

# De nieuwe NAVO-commandostructuur

## Meer dan een nieuw jasje?

S.A.M. Wulffaert - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht\*

### Inleiding

Vorig jaar november heeft het Atlantisch bondgenootschap tijdens de top in Praag besloten om voor de tweede keer na de val van de Berlijnse muur zijn commandostructuur te herzien. In het verlengde hiervan hebben de ministers van Defensie tijdens hun halfjaarlijkse bijeenkomst op 12 juni 2003 in Brussel het groene licht gegeven voor een grondige aanpassing van deze structuur.<sup>1</sup>

Deze ingreep is enerzijds ingegeven uit doelmatigheidsoverwegingen, maar anderzijds vooral bedoeld om beter te kunnen inspelen op de gewijzigde veiligheidssituatie en om slagvaardiger te kunnen reageren.

De thans voorliggende wijziging is in alle opzichten ingrijpender van aard dan de vorige, uit 1997. Ze behelst niet alleen een afslankingsoperatie, maar er is ook zeer duidelijk gekeken naar de eisen van de nieuwe strategische omgeving en de heroriëntatie van de NAVO op deze omgeving zoals eveneens is overeengekomen tijdens de top in Praag.

\* De auteur was gedurende de afgelopen twee jaar woordvoerder van de Voorzitter van het Militaire Comité en voorlichtingsadviseur bij de Internationale Militaire Staf van het NAVO-hoofdkwartier. Vanaf juli 2003 is hij geplaatst bij de Militaire Staf van de Europese Unie als 'Branch Chief Concepts' van de 'Policy & Plans Division'.

<sup>1</sup> Zie NAVO Perscommuniqué op NAVO-website. [www.nato.int/](http://www.nato.int/)

### Kleiner en flexibeler

De nieuwe kleinere en flexibelere commandostructuur moet opgewassen zijn tegen de gewijzigde dreiging van terrorisme en massavernietigingswapens, en in staat zijn om inhoud te geven aan de wereldwijde rol die het bondgenootschap wil vervullen.

Niet geheel onbegrijpelijk, is de besluitvorming hierover gepaard gegaan met de nodige discussies, waarbij nationale belangen vaak de boventoon voerden. Hoewel als gevolg hiervan op een aantal punten concessies zijn gedaan, is de NAVO er desondanks in geslaagd om in een kort tijdbestek dicht bij het ideale beeld uit te komen.

### Opzet artikel

Hoe ziet de nieuwe structuur er uit, wat zijn de achtergronden en de discussiepunten geweest, en wat betekent een en ander in de praktijk? En wat zijn de raakvlakken met andere ontwikkelingen, zoals de transformatiegedachte die uit de Verenigde Staten is komen overwaaien, het concept van de 'NATO Response Force' en de nieuwe 'Force Structure' van de NAVO?

Dit artikel beoogt antwoord te geven op deze vragen, zonder daarbij naar volledigheid te streven. In die gevallen waarin een vertaling in het Nederlands onmogelijk was of dit niet zou leiden tot een grotere duidelijkheid, is gekozen voor de oorspronkelijke terminologie in de Engelse taal.

### Wijzigingen aan de top

Allereerst de wijzigingen aan de top. Op het hoogste militair-strategisch niveau blijven er twee strategische commando's bestaan: 'Allied Command Operations' (ACO) en 'Allied Command Transformation' (ACT). Beide commando's krijgen net zoals nu hun opdrachten van de Noord-Atlantische Raad of het Defensie Planning Comité via richtlijnen van het Militaire Comité.

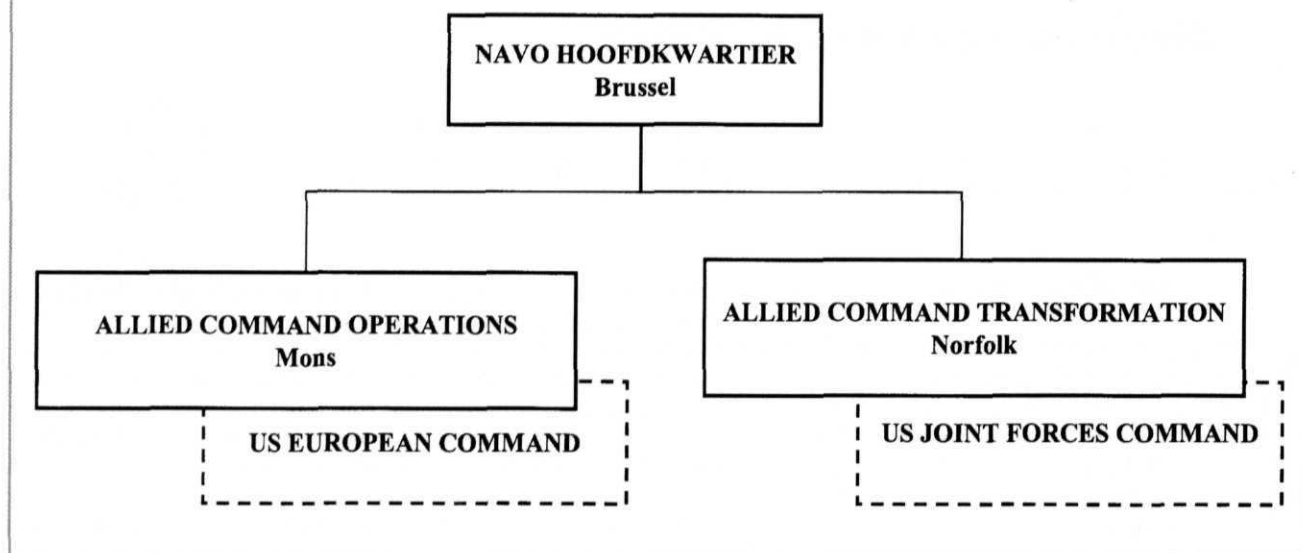
### Eén strategisch commando

De twee nieuwe strategische commando's zijn echter ieder verschillend van aard. Het ACO gaat zich richten op de planning en uitvoering van alle NAVO-operaties, terwijl het ACT zich als functioneel commando op de zogeheten transformatie van de NAVO-capaciteiten gaat richten. Anders gezegd, er resteert voortaan nog maar één strategische commandant die zich bezighoudt met de inzet van operationele eenheden. In dat kader is het verantwoordelijkheidsgebied ('area of responsibility') van de 'Supreme Allied Commander Europe' (SACEUR) aangevuld met dat van de voormalige 'Supreme Allied Commander Atlantic' (SACLANT).

