

De Joint Expeditionary Force

Versterking van de Noordflank

Kees Homan*

‘Meer Europese samenwerking’, meldt de in 2022 verschenen defensienota ‘Sterker Nederland, Veiliger Europa’ als actielijn 4.¹ Zoals bekend vindt deze samenwerking voornamelijk plaats binnen de EU en NAVO. Maar Defensie zet zich ook in voor intensievere samenwerking in multilateraal verband. De nota noemt als een van de voorbeelden hiervan de Joint Expeditionary Force (JEF).² Hoewel de JEF tien jaar bestaat, blijft deze multinationale strijdmacht grotendeels onbekend. Zelfs in een advies over ‘snel inzetbare eenheden’ van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wordt de JEF niet genoemd.³ Maar door het gebrek aan media-aandacht ontbreekt ook publieke kennis. Dat is misschien te verklaren door de verwarde en verwarrende veiligheidsomgeving en -architectuur die de achtergrond vormen voor de activiteiten van de JEF.



* Kees Homan is veiligheidsdeskundige.

1 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2022. ‘Sterker Nederland, veiliger Europa’*, 1 juni 2022, 4. Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D22236&did=2022D22236.

2 *Defensienota 2022*, 34.

3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, ‘Advies 96: Inzet van snelle reactiemachten’, oktober 2015. Zie: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2015/10/02/inzet-van-snelle-reactiemachten>.

Nederlandse mariniers doen mee met oefening Joint Archer, waarbij onder meer de activering van de Joint Expeditionary Force wordt beoefend



De invasie van Rusland in Oekraïne dwingt ons continent dieper na te denken over de veiligheid in Europa. Veel gebieden die vanouds als civiele competenties werden beschouwd, zoals energie, water, voedsel en kritieke infrastructuur, vallen nu allemaal binnen de reikwijdte van de plannen in tijden van vrede en spanning, zelfs vóór een crisis. Zodra dergelijke crises zich ontwikkelen, heeft Europa snelle en flexibele opties nodig. De JEF kan worden samengesteld, vergroot en uitgebreid om te voldoen aan de behoeften van een onvoorspelbare toekomst. Alle reden dus om in dit artikel aandacht te besteden aan deze multinationale strijdmacht!

Oprichting

Het JEF-concept werd in 2012 aangekondigd door de toenmalige Britse Chef Defensiestaf, generaal Sir David Richards.⁴ De JEF komt voort uit de Joint Rapid Reaction Force (JRRF) die verdween als gevolg van de focus van het Verenigd Koninkrijk (VK) op operaties in Afghanistan en Irak. De multinationale JEF werd op de NAVO-top in Wales in september 2014 opgericht met een intentieverklaring als een NAVO-initiatief en ondergebracht onder de nieuwe rubriek Framework Nations Concept (FNC).⁵ De JEF was bedoeld om voort te bouwen op gezamenlijke gronden: geopolitieke belangen in de Noord-Atlantische Oceaan, het Hoge Noorden en de Oostzee. Bondgenoten kwamen overeen om Framework Nations of kleinere groepen landen (inclusief niet-NAVO-partners) te ontwikkelen, die flexibel kunnen worden gebruikt, met een leidende natie die een commando- en controlekader levert.

Het doel van het Framework Nations-concept was om groepen naties die al met elkaar samenwerken, wellicht omdat ze burens zijn of nauwe historische militaire banden delen, te gebruiken om militaire capaciteiten, doctrine, interoperabiliteit, training en oefening te ontwikkelen.⁶ Dit verbetert hun vermogen om samen te werken en helpt bij lastenverdeling door bottom-up-samenwerking tussen gelijkgezinde bondgenoten. Zij delen niet alleen de waarden van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, maar tevens een lange geschiedenis van samenwerking. Dit alles bevordert de collectieve defensie en veiligheid in Europa. Duitsland, het VK en Italië zouden fungeren als kaderlanden voor groepen bondgenoten die bijeenkwamen om multinationaal te werken aan de gezamenlijke ontwikkeling van strijdkrachten en vermogens die de NAVO nodig had.

In september 2014 maakte de Britse minister van Defensie, Michael Fallon, de ondertekening bekend van een intentieverklaring tussen Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk om de JEF op te richten, zodat die vóór 2018 volledig operationeel zou zijn. De JEF is vervolgens gebaseerd op een politiek-militaire overeenkomst die werd ondertekend in 2015 door de oorspronkelijke zeven leden. In 2022 is de overeenkomst bijgewerkt door 10 Noord-Europese landen: Denemarken, Estland, Finland, IJsland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Door een 'opt-in'-regeling kan elk land naar eigen goeddunken capaciteiten en expertise leveren aan de JEF, afhankelijk van de aard van de taak en de betrokken partners. De JEF is sinds 2018 volledig operationeel. De eerste inzet was voornamelijk gericht op de veiligheid in de Baltische staten. Troepen onder de vlag van JEF zijn verschillende keren ingezet ter ondersteuning van de BALTOPS-oefeningen. Onder leiding van de NAVO worden deze oefeningen sinds 1972 jaarlijks gehouden. In 2021 jaar voerde de JEF zijn eerste maritieme taakgroep uit voor veiligheidspatrouilles in de Oostzee om bondgenoten in de regio gerust te stellen, naast het uitvoeren van de oefening Joint Protector in Zweden.

