

De NAVO-commandostructuur

DIRK VERHAEGHE

Kolonel van het vliegwezen Stafbrevethouder Dirk Verhaeghe is tewerkgesteld bij het Stafdepartement Strategie als *Relationship Manager* van de Sectie NAVO.

33

Lors du sommet de Lisbonne en novembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont décidé de rationaliser les moyens nécessaires au commandement et se sont mis d'accord sur une proposition générique de structure de commandement plus petite, mais aussi plus flexible et expéditionnaire. Sept mois plus tard, en juin 2011, les ministres de la Défense de l'Alliance ont approuvé l'implantation géographique des quartiers généraux de l'OTAN restants. La nouvelle structure de commandement de l'OTAN (NCS) a donc subi sa 5^e révision depuis la fin de la guerre froide en 1990.

Het bestaan van een permanente militaire commandostructuur onderscheidt de NAVO van andere internationale organisaties die actief zijn in het veiligheidsdomein. Noch de VN, noch de EU beschikken over een dergelijke structuur. De NAVO-commandostructuur staat in voor de geïntegreerde militaire bevelvoering en voor de operationele controle van de militaire activiteiten die binnen de Alliantie worden opgezet. Ze is volledig operationeel in vredetijd en stelt het Bondgenootschap in staat het ganse gamma van militaire activiteiten uit te voeren, van de aanvankelijk enkel grootschalige operaties in het kader van de verdediging van het nationale grondgebied (Art. 5) tot, na het vallen van de Muur, ook allerhande vredesoperaties op kleine maar ook op grote schaal. Zij biedt tevens het fundament waarop dergelijke activiteiten berusten. Hiertoe behoren niet alleen de ontwikkeling van multinationale en gezamenlijke doctrines, procedures en plannen voor het uitvoeren van operaties, maar ook het ondersteunende kader voor de samenwerking tussen de NAVO-strijdkrachten en die uit de partnerlanden.

De commandostructuur bestaat uit een aantal permanent gevestigde hoofdkwartieren, waarvan de infrastructuur gemeenschappelijk wordt gefinancierd

door de NAVO-lidstaten, die ook het personeel leveren dat er wordt tewerkgesteld.

34

Bij het uitbreken van de Koreaanse Oorlog in juni 1950 ontstond de vrees dat Europa wel eens het volgende doelwit van communistische agressie zou kunnen worden. De leiders van het Noord-Atlantisch Bondgenootschap – dat toen iets meer dan één jaar oud was – zagen vlug in dat, naast het grote tekort aan mankracht en uitrusting, het vitale militaire element van commando en controle ontbrak. De Alliantie beschikte op dat ogenblik noch over een hoofdkwartierenstructuur noch over een opperbevelhebber. Gedurende het daaropvolgende jaar werd daarom een reeks maatregelen genomen die een weinig gestructureerde politieke alliantie transformeerden tot een Noord-Atlantische Verdragsorganisatie met een uitgewerkte politieke en militaire structuur. Een van die maatregelen was het oprichten van het *Allied Command Europe* en zijn hoofdkwartier *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) te Rocquencourt, Frankrijk, in april 1951.

Sinds haar oprichting heeft de commandostructuur veel reorganisaties ondergaan. Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog beschikten de zestien toenmalige lidstaten over een totaal van ongeveer 5.250.000 actieve militairen, inclusief 435.000 vooruitgeschoven Amerikaanse in Europa gestationeerde troepen, met een geallieerde commandostructuur in vier echelons, echelons die maximaal uit 78 hoofdkwartieren bestond. Vooral na het einde van de Koude Oorlog is het tempo van de soms diepgaande hervormingen toegenomen, met herzieningen die startten nog vóór de vorige volledig waren geïmplementeerd. De aanpassingen waren telkens ingegeven door een streven om gelijke tred te houden met de steeds veranderende veiligheidsomgeving en NAVO's wijzigende rol hierin. Meer recent zien we dat meer en meer ook besparingsoverwegingen aan de basis liggen.

