst worden van buitenlandse bevelhebbers en internationale organisaties. Op 1 maart 2022 besloot de Nederlandse regering om in verband met de oorlog in Oekraïne het bevel van de Nederlandse troepen in Litouwen over te dragen aan de NAVO-commandant in Europa.<sup>44</sup> Na dit besluit bepaalde niet langer de Nederlandse regering, maar de NAVO wanneer de Nederlandse militairen in Litouwen geweld mochten gebruiken.

In de praktijk zijn er dus voorbeelden waarbij Nederland de zeggenschap over Nederlandse militairen uit handen geeft. Een belangrijk gegeven hierbij is echter dat dit gaat om taken waarvan de Nederlandse regering vooraf besloten heeft ze voor een gegeven periode als gevolg van internationale afspraken uit te voeren. Na het voltooien van de opdracht, het verlopen van de termijn of een Nederlandse terugtrekking uit de internationale afspraak, keren de militairen weer terug onder het gezag van de Nederlandse regering. Bij permanente internationale samenwer-

<sup>44</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/oostflank-navo-gebied/wat-doet-nederland>

kingsverbanden is het van fundamenteel belang, dat de Nederlandse regering altijd verantwoording kan nemen voor het handelen van haar eigen militairen. Bij bilaterale of intergouvernementele samenwerkingsverbanden is dit mogelijk via een veto. Bij supranationale samenwerking is de invloed en veel beperkter. Supranationale samenwerking op het gebied van defensie is daarom in beginsel onwenselijk. Een Europees Leger dat niet onder gezag staat van de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement is dan ook een samenwerking die vanuit het belang van soevereiniteit nooit mag worden aangegaan.

### *6.3 Mate van afhankelijkheid*

Waar permanente samenwerking wordt aangegaan leidt deze al snel tot wederzijdse afhankelijkheid. Binnen het model is onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van afhankelijkheid. Hierin is het belangrijk om nuchter te redeneren. In een geglobaliseerde wereld waarin slechts de Verenigde Staten en China nog (beperkt) beschikken over een wapenindustrie die het volledige spectrum van een krijgsmacht afdekt, is er altijd sprake van samenwerking. De oorlog in Oekraïne laat duidelijk zien hoe een conflict mondiale gevolgen heeft voor de algemene welvaart, maar ook voor zaken die essentieel zijn voor oorlogsvoering zoals voedsel, reserveonderdelen, wapensystemen en munitie.

Op basis van het model kan daarom gesteld worden dat het investeren in nichecapaciteiten en het integreren van ondersteuning niet zorgen voor dermate grote afhankelijkheid dat samenwerking vanuit soevereiniteit en proportionaliteitsoogpunt zou moeten worden afgewezen. Wel is voorwaarde dat de basis van een krijgsmacht, zowel qua gevechtskracht als qua ondersteuning, op orde moet zijn. Bij samenwerking die direct gaat over gevechtsvoering is er sprake van een grotere mate van afhankelijkheid en daarmee van soevereiniteitsverlies. Bij het aangaan van een samenwerking waarbij sprake is van een collectieve capaciteit, integratie van gevechtskracht of het opnemen van een collectieve taak door een partner zal er dus sprake moeten zijn van grote noodzaak en meerwaarde om het aangaan de samenwerking te rechtvaardigen. Wanneer deze samenwerkingsverbanden aangegaan worden, is het van belang om dit te doen met gelijkgestemde landen. Het betreft hier landen die zowel in politieke koers, geografische ligging, inrichting van de krijgsmacht en als doelstelling van de krijgsmacht een vergelijkbare opstelling hebben. Dit minimaliseert het risico op afhankelijkheid van een partner die in crisissituatie andere belangen nastreeft.

### *6.4 Aard van de activiteit*

De aard van de militaire activiteit heeft uiteraard gevolgen voor de kansen maar ook voor de risico's die aan de samenwerking kleven. Wanneer het gaat om samenwerking op het gebied van training, interoperabiliteit en instandhouding van capaciteiten zijn meerwaarde en noodzaak eenvoudiger aantoonbaar. De afgelopen decennia hebben laten zien dat Westerse strijdkrachten zelden nog volledig alleen opereren. Het spreken van elkaars (code)taal, tactieken en krachten en zwakheden is essentieel voor het slagen van operaties. Ook de stijgende kosten van militaire capaciteiten en de schaarse arbeidskrachten in de Westerse wereld vergroten de meerwaarde en noodzaak als het gaat om samenwerking op het gebied van onderhoud, upgrades en instandhouding van militaire capaciteiten. Gecomplieerder ligt dit wanneer het gaat om verwerving van nieuwe middelen of zelfs ondersteuning van inzet van militaire middelen. Pogingen in het verleden laten zien dat een grote mate van soevereiniteitsverlies geaccepteerd moet worden om deze vormen van samenwerking daadwerkelijk meerwaarde te laten hebben. Het gaat hierbij om

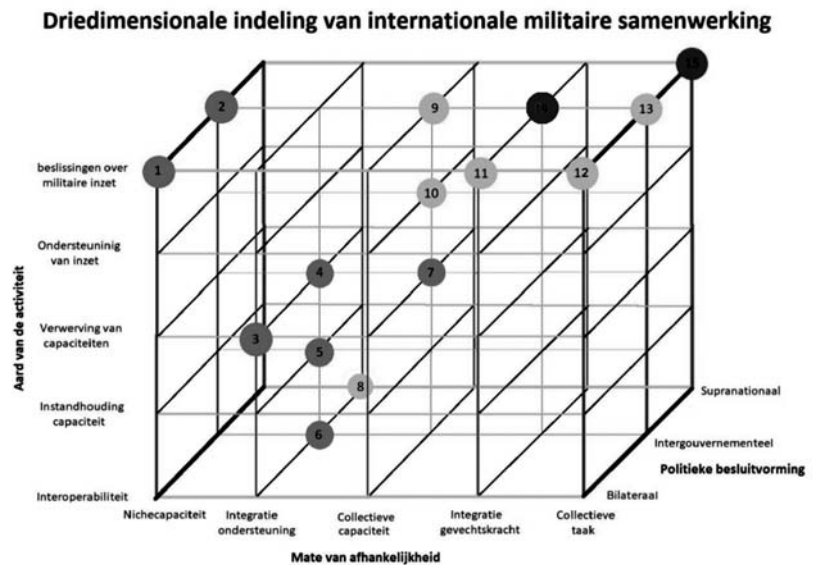


een bredere afweging, waarin ook efficiënte en effectieve besteding van belastinggeld meetelt. Specifieke dreigingen kunnen het wenselijk en proportioneel maken om tot samenwerking bij verwerving van capaciteiten en ondersteuning van inzet te komen. Een goede afweging van geval tot geval blijft hierin essentieel. Dit laatste geldt nog het meest wanneer de samenwerkingsvorm raakt aan de inzet van militairen. Keuzes hierover vereisen de grootst mogelijke zorgvuldigheid, waarbij de eindverantwoordelijkheid van de Nederlandse regering voor Nederlandse militairen centraal moet staan.

