

SPECIAL OPERATIONS FORCES: SCHADUWKRIJGERS IN HET LICHT VAN DE TOEKOMST





HCSS ondersteunt overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen met het inzichtelijk maken van de snel veranderende omgeving en het anticiperen op toekomstige uitdagingen.

This report is from the HCSS theme SECURITY. Our other themes are RESOURCES and GLOBAL TRENDS.



SECURITY

HCSS identifies and analyzes the developments that shape our security environment. We show the intricate and dynamic relations between political, military, economic, social, environmental, and technological drivers that shape policy space. Our strengths are a unique methodological base, deep domain knowledge and an extensive international network of partners.

HCSS assists in formulating and evaluating policy options on the basis of an integrated approach to security challenges and security solutions.



SPECIAL OPERATIONS FORCES: SCHADUWKRIJGERS IN HET LICHT VAN DE TOEKOMST

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

ISBN/EAN: 978-94-92102-26-3

Auteurs Maarten Gehem, Peter Wijninga, Stephan de Spiegeleire, Frank Bekkers, Jasper Ginn, Jacques Mukena, Nicolas Castellon, en Vesela Miladinova

Omslagbeeld Nederlandse commando begroet Malinese militair.

Bron: Ministerie van Defensie

© 2015 *The Hague Centre for Strategic Studies* behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag

Grafieken Joris Fiselier

The Hague Centre for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
HCSS.NL

SPECIAL OPERATIONS FORCES: SCHADUW- KRIJGERS IN HET LICHT VAN DE TOEKOMST

The Hague Centre for Strategic Studies

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	7
1 INLEIDING	17
1.1 Takenpakket	19
1.2 Organisatie en aansturing	21
1.3 Toezicht	21
1.4 Aanpak	22
1.5 Leeswijzer	22
2 WAAROM SPECIAL OPERATIONS FORCES BELANGRIJKER WORDEN	23
2.1 Toenemend belang van precisie	25
2.2 Bestrijden van irreguliere tegenstanders	25
2.3 Hybride oorlogsvoering	26
2.4 Een indirecte benadering	27
3 WAT MAAKT SPECIAL OPERATIONS FORCES ZO SPECIAAL?	29
3.1 Een eerste schets van SOF	31
3.2 Strategische waarde en takenpakket	34
3.3 Mensen en middelen	37
3.4 Inzet	39
3.5 Aansturing en organisatie	41
3.6 Toezicht	42
3.7 Conclusie	43
4 INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN SOF	45
4.1 Opzet van de vergelijking	47
4.2 Nederland	48
4.3 Verenigde Staten	54
4 SPECIAL OPERATIONS FORCES: SCHADUWKRIJGERS IN HET LICHT VAN DE TOEKOMST	

4.4 Australië	62
4.5 Noorwegen	67
4.6 Duitsland	72
4.7 Observaties en trends	78
5 MOGELIJKE TOEKOMSTIGE SOF-SILHOUETTEN	83
5.1 Raamwerk	86
5.2 Zes SOF-silhouetten	91
5.3 SOF-silhouetten als handvat voor discussie	97
SLOTBESCHOUWING	99
ANNEX	104
EINDNOTEN	107

MANAGEMENT- SAMENVATTING

MANAGEMENTSAMENVATTING

Gespecialiseerde kikvorsmannen, scherpschutters, verkenningsteams en andere special operations forces (SOF) zijn de afgelopen jaren voor veel krijgsmachten belangrijker geworden. Dit geldt ook voor Nederland. In de huidige veiligheidsomgeving zijn flexibiliteit, snelle inzet, en kosteneffectiviteit van groot belang – allemaal eigenschappen die SOF kunnen kenmerken. Dat toenemend belang heeft ook vragen opgeworpen over (de invulling van) het takenpakket van SOF, hun feitelijke inzet, de wettelijke kaders waarbinnen ze opereren en de wijze waarop ze zijn georganiseerd. Dit rapport werpt licht op deze vragen en geeft aan waarom SOF belangrijker zijn geworden, wat SOF zo speciaal maakt, hoe SOF in verschillende landen georganiseerd zijn, en hoe SOF zich in de toekomst kunnen ontwikkelen.

Waarom SOF belangrijker worden

Dat SOF steeds belangrijker worden hangt samen met vier ontwikkelingen in de internationale veiligheidsomgeving. Ten eerste is in militaire operaties precisie een steeds dwingendere eis. SOF zijn in staat met grote precisie doelen uit te schakelen. Ten tweede zien we een afname van grootschalige oorlogsvoering tussen reguliere troepen, en een toename van irreguliere, vooral intra-statelijke, oorlogsvoering, waarbij een groepering in opstand komt tegen het heersend gezag. Het bestrijden van een opstand, 'counter insurgency operations' (COIN) is een afgeleide vorm van irreguliere oorlogsvoering, en lijkt steeds meer de norm te worden. SOF zijn met hun flexibiliteit, snelheid, doelgerichtheid, precisie en geringe zichtbaarheid geschikt om COIN uit te voeren. Dat wordt nog versterkt door een derde trend waarin ook statelijke actoren – vaak in samenspel met niet-statelijke actoren – een op strategisch niveau georkestreerde combinatie van conventionele, irreguliere en digitale middelen inzetten. Deze mengvorm van reguliere en irreguliere oorlogsvoering wordt wel aangeduid als hybride oorlogsvoering. SOF is een belangrijk strategisch instrument om in dergelijke complexe confrontaties doeltreffend te acteren. Tot slot zien we een accentverschuiving binnen militaire operaties van interventie tijdens een conflict naar

inzet om conflicten of conflictescalatie te voorkomen. Vanwege hun geringe zichtbaarheidsprofiel en brede vaardigheden kunnen SOF preventief worden ingezet in een 'indirecte' strategie, gericht op het vergroten van stabiliteit op langere termijn. Het gaat dan zowel om preventie van mogelijke conflicten, zoals Nederlandse steun aan opbouw van het veiligheidsapparaat in Suriname, als om steunverlening in post-conflictsituaties om een stabiele situatie te scheppen en de overgang naar een fase van wederopbouw te faciliteren.

Wat maakt SOF zo speciaal?

Special operations forces kunnen onder bijzonder gevaarlijke omstandigheden de belangrijkste strategische operaties met een hoog politiek afbreukrisico uitvoeren. Daartoe beschikken SOF-militairen, dankzij een strenge selectie en uitgebreide opleiding, over een specialisme, zoals scherpschutter of demolitie-expert. Daarnaast zijn het ook generalisten met brede vaardigheden, waardoor SOF snel, zonder veel ondersteuning en onder extreme condities een scala aan operaties kunnen uitvoeren. Dit wordt ook wel 'economy of force' genoemd. De inzet van SOF vormt vaak een hefboom ('force multiplier') die weer andere activiteiten van diplomatieke, economische of militaire aard kan versterken. Net als reguliere eenheden zijn SOF inzetbaar voor alle zeven strategische functies – van voorkomen tot normaliseren. De onderscheidende strategische waarde ligt vooral in het feit dat krijgsmachten met SOF hun pallet aan politiek-militaire opties vergroten: expansion of choice.

Om speciale operaties uit te voeren opereren SOF in kleine teams, die speciaal worden samengesteld met de doelen en omstandigheden van de specifieke operatie voor ogen. Die onafhankelijkheid en flexibiliteit vereisen een bepaalde mentaliteit, die vaak belangrijker wordt geacht dan de middelen waarover SOF beschikken. Special operations forces beschikken meestal ook over goede niet-militaire vaardigheden, bijvoorbeeld culturele kennis en sociale vaardigheden om beter contact te kunnen maken met lokale bevolking.

Hoe SOF worden georganiseerd en hoe speciale operaties worden uitgevoerd kan van krijgsmacht tot krijgsmacht verschillen. We lichten drie dimensies uit:

- **Takenpakket.** SOF kunnen voor, tijdens en na conflicten worden ingezet en voor een breed scala van taken – van directe offensieve gevechtsacties (direct action), via speciale verkenningsoperaties (special reconnaissance) tot training, advies en monitoring voor eenheden van bevriende landen (military assistance).
- **Organisatie en aansturing.** De aansturing van speciale operaties gebeurt vrijwel altijd centraal, op militair-strategisch niveau. In hoeverre hiervoor ook een op SOF

afgestemde organisatie is ingericht, verschilt per land. Ook kunnen SOF in hun vredesbedrijfsvoering (opleiding, gereedstelling en dergelijke) worden aangestuurd in een eigen Special Operations Command. Vaker echter zijn SOF-eenheden ingebed in de traditionele krijgsmachtdelen.

- **Toezicht.** Hoewel SOF ook openlijk opereren, vinden veel speciale operaties in het geheim plaats. Dat maakt toezicht op, besluit tot en uitvoering van speciale operaties een speciale aangelegenheid.

Vergelijkende landenstudie

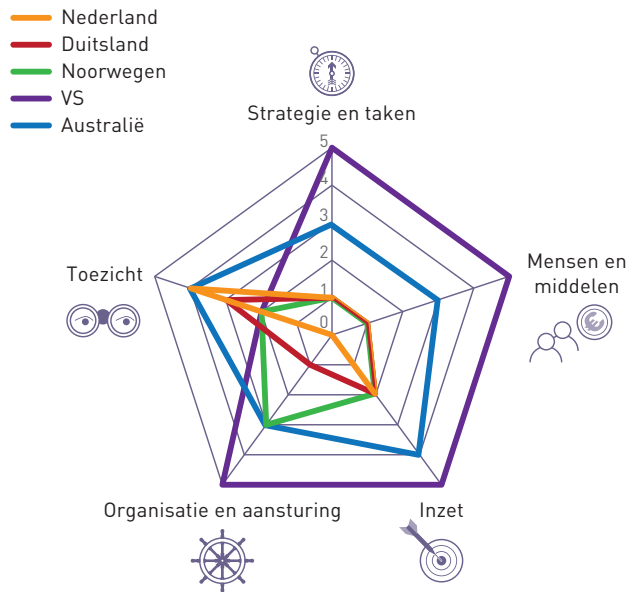
Bovenstaande dimensies strategie en takenpakket, organisatie en toezicht, aangevuld met feitelijke inzet en beschikbare mensen en middelen, zijn vergeleken voor de SOF van Nederland, de VS, Australië, Duitsland en Noorwegen. Voor elk van deze ‘dimensies’ bekeken we kwantificeerbare indicatoren die per land een beeld geven hoe de dimensies invulling krijgen (zie Tabel 1).

DIMENSIES	UITLEG	INDICATOREN
Strategie en taken	Hoe breed is het scala taken en strategische doelen in beleidsdocumenten neergezet?	Is er een specifieke SOF-doctrine? Maakt deze onderscheid in de conflictfasen waarin SOF kan worden ingezet? Hoeveel taken worden onderscheiden?
Mensen en middelen	Hoeveel capaciteiten hebben SOF tot hun beschikking?	Over hoeveel SOF-eenheden beschikt een land? Hoe groot is het aandeel van SOF-eenheden in de totale krijgsmacht?
Inzet	Hoe belangrijk zijn speciale operaties in het geheel aan operaties van de krijgsmacht?	Hoe vaak nemen SOF-eenheden deel aan missies? Worden deze missies unilateraal, of enkel in samenwerking met andere landen uitgevoerd?
Aansturing en organisatie	Hoe zijn SOF georganiseerd en hoe worden ze aangestuurd?	Is er sprake van een overkoepelende SOF Commando? Op welk niveau is SOF vertegenwoordigd? Hebben SOF een ‘speciale’ aansturing bij operaties?
Toezicht	Is er veel controle op de inzet van SOF?	In hoeverre wordt de beslissing om SOF in te zetten onderworpen aan juridische controle? In hoeverre zijn SOF activiteiten onderworpen aan politiek toezicht/controle?

TABEL 1: DIMENSIES WAAROP SOF-PROFIELEN VAN DE VIJF LANDEN VERGELEKEN ZIJN.

Onze analyse toont een divers beeld (zie Figuur 1). Nederland vult een aantal dimensies beperkter in dan de andere landen in deze vergelijking. Voor een deel is dat toe te schrijven aan de grotere ambities en budgetten van de vergelijkingslanden.

Krijgsmachten in Australië en vooral de VS hebben meer te besteden, wat intensievere SOF-inzet, meer capaciteiten, en meer reflectie op de strategische inzet van SOF vergemakkelijkt. In dat licht is de beperkte invulling van het Duitse SOF-profiel op strategie, middelen en mensen, inzet en organisatie en aansturing opvallend.



FIGUUR 1: OVERZICHT VERGELIJKINGSRESULTATEN. HOGERE SCORES REFLECTEREN EEN BREDERE INVULLING VAN DE VERSCHILLENDE DIMENSIES

Het Nederlandse SOF-profiel hoeft dus niet te duiden op een lacune. Het kan goed het gevolg zijn van bewuste beleidskeuzes. Wel merken we wel op dat:

- Het strategische denken over SOF weinig weerslag heeft gekregen in beleidsstukken. De NAVO-doctrine wordt gevolgd, maar de doorontwikkeling daarvan blijft beperkt. In landen als de VS en Australië is die strategische uitwerking uitgebreider.
- Operaties veelal plaatsvinden in acute fasen van conflict, wat te maken heeft met de de facto vereiste dat ze worden uitgevoerd binnen het kader van een internationale missie. Dat beperkt ook een meer indirecte aanpak en inzet van SOF, met nadruk op military assistance in pre-conflictfasen.
- Nederland vooralsnog niet meegaat met de trend naar verdere centralisatie van SOF in een afzonderlijk Commando. Hoewel hierover vaker discussies zijn geweest, vallen NLMARSOF en KCT niet onder een dergelijk verenigd Commando.

De afdeling Joint Special Operations (JSO) van de Directie Operaties van de Defensiestaf is beperkt van omvang in verhouding tot dergelijke organisatie-onderdelen in de vergelijkingslanden.

- Toezicht is in Nederland juist verder ontwikkeld dan in andere vergelijkingslanden. Verplicht ministerieel overleg verzekert regeringsbrede steun voor speciale operaties, en het parlement wordt regelmatig voorzien van informatie over speciale operaties. Het ministerie van Defensie is verder relatief communicatief over speciale operaties en SOF.

Verder constateren we, op basis van de beperkte vergelijking, een aantal trends in de ontwikkeling van SOF over de laatste jaren:

Meer mensen en middelen naar SOF. In alle vergelijkingslanden zien we een trend naar meer budget en meer capaciteiten om speciale operaties uit te voeren. Zeker in de VS, maar in het kielzog daarvan ook de andere landen van de vergelijking, is het aantal SOF-militairen sterk gegroeid. Alleen de VS beschikt over een Special Operations Command dat zelfstandig speciale operaties kan uitvoeren.

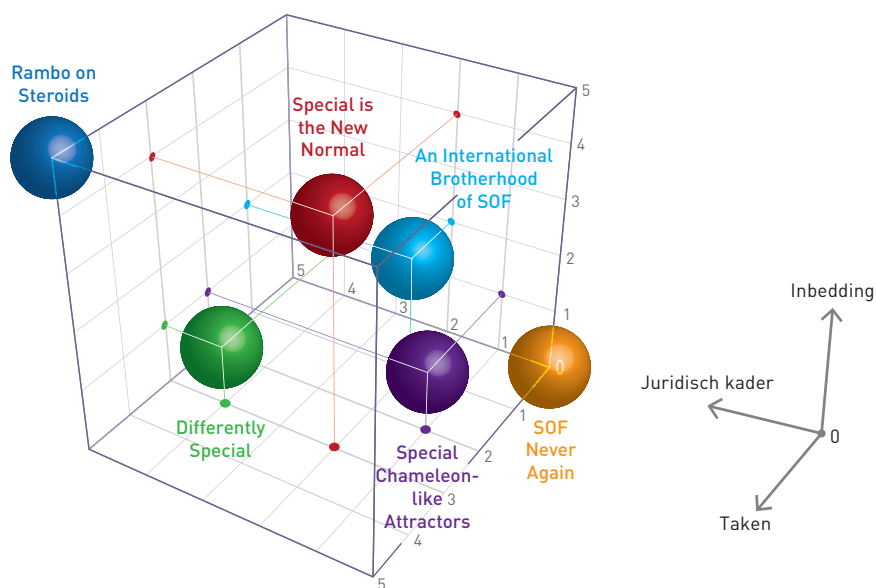
Verschuivende focus naar ingrijpen in vroege stadia van conflict. De invulling van het takenpakket van SOF is de afgelopen jaren sterk veranderd. SOF zijn een steeds breder pallet aan taken gaan uitvoeren, ook in vroege stadia van conflict. Deze trend is vooral zichtbaar in Australië en in de VS. Maar ook in deze landen blijft de taakverdeling onderwerp van discussie, waarbij sommigen pleiten voor een veel sterkere indirecte aanpak. Nederlandse, Duitse en Noorse special operations forces voeren die preventieve rol minder vaak uit, zowel relatief als absoluut. Dat heeft deels te maken met het feit dat door regering en parlement voor inzet van militaire eenheden een internationaal mandaat wordt geëist. Dat ontbreekt meestal in pre-conflictsituaties.

Trend naar een overkoepelend Special Operations Command. Noorwegen, Australië en de VS hebben hun SOF-eenheden ondergebracht in een eigen Special Operations Command. Een belangrijke overweging daarbij is dat het speciale karakter van SOF-inzet, met grote strategische belangen en politieke en fysieke risico's, ook een daarop toegesneden organisatie vergt. Alleen in de VS zijn SOF ook in vredetijd ondergebracht in een overkoepelend Commando. De aansturing in Nederland en Duitsland gebeurt vanuit een joint special operations-sectie als onderdeel van de reguliere operationele staf.

Toezicht op speciale operaties is een probleem. De meeste landen worstelen met het juridische en politieke toezicht op speciale operaties. Het is niet ondenkbaar dat, vergelijkbaar met activiteiten van geheime diensten post-Snowden, de publieke opinie uiterst kritisch is op dit soort met een waas van geheimzinnigheid omgeven operaties, waarbij onduidelijk is of men binnen of buiten de wet opereert.

De toekomst van SOF

Hoe ziet de toekomst van SOF eruit? Het is een natuurlijke neiging om trends te extrapoleren, maar in deze tijden van grote onzekerheid is het onwaarschijnlijk dat dit recht doet aan hoe SOF er in de toekomst uitzien. De toekomst is niet enkelvoudig maar meervoudig. Om te proberen deze 'meerdere mogelijke toekomst' voor te stellen schetsen we zes SOF-silhouetten (zie Figuur 2), die verschillen op de drie belangrijkste SOF-dimensies: taken (van kinetisch tot niet-kinetisch), inbedding (van een zelfstandige zuil tot samenlevingsbreed samenwerkend) en juridisch kader (strikt binnen de wet tot 'doel heiligt de middelen').



FIGUUR 2: ZES GESELECTEERDE 'SOF-SILHOUETTEN'

Rambo on Steroids. SOF vormen een uniek en krachtig eigen zelfstandig Commando binnen de krijgsmacht. Het is alleen verantwoording schuldig aan het hoogste militaire en/of politieke leiderschap. Door onverwachte eenzijdige technologische doorbraken

kunnen grootschalige kinetische effecten met ongekeerde effectiviteit worden verkregen. Dit stelt kleine, speciaal uitgeruste, verspreid opererende maar sterk vernetwerkte SOF-eenheden in staat beslissende militaire en strategische effecten te bereiken waar voorheen grote samengestelde eenheden voor nodig waren. SOF hebben de bevoegdheid, gedelegeerd vanuit de hoogste nationale autoriteit, om in extreme omstandigheden de bestaande wet- en regelgeving te negeren om de beoogde doelen van een natie te bereiken.

Special is the New Normal. Alle krijgsmachtonderdelen zijn ‘speciaal’ geworden. Kleine, verspreid opererende maar sterk vernetwerkte eenheden kunnen nu zowel kinetische als niet-kinetische taken uitvoeren, al naar gelang de eisen van de actuele operationele en strategische uitdagingen. De domeinspecifieke indeling van de krijgsmacht (zee, land, lucht-ruimte, cyber) is vervangen door een netwerk van te herschikken kleinere SOF-eenheden die, collectief, kunnen werken in alle omgevingen. In de regel is hun optreden gebonden aan strikte nationale en internationale juridische regels en conventies.

Differently Special. De SOF gemeenschap blijft een evenwichtige mix tussen kinetische en niet-kinetische middelen hanteren. SOF zijn inmiddels – zij het vaak (bewust) op de achtergrond – de operationele regisseurs van maatschappijbrede veiligheidsinspanningen waarin veel meer spelers dan in het verleden een rol hebben. SOF zullen de wettelijke regels proberen te volgen, maar kunnen de bevoegdheid gedelegeerd krijgen om voorbij de wettelijke kaders te gaan als dat operationeel vereist is.

Special Chameleon-like Attractors. In dit silhouet hebben SOF de traditioneel-kinetische aanpak volledig verlaten ten gunste van subtielere, en in sommige gevallen effectievere, vormen van het ‘aantrekken’ van een breed ecosysteem van partijen om die in een richting van een gewenste ‘orde’ te bewegen. Deze nieuwe vormen van subtiele gedragsbeïnvloeding (‘nudging’) worden uitsluitend uitgeoefend binnen de nationale en internationale juridische conventies en regels.

An International Brotherhood of SOF. SOF hebben de kinetische taken volledig ingewisseld voor een niet-kinetische aanpak. Multinationale samenwerking tussen ‘kinetisch’-zware SOF bleek altijd buitengewoon moeilijk, maar in deze nieuwe omgeving vinden SOF-eenheden van verschillende gelijkgezinde landen elkaar veel gemakkelijker – en krijgen zij daar ook de politieke ruimte voor. Hun taken worden veel breder. Zo krijgen ze bijvoorbeeld de opdracht om forensisch bewijs te verzamelen tijdens conflicten teneinde oorlogsmisdadigers voor de internationale gerechtshoven te kunnen dagen.

SOF Never Again. Het einde van het verhaal. SOF worden als ruitereenheden of rijwielbrigades – iets wat we ooit wel, maar nu niet meer doen.

Om beleidsmakers handvatten te bieden op kortere termijn signaleren we een aantal feitelijke ontwikkelingen. Op de ‘taken’-as is er een verschuiving zichtbaar van SOF-inzet naar vroegere stadia van conflict. Hiermee samenhangend is op de ‘inbeddings’-as sprake van een duidelijke beweging naar meer samenwerking van militaire SOF met een groot aantal andere partijen, binnen de krijgsmacht, met internationale SOF-collega’s, met andere veiligheidsdiensten én met allerlei maatschappelijke groeperingen tijdens missies in het buitenland. Op de ‘juridisch en politiek kader’-as ten slotte, is het te verwachten dat er meer druk zal ontstaan om toetsing en controle beter en explicieter te gaan regelen. Dit wordt mede ontleend aan een tot op zekere hoogte vergelijkbare discussie over de verruiming van de bevoegdheden van de inlichtingendiensten en het wettelijk kader daarvoor en het politieke toezicht daarop.

Deze trends kunnen echter niet zondermeer worden geëxtrapoleerd. De SOF-gemeenschap, de defensieorganisatie en de nationale en internationale ‘veiligheids’-gemeenschap moeten niet inzetten op één nauw omliggende toekomst voor SOF en speciale operaties, maar een creatieve en rijke ‘ruimte’ van mogelijke verschijningsvormen van SOF in gedachten houden. Deze soepelheid van geest is nodig om in staat te zijn een SOF-organisatie te accommoderen die zich in verschillende profielen kan voegen naar gelang de omstandigheden dat vereisen. Als iets of iemand kan voldoen aan deze enorme uitdaging, dan zou dat wel de SOF-gemeenschap moeten zijn.

1 INLEIDING

1.1 Takenpakket	19
1.2 Organisatie en aansturing	21
1.3 Toezicht	21
1.4 Aanpak	22
1.5 Leeswijzer	22

1 INLEIDING

Tegen de trend van krimpende krijgsmachten in zijn special operations forces (SOF) in veel landen de laatste jaren sterk gegroeid. Het belang dat krijgsmachten hechten aan SOF wordt blijkbaar groter. Dit heeft ook de manier waarop SOF zijn georganiseerd en speciale operaties worden uitgevoerd veranderd. Het SOF-profiel binnen krijgsmachten is sterk in beweging. In deze publicatie voorziet het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS), in opdracht van het ministerie van Defensie, deze beweging en bijbehorende vraagstukken van context, en geeft beleidsmakers denkrichtingen hier op in te spelen. Het rapport zet de schijnwerper op special operations forces, waarom hun belang is toegenomen, wat SOF zo speciaal maken, hoe SOF zijn georganiseerd in verschillende landen, en schetst de contouren van een aantal mogelijke toekomstige SOF-profielen.¹ Ter inleiding staan we hier stil bij drie ontwikkelingen op drie dimensies die als een rode draad door ons verhaal lopen: de taken die de special operations forces uitvoeren, de wijze waarop ze zijn georganiseerd, en de wettelijke kaders waarbinnen SOF opereren.

1.1 Takenpakket

De invulling van het takenpakket van SOF is de afgelopen jaren sterk veranderd. Het publieke beeld van special operations forces wordt vooral bepaald door films als *American Sniper* over de Navy SEAL sniper Chris Kyle, de *Rambo*-reeks met Sylvester Stallone, en *Zero Dark Thirty* over de jacht op en vangst van Osama Bin Laden. Vaak is dit gebaseerd op de meest spraakmakende en (achteraf) in de publiciteit komende operaties, maar SOF voeren een steeds breder scala aan taken uit, grotendeels van een heel ander karakter dan de missies in fantasierijke Hollywood-producties. Vaak omvatten speciale operaties 'direct action'-taken, operaties in gevechtssituaties. Als onderdeel van de ISAF missie in Afghanistan bijvoorbeeld, voerde de taskforce 55, opgemaakt uit Nederlandse SOF, gevechtsacties uit in gevaarlijke omstandigheden, gekenmerkt door improvised explosive devices (IEDs) en een vaak onzichtbare tegenstander.² Maar SOF leveren ook bijdragen aan 'military assistance': de opbouw

van het defensie- en veiligheidsapparaat van troepen van bevriende landen. Ook kunnen ze worden ingezet voor 'special reconnaissance', speciale verkenningsoperaties. In de MINUSMA-missie in Mali bijvoorbeeld, voeren Nederlandse SOF verkenningen uit en vergaren ze inlichtingen voor de VN om daarmee te anticiperen op ontwikkelingen die het vredesproces frustreren.³

De term 'special operations forces'

Nationaal en internationaal worden verschillende termen gebruikt voor het type eenheden dat we in dit rapport bespreken. In de Nederlandse taal wordt onder meer gesproken over commando's of speciale eenheden. De term 'special forces' is in de VS voorbehouden aan de green berets van de US Army. Om verwarring te voorkomen gebruiken we in dit rapport de term special operations forces (SOF) voor het geheel van eenheden dat speciale operaties als kerntaak heeft. Dit is ook de term die het ministerie van Defensie tegenwoordig zelf gebruikt. De Nederlandse SOF bestaan uit het Korps Commandotroepen (KCT) van de landmacht en de maritieme SOF (NLMARSOF) van het Korps Mariniers.

Conventionele eenheden kunnen natuurlijk ook zeer gespecialiseerd zijn. Bepaalde onderdelen van de krijgsmacht zijn 'special operations capable' (SOC), zoals andere delen van het Korps Mariniers en delen van de luchtmobiele brigade. Het zijn eenheden die niet tot SOF worden gerekend, maar wel veel van de eigenschappen delen. Deze eenheden vullen het gat tussen 'gewone' en SOF-eenheden, waardoor de krijgsmacht meer maatwerk kan leveren. Ook andere eenheden beschikken soms over zeer gespecialiseerde vaardigheden. Zo heeft de Koninklijke Nederlandse marechaussee sinds 1975 een Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB). De BSB heeft een vierledige taak: het beveiligen van personen, transporten en vluchten; het verrichten van arrestaties; het verrichten van observaties; en het uitvoeren van 'bijzondere taken'. De BSB wordt regelmatig ingezet bij missies in het buitenland, bijvoorbeeld bij het beschermen van ministers of ambassades. Deze eenheden zijn echter niet ingericht om speciale operaties uit te voeren en vallen daarom ook buiten de definitie van SOF.