Deze keuze om alle operationele aspecten te concentreren in één strategische commandant is feitelijk een bevestiging van de situatie zoals we die de afgelopen jaren hebben gekend. SACLANT was formeel nog wel betrokken bij het formuleren van

# NAVO COMMANDO STRUCTUUR

## Het strategische niveau



De NAVO-commandostructuur op het strategische niveau. SACEUR blijft 'dual-hatted' als Commander USEUCOM. De nieuwe SACT wordt 'dual-hatted' als Commander USJFCOM (FOTO NAVO)

militaire adviezen en de planning voor operaties, maar de uitvoering was vooral een aangelegenheid van SACEUR. Zo staan alle Balkan-operaties en de huidige maritieme operaties in het Middellandse-Zeegebied onder leiding van SACEUR.<sup>2</sup>

### Naamgeving

Overigens wordt de naam SACEUR gehandhaafd, aangezien het wijzigen van de rechtspersoon van SACEUR in alle officiële documenten, contracten en dergelijke onevenredig veel tijd en energie zou kosten. Ook de benaming van het hoofdkwartier zelf, 'Supreme Headquarters Allied Powers Europe' (SHAPE), blijft om dezelfde redenen bestaan.

<sup>2</sup> Op dit moment SFOR en KFOR en operatie Active Endeavour, de maritieme operaties in het Middellandse-Zeegebied in de strijd tegen het terrorisme. Tot voor kort had de NAVO ook de leiding over de crisisbeheersingsoperatie in Macedonië, die op 31 maart 2003 is overgenomen door de Europese Unie.

In het geval van SACLANT is er voor gekozen de volledig nieuwe naam van 'Supreme Allied Commander Transformation' (SACT) te adopteren. Op zich sluit dat ook goed aan op de wijzigingen die voor SACLANT principiëler van aard zijn dan die voor SACEUR. Grofweg gesproken gaat SACEUR meer doen van hetzelfde, terwijl SACT totaal iets anders gaat doen.

### Stroomlijning van de operationele structuur

Bij de vaststelling van de nieuwe operationele structuur is zoveel mogelijk uitgegaan van een procesmatige benadering en de NAVO-visie op de 'command and control' (C2) functie. Volgens deze visie zijn er in de militaire C2-structuur drie niveaus te onderkennen: het strategische, het operationele en het tactische niveau.

### Het strategische niveau

Het hoogste militaire niveau is ver-

antwoordelijk voor de militair-strategische planning en advisering van de politieke leiding. Dit hoogste militaire niveau wordt gevormd door de zogeheten 'NATO Military Authorities' (NMA) bestaande uit het Militaire Comité (MC) in het NAVO-Hoofdkwartier te Brussel en de Strategische Commandanten.

Na politieke besluitvorming in de Noord-Atlantische Raad krijgt de strategische commandant, in dit geval SACEUR, op aanwijzing van het MC opdracht een operatie verder uit te werken en uiteindelijk uit te voeren.

Op het strategische niveau is SACEUR als enige belast met de 'overall' commandovoering van alle operaties. Hij oefent zijn verantwoordelijkheden uit vanuit zijn (statische) hoofdkwartier in Mons, België. Desgewenst voorziet SACEUR in een Operatie Hoofdkwartier op strategisch niveau ten behoeve van operaties van de Europese Unie.<sup>3</sup>

### Het operationele niveau

Vervolgens het tweede, operationele niveau waar de militaire campagnes worden voorbereid en uitgevoerd. Net zoals op het strategische niveau is er op het operationele niveau sprake van een 'joint' hoofdkwartier. Afhankelijk van de aard van een operatie geschiedt de commandovoering vanuit een statisch of een ontplooid hoofdkwartier volgens het concept van een 'Combined Joint Task Force' (CJTF) hoofdkwartier.

De nieuwe structuur voorziet in twee 'Joint Forces Command' (JFC) hoofdkwartieren, JFC NORTH te Brunssum en JFC SOUTH te Napels, en een derde beperkter 'joint' hoofdkwartier, Joint Command WEST te Lissabon.<sup>4</sup>

Ieder van de twee JFCs moet in staat zijn een grotere 'joint' operatie te leiden vanuit hun statisch hoofdkwartier. Beide moeten ook in staat zijn om als 'parent' een 'land-based' CJTF hoofdkwartier op te starten en te ondersteunen. Ze beschikken samen

echter maar over één set van 'deployable' uitrusting.

De belangrijkste taak van het Joint Command WEST is om een 'sea-based' CJTF voor te bereiden en zo nodig te verwezenlijken.<sup>5</sup> Het hoofdkwartier te Lissabon krijgt geen permanente commandovoerende verantwoordelijkheden naar onderliggende lagere niveaus, er worden echter wel voorzieningen getroffen voor het geval er daadwerkelijk eenheden worden toegewezen. →

<sup>3</sup> De zogeheten Berlijn-plus arrangementen met de Europese Unie voorzien onder meer in de ondersteuning door de NAVO van EU-operaties op het gebied van de planning en commandovoering. In dat kader is de Deputy SACEUR in beginsel de standaard-operatiecommandant voor alle EU-operaties met NAVO-steun. Momenteel is de Duitse admiraal Feist als DSACEUR tevens operatiecommandant van de EU-operatie Concordia in Macedonië.