### 6.5 Concrete voorbeelden

In het model zijn 15 verschillende militaire samenwerkingen weergegeven. De voorbeelden zijn ingedeeld in een groene, gele en rode categorie. De groene categorie betreft samenwerkingen waar de initiatiefnemer vanuit zijn uitgangspunten tot een positieve beoordeling komt. De gele voorbeelden betreft samenwerkingen die vanuit meerdere invalshoeken bekeken kunnen worden en zowel wenselijke als minder wenselijke gevolgen hebben. De rode categorie betreft samenwerkingen die een fundamentele grens over gaan en waar de initiatiefnemer principieel bezwaar tegen heeft.

#### Model 3a: Invulling van het model met enkele voorbeelden.



1. Ballistische raketverdediging door Duits-Nederlandse Patriots in Slowakije<sup>45</sup>
2. Nederlandse onderzeeboten voeren opdrachten uit voor NAVO-partners<sup>46</sup>
3. Belgisch-Nederlandse marine samenwerking<sup>47</sup>
4. Nederlandse deelname aan ontwikkeling en productie van de F-35<sup>48</sup>
5. De European Participating Air Forces (EPAF) voor onderhoud, opleiding en upgrades van de F-16 vloot<sup>49</sup>

<sup>45</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/04/22/patriot-vuureenheid-in-slowakije-ready-to-fire>

<sup>46</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/schepen/onderzeeboten>

<sup>47</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/maritiem-en-amfibisch/belgisch-en-nederlandse-marine-onder-1-bevel>

<sup>48</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/f-35-naar-nederland/ontwikkeling-f-35>

<sup>49</sup> <https://www.f-16.net/f-16-news-article1286.html>

6. Het PESCO-project militair mobiliteit<sup>50</sup>
7. De aanschaf van nieuwe vliegtuigen ter vervanging van de huidige NAVO-AWACS capaciteit<sup>51</sup>
8. Het Actieplan Militaire Mobiliteit van de Europese Commissie<sup>52</sup>
9. Een pool van maritieme patrouillevliegtuigen zoals in het SGP verkiezingsprogramma<sup>53</sup>
10. De pool van tankvliegtuigen op Vliegbasis Eindhoven<sup>54</sup>
11. Het Duits-Nederlandse tankbataljon<sup>55</sup>
12. Gezamenlijk Quick Reaction Alert (QRA) door de Belgische en Nederlandse luchtmacht<sup>56</sup>
13. De opslag en eventuele inzet van Amerikaanse kernwapens door NAVO-luchtmachten<sup>57</sup>
14. De EU-battlegroups<sup>58</sup>
15. Een Europees leger, zoals het European Defence Community voorstel uit 1952<sup>59</sup>

## 6.6 Vier uitgelichte cases

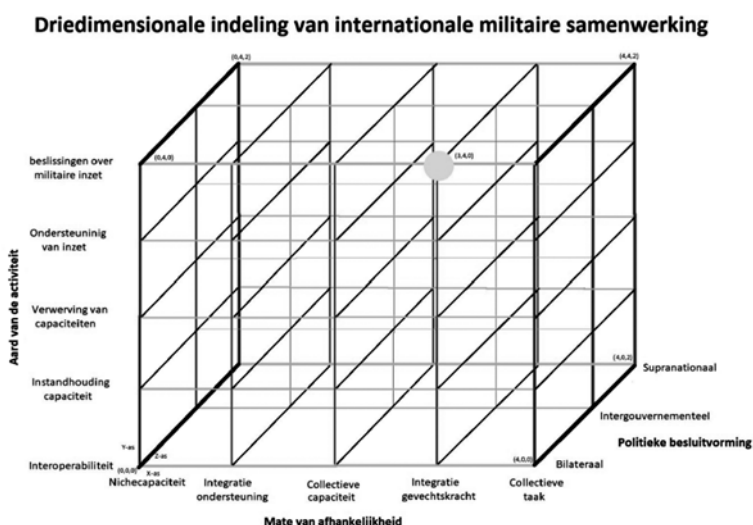
### Casus 1: Duits-Nederlandse tankbataljon

**Aansturingswijze:** bilateraal intergouvernementeel

**Mate van afhankelijkheid:** integratie gevechtskracht

**Aard van de activiteit:** inzet van gevechtseenheden

**Model 3b: Weergave van het Duits-Nederlandse tankbataljon binnen het 3D model voor samenwerking. De samenwerking is intensief op de X-as (aard van de activiteit) en Y-as (mate van afhankelijkheid), maar licht op de Z-as (politieke besluitvorming).**



<sup>50</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/europese-samenwerking-pesco>

<sup>51</sup> <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/4/militair/navo-wil-iconische-awacs-vervangen-wordt-het-airbus-boeing-of-toch-onbemand>

<sup>52</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018JC0005>

<sup>53</sup> <https://sgp.nl/actueel/publicaties/verkiezingsprogramma-2021-2025>

<sup>54</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/luchtransport-en-luchtruim/navo-vliegtuigenpool-tank-en-transportvliegtuigen>

<sup>55</sup> <https://www.defensie.nl/organisatie/landmacht/materieel/voertuigen/leopard-2a6-gevechtstank>

<sup>56</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/verdediging-nederlands-luchtruim>

<sup>57</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50068.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm)

<sup>58</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/snelle-interventie-eenheden/snelle-reactiemacht-eu>

<sup>59</sup> <https://shape.nato.int/page21485221>

**Context:** De Koninklijke Landmacht kampte met een gemis aan tanks na het opheffen van de resterende tankbataljons in 2011 en de daaropvolgende verkoop van tanks aan Finland.<sup>60</sup> Tegelijk was de ervaring om te opereren met tanks nog bij een klein kader van het personeel aanwezig. Deze ervaring zou zonder interventie binnen enkele jaren door natuurlijk verloop uit de landmacht verdwenen zijn. Er was onvoldoende budget en personeel beschikbaar voor de versnelde aankoop van voldoende tanks om weer een eigen tankbataljon op te richten. De integratie met Duitsland stelde Nederland in staat om kennis over gemechaniseerd optreden te behouden en oefenmogelijkheden voor de Nederlandse gemechaniseerde infanterie uit te breiden binnen het beperkte beschikbare budget. Wanneer die kennis verloren gegaan zou zijn, zou het veel meer geld en tijd gekost hebben om opnieuw op te bouwen. Daarnaast vormt Duitsland een gelijkgezinde partner binnen de EU en de NAVO, zonder agressieve buitenlandpolitiek.

**Oordeel:** Gezien de nijpende situatie bij de Koninklijke Landmacht, het beperkte budget en de korte resterende tijd bestond er noodzaak en meerwaarde rond de samenwerking. Het structureel integreren van een gevechtseenheid op bataljonsniveau, waarbij de Nederlandse eenheid niet zonder Duitse steun kan opereren – het materieel is immers Duits eigendom – is echter een groot verlies van soevereiniteit vergeleken met de eigen tankbataljons die Nederland tot 2011 had. Principieel kan geconcludeerd worden dat het bezitten van het complete palet aan gemechaniseerde eenheden (cavalerie, infanterie en artillerie) tot de basiscapaciteit van een krijgsmacht zou moeten behoren. Vanuit dit oogpunt is zowel de afschaffing van de eigen tankeenheden in 2011 als het geïntegreerde Duits-Nederlandse tankbataljon een onwenselijke maatregel die tot soevereiniteitsverlies leidt. Dit wordt gedeeltelijk geremd door het feit dat het een bilaterale samenwerking met slechts één partner betreft en dat Duitsland een gelijkgezinde partner is. Met de stijgende defensiebudgetten onder Rutte IV en de roep van de NAVO om een eigen tankbataljon te leveren, zou deze constructie dan ook een tijdelijke oplossing moeten vormen, en geen structurele invulling van de NAVO-eisen.<sup>61</sup> Wel is het voor interoperabiliteit, efficiëntie en effectiviteit waardevol om opleidingen, onderhoud en upgrades gezamenlijk met de Duitsers te blijven doen. In deze zin zou de Nederlandse compagnie met de geleasede tanks in Duitsland kunnen blijven bestaan als opleidings-eenheid naast een zelfstandige Nederlandse operationele tankeenheid. Ook de bredere Duits-Nederlandse samenwerking met een gezamenlijk hoofdkwartier en de integratie van Nederlandse brigades in Duitse divisies zijn waardevol om de relatief kleine Nederlandse landstrijdkrachten naar een hoger niveau te kunnen tillen.

