

Joint Expeditionary Force



Van concept naar operationele capaciteit

(Lt Cdr Oliver Clark/Royal Navy)

Dit artikel gaat over de *Joint Expeditionary Force* (JEF) en haar operationele hoofdkwartier; het *Standing Joint Force Headquarters* (SJFHQ). Beide zijn relatief nieuwe organisaties die (nog) weinig bekendheid hebben. Dit artikel is bedoeld om daarin verandering te brengen. Naast achtergronden, missie en activiteiten van de JEF en het SJFHQ wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe het hoofdkwartier wordt ingezet en wat het belang van de JEF is voor Nederland en CZSK.

De JEF is een concept dat gebaseerd is op de militaire bijdrage van tien landen, merendeels NAVO-lidstaten, met snel inzetbare eenheden in tijden van crisis en oorlog. Het idee van deze *force* zag het licht tijdens de NAVO-vergadering in Newport, Wales in september 2014 naar aanleiding van de Russische bezetting van de Krim en militaire inmenging in Oost-Oekraïne. Een gemeenschappelijke zienswijze inzake de grondbeginselen van democratie, het handhaven van mensenrechten en de internationale rechtsorde, alsook de behoefte aan een versterkt veiligheidsbeleid in Noord-Europa liggen ten grondslag aan het besluit de JEF op te richten. Het Verenigd Koninkrijk (VK) is de zogeheten *Framework Nation* (FN), de gehele coalitie bestaat inmiddels uit de *partner nations* (PN) Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen en Zweden. Recent heeft

IJsland zich hierbij gevoegd. Bijzonder is dat zowel Finland als Zweden, als niet-NAVO-landen, zich bij de JEF hebben aangesloten. Deelname aan de NAVO is een stap te ver, maar hiermee geven ze wel een signaal af aan Rusland. Nederland besloot destijds, mede gelet op de vergaande maritieme samenwerkingsverbanden met de *Royal Navy* en de *Royal Marines* (bijvoorbeeld in de *UK/NL Amphibious Force*), vooral met maritieme capaciteiten bij te dragen aan de JEF. Snelle besluitvorming en eenheden met een hoge gereedheidsgraad vormen een belangrijk uitgangspunt bij het activeren van deze multinationale strijdmacht, omdat de constructie niet voorziet in een *standing force* zoals de maritieme multinationale NAVO-taakgroepen SNMG1 en 2. Aan de andere kant biedt dit de deelnemende landen flexibiliteit en de mogelijkheid hun positie te (her)overwegen zodra er behoefte blijkt de

JEF te activeren. Dit kan in beginsel op verzoek van een van de betrokken landen, waarbij het VK als FN in welke vorm dan ook een activatie van de JEF politiek en militair steunt.

Na de oprichting van het SJFHQ in 2015, onder meer bedoeld als operationeel hoofdkwartier van de JEF, zijn zowel het hoofdkwartier als de JEF *fully operational capable (FOC)* verklaard in 2018 met de ondertekening van het *Comprehensive Memorandum of Understanding*. Sindsdien is de wereld er bepaald niet stabiel op geworden. De grenzen van het traditionele dreigingsbeeld van conflict en oorlog zijn bovendien verschoven naar een meer hybride vorm van statelijke interactie, waarbij het onderscheid tussen vrede en crisis moeilijker is vast te stellen. Om relevant te blijven zal de nog jonge JEF zich nu al moeten aanpassen aan dit veranderende dreigingsbeeld. Met de toenemende (recente) cyberaanvallen op westerse instituties (vermoedelijk van uit Rusland met de vraag wie ze orkestreert), verspreiding van *fake news*, en nieuwe vormen van *malign influence operations* (het gecoördineerd beïnvloeden van gedragingen, beslissingen en houdingen in een land of regio) wil de JEF zich meer op deze hybride domeinen richten. Dit vereist een nieuwe kijk op benodigde capaciteiten, maar ook een andere manier van coördinatie en aansturing om activiteiten tussen JEF-PN beter te coördineren en op elkaar af te stemmen, óók in tijden dat er (nog) geen sprake is van een crisis.

Wat is de JEF?

