

Veranderingen in Brunssum

Naar een Joint Force Command

drs. G.R.M. Schellart, kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Het is evident dat de recente reorganisatie van NAVO consequenties heeft voor verschillende hoofdkwartieren in het bondgenootschap. De bijdrage van een operationeel hoofdkwartier, zoals het Regionaal Hoofdkwartier *Allied Forces North Europe* (AFNORTH), zal voor het voetlicht worden gebracht. In dit artikel zal ik de nieuwe benaming van dit hoofdkwartier, *Joint Force Command* (JFC) Brunssum gebruiken. Deze naamswijziging is een direct gevolg van de reorganisatie die vanaf 1 juli in Brunssum zijn beslag kreeg. Ik behandel achtereenvolgens de noodzaak voor de heroriëntatie, het grotere verantwoordelijkheidsgebied van JFC Brunssum en de prioriteiten van de *Commander* (COM) JFC. Ik rond af met een beschouwing van de behaalde resultaten.

Druk tot verandering

Nog tot ver in 2002 was de meerderheid van het personeel, binnen het raamwerk van het *General Defence Plan* (GDP), bezig met het bijstellen van plannen die bijna alle gerelateerd waren aan de beveiliging van het

NAVO-grondgebied. Nader beschouwd valt dit enigszins te verklaren omdat vooral de nieuw lidstaten er belang aan hechten opgenomen te zijn in de bondgenootschappelijke verdediging. Zo ging er nog veel aandacht uit naar het *Contingency Plan* (COP) Polen. In deze systematiek van planning was de speelruimte van de *Commander-in-Chief* (CINC) te beperkt om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Hem werd jaarlijks enkel de mogelijkheid geboden om uit een aantal door de staf uitgewerkte militaire opties een keuze te maken. Voor het ontwikkelen van nieuwe concepten en lange-termijnvisies was niet of nauwelijks plaats ingeruimd. De bijdrage aan daadwerkelijke operaties bestond lange tijd slechts daarin dat militairen vanuit JFC Brunssum ter beschikking werden gesteld aan AFSOUTH ter ondersteuning van operaties op de Balkan. De rol beperkte zich in die zin dan ook, naast het plannen van standaardoefeningen en aandacht voor reorganisaties, tot het zijn van een personele reserve van het geallieerd commando in Europa. Nauwelijks voldoende om het bestaansrecht van een zwaar regionaal hoofdkwartier te rechtvaardigen. Bij JFC Brunssum groeide het besef dat handel en denkwijze ingrijpend moesten wijzigen. Alleen dan kan het hoofdkwartier een toegevoegde waarde leveren aan het proces van militaire planning en uitvoering van NAVO-operaties.

Juist omdat de dreiging uit de meest onverwachte hoeken kan komen,

dient ook een operationeel hoofdkwartier zich zodanig te positioneren, dat zij in staat is een passend antwoord te formuleren op alle eventuele uitdagingen. Dat betekent in de eerste plaats een bredere oriëntatie, een proactieve opstelling en een ontvankelijke houding ten opzichte van relevante ontwikkelingen in de wereld. Ergo, het regionaal gebonden denken moest worden vervangen door een bredere oriëntatie op economisch, maatschappelijk, demografisch, cultureel, religieus en politiek/militair gebied. Destijds moest worden vastgesteld dat het vooral daaraan ontbrak. Het besef dat het hoofdkwartier zijn koers ingrijpend diende te wijzigen viel in vruchtbare aarde, evenals het besef dat flexibiliteit een eerste vereiste is om passende antwoorden te vinden op de in diversiteit toegenomen bedreigingen. De aanslagen van 11 september 2001 waren in die zin dan ook niet meer dan een katalysator om ernst te maken met de heroriëntatie op (toekomstige) taken en verantwoordelijkheden. Maar meer nog dan de eis om hoofdkwartieren te herstructureren en de beschikking te hebben over een enorme potentie aan fysieke en intellectuele flexibiliteit, was er behoefte aan een radicale verandering in houding en cultuur binnen AFNORTH.

Met het project *Future Regional Engagement* (FRE)¹ werd de aanzet tot die heroriëntatie gegeven met het oogmerk aan het hoofdkwartier uiteindelijk meer relevantie te geven voor het bondgenootschap. Het was

* De auteur is militair assistent van de chef staf van Joint Force Command HQ Brunssum, luitenant-generaal R.P.F. Seijn.

¹ Later werd aan dit project de meer passende benaming *Enhanced Operational Focus* (EOF) gegeven.



