

Defensiecapaciteiten- planning in de NAVO

Vele bouwstenen maken de hoeksteen sterk, en iedereen moet zijn steentje bijdragen

Robert-John Hendriks en Els Duchateau-Polkerman*

De wereld blijkt al een poos vele malen minder veilig dan lang gedacht, ook in de Europese regio. Al langer zien we de aanhoudende instabiliteit met complexe verwevingen van onder andere klimaatontwikkelingen, georganiseerde criminaliteit, (religieus gedreven) terrorisme, en massamigratie ten zuiden van het trans-Atlantische verdragsgebied. Maar inmiddels zijn er direct aan de Europese oostgrenzen revanchistische activiteiten en openlijke oorlogen door Rusland gericht op expansie. De NAVO, als hoeksteen van de Nederlandse veiligheid, doorloopt een grote transformatie om de bondgenoten zo veilig mogelijk te houden ten opzichte van die aanhoudende negatieve trend. In dit artikel lichten we als geïntegreerde Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO deze transformatie toe.

Vergadering van het Militair
Comité van de NAVO op het
hoofdkwartier in Brussel

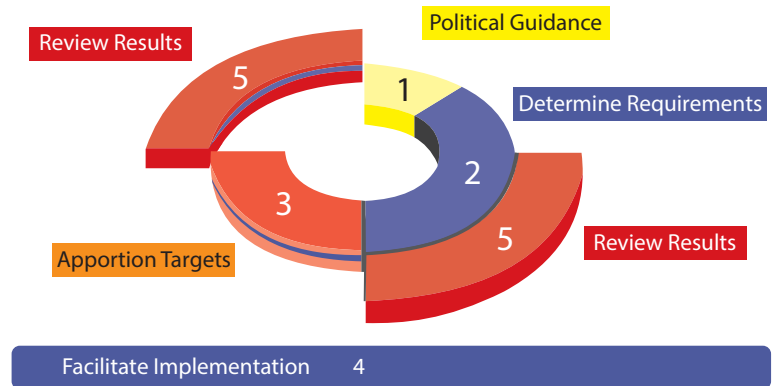


Hoewel in verschillende landen een uiteenlopende *sense of urgency* bestaat ten opzichte van de diverse ontwikkelingen, zijn de bondgenoten eensgezind in de overtuiging dat collectieve verdediging weer de volle aandacht behoeft, temeer omdat landen decennialang hebben ingeteerd op hun vermogen om daaraan bij te dragen. ‘Wat we er voor over hebben’ kan niet langer leidend zijn. ‘Wat er voor nodig is’ moet de leidraad zijn voor defensiebudget en vooral voor daarmee aangeschafte capaciteiten. De krijgsmachten moeten weer op orde gebracht worden. Operationele gereedheid voor *war of necessity* is met spoed geboden. De NAVO kent daartoe een proces voor capaciteitsplanning: het *NATO Defence Planning Process* (NDPP).

Dit artikel beoogt achtereenvolgens uit te leggen waar het NDPP toe dient, hoe dit proces werkt, welke ontwikkelingen de NAVO heeft doorlopen ten aanzien van het proces indachtig de beschreven ontwikkelingen in veiligheidscontext en wat de impact is op de huidige NDPP-cyclus. Vervolgens duiden we de gevolgen voor Nederland van de – *spoiler alert* – trendbreuk in deze capaciteitsplanning, waarbij we kort ingaan op alle domeinen en vanwege dit themanummer specifiek op het landdomein. Ter afsluiting benoemen we de belangrijkste *take-aways*.