Welnu, de JEF brengt militaire capaciteiten van de deelnemende landen samen door nationale activiteiten te coördineren en te bundelen tot één samenhangend geheel. Hiermee is ze een belangrijke steunpilaar van de Europese veiligheid en sterker dan de individuele landen samen, met een pool van snel inzetbare, interoperabele eenheden die gezamenlijk een militaire optie vormen voor de benodigde militaire actie ter de-escalatie van ongeacht welke crisis. Door gebruik te maken van NAVO-concepten en -standaarden is bovendien de interoperabiliteit van de betrokken contingenten gegarandeerd. De JEF kan geïntegreerd worden in grotere internationale eenheden, zoals



Snelle besluitvorming en snel inzetbare eenheden zijn uitgangspunt van de multinationale strijdmacht JEF (UK Ministry of Defence)

die van de NAVO, maar ook Europese (daar heeft Brexit geen invloed op) of bijvoorbeeld in een samenwerkingsverband met een Amerikaans, in dit geval *US European Command*. De JEF is nadrukkelijk geen vervanger van andere organisaties, maar is complementair en coherent met het *NATO Framework Nations Concept*. Het grote verschil met bijvoorbeeld de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie is dat er geen volledige consensus tussen alle PN nodig is; de JEF kan al met twee landen (waaronder het VK als FN) geactiveerd worden. Er bestaat geen vetorecht, landen kiezen voor deelname (of niet). Afhankelijk van de dreiging bepalen de deelnemende landen de *courses of action*, dit kan zijn van sub-unit-niveau tot inzet van een *scalable two-star HQ*. Inzet van de JEF zal altijd geleid worden door het VK, gebruikmakend van het *Standing Joint Force Headquarters* als *command- & control*-onderdeel. Maar ook zonder specifieke JEF-inzet waarbij het SJFHQ wordt geactiveerd zijn er JEF-activiteiten gericht op interoperabiliteit, conceptontwikkeling, strategische communicatie en afschrikking (of een mix van deze).

Wat is het SJFHQ?

Het SJFHQ is het Britse *two-star deployable high readiness* hoofdkwartier in Northwood dat als taak heeft leiding te geven aan snel inzetbare eenheden waaronder de JEF. Het HQ is *joint, multinational* (elk land heeft 1-2 *embedded* stafofficieren) en *interagency* (gericht op *partners across government*) 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. De SJFHQ Group beschikt daarnaast over twee *one star*-elementen; een logistieke- en een zeer snel inzetbare component gespecialiseerd in *non-combattant evacuation operations (NEO)*, *operational liaison and reconnaissance* en *emergency relief*. Deze onderdelen hebben samen met het *two star*-SJFHQ voornamelijk een Britse taak, 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 JEF). In de praktijk betekent dit dat het SJFHQ een ambitieus oefen- en trainingsprogramma doorloopt waarbij zowel nationale- als internationale belangen moeten worden gediend.

Training en inzet van JEF & SJFHQ

De JEF beschikt niet over permanente eenheden; landen stellen capaciteit beschikbaar voor een eventuele JEF-inzet. Eenheden worden nationaal gereedgesteld. Hierbij bestaat de optie activiteiten waar PN aan deelnemen te labelen als JEF-activiteit. Het SJFHQ heeft een eigen driejaarlijkse oefencyclus. Oefeningen op tactisch niveau worden afgewisseld met die op een meer complexere *tier 3 joint operational level*. De oefeningen zijn complex en kapitaalintensief waardoor het trainen met manoeuvre-eenheden in de vorm van een LIVEX (nog) weinig plaatsvindt. Wel worden stafofficieren en onderdelen van het SJFHQ toegevoegd aan bestaande nationale, Amerikaanse en NAVO-oefeningen.