En wat zijn dan 'speciale operaties'? Tugwell en Charters spreken over "small scale, clandestine, covert or overt operations of an unorthodox and frequently high-risk nature, undertaken to achieve significant political or military objectives in support of foreign policy," gekarakteriseerd door "either simplicity or complexity, by subtlety and imagination, by the discriminate use of violence, and by oversight of the highest

level.”⁴ De definitie van de NAVO luidt: “Military activities conducted by specially designated, organized, trained and equipped forces using operational techniques and modes of employment not standard to conventional forces. These activities are conducted across the full range of military operations independently or in coordination with operations of conventional forces to achieve political, military, psychological and economic objectives. Politico-military considerations may require covert or discreet techniques and the acceptance of a degree of physical and political risk not associated with conventional operations.”⁵ In hoofdstuk 3 gaan we verder in op wat speciale operaties en SOF precies behelzen.

1.2 Organisatie en aansturing

Ook de organisatie en aansturing van SOF zijn sterk in beweging. De capaciteiten en inzet van SOF zijn in veel landen sterk toegenomen. Dat gaat soms gepaard met een veranderende organisatie van SOF, waarbij centrale aansturing onder eenhoofdige leiding plaatsvindt, stafcapaciteiten worden gebundeld en budgetten worden samengevoegd. In het uiterste geval kan dit leiden tot volledige integratie van eenheden in een eigen Special Operations Command. Deze ontwikkeling hangt samen met de bijzondere opzet en training die SOF vereisen. Special operations forces zijn vaak de beste militairen die de defensieorganisatie in huis heeft. Om hun inzet in de moeilijkste en belangrijkste operaties te kunnen garanderen, is zelfstandigheid en flexibiliteit vereist, evenals een bepaalde cultuur van opereren. Dit kan worden ondervangen door de organisatie en aansturing specifiek op SOF af te stemmen.

1.3 Toezicht

Tot slot zijn geheimhouding, legitimiteit en toezicht terugkerende thema's. Omdat speciale operaties meestal grote strategische waarde hebben, kan het noodzakelijk zijn om 'onder de radar' te opereren. Geheimhouding bepaalt dan mede het succes van een missie. En gezien de dikwijls gevaarlijke omstandigheden waarin SOF-eenheden zich begeven, kan de veiligheid van betrokkenen soms enkel worden gegarandeerd door geheimhouding. In sommige landen ligt de heimelijkheid rond speciale operaties gevoeliger dan in andere landen. Dit kan aanleiding geven tot discussie over legitimiteit en het toezicht op missies, zoals de discussie in de VS over de 'dodenlijsten' van de Amerikaanse president waarop terroristen staan die met drones kunnen worden uitgeschakeld. Tegelijkertijd staan legitimiteit en heimelijkheid niet noodzakelijkerwijs haaks op elkaar: de mogelijkheid om geheime operaties uit te voeren is immers in de wet verankerd.

1.4 Aanpak

Vanwege de aard van speciale operaties – bijna altijd kleinschalig, vaak gevoelig en dikwijls geheim – is weinig informatie beschikbaar. Ook de wetenschappelijke literatuur over SOF is beperkt. Om deze beperking zo veel mogelijk te omzeilen hanteren we de volgende methode:

- een literatuurstudie van de beperkte set van beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur gericht op de vragen “wat is SOF” en “wat is de waarde van SOF-inzet, nu en in de toekomst”;
- een internationale vergelijking en analyse van hoe SOF in een aantal landen is georganiseerd;
- interviews met experts uit binnen- en buitenland, waaronder in speciale operaties ingezette militairen;
- een korte toekomstverkenning om toekomstige profielen van SOF te schetsen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport geeft antwoord op de vragen waarom SOF belangrijker zijn geworden, wat SOF zo speciaal maakt, hoe SOF in verschillende landen georganiseerd zijn, en hoe SOF zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Hoofdstuk 2 begint met een kort exposé over de veranderende aard van conflicten die aanleiding vormt voor een toegenomen belang en belangstelling voor SOF. Het daarop volgende hoofdstuk bekijkt wat SOF zo speciaal maakt en kijkt naar het takenpakket en de bredere strategische inbedding, de organisatie en aansturing, en toezicht, aangevuld met wijze van opereren en beschikbare mensen en middelen. In hoofdstuk 4 vergelijken we de SOF-profielen van vijf landen, Nederland, de VS, Australië, Duitsland en Noorwegen. Deze vergelijking helpt bij het nadenken over de toekomst van de Nederlandse SOF-capaciteit – het onderwerp van hoofdstuk 5. Hier kijken we naar de toekomst van SOF aan de hand van een aantal ‘silhouetten’. Hoofdstuk 6 sluit af met een slotbeschouwing, waarin een aantal suggesties worden gedaan voor beleidsmakers met het oog op de toekomst van SOF.

2 WAAROM SPECIAL OPERATIONS FORCES BELANGRIJKER WORDEN

2.1 Toenemend belang van precisie	25
2.2 Bestrijden van irreguliere tegenstanders	25
2.3 Hybride oorlogsvoering	26
2.4 Een indirecte benadering	27

2 WAAROM SPECIAL OPERATIONS FORCES BELANGRIJKER WORDEN

In de huidige veiligheidssituatie is de inzet van SOF belangrijker geworden. Dat heeft voor een groot deel te maken met de veranderende aard van conflicten en militaire operaties. Hier bespreken we vier trends die verhelderen waarom dat zo is.

2.1 Toenemend belang van precisie

Een eerste trend is dat precisie in moderne militaire operaties steeds meer de norm wordt, zeker voor westerse krijgsmachten. Steeds minder accepteert men dat door onzorgvuldigheid of onnauwkeurigheid onschuldige slachtoffers vallen en onbedoelde nevenschade wordt aangericht. Politieke en militaire besluitvormers moeten verantwoording afleggen over het gevoerde beleid, en in sommige gevallen worden fouten of misdragingen van politici of militairen zelfs strafbaar gesteld.⁶ SOF kunnen hierop deels een antwoord zijn. Het inzetten van kleine, zeer gespecialiseerde eenheden in vijandelijk gebied heeft van oudsher vaak als doel het uitschakelen of gevangennemen van zeer specifieke doelen: één prominent individu of één militair object. Daarbij weegt het belang van precisie en het beperken van slachtoffers en schade zwaar, wat vaak een relatie heeft met: het welslagen van de missie. Tegenwoordig vormt internationale wetgeving, gericht op het voorkomen van onbedoelde nevenschade en slachtoffers, en druk vanuit de publieke opinie, ook een belangrijke impuls voor precisie in de aanwending van geweld. Dat maakt de inzet van SOF aantrekkelijker. Tegelijkertijd is het precisiewerk van SOF geen garantie. Er zijn bijvoorbeeld voorbeelden van SOF-operaties met ongewenste nevenschade, zoals de nachtelijke invallen van Amerikaanse SOF in Afghanistan.⁷

2.2 Bestrijden van irreguliere tegenstanders

Een grootschalig treffen tussen reguliere troepen van een vergelijkbaar technologisch niveau is een relatieve zeldzaamheid geworden. De belangrijkste operaties van westerse krijgsmachten in de afgelopen jaren betroffen 'war amongst the people'.⁸ Militairen worden geconfronteerd met zogenaamde niet-reguliere tegenstanders, dat

wil zeggen, los georganiseerde, kleine verbanden van civiele strijders, soms zelfs eenlingen. Vaak worden daarbij niet-reguliere tactieken gebruikt, zoals bermbommen en zelfmoordaanslagen, en niet-reguliere doelen aangevallen, waaronder burgerdoelen zoals markten, scholen en winkelcentra. Daarbij houdt dit soort partijen zich dikwijls niet aan de internationaal overeengekomen regels van de oorlogvoering. Irreguliere tegenstanders kunnen warlords zijn met privilégertjes, maar ook guerrillastrijders, bommenleggers, zelfmoordterroristen en dergelijke, die opgaan in en vaak nauwelijks te onderscheiden zijn van de plaatselijke bevolking.

Irreguliere oorlogvoering wordt vaak toegepast door opstandelingen binnen een staat tegen een heersend regime. Zo kwamen na de regimeveranderingen in Afghanistan in 2001 en Irak in 2003 respectievelijk Sadam- en Taliban-getrouwen in opstand tegen de nieuwe regimes en de westerse ondersteunende troepen. Westerse troepen reageerden met zogenaamde counter-insurgency operations (COIN) om de opstand te onderdrukken. Wat de situatie in Irak en Afghanistan nog complexer maakte is dat het westen een combinatie van stabilisatie- en wederopbouwmissie enerzijds en COIN anderzijds moest uitvoeren. Twee aparte, elkaar beïnvloedende campagnes, idealiter uitgevoerd onder een overkoepelende strategie, de ene gericht op het winnen van steun en vertrouwen van de bevolking en de andere op het bestrijden van gezagsondermijnende irreguliere groepen.⁹ Voor dit laatste worden veelvuldig SOF gebruikt vanwege hun flexibiliteit, snelheid, doelgerichtheid, precisie en geringe zichtbaarheid. Het volgende hoofdstuk zoomt hier verder op in.

2.3 Hybride oorlogsvoering

Een derde belangrijke lijn van ontwikkeling is dat staten de strategie en de technieken van onconventionele asymmetrische oorlogsvoering uitgevoerd door guerrilla's, terroristen en andere niet-statelijke actoren overnemen. Asymmetrie is de tactiek van de zwakke partij, die slim gebruik maakt van zwakheden van de sterkere tegenstander. Hierdoor wordt het voor de sterkere partij moeilijk militaire en politieke doelstellingen te bereiken. De inzet van niet-conventionele middelen in combinatie met traditionele diplomatieke, economische, digitale en militaire instrumenten in interstatelijke rivaliteit of conflict, wordt aangeduid met de – volgens sommigen ongelukkige¹⁰ – term 'hybride oorlogsvoering' (hybrid warfare): een mengvorm van reguliere en irreguliere oorlogsvoering.

Carl von Clausewitz zijn stelregel "Oorlog is een voortzetting van het politieke verkeer met toevoeging van andere middelen" is met nadruk van toepassing op hybride oorlogsvoering. De 'andere middelen' kunnen zeer divers zijn: cyberaanvallen¹¹,

economische sancties, geheime operaties en steun aan separatisten, strafrechtelijke en gezagsondermijnende activiteiten, inzet van directe buitenlandse investeringen, staatsbedrijven en staatsinvesteringsfondsen, mediacampagnes en het gebruik van sociale media voor propaganda, en strategieën die gericht zijn op het ondermijnen van de solidariteit tussen tegenstanders. Acties en reacties kunnen sterk asymmetrisch zijn, niet beperkt tot het domein van militaire confrontatie. Militair optreden kan bijvoorbeeld worden beantwoord met economische sancties; economische sancties op hun beurt weer door cyberaanvallen op de banken van de opponent.

Natuurlijk kenden statelijke confrontaties uit het verleden al een combinatie van conventionele en onconventionele componenten. Maar in de meeste conflicten werden de verschillende componenten los van elkaar in de verschillende domeinen toegepast. In hybride oorlogsvoering worden de verschillende componenten en domeinen samengebracht in een en dezelfde strategie. Door hun zeer gerichte opereren onder de radar zijn SOF vaak onderdeel van dit soort oorlogsvoering. Ze vormen een belangrijk instrument binnen een overkoepelende strategie gericht op specifieke kwetsbaarheden van de tegenstander binnen diverse domeinen – de economie, de publieke opinie, de vitale infrastructuren, etc. Speciale operaties zijn sinds het begin van de 20^{ste} eeuw volgens Colin Gray daarvoor steeds meer gebruik gaan maken van tactieken die normaliter door irreguliere, niet-staatelijke actoren werden uitgevoerd, wat heeft geleid tot een “extraordinary growth in the irregular activities of the regulars [i.e. SOF]”.¹² Bij de annexatie van de Krim en bredere inmenging in de Oekraïne zette Rusland bijvoorbeeld veelvuldig Spetsnaz (Russische SOF) in.¹³ De opeenhoping van de Russische troepen in de buurt van de oostelijke grenzen van de Oekraïne in de tweede helft van 2014, was waarschijnlijk nooit bedoeld voor een (conventionele) militaire invasie zoals sommigen vreesden. Deze troepen dienden eerder als afschrikmiddel en afleiding voor de eigenlijke campagne die gevoerd werd met ‘andere middelen’, waaronder SOF.

2.4 Een indirecte benadering

Zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, kunnen SOF zowel in directe gevechtssituaties worden ingezet, met korte-termijn militaire doelen, maar ook een belangrijke rol vervullen in een langere-termijn strategie om conflicten te voorkomen en stabiliteit te vergroten. Hoewel beide strategieën naast elkaar kunnen voorkomen, waarbij zowel een directe, meer offensieve, benadering kan worden toegepast, als een indirecte, meer assisterende, benadering, lijkt het accent te verschuiven naar de laatste. Dat gebeurt bijvoorbeeld door bevriende troepen te helpen bij de opbouw van hun militair apparaat (i.e., military assistance), zoals Nederlandse SOF nu doen in Irak bij de anti-IS

coalitie.¹⁴ In het licht van de ervaringen met de missies in Afghanistan en Irak zien we een verschuiving van de aandacht naar het voorkomen dat staten in een spiraal van bestuurlijke onmacht en conflict vervallen. Conflictpreventie door het opbouwen van maatschappelijke structuren dus. In lijn met deze trend is de laatste jaren nadruk komen te liggen op SOF als instrument voor het opbouwen van een lokaal veiligheidsapparaat ('military assistance').

Een belangrijke reden waarom SOF goed passen in een indirecte strategie, is dat zij gemakkelijk partnerschappen aan kunnen gaan, soms op ongewone wijze, met allerlei, soms ongebruikelijke partijen. Special operations forces kunnen langdurige relaties smeden met diverse groeperingen, door het opleiden, adviseren en ondersteunen van buitenlandse militairen, politiekorpsen, stammen, militias, NGOs of andere maatschappelijke of informele partijen. Amerikaanse SOF werken bijvoorbeeld in Colombia samen met NGO's en de lokale overheid om medische hulp te verlenen in dorpen waar cocaïne teelt wordt aangepakt.¹⁵

De nadruk op lange-termijn stabiliserende operaties en military assistance is ook in de Nederlandse SOF gemeenschap de laatste jaren meer op de voorgrond gekomen. Dat heeft onder andere te maken met samenwerking met lokale politie-eenheden tijdens de ISAF-missie in Uruzgan. Zoals in een analyse van de operationele ontwikkeling van de Nederlandse Special Operations Forces staat: "Door de intensieve samenwerking met de SRTU [Special Response Team Uruzgan] werd de Nederlandse SOF-gemeenschap weer herinnerd aan een primaire SOF-taak die door de jaren heen op de achtergrond was geraakt: Military Assistance."¹⁶ Deze trend is nog sterker zichtbaar bij de inzet van Amerikaanse special operations forces. Admiraal William McRaven, hoofd van het Amerikaanse Special Operations Command, verklaarde in 2012 voor het Amerikaanse congres dat "the direct approach alone is not the solution to the challenges our nation faces today as it ultimately only buys time and space for the indirect approach," en beargumenteerde dat "in the end, it will be such continuous indirect operations that will prove decisive in the global security arena."¹⁷ Daaraan gekoppeld hebben de Amerikanen een wereldwijd SOF-netwerk opgezet, dat centraal wordt aangestuurd maar in samenwerking met lokale bevriende troepen operaties uitvoert.

3 WAT MAAKT SPECIAL OPERATIONS FORCES ZO SPECIAAL?

3.1 Een eerste schets van SOF	31
3.2 Strategische waarde en takenpakket	34
3.3 Mensen en middelen	37
3.4 Inzet	39
3.5 Aansturing en organisatie	41
3.6 Toezicht	42
3.7 Conclusie	43

3 WAT MAAKT SPECIAL OPERATIONS FORCES ZO SPECIAAL?

Zoals iedere grote organisatie kent ook de krijgsmacht vele organisatieonderdelen met hun eigen specialisatie. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag waarom special operations forces zo bijzonder zijn dat ze expliciet als 'speciaal' worden aangeduid. Ter inleiding geven we een eerste schets van het unieke karakter van SOF, daarna werken we het 'eigene' van SOF verder uit aan de hand van vijf dimensies:

- Strategische waarde en takenpakket: Wat voor doelen dienen SOF? Wat voor taken voeren SOF-eenheden uit?
- Mensen en middelen: Hoe worden special operations forces opgeleid? Waarin onderscheidt de opleiding en training van SOF zich ten opzichte van conventionele krijgsmachteenheden? Wat voor capaciteiten stellen krijgsmachten ter beschikking om speciale operaties uit te voeren?
- Inzet: Hoe vaak en waar worden speciale operaties uitgevoerd?
- Aansturing en organisatie: Hoe zijn speciale operaties belegd binnen een krijgsmacht?
- Toezicht: Hoe is het politieke en juridische toezicht op SOF en hun inzet georganiseerd?

3.1 Een eerste schets van SOF

SOF vormen vaak de beste eenheden van een krijgsmacht. Ze zijn doorgaans eerste keus om moeilijke, strategische en politiek gevoelige missies uit te voeren onder bijzonder gevaarlijke omstandigheden. Door jarenlange training beheersen SOF specifieke (militaire) vaardigheden: denk aan kikvorsmannen die onder moeilijke omstandigheden duikoperaties uitvoeren of scherpshutters die als onderdeel van anti-terreurteams op honderden meters afstand doelen kunnen uitschakelen. En dankzij een strenge selectie en uitgebreide opleiding, zijn de superspecialisten meestal tegelijk ook generalisten. SOF opereren in kleine groepjes en kunnen snel en zonder veel ondersteuning en met relatief weinig middelen een scala aan verschillende missies uitvoeren - vaak 'onder de radar', zonder veel aandacht te trekken.

Dit vergt een bijzondere mentaliteit, die vaak belangrijker wordt geacht dan de middelen waarover SOF-eenheden beschikken. Special operations forces krijgen vaak meer ruimte om hun opereren zelfstandig en flexibel in te vullen. Vaak kunnen ze snel worden ingezet en naar gelang de omstandigheden terplekke hun wijze van opereren bepalen. Deze elementen komen terug in een aantal stelregels die, hoewel Amerikaans van oorsprong, gelden voor SOF in veel landen. Deze zogenaamde ‘SOF Truths’ luiden:¹⁸

- Mensen zijn belangrijker dan (militair) materieel.
- Kwaliteit is belangrijker dan kwantiteit.
- SOF kunnen niet in grote hoeveelheden worden geproduceerd.
- Professionele SOF kunnen niet snel worden ingericht nadat zich een crisis voordoet.
- De meeste speciale operaties vereisen ondersteuning door reguliere/ conventionele eenheden.

Als we de verschillende type SOF-eenheden voor het gemak even op een hoop gooien en hun eigenschappen globaal en sterk vereenvoudigd vergelijken met die van ‘de rest’ van de krijgsmacht, ontstaat het volgende beeld.¹⁹

SPECIAL OPERATIONS FORCES EN SPECIALE OPERATIES	‘GEWONE’ KRIJGSMACHTEENHEDEN EN OPERATIES
inzet voor belangrijkste, politiek-militair strategische doelen	inzet voor alle mogelijke doelen
kleinschalig	vaak grootschalig
zonder veel aandacht te trekken	duidelijk zichtbaar
snel inzetbaar	inzet vraagt vaak de nodige voorbereiding(stijd)
beperkte organieke logistieke ondersteuning	uitgebreide logistieke ondersteuning
flexibel, onconventioneel	planmatig, volgens vaste procedures en doctrines
extreem intensieve training	standaard training
meestal hoge veiligheidsrisico’s	alle mogelijke veiligheidsrisico’s

TABEL 2: EIGENSCHAPPEN SOF/SPECIALE OPERATIES EN ‘GEWONE’ KRIJGSMACHTEENHEDEN EN OPERATIES

Deze eigenschappen maken SOF geschikt voor gevaarlijke strategische operaties met een grote politieke gevoeligheid. SOF kunnen belangen verdedigen zonder dat dit direct onderwerp van nationaal debat of media-aandacht wordt. Daartoe is vaak heimelijkheid geboden. Des te belangrijker is het dus om het juridische en politieke kader waarin tot al dan niet tot SOF-inzet wordt besloten zorgvuldig te bezien. Als er iets mis gaat zijn de consequenties meestal groot. SOF-commandanten hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid. Dat is ook een van de redenen waarom sommige landen een Special Operations Command hebben opgericht dat direct onder de hoogste militair of de minister valt.

De lange geschiedenis van speciale operaties²⁰

Speciale operaties worden eigenlijk al uitgevoerd sinds mensenheugenis. Krijgslisten en geheime tactieken om een beslissend voordeel op de vijand te bereiken waren historisch gezien vaak het domein van speciaal daartoe geselecteerde en getrainde eenheden. Een bekend voorbeeld is het Paard van Troje uit de Griekse mythologie, waarbij geselecteerde soldaten uit het Griekse leger verstopt in een reusachtig houten beeld van een paard de stad Troje binnenkwamen. Eenmaal binnen de stad schakelden ze de Trojaanse wachten uit en openden de poorten om de Grieken de stad te kunnen laten innemen. Hoewel betwijfeld wordt of dit daadwerkelijk is gebeurd, betreft het niettemin een goed voorbeeld van een speciale operatie met een strategisch doel, het verslaan van Troje.

In het Oude Testament wordt in het boek Numeri melding gemaakt van het verhaal van de twaalf verspieders die door Mozes naar het land Kanaän worden gestuurd met de volgende opdracht: "(...) kijk hoe het land is, of de bevolking sterk is of zwak en of er veel of weinig mensen wonen. Kijk of het land bewoonbaar is of onherbergzaam en hoe de bevolking woont, in gewone dorpen of in vestingsteden, en kijk of de grond vet is of schraal, en of er bomen groeien of niet." Met een beetje fantasie kun je ze zien als de eerste strategische, lange-afstandsverkenners met een speciale opdracht.

Ook onze eigen vaderlandse geschiedenis heeft een bekend voorbeeld van een speciale operatie. Het Turfschip van Breda betreft een waargebeurd verhaal, geïnspireerd door het Paard van Troje, waarbij troepen van Prins Maurits in 1590 met een turfschip de stad binnen werden gesmokkeld, het Spaanse garnizoen overrompelden en daarmee de gelegenheid schiepen voor Maurits' troepen om de stad in te nemen. Deze speciale operatie had een meer operationeel doel, namelijk het innemen van de stad Breda om zo een belangrijk voordeel te behalen in de strijd tegen de Spaanse bezetter.

Ook in andere delen van de wereld was al langer sprake van special operations forces. In het oude Japan werden Ninja's getraind als speciale verkenners, spionnen, saboteurs en sluipmoordenaars. En ook tijdens de Napoleontische oorlogen gebruikten diverse landen special operations forces in de vorm van kleine teams van gewerschutters en gevechtsgenietroepen ('sappeurs') die gescheiden van de formele slagorde werden ingezet.

3.2 Strategische waarde en takenpakket

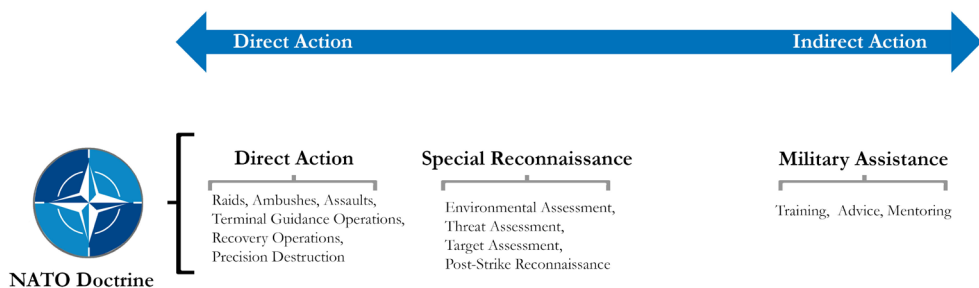
Het 'waarom' van SOF verschilt in wezen niet van dat van de krijgsmacht als geheel. SOF is een integraal onderdeel van de gereedschapskist van de krijgsmacht. Ze kunnen in beginsel, net als alle andere eenheden, in zeven strategische functies worden ingezet (zie Figuur 3).²¹ Het 'hoe' verschilt wel, zoals we in de korte karakterisering hierboven reeds hebben gezien. Special operations forces verbreden het pallet aan politiek-militaire opties dat krijgsmachten tot hun beschikking hebben. Dit wordt ook wel 'expansion of choice' genoemd.²² Conventionele eenheden hebben als kerncompetentie dat ze, indien nodig, massaal geweld kunnen uitoefenen én incasseren, in een strijd met een min of meer gelijk uitgeruste tegenstander. Maar er zijn situaties waarin de inzet van conventionele militaire middelen en grootschalige geweldsuitoefening niet mogelijk of doorslaggevend is, of zelfs contraproductief kan zijn. SOF zijn in staat om in dergelijke situaties gerichte ('precisie') acties uit te voeren en zeer specifieke doelen te bereiken. Ze kunnen in directe gevechtssituaties overwicht verkrijgen precies op die punten die er toe doen, en kunnen specifieke zwakheden van de tegenstander uitbuiten.²³ Ze kunnen onder moeilijke omstandigheden verkenningssmissies uitvoeren waarvoor reguliere eenheden minder of niet geschikt zijn. En SOF kunnen 'onder de radar helpen' om capaciteiten tegen terrorisme op te bouwen in bevriende landen (meer hierover in paragraaf 3.4).



FIGUUR 3: STRATEGISCHE VEILIGHEIDSFUNCTIES VOOR HET UITVOEREN VAN DE HOOFDTAKEN VAN DEFENSIE

Naast het verbreden van de politiek-militaire opties bieden SOF nog een tweede strategisch voordeel. Met de beperkte middelen die ze tot hun beschikking hebben kunnen ze doorgaans veel effect bereiken. Dit wordt ook wel ‘economy of force’ genoemd.²⁴ SOF bieden veel waarde voor hun (defensie)geld. De gedachte is dat het prijskaartje dat hangt aan de langere opleidingsduur, veelvuldige trainingen in extreme omstandigheden, speciale uitrusting, en speciaal toegeruste en getrainde ondersteuners, zich terugbetaalt in hoge effectiviteit. En de inzet van SOF dient ook vaak als ‘force multiplier’, wat wil zeggen dat het als hefboom fungeert om andere activiteiten van diplomatieke, economische of militaire aard te versterken.

De waarde van SOF ligt dus met name in het snel, zelfstandig, met een kleine voetafdruk uitvoeren van politiek- en militair-strategische operaties waarvoor reguliere eenheden niet of minder geschikt zijn. Die operaties kunnen een meerwaarde bieden op de strategische functies in Figuur 3, en omvatten verschillende taken. Een aantal daarvan is al de revue gepasseerd. De wellicht meest tot de verbeelding sprekende daarvan zijn operaties zoals de nachtelijke inval in het huis van Osama Bin Laden in Abbottabad, Pakistan. Deze door de CIA geleide operatie maakte, naast CIA-operators, gebruik van diverse eenheden van het Amerikaanse Joint Special Operations Command, waaronder SEALs. Maar zoals eerder gesteld zijn de operaties die SOF uitvoeren veel breder. De NAVO onderscheidt drie hoofdgroepen van activiteiten (zie Figuur 4).



