



Een Nederlandse militair neemt deel aan een NAVO-oefening in Litouwen. Sinds de Russische inname van de Krim richt de NAVO zich weer met meer nadruk op collectieve verdediging, de oorspronkelijke hoofdtaak

FOTO NAVO

## ‘De handschoenen zijn uit’

*Jan Broeks over de NAVO en de Nederlandse militaire rol in internationaal perspectief*

*Peter Pijpers en Maarten Katsman*

Sinds 2014, na de Russische inname van de Krim, richt de NAVO zich weer met meer nadruk op collectieve verdediging, de oorspronkelijke hoofdtaak. Naast hernieuwde Russische assertiviteit heeft het bondgenootschap te maken met een aantal interne uitdagingen, van Amerikaanse terughoudendheid onder president Trump tot verdeeldheid tussen de lidstaten over de strategische richting. Hoe heeft het bondgenootschap zich de afgelopen jaren aangepast, en hoe past de Nederlandse krijgsmacht daarin? Luitenant-generaal b.d. Jan Broeks, recentelijk aangesteld als lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en vicevoorzitter van de Commissie Vrede en Veiligheid, maakte deze transformatie van dichtbij mee, zowel in Nederland als daarbuiten, en blikt hierop terug in een interview met de *Militaire Spectator*. Tussen zijn diverse verantwoordelijkheden door sprak hij in Café Dudok in Den Haag kritisch over de internationale houding van Nederland, of eigenlijk het gebrek daaraan: ‘Nederland belijdt internationalisering met de mond, maar doet er veel te weinig aan, zeker in multilateraal verband.’

In de tijd dat Broeks directeur-generaal was van de internationale militaire staf heeft de NAVO een moeilijke tijd doorgemaakt. Na lange tijd innen van het vredesdividend veranderde de geopolitieke wereld weer, met een assertief Rusland (en China) dat zijn groeiende macht steeds duidelijker laat gelden. Tegelijkertijd zijn de verhoudingen tussen de NAVO-lidstaten soms ook moeizaam. Wat kreeg de generaal daarvan mee, zowel in positieve als negatieve zin? 'Een van de mooie dingen is het consensussysteem van het bondgenootschap. Het duurt lang om tot overeenstemming te komen, maar op het moment dat er dan een besluit is genomen, staan er 29 landen eensgezind achter om de plannen ten uitvoer te brengen. Met name na de Russische annexatie van de Krim werd dit goed zichtbaar, met de resultaten van achtereenvolgens de topbijeenkomsten in Wales, Warschau en Brussel. De kracht en impact van met consensus genomen besluiten wordt in mijn ogen nog wel eens onderschat.' Er kleven echter ook risico's aan deze werkwijze: 'de onderlinge tegenstellingen zijn aanzienlijk. Het kost veel moeite om de hele club bij elkaar te houden, bijvoorbeeld als het gaat om de focus van de organisatie. Moet die liggen op de oostflank, of op het zuiden? Deze tegenstellingen komen nu veel nadrukkelijker naar voren dan voorheen.'

### Breuklijnen binnen de NAVO

Daar komt nog bij dat de politiek is veranderd. Broeks wijst als grootste kwetsbaarheid op het verdwijnen van bepaalde normen en waarden in de dagelijkse omgang op het hoofdkwartier. 'In het verleden bracht men bilaterale problemen niet in bij multilaterale aangelegenheden. Dat wordt nu in toenemende mate wel gedaan. Bijvoorbeeld strubbelingen tussen de VS en Turkije spelen nu een rol in de multilaterale omgeving die de NAVO is. De handschoenen zijn uit, met leiders als de Amerikaanse president Trump, de Turkse president Erdogan, en de Hongaarse premier Orban. Bilaterale problemen worden tegenwoordig ingezet als pressiemiddel, en dat vind ik een heel kwalijke ontwikkeling. De breuklijnen binnen de alliantie worden steeds duidelijker en het gaat steeds meer moeite kosten om die te helen.'