*Casus 2: European Participating Air Forces (EPAF)*

**Aansturingswijze:** Intergouvernementeel

**Mate van afhankelijkheid:** Integratie ondersteuning

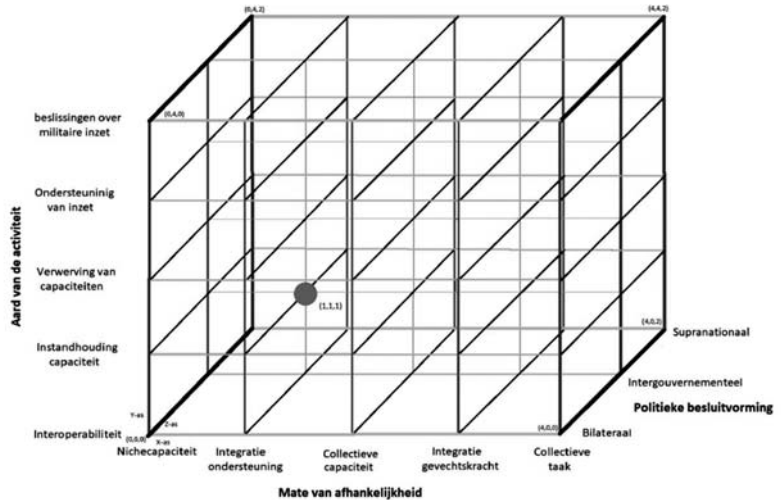
**Aard van de activiteit:** Instandhouding capaciteit

<sup>60</sup> <https://nos.nl/artikel/598290-hennis-verkoopt-tanks-aan-finland>

<sup>61</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/15/kamerbrief-overzicht-navo-defence-planning-capability-review-over-nederland>

**Model 2c: Weergave van het samenwerkingsverband voor de F-16 binnen het 3D model voor samenwerking. De samenwerking is gematigd op de X-as (mate van afhankelijkheid), Y-as (aard van de activiteit) en Z-as (politieke besluitvorming).**

**Driedimensionale indeling van internationale militaire samenwerking**



**Context:** Nadat alle vier de landen in de jaren «70 de F-16 gekozen hadden als nieuw jachtvliegtuig, besloten België, Nederland, Denemarken en Noorwegen om samen te werken bij de instandhouding van dit vliegtuig middels de European Participating Air Forces (EPAF). Toen Portugal in de jaren 90 de F-16 kreeg, sloot ook dit land zich bij het gezelschap aan. Dit gebeurt onder andere door voorraden aan onderdelen en munitie uit te wisselen wanneer een partner daar behoefte aan heeft, gezamenlijk nieuwe software en hardware upgrades uit te voeren, gezamenlijk nieuwe tactieken te ontwikkelen en wapeninstructeurs op te leiden. Een belangrijke investering vanuit Nederland was dat het één squadron toeweest aan het ontwikkelen van nieuwe tactieken en upgrades. De Luchtmacht kreeg daar veel voor terug, zoals minder geluidsoverlast doordat oefeningen vanuit Nederland verplaatst konden worden naar Noorwegen.

**Oordeel:** Deze samenwerking toont aan hoe samenwerking alle partijen verder kan helpen. Dankzij de gezamenlijke kracht van de EPAF had Nederland veel meer zeggenschap in de doorontwikkeling van de F-16-software, een snellere en uitgebreidere toegang tot verbruiksartikelen en een waardevol platform om ervaringen op te doen en te delen. Tegelijkertijd ging de samenwerking niet ten koste van de zeggenschap over Nederlands materieel en personeel. De EPAF-landen werkten samen wanneer dat kon, zoals in Afghanistan, maar waren niets aan elkaar verplicht en gingen ook zelfstandig op missie.<sup>62</sup> Per saldo versterkte deze samenwerking soevereiniteit, was ze proportioneel, had ze meerwaarde, en was ze in zekere zin noodzakelijk om op hoog niveau te kunnen blijven opereren.

*Casus 3: Actieplan militaire mobiliteit van de Europese Commissie*

**Aansturingswijze:** Supranationaal

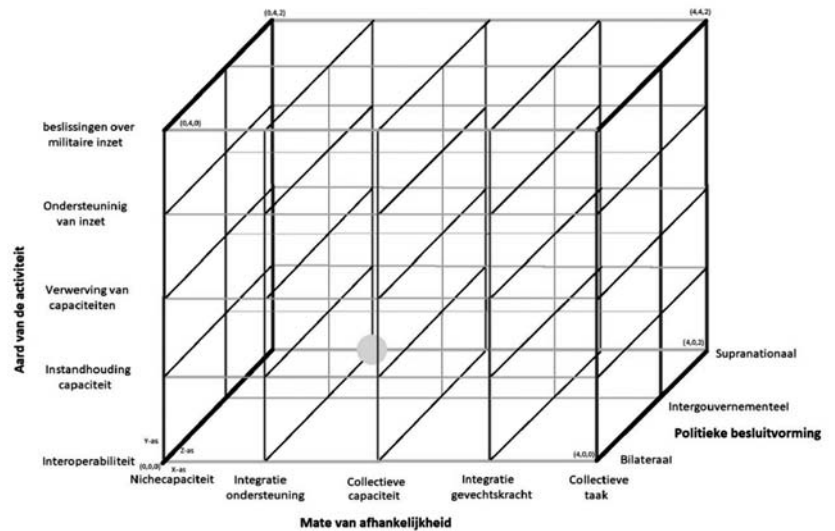
**Mate van afhankelijkheid:** Integratie ondersteuning

**Aard van de activiteit:** Interoperabiliteit

<sup>62</sup> <https://sjms.nu/articles/10.31374/sjms.101/>

**Model 2d: Weergave van het actieplan militaire mobiliteit van de Europese Commissie binnen het 3D-model voor samenwerking. Op de X-as (mate van afhankelijkheid) en Y-as (aard van de activiteit) betreft het een bescheiden voorstel. Omdat de samenwerking echter vanuit de Europese Commissie gecoördineerd wordt, betreft het een supranationale en daarmee vergaande samenwerkingsvorm op de Z-as.**

### Driedimensionale indeling van internationale militaire samenwerking



**Context:** Bij de verdediging van het Europese continent is het van essentieel belang om militaire eenheden snel op de plaats te kunnen krijgen waar zij nodig zijn. De NAVO heeft daarin een nadeel omdat een groot deel van haar militaire macht vanuit de VS verscheept moet worden naar West-Europese havens, om vervolgens over land verder verplaatst te kunnen worden. Naast deze fysieke barrière vormt het feit dat het Europese continent uit een groot aantal lidstaten is opgebouwd een tweede belemmering voor een snelle doorvoer van materieel. Concreet zorgt dit voor twee problemen: lidstaten hebben enerzijds hun eigen regelgeving en procedures voor het vervoer van militair materieel en anderzijds hun eigen nationale treinen- en wegennet. Voor het aanpakken van deze problemen stelde de Europese Commissie een «Actieplan Militaire Mobiliteit» op.<sup>63</sup> Hierbij rapporteren lidstaten over hun infrastructuur en regelgeving, waarop de Europese Commissie vervolgens fondsen kan aanwenden om deze infrastructuur te verbeteren op de plekken waar zij niet voldoet en regelgeving probeert de harmoniseren.