FIGUUR 4: SOF TAKEN VOLGENS DE NAVO DOCTRINE²⁵

Het voorbeeld van de raid op Osama Bin Laden valt in de categorie '**direct action**', variërend van het bevrijden van gijzelaars tot het uitschakelen van vijandelijke troepen. Het gaat vaak om korte, zeer gerichte operaties die zich richten op concrete veiligheidsdoelen. Direct action is vaak nuttig in situaties van acute conflicten. Maar ook ervoor of erna kan direct action nodig zijn.²⁶ De NAVO onderscheidt een heel scala direct action-activiteiten, van het uitvoeren van raids en leggen van hinderlagen tot het met precisie uitschakelen van vijandige doelen. Sinds het einde van de Koude Oorlog en vooral na 9/11, hebben SOF veelvuldig offensieve acties uitgevoerd, bijvoorbeeld als onderdeel van antiterrorisme-operaties.²⁷ Special operations forces worden ook ingezet voor evacuaties in conflictgebieden. Zo stuurde Nederland in november 2004 bij een oploeiend conflict in Ivoorkust twee commandoploegen om te helpen bij de bescherming en evacuatie van 59 daar woonachtige Nederlanders en het beveiligen van de residentie van de Nederlandse ambassadeur te Abidjan.²⁸

Bij dergelijke direct action acties geldt volgens Admiraal William McRaven, de architect van de huidige Amerikaanse SOF-strategie, een aantal succesfactoren: een simpel, meestal geheimgehouden en goed geoefend plan dat verrassend, doelgericht en snel wordt uitgevoerd.²⁹ Indien één van die factoren ontbreekt is de kans groter dat speciale operaties mislukken. Dat is met name relevant met het oog op de grote politieke gevoeligheden en strategische belangen van de meeste SOF operaties. Als er iets misloopt of een geheime operatie zichtbaar wordt, kan de schade groot zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval in *Operation Eagle Claw*, waarbij de Amerikaanse SOF-missie om de gijzeling in de Amerikaanse ambassade in Teheran te beëindigen, faalde onder het oog van de wereld.³⁰

SOF voeren ook speciale verkenningstaken ('**special reconnaissance**') uit. Dit kan van waarde zijn in alle stadia van conflict.³¹ Ten tijde van de Koude Oorlog werden Europese special operations forces bijvoorbeeld getraind om te worden ingezet om inlichtingen te verzamelen achter de linies van de oprukkende legers van het Warschaupact. Tegenwoordig zijn SOF vaak de vooruitgeschoven pionnen die contact maken – en onderhouden – met lokale bevolking, informatie inwinnen en voorafgaand aan een actie de aan te vallen doelen vaststellen of nadien de toegebrachte schade schatten. Door hun grote mate van zelfstandigheid kunnen SOF langdurige patrouilles uitvoeren onder moeilijke omstandigheden.

Special operations forces helpen ook bij '**military assistance**', zoals training, advies en monitoring voor eenheden van bevriende landen. Dit is vaak (maar niet altijd) een voorbeeld van de strategische functie 'voorkomen', 'stabiliseren' of 'normaliseren' (en

die laatste twee zijn in veel opzichten vergelijkbaar met 'voorkomen', gericht op het tegengaan van hernieuwd conflict). Het gaat dan om het verstevigen van het veiligheidsapparaat van bevriende troepen, waardoor conflicten of escalaties kunnen worden voorkomen. Deze meer indirecte inzet past ook goed in een strategie die veel meer omvat dan alleen puur militaire acties. De nadruk ligt op het opbouwen van capaciteiten die op lange termijn politiek-militaire doelen dienen van zowel het gast- als het thuisland. Zo trainden Nederlandse commando's in de jaren '90 en in 2007 de Surinaamse veiligheidsdiensten.³² Een dergelijke indirecte aanpak dient niet alleen strategische doelen maar levert, vanwege het vreedzame karakter, politiek en publiek vaak minder frictie op, zowel in ons eigen land als in het gastland. Bij direct action is het risico op terugslageffecten meestal groter.³³ Zo zette de raid op Osama Bin Laden de Amerikaanse relaties met Pakistan onder druk, terwijl de VS er aan de andere kant juist veel aan gelegen is de relaties met dat land werkbaar te houden.

3.3 Mensen en middelen

Een uitgebreide training en uitmuntende uitrusting vormen de vereisten voor snelle, zelfstandige en flexibele inzet van SOF. Special operations forces beschikken vaak over state-of-the-art materieel om hun operaties te kunnen uitvoeren. De crux van wat SOF zo speciaal maakt ligt echter niet zozeer in het materieel, maar eerder in een specifieke instelling. Dat komt terug in twee van de SOF waarheden: "mensen zijn belangrijker dan (militair) materieel" en "kwaliteit is belangrijker dan kwantiteit".³⁴ De vaardigheden waarover SOF beschikken zijn vaak breder dan het beheersen van gewapende oorlogsvoering. In veel operaties zijn bijvoorbeeld linguïstische, culturele en diplomatieke vaardigheden van belang. Bij het militair ondersteunen van bevriende krijgsmachten bijvoorbeeld moeten SOF vaak contacten leggen met lokale bevolking en samenwerken met troepen uit andere landen.³⁵

Een SOF-militair heeft meestal een of meerdere specifieke specialismes. Zo zijn er demolitie-experts, kikvorsmannen, counterterrorisme experts, communicatiespecialisten, medics en scherpshutters.

Vier voorbeelden van SOF specialismes

De **demolitie-expert** kan zich toegang verschaffen tot gebouwen en is tevens een expert in het gebruik – en onschadelijk maken van – explosieven.

De **communicatiespecialist** is gespecialiseerd in het instellen en gebruiken van geavanceerde en gevoelige apparatuur die gebruikt wordt tijdens missies.

De **scherpschutter** is een expert op het gebied van verkenningsoopdrachten en het uitschakelen van doelen op lange afstanden. Vaak worden scherpschutters ook opgeleid om andere wapens (zoals die van de vijand) te kunnen gebruiken, en zijn zij bekwaam in het gebruik en kennis van zware wapens.

De **medic** is gespecialiseerd in het behandelen van (ernstige) verwondingen, en wordt opgeleid om een groot aantal medische handelingen te verrichten in alle denkbare omstandigheden.

SOF-eenheden zijn vaak veel kleiner dan gebruikelijk voor conventionele troepen. In Nederland is de kleinst inzetbare eenheid een groep van vier man, bestaande uit een verbindingsspecialist, demolitie-expert, medische-hulp specialist en scherpschutter. Iedere eenheid heeft vaak weer een specifiek specialisme, zoals vrije-valoperaties, operaties onder water, of het opereren in extreme terreinen, zoals hooggebergte en operaties in Arctische gebieden. Dit soort teams moeten in staat zijn zelfstandig operaties uit te voeren en beschikken daartoe over een hoge mate van zelfredzaamheid. Ze kunnen snel en efficiënt in actie komen, mede vanwege de genoemde kleinere 'footprint': SOF kunnen met relatief weinig middelen op pad en hebben, eenmaal in actie, weinig of geen logistieke ondersteuning van andere eenheden nodig. Dit stelt SOF in staat met weinig richtbaarheid te opereren in moeilijke gebieden met een hoog risico voor de eigen veiligheid. Zo zijn sinds begin 2014 Nederlandse SOF in Noord-Mali actief als onderdeel van de VN MINUSMA-missie. In het gebied zijn rebellen en terroristische organisaties actief, is staatscontrole vrijwel afwezig, de infrastructuur slecht ontwikkeld en stijgt de temperatuur soms tot 50°C.³⁶ Ook in dit woestijnklimaat kunnen Nederlandse special operations forces langdurige patrouilles uitvoeren.

Deze vaardigheden en mentaliteit kunnen alleen verkregen worden door een specifieke, zeer intensieve opleiding en training. Niet iedereen is geschikt om deel uit te maken van een SOF-eenheid. Opleidingen kennen over het algemeen een hoog afvalpercentage. Bij de drie kennismakingsdagen, voorafgaand aan de eventuele sollicitatie en het selectieproces voor SOF in Nederland worden de kandidaten fysiek en mentaal zwaar op de proef gesteld. Doorgaans valt daarbij al zo'n 80% af.³⁷ In sommige krijgsmachten komen alleen militairen in aanmerking. In Nederland zijn SOF toegankelijk voor dienende militairen en burgers, daar de diversiteit in de achtergrond van de kandidaten later van pas kan komen om snel en flexibel in complexe situaties te opereren. Militairen brengen ervaring met zich mee en een gewenning aan het werken onder militaire discipline in een militaire structuur. Burgerkandidaten zijn vaak hoog opgeleid en bieden een variëteit aan achtergronden.

3.4 Inzet

De karakteristieken van SOF operaties kunnen verschillen qua fase, zichtbaarheid en zelfstandigheid van opereren. Zoals besproken in paragraaf 3.2 kunnen SOF een meerwaarde hebben in alle stadia van de conflictcyclus – van anticiperen tot normaliseren. De zichtbaarheid van speciale operaties verschilt. Soms voeren SOF hun activiteiten openlijk uit, zoals het onderhouden van contacten met de burgerbevolking en het inwinnen van inlichtingen van lokale gezagsdragers. Vaak opereren ze echter ‘onder de radar’, vanwege de politieke gevoeligheid of het belang van een verrassingseffect. Voorbeelden zijn het in kaart brengen van wapen- en munitiedepots en andere strategische doelwitten of het uitschakelen of gevangen nemen van bepaalde sleutelfunctionarissen. NLMARSOF en KCT zijn eind jaren ‘90 in voormalig Joegoslavië vaak actief geweest bij het opsporen en arresteren van personen die werden verdacht van oorlogsmisdaden.³⁸ En Amerikaanse en Britse SOF werden ingezet bij het lokaliseren van doelen voorafgaand aan luchtaanvallen tijdens de oorlog in Kosovo.³⁹ Willen dergelijke operaties kans van slagen hebben, dan is het soms essentieel in burgerkledij te opereren. Samengevat kunnen we drie typen operaties onderscheiden:

- In **openlijke operaties** is zichtbaarheid niet alleen geen probleem, maar soms zelfs belangrijk, zoals bij contact- en sociale patrouilles of strategische verkenningmissies waarbij contacten met de bevolking informatie moeten opleveren.
- In **heimelijke operaties** wordt zichtbaarheid nadrukkelijk vermeden door bijvoorbeeld burgerkleding te dragen of zich in het verborgene op te stellen en te verplaatsen.
- In **clandestiene operaties** is de hand van SOF-eenheden niet traceerbaar. Bij het oppakken van oorlogsmisdadigers wordt dikwijls de hulp van SOF-eenheden ingezet. Terwijl het lijkt alsof de lokale politie de misdadiger in de boeien slaat is er in werkelijkheid een SOF-team bij betrokken.

SOF kunnen worden ingezet voor een speciale operatie, of als onderdeel van een conventionele missie. In dat eerste geval gelden vaak ook specifieke besluitvormingsprocedures, wat in paragraaf 3.6 en hoofdstuk 4 uitvoeriger wordt besproken. Vaak voeren SOF ook operaties uit om operationele of tactische doelen te verkennen of te bestrijden als *onderdeel* van conventionele operaties. Zo werden Nederlandse SOF in Irak en Afghanistan veelvuldig ingezet in samenwerking met conventionele eenheden, bijvoorbeeld om criminelen op te pakken, huiszoekingen te plegen of inlichtingen te vergaren. En NLMARSOF wordt ingezet voor het beveiligen van schepen tegen piraten in het Somalische Bekken van de Indische Oceaan.⁴⁰

De ontwikkeling van moderne special operations forces

Als aparte discipline binnen de infanterie ontstonden in de 18e eeuw de regimenten met 'jagers', vaak gerekruteerd uit houtvesters en jagers. Het betrof licht bewapende infanteriesoldaten, die in groene uniformen gekleed de taak kregen buiten de formele slagorde in gespreide formatie verkenningstaken of scherpschutterstaken uit te voeren of als 'scherm' voor de reguliere infanterie uit te bewegen om de eigen slagorde te maskeren. Deze eenheden werden Engeland aangeduid als rifle regiments en in Duitstalig Europa als Jägerregimenten.

Moderne speciale operaties vinden hun oorsprong vooral in de Tweede Wereldoorlog. In 1940 eiste Winston Churchill de instelling van 'specially trained troops of the hunter class, who can develop a reign of terror down the enemy coast.' Dat was deels het gevolg van zijn ervaringen met commando's die de Boeren gebruikten in de Boerenoorlog. Tijdens de Tweede Wereldoorlog zag een groot aantal gespecialiseerde eenheden het levenslicht in de vele oorlogstheaters. De meest bekende special forces waren eenheden als de Special Air Service (SAS), de Long Range Desert Group van het Britse leger en de eenheden van het Amerikaanse Office of Strategic Services (OSS) en de Special Operations Executive (SOE). Maar ook eenheden als de Chindits (in Birma) en speciaal getrainde luchtmachteenheden zoals de Britse Dambusters, de Duitse Stuka anti-tanksquadrons, de Amerikaanse Flying Tigers in China en de Doolittle Raiders (Tokyo, 1942), worden soms tot SOF gerekend.

Als onderdeel van deze ontwikkeling werd in Engeland in 1942 No.2 (Dutch) Troop opgericht, de eerste Nederlandse commando-eenheid en één van de voorlopers van het huidige Korps Commandotroepen dat in 1948 werd opgericht. In 1963 ontstond met het oprichten van een Vaste Kikkerploeg (VKP) een speciale eenheid binnen het Korps Mariniers van de Koninklijke marine. Daarmee werd de basis gelegd voor de huidige Netherlands Maritime Special Operations Forces (NLMARSOF) van het Korps Mariniers.

Special operations forces treden niet alleen in het buitenland op. Sommige special operations worden binnen de landsgrenzen uitgevoerd, vaak als laatste optie en onder aansturing van de politie. Met name na 9/11 is die binnenlandse focus versterkt. Australische SOF zijn bijvoorbeeld sterk nationaal georiënteerd. Zoals een auteur schrijft: "SOF now seems to be the more natural, and logical, response to domestic terrorist incidents."⁴¹ In Nederland bestaat er de Dienst Speciale Interventies (DSI),

met manschappen vanuit de politie, NLMARSOF en KCT, die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor binnenlandse antiterrorisme operaties kan worden ingezet. Soms treden gespecialiseerde eenheden van de politie ook op in het buitenland. De Duitse grenspolitie GSG-9 is daarvan een voorbeeld.⁴²

3.5 Aansturing en organisatie

De aansturing van speciale operaties en de inbedding in de defensieorganisatie kan op verschillende manieren. Soms vallen SOF onder een overkoepelend centraal Commando, dat verantwoordelijk is voor alle activiteiten, van het administratief ondersteunen, werven, opleiden en trainen, en uitrusten tot het gereedstellen en inzetten van SOF. Dit is het geval in de VS, met een 'joint', alle krijgsmachtdelen omvattende, staf in het Special Operations Command (USSOCOM), waaronder uiteindelijk alle SOF (special operations forces van de Army, Air Force, Navy en Marine Corps) vallen.⁴³ Het is rechtstreeks opgehangen aan het Amerikaanse ministerie van Defensie en in die zin nevensgeschikt aan de vier krijgsmachtdelen.

Andere landen, zoals Australië, kennen wel een centrale besluitvorming over en aansturing van operaties, maar geen overkoepelend Commando dat ook in vredetijd, buiten operaties om, verantwoordelijk is voor SOF. Dat geldt ook voor Nederlandse speciale operaties van het Korps Commandotroepen (KCT) van de Koninklijke landmacht en de Maritime Special Operations Forces (NLMARSOF) van de Koninklijke marine. Buiten hun actieve inzet blijven de SOF-eenheden ingedeeld bij hun organieke krijgsmachtdelen met aansturing via de reguliere militaire lijn.⁴⁴ Voor de inzet van SOF beschikt Nederland niet over een specifieke joint special operations staff, maar wordt SOF aangestuurd door een aparte sectie van de Directie Operaties van de defensiestaf met specifieke SOF-kennis.

De planning van speciale operaties die door deze eenheden worden uitgevoerd gebeurt meestal 'bottom-up', vanuit de specifieke veiligheidssituatie. Om SOF snel en effectief te kunnen inzetten is het van belang om de samenstelling van teams af te stemmen op de vaak moeilijke omstandigheden en specifieke doelen van de operatie. Zoals in paragraaf 3.4 aangegeven, krijgen SOF daarom vaak grote vrijheid om zelf inschattingen te maken hoe zij doelen kunnen verwezenlijken. Zoals een auteur schrijft: "provided there is a comprehensive understanding of the effect that the organization is trying to achieve, tactical [SOF] units are best able to assess (based on their first-hand knowledge) what needs to be done to achieve success."⁴⁵

De mate waarin SOF-eenheden zelfstandig kunnen opereren of voor ondersteuning afhankelijk zijn van conventionele eenheden kan ook verschillen. Amerikaanse special operations forces beschikken over het materieel om speciale operaties zelfstandig uit te voeren. In de meeste landen, waaronder Nederland, zijn SOF afhankelijk van middelen en mensen afkomstig van andere delen van de krijgsmacht. Speciale operaties kunnen zelden alleen door SOF worden uitgevoerd, omdat het materieel vaak elders is belegd en ook de hulp van niet-SOF manschappen nodig is. Een van de SOF waarheden luidt niet voor niets dat de meeste speciale operaties ondersteuning vereisen door reguliere, conventionele eenheden.⁴⁶ Die ondersteuning wordt vaak geleverd door eenheden die qua taken, uitrusting en opleiding weliswaar boven het niveau van conventionele eenheden uitstijgen, maar die niet tot de kern van SOF worden gerekend. Zo kent men in de VS de Rangers-eenheden⁴⁷ die meer gespecialiseerd zijn dan reguliere infanterie. In Nederland zou men de luchtmobiele brigade van de Koninklijke landmacht en de infanteriebataljons⁴⁸ van het Korps Mariniers daartoe kunnen rekenen.^{49 50}

3.6 Toezicht

Vanwege de hoge risico's voor de betrokken militairen, het vaak strategische belang van speciale operaties, de bijbehorende politieke gevoeligheid en de toenemende roep om transparantie, is politiek en juridisch toezicht op SOF-inzet buitengewoon belangrijk. Maar omdat speciale operaties vaak in het geheim plaatsvinden, is toezicht hierop ook ingewikkeld. Politiek-militaire besluitvorming en toezicht op inzet en uitvoering van speciale operaties vinden vanwege het speciale karakter van deze operaties meestal in kleine besloten kring plaats. Ook het afleggen van verantwoording over uitgevoerde missies wordt meestal in beperkt (parlementair) verband gedaan.⁵¹

Soms zijn deze besluitvormingsmechanismen niet bekend of zelfs afwezig. In principe is er geen specifiek wettelijk kader dat toegesneden is op SOF en speciale operaties. Zoals in het Oxford Handbook of International Law of Military Operations staat te lezen: "SOF, like conventional forces, must fully comply with international law, and, where applicable, domestic law in all their operations."⁵² Maar het komt voor dat speciale operaties plaatsvinden op de grens van de wet of buiten belangrijke juridische kaders om. Zo gebeuren de door Amerikaanse SOF uitgevoerde 'targeted killings' in Jemen, Pakistan en Somalië volgens sommigen zonder internationaal rechtelijke grondslag.⁵³ Bovendien zou het aan toezicht ontbreken door de wetgevende macht, het Amerikaanse Congres.

Deze noodzaak tot geheimhouding kan spanningen met legitimiteit veroorzaken. Evaluatieverslagen over speciale operaties worden, in tegenstelling tot conventionele missies, meestal niet openbaar behandeld en gepubliceerd. Dit aura van geheimhouding gaat soms ten koste van het imago van 'SOF'. In sommige landen is de mate waarin overheden speciale operaties onderwerpen aan juridische en politieke controle voor voor publiek debat. In Amerika ontstond zich een discussie na het verschijnen van de zogenaamde 'kill list' van de Amerikaanse President met daarop terroristen die met SOF-ondersteuning en drones kunnen worden aangevallen, ook als het land in kwestie daar geen toestemming voor geeft. Dergelijke operaties kunnen niet alleen de binnenlandse publieke steun maar ook de diplomatieke betrekkingen met die landen op het spel te zetten.⁵⁴

3.7 Conclusie

SOF zijn speciaal omdat ze strategische en politiek gevoelige operaties onder vaak bijzonder gevaarlijke omstandigheden kunnen uitvoeren. Ze kunnen voor, tijdens en na conflicten worden ingezet en voor een breed scala aan taken, van direct action, via special reconnaissance tot military assistance. Daarvoor beschikt een SOF-militair, na een zeer intensieve training, over een individuele specialisatie, zoals demolitie-expert of scherpschutter. Gezamenlijk opereren ze in speciale SOF-teams, specifiek samengesteld met de doelen en omstandigheden van de betreffende operatie voor ogen. De SOF-militair wordt vooral gekenmerkt door een bijzondere mentaliteit die hem toelaat extreem wisselende veiligheidssituaties in te schatten en daarbinnen flexibel en onafhankelijk te opereren. Die onafhankelijkheid en flexibiliteit vereisen ook een brede set aan vaardigheden, bijvoorbeeld culturele kennis, om effectief contact te kunnen maken met de lokale bevolking. Veel speciale operaties gebeuren in het geheim. Daarbij gelden vaak wel regels en wetten voor het toezicht op besluit tot en uitvoering van speciale operaties. Soms vallen SOF onder een apart onderdeel van de krijgsmacht, een 'special operations command', dat vaak (maar niet altijd) alleen de speciale operaties overziet. Bij inzet zijn SOF meestal afhankelijk van ondersteuning van andere, reguliere eenheden.

Strategische waarde & takenpakket	Inzet in alle strategische functies – van anticiperen tot normaliseren Meer politiek-militaire opties ('expansion of choice') Effectief en efficiënt ('economy of force') Drie hoofdtaken: direct action, special reconnaissance, military assistance Verschillende neventaken Directe en indirecte benadering
Mensen en middelen	Speciale instelling en vaardigheden belangrijker dan materieel Verschillende specialisaties, zowel individueel als op teamniveau Zowel militaire als diplomatieke vaardigheden Intensieve training
Inzet	Alle conflictfasen Openlijk/heimelijk/ clandestien Specifieke SOF-missie of onderdeel conventionele missie
Aansturing en organisatie	SOF-eenheden kunnen worden samengebracht in een specifiek krijgsmachtonderdeel Aansturing gebeurt meestal vanuit joint Special Operations staff Speciale operaties vereisen vaak ondersteuning van reguliere eenheden Kleine eenheden Bottom-up planning en grote mate van zelfstandigheid
Toezicht	Geen specifiek wettelijk kader Politieke en juridische verantwoording en besluitvorming vaak wel specifiek geregeld

TABEL 3: VIJF KENMERKENDE DIMENSIES VAN SPECIAL OPERATIONS FORCES

4 INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN SOF

4.1 Opzet van de vergelijking	47
4.2 Nederland	48
4.3 Verenigde Staten	54
4.4 Australië	62
4.5 Noorwegen	67
4.6 Duitsland	72
4.7 Observaties en trends	78

4 INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN SOF

In dit hoofdstuk analyseren we de SOF-profielen van de vier NAVO-landen Nederland, de VS, Duitsland en Noorwegen, aangevuld met Australië. Deze vergelijking dient om een beeld te krijgen van de verschillende manieren waarop landen SOF organiseren en inzetten. Daartoe vergelijken we de landen langs de lijnen van de dimensies uit het vorige hoofdstuk. Een aantal van deze dimensies kunnen we koppelen aan kwantificeerbare indicatoren, die we per land kunnen scoren. Daardoor krijgen we zicht op de SOF-profielen van de landen, die we verder kwalificeren op basis van extra informatie die moeilijk schaalbaar is.

4.1 Opzet van de vergelijking

De vergelijking is opgezet op basis van een aantal designsessies gehouden met medewerkers van het ministerie van Defensie. In een eerste stap werden een aantal landen uitgekozen. De keuze werd bepaald op basis van de criteria vergelijkbaarheid (in hoeverre kan worden verwacht dat het SOF-profiel van landen op elkaar lijkt?) en beschikbaarheid van informatie. Op basis van dat laatste criterium vielen bijvoorbeeld Rusland en Israël af. De VS werd gekozen omdat het land over de meest uitgebreide SOF-organisatie beschikt, en omdat het in veel ontwikkelingen voorloper is. Om een bias te voorkomen werd maximaal één ander Angelsaksisch land opgenomen: Australië. Die keuze werd mede ingegeven vanwege de vergelijkbaarheid qua inwonersaantal en omvang van de economie, en omdat Australië in korte tijd een aantal grote reorganisaties van SOF heeft doorgevoerd. Canada en het VK vielen daarmee af. Duitsland werd gekozen op basis van het feit dat het de grootste Europese economie is, waar Nederland militair al veel mee samenwerkt. Verder kozen we een Scandinavisch land, Noorwegen, dat qua inwonersaantal juist veel kleiner is dan Nederland, maar dat op gebied van mentaliteit weer veel raakvlakken kent.

In de tweede deel van de designsessie zochten we naar indicatoren die de dimensies uit het vorige hoofdstuk meetbaar maken. Eerst werd een lijst aangelegd van mogelijke

indicatoren die per land vergeleken zouden kunnen worden. Op basis van toegekend belang, beschikbare informatie, schaalbaarheid en vergelijkbaarheid werden daaruit de belangrijkste indicatoren gekozen. Vervolgens kenden we een scoringsmethode toe, met een totaalscore voor iedere dimensie van 0 tot 5. Die dimensies en indicatoren staan in Tabel 4 hieronder. Als bijvoorbeeld een land over veel verschillende SOF-eenheden beschikt en de omvang van de SOF in verhouding tot de totale omvang van de krijgsmacht relatief groot is, dan scoort het land hoog op de dimensie ‘mensen en middelen’. En indien een land een eigen uitgewerkte SOF-doctrine bezit, die veel taken onderscheidt en SOF ook in een vroeg stadium van conflict kunnen worden ingezet, dan scoort het land hoog op de dimensie ‘strategie en taken’.⁵⁵

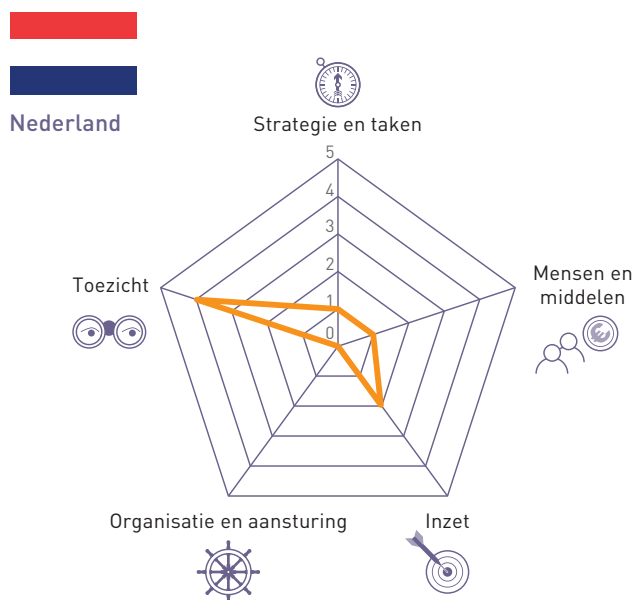
DIMENSIES	UITLEG	INDICATOREN
Strategie en taken	Hoe breed is het scala taken en strategische doelen in beleidsdocumenten neergezet?	Is er een specifieke SOF-doctrine? Maakt deze onderscheid in de conflictfasen waarin SOF kan worden ingezet? Hoeveel taken worden onderscheiden?
Mensen en middelen	Hoeveel capaciteiten hebben SOF tot hun beschikking?	Over hoeveel SOF-eenheden beschikt een land? Hoe groot is het aandeel van SOF-eenheden in de totale krijgsmacht?
Inzet	Hoe belangrijk zijn speciale operaties in het geheel aan operaties van de krijgsmacht?	Hoe vaak nemen SOF-eenheden deel aan missies? Worden deze missies unilateraal, of enkel in samenwerking met andere landen uitgevoerd?
Aansturing en organisatie	Hoe zijn SOF georganiseerd en hoe worden ze aangestuurd?	Is er sprake van een overkoepelend SOF Commando? Op welk niveau is SOF vertegenwoordigd? Hebben SOF een ‘speciale’ aansturing bij operaties?
Toezicht	Is er veel controle op de inzet van SOF?	In hoeverre wordt de beslissing om SOF in te zetten onderworpen aan juridische controle? In hoeverre zijn SOF activiteiten onderworpen aan politiek toezicht/controle?