4 Sir David Richards, 'Speech', Royal United Services Institute (RUSI), 17 december 2012. Zie <https://www.gov.uk/government/speeches/chief-of-the-defence-staff-general-sir-david-richards-speech-to-the-royal-united-services-institute-rusi-17-december-2012>.

5 Andrew Stewart, 'Speech', The Centre for Historical Analysis and Conflict Research (CHACR), 1 november 2023. Zie: <https://chacr.org.uk/2023/11/01/a-decade-done-what-next-for-the-joint-expeditionary-force/>.

6 Sean Monaghan, 'The Joint Expeditionary Force: Global Britain in Northern-Europe?', Center for Strategic and International Studies, 25 maart 2022. Zie: <https://www.csis.org/analysis/joint-expeditionary-force-global-britain-northern-europe>.



Leiders van de JEF-deelnemers, onder andere Nederland, de Baltische staten en de Scandinavische landen, kwamen in maart 2022 in Londen bijeen. Zij spraken kort na de Russische invasie in Oekraïne het voornemen uit samenwerking binnen de JEF te versterken

Doel

Het doel van de JEF is samen te werken met gelijkgezinde partnerlanden om regeringen militaire opties te bieden, zowel in vreedstijd als in tijden van crisis of conflict. Daarnaast is de JEF een testomgeving voor innovaties op het gebied van operaties, doctrine en technologie. De JEF is ontworpen met flexibiliteit als uitgangspunt.⁷ De JEF kan worden gebruikt in het volledige spectrum van militaire activiteiten: civiel-militaire samenwerking, training, militaire oefeningen, expeditionair, afschrikking, humanitaire hulp, gevechtsoperaties, hybride oorlogsvoering, kennisdeling en crisisbeheersing.

Het multinationale samenwerkingsverband JEF kan optreden als een snelle interventiemacht wanneer de omstandigheden dit vereisen. Maar het moet ook het vermogen hebben om aanhoudend onder de drempel van crisis of conflict te opereren.

De JEF beoogt een aanvulling te zijn op andere internationale kaders en dubbel werk te voorkomen. De JEF is niet de eerste 'minilaterale' groepering in de Europese veiligheid die buiten de NAVO- en EU-structuren valt. Andere zijn de

⁷ Monaghan, 'The Joint Expeditionary Force'.



De JEF is wereldwijd inzetbaar, maar de focus ligt op de noordelijke en de Baltische staten

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

Nordic Defence Cooperation (NORDEF) -structuur, defensie- en marinesamenwerking tussen de Benelux-landen, de Brits-Franse Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) en de Visegrad-groep van Tsjechië, Hongarije, Polen en Slowakije.

Dergelijke groepen hebben zich de afgelopen jaren uitgebreid naarmate naties zich indekken en diversifiëren tegen verschuivende evenwichten in regionale en mondiale macht. Deze trend is ook ver weg te zien, bijvoorbeeld in het AUKUS-pact dat in september 2021 werd aangekondigd tussen Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en in de Quad-alliantie van de Verenigde Staten, India, Japan en Australië.

Naast de JEF zijn er ook andere multinationale snelle reactiemachten in Europa. De meest prominente is de reactiemacht van de NAVO, die voor het eerst in een collectieve verdedigingsrol werd geactiveerd als reactie op de Russische invasie van Oekraïne. De nieuwe Rapid Deploy-

ment Capacity van de EU, aangekondigd als onderdeel van het Strategic Compass-initiatief, zal ook in staat zijn om tot 5.000 troepen in te zetten in 2025. Het is in overeenstemming met het Framework Nations-concept van de NAVO en gebruikt de NAVO-normen en -doctrine als uitgangspunt. Het kan daarom worden gebruikt ter ondersteuning van VN-, NAVO- of andere multinationale of coalitieoperaties in tijden van vrede of crisis.

Het beschikken over capabele en interoperabele strijdkrachten is van essentieel belang voor het succes van de JEF. Dit vermogen ondersteunt een geloofwaardige afschrikking en levert de gezamenlijke bijdrage wanneer gereageerd moet worden. De JEF-deelnemers moeten hun eigen capaciteiten en de manier waarop ze gebruikt worden blijven ontwikkelen in lijn met de veiligheidsuitdagingen waarmee de JEF geconfronteerd wordt. Dit wordt uitgewerkt door middel van de JEF-militaire richtlijn en operationele studies.