Bij een herziening komen tal van aspecten om de hoek kijken waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de nood aan militaire efficiëntie en doelgerichtheid, de financiële overwegingen en bezorgdheden, de wens van bepaalde naties om gastland te zijn van een NAVO-hoofdkwartier. Al deze aspecten en de verschillende nationale standpunten hierover resulteerden in een bevelvoeringsstructuur die telkens een compromis was en dus geen ideale militaire oplossing. Het primaat van politieke beslissingen ten opzichte van militaire efficiëntie werd echter van bij het prille begin van het Bondgenootschap erkend. Zo schreef de eerste geallieerde opperbevelhebber van Europa, generaal Dwight D. Eisenhower in 1952, toen er controversen waren over de commandoregelingen voor de zuidelijke regio: *“The basic decision on command in this general area*

should be reached on a governmental level. Thereafter we will develop a structure which we will make work regardless of the apparent difficulties and national or service sentiments.” Dit advies werd door al zijn opvolgers toegepast.

De huidige structuur werd in 2009 goedgekeurd. Ze bestaat uit elf hoofdkwartieren en heeft een plafond van 13.000 posten.

Het waren onder meer het ambitieniveau van de NAVO om tegelijkertijd 2 grote en 6 kleinere intercomponentenoperaties (*joint operations*) buiten haar verantwoordelijkheidsgebied te kunnen uitvoeren, de commando- en controlevereisten van de snel inzetbare NAVO-reactiemacht (NRF) en de blijvende personeelstekorten, die de structuur en personeelsenveloppe ervan bepaalden. Tegen einde 2012 moest de structuur volledig operationeel zijn.

Vooraf ingegeven door de hachelijke budgettaire situatie en de zoektocht naar besparingen stelden de VS op de vergadering van ministers van Defensie in februari 2010 echter voor om tegen de Top van Lissabon in november 2010 de bevelsvoorzieningen te rationaliseren. Die herziening moest kaderen in een algemene hervormingoperatie, waar ook de NAVO-Agentschappen en het NAVO-hoofdkwartier te Evere (die niet tot de NCS behoren) deel van zouden uitmaken.

Bepalend voor de nieuwe structuur waren een ambitieniveau dat ongewijzigd bleef, een grotere nadruk op de ontplooibaarheid ervan en een personeelsomvang die beduidend lager moest liggen dan 10.000 posten. Het door de een speciaal daartoe opgerichte *Senior Officials Group* (SOG) aanbevolen generieke model zonder enige geografische inplanting werd door de ministers van Defensie in oktober 2010 aanvaard en op de Top van Lissabon bekrachtigd. Het duurde vervolgens nog eens 7 maanden om te beslissen over de geografische locaties van de hoofdkwartieren. Meteen werden op voorstel van secretaris-generaal Rasmussen ook een aantal aanpassingen aan het model doorgevoerd, waaronder de toevoeging van een landhoofdkwartier te Izmir, Turkije.

Centraal in de nieuwe structuur blijven de twee strategische hoofdkwartieren op hun locatie behouden. Alle operationele functionaliteit is geconcentreerd in het *Allied Command Operations* (ACO) met het hoofdkwartier SHAPE te Mons (België), dat een personeelsenveloppe (PE) van 950 posten zal tellen. Het *HQ Allied Command Transformation* (ACT) te Norfolk (Verenigde Staten) heeft de leiding over alle militaire inspanningen die gericht zijn op de transformatie van het Bondgenootschap en zal 645 man sterk zijn.

Binnen ACO worden de drie hoofdkwartieren voor het leiden van intercomponentenoperaties herleid tot twee: het *Allied Joint Force Command Brunssum* (JFCBS) in Nederland en *Allied Joint Force Command Naples* in Italië. Het Joint HQ in Lissabon, Portugal, wordt dus opgedoekt. Ten opzichte van de huidige structuur zijn deze hoofdkwartieren iets groter qua omvang (850 posten) en *land-centric*. Elk JFC zal een gedeelte (tot 500 posten) kunnen ontplooiën in het theater om van daaruit een grote intercomponentenoperatie te leiden, wat nieuw is tegenover al de vorige commandostructuren. Binnen SACEUR's verantwoordelijkheidsgebied krijgt elk JFC ook opnieuw een regionale focus voor collectieve verdediging.

Daarnaast wordt het aantal land-, lucht- en marinehoofdkwartieren telkens teruggebracht van twee tot één. Het overblijvende *HQ Allied Land Command* wordt ondergebracht in Izmir (Turkije), wat het sluiten van de *Land Component Command HQ* in Madrid (Spanje) en Heidelberg (Duitsland) betekent. Met een PE van 350 is het de bedoeling over een hoofdkwartier te beschikken dat multi corps (land)operaties kan leiden in het kader van collectieve verdediging. Dit landhoofdkwartier zal worden ondergebracht in de infrastructuur van het huidige *Air Component Command HQ* in Izmir, dat verdwijnt. Het enige overblijvende 500 man sterke statische *HQ Allied Air Command* te Ramstein (Duitsland) zal nieuwe taken op zich nemen, onder meer in het domein van rakettenverdediging (*ballistic missile defence*).

