

'NATO Response Force'

Geen Rolls-Royce, maar Land Rover

drs. C.L. Turnhout – kapitein-ter-zee van de Koninklijke Marine*

Inleiding

Tijdens de NAVO-top in Riga van november 2006 is de snelle-reactiemacht van de NAVO (NRF) volledig operationeel verklaard. Hoewel het bereiken van deze status tot tevredenheid stemt, mag het niet de ogen doen sluiten voor de lastige politiek-militaire vraagstukken die zich gedurende de gereedstelling van de NRF hebben aangediend. Vooral de bereidheid van lidstaten om voldoende troepen en materieel beschikbaar te stellen zal ook in de toekomst de uitdaging blijven. De secretaris-generaal van de NAVO heeft daarom de instandhouding van de operationele status van de NRF hoog op de agenda geplaatst en de lidstaten uitgenodigd concrete oplossingen aan te dragen. In antwoord hierop heeft Nederland een aantal voorstellen gedaan voor het bedwingen van de vullingsproblematiek. Dit artikel is een beschouwing van deze inbreng.

Oprichting van de NRF

De NAVO-regeringsleiders besloten in november 2002, tijdens de top van het

bondgenootschap in Praag, tot de oprichting van de NATO Response Force. De NRF geldt als het operationele paradepaard van de transformatie van de NAVO. Het concept van de NRF is sinds Praag voortvarend uitgewerkt. De NRF is een snel inzetbare multinationale expeditionaire strijdmacht die binnen vijf tot dertig dagen ingezet kan worden voor een scala aan missies, op elke door de Noord-Atlantische Raad gewenste locatie. De NRF is samengesteld uit technologisch geavanceerde zee-, land- en luchtmachtkrachten.

Tijdens een daarop volgende bondgenootschappelijke top in Istanbul in juni 2004 werden aanvullende afspraken gemaakt. De NRF moet 25.000 man gaan tellen. In Istanbul zijn eveneens de missies van de NRF afgebakend. De NRF is inzetbaar:

- als zelfstandige strijdmacht voor de collectieve verdediging in het kader van Artikel 5 of voor crisisbeheersingsoperaties die niet onder Artikel 5 vallen, zoals *peacekeeping* operaties, evacuaties, embargo operaties, hulpverlening bij rampenbestrijding en humanitaire noodhulp, en terrorismebestrijding;
- als *initial entry* strijdmacht die de komst van een grotere troepenmacht voorbereidt, in een omgeving die kan variëren van welgezind tot vijandig;
- ter demonstratie van de geloofwaardigheid van de NAVO, ter ondersteuning van diplomatiek overleg en ter onderstreping van de vastberadenheid van het bondgenootschap om zo nodig te reageren.

NAVO-top
in Praag, 2002
(Foto NAVO;
collectie NIMH)



* De auteur is senior beleidsmedewerker bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie.

Tot slot is in Istanbul bevestigd dat het gewenste kwaliteitsniveau van de NRF zal worden gegarandeerd door in de zes maanden voorafgaand aan de NRF-rotatie de toegewezen eenheden aan een multinationale integratietraining te onderwerpen. De operationele gereedstelling in nationaal verband gaat hieraan vooraf. Hierdoor is verzekerd dat alle bijdragen aan de NRF in beginsel geschikt zijn voor de missie. Nadat de NRF-strijdmacht een half jaar stand-by is geweest wordt deze in zijn geheel ververst door een nieuwe rotatie.

Als parapedaard van de transformatie is aan de NRF ook een belangrijke taak toegekend, namelijk katalysator van de ontwikkeling van de nieuwe capaciteiten van de NAVO. De gedachte is dat de gereedstelling en inzet van deze multinationale snelle-reactiemacht in de praktijk veel inzicht zal geven in de operationele behoeftes die aan het expeditionair optreden van de NAVO verbonden zijn.