Ceremonie tijdens commando-overdracht van de NATO Response Force op 27 juni 2004

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KL)

een project waarbij, onder leiding van de plaatsvervangend commandant, werd gezocht naar wegen om uit het Koude-Oorlogdenken te geraken. Voorop stond echter het zodanig (her)definiëren van taken en verantwoordelijkheden van AFNORTH, dat zij zouden aansluiten bij de uitdagingen waarvoor de NAVO zich in de toekomst geplaatst zou zien.

Groeiende diversiteit

Een groeiende diversiteit aan dreigingen vraagt om een bredere oriëntatie, vraagt vooral om open te staan voor vele ontwikkelingen en vereist een pro-actieve opstelling. In feite het verlaten van de oude oost-westoriëntatie ten behoeve van een wereldoriëntatie om de uitdagingen van de 21^e eeuw aan te kunnen. Hoewel men over de kwalificering van mening kan

verschillen, werd in feite de hele wereld het 'speelveld' van NAVO en dientengevolge ook van JFC Brunssum. Of zoals SACEUR in zijn visie voor *Allied Command Operations* (ACO) heeft verwoord, bij te dragen aan:

(...) deterring against conventional and asymmetric threats (...) to embrace change, and create and maintain a capability that can be used by the alliance for the full range of missions. (...)

Juist omdat NAVO-commandanten nu, anders dan ten tijde van de Koude Oorlog, worden geconfronteerd met onvoorspelbare situaties, dienen ook zij vanaf het prille begin bij de ontwikkeling van concepten betrokken te zijn. Met in het achterhoofd het ada-

gium van generaal Eisenhower *Plans are useless, but planning is essential*, werd dan ook gewerkt aan verbetering van de besluitvormingscyclus binnen het hoofdkwartier en wordt COM JFC Brunssum², veel meer dan voorheen, in het proces betrokken.

Centraal in het proces van plannen staat zoals altijd de kennis die men zich weet eigen te maken over relevante ontwikkelingen. Maar ook op dit gebied moest de knop worden omgezet. Waar in het verleden met het verzamelen van feiten werd volstaan voor het verkrijgen van kennis, moet nu vooral de nadruk worden gelegd op de juiste interpretatie daarvan. 'Begrip' in plaats van kennis is nu het

² Met de nieuwe benaming van het hoofdkwartier werd ook de aanduiding van de commandant gewijzigd.

centrale thema. Dat vereist dat daar waar informatie voorhanden is, het ook vrij ter beschikking is. Maar mogelijk nog belangrijker is dat daarover in alle vrijheid met elkaar van gedachten kan worden gewisseld en dat capaciteiten beschikbaar worden gesteld om die informatie op juiste wijze te duiden. Gezamenlijk met de andere NAVO-hoofdkwartieren wordt thans, in het kader van *Enhanced Operational Focus* (EOF), het vervolg van FRE, aan dat aspect nader vorm en inhoud gegeven.

Ambitie en verantwoordelijkheden

In de *Ministerial Guidance* van 22 april 2003 is het ambitieniveau van de NAVO vastgesteld. Daarin wordt vermeld dat:

The NATO Command and Force Structure must (...) be capable to cope with (...) three separate concurrent Major Joint Operations (MJO) outside the Area of Responsibility (AOR).

In het richtinggevende NAVO-document MC 324/1, *The NATO Military Command Structure* wordt dit ambitieniveau vertaald in een opdracht aan de drie operationele hoofdkwartieren³.

(...) These Headquarters (HQs): two JFC HQs and a third robust but more limited Joint HQ (...) are appropriately sized, robustly manned and able to conduct three MJO during the initial stage and also,

with the exception of the third Joint HQ, during the sustainment stages.

Het derde kleinere hoofdkwartier in Lissabon is slechts in staat om, vanaf een zogenoemd *sea based platform* in beperkte mate en voor een beperkte periode leiding te geven aan een MJO. Dit heeft consequenties voor de twee JFC-hoofdkwartieren in Brunssum en Napels. Zij moeten die operatie kunnen overnemen en dus voldoende capaciteit hebben om, naast de aan hen opgedragen MJO, ook daaraan uitvoering te geven. Dit ambitieniveau is het uitgangspunt geweest voor de vaststelling van omvang van het JFC Brunssum. Ik kom daarop later terug.

In de *Terms of Reference* (TOR) en de *Command Philosophy* van COM JFC Brunssum wordt het gelijktijdig kunnen opereren in twee geografisch gescheiden gebieden niet expliciet vermeld, maar wordt in meer algemene zin gesteld dat:

(...) COM JFC Brunssum is to be prepared to conduct the full range of military operations throughout the NATO Area of responsibility and beyond (...).