**Oordeel:** Het snel kunnen verplaatsen van militaire eenheden over het Europese continent is typisch een onderwerp waarbij EU-samenwerking nuttig is en meerwaarde kan bieden om de NAVO sterker te maken. Daarnaast raakt het onderwerp mobiliteit aan een van de hoofddoelen van EU-samenwerking: vrij verkeer van personen en goederen. Het is dan ook begrijpelijk dat niet de NAVO, maar de EU de leiding neemt op dit specifieke onderwerp. Eerder zijn echter binnen PESCO al twee projecten op intergouvernementele basis opgezet met betrekking tot dit onderwerp, waarvan een onder Nederlandse leiding.<sup>64</sup> Dit beperkt de meerwaarde van het Commissieplan. Wat de initiatiefnemer betreft, moet de Europese Commissie zich bescheiden opstellen en voorkomen dat PESCO-projecten vanuit de lidstaten verdrongen worden door de ambities van de Commissie. Meer regie en coördinatie over militaire mobiliteit is nuttig en

<sup>63</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018JC0005>

<sup>64</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/europese-samenwerking-pesco>

nodig, maar onnodig soevereiniteitsverlies door supranationale bemoeienis en fondsenbesteding in de nationale infrastructuur moet zo beperkt mogelijk blijven.

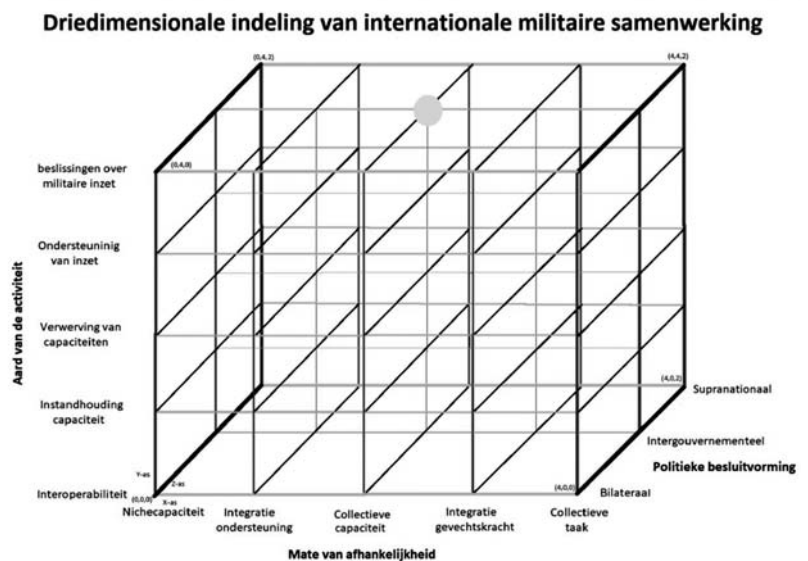
*Casus 4: Het opzetten van een gezamenlijke eenheid maritieme patrouille-vliegtuigen*

**Aansturingswijze: Intergouvernementeel**

**Mate van afhankelijkheid: Collectieve capaciteit**

**Aard van de activiteit: Beslissing over militaire inzet**

**Model 2e: Weergave van het plan uit het SGP-verkiezingsprogramma voor een multi-nationale eenheid patrouille-vliegtuigen binnen het 3D-model voor samenwerking. Op de X-as (mate van afhankelijkheid) en Y-as (aard van de activiteit) betreft het een vergaand voorstel. Door de samenwerking op intergouvernementele wijze vorm te geven (Z-as) en de grote noodzaak voor de capaciteit ziet de initiatiefnemer dit toch als een potentieel begaanbare route.**



**Context:** Sinds de Tweede Wereldoorlog vormt de driehoek van oppervlakteschepen, maritieme patrouille-vliegtuigen en eigen onderzeeboten de sleutel tot succesvolle opsporing en bestrijding van vijandelijke onderzeeboten. Vanwege de grote dreiging van Russische onderzeeboten voor de aanvoerlijnen tussen Amerika en Europa bezat ook Nederland een aanzienlijke vloot maritieme patrouille-vliegtuigen, de Orions.<sup>65</sup> Na het einde van de Koude Oorlog bleken deze vliegtuigen vanwege hun lange vliegduur en geavanceerde sensoren ook zeer geschikt voor anti-drugs, *Search And Rescue* (SAR) en terrorismebestrijdingsoperaties boven land en zee.

Vanwege de grootschalige bezuinigingen werd in 2005 besloten om alle vliegtuigen te verkopen en Maritiem Vliegkamp Valkenburg te sluiten.<sup>66</sup> Binnen de NAVO is er echter een groot tekort aan maritieme patrouille-

<sup>65</sup> <https://onzemarinevloot.weebly.com/lockheed-p-3-orion.html>

<sup>66</sup> <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/4/militair/koninklijke-marine-heft-officieel-twee-laatste-orion-squadrons-op>

vliegtuigen en aan verkenningsvliegtuigen in het algemeen.<sup>67</sup> Ook de recente aanvallen op onderzeese datakabels, gasleidingen en de kwetsbare windmolenparken op zee versterken de behoefte aan betere surveillancecapaciteiten voor zowel territoriale als internationale wateren.<sup>68</sup> Het volledig heropbouwen van deze capaciteit is echter zeer kostbaar gezien de uitgebreide infrastructuur en opleidingen die dit vereist. Ook is Defensie beperkt in de ruimte voor nieuwe vliegtuigen en bijbehorende vliegbewegingen na de sluiting of omvorming van 4 van de 12 militaire vliegvelden na het einde van de Koude Oorlog. Buurlanden Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben allen in de afgelopen jaren besloten tot de aankoop van nieuwe maritieme patrouillevliegtuigen en bijbehorende infrastructuur.<sup>69</sup>

**Oordeel:** Na de verkoop van de maritieme patrouillevliegtuigen als gevolg van bezuinigingen is de Nederlands marine «verblind» in de strijd tegen onderzeeboten. Dit is een zorgelijke situatie, gezien de kwetsbare trans-Atlantische aanvoerlijnen van de NAVO en de grote afhankelijkheid van de Nederlandse economie van overzeese handelsstromen. Ook de uitdijende onderzeese infrastructuur, als gevolg van de toenemende digitalisering en de vergroening van de energievoorziening, vertoont grote kwetsbaarheden. Het herkrijgen van een maritieme patrouillecapaciteit is daarom van groot belang voor Nederland.