Implementatie van de NRF

De NAVO komt zeker veel lof toe voor de voortvarendheid en volharding waarmee gedurende de afgelopen vier jaar gewerkt is aan de militaire implementatie van de NRF. In het voorjaar van 2003 zijn het militair concept en het implementatieplan goedgekeurd. Daarbij is een iteratieve aanpak gevolgd, waarbij geleerde lessen uit voorgaande rotaties werden toegepast op de opvolgende rotaties. De operationele gereedheid en professionaliteit van de NRF is in de loop der jaren gestaag toegenomen. Voor alle mogelijke missies zijn de benodigde structuren, procedures en vaardigheden ontwikkeld.

In oktober 2004 werd na de oefening *Destined Glory* in Sardinië aangekondigd dat het initieel operationeel vermogen van de NRF was gerealiseerd. Een jaar later werden delen van de NRF ingezet om humanitaire hulp te verlenen na de verwoestende orkaan Katrina in de Golf van Mexico en de



Een Nederlandse LCU vervoert leden van het Franse Vreemdelingenlegioen tijdens de NAVO-oefening *Destined Glory* bij Sardinië, 2004

(Foto NAVO; collectie NIMH)

aardbeving in Pakistan. In juni 2006 is het expeditionaire vermogen van de NRF aangetoond tijdens de *joint* oefening *Steadfast Jaguar* op de Kaapverdische Eilanden.

Toch mag deze operationele succesreeks niet verhelen dat de implementatie van de NRF een chronisch tekort aan voldoende troepentoezeggingen heeft blootgelegd. Tijdens de NAVO-top in Riga van november 2006 is de NRF volledig operationeel verklaard, maar dat was zeker geen formaliteit. De oorspronkelijk beoogde mijlpaal van oktober werd niet gehaald in verband met het ontbreken van een aantal essentiële capaciteiten. Lange tijd bestond onzekerheid of deze tekorten in de vulling tijdig zouden worden opgeheven. Kort voor Riga hebben de Verenigde Staten en Turkije nog een aantal substantiële bijdragen toegezegd. Hierdoor kon SACEUR alsnog het groene licht geven.

Het zou een verkeerde gedachte zijn om te veronderstellen dat de NRF met

het bereiken van de volledige operationele gereedheid uit de problemen is. De tijdige toezegging van voldoende troepen en materieel zal ook in de toekomst de uitdaging blijven. De instandhouding van de operationele status van de NRF is dus in het geding.

Vullingsproblematiek: de drie B's

Aan de problematiek van de vulling liggen welbeschouwd drie heikele politiek-militaire kwesties ten grondslag: betaalbaarheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid. Deze drie B's zijn in samenhang bepalend voor de toekomstige levensvatbaarheid van de NRF. Dat rechtvaardigt een nadere beschouwing.

Betaalbaarheid

De terughoudendheid om capaciteiten voor de NRF beschikbaar te stellen hangt deels samen met de door sommige lidstaten als onbillijk ervaren verdeling van de kosten. Vooral het principe dat bij inzet van de NRF de 'kosten liggen waar ze vallen' wordt gezien als een omgekeerde loterij; als je het goede lot in handen hebt verlies je in feite geld. Bij inzet van de NRF komen de kosten voor rekening van de landen waarvan op dat moment volgens het rotatieschema capaciteiten zijn ingedeeld. Dit punt kwam navrant naar voren bij de inzet van de NRF in Pakistan. De secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, erkent dat deze als onbillijk ervaren lastenverdeling een belemmering kan vormen voor deelname aan de NRF.

Toch zijn niet alle bondgenoten ervan overtuigd dat gemeenschappelijke financiering de oplossing is. Vooral over een volledige gemeenschappelijke financiering van alle kosten verbonden aan de inzet van de NRF zijn de meningen scherp verdeeld. De grotere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, menen dat op deze wijze de andere landen te weinig worden geprikkeld om zelf te investeren in kostbare capaciteiten, waaraan binnen

de NAVO nog schrijnende tekorten bestaan.

Met het oog hierop heeft De Hoop Scheffer zich sterk gemaakt voor een compromis. Op zijn initiatief heeft de Noord-Atlantische Raad eind 2006 ingestemd met een gemeenschappelijke financiering van strategische transportcapaciteit voor die gevallen waarin de NRF op korte termijn wordt ingezet. Dit besluit moet worden gezien als een initiële proefovereenkomst. Tijdens de NAVO-top in Riga zijn deze afspraken over de gemeenschappelijke financiering bevestigd, met dien verstande dat na een periode van twee jaar zal worden geëvalueerd in hoeverre de regeling positief heeft bijgedragen aan de vulling en de inzet van de NRF. Nederland juicht deze ontwikkeling toe.