Om de breuklijnen inderdaad weer te helen, ligt er een rol voor de diplomatie: 'Voor een belangrijk deel is het afhankelijk van de politieke leiders. Daarnaast is de kwaliteit van de ambassadeurs van belang. Landen moet wel bereid zijn om daarin te investeren.' Dit probleem wordt ook onderkend door Jens Stoltenberg, de secretaris-generaal van de NAVO, die zelf een 'high-level taskforce' op dit gebied gaat leiden. Volgens Broeks is dat heel belangrijk, want 'de

Luitenant-generaal b.d. Jan Broeks (1959) volgde vanaf 1977 zijn opleiding aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda. Hij werd uitgezonden naar Libanon (VN-missie UNIFIL), Kosovo (NAVO-missie KFOR) en Afghanistan (NAVO-missie ISAF). Broeks was van 2011-2012 Coördinerend Projectleider Reorganisaties op het ministerie van Defensie, van 2013 tot 2016 de hoogste militaire vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO en de EU, en aansluitend tot zijn uitdiensttreding in 2019 directeur-generaal van de internationale militaire staf van het Atlantische bondgenootschap. Tegenwoordig is hij onder andere als senior mentor nog steeds verbonden aan de NAVO. In januari ontving hij de koninklijke onderscheiding Commandeur in de Orde van Oranje-Nassau met de Zwaarden.



FOTO NAVO

Luitenant-generaal Jan Broeks in zijn functie als directeur-generaal van de internationale militaire staf van de NAVO



FOTONAVO

Vergadering van de Noord-Atlantische Raad, het besluitvormingsorgaan van de NAVO. Broeks pleit voor het revitaliseren van de politieke kant van de NAVO, omdat de militaire aspecten tegenwoordig te veel de boventoon voeren

politieke dimensie is verdwenen. Toen Jaap de Hoop Scheffer nog secretaris-generaal was, stonden bij elke vergadering van de Noord-Atlantische Raad “overige politieke zaken” op de agenda. Daardoor werd in een informele setting veel meer politieke consultatie gedaan tussen de lidstaten. Tegenwoordig voert de militaire kant van het bondgenootschap de boventoon. Ik ben een groot voorstander van het revitaliseren van de politieke kant, om de cohesie te bevorderen.’

Er staat veel op het spel, zeker waar het gaat om de samenloop tussen conventionele conflicten en nieuwe wijzen van optreden in de informatieomgeving of het cyberdomein. Als voorbeeld noemt Broeks een scenario-oefening van de NAVO in crisismanagement, die in de aanloop begon met cyberaanvallen op vitale civiele sectoren, waaronder ziekenhuizen: ‘Aanvankelijk reageerden de bondgenoten niet

gezamenlijk, omdat ze vonden dat de dreiging te laag was om Artikel 5 in te roepen. Toch waren in de oefening al honderden doden gevallen doordat cruciale systemen in ziekenhuizen door de vijand waren uitgeschakeld. Daar werd niet op gereageerd. Pas toen een leeg vliegveld in Noorwegen werd gebombardeerd, trad Artikel 5 in werking. Dat is dus te laat, en pas na de toepassing van waarneembaar kinetisch geweld. De politieke dimensie in (de aanloop naar) een conflict is net zo belangrijk als de militaire confrontatie. Dat is een leerproces waar de bondgenoten doorheen moeten. Er valt op dit gebied een wereld te winnen, en dat gaat alleen maar door te oefenen. Dat moet dan wel met échte politieke situaties in plaats van gefingeerde vijanden, anders is de discussie veel te makkelijk. Landen moeten in de oefeningen laten zien wat hun werkelijke standpunten zijn.’