<sup>4</sup> De toevoegingen North, South en West zijn niet consequent, omdat hiermee min of meer

meewordt gesuggereerd dat er voor ieder hoofdkwartier een specifiek geografisch aandachtsgebied bestaat. Voor wat betreft de traditionele artikel-5 taken is dit in beginsel wel juist, maar voor wat betreft niet-artikel 5 taken is de verantwoordelijkheid eerder gebaseerd op beschikbare capaciteit en specifieke deskundigheid binnen het hoofdkwartier. Ook de voorlopige benamingen van de 'components' verwijzen nog naar hun geografische ligging. De discussie over de definitieve benamingen is echter nog gaande.

<sup>5</sup> Tot op heden is de daadwerkelijk implemen-

tatie van het CJTF-concept nog niet goed van de grond gekomen. Voor een 'sea-based' CJTF kan de NAVO gebruik maken van Amerikaanse faciliteiten, voor het eerst op grote schaal met succes beproefd in oefening Strong Resolve 2002. Voor een 'land-based' CJTF is nu besloten om beide statische JFC-hoofdkwartieren als 'parent' hoofdkwartier te laten fungeren, waarbij uit doelmatigheids-overwegingen slechts één set van middelen ter beschikking staat.



Tijdens de NAVO-top in Praag, op 20 november 2002, besloot het Bondgenootschap zijn commandostructuur te herzien (Foto: NAVO; bron: IMG/KL)



**NAVO-topfunctionarissen bijeen ter gelegenheid van de oprichting van de ACT. Van links af generaal Jones (SACEUR), generaal H. Kujat (voorzitter MC), lord G. Robertson (secretaris-generaal), admiraal Giambastiani (SACT)** (Foto: NAVO-persdienst; bron IMG/KL)

#### Het tactische niveau

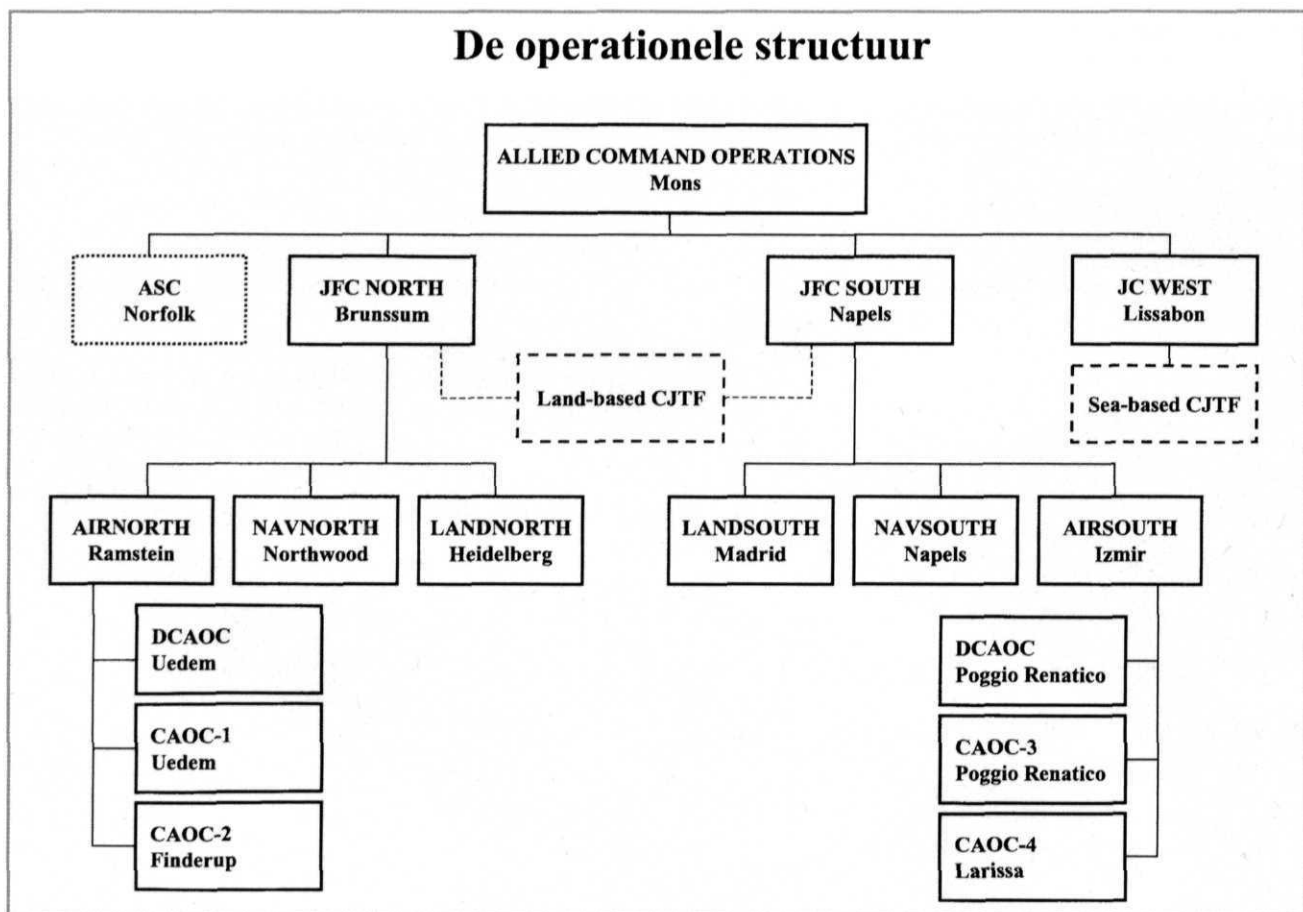
Tot slot ressorteren onder het operationele niveau op het derde, tactische niveau de zogeheten 'component commanders'. Deze zijn verantwoor-

delijk voor de planning en uitvoering van gevechtshandelingen ('battles and engagements') binnen een 'overall' campagne en ze voorzien de hoofdkwartieren van het operationele niveau met specifieke expertise op het gebied van de drie services: 'land', 'maritime' en 'air'.