Beschikbaarheid

De ambitie om een snelle-reactiemacht van 25.000 man op een afroep-termijn van vijf tot dertig dagen te ontplooiën trekt een zware wissel op de strijdmachten van de lidstaten. De beschikbaarheid van voldoende eenheden voor de NRF moet in samenhang worden beoordeeld met andere cumulatieve claims en verplichtingen. Zo levert een aantal lidstaten een forse inspanning in het kader van de lopende operaties in Afghanistan en op de Balkan. Daarnaast levert het merendeel van de lidstaten een actieve bijdrage aan verschillende VN-vredesoperaties. Daar komt nog bovenop een toezegging van capaciteiten aan andere reactiemachten, zoals de EU-Battlegroup en de strategische reserve van de NAVO. Nog afgezien van mogelijke aanvullende nationale belangen, is het vanuit het oogpunt van planflexibiliteit niet vreemd dat de lidstaten een zekere terughoudendheid betrachten met de toezeggingen aan de NRF.

Met het oog hierop heeft het Militair Comité een nieuwe plannings-systeematiek voor de langere termijn geïntroduceerd, die SACEUR beter in staat moet stellen vroegtijdig in te spelen op ontbrekende capaciteiten



Secretaris-generaal van de NAVO

Jaap de Hoop Scheffer

(Foto NAVO; collectie NIMH)

voor de NRF. Wezenlijk principe van de nieuwe systeematiek is vraag en aanbod voor de vulling van de NRF niet langer uit te drukken in specifieke eenheden, maar in militaire capaciteitsmodules.

In hun aanbiedingen gaan lidstaten individueel dan wel samen de verantwoordelijkheid aan voor de vulling van complete modules. Landen die hun hoofdkwartier(en) aan de NRF aanbieden kunnen door SACEUR worden aangewezen om met andere landen te bemiddelen in multinationale oplossingen voor de vulling van essentiële capaciteitsmodules.

Voorts voorziet de nieuwe systeematiek in een langere-termijn-rooster waarin lidstaten aan capaciteitsmodules worden gekoppeld.

Het oogmerk van dit rooster is de inbreng van capaciteiten te harmoniseren, de lasten naar evenredigheid te verdelen en de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen. In een poging dit alles te synchroniseren en harmoniseren zullen vaker *force generation conferences* worden gehouden.

De nieuwe systeematiek zal zeker kunnen bijdragen aan een verdere optimalisatie en afstemming van de afzonderlijke aanbiedingen van de lidstaten. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre hiermee ook de kern van het probleem is weggenomen. Daarvoor zijn in de opvatting van Nederland verder reikende initiatieven en maatregelen nodig.

Bruikbaarheid

De NRF legt – zoals uit het voorgaande duidelijk zal zijn gebleken – een fors beslag op de strijdkrachten en financiële middelen van de lidstaten. Een dergelijke inspanning is alleen te rechtvaardigen wanneer de schaarse en kostbare capaciteiten ook op een zinvolle wijze worden gebruikt. Ondanks de klip en klare uitspraken dat de NRF beschikbaar is voor het volledige scala van NAVO-missies, zijn er in specifieke gevallen nog steeds meningsverschillen.

Er is weliswaar consensus dat de NRF bedoeld is om snel te reageren op een nieuwe crisis en dus niet misbruikt mag worden voor het opvullen van voortdurende capaciteitstekorten in de lopende operaties. Maar dat laat onverlet dat landen als Frankrijk en België terughoudend staan tegenover de inzet van de NRF bij rampenbestrijding of humanitaire hulpverlening, omdat de NRF primair beschikbaar moet blijven voor verdedigings- en veiligheidstaken. Een dieper geworteld vraagstuk kwam aan het licht toen de mogelijkheid speelde om de NRF in te zetten ter ondersteuning van de VN-missie in Libanon. Dat riep de vraag op of de NAVO het in zich heeft om op te treden als *global security provider* om haar middelen waar ook ter wereld ten dienste te stellen van de VN.

