



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Nederland en de NATO Response Force

Schrier, E.

Citation

Schrier, E. (2009). Nederland en de NATO Response Force. *Bestuurskundige Berichten*, 24(1), 14-17.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211787>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211787>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Nederland en de NATO Response Force

Door Elsa Schrier

In 2002 namen de NAVO-lidstaten het besluit een snel inzetbare defensiemacht op te bouwen, de zogenaamde NATO Response Force (NRF). Spoedig na deze beslissing werden de juiste stappen genomen om de NRF te realiseren. De NRF heeft nadien echter een geschiedenis doorgemaakt die zich vooral laat kenmerken door politieke discussies over de vulling en financiering van deze snelle reactiemacht. Nu Nederland in de eerste helft van 2009 het commando voert over de NRF, is het interessant om te kijken hoe deze macht zich heeft ontwikkeld en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn.

Waarom een NRF?

In september 2002 stelde de Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld voor in NAVO-verband een Rapid Reaction Force te creëren. In november dat jaar tijdens de NAVO-top in Praag werd het daadwerkelijke initiatief genomen ter oprichting van de NRF. Het besluit hiertoe viel samen met een aantal andere in Praag genomen initiatieven tot militaire transformatie van de NAVO. Het aannemen van deze zogenaamde Prague Capability Commitment (PCC) moest leiden tot een versterking van de militaire capaciteiten van het militaire bondgenootschap.

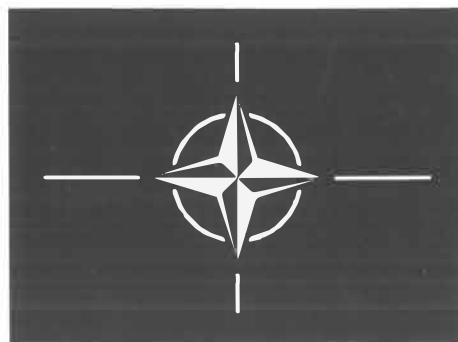
De reden voor de opbouw van de NRF hing samen met de nieuwe functie die het Noord-Atlantisch bondgenootschap zichzelf toebedeelde na het einde van de Koude Oorlog. Door verdwijning van de bipolaire structuur en het wegvallen van de dreiging uit het Oosten was de voornaamste bestaansgrond van de NAVO weggevallen. De NAVO streefde er echter naar zich als veiligheidsorganisatie aan te passen aan de veranderende mondiale context. Zo startte de NAVO vanaf 1994 een uitgebreid programma van <Partnership for Peace>-akkoorden met de landen van de voormalige

Sovjet-Unie en het Warschaupact en werd een aantal landen uit Midden- en Oost-Europa perspectief geboden op volwaardig lidmaatschap. Verder werden strategische concepten van de NAVO geactualiseerd o.a. in 1999 met het Defence Capabilities Initiative (DCI).

Het PCC is het vervolg van het DCI. De aanslagen van 11 september vormden daarbij een belangrijke drijfveer om de structuren en capaciteiten van de NAVO verder aan te passen. Een van de verschillen tussen het PCC en het DCI is het minder vrijblijvende karakter. In Praag werd overeengekomen dat de NAVO-lidstaten concreet moesten gaan aangeven wat zij aan de PCC bijdragen. Bij afwezigheid van extra geld moest volgens Rumsfeld verspilling worden stopgezet en dienden betere prioriteiten te worden gesteld. De NRF was hier het passend antwoord op. Volgens Rumsfeld zou de NAVO met de NRF slagvaardig kunnen reageren op crisissituaties. Verder zou de NRF de blijvende relevantie van de NAVO onderstrepen.

Het concept van een snelle reactiemacht werd door de ministers van Defensie goedgekeurd in juni 2003. Op 15 oktober 2003 werd de

eerste rotatie van de NRF ingesteld. Zo waren er nog geen jaar na de aankondiging van de oprichting van de NRF reeds 9500 militairen ter beschikking gesteld. Op 13 oktober 2004 op een informele top van ministers van Defensie in Roemenie, kondigde de secretaris-generaal van de NAVO en de militaire bevelhebber van de NAVO-troepenmacht (SACEUR) aan dat de NRF zijn initiële <operating capability> van 17.000 troepen had bereikt en klaar was om deel te nemen aan verschillende missies. In november 2006 tijdens de NAVO-top in Riga werd de NRF volledig operationeel verklaard. Dit kan worden gezien als het hoogtepunt in de geschiedenis van de NRF. Deze verklaring hield in dat de maximaal 25.000 militairen van de reactiemacht op afroep beschikbaar zijn voor een breed scala aan operaties. Deze beoogde getalsterkte is echter nooit bereikt.