De JEF legt de nadruk op de *High North* en *Baltic Sea Region*, maar andere regio's zijn daarmee niet van tafel (UK Ministry of Defence)

De JEF en het SJFHQ zijn ingericht om effecten in het gehele geweldsspectrum te kunnen sorteren. Van strategische communicatie, *counter-hybrid*- en cyberoperaties tot traditionele oorlogvoering in het hoogste geweldsspectrum. Daartoe bezitten ze capaciteiten in alle vijf domeinen: maritiem, land, lucht, *space* en cyber. In een wereld die steeds meer gericht is op voortdurende strategische competitie, zowel op militair als economisch vlak, waarin beeld en werkelijkheid, cyber en onconventionele oorlogvoering, statelijke en interstatelijke conflicten voortdurend en in toenemende mate met elkaar verweven raken, zijn nieuwe en andere capaciteiten nodig die als onderdeel van een *whole of government approach* het hoofd moeten bieden. In dit grijze gebied (*grey zone*) zoekt ook het SJFHQ naar de juiste samenstelling om effectief *below the threshold of war* te kunnen opereren. In 2019 besloten de JEF-*chiefs of Defence Staff* dat de geografische focus van de JEF vooralsnog is gericht op de *High North* (HN) en de *Baltic Sea Region* (BSR) om een eventuele Russische dreiging het hoofd te kunnen bieden. Het SJFHQ heeft hiertoe het afgelopen jaar een drietal *operational studies* uitgevoerd (zie volgende paragraaf) die de basis vormen voor een vernieuwd *concept of operations* in die regio.

Een van de oefeningen waar het SJFHQ en individuele PN in 2020 aan hebben deelgenomen was de oefening JOINT QUEST, een experimenteel en innovatief event gericht op *information advantage* (IA), *cyber*- en *counter-hybrid*-operaties, *target audience analyses* (TAA) en de *multi-domain integration* (MDI). Vanuit Nederland hebben het Defensie Cyber Commando (DCC) en de Counter Hybrid Unit hieraan deelgenomen.

Een gezamenlijke inzet van de JEF als *integrated force* heeft tot op heden (nog) niet plaatsgevonden. Wel heeft het SJFHQ in 2020 een eerste inzet onder nationale vlag gezien door de leiding te krijgen bij de *UK-response* in de Britse *Overseas Territories* in het Caribisch gebied ter bestrijding van de covid-pandemie aldaar. Gezien de samenwerking en belangen van Frankrijk en Nederland in het Caribisch gebied hebben Britse, Franse en Nederlandse stafofficiëren van het SJFHQ op Martinique een *Military Initiative Coordination Cell* (MI2C) gevormd om de gezamenlijke activiteiten af te stemmen en te coördineren. De MI2C werd gevormd door delegaties vanuit Frankrijk, Nederland en het VK, later aangevuld met Canadese en Amerikaanse stafofficiëren. De scribenten van dit artikel zijn er nauw bij betrokken en ingezet geweest. KTZ André van der Kamp heeft twee maanden lang de Britse delegatie van de MI2C geleid vanwege zijn ervaringen in het gebied bij eerdere humanitaire missies en de bestaande contacten met CZMCARIB. Zowel de Franse en beide Nederlandse officieren van het SJFHQ konden de Britten goed assisteren met hun lokale kennis. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen steunpunten in het Caribisch gebied zoals Frankrijk en Nederland. Het mag duidelijk zijn dat de samenwerking met CZMCARIB en de Franse commandant op Martinique van het begin tot het eind uitstekend is verlopen. Het MI2C was twee maanden operationeel en kan indien nodig opnieuw geactiveerd worden (ook als coördinatiemiddel voor het orkaanseizoen).

JEF-governance

Op bestuurlijk niveau wordt de JEF aangestuurd door de ministers van Defensie en *chiefs of Defence Staff* van alle

PN. Beide komen (afzonderlijk) tweejaarlijks bijeen. Om aan diverse *lines of development* inhoud te geven zijn meerdere werkgroepen ingericht. Aandachtsgebieden betreffen onder meer *communication & information systems (CIS)*, *intelligence*, *logistics*, *medical* en *strategic effects*, waar onder meer strategische communicatie, cyber- en mediaoperaties onder vallen. Onder de werkgroep JEF Maritime ressorteren twee subwerkgroepen onder Nederlands voorzitterschap vanuit CZSK, te weten *Amphibious Operations* en *Tactical Ballistic Missile Defence*. De werkgroepen proberen zoveel mogelijk aan te sluiten bij gelijksoortige fora in NAVO- of binationaal verband om duplicatie van initiatieven te voorkomen. In Nederland is de directeur Aansturing Operationele Gereedheid belast met het JEF-dossier, ondersteund op beleidsniveau door het directoraat-generaal Beleid. De CDS-organisatie (DOPS) en de krijgsmachtdelen zijn alle vertegenwoordigd in het nationale JEF-dossier, merendeels door deelname aan de diverse werkgroepen.