SJFHQ en alle domeinen

Hoewel de JEF zelf geen permanente strijdkrachten heeft, biedt het VK als voorzitter commandovoering en controle via zijn inzetbare verplaatsbare Standing Joint Force Headquarters (SJFHQ) gevestigd in Northwood, Engeland.⁸ Dit SJFHQ is het Britse *two-star deployable high readiness*-hoofdkwartier dat als taak heeft leiding te geven aan snel inzetbare eenheden, waaronder dus de JEF. Het hoofdkwartier is *joint, multinational* (elk land heeft 1-2 embedded staf-officieren) en *interagency* (gericht op partners in de hele overheid) en kent een hoge graad van operationele gereedheid.

Landen stellen eenheden beschikbaar zodra de JEF wordt geactiveerd, waarbij het overgrote deel aan slagkracht Brits is. Nogmaals, de JEF heeft geen eigen permanente strijdkrachten. Er zijn geen soldaten, schepen en onderzeeërs met het label 'JEF' die zitten te wachten op inzet. De JEF maakt namelijk gebruik van bestaande troepen van elk land met een hoge paraatheid en zet ze in wanneer dat nodig is.

De JEF-taak is een onderdeel van het gehele takenpakket van SJFHQ. Hetzelfde geldt voor een eventuele inzet met Franse strijdkrachten, onder het Combined JEF-concept (ondanks de naam niet gerelateerd aan de JEF). Dit betekent in de praktijk dat het SJFHQ een ambitieus oefen- en trainingsprogramma doorloopt waarbij zowel nationale als internationale belangen moeten worden gediend. De JEF is in staat om in verschillende omgevingen en onder verschillende scenario's te opereren. De JEF bestaat uit lucht-, land- en maritieme componenten, met de mogelijkheid om gezamenlijke operaties en oefeningen uit te voeren op alle vijf de domeinen (zee, land, lucht, ruimte en cyber) evenals humanitaire hulp en rampenbestrijdingsmissies.

In de eerste beleidsdiscussies voorafgaand aan de top in Wales werd het SJFHQ in Northwood gezien als een uniek multi-domein hoofdkwartier. Dus perfect geschikt voor een snelle en op maat gemaakte (of specifieke) reactie op crises, zowel dicht bij huis als mondiaal. De JEF is ontworpen om in alle domeinen samen te

kunnen opereren en informatie en expertise van alle civiele partneroverheidsorganisaties aan te trekken, in plaats van alleen een coalitie van militaire capaciteiten te zijn.⁹ Er werd met het idee gespeeld dat het SJFHQ zich organiseert ter ondersteuning van het Maritiem Commando van de NAVO rond de bescherming van kritieke nationale infrastructuur (CNI) onder water, waarbij de geallieerde speciale troepen en maritieme en luchtmiddelen snel zouden worden geïntegreerd. Er zou dan ook worden samengewerkt met het Noorse ministerie van Energie en particuliere bedrijven. In termen van veerkracht zou dit het VK in feite voorzien van volledig verbonden en mobiele Cabinet Office Briefing Rooms (COBR), naast vertrouwde bondgenoten.

Hoewel de JEF wereldwijd inzetbaar is, ligt de focus op de noordelijke en de Baltische Staten. Het gaat om de Noord-Atlantische Oceaan in het westen tot het Hoge Noorden en de Baltische Zee-regio in het oosten. In feite is de noordflank door de toetreding van Finland en Zweden tot de NAVO nu de frontlinie tussen de NAVO en Rusland. De JEF kan hier bijvoorbeeld als vroegtijdige (*early entry*) strijdmacht ingezet worden.

Memorandum 2018: grondbeginselen

Het alomvattende memorandum van overeenstemming van 2018 verklaart dat de JEF een evenwichtig scala aan capaciteiten moet hebben binnen de belangrijkste omgevingen van zee, land, lucht, ruimte en cyber, die vervolgens kunnen worden afgestemd op een specifieke

- 8 André van der Kamp en Stan Oostervink, 'Joint Expeditionary Force, van concept naar operationele capaciteit', *Marineblad* 131 (2021) (augustus). De auteurs waren ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam op het SJFHQ. Zie: https://www.kvmo.nl/images/Marineblad/2021/JEF_Marineblad_aug_2021.pdf.
- 9 Clingendael report, 'Searching for the JEF's role in the hybrid domain', maart 2023. Zie: <https://www.clingendael.org/pub/2023/countering-hybrid-threats/1-searching-for-the-jefs-role-in-the-hybrid-domain/>; zie voor multi-domein operaties (MDO) Gijs Tuinman, 'Het antwoord is multi-domain operations!', *Carré* (2023) (2). Zie: <https://carre.nederlandseofficierenvereniging.nl/carr-nr-2-2023/mdo>; en zie Carla Grispen, Joël Postma en Pieter Grijpstra, 'Multi-domein optreden in perspectief', *Militaire Spectator* 192 (2023) (10) 466-480. Zie <https://militairespectator.nl/artikelen/multi-domein-optreden-perspectief>.

inzet of missie.¹⁰ Desalniettemin vereist de afspraak om effectiever onder de geweldsdrempel te opereren dat de integratie van de JEF in alle vijf domeinen verder verbeterd wordt. De aanpak van de JEF moet volgens het memorandum op de volgende beginselen berusten.

