



## Militaire wensen en economische realiteiten

### De oorsprong van het NAVO-planningsproces

Bijna alle NAVO-bondgenoten voelen momenteel de druk hun defensie-uitgaven meer te verhogen dan ze al van plan waren. Tijdens de NAVO-top in Wales in september 2014 beloofden ook de landen die nog niet 2% van hun Bruto Binnenlands Product (BBP) aan defensie besteedden, hun uitgaven daarvoor in de volgende tien jaar in die richting op te voeren.

Maar hoewel de wereld er in de daaropvolgende jaren zeker niet veiliger en rustiger op werd, namen de defensiebegrotingen niet of nauwelijks toe. Op de NAVO-top in mei 2017 gooide VS-president Donald Trump de knuppel in het hoenderhok door te dreigen de Amerikaanse bijdrage aan het bondgenootschap te verminderen als de Europese bondgenoten hun defensiebudgetten niet snel verhoogden. Hij wilde zelfs dat zij hun uitgaven zouden doen toenemen tot 3% van het BBP. Een jaar later, tijdens de top in juli 2018, zei hij zelfs naar 4% te willen, een percentage dat de Verenigde Staten zelf niet eens haalden (ruim 3,5%). Premier Mark Rutte reageerde onderkoeld: 'Het is goed dat president Trump blijft hameren op stijging van de defensie-uitgaven. Ik heb hem daarmee gecomplimenteerd.'<sup>1</sup>

Hoewel de defensie-uitgaven van de Europese lidstaten en Canada in de afgelopen jaren wel zijn toegenomen, blijven zij – mede als gevolg van de economische groei –

steken bij gemiddeld 1,45% van het BBP. Nederland komt al jaren niet verder dan 1,15%. 'Van alle landen bungelen we zelfs onderaan het lijstje', aldus onze huidige minister van Defensie, Ank Bijleveld-Schouten.<sup>2</sup> 'Het gevolg hiervan is', zo zei haar voorgangster, Janine Hennis-Plasschaert, twee jaar eerder 'dat andere bondgenoten een onevenredig groot aandeel van de benodigde capaciteiten moeten leveren'.<sup>3</sup>

De huidige politieke en financiële spanningen in de NAVO doen denken aan de acute problemen waarvoor het bondgenootschap zich in de eerste jaren van zijn bestaan zag gesteld. Vanaf haar oprichting in 1949, nu 70 jaar geleden, heeft de NAVO geworsteld met het bij elkaar brengen van de gezamenlijke behoefte aan militaire capaciteiten enerzijds en de economische capaciteiten en de politieke wil van de individuele soevereine lidstaten deze te realiseren anderzijds. Daarom was de alliantie van aanvang af op zoek naar een gestructureerde manier om met deze problematiek om te gaan. Dit leidde tot wat later het *NATO Defence Planning Process* ging heten. Dit gaf en (hopelijk) geeft stevigheid aan de gezamenlijke defensie-inspanningen, ook al stonden en staan alle neuzen lang niet altijd dezelfde kant op. Destijds ging het veelal om

*force planning* voor de collectieve verdediging, gericht op 'artikel 5 operaties'.<sup>4</sup> Hoewel het de laatste decennia ook ging om 'niet artikel 5 operaties', waarbij van geval tot geval wordt bekeken wat de NAVO zou kunnen betekenen en welke lidstaten willen en kunnen bijdragen, staat de collectieve verdediging tegenwoordig wederom prominent bovenaan de agenda. Het verschil met de Koude Oorlog is evenwel dat er nu nauwelijks meer automatismen in de *force planning* zijn. Deze worden opnieuw uitgevonden.

In dit artikel wordt uiteengezet hoe in de jaren 1950-1951 het NAVO-planningsproces vorm heeft gekregen, waarin jaarlijks de *force goals* (*NATO targets*) voor de volgende jaren werden (en worden) vastgesteld. Deze doelen werden (en worden) niet van bovenaf opgelegd, maar kwamen (en komen) tot stand in voortdurend overleg. Eenmaal aangenomen, waren (en zijn) het 'NAVO-verplichtingen'.