NATO Defence Planning Process (NDPP)

De NAVO heeft conform het *Strategic Concept* 2022¹ drie kerntaken: *Collective Deterrence & Defence*, *Crisis Prevention & Management* en *Cooperative Security*. Om deze politiek overeengekomen kerntaken uit te kunnen voeren, formuleren de NAVO-bondgenoten doelstellingen voor het gezamenlijke militaire machtsinstrument, de *Capability Targets*. Dit gebeurt in het *NATO Defence Planning Process*, een cyclisch 5-staps-proces van telkens 4 jaar met een reikwijdte tot 20 jaar. Het NDPP identificeert de benodigde capaciteiten en bevordert de ontwikkeling of aanschaf daarvan. Hiertoe levert het NDPP een raamwerk waarbinnen de landen met behoud van nationale



Figuur 1 Het NATO Defence Planning Process (NDPP) in cyclische weergave

soevereiniteit hun nationale defensieplannen en de daarvan afgeleide capaciteitsplannen kunnen harmoniseren met de NAVO-plannen.

In stap 1 van het NDPP stellen de bondgenoten in de Noord Atlantische Raad de *Political Guidance* vast. Deze politieke aanwijzing is het startpunt voor de toewijzing en verdeling van de benodigde militaire capaciteiten onder de bondgenoten en geeft achtergrond en richting voor het hele verdere proces. Een uitermate belangrijk element in de *Political Guidance* is het geformuleerde ambitieniveau voor het militair instrument, het *Level of Ambition*. Dit ambitieniveau specificeert het aantal en soort van missies en hun omvang, dat de bondgenoten als NAVO willen kunnen uitvoeren.

* Luitenant-kolonel Robert-John Hendriks MA EMSD is Plaatsvervangend Defensieraad bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de NAVO. Kolonel drs. Els Duchateau-Polkerman EMSD EMLog/MTL is Sr. Stafofficier Plannen & Beleid bij de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging (PMV) bij de NAVO. Mr. Liselot Egmond (Defensieraad PV NAVO) en luitenant-generaal Dick C. van Ingen MA (Permanent Militair Vertegenwoordiger NAVO) droegen bij aan dit artikel.

1 Het hoogste richtinggevende politieke document na het Noord-Atlantisch Verdrag. Bondgenoten komen eens in de zoveel jaar een nieuw Strategisch Concept overeen. Het beschrijft, op basis van het aanhoudende doel (de veiligheid van de bondgenoten) en de blijvende aard (een defensief bondgenootschap), de politieke en militaire ontwikkeling van en aanpak door het bondgenootschap ten opzichte van de veiligheidssituatie in de wereld. Zie NATO, 'Topic: Strategic Concepts', https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm.

In stap 2 vertalen de militaire commandanten op het strategisch niveau van NAVO, SACEUR en SACT,² vervolgens dat Level of Ambition naar *Minimum Capability Requirements*. Dit is de op basis van hun militaire analyse minimaal benodigde capaciteitsset om het opgedragen ambitieniveau te kunnen behalen. Hiertoe maken de twee commandanten in kwestie niet alleen gebruik van hun eigen staven, maar ook van duivelsadvocaten in de vorm van *military judgement panels* met *Subject Matter Experts* van buiten hun eigen hoofdkwartier. De *Minimum Capability Requirements* zijn gesorteerd in zeven hoofdgroepen van capaciteiten: *Air, Cyber, Enablement, Land, Maritime, Special Operations Forces* en *Stabilisation & Reconstruction*. De NAVO kan overigens specifieke capaciteitsbehoeften ook in een zogenaamde *out-of-cycle*-benadering inbrengen in het NDPP en is daarmee niet volledig gebonden aan de één keer per vier jaar benadering. Deze stap in het NDPP levert een zogenaamd *unfettered military product* op dat ter informatie, niet ter discussie, voorligt aan de politieke zijde van de NAVO.

Stap 3 verdeelt vervolgens de *Minimum Capability Requirements* over de bondgenoten. SACT is *militair in the lead* en maakt een voorgestelde verdeling opdat er een eenduidige startsituatie is. Dit gebeurt op basis van een aantal principes:

- Allereerst *fair burden sharing*, alle landen dienen naar rato van hun draagkracht (gebaseerd op financieel-economische maar ook demografische factoren) een deel van de last op zich te nemen.
- Hand in hand daarmee gaat *fair risk sharing*, wat wil zeggen dat alle landen ook eerstelijns-capaciteiten leveren en niet – als extreem voorbeeld – alleen cyber-operators en geen infanteristen of gevechtsvliegers.