De hoge kosten en grote uitdagingen op het gebied van fysieke ruimte en infrastructuur, ruimte voor vliegbewegingen en het herwinnen van verloren ervaring, maken zelfstandige ingebruikname van deze capaciteit op dit moment een zeer zware opgave. Het aankopen van enkele vliegtuigen en integratie hiervan in een gezamenlijke eenheid met Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van reeds bestaande infrastructuur, expertise, processen en opleidingen in deze landen. Ook biedt een gezamenlijke eenheid mogelijkheden tot optimale bescherming van kritieke infrastructuur in en onder de Noordzee. Hoewel de inzet van de Nederlandse vliegtuigen beperkt zal zijn door afhankelijkheid van buitenlandse ondersteuning, is dit volgens de initiatiefnemer de «minst slechte» optie om op korte termijn tegen minimale kosten te komen tot een maritieme patrouillecapaciteit. Op langere termijn kan toegewerkt worden naar meer zelfstandige inzet, zonder dat dit de voordelen van samenwerking bij het onderhoud en opleidingen tenietdoet.

## 7 Aanbevelingen

### 7.1 Overkoepelende aanbevelingen

#### 1 Politieke aansturing

#### **Ver kies bilaterale en intergouvernementele samenwerkingsvormen (zoals het Framework Nations Concept (FNC) van de NAVO en de JEF) boven supranationaal aangestuurde samen-**

<sup>67</sup> [https://eportal.nspa.nato.int/eProcurement/DownloadFile.aspx?id=%2Fuploadpublicfolder%2FeProcurementFBOAttachments%5C38261\\_FBO%5CEN%5C070\\_RFI+MPA\\_extension\\_08SEP19.pdf](https://eportal.nspa.nato.int/eProcurement/DownloadFile.aspx?id=%2Fuploadpublicfolder%2FeProcurementFBOAttachments%5C38261_FBO%5CEN%5C070_RFI+MPA_extension_08SEP19.pdf)  
<https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2023/01/18/nieuwe-sensoren-voor-onbemande-reapertestellen>

<sup>68</sup> <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/kunnen-onderzeese-datakabels-worden-afgeluisterd-steeds-vaker-verzoeken-om-ze-diep-in-te-graven/>

<sup>69</sup> <https://www.aviacionline.com/2022/06/germany-purchases-seven-additional-boeing-p-8a-poseidon-and-buried-maws-project/>  
<https://ukdefencejournal.org.uk/final-p-8-poseidon-maritime-patrol-aircraft-arrives-in-scotland/>  
<https://www.key.aero/article/norway-receives-final-p-8a-poseidon>

### **werking (zoals bijvoorbeeld het EDF van de Europese Commissie).**

De initiatiefnemer meent dat de beslisbevoegdheid over de inzet van de krijgsmacht tot de meest wezenlijke taken van de nationale overheid van onze soevereine staat behoort. Het uit handen geven van deze bevoegdheid is in beginsel onwenselijk. Dit kan alleen, en bij uitzondering, gebeuren vanuit de positie dat de regering altijd in staat blijft om eindverantwoordelijkheid te dragen en verantwoording af te leggen richting het parlement. Bilaterale en intergouvernementele samenwerkingsvormen geven hiertoe meer en betere mogelijkheden: iedere partij binnen deze samenwerkingen heeft immers een veto-mogelijkheid. Supranationale aansturing biedt deze mogelijkheid niet, en is dus principieel ongeschikt voor vormen van samenwerking waaraan rechtstreeks inzet van militairen verbonden is. Supranationale samenwerkingsvormen kunnen wellicht meerwaarde hebben rond afgebakende en specifieke activiteiten, zoals de ontwikkeling van materieel, het versterken van standaardisatie of integratie van ondersteuning. Maar ook hier blijft de intergouvernementele vorm de geprefereerde samenwerkingsvorm. De initiatiefnemer is dan ook terughoudend bij bijvoorbeeld door de Europese Commissie geleide defensieprojecten zoals het EDF, maar ziet veel toegevoegde waarde in intergouvernementele EU-samenwerking zoals PESCO, mits op de juiste wijze ingevuld.

### 2 Mate van afhankelijkheid

**Definieer in lijn met de Defensievisie 2035 zowel kwantitatief als kwalitatief wat «de basis» is die de Nederlandse krijgsmacht aan capaciteiten zelfstandig moet bezitten en waarbij te grote afhankelijkheid van partners ongewenst is.** Juist binnen het domein waarin het gaat om de vrijheid en veiligheid van onze democratische samenleving blijft afhankelijkheid een aspect waarmee terughoudend omgegaan dient te worden. Sterker gezegd: de afhankelijkheid van andere landen op dit gebied moet zo klein mogelijk blijven. Daarom dient de basis van de krijgsmacht op orde te zijn. Hoewel nichecapaciteiten en collectieve capaciteiten ons een waardevolle bondgenoot kunnen maken, en ons toegang geven tot exclusieve capaciteiten die zonder samenwerking buiten het bereik van Nederland hadden gelegen, kan dit geen argument zijn om de basiscapaciteiten te laten verzwakken. Internationale steun is immers niet altijd gegarandeerd en bondgenootschappen kennen hun beperkingen.<sup>70</sup> Daarom moet de Nederlandse regering zowel op financieel- als capaciteitsniveau definiëren wat de minimale basis is waarover Defensie moet beschikken. Het credo «sommige dingen gaan we niet meer doen» mag niet gelden voor dingen die we niet kunnen missen.

Voor intensievere samenwerking, waarbij gekozen wordt voor een grotere mate van afhankelijkheid, is het belangrijk dat er gekozen wordt voor gelijkgezinde partners zodat de kans op onderlinge geschillen of meningsverschillen minimaal is. De Verenigde Staten, Benelux-landen en Noord-Europese partners vormen wat de initiatiefnemer betreft vanuit zowel geografisch, politiek als militair opzicht onze dichtstbijzijnde bondgenoten. Bilaterale of intergouvernementele samenwerking met deze landen biedt garanties voor Nederlandse zeggenschap en ligt meer in lijn met onze belangen dan grootschalige en supranationale samenwerkingen met bijvoorbeeld Zuid-Europese landen via de EU.

---

<sup>70</sup> Zo valt Caribisch Nederland niet onder het NAVO-verdrag, zie [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)



**Investeer in bescheiden samenwerkingen op het gebied van interoperabiliteit, opleidingen en instandhouding, in plaats van aan te haken bij grote ambitieuze projecten. En: Den Haag beslist over de inzet van de zwaarmacht.** Wanneer het gaat over de onderwerpen waarop samenwerking meerwaarde heeft, zien we vaak dat er met relatief kleine projecten veel winst te behalen valt voor de militair die zijn of haar werk in een geglobaliseerde omgeving doet. Het standaardiseren van de communicatiesystemen van de Duitse en Nederlandse landmacht heeft direct invloed op de samenwerking tussen beide landen in de Enhanced Forward Presence (EFP) in de Baltische staten. De samenwerking tussen de EAPF-landen met hun F-16's stelde de Nederlandse luchtmacht in staat om beter uitgeruste en vaker beschikbare F-16's in te zetten, zonder dat daar grote nadelige gevolgen aan verbonden waren. Tegelijkertijd zien we dat idealistische vergezichten over bijvoorbeeld een «Europees leger», een «Eurofighter» of «Europese tank» vaak stuiten op veel weerstand op zowel principieel als praktisch gebied. Concrete voorbeelden zoals het NH90-helikopterproject of NFR90-fregattenproject laten zien dat dit soort ambities vaak leiden tot budgetoverschrijdingen, teleurstellende resultaten en vertragingen.<sup>71</sup> Ondertussen leveren relatief eenvoudige en bescheiden samenwerkingsverbanden vaak veel op, zowel op het gebied van capaciteiten als financiën. De combinatie van proportionaliteit en tastbare meerwaarde blijkt een recept voor succesvolle samenwerking. Het versterken van interoperabiliteit en samenwerking bij instandhouding van capaciteiten door middel van bijvoorbeeld opleidingen, onderhoud en upgrades dient wat de initiatiefnemer betreft dan ook de prioriteit te zijn van de regering.