Interoperabel: de JEF-troepen moeten steeds meer interoperabel zijn om in een breed scala aan scenario's te kunnen opereren. Dit wordt bereikt door regelmatigere gezamenlijke activiteiten uit te voeren en door meer coördinatie op operationeel niveau en een beter inzicht in de beschikbaarheid van de capaciteiten van de JEF-deelnemers.

Gecoördineerd: om succesvol te presteren in een wereld van constante concurrentie moet meer ingezet worden op de exploitatie van gegevens en strategische communicatie om informatievoordeel te bereiken. Dit vereist een veel bredere analyse van relevante actoren, gevolgd door de integratie van zowel soft- als hard-power om tot één enkele 'kernboodschap' te komen die een doorslaggevend effect zal hebben.

Flexibel: de nieuwe uitdagingen vereisen dat JEF-deelnemers flexibeler te werk gaan. JEF-deelnemers moeten zowel bestaande structuren en activiteiten benutten als bereid zijn om nieuwe kansen die zich voordoen te ondersteunen. De Framework Nation probeert deze mogelijkheden in overleg met JEF-deelnemers op elkaar af te stemmen.

Geïntegreerd: om te slagen in een tijdperk van constante concurrentie onder de drempel van geweld moeten de militaire vermogens van de JEF-landen en de activiteiten van de JEF effectiever integreren met die van andere partners. Er moet zoveel mogelijk aan een dergelijke integratie gewerkt worden, omdat een overheid een brede aanpak van alle elementen van de

nationale macht aanwendt om een effect teweeg te brengen dat groter is dan de krijgsmacht afzonderlijk kan bereiken.

Innovatief: omdat in een veranderende omgeving geopereerd wordt, moet voortdurend worden ingezet op innovatie, experimenteren en van elkaar leren. De JEF kan een proeftuin zijn voor operationele, doctrinaire en technische innovatie. In de JEF-landen bestaat een schat aan ervaring, onder meer op het gebied van concurrentie onder de geweldsdrempel, integratie van de hele overheid en doorzettingsvermogen van de hele samenleving.

Cohesie: zoals bij alle succesvolle samenwerkingskaders is de belangrijkste kracht van de JEF de eenheid en cohesie. Bij gebrek hieraan zullen concurrenten politieke meningsverschillen uitbuiten, voorwaarden scheppen voor strategisch voordeel en reactiemogelijkheden van de JEF beperken. Het is daarom van essentieel belang dat de JEF regelmatige politieke, beleids- en militaire bijeenkomsten blijft faciliteren om een gezamenlijk begrip te behouden en een gecoördineerd en gesynchroniseerd antwoord op veranderende uitdagingen te ontwikkelen. Dit vereist een grotere politieke en beleidsmatige inbreng in de bestuursmechanismen van de JEF dan tot nu toe het geval is.

Policy paper: militair-strategische doelstellingen

Het Britse ministerie van Defensie publiceerde op 12 juli 2021 een policy paper dat het strategische beleid en de politieke context bepaalt om een gedetailleerde militaire JEF-richtlijn mogelijk te maken. Die richtlijn bevat vervolgens duidelijke militair-strategische doelstellingen.¹¹ Het document is ontworpen om het overkoepelende beleidskader te bieden waarbinnen de JEF zich als concept kan ontwikkelen en bij machte is te opereren binnen een breed spectrum van activiteiten.

Het policy paper weerspiegelt tevens de veranderende aard van de veiligheidsuitdagingen waarmee de leden worden geconfronteerd. Het

10 George Allison, 'Joint Expeditionary Force Memorandum of Understanding signed', UKDJ, 29 juni 2018. Zie: <https://ukdefencejournal.org.uk/joint-expeditionary-force-memorandum-of-understanding-signed/>.

11 Policy paper, 'Joint Expeditionary Force' (JEF), Policy direction, Ministry of Defence, 12 juli 2021. Zie: <https://www.gov.uk/government/publications/joint-expeditionary-force-policy-direction-july-2021/f364133a-1264-4d3f-9ccc-edd9892607a1>.



Een Noorse militair met zijn aanvalshond. De JEF moet een evenwichtig scala aan capaciteiten hebben binnen alle domeinen

FOTO NAVO

zijn veranderingen die steeds duidelijker zijn sinds de JEF meer dan 10 jaar geleden voor het eerst werd bedacht. De huidige wereld is er steeds meer een van permanente concurrentie en confrontatie, waarin lang gekoesterde veronderstellingen worden uitgedaagd. Dit geldt zelfs voor de op regels gebaseerde internationale orde.