De NRF in de praktijk

Het beschikken over een NRF betekent in de praktijk het snel en wereldwijd kunnen inzetten van een macht bestaande uit land-, lucht- zee- en speciale strijdkrachten. Binnen vijf dagen, de zogenaamde vijf dagen <notice to move> (NTM) dienen de eenheden van de NRF ingezet te kunnen worden.

Het uitgangspunt van de NRF is dat de macht voor alle NAVO-missies kan worden ingezet. Daarmee is de NRF in principe beschikbaar voor zowel de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied als voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. De NRF dient daarbij zelfstandig in staat te zijn om in de initiële fase van een crisissituatie een toereikend antwoord te bieden.

De NRF kan zowel worden ingezet als <initialentryforce>, waarbij een gebied gereed wordt gemaakt om andere troepen te ontvangen of als onderdeel van een grotere formatie. Taken van de NRF kunnen bijvoorbeeld de evacuatie van burgers zijn, het leiden van crisisbeheersingsoperaties, en het ondersteunen van operaties tegen het terrorisme. Verder dient de NRF om ondersteuning aan crisisoperaties te bieden, bijvoorbeeld door de inzet van chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen na een incident met chemische of nucleaire wapens, het verlenen van medische of logistieke steun of andere vormen van ondersteuning tijdens een humanitaire crisis.

Tot nu is de NRF drie maal ingezet, waarvan tweemaal voor het verlenen van noodhulp. De eerste keer ging het om het verlenen van assistentie bij het transport van noodhulpgoederen van Europa naar de Verenigde Staten na de orkaan Katrina. Een tweede maal is de NRF in actie gekomen na de aardbeving in Pakistan. De tactische luchtcapaciteit van de NRF is toen ondermeer ingezet voor het

transport van hulpgoederen. Voorts hebben genie-eenheden tenten en kampen opgezet. Naast deze tweede noodsituaties is er in 2004 een beroep gedaan op de NRF bij de Olympische Spelen in Griekenland.

Samenstelling

De NRF kent een wisselende samenstelling. NAVO-lidstaten stellen op basis van een roulatiemechanisme te voor een periode van zes maanden eenheden beschikbaar. De rotaties zijn genummerd. Momenteel staan Nederlandse troepen in de stand-by fase van de NRF 12.

De formele toewijzing van militaire eenheden aan de NRF geschiedt op de jaarlijkse NRF Force Generation Conference. De NAVO-lidstaten leveren hun bijdragen op grond van een door SACEUR vooraf uitgegeven overzicht van de gewenste eenheden en materieel. Het uiteindelijke besluit of de aanbiedingen van de regeringen van de NAVO-lidstaten worden geaccepteerd, ligt ook bij SACEUR. Voordat een formele toewijzing plaatsvindt, komen de individuele landen (of clusters van landen) met hun eerste, informele aanbieding. De initiële aanbiedingen van de diverse lidstaten leiden er vaak toe dat op bepaalde gebieden sprake is van een overmaat en op andere gebieden van een onvoldoende aanbod. SACEUR zal in de aanloop naar en soms zelfs tijdens de Force Generation Conference lidstaten uitnodigen hun aanbod aan te passen, om uiteindelijk tot een evenwichtige samenstelling te kunnen komen.

Problemen met de NRF

In de praktijk blijkt de vulling een van de grootste problemen waar de reactiemacht mee te kampen heeft. Dit is sinds de verklaring van Riga een terugkerend punt van discussie. Op de komende NAVO-top op 3 en 4 april in het Franse Straatsburg en Duitse Kehl zal weer over dit probleem worden gesproken.



Het beschikbaar stellen van troepen en materieel voor een NRF rotatie heeft een aantal consequenties. Wanneer een NAVO-lidstaat in de stand-by modus van de NRF staat, betekent dit dat zij niet over dit deel van haar militaire capaciteit kan beschikken als dit de vijf dagen NTM in gevaar kan brengen. Zeker bij de defensieapparaten van kleine lidstaten laat deelname aan de NRF weinig ruimte om buiten dit verband militaire actie te ondernemen. Voor een aantal NAVO-lidstaten legt de ISAF-operatie bijvoorbeeld een aanzienlijk beslag op de militaire capaciteiten, zodat deelname aan de NRF wordt uitgesloten.