De *Combined Air Operations Centra* (CAOC) van Uedem (Duitsland) en Torrejon (Spanje), ieder 185 man sterk, en een *Deployable Air Command and Control Centre* (DACCC) van 280 man te Poggio Renatico (Italië) vervolledigen het luchtgedeelte.

Voor het maritieme commando blijft een statisch *HQ Allied Maritime Command* van 300 man over in Northwood (Groot-Brittannië), dat zich in hoofdzaak zal toeleggen op maritieme bewaking. Het maritieme hoofdkwartier van Napels (Italië) wordt dus gesloten.

Vanuit hun infrastructuur moeten de lucht- en marinehoofdkwartieren in staat zijn om een kleinere, respectievelijk *air heavy* en *maritime heavy*, intercomponentenoperatie te leiden.

Een 1.300 man sterke *Communications and Information Systems* (CIS) *Group* met hoofdkwartier te Mons zal verantwoordelijk worden voor het voorzien van alle ontplooibare CIS-capaciteiten en planning en controle van CIS-

operaties en oefeningen. Die taken werden tot nog toe door het NCSA¹ op zich genomen. Drie ondergeschikte *Signal Battalions* worden gehuisvest in Wesel (Duitsland), Grazzanise (Italië) en Bydgoszcz (Polen).

Andere NAVO-entiteiten die niet behoren tot de NCS vormden ook een onderdeel van het totaalpakket tijdens de onderhandelingen, zoals de inplanting van de nieuwe agentschappen en de *Striking Force* NATO (STRIKFORNATO) en de NAVO CIS School, die verhuizen van Napels en Latina (Italië) naar Lissabon (Portugal).

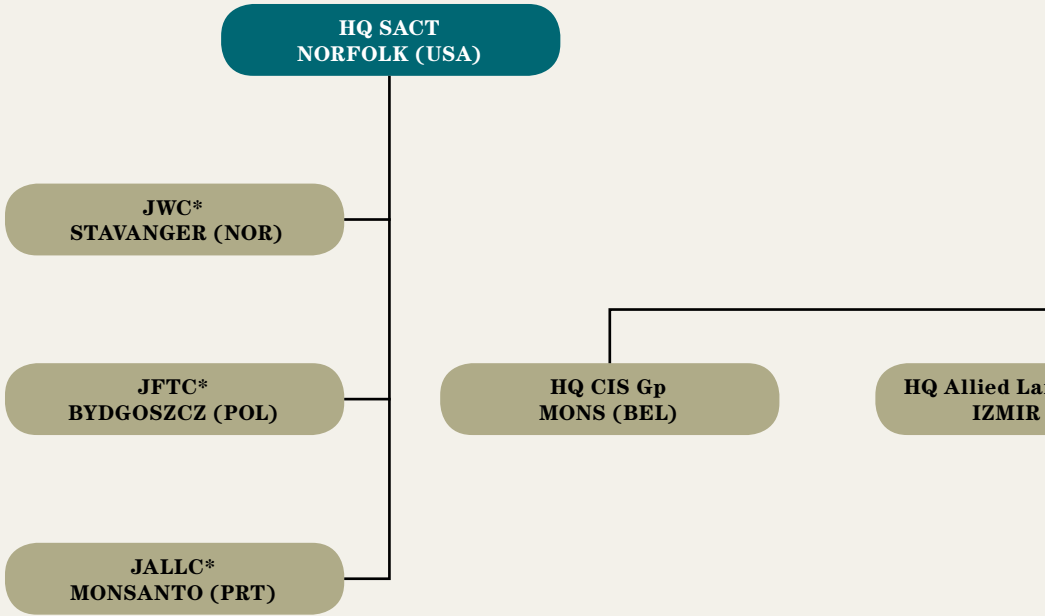
Met de nieuwe NCS wordt het aantal hoofdkwartieren dus gevoelig gereduceerd, wat gepaard gaat met een personeelsvermindering van 30%. In totaal blijven nog 8.800 posten over (inclusief de AWACS/*Alliance Ground Surveillance* (AGS)-component). Na absorptie van de transitiekosten zou er dankzij de aangepaste structuur jaarlijks zo'n 20 miljoen euro bespaard worden op het NAVO's militaire budget.