Het gebrek aan een duidelijke consensus over het gebruik van de NRF heeft ontegenzeggelijk afbreuk gedaan aan de bereidheid van landen om hun schaarse capaciteiten beschikbaar te stellen. Hier doemt het beeld op van de NRF als peperdure Rolls-Royce die ongebruikt in de showroom blijft. Nu

zou het cynisch genoeg zo kunnen zijn dat dit beeld een aantal lidstaten niet zo onwelgevallig is. Als *free rider* kun je namelijk zonder al te grote risico's je prestige binnen de NAVO oppoetsen door je capaciteiten in de showroom te etaleren.

Het is duidelijk dat deze duivelse tweespalt alleen te doorbreken is door de inzetmogelijkheden van de NRF te verruimen. De bereidheid daartoe doorkruist *free rider* intenties en bevordert tegelijkertijd het nuttige ge-

problematiek van de NRF ten grondslag liggen. Maar hoe nu verder? Wat moet er gebeuren om de operationele status van de NRF in de toekomst te garanderen?

Nederland is van mening dat de al genomen maatregelen met betrekking tot gemeenschappelijke financiering en langere-termijnplanning hieraan kunnen bijdragen, maar geen toereikende oplossing bieden voor de drie B's van betaalbaarheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid.

vermacht wordt specifiek achter de hand gehouden om in voorkomende gevallen te worden ingezet ter versterking van lopende NAVO-operaties. De NAVO claimt voor deze SRF een capaciteit van minimaal drie bataljons. Nederland pleit voor een meer doelmatige oplossing door de SRF-taak geheel of gedeeltelijk neer te leggen bij de NRF.

De NRF is een uitgelezen strijdmacht om snel en slagvaardig te kunnen reageren wanneer een lopende opera-



**Hulpverlening NRF
na aardbeving
in Pakistan,
november 2005**

(Foto NAVO; collectie NIMH)

bruik van schaarse en kostbare capaciteiten. De inzet van de NRF zal voorts een werkelijke katalysator blijken te bieden voor de beoogde transformatie van de capaciteiten van de NAVO. Maar bovenal zal de daadwerkelijke inzet de politiek-militaire toegevoegde waarde van de NRF en daarmee de geloofwaardigheid van het bondgenootschap als geheel ondersteunen. Nederland ziet de NRF dan ook niet als een Rolls-Royce in de showroom, maar veel meer als een Land Rover in het operationele terrein. 'Use it or lose it', aldus pleit Nederland voor een beter gebruik van de NRF.

Nederlandse voorstellen

Tot zover een analyse van de politiek-militaire kwesties die aan de vullings-

De secretaris-generaal van de NAVO heeft de operationele instandhouding van de NRF hoog op de agenda geplaatst en de lidstaten uitgenodigd concrete oplossingen aan te dragen. In de aanloop naar de top van defensie-ministers in Sevilla in februari dit jaar heeft Nederland deze handschoen opgepakt, want 'Wie B zegt...' De Nederlandse inbreng in Sevilla behelsde twee suggesties: een verruiming van de inzetmogelijkheden van de NRF en een rationalisering van de omvang en samenstelling van de benodigde strijdmacht.

Verruiming inzetmogelijkheden

Nederland is al langere tijd verklaard voorstander om de schaarse militaire capaciteiten van de NRF beter te benutten, onder meer door een relatie te leggen met de *Strategic Reserve Force* van de NAVO (SRF). Deze reser-

tie uit de hand dreigt te lopen. Die laatste notie is voor het Nederlandse standpunt wel van wezenlijk belang. In de opvatting van Nederland is de NRF namelijk nadrukkelijk niet bedoeld voor het opvullen van de 'gaten' in de reguliere force generation van lopende operaties. De NRF zal dan ook alleen ter ondersteuning van een lopende missie moeten worden ingezet als zich plotseling nieuwe omstandigheden voordoen die een tijdelijke versterking noodzakelijk maken.