Het document betoogt dat het conventionele onderscheid tussen vrede en oorlog, binnen- en buitenland, staat en niet-staat, de virtuele wereld en de werkelijkheid vervaagt. Het is deze ruimte onder de geweldsdrempel die concurrenten steeds meer in hun voordeel proberen te benutten, waar conflicten worden uitgevochten met onconventionele en niet-dodelijke middelen. Ook de JEF moet zich aanpassen om de realiteit van die uitdaging het hoofd te bieden en om effectief te kunnen reageren op concurrenten die opereren onder de drempel van conventionele conflicten. Hoewel de JEF klaar moet zijn om het volledige spectrum van militaire

activiteiten uit te voeren, kan het, met name voor de uitdaging van concurrentie onder de geweldsdrempel, nodig zijn om het militaire instrument samen te brengen met andere domeinen van de overheid.

De NAVO en de JEF

De NAVO telt 32 lidstaten waaronder consensus moet bestaan voor een eventuele inzet. Bij de JEF werkt dat anders.¹² Als één land vraagt om de JEF te activeren, kan er al inzet plaatsvinden. Niet alle landen hoeven deel te nemen: twee is genoeg. Zodra twee of meer deelnemende landen het willen, is de JEF dus inzetbaar. JEF-deelnemers zijn niet verplicht troepen bij te dragen aan een bepaalde JEF-activiteit of -inzet. In plaats

12 Conrad Beckett 'Ready to Respond: What is the JEF?', Ministry of Defence, 11 mei 2021. <https://stratcommand.blog.gov.uk/2021/05/11/ready-to-respond-what-is-the-jef/>. De unanimitetsregel geldt ook voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU.

daarvan blijft het een soevereine nationale beslissing voor de deelnemers om bij te dragen, binnen hun respectievelijke wettelijke kaders.

In tegenstelling tot de NAVO is dus geen unanimititeit vereist. En anders dan bij de NAVO, waarbij alle landen gelijk zijn, hebben bij de JEF de Britten de leiding. Zij leveren ook de grootste slagkracht. Voorwaarde voor een JEF-activiteit is wel dat het VK meedoet, omdat dit land de Framework Nation is van de JEF. Hiermee krijgt het VK een leidende rol in Noord-Europa, een regio die sinds Finland en Zweden lid zijn van de NAVO nog meer van strategisch belang is voor het VK en de NAVO.

De JEF is er dus niet om de NAVO te ondermijnen, maar om haar doelen en activiteiten aan te vullen. Meer in het algemeen om samen te werken met elke organisatie die zich inzet voor de bescherming van de Europese veiligheid. Hoewel de JEF complementair is aan de NAVO, is ze met 10 landen veel kleinschaliger. Dat

betekent dat besluitvorming sneller en gemakkelijker gaat.

Deelnemers aan de JEF oefenen samen in diverse hybride scenario's, gebaseerd op *real world*-uitdagingen. Het klassieke slagveld hoort bij hybride dreigingen immers tot het verleden. De leerstof op militaire academies is nu hoe politieke, militaire, diplomatieke en juridische dilemma's opgelost kunnen worden, want alleen een militair antwoord is niet afdoende.

De JEF en Nederland

Hoe staat Nederland in de JEF? De expeditie-macht is, zoals boven vermeld, opgenomen in de *Defensievisie 2035*. Daarmee is deelname aan de JEF op politiek niveau herbevestigd. Nederland richt zich voornamelijk op het maritieme domein.¹³ De historische samenwerking van de Royal Navy en de Royal Marines met hun Nederlandse tegenhangers van het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) ligt hieraan ten grondslag.

Een al te sterke focus op geografie ambiëert Nederland niet, maar het houdt rekening met

13 Van der Kamp en Oostervink, 'Joint Expeditionary Force'.

De taak van het verdedigen van de noordflank, de focus van de JEF, ligt vooral bij CZSK



de overige partnerlanden en hun belangen. Inmiddels wordt nu, met instemming van alle *Chiefs of Defence*, intensiever nadruk gelegd op het Hoge Noorden en de Baltische Zee-regio, waarbij inzet elders in de wereld overigens niet van tafel is. Daarnaast past deze geografische gerichtheid ook in de verdediging van de noordflank, een taak die met name ligt bij CZSK. Voor Nederland is het van belang dat de partnerlanden zich flexibel opstellen en de NAVO of andersoortige organisaties complementeren. De JEF kan ook ingezet worden waar andere organisaties door praktische of politieke beperkingen niet geschikt worden bevonden.