Men kan zich de vraag stellen of er in de drang naar besparingen deze keer niet te ver is gegaan met het snoeien in de structuur. Het is immers duidelijk dat de NCS meer en meer losgekoppeld wordt van het NAVO's ambitieniveau. Om de capaciteit die wegvalt in te vullen, zal de NAVO voortaan meer een beroep moeten doen op hoofdkwartieren uit de nationale structuren, de zogenaamde NATO Force Structure HQ (NFS). Als voornaamste motivatie voor die ingreep wordt verwezen naar Afghanistan en Kosovo, waar nu ook al geopereerd wordt met leidende naties en hun structuren.

De facto komt dit neer op het uitbesteden van een aanzienlijk deel van het verwezenlijken van het ambitieniveau aan de grotere lidstaten; enkel zij zijn immers in staat om dergelijke hoofdkwartieren op te zetten. De (vooral kleinere) lidstaten dreigen hierdoor meer afhankelijk te worden van wat de grotere lidstaten plannen en uitvoeren en hoe zij hun NFS HQ en troepen paraat stellen, met een verminderde impact op het verloop van de NAVO-operaties tot gevolg.

Hiermee gepaard gaat de vraag naar het operationele risico dat NAVO en de bondgenoten bereid zijn te nemen. Het is duidelijk dat voor de uitvoering van raadsbesluiten, de Alliantie meer en meer afhankelijk zal zijn van het al dan niet aanbieden van de nodige capaciteiten en structuren door sommige lidstaten.

Het valt bovendien te verwachten dat voor de training en inzet van dergelijke hoofdkwartieren de betrokken landen een passende vergoeding zullen vragen.