Teneinde hun 'jointness' te benadrukken worden deze hoofdkwartieren 'Joint Forces Component Command Headquarters' (JFCCS) genoemd. Indien nodig kunnen de JFCCS worden ontplooid. Daarbij moeten de middelen ter ondersteuning van zo een ontplooiing overigens wel met elkaar worden gedeeld.

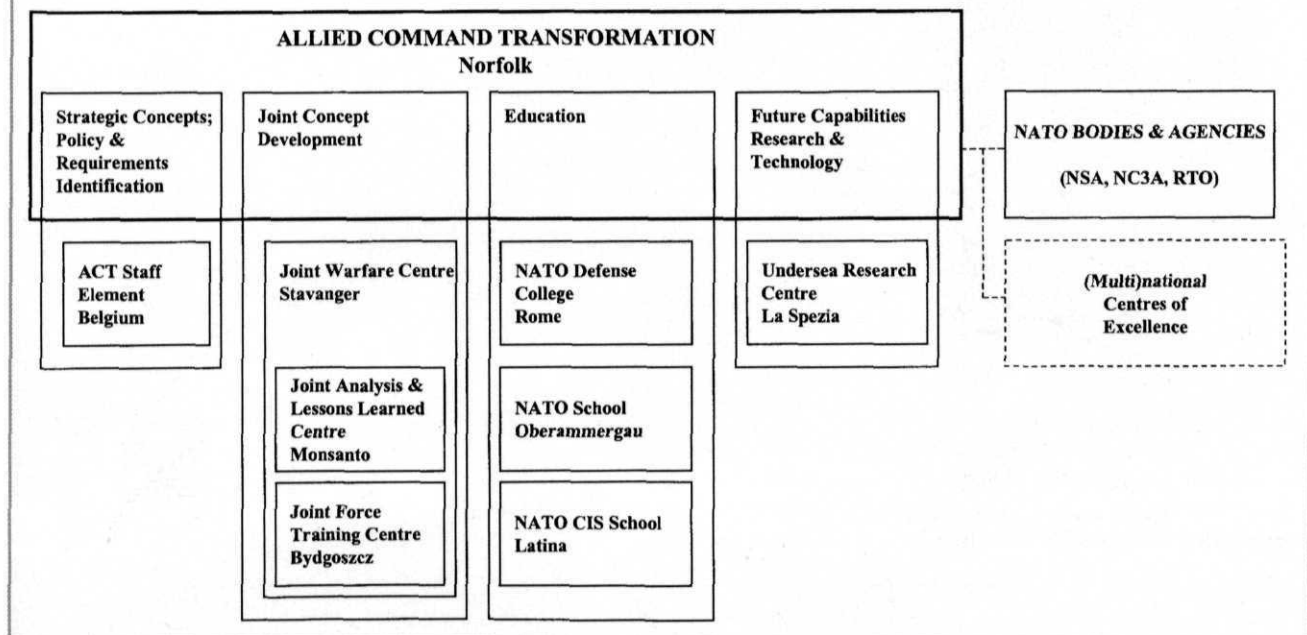
In de nieuwe structuur zijn de JFCC-hoofdkwartieren als volgt ingedeeld: een 'land component' hoofdkwartier te Heidelberg, Duitsland, een 'maritime component' hoofdkwartier te Northwood, Verenigd Koninkrijk, en een 'air component' hoofdkwartier te Ramstein, Duitsland. Deze drie JFCCS ressorteren onder normale omstandigheden onder het JFC NORTH te Brunssum. Het JFC SOUTH te Napels krijgt de beschikking over een 'land compo-

## De operationele structuur



De operationele structuur heeft drie niveaus: het strategische, het operationele van de 'joint forces' en het tactische van de 'components'. De benamingen zijn overigens nog niet definitief. Het Asc te Norfolk maakt als nationaal commando geen deel uit van de formele NAVO-commandostructuur

## Het Transformatiecommando



'Allied Command for Transformation' is in feite een netwerkstructuur. Het ACT zal nadere overeenkomsten sluiten met specifieke NAVO-agentschappen en (inter-)nationaal aangeboden en gefinancierde 'centres of excellence'



Operatie Enduring Freedom, Afghanistan. De Verenigde Staten coördineren al hun luchtoperaties, zowel in Afghanistan als in Irak, vanuit één 'Combined Air Operation Centre' (CAOC) (Foto: US Air Force, E.M. Grill; bron: IMG/KI)

ment' hoofdkwartier te Madrid, een 'maritime component' hoofdkwartier eveneens in Napels, en een 'air component' hoofdkwartier te Izmir, Turkije.

Zo nodig kan SACEUR opdracht geven om bepaalde 'component command' hoofdkwartieren aan het JC WEST te Lissabon toe te wijzen. In beginsel staan de JFCCS ter beschikking van ieder van de hoofdkwartieren van het operationele niveau. Hiermee wordt maximale flexibiliteit en uitwisselbaarheid bereikt.

### Discussie over de CAOC's

De 'Combined Air Operation Centres' (CAOCs) spelen een essentiële rol bij de geïntegreerde inzet en coördinatie van het luchtwapen, inclusief ondersteuningsoperaties, zoals de inzet van tankvliegtuigen. Deze centrale rol van de CAOCs wordt bovendien versterkt in het 'network centric warfare' concept. Het is dan ook begrijpelijk dat de CAOCs deel blijven uitmaken van de NAVO-commandostructuur. →



Leden van het Militair Comité buigen zich over de nieuwe commandostructuur (Foto: S.A.M. Wulffaert)

In de wetenschap dat de Verenigde Staten al hun luchtoperaties zowel in Afghanistan als in Irak coördineren vanuit één CAOC, zijn er begrijpelijkerwijs wel vraagtekens gezet bij het aantal van tien CAOCs waarover de NAVO thans nog beschikt.