Rationalisering omvang en samenstelling NRF

Gegeven de klaarblijkelijke problemen om aan de huidige troepenbehoefte te kunnen voldoen, is Nederland er voorstander van om nog eens kritisch te kijken naar het door SACEUR uitgewerkte ambitieniveau voor de omvang en samenstelling van de NRF. Dit

overigens zonder afbreuk te doen aan het binnen de NAVO overeengekomen concept, waarbij de NRF voor het volledige scala van NAVO-missies moet kunnen worden ingezet.

Op dit moment hanteert SACEUR de optie van een *initial entry* operatie als leidend scenario voor het bepalen van de benodigde omvang en samenstelling van de NRF. Dit is het zwaarste scenario en tegelijkertijd het minst waarschijnlijke. In de wetenschap dat na de voorbereidende acties in het

elke denkbare missie in ieder geval zal moeten kunnen beschikken. Deze rationalisering richt zich op een modulaire aanpak, waarbij de parate kern van de NRF-capaciteit wordt uitgelegd op een doorsnede van alle mogelijke missies. Mocht de NAVO tot daadwerkelijke inzet van de NRF overgaan, dan zullen voor die specifieke missie mogelijk ontbrekende capaciteitsmodulen moeten worden aangevuld.

Tot slot is ook nog een meer drastische variant voorstelbaar, waarbij niet

stander van een nauwere relatie tussen de NRF en de taken van de strategische reservemacht.

Hoewel deze ontwikkelingsrichting kan rekenen op brede steun, waren er ook kritische geluiden van bijvoorbeeld Frankrijk, dat geen veranderingen wil aanbrengen.

Controversiëler waren de voorstellen over de rationalisering van de omvang en samenstelling van de NRF. De door Nederland voorgestelde modulaire aanpak werd in beginsel ondersteund,

**NRF-oefening
Steadfast Jaguar
op de Kaapverdische
Eilanden, 2006**
(Foto NAVO; collectie NIMH)



operatiegebied een hoofdmacht de NRF zal aflossen, heeft Nederland gevraagd nog eens kritisch te bezien in hoeverre een meer doelmatige verdeling van capaciteiten over de beide opvolgende missies mogelijk is. De hoofdmacht zal alleen nodig zijn wanneer de NAVO daadwerkelijk overgaat tot het ontplooiën van een troepenmacht op niet-bondgenootschappelijk grondgebied. Door een zwaarder accent te plaatsen op deze incidenteel benodigde missie kan mogelijk de permanent benodigde capaciteit voor de NRF worden verkleind.

Natuurlijk laat dit Nederlandse voorstel nog voldoende ruimte voor variaties op het thema. Zo zou een alternatieve benadering kunnen zijn om de NRF organiek uit te rusten met die capaciteiten waarover de eenheid bij

de meest waarschijnlijke capaciteit, maar de meest waarschijnlijke missie leidend is voor de omvang en samenstelling van de parate kern van de NRF. Bij deze benadering zouden binnen de NAVO afspraken moeten worden gemaakt over aanvullende capaciteiten die op een lagere gereedheid achter de hand worden gehouden voor minder waarschijnlijke inzetopties. Hiertoe zou mogelijk geput kunnen worden uit de capaciteiten die in het rotatieschema van de NRF nog deelnemen aan de voorbereidende multinationale integratietraining.

Ten slotte: het resultaat van 'Sevilla'

Er bleek in Sevilla van veel kanten waardering te zijn voor de Nederlandse ideeën. Ook SACEUR bleek voor-

maar er werd ook voor gewaarschuwd de lat niet te laag te leggen. Daarnaast wees SACEUR op aanvullende technische oplossingen om de vullingsproblematiek te bedwingen, bijvoorbeeld door de stand-by periode van de NRF-landeenheden op te rekken van zes naar twaalf maanden.

Secretaris-generaal De Hoop Scheffer concludeerde dat de ingebrachte ideeën hebben bijgedragen aan een constructieve politieke discussie over de vullingsproblematiek van de NRF.

De resultaten van de discussie zullen nader worden bestudeerd en omgezet naar voorstellen voor het vraagstuk van de operationele instandhouding van de NRF. Deze voorstellen komen aan de orde tijdens de formele NAVO-vergadering van defensie-ministers in juni 2007.