*JWC: Joint Warfare Centre

*JFTC: Joint Force Training Centre

*JALLC: Joint Analysis and Lessons Learned Centre



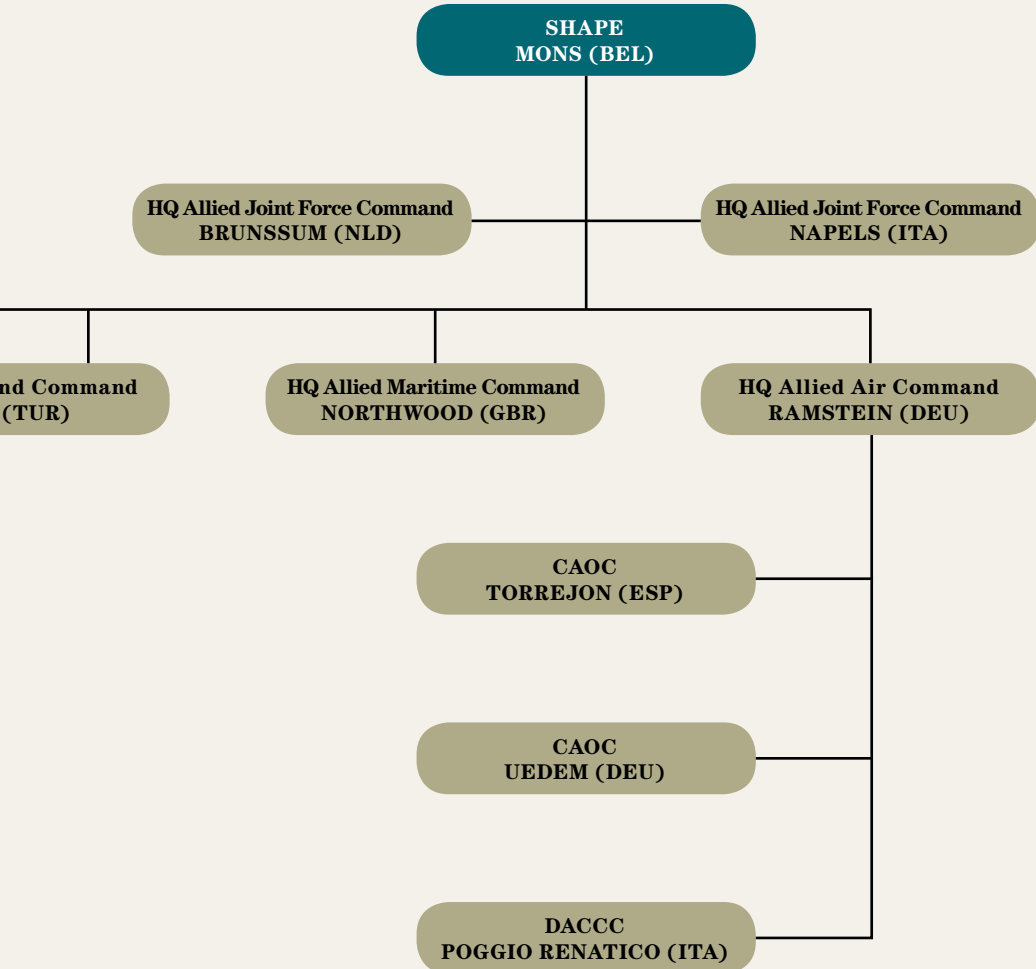


Fig. De nieuwe NAVO-commandostructuur

De nieuwe NCS bevat dus een aantal verborgen kosten, die wellicht afgewenteld zullen worden op de gemeenschappelijke financiering van het Bondgenootschap.

40

Een nieuwe bevelvoeringsstructuur betekent dat elke post binnen die structuur opnieuw moet worden geïdentificeerd en toegekend aan één van de 28 lidstaten, een proces dat ruim anderhalf jaar in beslag neemt. Het aantal posten dat een natie krijgt, hangt af van het aantal sterren dat het wordt toebedeeld. Die toekenning is dan weer gebaseerd op het bruto binnenlands product van een natie tegenover het geheel van de lidstaten. België krijgt grosso modo 2% van de koek. De zogenaamde *flags-to post*-plot moet nog worden goedgekeurd, maar in de huidige stand van zaken zijn aan België 3,5 sterren toegekend (momenteel heeft ons land 5 sterren). A rato van 36 posten per toegekende ster zal Defensie in het totaal zo'n 125 posten kunnen bekleden, ongeveer 25 posten minder dan in de huidige structuur. Dat de vermindering voor ons land lager uitvalt dan 30%, valt te verklaren door het feit dat de invullingsgraad van ons personeel in de NCS momenteel zo'n 86% bedraagt. Met dit percentage behoort België tot de betere leerlingen van de klas.

Slechts een beperkt aantal Bondgenoten hebben de eer en vooral het economische voordeel een NAVO-hoofdkwartier te mogen huisvesten. De economische return van de SHAPE voor ons land wordt volgens cijfers van de FOD Financiën geschat op ongeveer 170 miljoen euro per jaar. Elke lidstaat met een hoofdkwartier op zijn grondgebied, verschaft in mindere of meerdere mate steun aan die entiteit, de zogenaamde *Host Nation Support* (HNS), in domeinen zoals brandbestrijding, beveiliging, medische steun, algemeen onderhoud van de infrastructuur en werkveiligheid. Tot op heden was die steun verschillend naargelang het gastland en vaak zelfs naargelang het hoofdkwartier binnen één en hetzelfde gastland.

Op de Top van Lissabon werd ook beslist dat nog verder bespaard kon worden op personeel en werkingskosten van de NCS, 450 posten en jaarlijks 28 à 29 miljoen euro, door bepaalde ondersteuningstaken door te schuiven naar de gastlanden. Om zo veel mogelijk een gelijke behandeling te garanderen werd een beleidsdocument voor de harmonisering van de HNS goedgekeurd, enkel van toepassing op de militaire bevelvoeringsstructuur. Ons land heeft schoorvoetend moeten toestemmen om een supplementaire HNS-factuur op zich te nemen, temeer omdat verschillende bondgenoten niet langer bereid waren om hier financieel voor op te draaien en er zelfs mee "dreigden" om andere locaties te zoeken als de gastlanden niet bereid waren voldoende HNS te leveren. Het is nu nog niet helemaal duidelijk hoe groot die factuur voor België zal zijn in

termen van personeel en budget, maar het is uiteraard zo dat Defensie slechts één van de vele mogelijke partijen is om een deel van de factuur op te hoesten.

Recent werden de onderhandelingen over de aangepaste HNS met SHAPE opgestart. Aan Belgische zijde worden deze gevoerd door het Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid, dat ressorteert onder de FOD Buitenlandse Zaken.

41

In een later stadium zal waarschijnlijk gepoogd worden om het toepassingsgebied van het goedgekeurde HNS-beleid uit te breiden naar andere NAVO-entiteiten zoals de Agentschappen en het civiele hoofdkwartier te Evere.

De operationaliteit van de nieuwe structuur is voorzien tegen eind november 2015. Zal ze volledig geïmplementeerd worden of wacht ons voordien al een nieuwe herstructurering?

□

Trefwoorden: commandostructuur – NAVO – Lissabon

¹ NCSA : *NATO Communication and information systems Services Agency*