

## Nederland in de NAVO: van pick & mix tot terug in het gelid?

Sergei Boeke

**S**upertankers draaien langzaam. Het NAVO-bondgenootschap is weer gericht op collectieve verdediging. Koers veranderen gaat niet snel bij een consensusorganisatie van inmiddels 32 landen. Ook wordt de dreiging vanuit Rusland niet overal in Europa op eenzelfde manier ervaren. Voor sommige landen was de annexatie van de Krim in 2014 een wake-up call. Andere hadden al decennia – of eeuwen – slapeloze nachten van de Russische beer. Enkele, zoals Nederland, sliepen rustig verder tot februari 2022. De militaire top van de NAVO deed met het Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area (DDA) in 2020 een belangrijke eerste zet; de draai naar collectieve verdediging werd onder meer bevestigd door de politieke leiding met het Strategisch Concept van 2022. Op de recente top in Vilnius werden nieuwe regionale plannen aangenomen – de eerste echte verdedigingsplannen sinds de Koude Oorlog. Deze zijn onderdeel van een *family of plans* die aangeven hoe de NAVO in een crisis of conflict zou (kunnen) optreden. Hiernaast is een New Force Model opgezet met gereedheidsgraden voor geallieerde eenheden. Ook wordt de NAVO-commandostructuur herzien. Afgelopen najaar heeft SHAPE voor het eerst zijn rol als Strategic Warfighting Headquarters geoefend tijdens Steadfast Jupiter. Kortom, *collective defence* is weer *core business*.

De alliantie moest van ver komen. Na de val van de Berlijnse Muur buitelden

landen over elkaar heen om het zogeheten vredesdividend te innen. Op krijgsmachten in Europa werd tot op het bot bezuinigd. *Out-of-area*-missies zoals Afghanistan leken krijgsmachten – en de NAVO – een wankel nieuw bestaansrecht te geven. Deze missies waren vrijblijvend en militaire bijdragen waren beperkt in tijd en omvang. Doordat de landen zelf bepaalden of, hoe en wanneer ze meededen, werd *burden sharing* het nieuwe toverwoord. Dit gold ook voor het instandhouden van de krijgsmacht (Artikel 3 van het Verdrag van Washington). In 2014 herbevestigden regeringsleiders het voornemen om 2% van het bnp uit te geven aan defensie. Nu, tien jaar later, besteden eindelijk 18 van de 32 lidstaten minstens 2%. Het waren er maar drie in 2014 en zoals bekend was Nederland een van de grote *free riders*. Dit jaar komt Nederland voor het eerst net boven de 2% uit (dankzij het meetellen van de steun aan Oekraïne) en dat is maar goed ook – zeker gezien de kandidatuur van premier Rutte voor de positie van NAVO-secretaris-generaal. Naast geld (Costs) zijn twee andere C's minstens even belangrijk: Contributions and Capabilities.

Met Contributions doelden men voorheen op missies, maar dit dient nu breder te worden gezien. Deelname aan out-of-area-missies is een nationale keuze, maar bij collectieve verdediging is de



vrijblijvendheid voor een groot deel weg. Eenheden moeten gereed en inzetbaar zijn voor het geval er ooit op de rode knop gedrukt wordt. Momenteel bieden NAVO-lidstaten hun eigen eenheden aan om bepaalde verdedigingsplannen te ‘vullen’ tijdens crisis en conflict. Eenmaal aangewezen, is afspraak ook afspraak. De aangewezen eenheden zullen goed uitgerust en gevuld moeten zijn en over genoeg ondersteunende middelen moeten beschikken om ingezet te kunnen worden. Dat betekent een ander soort krijgsmacht, gebaseerd op gereedheid en inzetbaarheid. Het lijkt weer op de Koude Oorlog, toen de landmacht precies wist waar ze in West-Duitsland stelling moest nemen indien het Rode Leger de grens over kwam. Het nieuwe model van plannen en aangewezen eenheden kan niet alleen op goed vertrouwen rusten. Er komt een verificatiesysteem en de nieuwe plannen zullen de leidraad voor militaire oefeningen vormen. Hiernaast zullen Den Haag en de Operationele Commando’s (OPCO’s) moeten wennen aan het idee dat inzet onder *operational command* (OPCOM) van de NAVO plaatsvindt. In een collectief verdedigings-scenario zullen zij dus zelf weinig tot geen operaties leiden. Dit vereist ook een andere houding.

Wil de NAVO over een volledig en evenwichtig palet aan capabilities beschikken, dan is een centrale regie vereist. Er bestaat een ingewikkelde systematiek om dit te coördineren: de NATO Defence Planning Capability Review. Hierbij spreken landen in een vierjarige cyclus af wat de NAVO nodig heeft en wat ze zelf aan middelen zullen bijdragen. Vervolgens geeft de NAVO aan het einde van de cyclus per land een soort rapport af. Hierin wordt, weliswaar op zeer diplomatieke wijze, aangegeven of wel is geleverd wat werd beloofd. Het ministerie van Defensie stuurt deze rapporten al vanaf 2015 naar de Tweede Kamer; destijds een goede manier om kenbaar te maken dat Nederland door de bezuinigingen niet kon voldoen aan de NAVO-vraag. Maar de Reviews geven ook een ander hardnekkig probleem weer: de krijgsmachtdelen hebben de neiging om vooral in eigen stokpaardjes te investeren, en niet per se in wat de NAVO nodig heeft. Momenteel kampt

## Het ministerie en de OPCO’s hebben maar een beperkte kennis van de NAVO

het bondgenootschap met grote tekorten aan onder meer grondgebonden luchtverdediging en *enablers*. Deze tekorten kunnen alleen worden ingelopen door gezamenlijke, multinationale projecten. De noden van de NAVO komen dus niet per se overeen met de wensenlijsten van Den Helder, Utrecht en Breda. Daar droomt men nog van fregatten, tanks en meer F-35’s.

De draai van de NAVO naar collectieve verdediging heeft dus grote gevolgen voor de inrichting en uitrusting van de Nederlandse krijgsmacht. Het is goed dat Den Haag inmiddels 2% uitgeeft aan defensie, maar het gaat er nu om hoe. De werkwijzen en *modus operandi* van de afgelopen dertig jaar, zowel in Den Haag als bij de OPCO’s, zitten veelal nog vast in het paradigma van vredesoperaties. Een Artikel 5-scenario, waarbij de krijgsmacht wordt ingezet onder hoge tijdsdruk, op grote schaal en in een *contested environment*, stelt wezenlijk andere eisen aan de organisatie. Op allerlei vlakken zal de NAVO een strakkere regie gaan voeren om te zorgen dat de afzonderlijke krijgsmachten geïntegreerd en conform afspraak kunnen optreden. Het bondgenootschappelijk afschrikken en verdedigen kan immers alleen in teamverband. Toch hebben het ministerie en de OPCO’s maar een beperkte kennis van de NAVO. Soms lijkt het alsof de implicaties van besluiten in Brussel (waar Nederland aan tafel zit en meebeslist) laat doordringen in Nederland zelf. Door beter en strategischer functies binnen Allied Command Operations (ACO) te vullen, kan een eerste stap worden gezet om de NAVO weer in het weefsel van de krijgsmacht te krijgen. Supertankers draaien inderdaad langzaam, maar als de koers eenmaal is ingezet dan is de bestemming voorspelbaar – zeker als men zelf ook op de brug staat. ■