Operational studies, Policy Direction, Directive & COG

Momenteel worden diverse strategische en operationele beleidsdocumenten uitgewerkt. Afgelopen jaar heeft het SJFHQ, samen met de PN, de *JEF Operational Studies (OS)* uitgewerkt. Deze OS beschrijven de operationele procedures en het raamwerk voor inzet in de beide focusgebieden *High North* en *Baltic Sea region*.

Vanuit het Britse ministerie van Defensie zijn een nieuwe *JEF-Policy Direction* en *JEF-Directive* opgesteld, uiteraard in overleg met de PN. De *Policy Direction* (op 30 juni geratificeerd door de JEF-ministers van Defensie) en *Directive* richten zich op de *JEF-military strategy*, *concept of operations* en *scheme of manoeuvres*. Meer in detail richten de beleidsdocumenten zich op het operationaliseren van de jonge organisatie. Dat betekent een beter begrip van de strategische context waarin de JEF opereert, proactief, reactief en *effects-based* handelen, het verbeteren van de interoperabiliteit en het bewerkstelligen van een geloofwaardige en relevante rol in crises of oorlog. Als laatste heeft het SJFHQ het initiatief genomen tot het oprichten van de *Communications Operations Group (COG)*. Deze groep van strategische communicatie-experts is verantwoordelijk voor de coördinatie van alle mogelijke communicatie-inspanningen van en tussen de JEF-PN. Als uitvloeisel van de COG wordt bijvoorbeeld zogenoemde *malign influence* in de focusgebieden in Noord- en Noordoost-Europa gemonitord.

Oefening JOINT PROTECTOR 21

Het eerdergenoemde vernieuwde *JEF-concept of operations* voor de HN en BSR zal dit jaar worden gevalideerd tijdens een grote *tier 3 niveau command post exercise (CPX)/mission rehearsal exercise (MRX)* door het SJFHQ, in zijn rol als *JEF-combined joint task force headquarters (CJTJFHQ)*. Dit hoofdkwartier omvat de kernstaf van SJFHQ aangevuld met individuele *augmentees* van alle PN. Uniek

‘De JEF vereist geen consensus,
inzet kan al plaatsvinden met twee
like-minded landen’

aan de oefening is dat het scenario voortborduurde op de ingeslagen weg om proactief en collectief antwoorden te vinden op dreigingen in de *grey zone (below the threshold of war)*, gebaseerd op *real-world events*. De recente uitbreiding van Russische infrastructuur en intensivering van activiteiten in met name de arctische regio en de route tussen de Noordelijke IJszee en de zogenaamde

Greenland-Iceland-UK (GIUK)-gap zijn steeds vaker onderwerp van internationale competitie. Deze activiteiten, die vaak onder het mom van ‘onderzoek’ en als antwoord

op de toenemende dreiging vanuit het Westen worden ‘verkochte’ (en in het geval van China gericht zijn op grootschalige infrastructurele investeringen als onderdeel van het *Belt and Road Initiative (BRI)*)¹⁾ vragen in toenemende mate om een gepaste en collectieve, maar niet per definitie militaire, reactie om deze grootmachten geen onbeperkte vrijheid te geven hun soevereine claims kracht bij te zetten. Door samen met andere *partners across government (PAG)* op te trekken zal het JEF-CJTJFHQ worden uitgedaagd om (inter)nationale en collectieve activiteiten te coördineren en synchroniseren. Deze opzet, die zich nu eens niet richt op een traditionele *road to conflict*, is ook voor het VK een nieuwe ervaring en wordt gezien als een belangrijke testcase voor het toekomstige opereren op *joint* operationeel niveau indachtig het *Integrated Operating Concept (IOpC) 2025*²⁾.

De stappen die zijn gemaakt tijdens oefening JOINT QUEST op de gebieden *multi-domain integration (MDI)*, *cyber*, *hybrid*, *target audience analyses (TAA)* en *information operations (IO)*, worden tijdens oefening JOINT PROTECTOR verder beproefd en uitgewerkt. Dit is een uitgelezen kans voor Nederland en de Koninklijke Marine om zich in deze deelgebieden verder te bekwamen, ook gezien de relatief geringe kennis en ervaring op dit vlak die (mede) wordt onderkend in de *Defensie Visie 2035*.