Zeer expliciet komt in deze formulering wederom naar voren dat er geen sprake meer is van een geografisch gedefinieerd verantwoordelijkheidsgebied, zoals dat tot voor kort het geval was. Operaties kunnen overal worden verwacht en commandanten van hoofdkwartieren moeten zijn voorbereid om onder de meest uiteenlopende omstandigheden leiding te geven aan crisisbeheersingoperaties. Met het zogenoemde *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept is getracht daarop een antwoord te formuleren.

Het concept en haar uitwerkingsvorm vormt een integraal bestanddeel van

³ Drie operationele hoofdkwartieren in Brunssum, Napels en Lissabon.



Koning Harald van Noorwegen bezoekt het hoofdkwartier van AFNORTH in Brunssum, januari 2001

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KL)

de NAVO, maar er is geen vastgestelde groep militaire middelen aan verbonden. Afhankelijk van de situatie wordt een (hoofdkwartier)-structuur vastgesteld, waarin disciplines uit verschillende krijgsmacht delen en landen zijn vertegenwoordigd. Om niet in belangrijke mate afhankelijk te zijn van externe versterking moet JFC Brunssum in staat zijn voor een langere periode het hoofdbestanddeel van een dergelijk hoofdkwartier te bemannen. Het achterblijvende personeel moet daarbij in staat zijn zowel aan de vredesbedrijfsvoering invulling te geven als de uitgezonden eenheid te ondersteunen. Op grond daarvan is in eerste aanleg berekend dat de omvang van JFC Brunssum circa zeshonderd militairen moet bedragen.

Robuust en flexibel

In de ontwikkeling van die robuustere en onderhoudbare structuur met verhoogde gereedheidsniveaus, is de NAVO *Response Force* (NRF) een belangrijk element. Deze strijdmacht moet in een korte periode een substantiële gevechtskracht leveren en wordt aangestuurd door een zogenoemd *Deployable Joint Task Force* (DJTF) hoofdkwartier⁴. Het JFC Brunssum kreeg als eerste de opdracht de totstandkoming van dit concept te verwezenlijken en tot 1 juli 2004 verantwoordelijk te blijven voor de NRF. Op 15 oktober vorig jaar heeft de feitelijke inauguratie plaatsgevonden. In november zijn met een oefening in Turkije de mogelijkheden van dit con-



Inauguratie van de NATO Response Force bij AFNORTH HQ in Brunssum. Links: General James L. Jones (SACEUR), rechts: General Sir Jack Deverell (Commander in Chief AFNORTH), oktober 2003

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KI)

cept gedemonstreerd. In het roulatieschema is voorzien dat JFC Napels deze taken vanaf juni 2004 overneemt en dat JFC Brunssum, nadat het hoofdkwartier in Lissabon haar rol daarin heeft vervuld, pas weer in 2006 aan de beurt is.

Voor bevelvoering moet gebruik worden gemaakt van beschikbare middelen; dat kan onder meer geschieden vanaf een zogenoemd *tailored land-based or sea-based* DJTF-hoofdkwartier. De operatiegebieden, *Joint Operations Areas* (JOA) genoemd, worden hem als *Joint Commander* in voorkomend geval, en na consultatie van het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, toegewezen door SACEUR. Overigens zijn, om adequaat te kunnen reageren op relevante ontwikkelingen in de wereld, voor de dagelijkse gang van zaken aan NAVO-commandanten gebieden toegewezen waarop zij in het bijzonder hun aandacht moeten richten. Het zijn de zogenoemde *Areas of Functional Responsibility* (AOFR), *Areas of Interest* (AOI) en *Areas of Intelligence Interest* (AOII). Met de benoeming van de AOFR wordt vooral beoogd de grenzen aan te geven voor welke routinematige operationele en

niet-operationele taken de commandant verantwoordelijk is. Van toenemend belang is echter de AOI. Ontwikkelingen in die gebieden moeten nauwgezet worden gevolgd en beschouwd op mogelijke consequenties, zowel militaire als niet-militaire, voor de belangen van het bondgenootschap⁵. De observaties beperken zich niet tot politieke en militaire aspecten maar omvatten ook transnationale⁶ aangelegenheden. Datzelfde geldt voor de inlichtingen voor de AOII, die niet noodzakelijkerwijs dezelfde geografische dimensies hebben als de AOI. Integendeel, zij kunnen zelfs substantieel groter zijn. Het is de taak van de COM JFC Brunssum om SACEUR op alle relevante gebieden gevraagd en onge- vraagd te adviseren.