Ook de financiering en het niet kunnen voldoen aan de hoge eisen die aan de NRF worden gesteld, spelen een rol bij de vullingsproblemen. Een aantal NAVO-lidstaten heeft recent gesneden in hun defensiebudget en de modernisering van hun militair apparaat vertraagd. Hierdoor zijn een aantal lidstaten niet goed in staat om aan de verplichtingen te kunnen voldoen die een rotatie met zich meebrengt.

Het systeem van de financiering van de NRF <an sich> vormt voorts nog een probleem. Het principe van om militaire operaties gemeenschappelijk te financieren, de zogenaamde <common funding> is niet van toepassing op de NRF. Landen die verantwoordelijk zijn voor de stand-by fase van de NRF

zijn verantwoordelijk voor de kosten die een mogelijke inzet van de NRF met zich mee brengen, oftewel <costs lay as they fall>. De ene NRF rotatie kan derhalve veel meer kosten met zich mee brengen dan een andere. De lidstaat die zich in de stand-by fase verkeert, draait echter op voor de kosten en niet de NAVO in zijn geheel.

Vooralsnog hebben de problemen met de vulling van de rotaties niet geleid tot een ingrijpende aanpassing van het NRF concept. Wel hebben de ministers van defensie besloten in 2007 om de NRF in afgeslankte vorm paraat te houden. Deze oplossing heeft het probleem van de vulling van de rotaties echter niet kunnen oplossen.

De Nederlandse positie ten aanzien van de NRF

Nederland heeft zich vanaf het begin af aan positief opgesteld ten aanzien van het Amerikaanse initiatief ter oprichting van de NRF. De Nederlandse regering was van mening dat de NRF de militaire verbondenheid tussen Europa en de Verenigde Staten zou onderstrepen. Ook zag zij voor de NRF met name een rol weggelegd voor de NRF om op te kunnen treden tegen dreigingen zoals terrorisme en massavernietigingswapens.

In eerste instantie werden er vooral zorgen geuit over de plaats van de NRF binnen de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO en in, verband met het Toetsingskader, over de besluitvormingsprocedure voor de inzet van de NRF. Vanwege de korte reactietijd en het feit dat de Nederlandse eenheden reeds zijn toegewezen aan de NRF, kan de besluitvorming door de Tweede Kamer onder druk komen te staan. In maart 2004 deed de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) daarom de aanbeveling de Tweede Kamer nauwer te betrekken bij de het instellen van de NRF en het toewijzen van Nederlandse

eenheden aan de NRF. De ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking namen deze aanbeveling over. In 2005 volgde een parlementair onderzoek naar de betrokkenheid van het parlement bij besluitvorming over de inzet van de NRF. Hier werd benadrukt dat de regering het parlement altijd moet informeren over de inzet van Nederlandse militaire eenheden, ook als de inzet gebaseerd is op artikel 5 van het NAVO Verdrag.

Deze discussie inmiddels naar de achtergrond verdwenen. De vulling en financiering van de NRF blijven echter terugkerende punten van zorg. Nederland voldoet voor bijna 100% aan de verplichtingen die het NAVO-lidmaatschap en daarmee de NRF met zich meebrengen. Ten opzichte van andere NAVO-lidstaten, investeert Nederland veel in haar defensie. In 2009 zal een investeringspercentage van ten minste 20 worden gehandhaafd. Hiermee bevindt Nederland zich in de top vijf van NAVO-landen.

De Nederlandse regering is bereid een bijdrage te leveren aan de NRF maar constateert dat niet alle lidstaten op een zelfde lijn zitten. Ondanks deze discrepantie tussen de NAVO-lidstaten blijft Nederland positief over de NRF, met een kritische noot die door minister van Defensie Eimert van Middelkoop als volgt wordt verwoordt: "Het is niet aangenaam dat er in Riga nog enkele jaren geleden werd gezegd dat de NRF van start kon gaan en wij vervolgens moeten constateren dat de vulling voortdurend in de problemen komt. (...) Het is de militaire component om het gebied van het NAVO-bondgenootschap te verdedigen. Het is de Reaction Force die beschikbaar moet zijn voor eventualiteiten." Voorts wijst hij erop dat de NRF een belangrijk leertraject is voor allerlei landen op het gebied van interoperabiliteit, dat wil zeggen het leren omgaan met elkaar. Alleen

al om het leertraject wil hij de NRF handhaven.