Het pareren van hybride dreigingen

De Zweedse krijgsmacht faciliteerde in september 2021 de eerste multinationale commando-oefening van de JEF. In de door Engeland geleide tiendaagse oefening Joint Protector 21 moesten 500 deelnemers weerstand bieden aan hybride dreigingen, zoals de verspreiding van desinformatie. Zo beoefenden de JEF-eenheden ook hoe ze overheden kunnen ondersteunen als

de vijand met een cyberaanval een energiecentrale heeft platgelegd.

Tijdens Joint Protector werkte de JEF in de grey zone: tussen 'niets aan de hand' en 'serieus conflict' in proberen erger te voorkomen. De-escalerend optreden dus, want hybride dreigingen zijn heel iets anders dan klassieke oorlogvoering. Van de 500 deelnemers uit alle tien lidstaten waren er tien Nederlanders. Dat was een militair van de Counter Hybrid Unit, een strategische communicatiespecialist, een gedragsbeïnvloeder en adviseurs op het gebied van inlichtingen, civiel-militaire samenwerking en politiek.

Elk lid van de JEF heeft eigen aandachtspunten, want niet elk land kan overal goed in zijn. De Baltische staten hebben al veel langer te maken met cyberaanvallen en hebben dus veel expertise op dat vlak. Joint Protector hielp om te zien waar ieders kwaliteiten liggen. Het gaat om zaken die veel onrust veroorzaken in een samenleving. De JEF leert veel door samen te trainen. Uiteindelijk is het echter een strategische beslissing waar ieders ministerie van Defensie de nadruk op legt.



Alles binnen de JEF wordt ontwikkeld voor 'NATO by default'

Tienjarige visie en uitbreiding activiteiten

De JEF denkt ook na over de lange termijn. Op het eiland Gotland publiceerden de leden van de JEF oktober vorig jaar een tienjarige visie voor de JEF onder de titel: *The JEF - Working Together as One*.¹⁴ Het document herhaalt de grondbeginselen van de JEF en spreekt onder meer steun uit voor de strijd in Oekraïne. Daarnaast moet de JEF volgens deze langetermijnvisie prioriteit geven aan multi-domeincontrole. Het SJFHQ biedt een proeftuin voor de digitale transformatie en innovatie. Het concept van *JEF Digital*, het verbeteren van de digitale transformatie en modernisering, met inbegrip van beveiligde communicatie, is al besproken in samenwerking met de industrie door de *Nordic Defence Chiefs of Information*, waarbij de zeer geavanceerde digitale industrieën van Finland en Zweden worden verbonden met Britse innovatie en pragmatisme.

De visie betoogt dat uitwisseling van inlichtingen moet worden verrijkt van militaire inlichtingen naar een 'JEFYES'-benadering, die formeel zou moeten worden uitgebreid met geallieerde inlichtingendiensten. Dit is technisch en procedureel mogelijk gemaakt door de toe-

trekking van Finland en Zweden tot de NAVO.¹⁵ Een combinatie van 5EYES (een inlichtingenalliantie van Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, het VK en de VS) en 'JEFYES' zou het VK in het hart van een wereldwijd inlichtingennetwerk plaatsen.¹⁶

De JEF-leiding denkt ook aan uitbreiding van de activiteiten door te stellen dat 'bekwaamheid boven nationaliteit' gaat en *plug and play*-opties te ontwikkelen met drie prioriteitsgroepen van partners. De Duitse Oostzeevloot, ten eerste, kan worden gebruikt om de bescherming van CNI in de Noord- en Oostzee te ondersteunen, door het bereik van de JEF uit te breiden naar het Hoge Noorden, aangezien maritieme aanvoerlijnen over het Noordpoolgebied worden geopend.

Canada, ten tweede, kan worden aangesloten op *High North*-operaties (de deur is altijd openge-
laten voor JEF-lidmaatschap voor dit gelijkgestemde land). De VS en Canada hebben al havens die gericht zijn op de Atlantische Oceaan en de Stille Oceaan, en het VK en de EU hebben sterke motieven om zich bezig te houden met de bescherming van de zeeroutes in het Hoge Noorden. De JEF is, samen met Euro-Atlantische partners, goed gesitueerd om de normen en gedragingen van het VN-Verdrag inzake het recht van de zee en de veiligheid van mensenslevens op zee af te dwingen en aan te vechten als een strategische *enabler*.

Ten slotte zou een proactieve noordelijke focus voor de JEF het in de toekomst dichter bij de Indo-Pacific brengen, via de kortste route over het Noordpoolgebied. Dit biedt verdere opties om bilateraal aan te sluiten bij partners zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Zuid-Korea en de VS.