Structuur en verhoudingen

Om verantwoord uitvoering te geven aan zijn taken heeft de 'Joint Force Commander' gewoonlijk de beschikking over drie ondergeschikte hoofdkwartieren van marine, land- en luchtmacht. Het betreft hier de respectievelijke hoofdkwartieren in

⁴ Het DJTF-hoofdkwartier is met ongeveer negentig functies een verkleinde uitgave van het CJTF-hoofdkwartier en past in die zin in een continuüm. Het aangewezen personeel, thans afkomstig uit JFC Brunssum, staat op vijf dagen *notice-to-move* (NTM).

⁵ Aan alle NAVO-hoofdkwartieren zijn aandachtsgebieden toegewezen, waarbinnen ontwikkelingen nader worden bestudeerd. Tijdens de wekelijkse Video Teleconferentie (VTC) worden commandanten gebriefd.

⁶ Transnationaal omvat thema's zoals terrorisme, extremisme, proliferatie van massavernietigingswapens, georganiseerde misdaad, cybercriminaliteit, vluchtelingen etc.

Northwood (VK) en Heidelberg en Ramstein (D). De toevoeging 'gewoonlijk' is hierbij bewust gekozen omdat, als gevolg van het verlaten van de geografische gebondenheid van het 'Joint Force Headquarters', deze drie hoofdkwartieren elk kunnen worden opgedragen om capaciteiten beschikbaar te stellen aan een ander 'joint' hoofdkwartier.

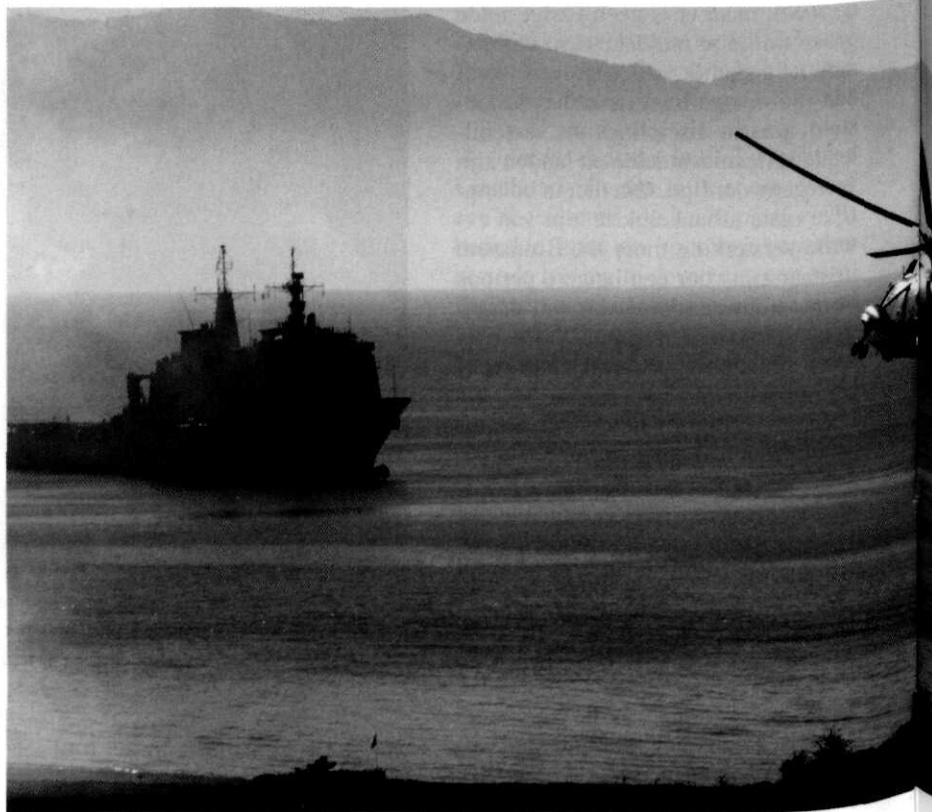
Het laat echter onverlet dat COM JFC Brunssum als operationeel commandant, gezamenlijk met zijn ondercommandanten, verantwoordelijk blijft voor de planning, voorbereiding, aansturing en uitoefening van het gehele spectrum van militaire operaties, inbegrepen optreden tegen terrorisme, beveiliging tegen massavernietigingswapens en *missile defence* in toegevoegde verantwoordelijkheidsgebieden.