### 'All SHAPE, no arms'

In de beginjaren van de NAVO was in feite nauwelijks sprake van een geallieerde defensie. Pas op 2 april 1951, twee jaar na de ondertekening van het Verdrag van Washington, op grond waarvan de NAVO was opgericht, werd de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* van de NAVO operationeel, sindsdien afgekort tot en altijd aangeduid als SHAPE. De Amerikaanse 'bevrijdingsgeneraal' Dwight D. Eisenhower keerde na zes jaar weer terug op het Europese vasteland, nu als *Supreme Allied Commander Europe*. SHAPE en Eisenhower waren de eerste zichtbare tekenen van wat Lawrence Kaplan heeft aangeduid als de 'militarisering' van de NAVO.<sup>5</sup> Echt voorspoedig verliep deze 'militarisering' niet. De staf van Eisenhower werd daarom in die dagen wel cynisch vergeleken met de Venus van Milo: 'All SHAPE, no arms'.<sup>6</sup>

Wat was er aan de hand? Om te beginnen was de Koude Oorlog in die tijd voor militairen vooral een 'warme' oorlog die nog niet was begonnen. Anderen waren bang dat zij gelijk zouden krijgen. De reden was de door communistisch China en de Sovjet-Unie gesteunde Noord-Koreaanse invasie in Zuid-Korea, een klein jaar eerder, in juni 1950. Dat had alle alarmbellen doen rinkelen. Zou West-Europa het volgende slachtoffer zijn? De Amerikaanse president Truman en zijn adviseurs lieten er in elk geval geen gras over groeien. Zij zetten de Europese lidstaten onder grote druk hun defensie-inspanningen te verhogen. Dat gebeurde ook, maar in Amerikaanse ogen nog volstrekt onvoldoende.

De Europese terughoudendheid had te maken met de gevreesde economische gevolgen. Een verdere verhoging van de Europese defensie-inspanningen zou een verslechtering van de Europese economieën betekenen. De prijzen van de noodzakelijke grondstoffen zouden verder stijgen, de handels- en betalingsbalansen zouden verslechteren. Volgens Europese pessimisten zou dat uiteindelijk leiden tot het verliezen van de Koude Oorlog. De economisch, sociaal en daardoor politiek aanvaardbare grenzen van de Europese herbewapening waren bereikt. De Verenigde



De eerste NAVO Supreme Allied Commander Europe, Army General Dwight D. Eisenhower. (NIMH)

Staten en de Europese lidstaten hielden er, kortom, midden 1951 uiteenlopende opvattingen over 'burden sharing' op na. De Europeanen beschouwden hun lopende, reeds vergrote defensieprogramma's als het maximaal haalbare, terwijl de Amerikanen van mening waren dat de Europeanen veel meer konden doen.

Niet alleen de Amerikanen, maar ook de hoogste militaire NAVO-instanties hadden haast. Zij hadden aanvankelijk eind 1954 als richtpunt voor hun planning van de geallieerde defensieopbouw gekozen. Maar in het voorjaar van 1951 verlegden zij de prioriteiten. Alle lidstaten moesten nu alles op alles zetten om al eind 1952 zo veel mogelijk geheel parate troepen te hebben. De plaatsvervanger van Eisenhower en goede bekende uit de Tweede Wereldoorlog, de Britse *field marshal* Bernard Law Montgomery, bestempelde 1 December 1952 als de 'Master Date'. 'The Russians will have to decide by then whether to attack in the West, or not: on the premise that if they waited much longer they would find us too strong.'<sup>7</sup>

Het bleek niet eenvoudig de impasse tussen de Amerikaanse en de Europese standpunten inzake de defensieopbouw te doorbreken. Tijdgenoten formuleerden het dilemma als een vraag: wat was het grootste gevaar, 'inflation' of 'invasion'? Er stond heel veel op het spel. Achter 'inflation' en 'invasion' gingen vraagstukken schuil als de omvang van de Amerikaanse economische en militaire hulp aan Europa, de inschakeling van het West-Duitse economische en militaire potentieel in het kader van een Europese Defensie Gemeenschap en een Europees leger, alsook de bereidheid van soevereine staten hun economische en militaire plannen *en detail* in diverse NAVO-organen te laten bespreken.