Door conflicten breder te trekken dan strikt militaire operaties dringt de vraag zich op of de NAVO als organisatie daar het meest geschikt voor is. Ligt er misschien een rol voor de EU? Broeks benadrukt het belang van complementariteit van de twee organisaties, het zou geen kwestie moeten zijn van of de één, of de ander. Het is echter niet zo vanzelfsprekend dat de NAVO en EU elkaar goed aanvullen: 'In de praktijk valt de samenwerking tegen, hoewel het tegendeel verkondigd wordt. Individuele landen blijven de eigenaar van veel gegevens, bijvoorbeeld kwetsbaarheidsonderzoeken op het gebied van cyber. Die data worden niet of nauwelijks uitgewisseld, waardoor beide organisaties samen er ook niet veel mee kunnen.'

#### **Nederland: NAVO of EU?**

De Nederlandse regering beschouwt de NAVO als de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Door recente politieke ontwikkelingen streeft de EU naar meer strategische autonomie. Waar moet Nederland op inzetten? 'Beide organisaties zijn voor Nederland belangrijk, maar militair gezien blijft de NAVO leidend. De EU is simpelweg te zwak op dit gebied. Zo schieten de battlegroups van de EU tekort, en zijn deze niet te gebruiken in samenhang met de snelle reactiemachten van de NAVO – de NATO Response Force (NRF) en Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). De planning en opbouw van capaciteiten zou beter gestroomlijnd kunnen worden. Op scenariobasis bepaalt de NAVO welke investeringen nodig zijn, welke bouwstenen ontwikkeld moeten worden. Maar geen van die scenario's is specifiek gericht op EU-landen. Als er in het model een scenario wordt gebruikt waarbij alleen de lidstaten van de NAVO die ook lid zijn van de EU eenheden leveren, zouden de EU-capaciteiten beter kunnen aansluiten op die van de NAVO.'

Waar de NAVO militair gezien de sterkere organisatie is, heeft de EU wel degelijk mogelijkheden, die bij de NAVO ontbreken, die kunnen bijdragen aan conflictbeheersing. De EU heeft ook een bijstandsclausule, Artikel 42.7, en Broeks zou graag zien dat er een link wordt gelegd tussen dit artikel en Artikel 5 van de NAVO: 'daarmee komen er heel veel instrumenten beschikbaar om militair vermogen te

## 'De kwaliteit van het personeel krijgt veel te weinig aandacht'

ondersteunen, waarmee een crisis sneller en effectiever kan worden aangepakt. En dan is er ook echt sprake van complementariteit van de twee organisaties. Helaas is het onmogelijk om een dergelijke koppeling tot stand te brengen, want deze kwestie ligt extreem gevoelig.'

#### **Te veel aandacht voor 'toys for the boys'**

Sinds 2014 zijn de defensie-uitgaven van de NAVO-landen weer opgeschroefd. Hoewel de tweeprocentnorm door de meeste lidstaten, waaronder Nederland, nog niet wordt gehaald, is er wel meer geld beschikbaar om te investeren. Daarin valt nog wel wat te verbeteren, aldus Broeks: 'De NAVO heeft tekorten geïdentificeerd, die landen als Nederland kunnen invullen. De discussies over hoe dat dan moet, slaan helaas dood in de onderlinge strijd tussen de krijgsmacht delen. Neem bijvoorbeeld inlichtingen-capaciteiten. In beleidsdocumenten staat dat die versterkt moeten worden, maar de marine legt dat uit als investeren in nieuwe onderzeeboten, de landmacht wil het Korps Commandotroepen (KCT) versterken, en de luchtmacht wil extra uitgeven aan ontwikkelingen in de ruimte en aan de F-35. Door die concurrentie en het typisch Nederlandse polderen daartussen wordt uiteindelijk nog steeds niets bereikt.'