Prioriteiten

Uitgaande van de overkoepelende strategie van SACEUR liggen de prioriteiten voor het hoofdkwartier in Brunssum thans bij ondersteuning en uitvoering van operaties, de invoering van de nieuwe organisatiestructuur en de introductie van zeven nieuwe lidstaten. Daarnaast is er veel aandacht voor het samenwerkingsprogramma met Rusland en de Oekraïne en voor samenwerking met landen uit het zogenoemde *Partnership for Peace* (PFP) programma.

Verantwoordelijk voor operaties

De hoogste prioriteit ligt thans bij ondersteuning en uitvoering van operaties, waarbij op dit moment de aandacht vooral uitgaat naar het commando van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Dit impliceert dat veel capaciteit van de staf wordt ingezet voor de planning, training, inzet en ondersteuning van de opeenvolgende ISAF-hoofdkwartieren. Thans wordt een groot deel van het ISAF-hoofdkwartier



gevormd door personeel afkomstig van het JFC Brunssum.

Voorts levert JFC HQ Brunssum een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van concepten voor de wijze waarop bijvoorbeeld uitvoering kan worden gegeven aan de verschillende VN-resoluties en het Verdrag van Bonn⁷. De focus is echter niet alleen gericht op Afghanistan. Ook voor de planning en het beschikbaar stellen van personeel en materieel voor operaties elders in de wereld, dient altijd capaciteit beschikbaar te zijn⁸.

Meer in algemene zin mag worden gesteld dat het in de nieuwe organisatie de hoofdtak van het JFC is om te allen tijde en in alle omstandigheden een 'Joint C2' capaciteit beschikbaar te hebben. De alliantie moet immers in staat blijven om, in weerwil van de vele reducties, uiteenlopende missies tot een succesvol einde te brengen. Hoofdkwartieren worden dan geacht zonder of met zeer weinig personele ondersteuning ontplooid te kunnen

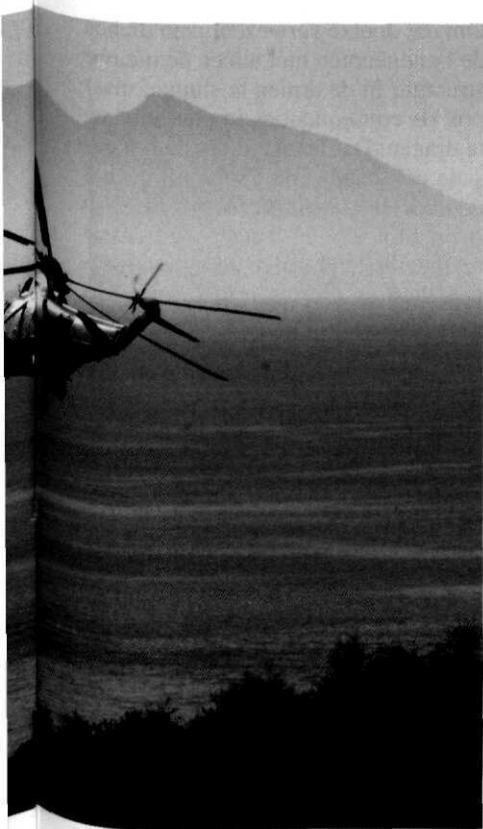
worden ver buiten het NAVO-gebied en vaak onder barre omstandigheden. Uiteenlopende functionaliteiten en disciplines moeten in dit hoofdkwartier hun plaats vinden en bovendien ook in het kader van de Europese Unie worden ingezet. Ten slotte moet het ook een raamwerk zijn voor deelname van PFP-partners en andere niet-NAVO-landen zoals Rusland en de Oekraïne.

Wijziging in verhoudingen

De wijzigingen in de NAVO-structuur dwingen de commandant het proces van verfijning en implementatie nauw-

⁷ De registratie van kiezers en de aanstaande verkiezingen, het concept van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) en de uitbreiding van het mandaat, zijn onder andere onderwerpen die de nodige aandacht vragen.

⁸ Op dit moment is personeel en materieel van de *Northern Region Signal Group* (NRSRG) ter ondersteuning van de Poolse brigade in Irak.



Demonstratie van de NRF in Turkije, november 2003

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KL)

gezet te volgen. Hoofdkwartieren zijn te veel afgeslankt om *stand alone* de veelheid van uitdagingen aan te gaan. Gezamenlijk moeten oplossingen worden geformuleerd en geïmplementeerd. Het herdefiniëren van die taken en verantwoordelijkheden en de afstemming daarvan met de twee andere JFC's, evenals tussen JFC en de ondergeschikte landmacht-, luchtmacht- en marine-componenten vraagt om de nodige omzichtigheid.