- Vervolgens is er het beginsel van *reasonable challenge*; een klein *landlocked* land hoeft niet een vliegdekschip te leveren.
- Daarmee in lijn en minstens net zo belangrijk zal het NDPP een bondgenoot nooit ‘even’ om een volledig andere krijgsmacht vragen. De voorgaande *Capability Targets* en de bestaande krijgsmacht zijn steeds het uitgangspunt.
- Voor de alliantie als geheel is het principe van *100% attribution* uiteraard belangrijk, bondgenoten moeten gezamenlijk alle benodigde doelstellingen afdekken.
- Tot slot is er het 50%-principe, dat inhoudt dat een enkele bondgenoot niet meer dan 50 procent van de totale NAVO-behoefte aan een bepaalde capaciteit zou moeten afdekken. Het toewijzen van specifieke *Capability Targets* aan landen in combinatie met de 50 procentregel creëert een operationeel-strategisch verantwoorde mate van taak-specialisatie: samen dekken de landen de totale behoefte af, maar voor geen enkel deel van de behoefte is de afhankelijkheid van een specifiek land te groot.

Op basis van de ontwerpverdeling die SACT opmaakt gaat de NAVO eerst met elk land in bilateraal overleg over de voorgestelde doelstellingen voor dat land. Hierin was tot de huidige cyclus enige ruimte voor onderhandeling over de gevraagde capaciteiten en tijdslijnen. Na afronding van alle bilaterale sessies zijn er op het politieke hoofdkwartier nog multilaterale sessies, waarin de landen presenteren hoe ze voorzien met de hen toegedachte *Capability Targets* aan de slag te gaan; de andere bondgenoten kunnen daarop reageren. Aan het einde van alle multilaterale sessies is volledig duidelijk hoe de verdeling gaat vallen en kan het totaalplaatje naar de politieke beslissers, de ministers van Defensie namens hun landen. Zij besluiten in een *NAVO Defence Ministers Meeting* over de formele definitieve toewijzing van *Capability Targets* aan elke bondgenoot. Dat gebeurt, in tegenstelling tot vrijwel alle besluitvorming bij de NAVO, niet in consensus maar in een 32-min-1 aanpak: het land in kwestie zelf heeft geen ‘stem’ en kan de toewijzing van de targets dus niet unilateraal blokkeren.

2 Supreme Allied Commander Europe, met hoofdkwartier SHAPE in Mons (België) en Supreme Allied Commander Transformation met hoofdkwartier HQ ACT in Norfolk (VS). SACEUR is verantwoordelijk voor het voorbereiden op, trainen en oefenen voor, en ultimo uitvoeren (*warfighting*) van de collectieve verdediging. SACT is verantwoordelijk voor het relevant houden (*warfare development*) van het gezamenlijke militaire instrument ten opzichte van ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en politieke duiding van de bondgenoten. SACT is dan ook *militair in the lead* voor het NDPP.

Het is daarna aan landen om de targets te behalen door nationale plannen op te stellen en budget toe te wijzen.

Stap 4 van het NDPP is dan ook een ‘doorlopende’ stap. Deze betreft het implementeren van de targets door de landen, waarbij de NAVO permanent ter beschikking is om landen bij te staan, te faciliteren en te adviseren in deze implementatie. De NAVO kan bijvoorbeeld *best practices* van een bondgenoot aan andere bondgenoten doorspelen, of juist openstaande uitdagingen en vraagstukken (zoals groot-schalige personeelstekorten) breed uitzetten opdat er in een bredere benadering over kan worden nagedacht.