Onderscheid Europese groepen

Niettemin moet alles binnen de JEF worden ontwikkeld voor 'NATO by default'. Hoewel artikel 5 een plaats zou moeten hebben op het gebied van operationele verantwoordelijkheid van de JEF, zou de reactiemacht zich moeten concentreren op complexe sub-artikel 5-opera-

14 Sean Monaghan, 'A New Vision to Deal with Familiar Threats in Northern Europe', Center for Strategic and International Studies, 27 oktober 2023. Zie: <https://www.csis.org/analysis/new-vision-deal-familiar-threats-northern-europe>.

15 'Joint statement by Joint Expeditionary Force ministers', GOV.UK, 13 juni 2023. Zie: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-joint-expeditionary-force-ministers-june-2023>.

16 Lord Peach of Grantham, Robbie Boyd en Ed Arnold 'Stretching the Joint Expeditionary Force: An Idea for Our Times', Royal United Services Institute (RUSI), 8 september 2023. Zie: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/stretching-joint-expeditionary-force-idea-our-times>.

ties die een snelle reactie vereisen op een gecompliceerde reeks problemen. Deze kunnen worden opgelost door civiele en militaire integratie in alle leden van de JEF.¹⁷

De JEF-leiding erkent dat de JEF niet langer alleen een hulpverlener is op operationeel niveau, maar ook mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van capaciteiten die een stimulans kunnen zijn voor gemeenschappelijk optreden en uitrusting. Financiering voor 'JEF Digital' kan worden gerechtvaardigd door de nieuwe Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA) van de NAVO en het NAVO-Innovatiefonds.

Niet onbelangrijk voor de Europese veiligheid is dat de JEF zich op ten minste drie manieren onderscheidt van bestaande Europese groepen en crisisinterventietroepen. Ten eerste omvat de interventiemacht naast leden van de NAVO ook de defensiestructuren van de EU. Gezien het flexibele opt-in-model kan de JEF daarom bijdragen aan operaties onder beide instellingen (of een aanvulling daarop) onder auspiciën van de VN, of gewoon als een coalitie van bereidwillige JEF-landen. Zoals in het policy paper staat: 'De JEF is ontworpen met flexibiliteit als kern.' Het biedt een meer pragmatische oplossing voor het vergroten van de inzetbare Europese defensiecapaciteit dan strikte institutionele initiatieven.

Ten tweede kan de JEF als *first responder* een rol spelen bij crises. Dit betekent ook dat de JEF kan optreden tegen dubbelzinnige hybride dreigingen die onder de drempel vallen van artikel 5 van de NAVO of de beschermingsgaranties van artikel 42, lid 7, van de Europese Unie. Hybride dreigingen zijn nog steeds de meest waarschijnlijke vorm van Russische agressie tegen NAVO-leden. Zoals een Britse officier deze functie heeft beschreven: 'De JEF kan handelen terwijl de NAVO nadenkt.'

Ten derde is de JEF uniek gericht op Noord-Europa. Dit is een steeds belangrijker en omstreken onderdeel van de regionale en mondiale geografie. In de woorden van het JEF-policy paper: 'Zoals het zijn lidmaatschap

betaamt, is het belangrijkste geografische interessegebied voor de JEF het Hoge Noorden, de Noord-Atlantische Oceaan en de Oostzee.'

Het VK als integrator in Noord-Europa

De JEF is niet het enige beschikbare kader in een steeds drukker wordende Europese veiligheidsarchitectuur. De Europese veiligheid is bezaaid met mislukte taakgroepen die werden gedwarsboomd door een gebrek aan middelen, unanimiteit en financiën. Met de JEF-leiders die een 10-jarenvisie ondertekenden is de JEF ontegenzeggelijk een blijvertje, maar daarbij moet die wel van waarde zijn voor het VK en Europa.¹⁸

Voor het VK is de JEF veel meer dan een 'gezaamenlijk' militair kader. Het is een voorbeeld van Brits pragmatisme, creativiteit, diplomatie en *enablement*. Het speelt in op de kracht van het VK als 'Europese veiligheidsintegrator'. Het VK is een centrale speler in zowel de Noordse als de Baltische defensie. Het verbindt uiteindelijk de Euro-Atlantische en Indo-Pacifische veiligheid, aangezien een snel veranderend klimaat kortere zeeverbindingen in het Noordpoolgebied mogelijk maakt.

Hoewel de JEF uit de NAVO is voortgekomen, kan ze gemakkelijk VN-missies, coalities van bereidwilligen of zelfs operaties in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU ondersteunen, als aan de politieke voorwaarden wordt voldaan. De ambitie en het potentieel zijn van strategisch belang om een 'Allied Expeditionary Force' te zijn, geleid door een natie met nucleaire capaciteiten en ondersteund door gelijkgestemde naties met geavanceerde industriële bases en technologieën. De JEF zou langs deze lijnen de meeste waarde toevoegen en ervoor zorgen dat ze crisis na crisis zo goed mogelijk kan bijdragen aan de toekomst van de Europese veiligheid.