Het Amerikaanse model is echter niet geheel vergelijkbaar. Het grote aantal CAOCs op het Europese vasteland is historisch gegroeid tegen de achtergrond van de regelgeving die iedere soevereine lidstaat hanteert bij de luchtverdediging, met name in vredetijd.

Uiteindelijk is de NAVO uitgekomen op vier statische en twee 'deployable' CAOCs. Dat betreft de volgende locaties: Finderup (Denemarken), Larissa (Griekenland), Uedem (Duitsland) en Poggio Renatico (Italië). De twee laatste locaties worden tevens de thuisbases voor de twee 'deployable' CAOCs, welke een belangrijke rol

moeten spelen bij toekomstige 'out-of-area' operaties.

Om aan de Spaanse eisen tegemoet te komen is tot slot besloten de bestaande CAOC faciliteiten in Torrejon als oefenlocatie aan te wijzen voor de twee 'deployable' CAOCs. Deze faciliteiten maken echter geen deel uit van de formele NAVO-structuur.

#### Het ASC en de NAEWF

Tot slot twee entiteiten die voor de volledigheid niet onvermeld mogen blijven. Ten eerste de NATO Airborne Early Warning Force. De rechtstreekse onderschikking van deze belangrijke en unieke eenheid onder SACEUR blijft ongewijzigd.

Ten tweede het 'Allied Submarine Command' (ASC) te Norfolk, Verenigde Staten. Dit commando ressorteert ook rechtstreeks onder SACEUR, maar wordt nationaal in stand gehouden en heeft de leiding in de coördinatie van bondgenootschappelijke 'submarine'

aangelegenheden, samen met de maritieme 'component commanders'. Het ASC maakt echter geen deel uit van de formele NAVO-commandostructuur.

### Het nieuwe Transformatiecommando

De NAVO heeft besloten een krachtige impuls te geven aan de transformatiegedachte.<sup>6</sup> Het instellen van een aparte commandant op strategisch niveau is hiervan het bewijs. Met het oprichten van het ACT wordt bovendien de gedeeltelijk verbroken transatlantische

<sup>6</sup> Voor een beter begrip van de transformatiegedachte binnen de Amerikaanse strijdkrachten zie: Hans Binnendijk en anderen - Transforming America's Military. National Defence University Press, Washington, D.C., 2002. Binnen de NAVO kreeg het transformatieproces uitgebreid aandacht tijdens het jaarlijkse 'Open Road' symposium, georganiseerd door SACLANT in Norfolk, januari 2003.

sche link binnen de militaire structuur weer hersteld. De SACT zal voortaan weer een Amerikaanse viersterren-generaal/admiraal zijn die 'dual-hatted' is als Commander US Joint Forces Command.<sup>7</sup>

De SACT wordt verantwoordelijk voor de transformatie van alle bondgenootschappelijke strijdkrachten en capaciteiten. Hij moet de motor worden van permanente vernieuwing en verbetering binnen het bondgenootschap. In de NAVO-definitie is transformatie een continu en pro-actief proces van het ontwikkelen en integreren van vernieuwende concepten, doctrines en capaciteiten teneinde de effectiviteit en de interoperabiliteit van NAVO- en partnerstrijdkrachten te verbeteren.

Teneinde aan deze nieuwe taak adequaat invulling te kunnen geven, krijgt het ACT enkele elementen uit de oude structuur toebedeeld, terwijl er als impuls voor vernieuwing een aantal belangrijke nieuwe elementen aan wordt toegevoegd.

#### Netwerkstructuur en clustering

Als een functioneel georiënteerd commando krijgt het ACT een soort netwerkstructuur, met elementen in Noord-Amerika en in Europa. De diverse elementen zijn binnen een

<sup>7</sup> Op 19 juni 2003 werd admiraal Giambastiani, de Commander US Joint Forces Command officieel geïnstalleerd als eerste SACT tijdens een ceremonie in Norfolk. De transatlantische link binnen het oude SACLANT werd in oktober 2002 verbroken door het terugtrekken van de Amerikaanse viersterren-generaal onder verwijzing naar de herziening van de nationale Amerikaanse commandostructuur. De nieuwe positie van de US Joint Forces Commander, verantwoordelijk voor training en transformatie voor alle VS-strijdkrachten, zou volgens de VS niet meer te combineren zijn met de traditioneel maritiem ingestelde SACLANT. In de tussenliggende periode werd het commando waargenomen door de Britse plaatsvervanger, Admiral I. Forbes. Deze Amerikaanse stap is door sommige waarnemers gezien als een Amerikaans drukmiddel om de gewenste reorganisaties binnen de NAVO te versnellen. Deze stap viel, toeval of niet, samen met de discussie over de relevantie van de NAVO en het aftakelen van de transatlantische link in de aanloop en ten tijde van de Irak-crisis.



**NAVO-secretaris-generaal lord G. Robertson onthult het ACT-logo, 19 juni 2003, Norfolk**

(Foto: NAVO-persdienst; bron: IMG/KI)

aantal functionele clusters ondergebracht. Binnen het cluster 'Strategic Concepts, Policy & Requirements Identification' wordt een ACT-stafelement in België (locatie nader te bepalen) opgericht. Dit vooruitgeschoven

stafelement moet zorgen voor een optimale coördinatie met de International Military Staff en de International Staff van het NAVO-hoofdkwartier, het ACO, de lidstaten en andere NAVO-instellingen in Europa.

Het zal zich verder onder meer gaan bezig houden met 'defence and resource planning'. Binnen het cluster 'Joint Concept Development' wordt in Stavanger, Noorwegen, een 'Joint Warfare Centre' opgericht dat tevens coördinerend zal optreden voor twee andere nieuw op te richten organisaties, te weten: een 'Joint Analysis & Lessons Learned Centre' in Monsanto, Portugal, en een 'Joint Force Training Centre' in Bydgoszcz, Polen.