Stap 5 ten slotte komt tweemaal per cyclus voorbij en controleert de voortgang van de landen op de opgelegde Capability Targets. Hiertoe vullen landen een uitgebreide questionnaire in op basis waarvan de NAVO een rapport opmaakt. Bondgenoten bevragen elkaar aan de hand van dat rapport in een soort landenexamen in multilaterale sessies. De uitgebreide samenvatting van het rapport over Nederland is op nationaal verzoek gedeclineerd, zodat het ministerie van Defensie dit in het kader van optimale transparantie kan delen met het parlement³.

Ontwikkelingen binnen de NAVO

Het bondgenootschap heeft al sinds 2014 moeite gestoken in het versterken van de gezamenlijke afschrikking en is sinds 2017 concreet bezig de collectieve verdediging weer goed in te richten in reactie op mondiale veiligheidsontwikkelingen. Een adaptatie van de *NATO Command Structure* is op aanwijzing van de defensie-ministers uitgewerkt en geïmplementeerd (2017-2021). De *NATO Military Strategy* is herzien (2019) en het *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* is ontwikkeld (DDA, 2020).⁴ Het eerder genoemde Strategisch Concept is herzien in 2022, aangezien de versie uit 2010 niet meer strookte met de realiteit van de veiligheids-situatie. De NAVO beschouwt Rusland in deze documenten als een van twee strategische



Figuur 2 NDPP-cycli in lineaire weergave

dreigingen.⁵ De Russische inval in Oekraïne in 2022 heeft geleid tot een grote versnelling van de toen reeds lopende uitwerking van de nieuwe set van plannen voor collectieve verdediging ter operationalisering van het DDA-concept, de zogenoemde *DDA Family of Plans*. Onder deze Family of Plans vallen, naast het al genoemde DDA, onder meer de Regionale Plannen en *Subordinate Strategic Plans* (operationele en functionele domeinen).⁶ Deze planfamilie brengt het grootschalig optreden terug in het operationele denken. Voor het optreden in het landdomein betekent dit een terugkerend belang van grotere formaties als divisies en legerkorpsen, met de brigades als belangrijk(st)e bouwstenen. Maar bovenal stelt de DDA Family of Plans de multi-domeinbenadering centraal. De NAVO-definitie voor Multi-Domain Operations is als volgt: ‘Orchestration of military activities, across all domains and environments, synchro-

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 28 676, nr. 464. Zie: https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z12295&did=2024D29663.

4 Beide documenten zijn NATO SECRET en niet nader te duiden of te refereren.

5 De andere strategische dreiging is terrorisme.

6 De gehele set aan plannen voor de collectieve verdediging is logischerwijs NATO SECRET.



FOTO NAVO

Een Duitse militair bij een multinationale NAVO-oefening in Litouwen. De Russische inval in Oekraïne in 2022 zette een grote versnelling in gang van de toen reeds lopende uitwerking van de nieuwe set van plannen voor collectieve verdediging

nised with non-military activities, to enable the Alliance to create converging effects at the speed of relevance'.⁷

In het NDPP heeft dit zich in deze cyclus vertaald naar een heldere Political Guidance 2023 als aftrap van een nieuwe 4-jaarscyclus. Het Level of Ambition in deze Political Guidance omvat, conform het Strategisch Concept 2022, drie kerntaken voor de NAVO maar met een hernieuwde focus op collectieve afschrikking en verdediging. De uitvoerbaarheid van de nieuwe planfamilie is geboden.

Dit is een trendbreuk met voorgaande cycli, waar het ambitieniveau werd uitgedrukt in generieke opdrachten en plannen (ook voor verdediging), met een de facto focus op het genereren van voldoende capaciteiten voor missies in de tweede kerntaak (Crisis Prevention

and Management). De van het vernieuwde ambitieniveau afgeleide Minimum Capability Requirements 2024 stellen nadrukkelijk de operationele behoefte centraal: de capabilities die nodig zijn om de nieuwe familie van verdedigingsplannen te kunnen uitvoeren. Dat maakt dat deze plancyclus transformerend is. De wijzigingen ten opzichte van de vorige cyclus zijn niet incrementeel zoals eerder het geval was, maar veel groter.