Is de verdeling van taken tussen de JFC's een min of meer politieke aanpak, anders ligt dat met herindelings van verantwoordelijkheden tussen het operationele niveau van een JFC en de zogenoemde *Component Commands* (CC) op het tactische niveau. Immers, deze laatste werden in het recente verleden vaak rechtstreeks aangestuurd door het strategische commando in België. Met de introductie van een JFC is op het operationele niveau echter voor het eerst een organisatie geïntroduceerd, waarin alle krijgsmachtdelen evenredig zijn

vertegenwoordigd. Een dergelijke samenstelling is nergens anders in de NAVO-commandostructuur zo eenduidig aanwezig.

Hiërarchisch ondergeschikte hoofdkwartieren kunnen echter wel – mede afhankelijk van de grootte en het karakter van de operatie – van SACEUR de opdracht krijgen leiding te geven aan een 'joint' operatie. Zij moeten dan wel onder auspiciën van het JFC met de noodzakelijke 'joint' capaciteiten worden versterkt. De relatie tussen de JFC en CC wordt er daardoor niet duidelijker op en ook de TOR van CINC JFC Brunssum laat ruimte voor discussies. Over de verhoudingen wordt daarin over JFC Brunssum onder meer gezegd:

(...) Provide an operational level joint planning and C2 capability for the conduct of operations. These responsibilities include employment of DJTF/CJRF HQ's, his subordinate CC's (...) to conduct operations.

Even verder wordt over het maritieme en luchtmacht hoofdkwartier vermeld:

(...) on behalf of SACEUR the coordinating authorities for NATO maritime (air) matters in assigned AOFR (...).

Het behoeft geen nadere uitleg dat dergelijke formuleringen veel ruimte laat voor afwijkende interpretaties. Nog veel initiatieven zullen dan ook moeten worden ontplooid om de stroomlijning van de nieuwe commandostructuur te vervolmaken. Het is overigens opmerkelijk dat voor wat betreft het NAVO-landhoofdkwartier in Heidelberg, de zinsnede *on behalf of SACEUR* achterwege is gelaten.

Uitbreiding en samenwerking

Het politieke besluit eind 2003 om de NAVO met zeven landen uit te breiden heeft ook gevolgen voor het JFC Brunssum. Vier van de zeven nieuwe landen – Estland, Letland, Litouwen en Slowakije – worden bij hun introductie begeleid door het hoofdkwartier in Brunssum. De inspanningen richten zich op het verbeteren van de operationele samenwerking tussen de landen van de noordelijke regio, met nadruk op samenwerking met de nieuwe landen⁹. Terzake zij overigens opgemerkt dat ook de begeleiding van de vorige intreders in de NAVO, Polen, Hongarije en Tsjechië, nog de volle aandacht vraagt.

Ook aan het in 1994 geïntroduceerde en op defensie gerichte samenwerking in het zogenoemde PFP-programma wordt een substantiële bijdrage geleverd. Door middel van cursussen wordt getracht het wederzijdse begrip te vergroten en verdere ontwikkeling van de operationele samenwerking te bewerkstelligen. Het vormt de basis om de landen te laten participeren in oefeningen en hen uiteindelijk in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan het gehele spectrum van *Crisis Response Operations* (CRO).

In mei 2003 werd tijdens de eerste NAVO-Rusland Raad in Moskou niet alleen de noodzaak onderkend van

⁹ Als voorbeeld zij vermeld dat thans door NAVO (België) F-16 jachtvliegtuigen beschikbaar zijn gesteld voor *Air Policing*-taken in de Baltische staten.



Een groot deel van het ISAF-hoofdkwartier bestaat thans uit personeel afkomstig van het JFC Brunssum

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KL)

verdergaande samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding. Ook werd overeenstemming bereikt voor samenwerking op andere gebieden zoals het opzetten van een mechanisme voor het redden van onderzeeboten, samenwerking op het gebied van milieu en oefenen in het oplossen van civiele crises. Inmiddels hebben de eerste Russische en Oekraïense (opper)officieren hun weg naar Brunssum gevonden en ligt het in de lijn der verwachting dat aan JFC Brunssum een grotere rol wordt toebedeeld bij de verdere ontwikkeling van deze samenwerking.

In aanvulling op de zojuist beschreven prioriteiten, mag men andere taken niet uit het oog verliezen. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan het handhaven van *situational awareness, joint planning* en training, het opnieuw opzetten en onderhouden van (functionele) relaties met de NAVO Force Structure, integratie van nieuwe NAVO-leden, het opzetten en onderhouden van samenwerkingsverbanden met het nieuwe Strategische

Geallieerde Commando Transformatie (SACT) en taken in het kader van *counter-proliferation*. De lijst is zeker niet uitputtend, maar geeft wel aan dat ook de tijden bij het hoofdkwartier in Brunssum zijn veranderd en het takenpakket in omvang en diepgang is gegroeid.