In september 1951 werd op de Noord-Atlantische Raad in Ottawa het 'ei van Columbus' gepresenteerd. De raad stelde een *Temporary Council Committee*, het TCC, in dat als taak kreeg een analyse te maken van 'the issues involved in reconciling on the one hand the requirements of external security, in particular in fulfilling a military acceptable NATO plan for the defence of Western Europe, with, on the other hand, the realistic politico-economic

<sup>1</sup> Oprichting van het Temporary Council Committee te Ottawa, september 1951. Vierde van links staatssecretaris van Marine en tevens staatssecretaris van Oorlog, viceadmiraal H. (Harry) C.W. Moorman. (NIMH)





De Britse Field Marshal Bernard Law Montgomery tijdens een bezoek aan Amsterdam. (NIMH)

capabilities of member countries'.<sup>8</sup> Alle twaalf lidstaten benoemden een 'zware' vertegenwoordiger in dit TCC. Zij waren, zoals gekscherend werd gezegd, 'de Twaalf Apostelen'.<sup>9</sup> Zij wezen uit hun midden een uitvoerend bureau aan, bestaande uit drie zeer vooraanstaande diplomaten/politici, die werden aangeduid als 'de Drie Wijzen': de Amerikaan Averell Harriman, de Brit Sir Edwin Plowden en de Fransman Jean Monnet.

Het 'ei van Columbus' was het bij elkaar brengen ('reconciliation') van de militaire inspanning en de financieel-economische draagkracht voor elk land afzonderlijk. Hierdoor werd een 'sharing of the burdens' verkregen die voor elk land aanvaardbaar was. Er werden twee vliegen in één klap geslagen. In de eerste plaats werden de zuiver militair noodzakelijk geachte eisen en de financieel-economisch maximaal haalbaar geachte mogelijkheden per land direct met elkaar in verband gebracht. Dat gebeurde door middel van een tijdrovend, maar effectief proces van hoor en wederhoor. Er werden vragenlijsten ingevuld, informatieve besprekingen gevoerd en heuse 'examens' afgenomen. Dat laatste wilde zeggen dat elke lidstaat in een kritische discussie nader over zijn inspanning werd ondervraagd.

In de tweede plaats maakte de TCC-methode op een praktische wijze een einde aan de jarenlange zoektocht naar een algemeen toepasbare formule voor een werkelijk billijke verdeling van de lasten. De middelen van de NAVO werden in hoofdzaak gevormd door de bijdragen in natura van de leden, zoals mankracht, materieel, gebruik van grondgebied en andere faciliteiten. Het was onmogelijk gebleken deze bijdragen in financiële of althans rekenkundige termen uit te drukken, ze vervolgden tegenover de tot dezelfde termen herleide financiële, economische en sociale draagkracht van het land te stellen en tot slot vast te stellen in hoeverre de bijdrage van het ene land evenredig was aan die van andere landen.

Het TCC-proces mondde uit in een actieplan en concrete aanbevelingen op militair, economisch en organisatorisch terrein, zowel voor de NAVO-organisatie in haar geheel als voor de lidstaten afzonderlijk. De aanbeve-

lingen betroffen onder meer: 'standards of readiness of forces', 'improvement of training and organization', 'establishment of more adequate machinery for supply and production planning', 'application of priorities in the assignment of equipment', 'development of adequate provision for logistic support' en 'improvement and completion of command arrangements'. Het kernbegrip was flexibiliteit. Alleen de 'force targets and standards' voor 1952 moesten als 'firm goals' worden beschouwd, voor latere jaren moest de mogelijkheid voor wijzigingen open blijven. Elk jaar zou het reconciliation-proces moeten worden herhaald in diepgravende reviews. En aldus geschiedde. Op de NAVO-raad in Lissabon in februari 1952 accordeerden de lidstaten het TCC-rapport<sup>10</sup> en sindsdien kent het bondgenootschap een review-proces, dat mischien wel te beschouwen is als het kloppende hart van de organisatie.