Grotere NAVO-behoefes

Een ontvullende constatering bij de Minimum Capability Requirements 2024 is dat er, naast een geboden kwantitatieve en kwalitatieve groei over de hele bandbreedte van capaciteiten, vier sub-clusters zijn waar de groeivraag erg groot is en die een knelpunt vormen. Dit betreft *Surface Based Air and Missile Defence (SBAMD)*, *Land Manoeuvre formations*, *Land Fires formations* en *Enablement*. Capaciteiten die de meeste bondgenoten in drie decennia van *wars by choice*

⁷ Uit 'Alliance concept for Multi-domain operations'. Zie voor meer informatie P. Grijpstra, C. Grispén-Gelens en J.G. Postma, 'Multi-domein optreden in perspectief', *Militaire Spectator* 192 (2023) (10).

drastisch hebben ingekrompen. De groei-behoefte die voortkomt uit de nieuwe benade-ring komt bovenop eventuele achterstanden in het realiseren van de Capability Targets uit eerdere cycli. Daarnaast implementeert de NAVO zo veel als mogelijk al *lessons learned* uit de Russische oorlog in Oekraïne.

In deze lopende cyclus (2023-2027) zijn groei-behoefte voortkomende uit toenemende *Host Nation Support*-verantwoordelijkheden nog niet meegenomen. Net zoals noodzakelijke ver-groting van de nationale weerbaarheid in steun aan militaire inzet. Deze komen ofwel in de volgende cyclus ofwel in een separate zogeheten out-of-cycle-benadering. De verdere verdieping van domeinbehoefte voor Cyber en vooral Space is gaande en de NAVO zal ook deze later ver-werken in het capaciteitenproces.

Elk land krijgt *bottom-line* een behoorlijke ophoging van targets, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Immers, er is meer nodig en de gereedheid moet hoger in de breedte. Dit

maakte de ruimte voor het uitruilen van targets tussen landen in stap 3 van deze cyclus slechts zeer beperkt en voor bestaande prio-targets geldt dat deze sowieso niet voor uitruil in aanmerking komen. Het 'nastreven' van targets is bovendien in tegenstelling tot voorheen vanaf nu veel stringenter geboden. In de periode dat de focus op kerntaak 2 lag, kwam een land nog wel weg met het niet volledig voldoen aan de opgelegde targets als het in ieder geval op andere wijze behoorlijk bijdroeg aan de NAVO-taken (bijvoor-beeld in de vorm van missies of *stand-by* NRF). Nu is die relatieve vrijblijvendheid er volledig af. 'A risk taken by one Ally, is a risk projected on all' is de realiteit. Het is de verantwoordelijkheid van de bondgenoten om de juiste beleidspara-meters te stellen, waarmee ze de benodigde financiële, industriële en personele behoeftes kunnen belopen.

Er liggen ook kansen besloten in de situatie. Het bondgenootschap is meer dan ooit *forward leaning* inzake een meer effect-gebaseerde benadering voor Capability Targets. Landen die

Een van de vier clusters waar alle NAVO-lidstaten drastisch op hebben ingekrompen, is Land Fires Formations. Daarom schaffen veel landen, inclusief Nederland, weer raketartillerie aan, zoals het PULS-systeem



op een andere wijze het beoogd effect van een gevraagde capaciteit denken te behalen kunnen dat vrijuit met de NAVO en vervolgens bondgenoten bespreken. Dit past bij de Nederlandse insteek om (meer) te denken in effecten en bij de nationale aandacht en interesse voor innovatie, (*Emerging Disruptive*) Technology en in algemene zin oplossingsgerichtheid.

Amerikaanse rol in de NAVO

Een belangrijke ontwikkeling, zeker beschouwd in het licht van de profilering en positionering van de nieuwe regering van de VS, is de ingezet- te herbalans van de verdeling ten behoeve van Fair Burden Sharing. Al bij de Capability Targets 2021 is er een eerste flinke stap gezet door de NAVO en bondgenoten in het overhevelen van een aantal Capability Targets van de VS naar de andere bondgenoten. De VS stuurde hier overigens al ten minste sinds de eerste termijn van president Obama op aan.