TABEL 4: DIMENSIES WAAROP SOF-PROFIELEN VAN DE VIJF LANDEN VERGELEKEN ZIJN

4.2 Nederland

Nederlandse heeft sinds de Tweede Wereldoorlog special operations forces en voert daarmee speciale operaties uit. In vergelijking met de andere landen is de SOF-**strategie** minder uitgewerkt. Nederland volgt vooral de NAVO SOF-doctrine. De taken die SOF uitvoeren betreffen vooral special reconnaissance en direct action. In Afghanistan en Irak werd bijvoorbeeld veel special reconnaissance uitgevoerd,

Afghanistan waren SOF ook veelvuldig bij direct action situaties betrokken.⁵⁶ Het mandaat voor military assistance operaties is beperkter, omdat de wettelijke mogelijkheden om deel te nemen aan speciale operaties in pre-conflictfasen gelimiteerd zijn. Dergelijke operaties zijn de facto afhankelijk van de vraag of er sprake is van een internationaal mandaat, wat in pre-conflictfasen maar weinig voorkomt. Military assistance gebeurt om die reden vooral in het kader van trainingsmissies en wederopbouw in Irak en Afghanistan. En door deel te nemen aan trainingsoperaties als Flintlock in Afrika, wordt ook military assistance gegeven aan verschillende Afrikaanse krijgsmachten.⁵⁷ In het algemeen geldt echter dat Nederlandse SOF-activiteiten ter preventie van conflicten zeldzaam zijn.



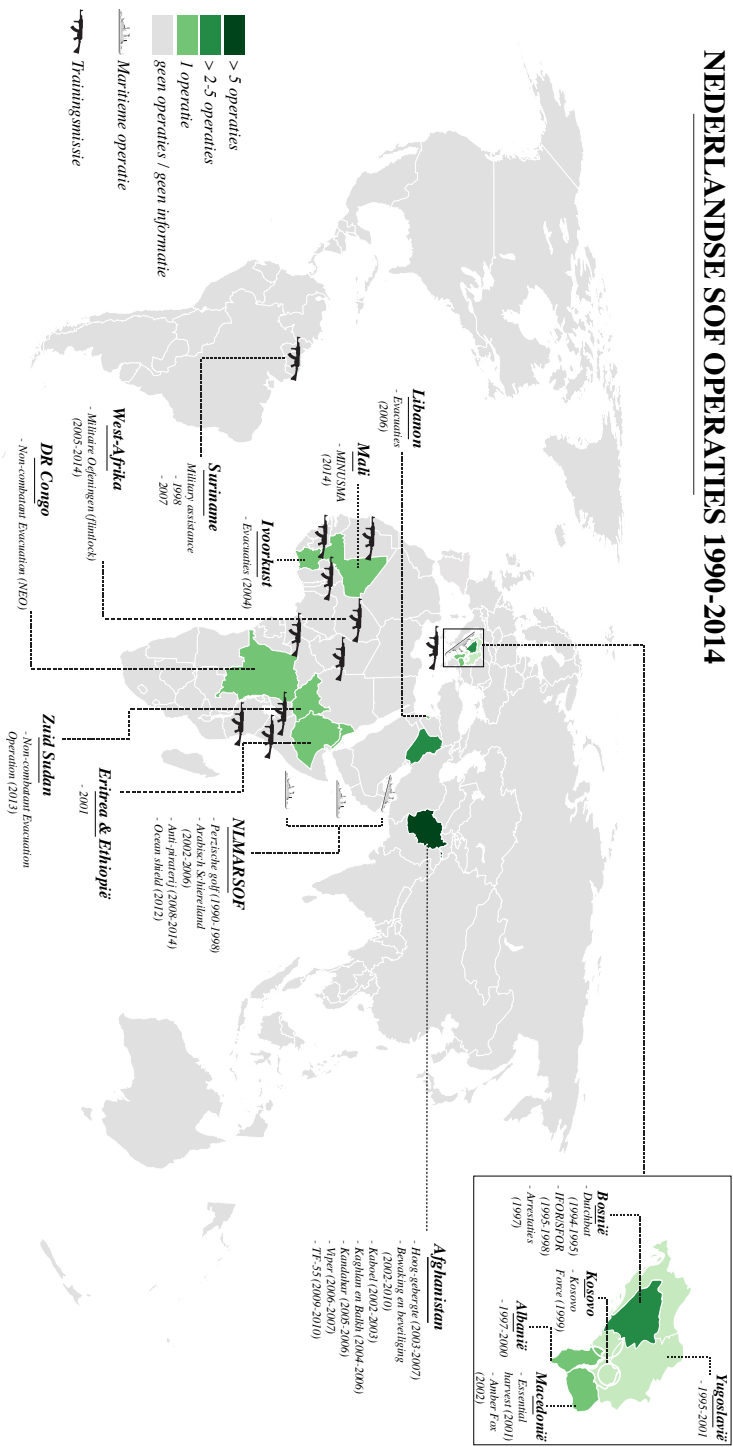
FIGUUR 6: SOF-BEELD VAN NEDERLAND

Qua **mensen en middelen** valt op dat het aantal militairen van het Korps Commandotroepen en de Maritime Special Operations Forces de afgelopen decennia gegroeid is: totaal van ongeveer 500 in 1990 naar meer dan 800 in 2014. Deze stijging vond plaats tegen de achtergrond van een sterke reductie van personeel in de krijgsmacht en van bezuinigingen op het defensiebudget. Op dit moment bestaat iets minder dan 2% van de totale manschappen van de krijgsmacht uit SOF.

Op basis van een aantal publiek beschikbare documenten kunnen we een schets geven van de landen waarin Nederlandse SOF werden **ingezet**.⁵⁸ Het kaartje hieronder

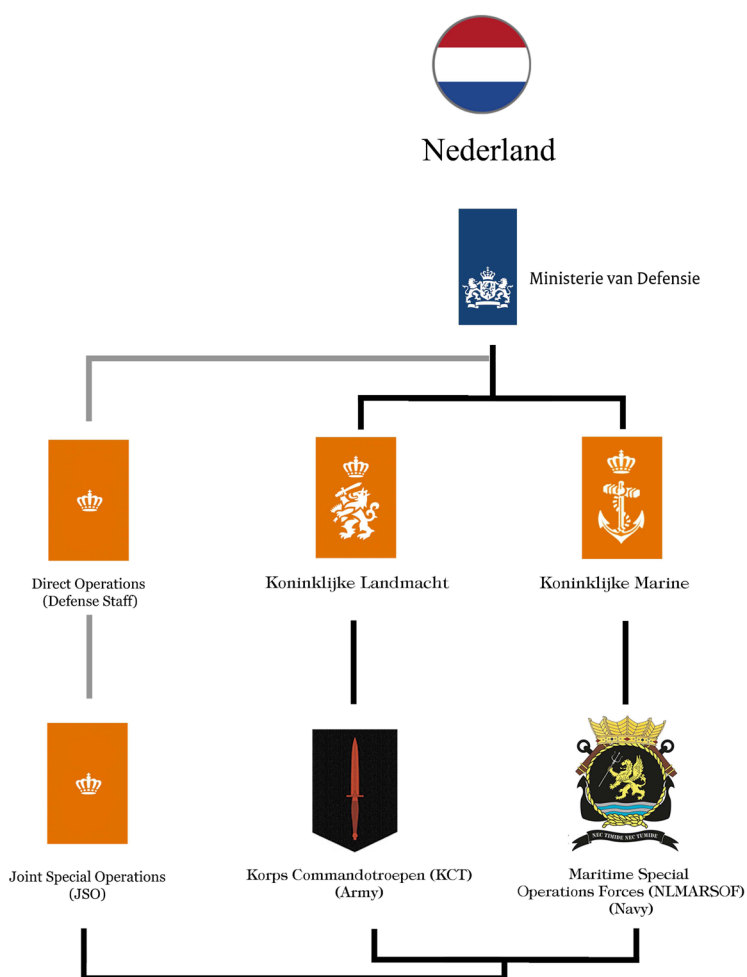
geeft een overzicht van SOF-operaties: SOF-missies, bredere militaire missies waar SOF-eenheden onderdeel van uitmaakten, en oefeningen en trainingsoperaties waarbij Nederlandse SOF buitenlandse veiligheidsdiensten assisteerden. Dit beeld is niet uitputtend, omdat nu eenmaal veel van de SOF-missies in het geheim plaatsvinden. Maar dit overzicht kan wel dienen om een indruk te geven. Het laat zien dat SOF veel werden ingezet rondom grote internationale missies in Afghanistan, Irak en de Balkanlanden. Oefeningen in Afrika (o.a. diverse Flintlock-oefeningen in West-Afrika, maar ook trainingsmissies in Kenia, Oeganda, Kameroen, Tanzania, Djibouti) en trainingsmissies in Suriname maakten het mogelijk military assistance te verlenen. Training van Maltese militairen maakte het mogelijk gezamenlijk op te treden in het kader van bescherming van koopvaardij schepen tegen piraterij voor de kust van Somalië.⁵⁹ Momenteel worden Nederlandse SOF ook ingezet bij een trainingsmissie in Irak, in het kader van de strijd tegen de 'Islamitische Staat'.⁶⁰

NEDERLANDSE SOF OPERATIES 1990-2014



FIGUUR 7: INZET EN OEFEN- EN TRAININGSOPERATIES VAN NEDERLANDSE SOF EENHEDEN ZOALS BEKEND UIT OPEN BRONNEN (1990-2014)

De **aansturing** van speciale operaties valt onder het ministerie van Defensie. Van de vergelijkingslanden is Nederland een van de weinige landen die niet over een specifieke operationele planningseenheid beschikt. Het operationele commando over speciale operaties ligt altijd bij de commandant der strijdkrachten. De hoogste SOF-vertegenwoordiger binnen de krijgsmacht is een kolonel, die namens de CDS, als hoofd van de afdeling Joint Special Operations (JSO) van de Directie Operaties van de Defensiestaf de planning en feitelijke aansturing verzorgt, zo nodig aangevuld met personeel van KCT en NLMARSOF.⁶¹



FIGUUR 8: ORGANOGAM NEDERLANDSE SOF

Geschiedenis van Nederlandse special operations forces

Nederlandse special operations forces zijn opgericht tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het Britse leger gaf in 1942 48 militairen van No. 2 Dutch Troop een commando-opleiding in het Schotse plaatsje Achnacarry. Daarnaast werd in Nederlands-Indië het Korps Insulinde opgericht ter bestrijding van de Japanners in Sumatra. Dit corps werd na de oorlog weer ontbonden. Daarna werden verschillende eenheden en trainingsfaciliteiten opgericht, om in 1950 te worden samengevoegd in het Korps Commandotroepen. Commando's traden op tijdens de politionele acties op Java en Sumatra (1947 en 1949), tijdens de Korea-oorlog (1950-1954), in Nieuw-Guinea (1959-1960) en tijdens de watersnoodramp van 1953. Door bezuinigingsmaatregelen worden de KCT-eenheden in 1964 samengevoegd tot de 104 Waarnemings- en Verkenningcompagnie.⁶²

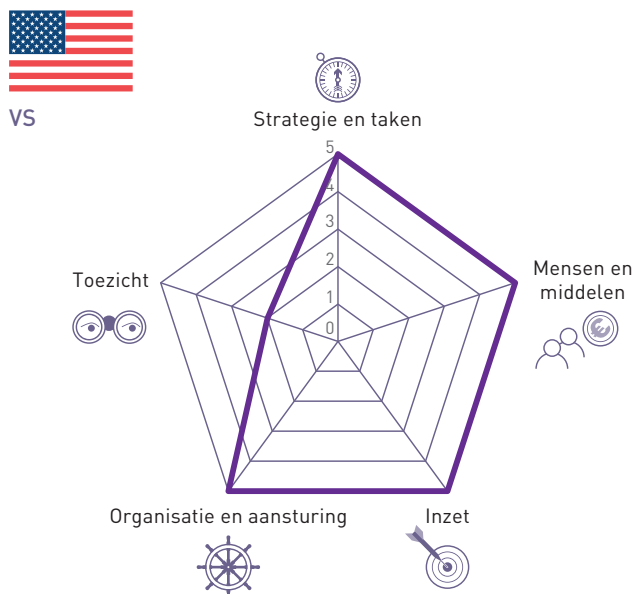
Na het einde van de Koude Oorlog, het afschaffen van de dienstplicht en de conflicten in, onder andere, Joegoslavië en Rwanda, groeit het besef dat de KCT-troepen toe zijn aan hervorming om goed in te kunnen spelen op de nieuwe internationale veiligheidssituatie. Dit leidt uiteindelijk tot de oprichting van 3 commandotroepencompagnieën in 1997, die vervolgens wordt uitgebreid met een vierde commandotroepencompagnie in 2007.

Naast het KCT kent Nederland nog een andere SOF-eenheid, namelijk de Maritime Special Operations Forces. Deze eenheid werd opgericht door de fusering van drie verschillende SOF-eenheden binnen de marine, M-squadron, het mountain leader verkenningpeloton en het amfibisch verkenningpeloton.⁶³ Laatstgenoemde is tevens de oudste maritieme SOF-eenheid, opgericht in 1963 met als hoofddoel het uitvoeren van sabotagemissies tegen schepen. Het huidige M-squadron (vroeger Unit Interventie Mariniers (UIM) genoemd) werd in 1973 opgericht als 'Bijzonder Bijstands Eenheid' (BBE). Als reactie op de terroristische aanslagen tijdens de Olympische Spelen in Duitsland richtte deze BBE, in samenwerking met BBE van de politie en de krijgsmacht, voornamelijk op terrorismebestrijding. Ze werden onder andere ingezet ten tijde van de Molukse treinkaping bij De Punt in 1977. Het M-Squadron valt onder de Dienst Speciale Interventies, dat in 2006 werd opgericht en waar ook manschappen vanuit de politie en KCT in zitten. De DSI kan, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, voor binnenlandse antiterrorisme operaties worden ingezet.

Vergeleken met de andere landen die we in dit hoofdstuk bespreken is de uitvoering van speciale operaties onderworpen aan relatief veel **toezicht**. De besluitvorming rondom het inzetten van Nederlandse SOF valt niet onder de Artikel-100-procedure met bijbehorend toetsingskader 2012, dat normaliter de richtlijnen rond het uitzenden van militairen voorschrijft.⁶⁴ Vanwege het bijzondere karakter van speciale operaties bestaat er een afzonderlijke procedure. Per speciale operatie wordt door een kerngroep uit de regering vastgesteld of er SOF worden ingezet. Deze kerngroep bestaat uit de minister-president, de minister van Defensie, de minister van Buitenlandse Zaken en tenminste een minister uit elke coalitiepartij.⁶⁵ De kerngroep beslist verder wanneer het parlement wordt geïnformeerd over de missie. Dit kan zowel voor als na aanvang van de missie.⁶⁶ Verder is de CDS te alle tijden in full-command: iedere operatie moet via een uitgekiende procedure worden goedgekeurd als passend binnen het mandaat. Het ministerie van Defensie is verder relatief communicatief. Verhoudingsgewijs maakt groot deel (bijna 4%) van de online communicatie van Defensie melding van de activiteiten van special operations forces.

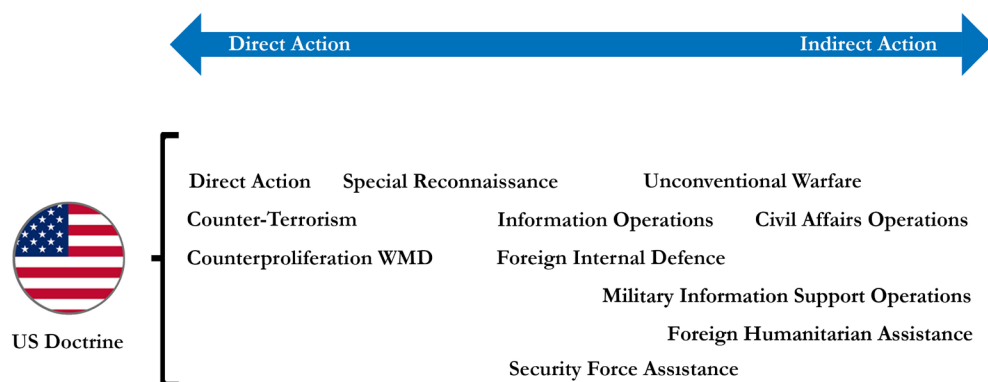
4.3 Verenigde Staten

Van alle vergelijkingslanden hebben de Verenigde Staten veruit de meest uitgebreide SOF organisatie. Het aantal beschikbare **mensen en middelen** is onevenredig groot. De VS beschikt over ongeveer 70.000 SOF-militairen en een specifiek voor speciale operaties bedoeld budget dat sinds 2001 verviervoudigd is tot meer dan 9 miljard dollar. Daarmee bestaat een relatief groot deel van krijgsmacht (meer dan 5 %) uit SOF-eenheden. Amerikaanse special operations forces zijn ook de enige vergeleken SOF die eigenstandig operaties kunnen uitvoeren.⁶⁸



FIGUUR 9: SOF-BEELD VAN DE VS

Deze uitgebreide SOF organisatie komt ook terug in de strategische doorontwikkeling. De Amerikaanse krijgsmacht beschikt over een aparte SOF-doctrine, waarin de inzet en activiteiten uitvoerig staan beschreven. Anders dan in bijvoorbeeld Nederland volgt die doctrine niet de NAVO-indeling, maar maakt onderscheid tussen 12 SOF-taken, die we zoals eerder in paragraaf 3.3 kunnen plaatsen op een as van directe naar indirecte aanpak.⁶⁹



FIGUUR 10: SOF-TAKEN ZOALS BESCHREVEN IN DE DOCTRINE VAN DE VS

Deze opdeling verschilt in een aantal opzichten van die van de NAVO. Naast direct action en special reconnaissance onderscheidt de Amerikaanse SOF-doctrine specifieke military assistance taken. Security force assistance verwijst naar steunverlening aan het veiligheidsapparaat van een andere staat, foreign internal defense naar ondersteuning van een defensieorganisatie. Het geeft ook expliciet aan dat special operations forces kunnen deelnemen aan humanitaire missies (foreign humanitarian assistance), bijvoorbeeld na natuurrampen, of anti-piraterijmissies voor de Somalische kust, ter bescherming van onder andere voedseltransporten. Ook zijn er civil affairs operations, zoals programma's in Colombia waarbij Amerikaanse SOF-eenheden samen met NGO's en de lokale overheid medische hulp verlenen in dorpen waar cocaïne wordt aangepakt. Doel van deze en andere civiele activiteiten is om de legitimiteit van drugskartels te ondermijnen en die van de overheid te vergroten.⁷⁰ Verder zet de VS special operations forces ook in als onderdeel van unconventional warfare door verzetsbewegingen te ondersteunen.

Tot slot zijn er psychological operations ('PSYOPS'), operaties die erop gericht zijn specifieke informatie in een bepaalde vorm bij doelgroepen te krijgen om zo de beeldvorming met betrekking tot een bepaald onderwerp, groep of persoon te beïnvloeden. Zo zette de Amerikaanse joint psychological operations task force unit in Irak een campagne op touw om de populariteit van Abu Musab Zarqawi, een van de leiders van Al-Qaida in Irak, aan te pakken. Door een mediacampagne, ondersteund door psyop- en civil affairs-elementen van USSOCOM, waarin de slachtoffers van de aanslagen breed werden uitgemeten, veranderde het imago van Zarqawi van een moderne 'Robin Hood' naar een 'slaughterer of innocents'.⁷¹

Geschiedenis van de Amerikaanse SOF

De Amerikaanse SOF-eenheden zijn ontstaan tijdens de Tweede Wereldoorlog met de oprichting van organisaties als de Office of Strategic Services (OSS), de 1st Special Service Force en de Air Commandos.⁷² Hoewel deze troepen sterk gereduceerd waren in aantallen door de gebeurtenissen van de Tweede Wereldoorlog, werden zij door de Sovjetdreiging in Zuidoost-Azië weer in een rap tempo opgebouwd. In de jaren na de Vietnamoorlog werd het aantal SOF-militairen sterk teruggebracht door bezuinigingen en doordat de focus van politici en de legertop voornamelijk bij de conventionele troepen lag.⁷³

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn SOF-eenheden een steeds belangrijkere rol gaan spelen in Amerikaanse missies. Het proces tot een verdere

omvorming van de Amerikaanse SOF-eenheden werd gestuwd door de mislukte operation Eagle Claw⁷⁴ in 1979. In deze operatie probeerde special operations forces 52 gevangenen in Iran te bevrijden. De operatie liep echter stuk door technische problemen en een gebrek aan afstemming tussen verschillende eenheden.⁷⁵ Mede door het dramatische verloop van deze operatie, groeide het besef onder politici dat de centrale aansturing van SOF-eenheden noodzakelijk was om dit soort complexe missies uit te voeren. In 1987 werd USSOCOM opgericht zodat de verschillende SOF-eenheden beter aangestuurd konden worden.⁷⁶

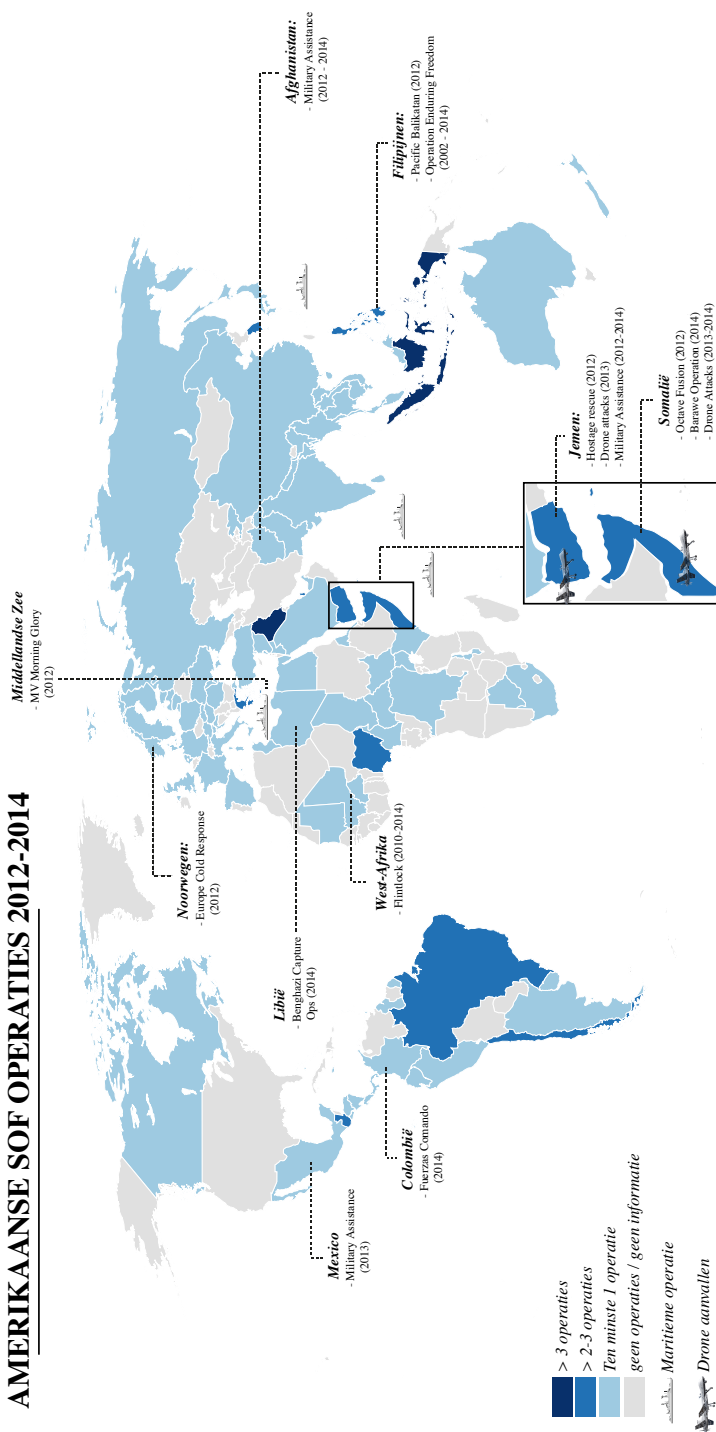
Na de Koude Oorlog is er steeds meer geïnvesteerd in SOF, en voeren zij een steeds breder scala aan taken uit. SOF-eenheden hebben deelgenomen aan talloze missies in de Balkan, Afghanistan en Irak. Een voorbeeld hiervan is het beschermen van Iraakse olievelden door Amerikaanse SOF tijdens de Tweede Golfoorlog. Geschat wordt dat door hun inspanningen slechts 10 olievelden werden gesaboteerd, tegen 700 olievelden tijdens de Eerste Golfoorlog.⁷⁷

Sinds 2004 draagt USSOCOM de verantwoordelijkheid voor de 'global war on terror'.⁷⁸ Het Amerikaanse ministerie van Defensie besloot in 2008 dat USSOCOM ook de training van buitenlandse troepen op het gebied van terrorismebestrijding op zich zou nemen. Sindsdien zijn het aantal actieve SOF zeer sterk gegroeid.⁷⁹

Veel van deze taken zijn relatief nieuw. De afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor military assistance-taken, samenwerking met civiele actoren, en langetermijn-assistentie in de beginstadia van een conflict, gericht op preventie. Er is discussie in hoeverre daar in de praktijk gehoor aan wordt gegeven.⁸⁰ Linda Robinson van RAND stelt bijvoorbeeld dat ondanks alle retorische steun aan een indirecte strategie, de directe aanpak in de VS de facto dominant is: "when it comes to funding and staffing, the special operations community and two presidential administrations have prioritized the direct approach for the past decade."⁸¹

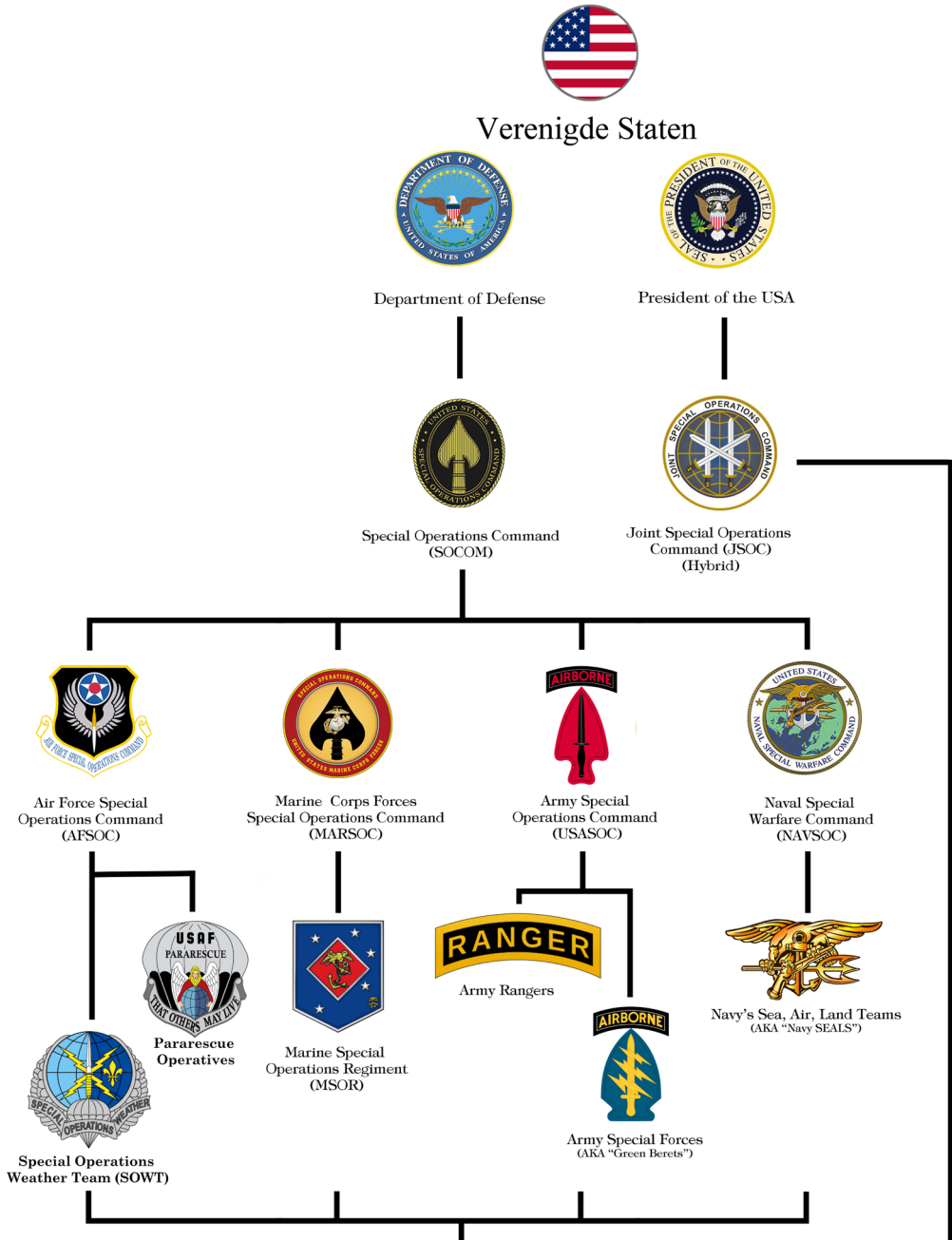
De VS voeren wereldwijd speciale operaties uit. Volgens sommige, niet-officiële bronnen waren SOF-eenheden tussen 2012 en 2013 actief in meer dan 100 landen.⁸² Om een beeld te geven van de **operaties**, hebben we ze op een wereldkaart weergegeven. Wederom geldt dat deze kaart dient om een indruk te geven: vanwege het grote aantal geheime operaties geeft het niet per se het werkelijke aantal speciale operaties weer.⁸³ Op basis van de beschikbare gegevens is in ieder geval op te maken dat speciale operaties in Jemen en Somalië actief gebruik maakten van drone-aanvallen. Dergelijke aanvallen zijn met de 'global war on terror' sinds 9/11 sterk toegenomen.