Voorts is Nederland voorstander van een evenwichtigere kostenverdeling van de NRF rotaties. Nederland acht <burden sharing> essentieel, omdat het systeem nu teveel op een loterij lijkt. Zeker voor de meest essentiële elementen als luchttransport die meteen forse kosten met zich brengen, zou er een gemeenschappelijke financiering moet worden overeengekomen.

Strategische reserve

Voor Nederland speelt er daarnaast nog een andere kwestie, die eveneens binnen NAVO-verband tot veel discussie leidt, namelijk de discussie over de inzetbaarheid van de NRF. Vorig jaar maakte Herman Schaper, de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO zich reeds zorgen over de capaciteiten van het bondgenootschap in Afghanistan. Hij stelde dat de NAVO vorig jaar aan de limiet van haar kunnen zat. Van de 300.000 manschappen die beschikbaar zijn voor missies, waren er reeds 290.000 ingezet op missies van de NAVO, Europese Unie en de Verenigde Naties. Als oplossing voor dit probleem stelde hij dat de NRF als reserve moest worden gebruikt en dat landen in dit verband per toerbeurt troepen moeten leven aan de missie in Afghanistan.



Tijdens de informele NAVO-top in Krakau op 19 en 20 februari van dit jaar werd wederom de missie in Afghanistan gekoppeld aan de NRF. De Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates benadrukte dat er dringend meer troepen nodig zijn om de oprukkende Taliban militie te stoppen en de strijd aan te binden tegen de drugshandel. Slechts weinig lidstaten zijn gewillig om extra militairen naar Afghanistan te sturen.

De VS stelden daarom voor een beroep te doen op NRF. Dit voorstel stuitte echter op protest van de andere NAVO-leden. Veel Europese lidstaten zijn van mening dat de NRF geen reserve is waaruit de VS zomaar kunnen plukken.

Voor Nederland is deze discussie van groot belang. In augustus 2010 eindigt de Nederlandse missie in Afghanistan. Op dat moment staat

de NRF onder bevel van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum en in totaal worden voor NRF 15 ongeveer 1477 militairen beschikbaar gesteld. Door het meningsverschil over het inzetten van de NRF als strategische reserve in Afghanistan, is het niet uitgesloten dat de Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan na augustus 2010 via de NRF wordt gecontinueerd.

Bronnen

- ¹ Brieven aan de Kamer, informele vergadering van de Navo-ministers van Defensie in Warschau 26-09-2002
- ² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3 42
- ³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3 48
- ⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3
- ⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 521, nr. 91 1
- ⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 521, nr. 91 1
- ⁷ http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2002/November/12/Nederlandse_inzet_voor_NAVO_top_Praag
- ⁸ <http://www.parlement.com/9291000/modules/h32hzj2m>
- ⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, nr. 69
- ¹⁰ Tweede Kamer Defensie (begroting) 27 november 2008 TK 30 30-2569
- ¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, nr. 69
- ¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 676, nr. 74 18
- ¹³ 'NAVO aan grens van haar kunnen', Algemeen Nederlands Persbureau ANP, 17 maart 2008.
- ¹⁴ <http://www.minbuza.nl/actueel/brievenparlement,2009/01/Kamerbrief-Nederlandse-deelname-aan-snelle-reactie.html>



Werken aan spannende maatschappelijke vraagstukken!

Met circa veertig mensen vormt Lysias Consulting Group B.V. een energiek en ambitieus adviesbureau voor de publieke sector. We ontwikkelen en vernieuwen beleid, ontwikkelen organisaties en geven leiding aan de uitvoering van beleid. We zijn ervaren adviseurs. Die wortels hebben in de adviesbranche, de overheid en de wetenschap. Ministeries, provincies, grotere gemeenten, regio's, uitvoeringsorganisaties en private partijen die opereren in het publieke domein zijn onze opdrachtgevers. We stellen rake diagnoses en handelen doortastend met duidelijke resultaten.

Wij zijn steeds op zoek. Naar uitdagingen, om met organisaties in het openbaar bestuur succes te boeken. Naar de beste collega's, om samen aan die uitdagingen te werken en om lol te hebben.

Ben jij klaar voor de uitdaging?

Jij staat als afgestudeerd student aan het begin van je carrière. Of je bent als talentvolle student op zoek naar een (afstudeer)stage. Je bent enorm gedreven om als collega met ons succesvol te zijn in of rond het openbaar bestuur. Onze uitnodiging aan jou is: leer ons kennen! Meer informatie over ons bureau vind je op onze website: www.lysiasgroup.com.