Bij de Capability Targets 2025 zetten de bondgenoten hierin een tweede – en grotere – stap; hiertoe is al besloten ten tijde van de vorige Amerikaanse regering. Ondanks deze lopende ontwikkeling valt niet uit te sluiten dat de regering-Trump zal eisen dat de overige 31 bondgenoten nog meer, of sneller dan nu voorzien, Capability Targets gaan overnemen van de VS. Vooralsnog heeft de VS wel de toebedachte Capability Targets 2025 geaccepteerd.

NATO Summit in Den Haag

De verdeling van het totaal aan Capability Targets over de landen is voor deze cyclus een heel eind op weg. Alle bilaterale overleggen met de NAVO en de 32 multilaterale sessies zijn succesvol afgerond en de ministers van Defensie hebben de verdeling van het totaalpakket over de bondgenoten op 5 juni goedgekeurd. Tot deze compressie is besloten vanuit de urgentie van duidelijkheid voor en daden door de bondgenoten in het licht van de veiligheidssituatie. In een reguliere procesgang zouden de defensie-ministers in hun bijeenkomst in oktober

2025 de toewijzing formaliseren, maar gegeven de internationale ontwikkelingen op veiligheidsgebied is besloten om dit te vervroegen naar juni. Het bekostigen van deze nieuwe Capability Targets zal van alle landen (veel) meer dan 2 procent van het BNP vragen, zeker wanneer er al sprake was van achterblijvende realisatie van bestaande targets uit eerdere cycli. Vandaar ook de discussies die her en der al in de media te lezen zijn over het ophogen van de *Defence Investment Pledge* (DIP).

De Amerikaanse president heeft deze discussie op scherp gezet door voor de Europese bondgenoten een nieuwe DIP van 5 procent te eisen. Secretaris-generaal van de NAVO Mark Rutte hintte op de *Munich Security Conference 2025* en bij andere gelegenheden al naar ‘considerably more than 3%’. De verwachting is dat hierover pas vlak voor of op de NAVO-top in Den Haag duidelijkheid zal komen. Een ruime benadering zoals ten tijde van de Wales Investment Pledge (werken naar 2 procent met een horizon van 10 jaar) zal zeker niet mogelijk zijn. Er is met spoed meer budget nodig, dat ook tot echte bestedingen moet leiden, opdat de benodigde capaciteiten binnen de benodigde gestelde termijnen ter beschikking komen.

Implicaties voor Nederland

Kijkende naar de huidige Minimum Capability Requirements 2024, de benodigde groei (en inhaalslag) ten opzichte van de vorige cyclus, de voorgestelde verdeling van de Capability Targets en de principiële uitgangspunten die de NAVO hanteert bij het toewijzen, is er al een aantal conclusies te trekken over de specifieke gevolgen voor Nederland.

Aangezien de Capability Targets 2021 voor alle landen het uitgangspunt zijn en er over de hele breedte een groeivraag is, zijn Fair Burden Sharing en Fair Risk Sharing belangrijker dan ooit en is er zoals beschreven geen ruimte voor het niet invullen – laat staan afstoten – van targets. Niet alleen de priority-targets, maar nagenoeg alle eerder toegewezen Capability Targets blijven per land behouden. Nederland



FOTO NAVO

Secretaris-generaal van de NAVO Mark Rutte hintte op de Munich Security Conference 2025 op een nieuwe NAVO-norm, flink hoger dan 3 procent

voldoet op dit moment en al geruime tijd niet volledig aan alle (bij eerdere cycli) toebedeelde targets. Met nadruk wijst de NAVO op uitblijvende vooruitgang op een aantal opgelegde maar niet ingevulde prioriteiten. De NAVO en de bondgenoten zullen hier harder op gaan drukken aangezien deze deels aansluiten op de vier sub-clusters die de grootste knelpunten vormen in de Minimum Capability Requirements 2024. Daarom zal er juist een beroep zijn op extra inspanning op de nog niet ingevulde prioriteiten. Naast meer capaciteiten is er de noodzaak tot een hogere (inzet)gereedheid van de capaciteiten. Kortom: er komt een vergroting van de Capability Targets voor Nederland in kwantitatieve zin en een verzwaring in kwalitatieve zin.