#### 4 Opstellen beoordelingskader

**Stel een coherent beoordelingskader op waarin de criteria van soevereiniteit/subsidiariteit, proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde de uitgangspunten vormen voor besluitvorming over vormen van samenwerking.** Het is volgens de initiatiefnemer van cruciaal belang dat Nederland niet langer reactief beleid voert ten aanzien van defensiesamenwerking in Europa. In de huidige situatie is het beleid te sterk afhankelijk van initiatieven vanuit de Europese Commissie of de politieke kleur en het ambitieniveau van de zittende Minister van Defensie. Door te komen tot een coherent kader, wordt voorspelbaarheid, stabiliteit en eigen regie ingebouwd in de Nederlandse positiebepaling. Daarnaast biedt een kader ook mogelijkheden om zelfstandig over te gaan tot initiatieven die duidelijk aansluiten bij de Nederlandse wensen.

#### 7.2 Concrete aanbevelingen

#### 5 Met wie samen te werken

**Geef intensieve samenwerking vorm met en binnen een select gezelschap van gelijkgestemde landen. Geef de landen van de JEF en de Benelux het label «geprefereerde partners», en gebruik dit label als onderdeel van het afwegingskader bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen.** Gelijkgestemde landen geven minder kans op verschil van mening en een kleiner verband met intergouvernementele samenwerking waarborgt de eindverantwoordelijkheid van de Nederlandse staat. Op het Europese continent zijn op dit moment verscheidene

<sup>71</sup> <https://breakingdefense.com/2022/11/sweden-follows-norwegian-lead-and-axes-nh90-helicopter-fleet/>  
<https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/nfr-90.htm>

organisatievormen waarbinnen intensiever samengewerkt wordt. Hieronder vallen onder andere het NAVO FNC, PESCO, JEF en het EI2. Binnen deze opties verdienen specifiek de FNC's en de JEF aandacht. Met name Duitsland is (vaak in bilateraal verband) actief om kleinere omliggende buurlanden «in te pluggen» in de grotere Bundeswehr. Interoperabiliteit voor internationale operaties wordt versterkt, zonder dat soevereiniteit verloren gaat. Deze aanpak levert reeds positieve resultaten op en doet recht aan het soevereine karakter van de landsverdediging. De JEF verdient aandacht omdat zij samengesteld is uit Noord-Europese landen. Deze landen hebben van oudsher een vergelijkbare opstelling binnen organisaties als de NAVO en de EU. Ook zijn er relatief veel overeenkomsten als het gaat om gebruik van wapensystemen en inrichtingen van de krijgsmacht. Een organisatie als het EI2 is minder geschikt, omdat participerende landen meer verschillen inzake het buitenlandbeleid of de structuur van hun krijgsmacht. Zowel het JEF als de EI2 functioneren op intergouvernementele basis. Ook binnen de EU is er onderscheid te maken tussen samenwerking vanuit de lidstaten binnen PESCO en voorstellen vanuit de Europese Commissie. PESCO stelt landen in staat om te excelleren in specialismes en gezamenlijk tekortkomingen op te vullen. Initiatieven van de Europese Commissie die duplicatie vertonen, zoals rond PESCO en militaire mobiliteit, dienen voorkomen te worden.

## 6 Bescheidenheid bij Europese materieelprojecten

**Laat de wensen en behoeften van de eigen krijgsmacht en de eigen defensie-industrie niet ondersneeuwen tegenover grote EU-lidstaten.** Voorkom complexe materieelprojecten waarbij industriële belangen en niet-convergerende eisen leiden tot inferieure en duurdere wapensystemen. Kies voor bilaterale samenwerking of multilaterale samenwerking in klein verband.

Door de jaren heen is er een scala aan materieelprojecten geweest op het Europese continent. Veelal waren deze projecten bedoeld om de Defensie-industrie van de grote Europese staten te beschermen en de afhankelijkheid van de Amerikaanse wapenindustrie te verminderen. Diverse projecten werden uiteindelijk zeer kostbaar, en leverden geen product op dat kon concurreren met de Amerikaanse tegenhanger. Voorbeelden hiervan zijn de NH90-helikopter en de Eurofighter Typhoon. Een oorzaak hiervan is de wil om zeggenschap over het ontwerp te behouden en participatie van eigen industrie te maximaliseren. Dit leidt tot jarenlange onderhandelingen over ontwerp en industriële participatie en een wapensysteem met veel versies en nationale sub-componenten.

Door te kiezen voor bescheiden inzet op bijvoorbeeld sub-componenten en samenwerkingsverbanden met een kleiner aantal gelijkgezinde deelnemers, kan makkelijker overeenstemming bereikt worden. De Duits-Nederlandse samenwerking in het kiezen voor de radars en sensoren van fregatten is hier een voorbeeld van. Ook in de toekomst ligt samenwerking met middelgrote Noord-Europese partners voor de hand vanwege de opbouw van hun krijgsmachten en industrieën.

Een samenwerkingsverband als PESCO geeft deelnemers de mogelijkheid om zelf te kiezen aan welke projecten zij wel en niet deelnemen. Op deze manier kunnen projecten met eisen die ver van eigen krijgsmacht en industrie afwijken, vermeden worden. Een voorbeeld hiervan is het *Future Combat Air System*-project om een nieuw jachtvliegtuig te ontwikkelen.<sup>72</sup> Gezien de Duits-Franse strijd om zeggenschap is voor Nederland

<sup>72</sup> <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/multi-domain-superiority/future-combat-air-system-fcas>

terughoudendheid geboden, ook omdat de Nederlandse krijgsmacht en defensie-industrie de komende jaren in ruime mate voorzien zijn met de aankoop van de F-35. Het financieren van ambitieuze defensieprojecten zoals FCAS door de Europese Commissie, via het European Defense Fund (EDF), leidt gemakkelijk tot het weglekken van enorme bedragen. Dit is wat de indiener van de initiatiefnota betreft geen goede besteding van het geld van de lidstaten.