17 Lord Peach of Grantham, Boyd en Arnold 'Stretching the Joint Expeditionary Force'.

18 Government Offices of Sweden, 'The JEF - Working Together as One', Visby, 13 oktober 2023. Zie: <https://www.government.se/statements/2023/10/jef-leaders-joint-statement/>.

Recente ontwikkeling: vitale onderzeese infrastructuur

Net als voor de NAVO (NATO's Maritime Centre for the Security of Critical Infrastructure) is voor de JEF de onderzeese infrastructuur een nieuwe zaak van aandacht. De sabotage van Nord Stream 1 en 2 in de Oostzee liet zien dat deze infrastructuur onder zee kwetsbaar is. De aanslag op de Nord Stream-gaspijpleidingen heeft het onderwerp dan ook internationaal hoger op de politieke agenda gezet. Onder zee liggen duizenden kilometers aan bekabeling en pijpleidingen, bijvoorbeeld voor gas, data-communicatie, stroom en olie. Onderzeese internetkabels liggen onbeschermd op de bodem van de zee. De gevolgen van een aanslag kunnen dan ook groot zijn.

De JEF heeft dan ook besloten om vitale infrastructuur op zee beter te beschermen.¹⁹ Afgesproken is dat leden hun inlichtingen- en monitoringsinformatie over maritieme dreigingen actiever met elkaar delen. Daarmee krijgen de landen een beter gemeenschappelijk beeld. Ook gaan ze hun maritieme aanwezigheid beter op elkaar afstemmen. Bovendien komt er in gezamenlijke oefeningen meer aandacht voor het beschermen van kritieke infrastructuur, zowel in als op zee. Het gaat hier vooral om de Oostzee en Noordzee.

Eind november 2023 is overeengekomen om een JEF-responsoptie te activeren. Deze optie omvat maritieme en luchtvermogens, die in de kernregio van de JEF worden ingezet als een militaire bijdrage aan de bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur. Deze activiteit vindt plaats sinds begin december vorig jaar en zorgt voor een veiligheidsaanwezigheid die de gezamenlijke inspanningen van JEF met de NAVO in het Oostzeegebied versterkt.

Dit is de eerste keer dat een JEF-responsoptie is geactiveerd. Het is een tastbare demonstratie van de JEF als een geloofwaardige bijdrage aan de veiligheid in Noord-Europa en een krachtige boodschap van haar vermogen en inzet om de veiligheid van de kritieke onderzeese infrastructuur en de afschrikking van hybride dreigingen te versterken. Door samen te werken via de JEF bestaat de mogelijkheid gezamenlijke oplossingen te vinden voor gemeenschappelijke regionale veiligheidsuitdagingen.

Tot slot

Hoewel de NAVO vooralsnog de hoeksteen van de collectieve defensie in Europa blijft, kunnen formaties zoals de JEF de NAVO aanvullen en versterken door flexibele en inzetbare troepen aan te bieden. Dit vooral in een rol als eerste hulpverlener onder de drempel van oorlog, gericht op de specifieke regionale veiligheidsproblemen van haar leden.

De JEF is voor velen een onbekende speler. Ze is niettemin relevant in tijden waarin machtsblokken hun plek op het wereldtoneel trachten te veroveren of te behouden. Dat gebeurt (vooralsnog) niet op de klassieke conventionele manier maar vooral met hybride activiteiten in de grey zone. Deelname aan de JEF garandeert Nederland ook een militair bepalende plek in een geopolitiek snel veranderende wereld en draagt bij aan het internationale veiligheidsbeleid.

De chaotische terugtrekking uit Afghanistan, de verrassende oprichting van het pact tussen Australië, het VK en de VS (AUKUS), en de langdurige tegenvallende strijd in Oekraïne hebben de indruk versterkt dat de Verenigde Staten zich langzaam maar zeker losmaken van de Europese defensie. Niettemin verklaarden president Biden en de Franse president Macron in 2022 gezamenlijk dat de Verenigde Staten het belang erkennen van een sterkere en meer capabele Europese defensie die positief bijdraagt aan de trans-Atlantische en mondiale veiligheid en complementair is aan de NAVO.²⁰ Kortom: de Joint Expeditionary Force levert een belangrijke bijdrage aan onze veiligheid! ■

19 UK Government, 'Joint statement by Joint Expeditionary Force ministers', GOV.UK, 28 november 2023. Zie: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-joint-expeditionary-force-ministers-november-2023>.

20 Katie Rogers, 'Biden and Macron: A Bond Built on a Birthday Wish, Ice Cream and 30 Phone Calls', *New York Times*, 1 december 2022. Zie: <https://www.nytimes.com/2022/12/01/us/politics/state-dinner-biden-macron.html>.

JEF-leden gaan hun inlichtingen- en monitoringsinformatie over maritieme dreigingen actiever met elkaar delen, om zo ook vitale infrastructuur op zee beter te kunnen beschermen