AMERIKAANSE SOF OPERATIES 2012-2014



FIGUUR 11: AMERIKAANSE SOF-INZET ZOALS BEKEND UIT OPEN BRONNEN [2012-2014]⁹⁴

Speciale operaties zijn sinds eind jaren '80 in de VS **aangestuurd en georganiseerd** onder een centrale SOF-staf, US Special Operations Command (USSOCOM), onder een viersterren-generaal. Dit Commando heeft als hoofddoel de "planning for global operations to combat terrorist networks" te synchroniseren.⁸⁵ Focus ligt dus op het aanpakken van terroristische netwerken, hoewel er op dit moment wordt nagedacht over een ruimere invulling van het mandaat.⁸⁶ Het Commando bestaat uit subdivisies van de United States Army Special Operations Command (rond de 30.000 soldaten), Naval Special Warfare Command (circa 9.000 manschappen), Air Force Special Operations Command (18.000 personeel), Marine Corps Special Operations Command (ongeveer 3.000 manschappen) en het Joint Special Operations Command.⁸⁷ USSOCOM stuurt de zogenaamde 'witte' speciale operaties van de Amerikanen aan. Dit zijn operaties waarvan het bestaan bekend mag zijn en die vaak onderdeel vormen van een bredere missies in bijvoorbeeld Afghanistan of Irak. Het bestaan van sommige eenheden wordt officieel ontkend, zoals de Delta Force en Navy SEAL team six, die de belangrijkste antiterrorisme-operaties uitvoeren. Van de laatste eenheid wordt beweerd dat deze in 2011 betrokken was bij de raid op het huis van Bin Laden.⁸⁸ Dit soort geheime en clandestiene missies wordt uitgevoerd door onder verantwoordelijkheid van het Joint Special Operations Command, dat direct onder de Amerikaanse president valt.⁸⁹



FIGUUR 12: ORGANOGRAFIE AMERIKAANSE SOF

Amerikaanse SOF zijn over de hele wereld gestationeerd in regionale Commando's (zie Figuur 13).⁹⁰ Deze Theater Special Operations Commands hebben als doel om SOF snel ter plekke te kunnen inzetten en capaciteiten van partnerlanden te kunnen opbouwen en makkelijker gezamenlijke missies te kunnen uitvoeren. USSOCOM is verantwoordelijk voor de training, financiering en levering van materiaal.⁹¹

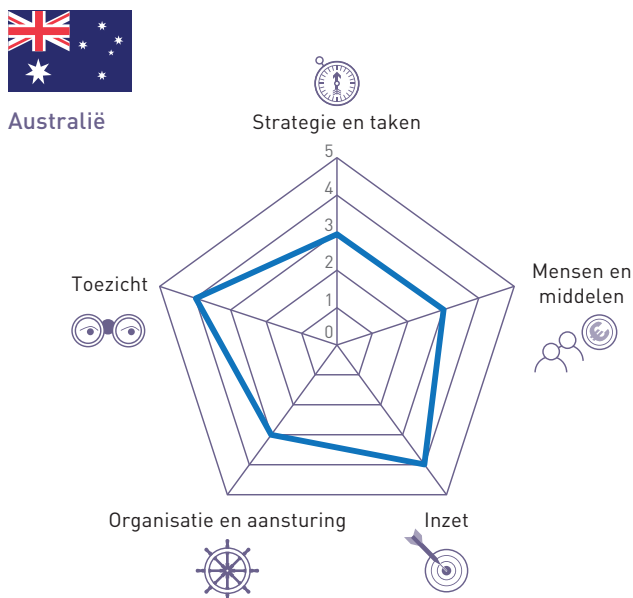


FIGUUR 13: : HET GLOBAL SOF NETWORK VAN USSOCOM⁹²

Het politieke en juridische **toezicht** in de Verenigde Staten is in een aantal opzichten beperkt. SOCOM valt onder het mandaat van de Assistant Secretary of Defense for Special Operations/Low-Intensity Conflict (ASD/SOLIC). Deze persoon is de adviseur voor SOF-gerelateerde zaken voor de Amerikaanse minister van Defensie. De ASD/SOLIC overziet SOF-missies, het budget en bekijkt of missies worden uitgevoerd binnen het mandaat.⁹³ Naast deze civiele bewindspersoon heeft de Amerikaanse regering de plicht om het Congres in te lichten over speciale operaties. Er zijn echter aanwijzingen dat het Joint Operations Command (JSOC), dat de zogenoemde 'black operations' aanstuurt, een steeds ruimer mandaat heeft gekregen na de terroristische aanslagen in 2001.⁹⁴ Hierdoor zouden eenheden zoals de Delta Force en SEAL Team 6 in een grijs gebied opereren, zonder hiervoor verantwoording aan het Congres af te hoeven leggen. Er zijn op dit moment plannen om een nieuwe commissie op te richten die beter zicht moet houden op dit soort operaties.⁹⁵ Voorts maakt ruim 3% van alle communicatie van het DoD melding van SOF, wat relatief iets minder is dan in Nederland.

4.4 Australië

De Australische SOF zijn in korte tijd uitgegroeid tot een van de meest toonaangevende special operations forces ter wereld. Het land heeft een specifieke SOF-**strategie**, die special operations definieert als “highly specialised and focused operations performed by specially selected, trained and prepared individuals and teams imbued with a creative mindset capable of producing solutions beyond conventional approaches [...]”. These activities are designed to achieve tailored operational, military and national strategic effects beyond those of conventional forces.”⁹⁶ In het SOF-takenpakket is veel aandacht voor een indirecte aanpak en military assistance. De doctrine onderscheidt drie daaronder vallende taken: ‘proxy and guerrilla warfare, special shaping operations en specialist support.’⁹⁷ De eerste verwijst naar trainen, adviseren en coachen van bevriende troepen. Dit soort operaties voerden Australische SOF uit in Afghanistan, waar ze samen met andere NAVO landen de Afghaanse veiligheidstroepen trainden. Australische SOF waren ook actief in Oost-Timor, Sierra Leone en Iraq, waarbij lokale milities worden getraind en geadviseerd.⁹⁸ Special shaping operations verwijst naar activiteiten die helpen bij het voorbereiden van aanvalsmisaties. En specialist support omvat een heel scala aan vooral niet-militaire activiteiten, van humanitaire assistentie tot counterdrugoperaties. Australische SOF waren bijvoorbeeld betrokken bij een antridrug operatie in 2003, toen 50 kilo heroïne werd geconfisqueerd van een Noord-Koreaans schip dat Australische wateren binnenvoer.⁹⁹



FIGUUR 14: SOF-BEELD VAN AUSTRALIË

Het toenemende strategische belang van SOF binnen de Australische krijgsmacht heeft zich ook vertaald in meer beschikbare **mensen en middelen**. Het aantal SOF-militairen is de afgelopen jaren sterk gestegen, tot 2.200 manschappen. In vergelijking met de andere landen is dat een relatief groot deel van de totale krijgsmacht: meer dan 4% van het defensiepersoneel uit special operations forces.

Geschiedenis van Australische SOF

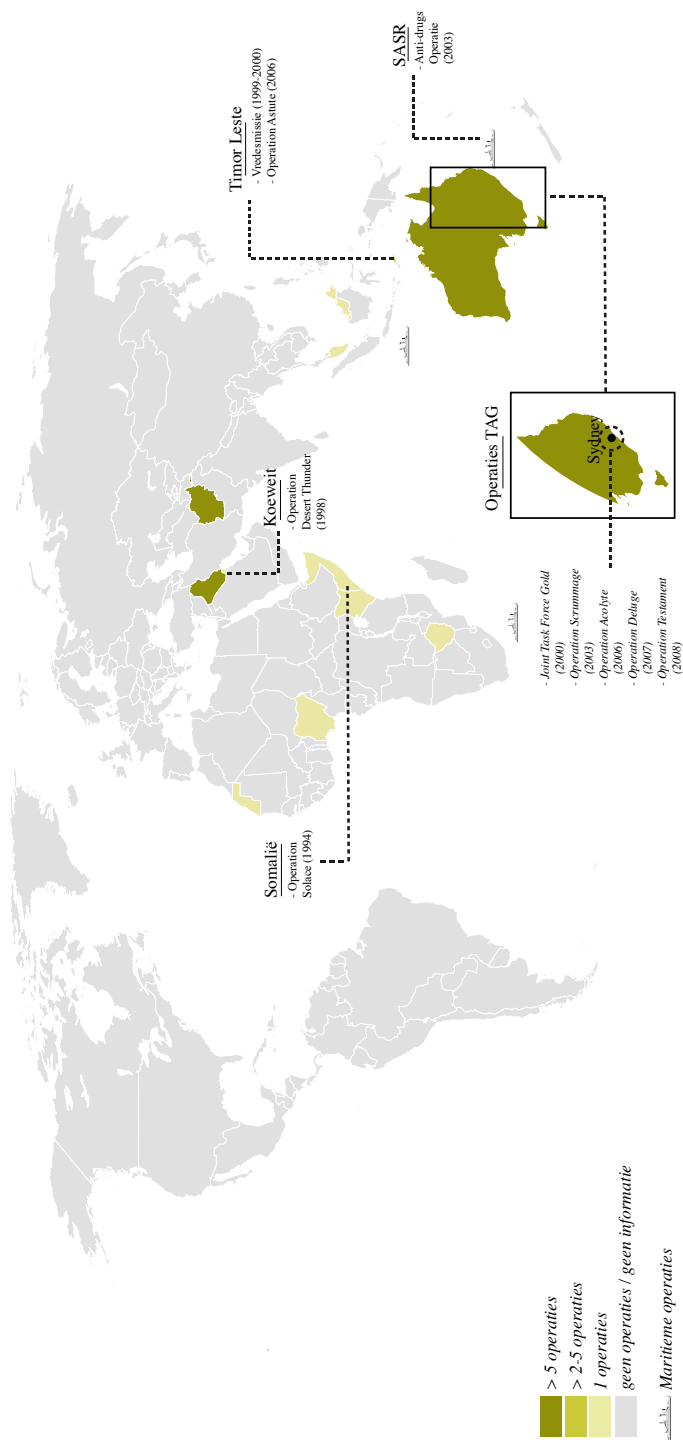
Net als veel andere landen ontbond Australië haar SOF-eenheden na de Tweede Wereldoorlog. Om de specifieke kennis van deze eenheden niet verloren te laten gaan, werden in 1955 twee reserve commandoeenheden opgericht onder de naam 1 commando company en 2 commando company. De eerstgenoemde is tevens de oudste Australische SOF-eenheid.¹⁰⁰ De moderne Australische SOF vonden hun oorsprong in 1957 met de oprichting van de 1st special air service company. Deze eenheid, gemodelleerd naar de Britse special air service (SAS), werd echter in 1961 alweer ontbonden.

In 1964 werd de Australische SAS nieuw leven ingeblazen onder de naam special air service regiment (SAS/SASR). Onderdelen van de SASR kwamen in actie ten tijde van de Konfrontasi van Indonesië met Maleisië en Brunei in 1966, waar uiteindelijk een nieuwe SOF-eenheid uit voortvloeide: de 13th parachute regiment.¹⁰¹

Als reactie op een terroristische aanslag in 1978 werd de tactical assault group (TAG) opgericht. De TAG richt zich volledig op terrorismebestrijding en is, in tegenstelling tot de GSG9 in Duitsland en de BD in Noorwegen, volledig geïntegreerd in het leger.¹⁰² Sinds 2002 is de TAG opgesplitst in TAG-West en TAG-East. TAG-East opereert vanuit Perth en bestaat uit eenheden van 2 commando regiment. TAG-West is gestationeerd in Sydney en bestaat uit eenheden van de SASR.¹⁰³ De TAG eenheden worden vaak ingezet bij grote, nationale aangelegenheden zoals bij de Olympische Spelen van 2002. Sinds 2003 zijn alle SOF-eenheden ondergebracht in de Special Operations Command (SOCOM).

Op basis van enkele open bronnen geeft de figuur hieronder een (niet-uitputtend) beeld van een aantal Australische SOF-operaties. Daaruit blijkt dat Australische SOF ook bij veel binnenlandse operaties betrokken waren, en de geografische focus verder ligt op Zuidoost-Azië, delen van Afrika en Irak en Afghanistan.

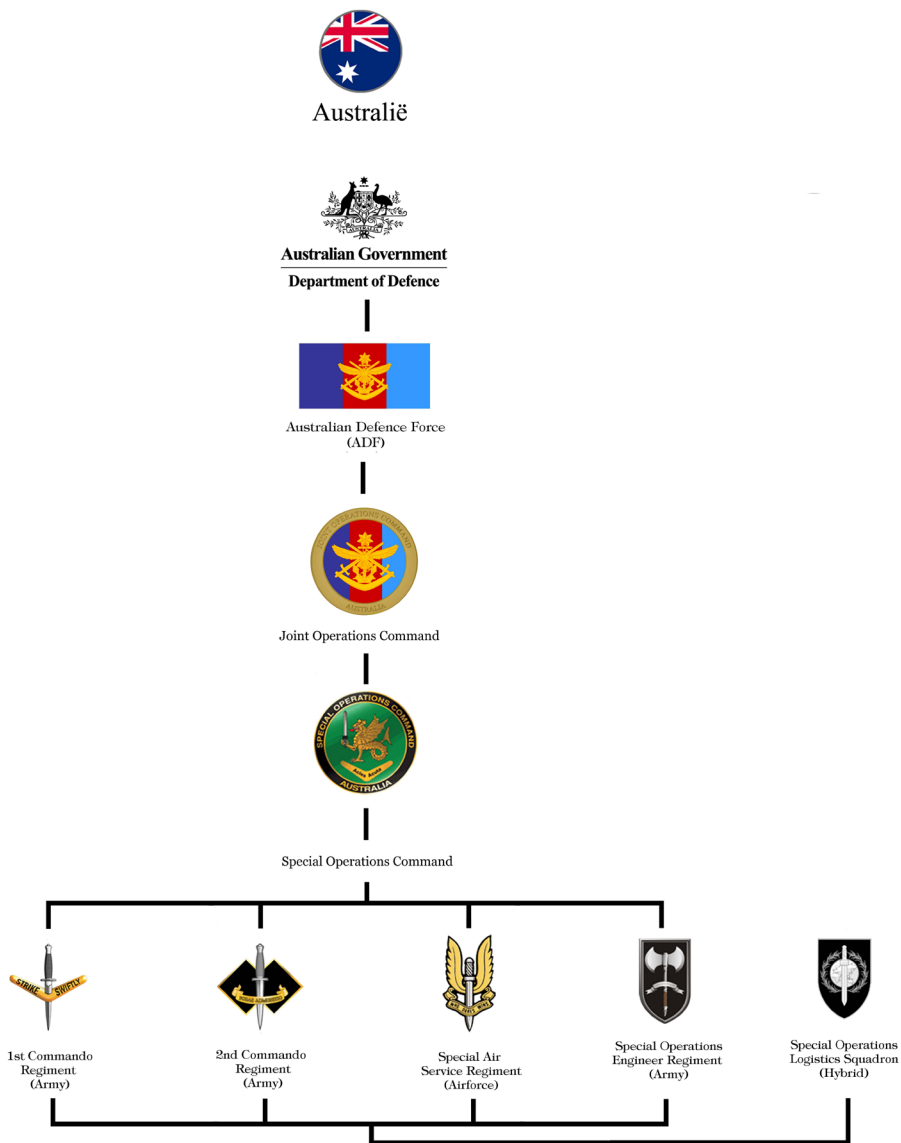
AUSTRALISCHE SOF OPERATIES 1990-2014



FIGUUR 15: AUSTRALISCHE SOF-MISSIES OP BASIS VAN OPEN BRONNEN (1990-2014)

Voor de **organisatie en aansturing** van speciale operaties beschikt Australië over een verenigd Special Operations Command. Anders dan in de VS beschikt deze niet over een eigen operationele planningsunit en budget.¹⁰⁴ Het Australische SOCOM is dus geen afzonderlijk onderdeel binnen Defensie. Het wordt weliswaar vertegenwoordigd door een generaal, maar valt onder de Chief of the Defence Forces (CDF), terwijl het budget voor training en operaties onder de Chief of the Army Forces (CAF) valt. Australische SOF-eenheden worden bijgestaan door ondersteunende eenheden, zoals het special operations engineer regiment (SOER) en het special operations logistics squadron (SOLS). Het SOER is gespecialiseerd op het gebied van chemische, biologische, radiologische en nucleaire wapens en explosieven (CBRNE). Het SOLS richt zich op logistieke taken, zoals het onderhoud van materieel, medische ondersteuning en transport.

In het geval van Australië is weinig bekend over het juridische en politieke **toezicht** en controle op speciale operaties. In een recentelijk verschenen rapport wordt duidelijk gemaakt dat veel van de Australische SOF missies in een 'grijs gebied' vallen wanneer het aankomt op wetgeving.¹⁰⁵ Het is dus niet geheel duidelijk wie er, buiten de uitvoerende macht, overzicht heeft van de speciale operaties en of deze operaties geheel binnen de Australische wet vallen. In het rapport wordt dan ook gepleit voor verbeterd toezicht op de uitvoering van speciale operaties.

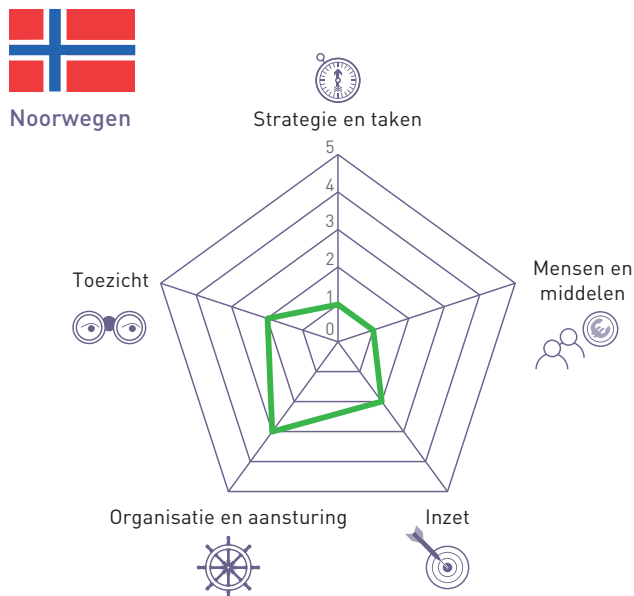


FIGUUR 16: ORGANOGRAM AUSTRALISCHE SOF

De recentelijke bekendmaking van de inzet van vliegtuigen en special operations forces in Irak is een indicatie dat de inzet van speciale troepen voornamelijk een beslissing is van de Australische regering.¹⁰⁶ Het Australische ministerie van Defensie is verder relatief communicatief over SOF: bijna 4% van alle gerelateerde hits op google maakt melding van special operations forces.

4.5 Noorwegen

Het is pas sinds enkele jaren dat de Noorse regering openlijk spreekt over haar special operations forces. De Noorse SOF-**strategie** is sterk gericht op de eigen veiligheid. Die focus is na de aanslagen van Anders Breivik in 2011 nog verder verscherpt.¹⁰⁷ Een beleidsdocument definieert de *raison d'être* van Noorse SOF (NORSOF) als een “flexible capability to meet shifting challenges concerning territorial defense, upholding national sovereignty, preventing or combating terrorism, and as participants in Allied or other peace-support or peace enforcing operations. NORSOF can also support national police during their operations to prevent or combat terrorism”¹⁰⁸ Activiteiten spitsen zich vooral toe op antiterrorisme-acties en bescherming van olie-infrastructuur.¹⁰⁹ Internationaal wordt alleen opgetreden in multilateraal verband binnen de NAVO of de VN.¹¹⁰ Traditioneel was er weinig aandacht voor military assistance, al is dat de laatste jaren aan het verschuiven.¹¹¹

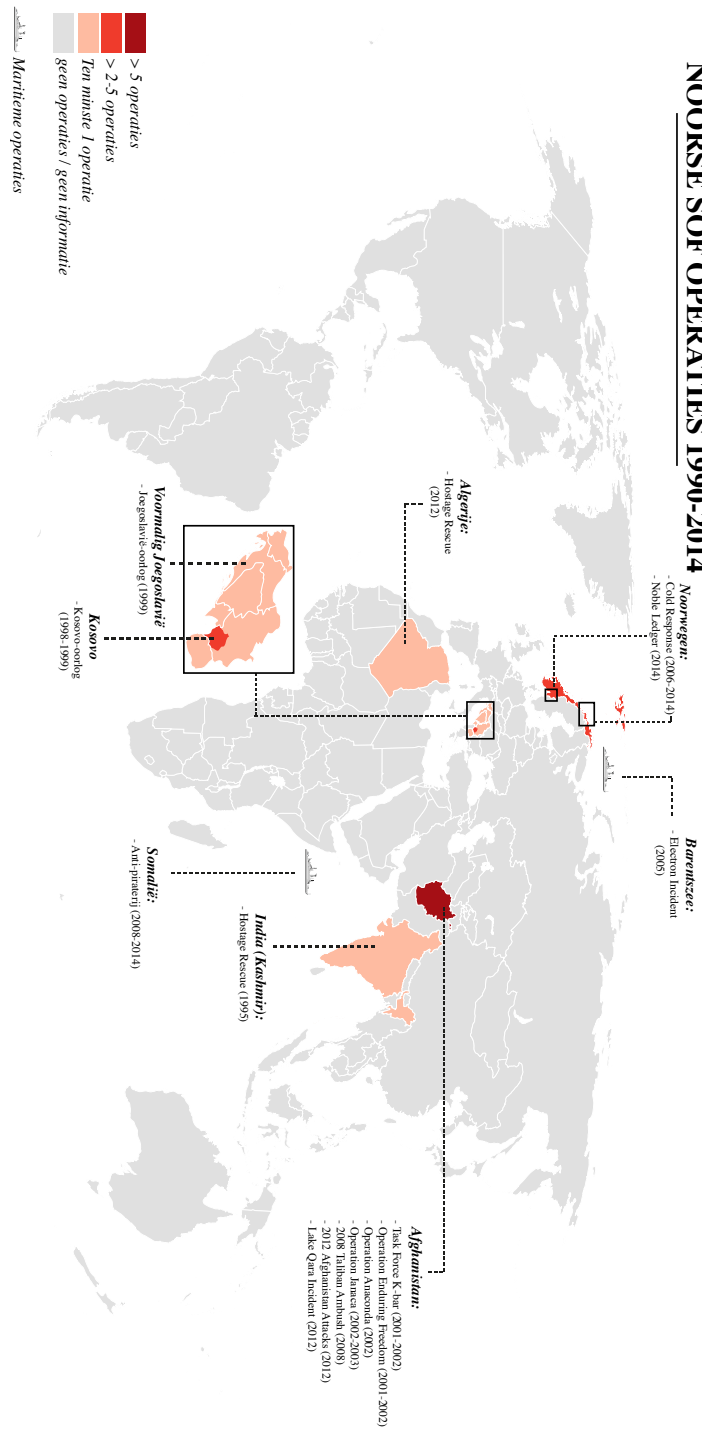


FIGUUR 17: SOF-BEELD VAN NOORWEGEN

Op basis van de beperkt beschikbare publieke informatie valt af te leiden dat qua **mensen en middelen** Noorwegen over kleine, zeer gespecialiseerd SOF beschikt. Het leger heeft waarschijnlijk meer dan honderd Forsvarets Spesialkommandoen (FSK). De special operations forces van de marine, de zogenaamde Marinejegerkommandoen (MJK), bestaat uit ongeveer 200 manschappen.¹¹²