Gereed voor de 21ste eeuw?

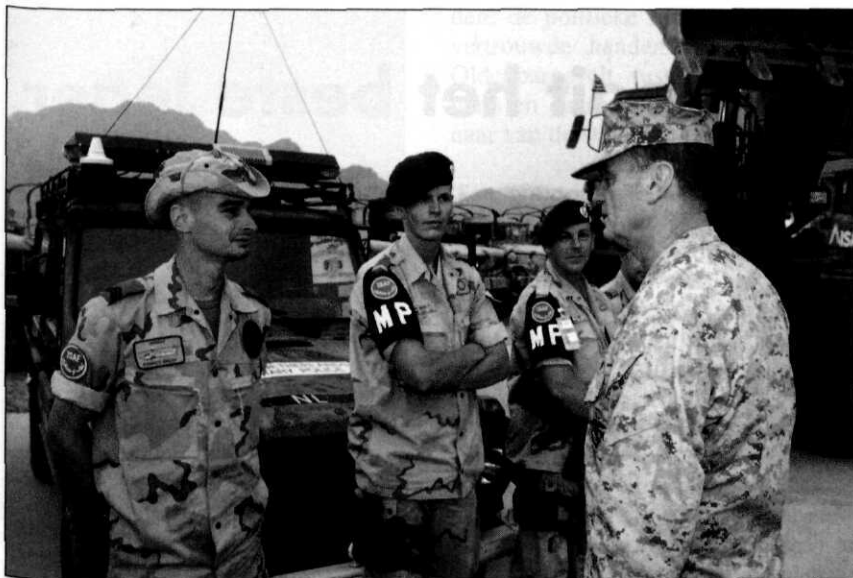
Het richtinggevende MC 324/1, *The NATO Military Command Structure*, vermeldt dat met de nieuwe structuur wordt beoogd:

(...) To maximize the operational effectiveness and capacity to meet NATO's level of ambition through appropriate flexibility, employability, and responsiveness to operational needs, i.e. establish robust and properly manned headquarters not overly reliant on augmentation (...).

Om dat doel te verwezenlijken dienen de bondgenoten niet alleen de nieuwe structuur in de armen te sluiten, maar ook de consequenties in alle omvang te dragen. Dat betekent dat de organisatie ook daadwerkelijk wordt gevuld door de lidstaten. Reeds nu moet in Brunssum worden vastgesteld dat er bij menig land enige terughoudendheid bestaat om, na roulatie van zittend personeel, opgevallende functies opnieuw te bekleden. Veelal wordt dan gewezen op de onduidelijkheid die er bestaat met betrekking tot toewijzing van die functie aan een land. We kunnen ons echter, gelet op onze taken, als operationeel hoofdkwartier geen vacatures veroorloven. De intensieve planningsactiviteiten voor ISAF en de daadwerkelijke inzet van NAVO-personeel daarbij, de gereedstelling van personeel van het DJTF-hoofdkwartier op vijf dagen *notice-to-move* (NTM) en de verdere ontwikkeling van het NRF-concept, vereisen een behoorlijke stafcapaciteit. Een lage bezettingsgraad heeft dan niet alleen consequenties voor de kwaliteit van planning en uitvoering maar kent ook een morele dimensie.

Ontwikkelingen die zorgen baren

Een andere ontwikkeling die zorgen baart is de onlangs verstrekte opdracht om een verdere personele reductie, die kan oplopen tot vijftien procent, te bewerkstelligen. Uit de eerste studie blijkt dat vooral het vermogen om een substantieel deel van het CJTF-hoofdkwartier te bemannen en twee grotere operaties gelijktijdig uit te voeren daaronder zal lijden. Zoals eerder opgemerkt zal voor dat doel JFC Brunssum moeten bestaan uit circa zeshonderd uitzendbare functionarissen. Door een verdere verlaging van de organisatiesterkte wordt niet alleen aan dat concept afbreuk gedaan, maar staat vooral het ambitieniveau van NAVO onder druk. Een niet onbelangrijk neveneffect doet zich voor op het terrein van uitzendbaarheid. Mede in het licht van de vijf dagen NTM-eis kan JFC Bruns-