Wat betekent de JEF voor Nederland en CZSK?

De JEF is opgenomen in de recent uitgebrachte *Defensievisie 2035*. Daarmee is deelname aan de JEF op politiek niveau herbevestigd. Nederland richt zich voornamelijk op het maritieme domein. De historische samenwerking van de *Royal Navy* en de *Royal Marines* met hun counterparts van CZSK ligt hieraan ten grondslag. Een al te sterke fixatie op geografie ambieert Nederland niet, maar het houdt rekening met de overige PN en hun belangen. Inmiddels wordt nu, met instemming van alle *chiefs of Defence*, intensiever nadruk gelegd op de *High North* en *Baltic Sea Region*, waarbij inzet elders in de wereld niet van tafel is. Daarnaast past deze geografische fixatie ook in de verdedigingstaak van met name CZSK van de Noordflank. Voor ons land is het van belang dat de PN zich flexibel opstellen en de NAVO of andersoortige organisaties complementeren. De JEF kan ingezet worden waar andere organisaties door praktische of politieke beperkingen niet geschikt worden bevonden.



De staf van het SJFHQ in Northwood met nationale PN-so voor het opstellen van de Operational Studies (UK Ministry of Defence)

De JEF-PN hebben verschillende oogmerken om zich aan te sluiten bij de JEF. Waar de JEF voor de Baltische staten een 'levensverzekering' biedt tegen de mogelijke dreiging vanuit het Oosten, is voor Nederland het expeditie-karakter en de inzet ten behoeve van humanitaire hulpverlening (in bijvoorbeeld het Caribisch gebied) een belangrijk oogmerk.

De huidige heroriëntatie van de JEF biedt ook (verdere) kansen voor Nederland. Het VK ziet de JEF, zeker nu de Brexit een feit is, als een belangrijke pijler van een toekomstig collectief veiligheidsbeleid, zelfstandig en complementair aan de NAVO. In die context vervult het SJFHQ een cruciale rol bij de doorontwikkeling van de JEF op het joint operationele niveau en wordt de *command-* en *control-*structuur van het HQ gezien als een proeftuin waar nieuwe en innovatieve technologieën samenkomen, aangevuld met *interagency*-expertise die een *whole of government*-benadering ondersteunen. De aandacht voor de *grey zone (below the threshold of war)* is relatief nieuw voor Nederland. De eerdergenoemde gebieden MDI, cyber, *hybrid*, TAA en IO hebben een grote aandacht binnen de JEF. Het bijdragen en meedoen aan de nieuwste ontwikkelingen kunnen inzichten verschaffen op weg naar de concretisering van de *Strategische Visie 2035*.

Tot slot

De JEF is voor menigeen een wellicht onbekende 'speler', maar desondanks relevant in tijden waarin machtsblokken hun plek op het wereldtoneel trachten te veroveren of te behouden. Dat gebeurt (vooralnog) niet op de klassieke conventionele manier maar met hybride activiteiten in de *grey zone*. Deelname aan de JEF garandeert Nederland een militair bepalende plek in een geopolitiek snel veranderende wereld en draagt bij aan het internationale veiligheidsbeleid. Een bijkomend voordeel is dat de relatie met het VK ook na de Brexit behouden en wellicht geïntensiveerd wordt.

KTZ drs. A. (André) van der Kamp is ACOS Intelligence en LTKOLMARNIS R.S. (Stan) Oostervink is J5-planner bij het SJFHQ.

Noten

- 1 The Belt and Road Initiative is een wereldwijd infrastructuurprogramma van China, gelanceerd in 2013, om te investeren in meer dan 70 landen. De nadruk ligt op verbindingen van en naar China, met name in Azië en Afrika.
- 2 Het *Integrated Operating Concept 2025* is een door het VK recent gepubliceerd raamwerk dat zal leiden tot een fundamentele aanpassing van de rol en inzet van de krijgsmacht in een tijdperk dat wordt gedomineerd door voortdurende competitie in plaats van directe confrontatie.