### En Nederland?

De TCC-exercitie leidde in alle lidstaten tot een bijsturing van de geplande opbouw van de strijdkrachten. Een goed voorbeeld is de Nederlandse krijgsmacht, en vooral de Koninklijke Landmacht. In 1951 had de Nederlandse regering – als gevolg van Korea en onder grote druk van de VS – het defensiebudget bijna verdubbeld en werd naast een gestage groei van de zee- en luchtmacht met name de opbouw van de landstrijdkrachten versneld. Eind 1954 zou Nederland beschikken over vijf divisies, waarvan één paraat. Om dit mogelijk te maken had de regering, in een periode waarin de Nederlandse economie toch al snel achteruitging door onder meer de nadelige gevolgen van de oorlog in Korea, enkele drastische maatregelen moeten nemen. Als gevolg daarvan gingen de prijzen van basisproducten als brood, margarine, vetten en suiker omhoog, nam de belastingdruk toe en werden er, ondanks de enorme woningnood, minder huizen gebouwd. De economisch, sociaal en daardoor politiek aanvaardbare grenzen van de Nederlandse defensie-inspanningen waren bereikt.<sup>11</sup>

Toch moest er meer gebeuren. Namens het TCC hield een aparte commissie zich bezig met de samenstelling van de aanwezige strijdkrachten en de plannen tot verdere opbouw. Deze Screening and Costing Staff stond onder leiding van de Amerikaanse generaal Joseph T. McNarney. Dit team had twee uitgangspunten, die beide niet in overeenstemming waren met de Nederlandse legerplannen. Het eerste was dat een divisie pas dan geacht werd volledig te zijn opgebouwd – en dus volledig inzetbaar – als ook alle ondersteunende en administratieve eenheden aanwezig zouden zijn. De divisies en bijbehorende legerkorpsstroepen, de 'slice', moesten daarom gelijktijdig worden gevormd. Dat was in de Nederlandse plannen niet geheel voorzien. Het tweede uitgangspunt van McNarney cum suis betrof de vaststelling van de graad van paraatheid van de divisies. Deze zou afhangen van de grootte van het percentage in vrede aanwezig militairen. Dit was zeer nadelig voor de beoordeling van het Nederlandse kader-militieleger, waarvan het grootste gedeelte uit mobilisabele onderdelen bestond. De graad van paraatheid bepaalde bovendien de voorrang bij de toewijzing van de Amerikaanse wapenhulp bepaalde.

Concreet vroeg McNarney aan Nederland om al eind 1952 drie divisies met 'slice' gereed te hebben, waarvan één paraat, en eind 1954 vijf volledige divisies, waarvan twee paraat. Daarvoor moest het al verdubbelde defensiebudget nog eens worden verdubbeld. Dat was duidelijk teveel gevraagd. Er volgde een maand van intensief overleg, waarbij behalve het TCC ook Washington, de instanties voor de Amerikaanse hulpverlening en SHAPE waren betrokken. Het resultaat van dit proces van geven en nemen was gevarieerd. Nederland deed de toezegging een deel van de zogenoemde tegenwaardefondsen van de Amerikaanse hulp, ter waarde van ongeveer de helft van het jaarlijkse defensiebudget, eveneens aan defensie te besteden. Daar stond tegenover dat de geallieerden ermee akkoord gingen dat Nederland zijn vijf divisies met alle ondersteunende eenheden over een langere periode mocht opbouwen. Eind 1952 zou het 'slechts' één legerkorps hebben met drie volledige divisies, waarvan één paraat. En, wat even belangrijk was, de prioritering van de Amerikaanse end-item hulp zou daar geheel op worden afgestemd. Zo zou niet de gevreesde situatie ontstaan dat Nederland wel goed opgeleide troepen beschikbaar zou hebben, waarvoor geen materieel beschikbaar zou zijn.

### Tot slot

Het resultaat van de TCC-exercitie, de fameuze, zeer ambitieuze 'Lisbon force goals' (eind 1954 moesten 42 parate en 48 binnen 30 dagen te mobiliseren reserve divisies beschikbaar zijn), heeft in het algemeen meer aandacht in de literatuur gekregen dan de exercitie zelf. De 'force goals' waren het duidelijke bewijs van de enorme greep van de militarisering van de Koude Oorlog op mens en maatschappij in het Westen. Al snel, zo gaat deze redenering verder, zag men in dat de doelen onhaalbaar waren en stond men weer met beide benen op de grond.