Binnen het cluster 'Education' worden het NATO Defense College te Rome, de NATO Communications & Information School in Latina, Italië, en de NATO School te Oberammergau, Duitsland, ondergebracht. Tot slot het cluster 'Future Capabilities Research & Technology'. Deze bevat voorals-



**NAVO-top te Washington (1999) tijdens het vijftigjarig bestaan van het bondgenootschap** (Foto: NAVO; collectie: IMG/KI)



**KFOR-troepen troffen een in alle opzichten chaotische situatie aan**  
(Bron: MNB(s))

zullen inbrengen, bijvoorbeeld op het gebied van NBC-verdediging, explosievenopruiming, koud-weer-training, terrorismebestrijding, 'joint air power competence', et cetera. Zij maken echter geen deel uit van de formele NAVO-structuur. Het is duidelijk dat de definitieve vorm en omvang van het ACT nog verder zal worden ontwikkeld en uitgebouwd. Dit past overigens binnen de definitie van transformatie, die een permanente aanpassing van structuur en werkwijze vergt.

### **Relatie met de 'NATO Response Force'**

De 'NATO Response Force' (NRF) waartoe eveneens in Praag is besloten, krijgt naar de huidige stand van zaken geen eigen specifiek hoofdkwartier binnen de NAVO-commandostructuur. Wel zal er een coördinatie-element worden opgericht, voornamelijk in SHAPE.

Bij daadwerkelijk inzet van de NRF is voorzien dat één van de twee JFCs of

nog alleen het bestaande 'Undersea Research Centre' in La Spezia, Italië.

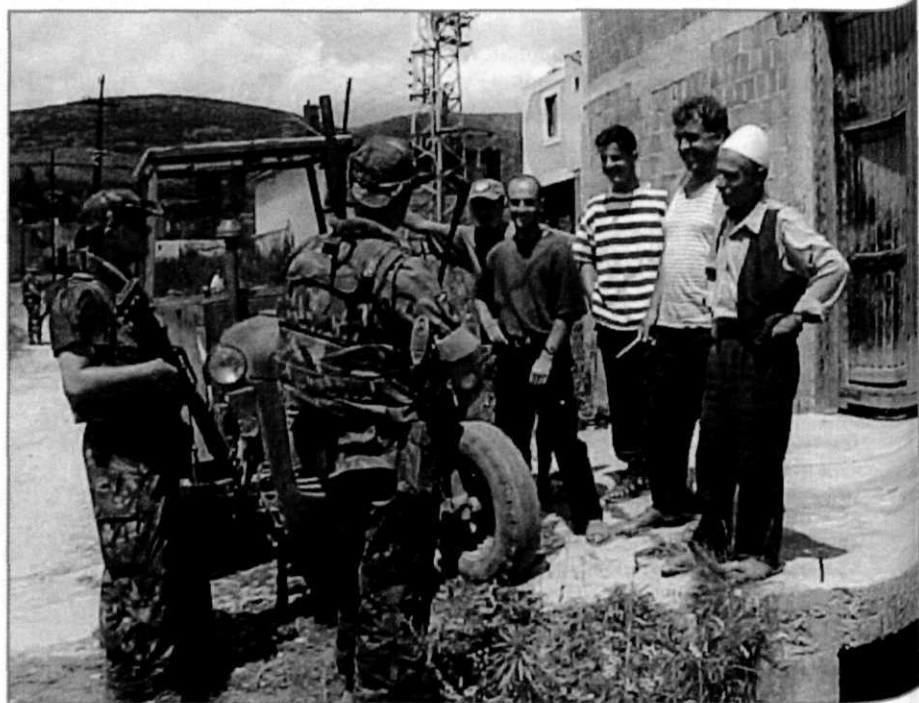
De NAVO-agentschappen zoals de 'NATO Standardisation Agency' in Brussel, de 'NATO Consultation, Command & Control Agency' in Den Haag of organisaties als de 'Research & Technology Organisation' in Parijs, maken geen deel uit van de formele ACT-structuur, maar zullen separate overeenkomsten ('memoranda of understanding') met het ACT sluiten teneinde een optimale samenwerking en bijdrage aan de NAVO-eenheden te bewerkstelligen.

Om aan de Griekse wensen tegemoet te komen is verder overeengekomen dat het ACT een specifieke relatie aangaat met het 'Maritime Interdiction Operational Training Centre' dat in Griekenland zal worden opgericht. Over de status van dit nieuwe centrum is de discussie momenteel nog gaande.

#### **'Centres of excellence'**

Het ACT zal voorts de inbreng coördineren van een aantal nationale en

multinationale 'centres of excellence', die door de lidstaten worden aangeboden en die specifieke expertise



**KFOR-1 voerde voetpatrouilles uit om een beter contact te krijgen met de bevolking** (Bron: MNB(s))



het JC WEST in de vorm van een CJTF als C2-element zal fungeren. Uiteraard zal het ACT nauw betrokken worden bij de conceptuele ontwikkeling en verdere uitwerking van het NRF-concept.

### Raakvlakken met de 'NATO Force Structure'

Bij het ontwerpen van de nieuwe 'NATO Force Structure' (NFS) is voorzien dat de zogeheten 'high readiness' hoofdkwartieren als 'component command' hoofdkwartier zouden kunnen fungeren, vooral in de beginfase van een NAVO-operatie. De NFS maakt geen deel uit van de gezamenlijke NAVO-middelen en de componenten worden nationaal dan wel multinationalaal gefinancierd en ondersteund.

De NFS-elementen krijgen echter wel een NAVO-status of -certificering en sluiten aan op de 'backbone' van de NAVO-commandostructuur.<sup>8</sup> De mogelijkheid om elementen van de NFS tevens als 'component command' te laten fungeren binnen de formele C2-structuur is een extra argument geweest om het aantal tactische hoofdkwartieren van de formele NAVO-commandostructuur inderdaad drastisch te kunnen reduceren.