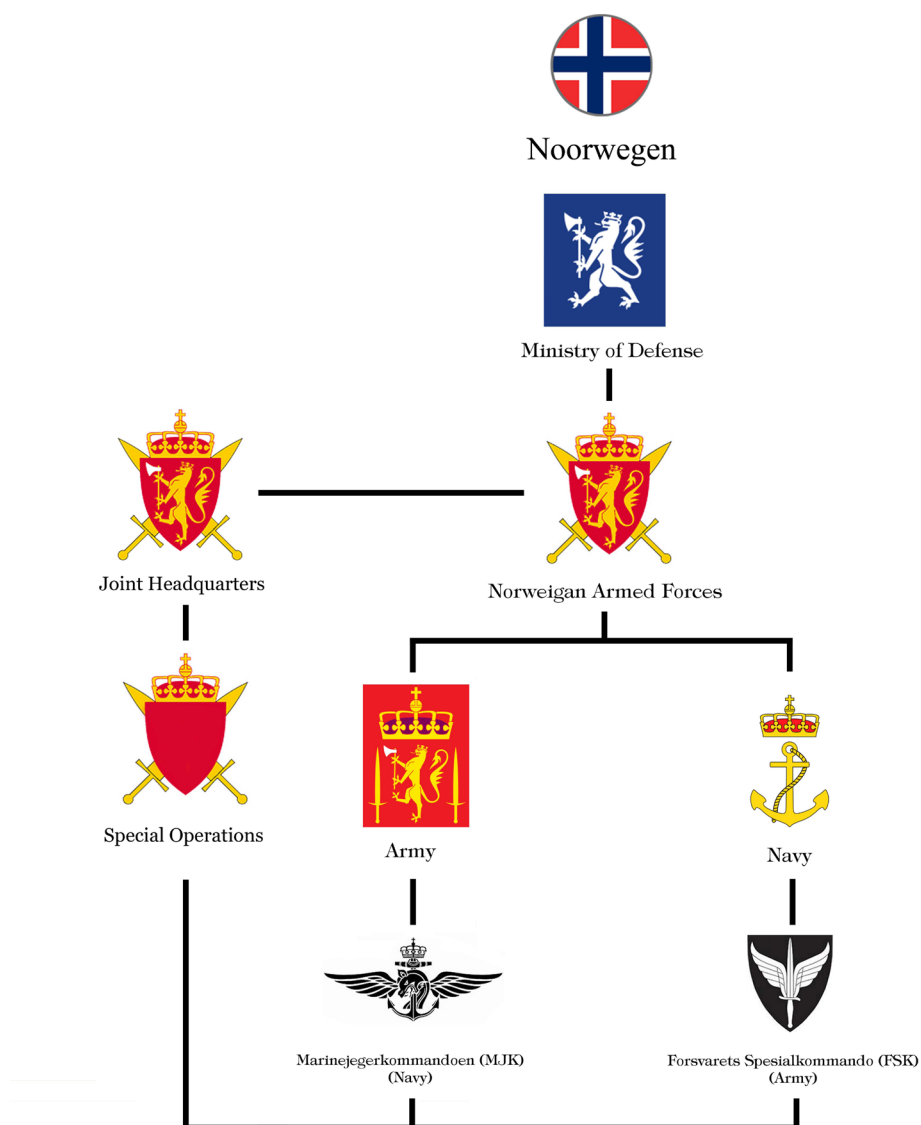
Uit de **operaties** waarover informatie beschikbaar is komt naar voren dat Noorse SOF hebben deelgenomen aan Balkan missies tussen 1990-1997, en aan verscheidene operaties in Afghanistan. In 2013 is medisch personeel van MJK ingezet in verband met de evacuatie van Noors personeel van olie-installaties in Algerije.¹¹³ Verder geven we in de kaart hieronder ook de SOF trainingsoperaties weer die plaatsvonden in Noorse wateren.¹¹⁴

NOORSE SOF OPERATIES 1990-2014



FIGUUR 18: NOORSE SOF-MISSIES ZOALS BEKEND UIT OPEN BRONNEN (1990-2014)

In de organisatie van de Noorse SOF is de afgelopen tien jaar veel veranderd. Een reeks aan pogingen om de FSK en MJK samen te voegen mondde begin januari 2014 uit in een gemeenschappelijk Commando, de Forsvarets Spesialstyrker (FS).¹¹⁵ De FS is onderdeel van NORSOCOM, dat in 2012 is opgericht, en wordt vertegenwoordigd door een brigade-generaal. NORSOCOM heeft een eigen budget en stuurt alle SOF missies aan, vanuit de Special Operations-divisie van het Joint Headquarters (Figuur 19). Naast de Forsvarets Spesialstyrker beschikken de Noren ook over een eenheid die zich voornamelijk richt op terrorisme, kidnappings en het aanhouden van high-profile verdachten, de Beredskapstroppen (BT). Deze eenheid is opgericht als reactie op de gebeurtenissen tijdens de Olympische spelen van 1972, en valt onder het mandaat van de politie.¹¹⁶



FIGUUR 19: ORGANOGRAM NOORSE SOF

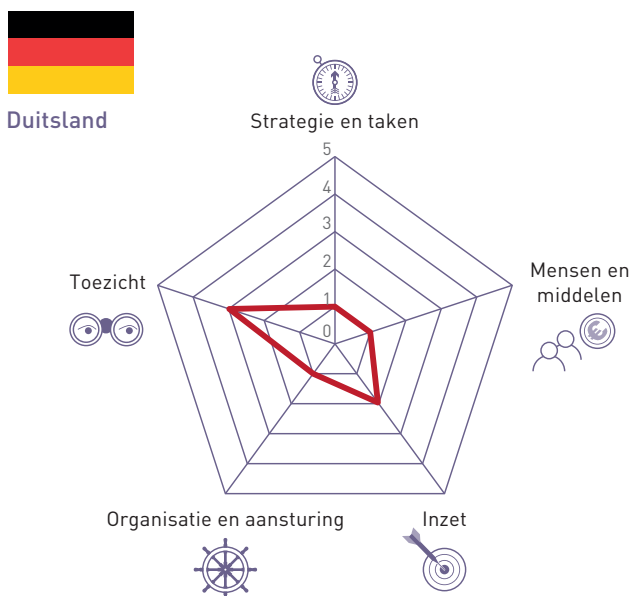
Geschiedenis van SOF in Noorwegen

De Noorse SOF geschiedenis begint net voor de Tweede Wereldoorlog, wanneer de Kompani Linge en de Shetslandjengen worden opgericht en getraind in Groot-Brittannië.¹¹⁷ Het doel van deze eenheden is het frustreren van de Duitse bezetters in Noorwegen. Na de Tweede Wereldoorlog worden deze eenheden ontbonden omdat ze niet passen binnen de strategie van de heropbouw van het Noorse leger. Pas in de zestiger jaren van de vorige eeuw wordt er weer een serieuze poging gedaan om special operations forces te trainen. Dit gebeurt in de vorm van de Haerens Fallsjermjegerskole, een opleidingsinstituut voor paratroepen die zich voornamelijk richten op langeafstandsverkenning.¹¹⁸ De gebeurtenissen rond de Olympische spelen van 1972 en de vondst van grote hoeveelheden olie onderschreven de noodzaak van breed inzetbare SOF-eenheden. Dit leidt uiteindelijk tot de oprichting van de Forsvarets Spesialkommando (FSK) in het leger, de Marinejegerkommando (MJK) in de marine, en de Beredskapstroppen (BT) in de politie.¹¹⁹ De FSK en de MJK richten zich voornamelijk op traditionele SOF-kerntaken en zijn actief geweest in o.a. de Balkan en Afghanistan. De BT richten zich op terrorismebestrijding, high-risk arrestaties en gijzelingssituaties. Sinds 1 Januari 2014 behoren de FSK en de MJK tot een apart onderdeel van het Noorse Leger dat de naam Forsvarets Spesialstyrker (FS) draagt.

Over de uitvoering en het mandaat van Noorse speciale operaties met betrekking tot **toezicht** en controle is op basis van publiek beschikbare bronnen weinig bekend. Dat die communicatie over SOF van overheidswege beperkt is blijkt uit de schaarse melding van SOF op websites van het Noorse ministerie van Defensie: minder dan een half procent spreekt over special operations forces. Dat is beperkt in vergelijking met de eerder bekeken landen Nederland, Australië en de VS.

4.6 Duitsland

Duitsland voert pas sinds begin jaren '70 speciale operaties uit. Ondanks de gevoeligheden rondom het oorlogsverleden werd na de terroristische aanslagen tijdens de Olympische Spelen in 1972 besloten tot de oprichting van special operations forces, vooral voor binnenlandse antiterrorisme-acties. Die focus komt ook terug in de Duitse SOF-**strategie**. Qua takenpakket ligt de nadruk sterk op anti-gijzelingsmissies en persoonsbescherming in het buitenland, en minder op direct action en operaties gericht op het normaliseren of voorkomen van conflictsituaties.¹²⁰ In de strategische uitwerking van speciale operaties volgt Duitsland de NAVO-doctrine. Anders dan Australië of de VS beschikt Duitsland niet over een special operations-doctrine.

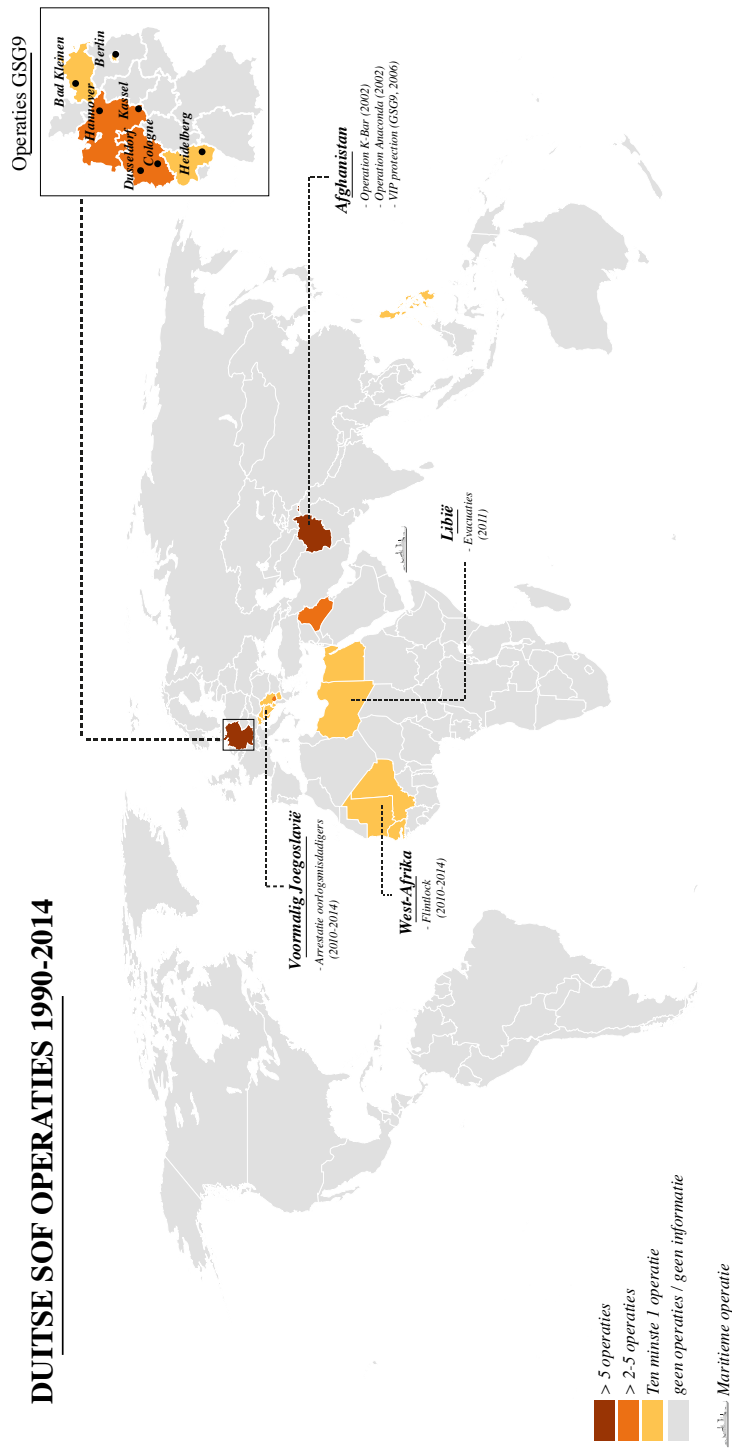


FIGUUR 20: SOF-BEELD VAN DUITSLAND

De **mensen en middelen** voor speciale operaties zijn tot op de dag van vandaag relatief beperkt. Duitsland beschikt over zo'n 1.500 SOF-militairen, wat bijvoorbeeld minder is dan Australië, en wat neerkomt op minder dan 1% van de totale krijgsmacht. De door de Duitse SOF uitgevoerde speciale **operaties** waarover iets bekend is, vonden plaats tijdens de Balkanoorlogen, tijdens de missies in Afghanistan en Irak, en in een aantal Noord- en Oost-Afrikaanse landen. De kaart geeft ook de operaties van de Duitse GSG-9 weer (zie hieronder).¹²¹ Missies vinden de facto plaats binnen NAVO- en VN-verband.¹²² Duitse special operations forces kwamen bijvoorbeeld in actie in Libië in 2011.¹²³ Verder maken Duitse SOF regelmatig deel uit van de Flintlock-trainingsmissie in Mali, Senegal en Mauritanië.

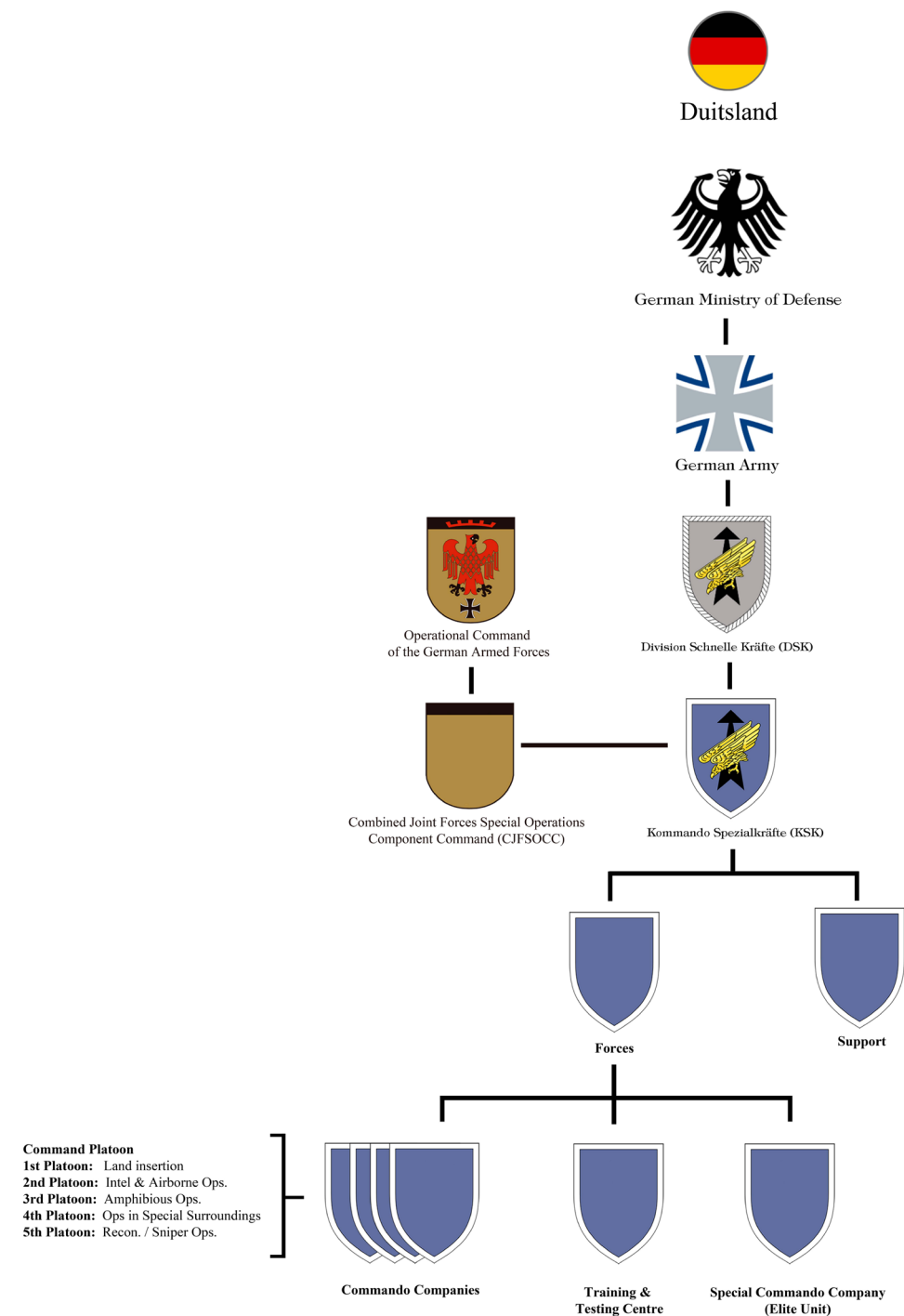
Sinds 2014 zijn special operations forces, de Kommando SpecialKräfte (KSK), **georganiseerd** ondergebracht in de Division Schnelle Kräfte, een luchtmobiele divisie die onderdeel vormt van het leger en als snelle interventie-eenheid kan optreden.¹²⁴ De SOF-missies worden aangestuurd vanuit een Kommando Führung Operationen von Spezialkräften, dat deel uit maakt van het Einsatzführungskommando der Bundeswehr. De hoogste vertegenwoordiger binnen de SOF organisatie is een brigade-generaal. Pas op niveau van de pelotons wordt de specialisatie gemaakt gericht op land, lucht of amfibische operaties. Een van de pelotons bestaat specifiek uit veteranen onder de special operations forces, de Spezialkommandokompanie, die specialisaties als Signal Intelligence (SIGINT), verkenning met elektro-optische systemen, artillerie-waarneming, laser-doelaanwijzing en Forward Air Control (FAC) beheersen.

DUITSE SOF OPERATIES 1990-2014



FIGUUR 21: DUITSE SOF-MISSIES ZOALS BEKEND UIT OPEN BRONNEN (1990-2014)

Uit de weinige informatie die er bestaat over **toezicht** met betrekking tot de Duitse SOF kunnen we opmaken dat de Duitse Bundeswehr en de Duitse federale regering meer bewegingsvrijheid hebben, dan men op grond van de doorgaans geconstateerde terughoudendheid bij het inzetten van conventionele Duitse strijdkrachten zou verwachten. Hoewel het inzetten van Duitse grondtroepen in het buitenland formeel moet worden goedgekeurd door het parlement, bestaat er geen expliciete regelgeving over de inzet van special operations forces en bestaat er ook geen verplichting vanuit de Duitse regering om het parlement in te lichten over (eventuele) missies.¹²⁵ Tot nu toe worden wel steeds speciale leden van de parlementaire defensiecommissie ingelicht. Zij hebben slechts beperkt toegang tot de details van missies, en het is hen niet toegestaan om deze informatie te delen met derden.¹²⁶ Een andere indicatie voor die beperkte transparantie is de relatief weinige melding van SOF op de Duitse Bundeswehr: iets minder dan 1,5% van de gerelateerde websites spreekt over special operations forces.



FIGUUR 22: ORGANOGRAM DUITSE SOF

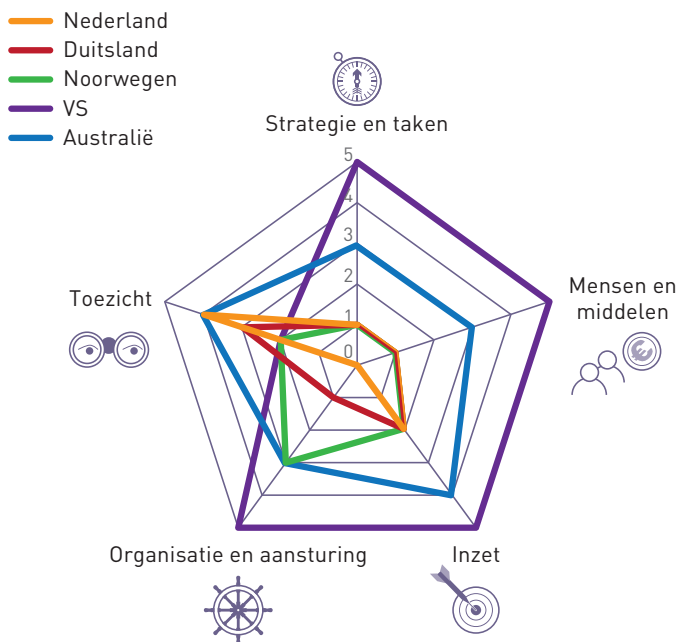
Geschiedenis van SOF in Duitsland

De geschiedenis van de Duitse SOF-eenheden verschilt in veel opzichten met die van de andere landen. Tot 1972 had West Duitsland vrijwel geen beschikking over gespecialiseerde eenheden. Na de terroristische aanslagen tijdens de Olympische Spelen in 1972 werd de Grenzschutzgruppe 9 der Bundespolizei (GSG9) opgericht. De GSG9 richtte zich volledig op taken zoals terrorismebestrijding, gijzelingssituaties en kidnappings.¹²⁷ Hoewel de GSG9 doet denken aan SOF-eenheden die normaliter onder het mandaat van het leger vallen, behoort deze eenheid tot de Bundesgrenzschutz (grenspolitie). Desondanks heeft de GSG9 deelgenomen aan operaties die buiten de Duitse landsgrenzen vallen. Een bekend voorbeeld is de bevrijding van 87 gijzelaars in Mogadishu, Somalië in 1977.¹²⁸

Om te voldoen aan een veranderende wereld na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de hereniging van Duitsland werd in 1996 het Kommando Spezialkräfte (KSK) opgericht.¹²⁹ Met de oprichting van het KSK kreeg het Duitse leger voor het eerst in lange tijd beschikking over gespecialiseerde eenheden. Het KSK is verder onderdeel van de in 2014 omgedoopte Division Schnelle Kräfte (DSK).¹³⁰ Het DSK coördineert alle Duitse SOF-gerelateerde missies, en bestaat naast het KSK nog uit enkele andere eenheden zoals de Luftlandebrigade 26, het Transporthubschauberregiment 30 en de Fernspählehrkompanie 20.¹³¹ De Nederlandse 11 luchtmobiele brigade is sinds Juni 2014 ingedeeld bij het KSK.¹³²

4.7 Observaties en trends

Dit hoofdstuk schetst het 'SOF-profiel' in Nederland, de VS, Australië, Noorwegen en Duitsland. Als we alle vergelijkingsresultaten naast elkaar zetten krijgen we onderstaande figuur.



FIGUUR 23: OVERZICHT VERGELIJKINGSRESULTATEN. HOGERE SCORES REFLECTEREN BREDERE INVULLING BINNEN EEN SPECIFIEKE DIMENSIE.

Het beeld dat naar voren komt is dat Nederland op de dimensies taken en strategie, inzet, capaciteiten en organisatie vaak een beperktere invulling heeft dan de andere landen. Voor een deel is dat toe te schrijven aan de grotere ambities en budgetten van vergelijkingslanden. Australië en vooral de VS hebben grotere defensiebudgetten dan Nederland, wat meer SOF-inzet, meer capaciteiten, en meer reflectie op de strategische inzet van SOF vergemakkelijkt. In dat licht is de beperkte invulling van het Duitse SOF-profiel op strategie, middelen en mensen, inzet en organisatie en aansturing opvallend maar overigens in lijn met de Duitse terughoudendheid met betrekking tot de inzet van de strijdkrachten.

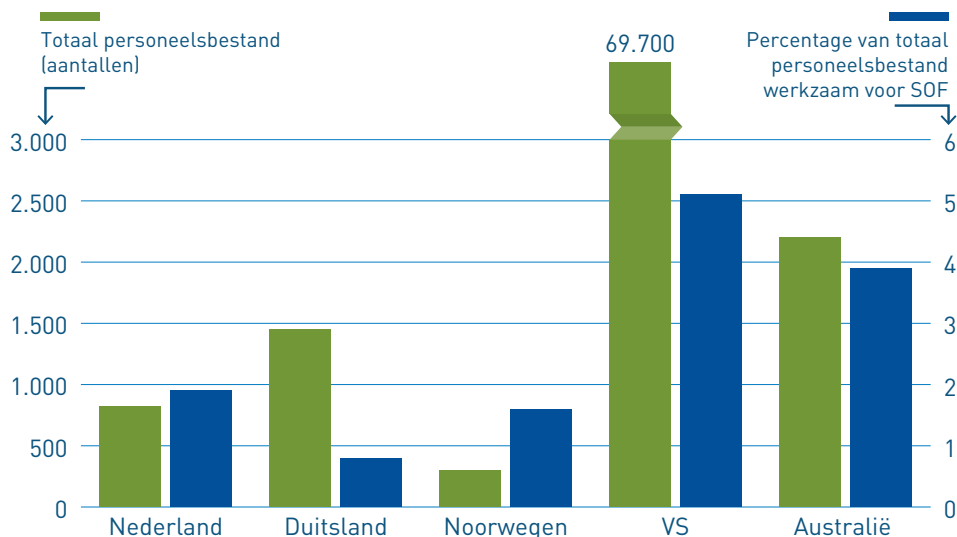
Het Nederlandse SOF profiel hoeft dus niet te duiden op een lacune. Het kan goed het gevolg zijn van een bewuste beleidskeuze. Tegelijkertijd merken we wel op dat:

- Het strategische denken over SOF weinig weerslag heeft gekregen in beleidsstukken. Enerzijds komt dit omdat de NAVO-doctrine wordt gevolgd, maar de doorontwikkeling daarvan blijft beperkt. In landen als de VS en Australië wordt aan SOF een grotere strategische waarde toegekend.
- Operaties vooral plaatsvinden in de gevechtsfase of stabilisatiefase van een conflict, wat te herleiden valt tot de Nederlandse praktijk en dat ze worden uitgevoerd binnen het kader van een gemandateerde missie.
- Nederland vooralsnog niet meegaat met de trend naar verdere centralisatie van SOF in een afzonderlijk Commando. Hoewel hierover vaker discussies zijn geweest, vallen NLMARSOE en KCT niet onder een gemeenschappelijk Commando, en is de SOF-gemeenschap niet op generaalsniveau, maar op kolonelsniveau vertegenwoordigd.
- Toezicht is in Nederland juist verder ontwikkeld dan in andere vergelijkingslanden. Het ministerieel overleg verzekert regeringsbrede steun voor speciale operaties, en het parlement wordt regelmatig voorzien van informatie over speciale operaties. Verder is het ministerie van Defensie verder relatief communicatief over speciale operaties en SOF.

We sluiten dit hoofdstuk af door de trends te destilleren die in de vergelijking naar voren kwamen.

Meer mensen en middelen naar SOF

In alle vergelijkingslanden zien we een trend naar meer budget en meer capaciteiten om speciale operaties uit te voeren. Zeker in de VS, maar in het kielzog daarvan ook in de andere landen van de vergelijking, is het aantal SOF-militairen sterk gegroeid. Als we het relatieve aandeel bekijken van de omvang van SOF ten opzichte van de totale omvang van de krijgsmacht, dan blijft de nadruk op speciale operaties in de VS duidelijk zichtbaar (meer dan 5%) (zie Figuur 24). In Noorwegen en Duitsland is dat aandeel veel lager, ongeveer 1,5%, respectievelijk minder dan 1%. Van alle landen die we bekeken beschikt alleen de VS over een SOF Commando dat geheel zelf in staat is om speciale operaties uit te voeren. Alle andere landen zijn voor het opzetten van speciale operaties afhankelijk van ondersteuning van andere krijgsmachtonderdelen.



FIGUUR 24: AANTALLEN SOF-PERSONEEL EN ALS PERCENTAGE VAN HET TOTALE DEFENSIEPERSONEEL

Verschuivende focus naar conflictpreventie

De groei van speciale operaties hangt sterk samen met de toenemende nadruk op antiterrorisme- en COIN-operaties na 9/11. Daarbij is meer nadruk komen te liggen op een indirecte aanpak van conflicten, met meer nadruk op strategische functies 'voorkomen' en 'normaliseren'. Deze trend is vooral zichtbaar in Australië en in de VS. Maar ook in deze landen blijft de taakverdeling onderwerp van discussie, waarbij sommigen pleiten voor een veel sterkere indirecte aanpak. Nederlandse, Duitse en Noorse special operations forces opereren minder vaak voorafgaand aan conflicten. Dat heeft te maken met het feit dat er weinig internationale missies zijn die zich op eerdere stadia van de conflictcyclus richten, en dat een internationaal mandaat vaak geldt als vereiste voor de inzet van SOF.