In het laatste *Defence Planning Capability Review*-rapport, dat in een gedeclassificeerde versie is gedeeld met de Tweede Kamer,⁸ was de NAVO overwegend positief ten aanzien van de reeds ingezette ontwikkeling in zowel het lucht- als

het maritieme domein. Hier heeft Nederland al benodigde nieuwe capaciteiten geïntroduceerd (zoals de F-35) of kon het concrete plannen laten zien om hierin te investeren (bijvoorbeeld de vervanging van de onderzeeboten). Deze review ging overigens nog over de Capability Targets uit 2021. Voor de nieuwe Capability Targets is in het luchtdomein enige kwantitatieve groei nodig en ligt de uitdaging vooral op de in stand te houden hogere aanhoudende gereedheid. Eventuele targets voor het domein Space zijn echter nog niet in deze cyclus opgenomen. De Nederlandse ontwikkelingen daarin zijn nu al zeer welkom bij NAVO en zullen in de aanstaande NDPP-cyclus een plek krijgen. Voor het maritieme domein zijn er vanuit de NAVO in deze cyclus geen kwantitatieve groei-eisen. Wel geldt ook hier de aanzienlijke verhoging van de gereedheid.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 28 676, nr. 464. Zie: https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z12295&did=2024D29663.

Voor alle domeinen is een beduidend grotere voorraad nodig voor het voortzettingsvermogen, waarbij vooral *Battle Decisive Munition*, inclusief *surface-to-air munitions*, prioriteit moeten krijgen. Ook zijn er tekortkomingen op het gebied van operationele gereedheid en blijven er zorgen over de volledige en tijdige invulling van *Joint Enabling*-capaciteiten, zoals medische faciliteiten, transportcapaciteit en eenheden voor logistieke afhandeling.

De veruit grootste uitdaging ligt in het land-domein. Dit betreft noodzaak tot kwantitatieve en kwalitatieve groei bovenop het voldoen aan reeds bestaande prioriteitsdoelstellingen. Een aantal nieuwe Capability Targets is direct gekoppeld aan het 1e Duits-Nederlandse Legerkorps, dat moet doorgroeien van enkel een command & control-capaciteit (een hoofdkwartier) naar een volledig en volwaardig legerkorps inclusief alle *enablement*-capaciteiten voor *Combat Support* en *Combat Service Support* (oftewel legerkorpstroepen).

Deze grote uitdaging belooft Nederland uiteraard schouder aan schouder met Duitsland, dat

ook een flink deel van diezelfde Capability Targets krijgt aangezegd. Verder zal Nederland, zoals gezegd, invulling moeten geven aan al langer bestaande Capability Targets die nog altijd niet zijn ingevuld. Het genoemde *Defence Planning Capability Review*-rapport geeft aan dat er nog steeds grote tekortkomingen zijn bij de invulling van de geprioriteerde *Heavy* en *Medium Brigades*. Het gaat hierbij om tekortkomingen in slagkracht, specifiek drie infanteriebataljons en eigen tankcapaciteit, en gerelateerde *Combat Support* en *Combat Service Support*. Bestaande plannen werken deels aan de reparatie, maar het moge duidelijk zijn dat Nederland de volledige reparatie alsook de beschreven groei moet oppakken.

Take-aways

‘Collective Deterrence and Defence is back with a vengeance’. De plannen van NAVO om dit te bewerkstelligen vragen erg veel van alle bondgenoten. Het is de terugkeer van het grootschalig optreden. Deze plannen bouwen voort op het multi-domeindenken. Elk domein is belangrijk en alleen de juiste interactie en synergie door georkestreerde inzet in alle domeinen, gesynchroniseerd met niet-militaire activiteiten, kan leiden tot het gewenste resultaat.