<sup>8</sup> In verlengde van de Washington-top is de NATO Force Structure grondig herzien. De nieuwe Force Structure voorziet in snel inzetbare en ontplooibare eenheden en bijbehorende C2-entiteiten. Binnen het concept van de 'graduated readiness headquarters' werd aan een vijftal multinationale 'high readiness headquarters land' onlangs de NAVO-status toegekend, terwijl het Eurocorps-hoofdkwartier eveneens door NAVO is gecertificeerd en erkend als 'high readiness hq available to NATO'. Deze multinationale 'high readiness' legerkorps hoofdkwartieren kunnen tevens als 'land component command' element fungeren voor NAVO-operaties niet groter dan een 'major joint operation'. Ook de maritieme 'high readiness' hoofdkwartieren kunnen als maritieme 'component command' element optreden. Voor meer informatie over de nieuwe Navo Force Structure zie het fact sheet op IMS module van de NAVO-website, <http://www.nato.int/ims/docu/force-structure.htm>

Voor operaties met inzet van meerdere legerkorpsen of maritieme taakgroepen blijft de capaciteit van de NAVO-commandostructuur zelf benodigd.

### Taakverdeling tussen de strategische commandanten

Gelet op de ingrijpende aard van de herstructurering, is een duidelijke taakafbakening tussen de beide strategische commando's noodzakelijk. Dit om onnodige overlap en duplicatie, en dus ondoelmatigheid, te voorkomen. In dat kader worden momenteel voor beide strategische commandanten nieuwe 'terms of reference' gedefinieerd.

Het zou te ver voeren om hier diep op in te gaan. Maar het is duidelijk dat het ACT voor een goed functioneren per definitie bevoegdheden moet krijgen die zich uitstrekken buiten de eigen organisatiegrenzen.

Een gebied waarover conflicten zouden kunnen ontstaan, is dat van training en oefeningen. Hierover is bepaald dat SACT verantwoordelijk is voor training en opleiding op het individuele niveau, terwijl SACEUR verantwoordelijk blijft voor de collectieve trainingen, inclusief oefeningen en evaluaties.

SACT zal echter wel assisteren bij het ontwikkelen en uittesten van nieuwe concepten tijdens oefeningen en experimenten. Zo zijn er meerdere gebieden geïdentificeerd die aan de hand van de ervaringen in de praktijk, in een later stadium nader moeten worden afgebakend.

### Een nieuwe werkelijkheid versus...

De NAVO heeft getracht een zo rationeel mogelijke structuur binnen de operationele (ACO) zuil te bouwen. Uitgangspunt was de zogeheten 'minimum military requirements' (MMRS) die door alle landen binnen het Militaire Comité zijn aanvaard, overigens na indringende discussies.

Enkele belangrijke criteria daarbij waren: eenhoofdige commandovoering, het vermijden van duplicatie en onnodige redundantie, voldoende robuustheid van de personele bezetting van de hoofdkwartieren om afhankelijkheid van



Het NAVO-gebouw (Bron: MNB(s))

'augmentees' bij daadwerkelijke operaties zoveel mogelijk te reduceren, en het in beginsel loslaten van een geografische opdeling van verantwoordelijkheden.<sup>9</sup>

Ook werd de nadruk gelegd op het vermogen tot snel reageren en ont-plooiing, alsmede op de onderlinge uitwisselbaarheid van de operationele elementen van de diverse hoofdkwartieren.

### Erfenissen uit het verleden

Uiteraard botsten deze principes met de erfenis uit het verleden, waarin de commandostructuur in beginsel nog steeds was gebaseerd op een regionale en sub-regionale – deels nationaal georiënteerde – opdeling van het NAVO-gebied, met als gevolg een relatief groot aantal NAVO-hoofdkwartieren. Hoewel de verdediging van het eigen grondgebied nog steeds de belangrijkste pijler is van het NAVO-verdrag, zullen toekomstige NAVO-operaties zich toch vooral buiten het eigen grondgebied afspelen.

Tijdens de ministeriële bijeenkomst te Reykjavik in mei 2002 werd deze externe gerichtheid voorzichtig erkend, terwijl in november van datzelfde jaar tijdens de NAVO-top te Praag de wereldwijde ambities formeel werden bevestigd. Het was duidelijk dat de structuurwijziging van 1997 onvoldoende was toegesneden op de nieu-

we strategische omgeving en de gewijzigde ambities van het bondgenootschap.

Bovendien werd het voor de lidstaten steeds moeilijker alle hoofdkwartieren adequaat te vullen. Ook vanuit dat oogpunt was een verdere reductie van het aantal hoofdkwartieren uiterst gewenst.

### Bestaande infrastructuur wordt benut

Uiteraard kon bij de uitwerking van de MMRS niet geheel worden voorbijgegaan aan datgene wat er in het verleden reeds was gerealiseerd. Zo is bij het bepalen van de specifieke locaties gesteld dat bestaande infrastructuur zoveel mogelijk moest worden benut, ook al zou dat vanuit principieel oogpunt minder logisch zijn.

Ook is er gekeken naar een zo eerlijk mogelijke verdeling van NAVO-installaties en instellingen over alle lidstaten. De nieuwe lidstaten streven uiteraard naar het binnenhalen van nieuwe hoofdkwartieren binnen hun lands-

### Nationale belangen

Ook anderszins speelden nationale belangen mee in het uiteindelijke resultaat. In de discussie over de onvermijdelijke reductie van sub-regionale en 'component' hoofdkwartieren speelden voor bepaalde zuidelijke landen niet alleen economische belangen mee, maar ook traditionele nationale militair-politieke overwegingen, hoewel deze meestal niet volledig werden uitgesproken.

