

Internationale samenwerking: effectiever en *more bang for your buck*?

Met de verkiezing van Donald Trump tot 45ste president van de Verenigde Staten is het de vraag of de VS inderdaad een isolationistische koers zal gaan varen en wat dat betekent voor Amerika's bondgenoten. Het vraagstuk van defensiesamenwerking heeft er in elk geval niet aan belang door ingeboet.

In de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer hebben partijen hun programma's al gepresenteerd. Sommige defensieparagrafen maken gewag van meer internationale – of althans Europese – samenwerking. Het is echter niet altijd helder wat met die 'samenwerking' wordt bedoeld. De onderliggende veronderstelling is wel dat de krijgsmacht daardoor efficiënter en wellicht ook effectiever zou kunnen functioneren. De vraag is of dit altijd het geval is. Leidt internationale samenwerking inderdaad tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid?

Er zijn voorbeelden van effectieve samenwerking. Zo is standaardisatie één van de verdiensten van de NAVO. Dankzij vele *Standing NATO Agreements* (STANAG's) en *Allied Procedures* maken NAVO-partners gebruik van dezelfde munitie, brandstoffen, communicatiemiddelen, crypto en procedures. Dit heeft de uitwisselbaarheid en slagvaardigheid van het bondgenootschap vergroot. Internationale samenwerking heeft ook geleid tot meer doelmatigheid. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking van de landmacht met Duitsland, de samenwerking van de marine met België, de samenwerking van het Korps Mariniers met het Verenigd Koninkrijk en de samenwerking van de luchtmacht met de Verenigde Staten. Maar er zijn ook voorbeelden waar internationale samenwerking op militair gebied moeizaam verloopt. Elke soevereine staat heeft afzonderlijke belangen. Daardoor

lopen politieke doelstellingen in bondgenootschappen niet altijd parallel. Buitenlandpolitiek is soms moeilijk op één lijn te brengen zonder dat staten onaanvaardbare concessies moeten doen. Zeker in democratieën zijn politici primair afhankelijk van het nationale electoraat en nationale belastingheffing. Zij zullen zich liever niet willen binden aan omstrepen internationaal optreden. Dientengevolge is inzet van het ultieme middel van buitenlandse politiek, de krijgsmacht, ook vaak geen gezamenlijke optie. Von Clausewitz geparafraseerd: pas als de (gezamenlijke) politieke doelstellingen helder zijn, kan de krijgsmacht worden ingezet. Zo heeft het pas zin om over vergaande integratie te spreken, zoals bijvoorbeeld een Europese krijgsmacht, als het vraagstuk van de politieke aansturing ervan is opgelost.

Soevereine staten onderhouden meestal een complete krijgsmacht. Zij zouden echter binnen bondgenootschappen efficiencywinst kunnen behalen door elk capaciteiten of zelfs krijgsmachtdelen af te stoten en te specialiseren. Bij *Force Generation* leveren zij dan de noodzakelijke capaciteiten. Die vorm van samenwerking vergt veel vertrouwen. Kunnen beschikken over een complete *toolbox* is niet alleen een kwestie van prestige, maar kan ook operationele noodzaak zijn. Zo zal Frankrijk, als het wil optreden hoog in het geweldsspectrum in Afrika, niet willen lopen leuren om ontbrekende capaciteiten bij Duitsland. *Au moment suprême* zouden die gespecialiseerde capaciteiten misschien niet beschikbaar blijken, of zou Duitsland die om politieke redenen uiteindelijk toch niet willen toekennen.

Soms levert internationale samenwerking winst op, soms niet. Het is van belang onderscheid te maken tussen verschillende vormen van samenwerking voordat hier überhaupt zinvol

over kan worden gesproken. Er is een onderscheid tussen gezamenlijke aanschaf, gezamenlijke gereedstelling en gezamenlijke inzet. Bij gezamenlijke aanschaf en gereedstelling gaat het vooral om doelmatigheid, bij inzet vooral om doeltreffendheid. Voor elk van deze drie aandachtsgebieden gelden andere drijfveren en regels, maar ook andere resultaten.

In de eerste plaats aanschaf. Gezamenlijke aanschaf is efficiënt als de samenwerkende landen schaalvoordelen of andere vormen van synergie weten te bereiken. Dit is mogelijk door daadwerkelijk hetzelfde materieel aan te schaffen. Als het echter zo is dat er een moeizaam samenwerkingsproject is, met vele dienstreizen, buitenlandplaatsingen, frictie door uiteenlopende operationele belangen, extra vertragingen, industriebelangen en speciale wensen, waardoor uiteindelijk veel verschillende types moeten worden gemaakt, dan zal de gezamenlijke aanschaf mogelijk duurder zijn dan afzonderlijke nationale projecten, of 'kopen van de plank'.

Ten tweede gereedstelling. Dit is mogelijk het gebied waarop de meeste winst valt te behalen. Bij gereedstelling, ofwel gezamenlijke oefeningen en gezamenlijke exploitatie, lopen belangen vaak parallel. Eén plus één is dan meer dan twee. Schaal- en synergievoordelen zijn dan te behalen. Bovengenoemde samenwerkingsverbanden met Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten betreffen vooral gereedstelling. Daarbij valt overigens wel op dat het vrijwel steeds om bilaterale samenwerking gaat.

Ingewikkelder ligt het bij de derde vorm, inzet. Zeker hoog in het geweldsspectrum zullen

respectieve landen uiteindelijk de vertaling moeten maken van hun soevereine belangen in militaire inzet. Hierbij zullen niet alleen de regeringen, maar vaak ook de nationale parlementen hun invloed willen laten gelden. Niemand wil zijn militairen binden aan een zaak waar zij niet achter staan. Dit tijdrowende proces zal de inzetbaarheid van een gezamenlijke militaire operatie waarschijnlijk vertragen of onmogelijk maken, zeker als het gaat om een *war of choice* of een campagne met een offensief karakter. Zo zijn de *EU battle groups* nog steeds niet ingezet. Gezamenlijke inzet laag in het geweldsspectrum is eenvoudiger. Bij de anti-zeeroverij operatie *Atalanta* nabij Somalië bleek vrij snel dat de deelnemende Europese staten een gezamenlijk belang hadden bij de bestrijding van zee-roverij. De synergievoordelen waren in dat geval dus wel te behalen.

Bij het debat of internationale samenwerking leidt tot meer effectiviteit en *more bang for your buck* is het dus belangrijk onderscheid te maken tussen aanschaf, gereedstelling en inzet. Bij aanschaf is het mogelijk, maar niet vanzelfsprekend dat er voordeel valt te behalen. Bij gereedstelling vaak wel, blijkt ook in de praktijk, hoewel gereedstelling meestal op bilaterale basis plaatsvindt. Bij inzet is het de vraag of de belangen van de deelnemende staten parallel lopen. Zo niet, dan is gezamenlijke inzet onwaarschijnlijk.

Discussies, ook in de politiek, zouden dit onderscheid tussen aanschaf, gereedstelling en inzet moeten samen maken. Alleen praten over internationale of Europese samenwerking, zonder nadere duiding, is anders een slag in de lucht. ■