#### 7 Terugkeer Maritieme Patrouillecapaciteit

**Onderzoek de aanschaf van maritieme patrouillevliegtuigen zoals de P-8 Poseidon, en daarbij de mogelijkheden om rond aanschaf, opleiding, onderhoud, inzet en upgrades aan te sluiten bij lopende projecten in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen.** De explosies bij de Nordstream pijpleidingen en het aftappen en doorknippen van datakabels laten zien dat een opsporing- en bestrijdingscapaciteit voor onderzeese dreigingen nog steeds van groot belang is.<sup>73</sup> Belangrijke partnerlanden zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen zijn bezig met de aanschaf van nieuwe maritieme patrouillevliegtuigen. Door enkele toestellen aan te schaffen en deze gezamenlijk met bovengenoemde partnerlanden te onderhouden, upgraden en in te zetten kan Nederland weer beschikken over een belangrijke capaciteit. Met een dergelijke samenwerking zou Nederland tegen sterk gereduceerde kosten kunnen bijdragen aan een betere beveiliging van onderzeese infrastructuur en een vermindering van het tekort aan onderzeebootbestrijdingsmiddelen binnen de NAVO. Daarnaast zijn nieuwere uitvoeringen van deze toestellen ook steeds veelzijdiger in hun inzetmogelijkheden, waarbij Frankrijk de afgelopen jaren haar patrouillevliegtuigen ook in staat heeft gesteld ondersteuning te bieden aan grondtroepen.<sup>74</sup> Voor de verkoop van de Nederlandse patrouillevliegtuigen hebben het Verenigd Koninkrijk en Nederland dit soort vliegtuigen met hun sterke sensoren ingezet voor het verzamelen van inlichtingen boven land tijdens de «War on Terror.»<sup>75</sup>

#### 8 Versterking landstrijdkrachten

**Schaf een aantal gevechtstanks aan voor een Nederlands tankbataljon naast het binationale tankbataljon, zodat de Landmacht permanent en zelfstandig beschikt over gevechtstanks, en daarmee voldaan wordt aan de NAVO-eisen. Integreer daarnaast de 13<sup>e</sup> Lichte Brigade in een vergelijkbare Duitse eenheid, en werk samen op het gebied van materieelontwikkeling zoals het zwaarder bewapenen van de Boxer-pantservoertuigen.**

Op het gebied van de landstrijdkrachten ziet de initiatiefnemer zowel meerwaarde in samenwerking, als noodzaak om op de rem te trappen. Rapporten als het NATO Capability Review geven aan dat de 13<sup>e</sup> Lichte Brigade niet op sterkte is, en dat het gebrek aan eigen tanks een blijvende handicap vormt voor de Nederlandse krijgsmacht.<sup>76</sup> Dit betekent wat de initiatiefnemer betreft dat Nederland zich niet langer achter het binationale tankbataljon kan verschuilen. Een eigen tankcapaciteit behoort tot de kern van wat een land als Nederland zelfstandig moet kunnen leveren.

<sup>73</sup> <https://nos.nl/artikel/2447739-onderzoek-naar-sabotage-van-nord-stream-gaspijpleidingen-begonnen>

<sup>74</sup> <https://www.thedrive.com/the-war-zone/frances-upgraded-atlantic-2s-are-more-than-just-maritime-patrol-planes>

<sup>75</sup> <https://www.flightglobal.com/raf-nimrod-upgrade-boosts-surveillance-capability-in-iraq/66618.article>

<sup>76</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/07/nld-overview-nato-defence-planning-capability-review-20212022>

Hoewel de samenwerking met Duitsland waardevol is in bijvoorbeeld opleiding en onderhoud, mag zij geen permanente vervanging vormen, en moet dit als aanvulling op eigen capaciteiten functioneren.

Tegelijkertijd zijn ook de kwantiteit (te weinig infanteriebataljons) en kwaliteit (te weinig vuurkracht) van de gevechtseenheden van de 13<sup>e</sup> Lichte Brigade onderwerp van kritiek van de NAVO.<sup>77</sup> Hoewel niet alle problemen zomaar overwonnen kunnen worden, kan intensievere samenwerking met de Duitsers ook op dit punt een bijdrage leveren. Aangezien de 43<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade en 11<sup>e</sup> Luchtmobiele Brigade al geïntegreerd zijn in Duitse divisies, zou de toevoeging van de 13<sup>e</sup> Lichte Brigade een uniforme standaard creëren binnen de Landstrijdkrachten. Daarnaast tonen ook de Boxer, Kodiak, Fennek, en Leguaan-pantservoertuigen van de Brigade grote overeenkomsten met de voertuigen van de Bundeswehr.

#### 9 Versterking nichecapaciteit helikopters

**Onderzoek de mogelijkheid tot uitbreiding van capaciteiten en sterkere samenwerking in Europa op het gebied van helikopters, bijvoorbeeld door samenwerking met medegebruikers van de Chinook en Apache, en het vormen van een «centre of excellence» voor SOF-operaties met helikopters.** Terwijl er binnen Europa een tekort is aan helikopters, beschikt Nederland over een divers arsenaal aan moderne helikopters. Wanneer het gaat om «doen waar je goed in bent» heeft Nederland op dit gebied sterke papieren. De aanschaf van nieuwe transporthelikopters voor inzet met speciale eenheden (SOF/SOC) ter vervanging van de Cougars, biedt kansen om verder te excelleren.<sup>78</sup> De aanschaf van specialistische SOF-helikopters in combinatie met de hoge kwaliteit van Nederlandse speciale eenheden, geeft de mogelijkheid om binnen Europa een centrum voor opleiding, training en ontwikkeling te worden. De aanschaf van vernieuwde Chinooks en Apaches biedt kansen voor betere samenwerking op het gebied van onderhoud met respectievelijk Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die dezelfde helikoptertypes besteld hebben.<sup>79</sup> Gezamenlijk onderhoud en opleidingen kan ook hier leiden tot hogere kwaliteit en lagere kosten.

#### 10 Doorgaan met versterking van bestaande specialismes

**Bestendig de specialismes die Nederland biedt door tijdig onderhoud, upgrades en vervanging voor de onderzeebootboten, lucht- en raketverdediging, speciale operatie capaciteiten en langeafstandswapens.** Dat laatste geldt zowel voor de fregatten en onderzeeboten als voor onze F-35's en wapenplatforms binnen de landstrijdkrachten. Met het Patriot raketsysteem, geüpgradede LC-fregatten, F-35's en de «ocean-going» conventionele onderzeeboten, heeft Nederland sterke niche-capaciteiten in huis. Het is terecht dat de Defensienota 2022 deze capaciteiten ruime aandacht geeft.<sup>80</sup> Middels het opnieuw in gebruik nemen van de vierde patriotbatterij en uitrusting van de LC-fregatten met raketten tegen ballistische raketten heeft Nederland een krachtige luchtverdediging in huis. Dit is cruciaal voor de verdediging van bijvoorbeeld de Belgische en Nederlandse havens als logistieke knooppunten. Ook de versterking van de speciale eenheden en aanschaf

<sup>77</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/07/nld-overview-nato-defence-planning-capability-review-20212022>

<sup>78</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/K/onderdeel/1467324>

<sup>79</sup> <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/germany-buy-60-chinook-helikopters-defence-minister-2022-06-01/>

<sup>80</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/lezen>

van langeafstandswapens voor de LC-fregatten, F-35 en nieuwe onderzeeboten geven Nederland kracht in het internationale veiligheidsdomein, en maken haar een aantrekkelijkere partner. Belangrijk is dan ook dat deze capaciteiten in de toekomst vitaal blijven. Dat betekent onder andere het aantrekken van voldoende (technisch) personeel en een voortvarende aanpak bij de aanschaf van o.a. de nieuwe onderzeeboten, kruisraketten en helikopters.