‘A risk taken by one Ally, is a risk projected on all’. De noodzakelijke operationele meervraag (inclusief achterstallig ‘onderhoud’) is verwerkt in het NAVO-proces voor capaciteitenplanning. Omdat de vraag is gebaseerd op de concrete planfamilie in plaats van generieke opdrachten is er geen ruimte om niet te willen voldoen aan het gevraagde. Als een land het risico neemt door een capaciteit niet of onvoldoende te realiseren, is de legpuzzel van de planfamilie niet compleet te maken, waarmee het land in kwestie risico op de 31 anderen projecteert.

‘This NDPP cycle is transformational and therefore uncomfortable by design’. De mondiale veiligheidssituatie en de ontwikkelingen rondom het NAVO-verdragsgebied maken de gevraagde grote groei hard nodig. Die groei is niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief (met name



FOTO NAVO, IGMC

Oefening van het 1 Duits-Nederlands Legerkorps-hoofdkwartier tijdens Steadfast Cobalt in 2022. Het hoofdkwartier moet in de nieuwe NAVO-targets groeien naar een volwaardig legerkorps, inclusief legerkorpstroepen



Nederland gebruikt momenteel tanks van Duitsland. Door de aanschaf van tanks voor een Nederlands tankbataljon werkt Defensie aan het versterken van de door de NAVO geprioriteerde Heavy Brigade, maar nog niet alle tekortkomingen worden hiermee ingevuld

gereedheid). Verder is die groei niet geleidelijk en in kleine stapjes te doorlopen, maar moet op tempo en in grotere stappen tot stand komen dan we gewend waren uit voorbije decennia. Het is de verantwoordelijkheid van de bondgenoten om de juiste beleidsparameters te stellen, waarmee ze de benodigde financiële, industriële en personele behoeftes kunnen belopen. Alle bondgenoten verwachten van alle andere bondgenoten een concreet plan hoe zij conform de gevraagde tijdlijnen targets gaan invullen.

‘Money underpins everything’. De nationale discussie over de invulling van een nieuwe NATO Defence Investment Pledge, naar alle waarschijnlijkheid vast te stellen op de top in Den Haag, is onlosmakelijk verbonden aan het capaciteitsvraagstuk. En hoewel onlangs de belangrijke stap om ‘ten minste 2 procent’ wettelijk vast te leggen een heel mooie was, is dat percentage ruim 10 jaar na de top in Wales en indachtig de hierboven toegelichte ontwikkelingen ingehaald door de realiteit. De financiële bewegingsruimte alleen is overigens niet voldoende, de productiecapaciteit van de gezamenlijke industrie moet

bijvoorbeeld ook omhoog om de vraag in het juiste tempo te kunnen beantwoorden. Dit vergt nationale en internationale stimulans door investeringen en positieve reguleringen.

‘All for one, one for all’. De benodigde groei van capaciteiten in kwantitatieve en kwalitatieve zin is een kostbare noodzakelijkheid. Het is echter zaak om te beseffen dat de aanpak via het afgestemde, in balans toewijzende bondgenootschappelijk proces niet alleen de meest kosten-efficiënte maar vooral ook de meest haalbare manier is om de veiligheidssituatie tegemoet te treden. Nederland zal net als alle landen flink de zeilen bij moeten zetten om een betrouwbare partner in het NAVO-bondgenootschap te blijven. Een bondgenoot die snel aan alle verplichtingen voldoet. Dit is niet langer vrijblijvend, maar een daadwerkelijke noodzaak voor de Nederlandse en collectieve veiligheid. ‘Wat we ervoor over hebben’ kan niet langer leidend zijn. ‘Wat ervoor nodig is’ moet voortaan de leidraad zijn voor het defensiebudget en vooral voor daarmee aangeschafte capaciteiten. ■