Het laat zich raden dat de discussies hierbij soms hoog opliepen. Desondanks is het eindresultaat dat het Militaire Comité voor ogen had, bijna geheel gehaald. De nieuwe realiteit heeft het zeker gewonnen van erfenissen uit het verleden.

### Een succesvolle reorganisatie?

Of de huidige ingreep het bondgenootschap inderdaad voldoende zal



Medische verzorging tijdens KFOR-1 (Bron: MNB(s))

grenzen, terwijl de oude lidstaten zo min mogelijk willen opgeven. Met het oog op de in Praag aangekondigde verdere uitbreiding van het bondgenootschap met nog eens zeven nieuwe landen zou een evenredige verdeling als leidend beginsel een heilloos pad zijn.

klaarstomen voor de uitdagingen van de 21-ste eeuw moet de praktijk leren. In ieder geval is de snelheid waarmee een en ander is overeengekomen, ongeëvenaard binnen de NAVO-traditie. De vorige reorganisatie kende een lange aanloop: de eerste aanzet werd gegeven met de Verklaring van Lon-

<sup>9</sup> Nagenoeg alle NAVO-operaties werden tot op heden uitgevoerd onder het commando van AFSOUTH te Napels. Gelet op de geografische nabijheid van de operatiegebieden (Balkans, Middellandse Zee) is dit een begrijpelijke keuze. Het overnemen van de ISAF-operatie in Afghanistan door de NAVO vanaf medio 2003 maakt duidelijk dat de keuze voor het operatiehoofdkwartier (gekozen is voor AFNORTH te Brunssum) moet worden gebaseerd op andere overwegingen, zoals capaciteit, specifieke expertise, enzovoort, dan alleen de geografische nabijheid.

den in 1990, die onder meer resulteerde in de Long Term Study, gestart in 1994. Dit proces leidde uiteindelijk in 1997 tot een besluit over de commandostructuur, terwijl de implementatie pas in 1999 ter hand werd genomen.<sup>10</sup> De aanzet van de jongste herstructurering dateert van de NAVO-top in Washington in 1999 en kwam in een stroomversnelling na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001. Binnen twee jaar ligt er een gedetailleerde blauwdruk voor een fundamentele reorganisatie op tafel.

---

Dit hoge tempo is vooral te danken aan de politieke bereidheid van de lidstaten om het gezamenlijke belang te laten prevaleren.

---

Wel is het de vraag of de huidige ingreep aan de verwachtingen zal voldoen. Inderdaad zal het aantal statische NAVO-installaties, net zoals bij de vorige operatie, wederom aanzienlijk afnemen. Dat levert zeker financiële besparingen op, die hard nodig zijn om de voorzieningen voor ontplooibaarheid en mobiliteit te financieren. Maar op het gebied van de personele reducties moeten de landen zich vooral niet rijk rekenen.

#### Besparingen

In de eerste plaats wordt thans vooralsnog uitgegaan van een besparing van circa 15 procent van het aantal posities. Dit lijkt gering, maar er moet worden bedacht dat de nieuwe hoofdkwartieren over een robuustere organisatie moeten beschikken om de afhankelijkheid van 'augmentees' te reduceren. En bovendien vereist de nieuwe taakstelling van het ACT extra posities.

In de tweede plaats mag niet worden vergeten dat de landen nu al niet in

<sup>10</sup> Zie voor een goed overzicht van de vorige reorganisatie: Klaus Naumann – NATO's new military command structure, *NATO Review*, Spring 1998.

staat zijn om alle NAVO-hoofdkwartieren volledig te vullen. Bij volledige vulling van de nieuwe, weliswaar kleinere organisatie, zullen de daadwerkelijke netto-besparingen dus minder zijn dan sommige landen verwachten. Overigens onderzoekt de NAVO thans of binnen de nieuwe structuur een uiteindelijke besparing tot 30 procent mogelijk is. Het is twijfelachtig of dat percentage kan worden gehaald, aangezien de schattingen nog niet zijn gebaseerd op daadwerkelijke organisatie-tabellen.

Voor verdere besparingen lijkt een nieuwe ingreep in de structuur de aangewezen weg. Hoewel het nog te vroeg is om hierover nu al uitgebreid te filosoferen, zou gedacht kunnen worden aan het samenvoegen van de twee JFC-hoofdkwartieren of zelfs het geheel laten opgaan van de functionaliteiten van beide hoofdkwartieren in SHAPE. Dat lijkt om talloze redenen nu nog een brug te ver, maar onder druk van verdere schaarste aan personele en financiële middelen lijkt een dergelijke denkrichting geenszins uit te sluiten.

#### Herhaling van zetten?

Tot slot, ook bij de vorige herziening waren 'missie'-geïntendeerdheid, behoud van de transatlantische 'link', aanpassing en transformatie al gevleugelde termen. Wat dat betreft zou men kunnen spreken van een herhaling van zetten en al weer een nieuw jasje. Als we echter kijken naar de ontwikkelingen binnen de Amerikaanse strijdkrachten met hun gigantische snelheid en dynamiek van transformatie, dan is een nieuw jasje op zichzelf onvoldoende.



**Na de terroristische aanslagen in de vs op 11 september 2001 raakte de herstructurering van de NAVO in een stroomversnelling**

(Foto: US Government, J. Tourtellotte; bron: IMG/KI)

---

Het bondgenootschap heeft geen andere keuze dan ook de drager van het jasje drastisch te modelleren.

---

Dat betekent dat de militaire poot van het bondgenootschap daadwerkelijk de transformatiegedachte in de praktijk moet gaan toepassen.

Niet alleen de structuren moeten veranderen, maar vooral de conceptuele ontwikkelingen binnen de NAVO moeten een hogere versnelling krijgen teneinde enigszins aansluiting te behouden met de technologische ontwikkelingen. De keuze hiervoor is in Praag gemaakt; de uitdaging voor de komende jaren ligt in de toepassing.