SACEUR praat met Nederlandse ISAF-militairen in Afghanistan, april 2004

(Foto: NAVO; collectie: IMG/KI)

sum het zich bij een aanzienlijk afgeslankte organisatie niet meer permitteren functionarissen te hebben die niet aan kwalificaties van uitzendbaarheid op korte termijn voldoen. Zo wordt het hoofdkwartier in Brunssum op dit moment nog geconfronteerd met personeel dat bij plaatsing net een uitzending achter de rug heeft en dientengevolge enige tijd buiten schot moet blijven. Ook komt het voor dat personeel bij aanstelling nog door de hele cyclus van keuringen en trainingen moet. Ten aanzien van dat aspect moeten de lidstaten zich ook bewust zijn van hun verplichtingen.

Zoals eerder opgemerkt zijn de NAVO-hoofdkwartieren zodanig afgeslankt, dat de uiteenlopende uitdagingen een gezamenlijke inspanning vereisen. De complexiteit van de omgeving stelt eisen aan de organisatie. Die dient zodanig te zijn gestructureerd dat ze snel op nauwelijks te voorspellen situaties kan reageren. Het gaat daarbij niet alleen om de structuren die voor de verschillende hoofdkwartieren zijn vastgesteld, maar ook om de wijze waarop ze onderling comple-

mentair zijn. Een juiste afstemming vergroot het stuurvermogen van de organisatie, waardoor zij in staat is adequaat te reageren op toekomstige ontwikkelingen. In die zin moet ook in de komende tijd, zoals dat vaker het geval is na reorganisaties, kritisch worden gekeken naar de thans vastgestelde organisatiestructuur. Aan het vraagstuk van de meest geschikte organisatievorm ontkomt ook de militaire leider in de toekomst niet en wellicht staan ons nog meer (interne) aanpassingen te wachten¹⁰.

De verantwoordelijkheid voor ISAF heeft ertoe geleid dat het operationele tempo van het hoofdkwartier aanzienlijk is verhoogd. De noodzaak dit tempo vast te houden is alleen maar toegenomen als gevolg van het gegroeide verantwoordelijkheidsgebied in Afghanistan. Daarbij wordt korthedshalve verwezen naar taken op het gebied van kiezersregistratie, de aanstaande verkiezingen, uitbreiding van de ISAF-missie met onder andere zogenoemde *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) en het in bedrijf houden van Kaboel *International Airport* als enige 'aanvoerhaven'. Vaak wordt vastgesteld dat de noodzakelijke capaciteiten om uiteenlopende redenen niet door de NAVO-

landen worden geleverd. Om toch in de noodzakelijke behoeften te voorzien dient dan tot uitbesteding te worden overgegaan. Dan blijkt dat door de voorgeschreven richtlijnen van de NAVO het 'tempo' elders aanzienlijk lager ligt, met alle consequenties van dien. Zo moesten in Kaboel noodzakelijke voorzieningen op het gebied van verzorging en onderhoud worden verworven. In weerwil van welhaast onbureaucratische inspanningen in de hele *chain of command* kon men vertrageningen, mede vanwege (Europese) regelgeving, niet altijd voorkomen. Dit spanningsveld tussen de operationele taakstelling en de vredesbedrijfsvoering zal de komende jaren de nodige aandacht blijven vragen

Een stap vooruit?

Met het concept van FRE zette het JFC Brunssum echter een stap in de goede richting. Alle alternatieven zijn bespreekbaar. Dat betreft niet alleen de wijze van organiseren maar ook andere samenwerkingsvormen. Zo is het vermeldenswaard dat een momenteel zeer actueel thema zoals de (open) uitwisseling van inlichtingen al enige tijd op de agenda staat en – zij het voorzichtig – schijnt aan te slaan. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het toch meer moeite kostte, zoals vaak het geval bij reorganisaties, het 'oude denken' te verlaten en het nieuwe te omarmen. Gelet op de wijze waarop, onder leiding van JFC Brunssum, het commando van (ISAF) in Afghanistan werd overgenomen, mag reeds nu voorzichtig worden geconcludeerd dat de heroriëntatie op het juiste moment is ingezet.

Ondanks bovenstaande opmerking is het welslagen van de nieuwe organisatiestructuur vooral afhankelijk van de bereidheid van landen daaraan consequenties te verbinden. Het past daarin niet dat wanneer wordt verzocht een door de politiek geaccordeerde opdracht uit te voeren, zoals het door NAVO overnemen van ISAF, landen niet thuis geven in het *Force Generation Process*. ■

¹⁰ Thans wordt bestudeerd in hoeverre een verdere afslanking nog haalbaar is.