Trend naar een overkoepelend Special Operations Command

Drie van de vergelijkingslanden (Noorwegen, Australië en de VS) hebben hun SOF-eenheden ondergebracht in een centraal Special Operations Command. De dominante overwegingen daarbij zijn dat het speciale karakter van SOF-inzet ook een daarop toegesneden organisatie vergt, en dat vanwege de gevoeligheid van strategische SOF-operaties controle onder een Commando essentieel is. Alleen in de VS zijn speciale eenheden ook in vreedstijd ondergebracht in een overkoepelend Commando. In alle andere landen zijn ze belegd bij de afzonderlijke krijgsmachtonderdelen. De aansturing

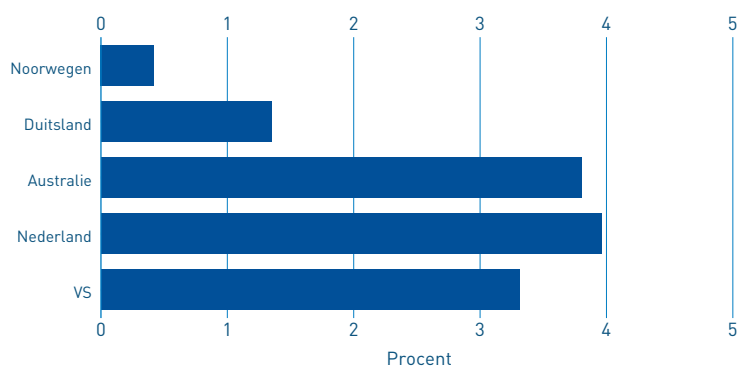
gebeurt meestal vanuit een joint Special Operations Command. De aansturing in Nederland en Duitsland vindt plaats vanuit een joint special operations-sectie, als onderdeel van de reguliere operationele staf. De VS heeft bovendien nog een aparte commandostructuur voor geheime speciale operaties, de 'black-ops'.

We zien ook dat SOF samenwerken met een groot aantal andere partijen, binnen de krijgsmacht, met internationale SOF-collega's, met andere veiligheidsdiensten én met allerlei maatschappelijke groeperingen tijdens missies in het buitenland. Tussen landen vindt veelvuldig samenwerking plaats in het kader van internationale missies. Dit is vooral het geval in NAVO-verband, zoals in voormalig Joegoslavië, Afghanistan en Irak. Die samenwerking vertaalt zich ook in het huidige streven naar het uitbreiden van het NATO Special Operations Headquarter.¹³³

Toezicht van speciale operaties pijnpunt

De meeste landen worstelen met het juridische en politieke toezicht over speciale operaties. Waar in veel landen in korte tijd de begroting voor speciale operaties is opgeschroefd, blijft toezicht op speciale operaties vaak een heikel punt. Nederland en Duitsland scoren relatief hoog, de VS en Noorwegen veel lager. Maar voor alle landen geldt dat toezicht een heikel punt blijft. Indien het gevoel ontstaat dat overheden bij het inzetten van SOF buiten de wet handelen, valt het in dit post-Snowden tijdperk niet uit te sluiten dat de publieke opinie zich tegen speciale operaties keert. Zoals een Australisch rapport schrijft: "If the government sees continuing value in using SOF for clandestine operations, it would be critical to establish an unambiguous legislative framework."¹³⁴

Ook de openheid in communicatie van overheden over SOF en speciale operaties verschilt (zie Figuur 25). De websites van het ministerie van Defensie van Noorwegen, en in mindere mate Duitsland, bevatten relatief weinig informatie over special operations forces en speciale operaties. In Nederland, Australië en de VS is het ministerie van Defensie veel communicatiever. In Nederland bijvoorbeeld worden voor de meeste bekende speciale operaties informatiebrochures gemaakt over doel en opzet van de missie.



FIGUUR 25: PERCENTAGE VAN GOOGLE 'HITS' VAN DE MINISTERIES VAN DEFENSIE WAARIN HET WOORD SOF (OF EQUIVALENT) VOORKOMT

5 MOGELIJKE TOEKOMSTIGE SOF-SILHOUETTEN

5.1 Raamwerk	86
5.2 Zes SOF-silhouetten	91
5.3 SOF-silhouetten als handvat voor discussie	97

5 MOGELIJKE TOEKOMSTIGE SOF-SILHOUETTEN¹³⁵

Wat heeft de toekomst in petto voor special operations forces? De SOF-gemeenschap is vol optimisme. De budgetten groeien tegen de stroom in. Films en videogames over speciale operaties zijn populair, wat lijkt bij te dragen aan een positief publieksbeeld over SOF. Zoals we gezien hebben in het vorige hoofdstuk, worden ook in de werkelijke wereld SOF capaciteiten steeds meer gebruikt om politieke doelstellingen te realiseren. In veel defensieorganisaties worden SOF opgewaardeerd en opnieuw geconfigureerd. Ook veel defensieanalisten zijn tot de conclusie gekomen dat, gegeven de eisen die de huidige veiligheidsomgeving stelt, SOF één van de meest aantrekkelijke investeringen in termen van prijs-prestatieverhouding is.

SOF vormen een type capaciteit en special operations een vorm van optreden die inderdaad goed lijken te passen in de huidige veiligheidsomgeving, zoals die bijvoorbeeld in de HCSS Strategische Monitor 2015 wordt geschetst. Voor het type operaties dat nu en waarschijnlijk in de toekomst van krijgsmachten wordt verwacht, zijn SOF bij uitstek van meerwaarde. Tegelijkertijd wijzen veel analyses op de grote onzekerheid die het huidig tijdsgewricht kenmerkt.¹³⁶ Dit hoofdstuk probeert daarom niet één toekomst, maar een aantal verschillende plausibele toekomsten voor de SOF-gemeenschap te schetsen. Daarbij willen we bewust niet de huidige trends extrapoleren, maar een 'ruimte' van mogelijkheden geven langs de belangrijkste dimensies die we ook in de vorige hoofdstukken hebben gebruikt. Door plausibele toekomstige waarden voor deze dimensies te combineren, kunnen we zo interessante mogelijke SOF-'silhouetten' afleiden. Enkele daarvan kunnen ook voor Nederland aantrekkelijk zijn; op zijn minst bevorderen ze het nadenken over de toekomstige configuratie van de Nederlandse SOF-capaciteit.

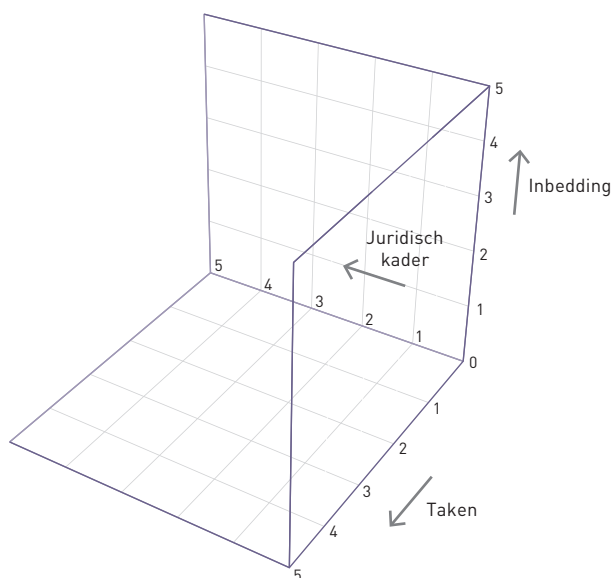
5.1 Raamwerk

In dit hoofdstuk kijken we naar de toekomst van SOF langs de drie belangrijkste dimensies die we ook in eerdere hoofdstukken bespraken: taken, organisatie en aansturing/toezicht. Uit de vorige hoofdstukken bleek dat SOF steeds vaker wordt ingezet voor de strategische functie 'voorkomen'¹³⁷ en, daaraan gekoppeld, ook inzet van SOF in military assistance. Hiermee samenhangend is in de organisatie en aansturing van SOF een duidelijke beweging naar een overkoepelend Commando zichtbaar en zien we toenemend internationale samenwerking. Toezicht blijft een heikel punt voor veel krijgsmachten, en het is niet ondenkbaar dat meer druk zal ontstaan om toetsing en controle beter en explicieter te gaan regelen. Deze laatste verwachting wordt mede ontleend aan een tot op zekere hoogte vergelijkbare discussie over de verruiming van de bevoegdheden van de inlichtingendiensten, het wettelijk kader daarvoor en het politieke toezicht daarop.

Deze ontwikkelingen zijn echter een momentopname, die niet onverkort kan worden geëxtrapoleerd. De toekomst is onzeker, en daarmee niet eenduidig voor te stellen – ze is niet 'enkelvoudig', maar 'meervoudig'. Willen we een beeld krijgen van hoe die toekomst van SOF eruit ziet, dan is het daarom om meerdere mogelijke toekomstën voor te stellen. Om te helpen bij deze ingewikkelde oefening geeft dit hoofdstuk een aantal 3D-visualisaties die hierbij kunnen helpen. We hanteren in deze gedachtenoefening de volgende drie dimensies:

1. De **taken** die SOF kunnen worden toevertrouwd. Het palet van taken waar we hier aan denken is niet anders dan besproken in hoofdstuk en 3 en 4.
2. De **inbedding** van SOF binnen de defensie- en veiligheidsinspanningen van een land.¹³⁸ Dit ligt dicht aan tegen de dimensie 'aansturing en organisatie'.
3. Het **juridische kader** rond de inzet van SOF, vergelijkbaar met de dimensie 'toezicht'.

Deze drie dimensies weerspiegelen essentiële aspecten op drie belangrijke terreinen: het operationele, het politiek-militair strategische en het politiek-juridische. We denken dat deze dimensies de meest belangrijke vormgevers zijn voor een toekomstige SOF-capaciteit; meer tastbare zaken als 'mensen en middelen' en 'inzet' volgen in belangrijke mate uit de keuzes op deze drie assen.



FIGUUR 26: 'RUIMTE VAN MOGELIJKE TOEKOMSTIGE SOF-SILHOUETTEN'

We hebben voor elk van deze drie parameters 5 mogelijke waarden (plus een '0'-waarde die staat voor 'geen SOF') toegewezen. De 'taken'-as (x-as) kan de volgende waarden aannemen:¹³⁹

- 5 = traditionele **kinetische** taken
- 4 = een **mix die kantelt richting kinetische taken**
- 3 = een **gelijke mix**
- 2 = een **mix die kantelt richting niet-kinetische taken**
- 1 = **niet-kinetische** taken – bijvoorbeeld mentale beïnvloeding, 'nudging' etc.

De y-as geeft de inbedding weer van SOF binnen de defensie- en veiligheids-inspanningen van een land. De dimensie 'aansturing en organisatie' in de eerdere hoofdstukken was vooral gericht op de interne processen en structuren. Hier verbreden we het blikveld naar een overheids- en zelfs een samenlevingsbrede inbedding.

5 = **SOF als afzonderlijke 'zuil'** binnen de nationale defensieorganisatie. SOF vallen onder een apart Commando en de belangrijkste uitdaging voor de commandovoering is om SOF-acties met die van de andere 'zuilen' of Commando's af te stemmen. De innigste relaties van SOF liggen binnen de (nationale) SOF-gemeenschap zelf.¹⁴⁰

4 = **SOF los geïntegreerd met ‘anderen’**, zowel met andere krijgsmachtonderdelen (die ook weer SOF-achtige elementen kunnen bevatten), als met SOF-achtige eenheden binnen andere veiligheidsdiensten (bijvoorbeeld de politie). SOF-eenheden zijn zowel verbonden met andere SOF-eenheden in en buiten de defensieorganisatie als met het onderdeel waar ze deel van uitmaken.

3 = **SOF nauw geïntegreerd met ‘krijgsmachtdelen’**. SOF-eenheden zijn nauwer gerelateerd met het organisatieonderdeel waar ze deel van uitmaken dan met andere SOF-eenheden in en buiten de defensieorganisatie, ook al zijn er diverse dwarsverbanden.

2 = **NAVO / multinationale SOF-broederschap**. Hier zouden de nationale SOF-componenten dichter bij hun SOF-collega's in andere landen staan dan bij hun militaire collega's in de nationale defensieorganisatie.

1 = **SOF als ‘ecosysteem’**. Hier zijn en voelen militaire SOF zich verbonden met vergelijkbare SOF-achtige groeperingen in een breed ‘ecosysteem’ van organisaties en diensten in het veiligheidsdomein. SOF kunnen zo als katalysator dienen voor een bredere inbedding van de hele defensieorganisatie.

Tot slot, langs de z-as de volgende waarden voor het juridische kader:

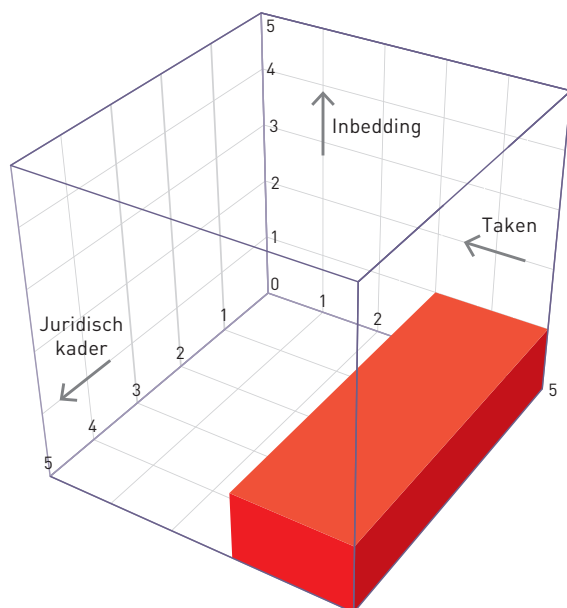
5 = **Geen kader**. SOF hebben een vrijbrief.

4 = **Over de rand**. De operationele eisen worden vergeleken met de wettelijke verplichtingen, maar bij twijfel gaan de operationele eisen voor.

3 = **Verkennen van de rand**. De operationele eisen worden vergeleken met de wettelijke verplichtingen, en bij twijfel zijn beide kanten even sterk.

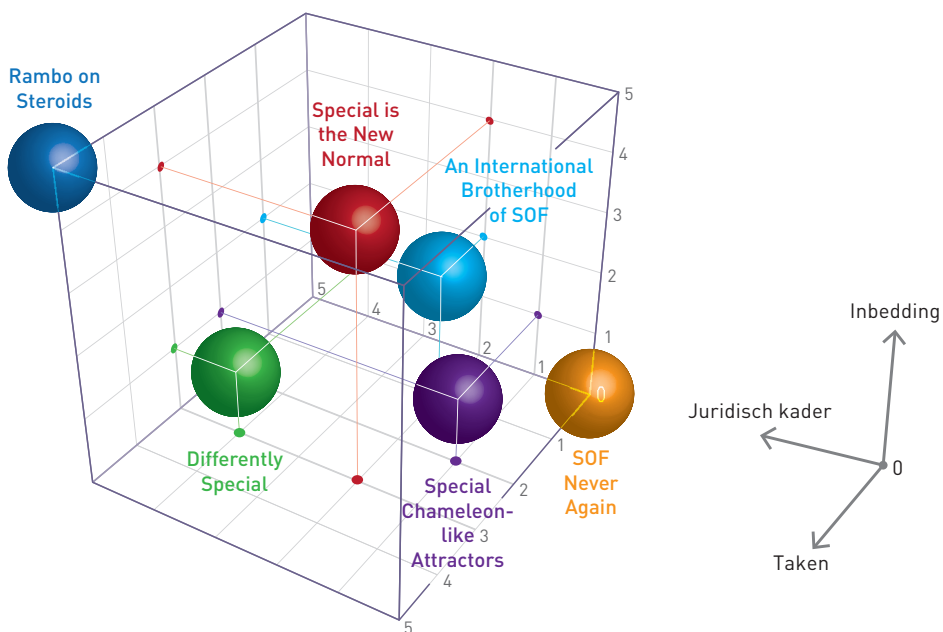
2 = **Bij twijfel binnen de wet**, misschien met enkele zeldzame uitzonderingen.

1 = **Strikt binnen de wet**.



FIGUUR 27: NIET-PLAUSIBELE COMBINATIE

Niet alle van de $5 \times 5 \times 5 = 125$ mogelijke combinaties op de drie dimensies zijn waarschijnlijk. We kunnen ons bijvoorbeeld moeilijk voorstellen dat SOF organisch zou worden ingebed in een 'whole-of-society'-benadering van veiligheid en tegelijkertijd nog sterkt zou neigen naar kinetische taken (zie Figuur 27). Er zijn meer van dit soort voorbeelden, hoewel er ongetwijfeld veel discussie mogelijk is over wat wel en wat niet ongeloofwaardig zou zijn. Omwille van deze gedachtenoefening, hebben wij gekozen voor een deelverzameling van zes cellen in de 'ruimte van mogelijke toekomstige SOF-silhouetten' die we zowel plausibel – zij het soms wat extreem – als interessant vonden en die tezamen redelijk representatief lijken voor de ruimte (zie Figuur 28). Deze keuze heeft ontegenzeggelijk een subjectief element in zich. Maar we hopen dat de lezer zal merken dat de zes geselecteerde silhouetten illustratief zijn voor een substantieel deel van volledige ruimte van de kubus. Merk tevens op dat in twee van de silhouetten de (militaire) SOF-gemeenschap zich veel meer verbindt en vermengt met een breed 'ecosysteem' van veiligheidspartijen. Dit is een bewuste keuze omdat we vermoeden dat er in die richting een aantal veelbelovende opties voor de toekomst van SOF liggen. Wij nodigen van harte anderen uit andere interessante en stimulerende combinaties te identificeren en verder te ontwikkelen.



FIGUUR 28: ZES GESELECTEERDE 'SOF-SILHOUETTEN'

We noemen de combinaties 'silhouetten' omdat ze ruwe schetsen van mogelijke en plausibele toekomstige verschijningsvormen van SOF vertegenwoordigen. Ze zijn veel schetsmatiger en 'open einde' dan de concrete en feitelijke 'profielen' beschreven in hoofdstuk 4. Hieronder geven we 'kleur' aan deze silhouetten door hen een karakteriserend label te geven, door triggers te benoemen die aanleiding kunnen vormen voor het opkomen van een bepaald silhouet, en door een korte kenschets van de silhouetten te geven. We houden e.e.a. doelbewust bondig, omdat we eerder suggestief willen zijn dan het laatste woord willen (of kunnen) spreken.

5.2 Zes SOF-silhouetten

Rambo on Steroids

One-liner: Hyperkinetisch speciaal.

Waarde op **'taken'**-as:

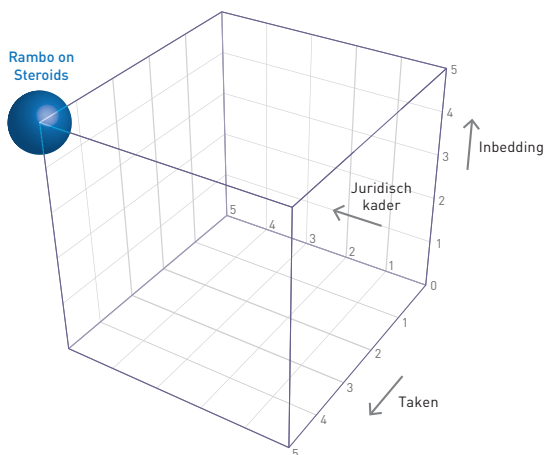
5 – kinetisch.

Waarde op **'inbedding'**-as:

5 – SOF als afzonderlijke 'zuil'.

Waarde op **'juridisch kader'**-as:

5 – geen kader.



FIGUUR 29: SOF-SILHOUET 'RAMBO ON STEROIDS'

Mogelijke triggers:

- dramatische omkering langetermijntrend van afname conflicten.
- Het taboe op gebruik nucleaire middelen wordt doorbroken.
- Krachtige, tenminste gelijkwaardige 'kinetische' opposenten vereisen kinetische afschrikking en (re)actiemogelijkheden.
- Afstoten van niet-kinetische taken door SOF-gemeenschap ("dat is niet wie we zijn / willen zijn").
- Extreme vormen van missiegerichte commandovoering.

Kenschets: SOF vormen een uniek en krachtig eigen Commando binnen de krijgsmacht. Het is alleen verantwoording schuldig aan het hoogste militaire en/of politieke leiderschap. Door onverwachte eenzijdige technologische doorbraken kunnen grootschalige kinetische effecten met ongekennde effectiviteit worden verkregen. Dit stelt kleine, speciaal uitgeruste, verspreid opererende maar sterk vernetwerkte SOF-eenheden in staat beslissende militaire en strategische effecten te bereiken waar voorheen grote samengestelde eenheden voor nodig waren. SOF hebben de bevoegdheid, gedelegeerd vanuit de hoogste nationale autoriteit, om in extreme omstandigheden de bestaande wet- en regelgeving te negeren om de beoogde doelen van een natie te bereiken.

Special is the New Normal

One-liner: SOF anno 2015 zijn de mal voor de hele toekomstige krijgsmacht.

Waarde op **'taken'**-as:

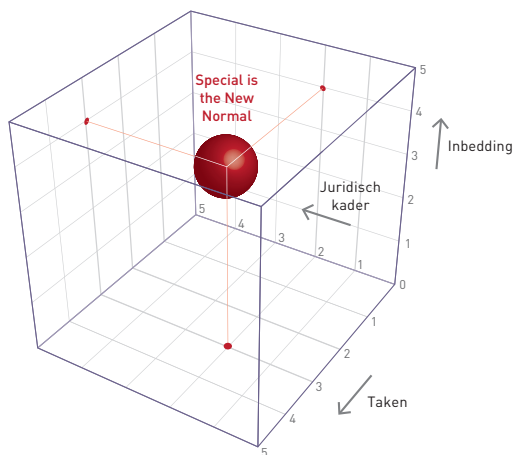
3 – gelijke mix kinetisch en niet-kinetisch.

Waarde op **'inbedding'**-as:

4 – SOF los geïntegreerd met 'anderen'.

Waarde op **'juridisch kader'**-as:

2 – bij twijfel binnen de wet.



FIGUUR 30 SOF-SILHOUET 'SPECIAL IS THE NEW NORMAL'

Mogelijke triggers:

- Het einde van conventionele oorlogsvoering: hybride en irreguliere confrontaties zijn de norm geworden.
- Het einde van conventionele oorlogsvoering: technologische doorbraken – aan 'onze' kant of aan de kant van onze tegenstanders – hebben grootschalige kinetische 19e/20e eeuw-type conflicten achterhaald.
- Het einde van conventionele oorlogsvoering: politieke en/of economische en/of financiële remmingen op kinetische militaire operaties leiden tot een onvermogen en/of onwil om dergelijke operaties uit te voeren.

Kenschets: Alle krijgsmachtonderdelen zijn 'speciaal' geworden. De trend naar kleinere militaire eenheden is met kracht voortgezet. Kleine, verspreid opererende maar sterk vernetwerkte eenheden kunnen nu zowel kinetische als niet-kinetische middelen inzetten naar de eisen van de actuele operationele en strategische uitdagingen. De domeinspecifieke indeling van de krijgsmacht (zee, land, lucht-ruimte, cyber) is vervangen door een netwerk van te beschikken kleinere SOF-eenheden die, collectief, kunnen werken in alle omgevingen. In de regel is hun optreden gebonden aan strikte nationale en internationale juridische regels en conventies, en, hoewel ze de bevoegdheid hebben deze onder bijzondere omstandigheden te overstijgen, wordt bij twijfel gekozen voor een benadering binnen de wettelijke kaders.

Differently Special

One-liner: Zoals vandaag, maar met meer juridische ruimte om te manoeuvreren en meer 'indirect action'-vormen van operaties.

Waarde op '**taken**'-as:

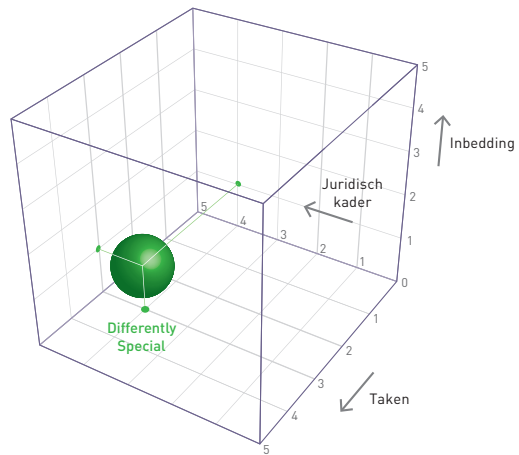
3 – gelijke mix kinetisch en niet-kinetisch.

Waarde op '**inbedding**'-as:

1 – SOF als 'ecosysteem'.

Waarde op '**juridisch kader**'-as:

4 – over de rand.



FIGUUR 31: SOF-SILHOUET 'DIFFERENTLY SPECIAL'

Mogelijke triggers:

- Groeiend gevoel dat defensie en veiligheid een maatschappijbrede aanpak vereist, nog steeds met afzonderlijke veiligheidsinstanties.
- Negatieve ervaringen met zowel de 'hardere' vormen van kinetische geweldstoepassing als de 'zachtere' en meer 'indirecte' vormen van machtsuitoefening.
- Nieuwe mogelijkheden voor het samenwerken tussen verschillende partijen in het integrale veiligheidsdomein.
- Een verdere erosie van de reeds zeer fragiel internationale wet en regelgeving waardoor de lijn tussen wat legaal is en wat niet verder vervaagt.

Kenschets: de SOF gemeenschap blijft een evenwichtige mix tussen kinetische en niet-kinetische middelen hanteren. De verschillende middelen worden 'op zichzelf' ingezet; er is nog geen goede synthese gevonden. SOF helpen nog steeds andere binnenlandse en buitenlandse veiligheidspartijen door training, assistentie, enzovoort. Maar SOF zijn inmiddels ook – zij het vaak (bewust) op de achtergrond – de operationele regisseurs van maatschappijbrede veiligheidsinspanningen waarin veel meer spelers dan in het verleden een rol hebben. SOF zullen de wettelijke regels proberen te volgen, maar kunnen de bevoegdheid gedelegeerd krijgen om voorbij de wettelijke kaders te gaan als dat operationeel vereist is.

Special Chameleon-like Attractors

One-liner: (Grotendeels) onzichtbare agenten van verandering die vooral waarnemen en 'nudgen'.¹⁴¹

Waarde op '**taken**'-as:

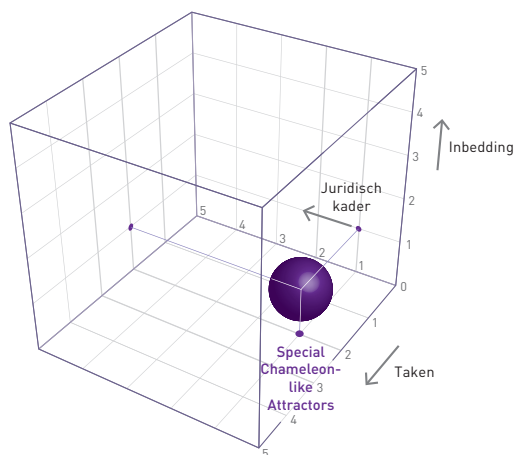
2 – mix die kantelt richting niet-kinetische taken.

Waarde op '**inbedding**'-as:

1 – SOF als 'ecosysteem'.

Waarde op '**juridisch kader**'-as:

1 – strikt binnen de wet.



FIGUUR 32: SOF-SILHOUET 'SPECIAL CHAMELEON-LIKE ATTRACTORS'

Mogelijke triggers:

- Groeiende economisch, politiek en ethisch getinte ontevredenheid met de kinetische waardepropositie.
- Opkomende internationale juridische normen tegen het doden van burgers in conflicten, resulterend in bijvoorbeeld zeer hoge schadekosten, en persoonlijke rechtszaken tegen militairen bij het International Criminal Court.
- Nieuwe mogelijkheden voor samenwerking met civiele groeperingen die veiligheid/conflicten kunnen beïnvloeden, zoals kerken, educatieve groepen, historici, enzovoort.