Dit beeld zet echter het grote belang van het proces van de TCC-exercitie in de schaduw. De laatste jaren komt er langzaam verandering in deze visie.<sup>12</sup> Het Temporary Council Committee heeft een praktische, geïntegreerde aanpak ontwikkeld om de altijd maximaal gestelde militaire eisen en de immer beperkte sociaal-economische mogelijkheden van de individuele lidstaten met elkaar in balans te brengen. De gevolgde procedure zorgde er bovendien voor dat het resultaat door de lidstaten



Ondertekening te Washington van het verdrag op basis waarvan de NAVO werd opgericht, 4 april 1949. (NIMH)

gemeenschappelijk werd gedragen. Het legde de basis voor de Annual Review-procedure, die in 1966 werd opgevolgd door de Defence Planning Review, die tot op heden ten grondslag ligt aan de planningscyclus van de NAVO. Het voorbeeld van Nederland toont aan dat er op basis van een sterke gemeenschappelijke wil door hoor en wederhoor, door geven en nemen grote vooruitgang kon worden geboekt. De 'Venus van Milo' had 'arms' gekregen. En om deze metafoor van de NAVO nog verder door te trekken: haar 'shape' werd steeds volmakter en ze begon uit te groeien tot een evenwichtige persoonlijkheid. Ze zou zich nog vele malen moeten aanpassen en soms moest ze interne ziektes overwinnen, maar haar lichaam en geest bleven gezond. Het Westen, de NAVO, wist in vrijheid een juiste balans te vinden en te bewaren tussen handhaving van een gezonde economie en een doelgerichte afschrikking. Weten de NAVO-lidstaten zich de komende jaren opnieuw op basis van een gezamenlijke politieke wil te herpakken en een voor ieder aanvaardbare modus te vinden om de lasten eerlijk te verdelen?<sup>13</sup>

**Prof. dr. J. (Jan) Hoffenaar is hoofd van de afdeling Wetenschappelijk Onderzoek van het NIMH en hoogleraar militaire geschiedenis aan de Universiteit Utrecht.**

### Noten

- 1 "Trump op NAVO-top: defensiebudgetten naar 2 procent is niet genoeg", 11 juli 2018. <https://nos.nl/artikel/2241047-trump-op-navo-top-defensiebudgetten-naar-2-procent-is-niet-genoeg.html>.
- 2 "NAVO-norm 2% vraagt om nieuwe forse stappen", 3 oktober 2018. <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2018/10/03/navo-norm-2-vraagt-om-nieuwe-forse-stappen>.
- 3 Handelingen Tweede Kamer, 2015-2016, 28676, nr. 241. De (officieel nog conceptversie van) de tekst van de Review is als bijlage bij de brief van de minister gevoegd. Dit is een unicum, want voordien waren de Reviews gerubriceerd.
- 4 Artikel 5 van het Verdrag van Washington (het Noord-Atlantisch Verdrag) luidt: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."
- 5 Lawrence S. Kaplan, *The United States and NATO: The Formative Years* (Kentucky 1984) 12.
- 6 Zie o.a.: J.M.A.H. Luns (en Pierre Huyskens), *Geloofd u mij, het was een genoegen: mijn buitenlandse jaren* (Leiden 1988) 110.
- 7 "Remarks by Field-Marshal Montgomery" op de stafconferentie bij SHAPE op 18 mei 1951. - SHAPE, CR, 1B R-2 C-030.
- 8 Aangehaald in: TCC-Report, 18 december 1951, p. 5. - *NATO Archives*, Brussel.
- 9 *Nota inzake het defensiebeleid*, 18 mei 1954 (Den Haag, 1954) 37.
- 10 C9-D/20. - *NATO Archives*.
- 11 Netherlands Reply to TCC-D(51)6. - *NATO Archives*.
- 12 Zie: Helmut R. Hammerich, *Jeder für sich und Amerika gegen all? Die Lastenteilung der NATO am Beispiel des Temporary Council Committee, 1949 bis 1954* (München, 2003). Zie ook: Ine Megens, "The Annual Review procedure in NATO, 1952-1966" in: M. Drent, A. van den Assem J. de Wilde, eds., *NATO's Retirement? Essays in Honour of Peter Volten*. (Groningen 2011) 159-171.
- 13 Dit artikel is een bewerking van het artikel "All SHAPE, no arms - De oorsprong van het NAVO-planningsproces en de opbouw van de Nederlandse strijdkrachten, 1951-1952" in Liesbeth Brama & Ed Coumans (red.), *Traditie en Vernieuwing. - Jubileumboek ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van 'Mars et Historia'* (Den Haag 2016) 144-153.