## 8 Beslispunten

Tegen deze achtergrond vragen wij de Kamer in te stemmen om de regering te verzoeken de volgende maatregelen te nemen:

1. **Politiek aansturing:** verkies bilaterale en intergouvernementele samenwerking (zoals het Framework Nations Concept (FNC) van de NAVO en de JEF) boven supranationaal aangestuurde samenwerking (zoals bijvoorbeeld het EDF van de Europese Commissie).
2. **Mate van afhankelijkheid:** definieer in lijn met de Defensievisie 2035 zowel kwantitatief als kwalitatief wat «de basis» is die de Nederlandse krijgsmacht aan capaciteiten zelfstandig moet bezitten en waarbij te grote afhankelijkheid van partners ongewenst is;
3. **Aard van de activiteit:** investeer met name in bescheiden samenwerkingen op het gebied van interoperabiliteit, opleidingen en instandhouding, in plaats van aan te haken bij grote en ambitieuze projecten. En: Den Haag beslist over de inzet van de zwaarmacht.
4. **Coherent beoordelingskader:** Stel een coherent beoordelingskader op waarin de criteria soevereiniteit/subsidiariteit, proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde de uitgangspunten vormen voor besluitvorming over vormen van samenwerking.
5. **Met wie samen te werken:** Geef intensieve samenwerking vorm met en binnen een select gezelschap van gelijkgestemde landen. Geef de landen van de JEF en de Benelux het label «geprefereerde partners», en gebruik dit label als onderdeel van het afwegingskader bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen.
6. **Bescheiden en realistische materieelprojecten:** Laat de wensen en behoeften van de eigen krijgsmacht en de eigen defensie-industrie niet ondersneeuwen tegenover grote EU-lidstaten.
7. **Terugkeer maritieme patrouillevliegtuigen:** Onderzoek de aanschaf van maritieme patrouillevliegtuigen zoals de P-8 Poseidon, en daarbij de mogelijkheden om rond aanschaf, opleiding, onderhoud, inzet en upgrades aan te sluiten bij lopende projecten in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen.
8. **Versterking landstrijdkrachten:**
  - a. Schaf een aantal gevechtstanks aan voor een Nederlands tankbataljon naast het binationale tankbataljon, zodat de Landmacht permanent en zelfstandig beschikt over gevechtstanks, en daarmee voldaan wordt aan de NAVO-eisen;
  - b. integreer de 13e Lichte Brigade in een vergelijkbare Duitse eenheid, en werk samen op het gebied van materieelontwikkeling zoals het zwaarder bewapenen van de Boxer-pantservoertuigen.
9. **Versterking nichecapaciteit helikopters:** Onderzoek de mogelijkheid tot uitbreiding van capaciteiten en sterkere samenwerking binnen Europa op het gebied van helikopters, bijvoorbeeld door samenwerking met medegebruikers van de Chinook en Apache en het vormen van een «Centre of excellence» voor SOF-operaties met helikopters;
10. **Bestending nichecapaciteiten:** Bestendig de specialismes die Nederland biedt door tijdig onderhoud, upgrades en vervanging van

onder meer de onderzeebootboten, lucht- en raketverdediging, speciale operatie-capaciteiten en langeafstandswapens.

## 9 Financiële paragraaf

Het zwaartepunt van de voorstellen in deze initiatiefnota ligt in het maken van keuzes over internationale militaire samenwerkingen. Twee voorstellen zouden concrete financiële consequenties hebben. Dit betreft de aanschaf van een eigen bataljon tanks en de aanschaf van een klein aantal maritieme patrouillevliegtuigen voor gebruik binnen een gezamenlijke eenheid. Het huidige kabinet laat het defensiebudget groeien tot de NAVO-norm van 2% BBP in 2025, waarna het budget volgens de huidige ramingen weer terug zal zakken tot onder de 2%.<sup>81</sup> De initiatiefnemer werkt, in samenwerking met andere leden, aan een voorstel om de NAVO-norm wettelijk te verankeren, waardoor Defensie ook na 2025 over additionele financiële middelen kan beschikken om investeringen te financieren. Mocht de NAVO-norm niet wettelijk vastgelegd worden, dan zal de financiering van genoemde projecten alsnog moeten voortkomen uit intensiveringen. Indien nodig kunnen voorstellen «afgeslankt» worden tot bijvoorbeeld aankoop van de huidige leasetanks binnen het binationale tankbataljon.

### *Eigen tankbataljon*

De kosten van een tank hangt sterk af van de specifieke details van het contract en het gekozen type. Recente aankopen in Europa wijzen op een stuksprijs van 5–15 miljoen euro.<sup>82</sup> De Nederlandse tankbataljons hebben door de loop van de jaren heen sterk gevarieerd in omvang, van 61 tanks in de jaren 80 tot 28 tanks per bataljon bij de opheffing van de laatste twee tankbataljons in 2011.<sup>83</sup> De oprichting van een tankbataljon van ongeveer 30 tanks zou daarmee resulteren in aankoop van 150–450 miljoen euro afhankelijk van gekozen type, technische ondersteuning en andere details. Kosten voor instandhouding komen hier uiteraard nog bij. Wat betreft de personele kosten geldt dat tankeenheden relatief personeelsarme gevechtseenheden zijn, vergeleken met bijvoorbeeld infanterie of genie-eenheden.

### *Maritieme patrouillevliegtuigen*

De aanschaf van maritieme patrouillevliegtuigen is kostbaar. Normaliter gaat dit immers gepaard met kosten voor aanschaf van simulatoren, technische hulpmiddelen en andere middelen die nodig zijn voor het werken met deze systemen. Door Nederlandse toestellen te laten integreren in eenheden van de Britse, Duitse en Noorse krijgsmachten, kan hierop aanzienlijk bespaard worden. Door in een gezamenlijke eenheid te opereren, is het minimaal aan te schaffen aantal toestellen ook lager dan bij een zelfstandige eenheid. Reservecapaciteiten die moet worden verkregen voor onderhoud, training en dergelijke kunnen immers gedeeld worden met de partners. Noorwegen bestelde vijf toestellen in 2016 voor een bedrag van 1,15 miljard euro, terwijl Duitsland in 2021 ook vijf toestellen bestelde voor 1,1 miljard euro. Dit komt neer op een

<sup>81</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/downloads/beleidsnota-s/2022/06/01/defensienota-2022>

<sup>82</sup> <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-oks-potential-sale-m1a1-abrams-tanks-equipment-poland-estimated-375-billion-2022-12-06/>  
<https://defence24.com/hungarian-leopard-mbts-unveiled-what-was-the-cost-analysis>

<sup>83</sup> <https://www.orbat85.nl/reference/unit-organisation-and-equipment.html#tkbat-painfrig>  
<https://currentops.com/nl/unit/nl/kl/42-tkbat/a-esk>

stuksprijs van ongeveer 220 miljoen euro.<sup>84</sup> Beide contracten waren inclusief randvoorwaarden, zoals het opleiden van personeel en aankoop van reserveonderdelen, simulatoren en andere benodigdheden. De daadwerkelijke stuksprijs, de benodigde randzaken en de gewenste vlootomvang zullen nader onderzocht moeten worden.

Stoffer

---

<sup>84</sup> <https://www.shephardmedia.com/news/defence-notes/germany-to-buy-additional-p-8-maritime-patrol-aircraft/>  
<https://news.usni.org/2016/11/28/norway-buy-5-p-8a-poseidon-maritime-patrol-aircraft>