Los van de concurrentiestrijd speelt er nog iets anders mee. Bovengenoemde investeringen betreffen vooral materieel, de 'toys for the boys'. De nadruk van investeringen moet echter elders liggen. 'De kwaliteit van het personeel krijgt – in mijn ogen – veel te weinig aandacht. Van soldaat tot generaal geldt dat het beste systeem in moeilijke, complexe omstandigheden bestaat uit goed opgeleide militairen die flexibel kunnen inspelen op de situatie. Defensie heeft soms

moete om het extra geld uit te geven, maar dat zou bij investeringen in personeel geen probleem moeten zijn. Geld voor opleidingen kan morgen al besteed worden.' Defensie kampt met grote personeelstekorten (er zijn ongeveer 8.000 vacatures op een totaal van 54.000 personeelsleden), wat ook een probleem is voor de kwaliteit. 'Het begint bij de arbeidsvoorwaarden, die moeten echt beter.'

Behalve personeelstekorten, zijn er meer zaken die geadresseerd moeten worden in de Nederlandse krijgsmacht. Informatiegestuurd optreden is tegenwoordig een belangrijk concept, maar is de krijgsmacht daar wel op ingericht? 'Neem de F-35, daarvan wordt altijd gezegd dat hij met al zijn sensoren een "datastofzuiger" is. Maar wat doen we dan met die data? Waar gaan we die analyseren? Die capaciteit heeft Nederland helemaal niet. De staven moeten daar

geschikt voor worden gemaakt, want dat zijn ze nu nog niet. Het programma Grensverleggende IT (GrIT), met alle problemen van dien, is symptomatisch voor hetzelfde probleem.'

Een manier om informatiegestuurd optreden effectiever te maken, is om de staven meer verantwoordelijkheden te geven. Broeks geeft als voorbeeld de Russische hybride operaties in Oekraïne: 'Kort voordat Russische militairen actief werden in Oost-Oekraïne, werden Oekraïense militairen digitaal bestookt. Daar moet je iets tegen doen, en snel. Wachten op besluitvorming in Den Haag of Brussel duurt te lang. Foto's van Russische tanks werden daarom op sociale media gepubliceerd, om te laten zien wat er écht aan de hand was. Brussel kon dat in eerste instantie misschien niet waarderen, maar het was wel de enige actie die direct effect had. De politiek moet leren dit soort zaken te kunnen

*Militairen van de Luchtmobiele Brigade trainen air assaults. Volgens Broeks moet de kwaliteit van het personeel voorrang krijgen bij nieuwe investeringen*

FOTO MCD, JAN DIJKSTRA



delegeren, en militairen moeten leren omgaan met de verantwoordelijkheid die ze dan dragen. De juiste balans hierin vinden begint ook weer met de kwaliteit en opleiding van het personeel.'

Welke niche zou Nederland kunnen opvullen, om een concrete bijdrage te kunnen leveren aan de capaciteiten van de EU en NAVO? De kleinschaligheid van Nederland is wellicht een voordeel: 'Waar grote landen staven kunnen inrichten en zich druk kunnen maken om het volume en een hoog budget, is wat Nederland ontwikkelt altijd efficiënt en effectief. Met relatief weinig middelen kan Nederland toch impact bereiken. Hier moet Nederland op voortborduren.'

Nederland positioneert zichzelf graag als internationaal gericht. Broeks zelf is daar een verpersoonlijking van, met de indrukwekkende

lijst van functies die hij in het buitenland vulde. Hoewel die buitenlandervaring misschien een gekleurd perspectief geeft, stelt Broeks dat er nog wel het een en ander schort aan de internationale houding van Nederland: 'Het is opvallend dat in de staf van de top van de defensieorganisatie, en dat geldt voor elk krijgsmachtdeel, niemand in internationale hoofdkwartieren van hetzij de NAVO dan wel de EU gewerkt heeft (uitgezonderd uitzendingen). Voor een land als Nederland, met de rol die het zichzelf toedicht, moeten militairen al in de rang van majoor meedraaien in de EU- en NAVO-kringen. Andere landen doen dat wel, en maken die militairen vervolgens docent. Die brengen waardevolle kennis en ervaring mee. Nederland belijdt internationalisering met de mond, maar doet er veel te weinig aan, zeker in multilateraal verband. Overigens is dit probleem niet uniek voor Defensie.'