Kenschets: Chaostheorie beschrijft hoe in complexe dynamische systemen soms plots patronen van orde uit chaos kunnen ontstaan. Sommige van deze patronen van orde worden geactiveerd door wat wetenschappers 'vreemde attractoren' ('strange attractors') noemen die het ontstaan van orde als het ware aantrekken. In dit silhouet hebben SOF geleerd om als 'vreemde attractoren' op te treden. Ze hebben de kinetische aanpak volledig verlaten ten gunste van subtielere, en in sommige gevallen effectievere, vormen van het 'aantrekken' van een breed ecosysteem van partijen om die in een richting van een gewenste 'orde' te bewegen. Deze nieuwe vormen van subtiele gedragsbeïnvloeding ('nudging') worden uitsluitend uitgeoefend binnen de nationale en internationale juridische conventies en regels.

An International Brotherhood of SOF

One-liner: E pluribus unum

Waarde op **'taken'**-as:

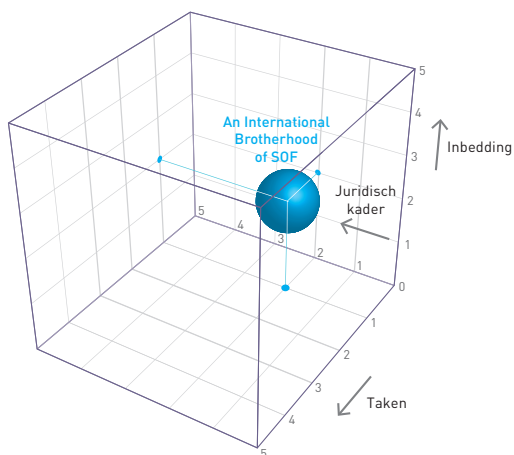
1 – niet-kinetisch.

Waarde op **'inbedding'**-as:

2 – NAVO SOF-broederschap.

Waarde op **'juridisch kader'**-as:

2 – bij twijfel binnen de wet
(met zeldzame uitzonderingen).



FIGUUR 33: SOF-SILHOUET 'AN INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF SOF'

Mogelijke triggers:

- NAVO / de groeiende wereldwijde groep van liberale democratieën verkrijgt (of eigent zich toe) een internationaal juridisch mandaat om de stabiliteit in stand te houden.
- Splitsing tussen nationale / territoriale defensie – waarvoor reguliere nationale strijdkrachten nodig blijven – en wereldwijde beveiliging van handels-, financiële en culturele stromen.
- Groeiend verzet tegen kinetische operaties om politieke, economische of juridische redenen (zie ook vorige silhouet).

Kenschets: SOF hebben de kinetische taken volledig ingewisseld voor een niet-kinetische aanpak. Multinationale samenwerking tussen 'kinetisch'-zware SOF bleek altijd buitengewoon moeilijk, maar in deze nieuwe omgeving vinden SOF-eenheden van verschillende gelijkgezinde landen elkaar veel gemakkelijker – en krijgen de politieke ruimte daarvoor. Hun taken worden veel breder. Enkele willekeurige voorbeelden: het opschonen van materiaal uit de vaderlandse geschiedenisboeken dat tot grote controverses tussen landen leidt, het samenwerken met aanbieders van sociale netwerken om te voorkomen dat de verkeerde boodschappen viraal worden op internet, forensisch bewijs verzamelen tijdens conflicten teneinde oorlogsmisdadigers voor de internationale gerechtshoven te kunnen dagen.

SOF Never Again

One-liner: Nooit meer heimelijk en op of over de grens van wat wettelijk mag.

Waarde op **'taken'**-as:

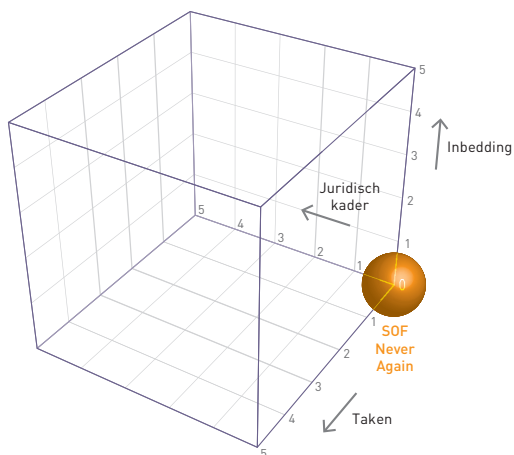
0 – geen SOF.

Waarde op **'inbedding'**-as:

0 – geen SOF .

Waarde op **'juridisch kader'**-as:

0 – geen SOF.



FIGUUR 34: SOF-SILHOUET 'SOF NEVER AGAIN'

Mogelijke triggers:

- Een paar mislukte acties met hoge zichtbaarheid en grote politieke fall-out leiden tot een terugslag in de publieke opinie.
- Een SOF-wapenwedloop met andere landen, bijvoorbeeld Rusland en China, leidt tot internationale publieke en uiteindelijk politieke druk om controle te herstellen door aan alles een einde te maken.
- De sensor- en ICT-mogelijkheden leiden tot een alomtegenwoordig toezicht en transparantie. Geheime of verborgen operaties worden onmogelijk.
- Internationale juridische belemmeringen (zie vorige twee silhouetten).

Kenschets: Het einde van het verhaal. SOF worden als ruitereenheden of rijwielfbrigades – iets wat we ooit wel deden, maar nu niet meer doen.

5.3 SOF-silhouetten als handvat voor discussie

Dit hoofdstuk beoogt bij te dragen aan een strategische visie op de toekomst van SOF, binnen de SOF-gemeenschap en daarbuiten. De SOF-gemeenschap is in meerdere opzichten ‘speciaal’. Maar net als de meeste andere organisaties, probeert zij vaak haar toekomst te herleiden uit recente ervaringen. Discussies richten zich dan vaak op het ‘hoe’ (meestal: de middelen) en minder op het ‘waarom’. Dit is niet per se verkeerd, maar zeker in tijden van grote dynamiek en onzekerheid zijn er ook andere en bredere perspectieven nodig. De aanpak die we hier hebben gepresenteerd poogt de natuurlijke neiging tot ‘recentisme’ en ‘presentisme’¹⁴² te doorbreken.

De gedachtenoefening met de ‘ruimte van mogelijke toekomstige SOF-silhouetten’ poogt geestelijke ruimte te creëren om strategisch te kunnen nadenken over de ontwerpparameters van de SOF van de toekomst, met opties die mogelijk ver af liggen van de voorbeelden van gisteren en vandaag. Uiteindelijk gaat de discussie wel over concrete keuzes die in de huidige tijd voorliggen. Maar door de discussie te verplaatsen naar een vrij abstracte en schetsmatige ruimte die gaat over SOF een of twee decennia in de toekomst, proberen we de ketens van recentisme en presentisme te doorbreken om een aantal fundamentele keuzevraagstukken op tafel te krijgen.

In die zin ‘misbruiken’ we hier de toekomst om een aantal moeilijke vragen aan de orde te stellen. Is dat wat SOF ‘speciaal’ maakt ook morgen nog speciaal? Zijn niet-kinetische SOF denkbaar? Of, omgekeerd, kunnen we ons voorstellen dat de huidige verbreding van SOF-taken weer wordt opgegeven ten gunste van een overweldigend ‘kinetische’ mind- en toolset? Kunnen militaire eenheden nog ‘speciaal’ zijn in een wereld waar geheime operaties onmogelijk of illegaal zijn geworden? Moeten we nieuwe capaciteiten als (offensieve) cyber en drones niet zien als onderdeel van SOF – beide zijn immers in hoge mate specialistisch, gericht op hoogwaardige inlichtingenverzameling (SOF-taak special reconnaissance) en kennen de nodige geheimhouding? En moeten we dit soort capaciteiten dan ook niet meenemen in de vergelijking. Is de huidige vergelijking dus eigenlijk niet veel te behoudend? Is het ondanks de technische vooruitgang wel mogelijk om alle functies door techniek te laten vervullen? Wat is en blijft de waarde van de ‘Human Factor’?

De zes SOF-silhouetten kunnen handvatten bieden om het denken over dit soort vragen te structureren. We hebben daarmee niet *de*, maar *één* mogelijke ‘ruimte van mogelijke toekomstige SOF-silhouetten’ gepresenteerd. De drie dimensies van onze ‘ruimte’ zijn één keuze, de zes silhouetten vormen één selectie, de manier waarop we ze kleur hebben gegeven is één invulling.¹⁴³

SLOTBESCHOUWING

SLOTBESCHOUWING

We leven in een periode van constante, niet aflatende verandering. Dit dwingt ons continu na te denken over veranderingen in onze veiligheidsomgeving – iets dat Defensie de afgelopen jaren structureel doet, meer zelfs dan de meeste andere private of publieke sectoren. Maar het dwingt ons evenzeer na te denken over de veranderingen in onszelf: wie we zijn, wat we doen, hoe we het doen en met wie we het doen.

De huidige diffuse en volatiele veiligheidsomgeving vereist een adaptieve mix van standvastigheid en soepelheid op politiek en militair-strategisch niveau. De uitdaging van nieuwe, soms hybride dreigingen, vraagt ook om een nieuwe, alomvattende aanpak die niet alleen gericht is op het effectieve aangrijpen van conflicten binnen staten, maar ook van rivaliteit tussen staten – in een veelheid van gedaanten, onder meer in het economisch, cyber- en informatiedomein. Voor het eerste heeft Nederland (en andere landen) de 3D-benadering ontwikkeld, de combinatie van Diplomacy, Development and Defence. We zien de noodzaak deze aanpak door te trekken naar een veel bredere geïntegreerde benadering teneinde tegenspel te bieden aan hybride dreigingen van statelijke en niet-statelijke actoren. Er is niet alleen behoefte aan de inzet van verschillende instrumenten van staatsmacht – een ‘Whole of Government’-benadering – maar ook van de brede waaier aan maatregelen die de samenleving als geheel ter beschikking staat – een ‘Whole of Society’-benadering. De krijgsmacht is één van de instrumenten, met af en toe een belangrijke of zelfs leidende rol, vaak een ondersteunende en beperkte rol en soms hoogstens aanwezig op de achtergrond.

In deze complexe veiligheidsomgeving hebben special operations forces het vermogen om op een compacte en effectieve manier de gewenste politieke en militair-strategische effecten te bereiken, mede omdat SOF op operationeel en tactisch niveau een grote mate van maatwerk, flexibiliteit en sensitiviteit vertonen. We zien het afgelopen decennium dan ook dat veel landen de omvang van hun SOF hebben

vergroot, tegen de algemene trend van bezuinigingen en krimp in. Tegelijk zien we de taken, aansturing en samenwerkingsverbanden van SOF veranderen, een proces dat ongetwijfeld doorgaat. In de taken en inzet zien we een verschuiving naar preventie, het vroegtijdig ingrijpen om escalatie te voorkomen. Een belangrijk deel van de activiteiten aan de voorkant van conflicten betreft wat in het jargon 'military assistance' wordt genoemd: assistentie aan partnerlanden in de opbouw van een valide veiligheidsstructuur en –processen die stabiliteit moeten waarborgen. Mede hierdoor is het beeld van zo veel mogelijk op zichzelf opererende SOF aan het kantelen. Voor veel van hun taken zijn SOF ingebed in lange termijn veranderprocessen waarin ze met heel veel, meestal lokale en civiele, partijen moeten samenwerken.

Ook in Nederland wordt nagedacht over de wijze van aansturen en organiseren van SOF. Deze discussie moet binnen zijn op merites worden beschouwd, maar vormt ook een manifestatie van een veel breder vraagstuk. De moderne informatiesamenleving stelt ons voor complexe vraagstukken die een geïntegreerde benadering vereisen die de voor het industriële tijdperk zo karakteristieke verzuiling doorsnijdt of overstijgt. Binnen de krijgsmacht komt dat tot uiting in een 'joint' aanpak die nieuwe – soms tijdelijke, soms structurele – dwarsverbindingen legt tussen de traditionele domeinen zee, land en lucht, aangevuld met cyberspace en de ruimte als recenter opgekomen domeinen van confrontatie en conflict. Breder uit zich dat in de wijze waarop organisaties zich verbinden in netwerken om gezamenlijk oplossingen te bedenken en uit te voeren voor de brede uitdagingen van deze tijd. Zeker voor de inzet van SOF, met zijn kenmerkende verbintenis tussen politieke doelen en tactische acties en de daarmee samenhangende samensmelting van hiërarchische niveaus, vraagt dit bezinning op de wijze waarop de operationele aansturing en het politieke toezicht vorm worden gegeven.

Zowel in de praktische en feitelijke beschouwing in hoofdstuk 4 als in theoretische gedachtenoefening in hoofdstuk 5 zijn verschillende opties voor de toekomstige inrichting van SOF naar voren gekomen. Het is niet de bedoeling van dit rapport om waardeoordelen te geven over die alternatieven, noch om waarschijnlijkheden te koppelen aan de drijvende krachten die inwerken op de argumenten voor of tegen de opties. Als de geschiedenis ons iets leert is het wel dat onze mogelijkheden om precies te voorspellen wat ons te wachten staat erg zwak zijn.¹⁴⁴ Juist daarom hebben we geprobeerd onze gedachten op te rekken door een variëteit aan mogelijke inrichtingsopties te schetsen. De in dit rapport geschetste trends, het Nederlandse SOF-profiel in verhouding ten opzichte van viertal andere landen en de zes SOF-

silhouetten, bieden handvatten om na te denken over het huidige en toekomst van special operations forces.

Beleidsmakers moeten niet inzetten op één nauw omliggende toekomst voor SOF en speciale operaties. De SOF-gemeenschap, de defensieorganisatie en de nationale en internationale 'veiligheids'-gemeenschap moeten zich dwingen en trainen om voortdurend een creatieve en rijke 'ruimte' van mogelijke verschijningsvormen van SOF in gedachten te houden. Deze soepelheid van geest is nodig om in staat te zijn een SOF-organisatie te accommoderen die zich in verschillende profielen kan voegen naar gelang de omstandigheden dat vereisen. Als iets of iemand kan voldoen aan deze enorme uitdaging, dan zou dat heel wel de SOF-gemeenschap kunnen zijn.

ANNEX

DIMENSIES			Nederland	Duitsland	Noorwegen	VS	Australië
Strategie en taken							
	Hoe breed is het scala van taken en strategische doelen waar SOF voor wordt ingezet?						
Doctrines	Is er een specifieke SOF-doctrine?	<i>Nee=0; Ja=1</i>	0	0	0	1	0
Genoemde conflictfasen	Hebben SOF veel vrijheid om in pre-conflictfasen missies uit te voeren?	<i>(Meestal) afhankelijk van internationale missie=0; Niet afhankelijk van internationale missie=1</i>	0	0	0	1	1
Delen van de krijgsmacht met SOF	Hoeveel delen van de krijgsmacht (marine, landmacht, luchtmacht) beschikken over SOF-eenheden?	<i>Geen=0; Marine en landmacht=1; Marine, landmacht en luchtmacht=2</i>	1	1	1	2	1
Ingeving takenpakket	Is er sprake van een eigen invulling van het takenpakket?	<i>Volgt NAVO doctrine op hoofdlijnen=0; Eigen invulling van takenpakket=1</i>	0	0	0	1	1
TOTALE SCORE (0-5)			1	1	1	5	3
Inzet							
	Hoe vaak wordt SOF ingezet?						
Aantal missies	Hoe vaak nemen SOF eenheden deel aan missies?	<i>Inschatting sinds 1990: (0-50 =1 ;50-150=2; 150-250=3;>250=4)</i>	2	2	1	4	2
Internationale samenwerking	Kunnen SOF missies unilateraal uitvoeren, of is dit de facto afhankelijk van bestaan bredere internationale missie?	<i>Ja=1; Nee=0</i>	0	1	0	1	1
TOTALE SCORE (0-5)			2	3	1	5	3
Organisatie en aansturing							
Bestuurlijk gewicht	Op welk niveau is SOF vertegenwoordigd?	<i>Sterren van de hoogst geplaatste militair in de SOF organisatie: 0=0; 1-2=1;>2=2</i>	0	1	1	2	1
	Is er sprake van een overkoepelend SOF commando?	<i>Nee=0; Ja=1; Ja, ook in vredesbedrijfsvoering=2</i>	0	0	1	2	1
Aansturing	Hoe worden speciale operaties aangestuurd?	<i>JSO onder conventionele operaties aansturing=0; JSO onder special operations divisie=1</i>	0	0	1	1	1

TOTALE SCORE (0-5)			0	1	3	5	3
DIMENSIES			Nederland	Duitsland	Noorwegen	VS	Australië
Mensen en middelen	Hoeveel capaciteiten hebben SOF tot hun beschikking?						
Personeel	Over hoeveel SOF-eenheden beschikt een land?	0-1000=0; 1000-2500=1; >2500=2	0	1	0	2	1
		Aandeel van krijgsmacht (0-1%=0; 1-2%=1; >2%=2)	1	0	1	2	2
Middelen	Beschikt SOF over alle benodigde militaire middelen om operaties zelfstandig uit te voeren?	Ja=1; Nee=0	0	0	0	1	0
TOTALE SCORE (0-5)			1	1	1	5	3
Toezicht							
Is er veel controle op de inzet van SOF?							
Juridische verantwoording	Bestaat er een specifiek juridisch kader voor speciale operaties?	Ja=1; Nee=0	0	0	0	0	0
Politieke verantwoording	In hoeverre zijn SOF activiteiten onderworpen aan politieke controle?	Is instemming van alle regeringspartijen vereist? Ja=1; Nee/inzet kan worden besloten door een bevoegde =0	1	1	1	0	1
		Verplichting om parlement in te lichten over SOF operaties?	1	1	1	0	1
Transparantie	Verstrekken krijgsmachten veel informatie over SOF en speciale operaties?	Percentage van google MOD-hits die SOF/SO vermelden: >3%=2; 3-1%=1; <1%=0	2	1	0	2	2
TOTALE SCORE (0-5)			4	3	2	2	4

EINDNOTEN

EINDNOTEN

- 1 Binnen deze doelstelling heeft HCSS volledige vrijheid gekregen om het rapport samen te stellen; en is dan ook volledig verantwoordelijk voor het resultaat.
- 2 Zie bijvoorbeeld <http://www.avrm.nl/tag/special-operations-task-force-55/>
- 3 Het ministerie van Defensie heeft een factsheet uitgegeven over het optreden van Nederlandse SOF in Mali. Zie <http://www.defensie.nl/documenten/brochures/2014/04/28/nederlandse-bijdrage-uitgelicht-special-operations-forces-minusma>
- 4 M. Tugwell, and D. Charters, 'Special Operations and the Threats to United States Interests in the 1980s', in F.R. Barnett, B. Hugh Tovar and R.H. Shultz (red.), *Special Operations in US Strategy*, (Washington DC.: National Defense University Press 1984)
- 5 North Atlantic Treaty Organisation, *Allied Joint Doctrine for Special Operations*, AJP 3.5, ratification draft 1, (Brussel: NATO 2013).
- 6 Michael N. Schmitt, *Precision attack and international humanitarian law*, *International Review of the Red Cross*, Volume 87, Number 859, september 2005.
- 7 Zie bijvoorbeeld <http://foreignpolicy.com/2010/03/03/how-to-cut-collateral-damage-in-afghanistan/>
- 8 'War amongst the people', de term die Rupert Smith in zijn boek *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (2005) introduceerde.
- 9 Rob de Wijk, *The Art of Military Coercion. Why the West's Military Superiority Scarcely Matters*, 2014. Lindsay, Jon (2009) *Commandos, Advisors, and Diplomats: Special Operations Forces and Counterinsurgency*, Paper presented at ISA, New York City, NY, USA, Feb 15.
- 10 Ongelukkig omdat 'oorlogsvoering' verwijst naar de oude dichotomie tussen oorlog en vrede, een strikt onderscheid dat niet meer erg behulpzaam is om de hedendaagse dynamiek in de internationale betrekkingen te begrijpen. Niet overal wordt deze term gebruikt. Soms wordt ook de term 'unconventional warfare' gebruikt, waarmee oorlogvoering wordt bedoeld die afwijkt van wat we in het industriële tijdperk als de norm ('conventioneel') zijn gaan zien: omvangrijke, statelijk georganiseerde verbanden, die met industrieel geproduceerde technologische wapens (schepen, tanks, kanonnen, vliegtuigen, etc.) de strijd aangaan. Bij onconventionele oorlogvoering worden ook instrumenten gebruikt die we in vreedstijd kunnen inzetten, zoals economische en diplomatieke sancties, bevroren van financiële tegoeden, wapenembargo's, boycots, etc.

- 11 De eerste grootschalige denial-of-service cyberaanval werd gelanceerd tegen Estland op 26 april 2007, waarschijnlijk vanuit Rusland, en was gericht op websites van de overheid, banken, universiteiten en kranten. Zie bijvoorbeeld Jason Richards, *Denial-of-Service: The Estonian Cyberwar and Its Implications for U.S. National Security*, International Affairs Review, <http://www.ia-r-gwu.org/node/65>.
- 12 C. Gray, *Modern Strategy*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 286.
- 13 Mark Galeotti. 'Behind Enemy Lines: the rising influence of Russian special forces', Jane's Intelligence Review, December 2014
- 14 Rijksoverheid. *Kamerbrief over Nederlandse inzet strijd tegen ISIS en voortgangsrapportage militaire bijdrage*. 15-12-2014.
- 15 US Mlnistry of Defense. *Joint Publication 3-05*. Special Operations. p 4.
- 16 .R. Dimitriu, G.P. Tuinman, and Drs. M. van der Vorm, "Operationele Ontwikkelingen van de Nederlandse *special operations forces*, 2005-2010", *Militaire Spectator*, 2012, p 109.
- 17 Citaat ontleend aan Robinson, Linda (2012) Beyond Kill and Capture, Foreign Affairs, Vol. 91, No. 6 (Nov/Dec), 110-122.
- 18 John Collins, 'U.S. Special Operations - Personal Opinions', *Small Wars Journal*, 2008.
- 19 Door de eigenschappen tegenover elkaar te zetten ontstaat een enigszins karikaturaal beeld. Zo beschikken 'special operations capable' (SOC) eenheden, zoals delen van het Korps Mariniers en delen van de luchtmobiele brigade, ook over veel van de eigenschappen links in de tabel. Zie ook tekstbox in paragraaf 1.1.
- 20 Eliot A. Cohen, *Commandos and Politicians – Elite Military Units in Modern Democracies* (Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University, 1978).
- 21 Ministerie van Defensie, Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, 2010.
- 22 Gray, Colin S (1999) . Handful of heroes on desperate ventures: when do special operations succeed? Parameters, US Army War College Quarterly 29, Spring, 2-24.
- 23 Edward N. Luttwak, 'Notes on Low-Intensity Warfare,' Parameters [U.S. Army War College], no. 4 (December 1983).
- 24 Gray, Colin S (1999) . Handful of heroes on desperate ventures: when do special operations succeed? Parameters, US Army War College Quarterly 29, Spring, 2-24. Lucien S. Vandenbroucke, *Perilous Options: Special Operations as an Instrument of U.S. Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1993).
- 25 North Atlantic Treaty Organisation, Allied Joint Doctrine for Special Operations, AJP 3.5, ratification draft 1, (Brussel: NATO 2013).
- 26 Er zijn ook speciale operaties hoog in het geweldspectrum die niet per se aan een conflict hoeven te zijn gebonden, zoals bij bevrijdingsoperaties van gijzelaars of antiterrorisme-operaties.
- 27 Brailey, Malcolm (2009) The transformation of special operations forces in contemporary conflict, in Bernard Loo (ed.) *Military Transformation and Strategy: Revolutions in Military Affairs and Small States* (London and New York: Routledge), 80-100.
- 28 NIMH. *Operatie Golden Eagle, Ivoorkust*. 2011. De gehele operatie stond onder leiding van een stafofficier van het Defensie Operatie Centrum van de Defensiestaf.
- 29 William H. McRaven, *Spec ops, case studies in special operations warfare, theory & practice*, (Presidio: Novato, 1995).

- 30 Rod Lenahan, *Crippled Eagle: A Historical Perspective Of U.S. Special Operations 1976–1996* (New York: Narwhal Press, 1998).
- 31 Ministry of Defense (NL), Study: Special Operations Forces moving towards 2020 [Studie 'Special Operations Forces op weg naar 2020'] (Den Haag, The Netherlands: Ministry of Defense, 11 October 2010).
- 32 John van den Heuvel, "Nederland helpt Bouterse-jagers", *De Telegraaf*, 26 oktober 2007.
- 33 Zie Linda Robinson, *The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture*, Foreign Affairs, november 2012, p 111.
- 34 'The Five SOF Truths,' *Soldiers* 64, no. 11, Nov, 2009, p. 6.
- 35 Zie Christopher J. Lamb, "Global SOF and Interagency Collaboration," *Journal of Strategic Security*, 7, no. 2 (2014).
- 36 Ivan Briscoe et al., "Nederlandse Militairen in de 'achtertuin' van Europa", Instituut Clingendael (2013), URL: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Nederlandse-militairen-in-de-achtertuin-van-Europa.pdf>.
- 37 Korps CommandoTroepen: Werving, Selectie, Opleiding & Training, intern document.
- 38 Banning en De Koning. *Balkan Aan De Noordzee*, 2005, pp. 154-1.
- 39 A. Cordesman, *The Lessons and Non-lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 1999, pp. 250–6.
- 40 Brocades Zaalberg en Ten Cate (2010), pp. 234-235 en SFIR 4 juli – november 2004 (2004), p. 99
- 41 Malcolm Brailey, *The Transformation of Special Operations Forces in Contemporary Conflict: Strategy, Missions, Organisation and Tactics*. Land Warfare Studies Centre, Working Paper No. 127, 2005, p 14. http://www.army.gov.au/~media/Files/Our%20future/LWSC%20Publications/WP/pdfs/wp127-Transformation%20of%20SF%20in%20Contemporary%20Conflict_Malcolm%20Brailey.pdf.
- 42 Dit komt in het volgende hoofdstuk uitvoeriger aan bod.
- 43 Joint verwijst naar de "synergistic application of the unique capabilities of each service so that the net result is a capability that is greater than the sum of its parts". M. P. Noonan and M. R. Lewis, 'Conquering the Elements: Thoughts on Joint Force (Re)Organization', *Parameters*, Autumn 2003, p. 31.
Hier komen we in hoofdstuk 4 nog op terug.
- 44 Wel wordt er toenemend samengewerkt en wordt nagedacht of een centraal SOF-Commando gewenst is. Zie ook hoofdstuk 4.
- 45 C. Peterson, *The use of SOF in Support of American Strategic Security Strategies*, p. 9, 2014.
- 46 'The Five SOF Truths,' *Soldiers* 64, no. 11, Nov, 2009, p. 6.
- 47 In de VS worden de Rangers wel tot SOF gerekend, maar niet tot de Special Forces (SF). Buiten de VS wordt het onderscheid tussen SOF en SF niet gemaakt. Zie ook tekstbox in paragraaf 1.1.
- 48 Deze worden tegenwoordig als 'Marine Combat Group' aangeduid.
- 49 Last, D., en Horn, B. (red.), *Choice of force: special operations for Canada*, (McGill-Queens University Press, Montreal, 2005), p 6.
- 50 Horn, B., Balasevicius, T. (red.), *Casting light on the shadows: Canadian perspectives on special operations forces*, (Canadian Defence Academy/Dundurn, Kingston/Toronto), 2007, p. 30.
- 51 Hierop komen we in hoofdstuk 4 nog uitvoeriger terug.

- 52 Cathcart, B. In: The Handbook of the International Law of Military Operations, 2010, Oxford, Chap 21, Legal Dimensions of Special Forces and Information Operations.
- 53 <http://www.cfr.org/counterterrorism/targeted-killings/p9627>
- 54 Robinson, Linda (2013) The Future of U.S. Special Operations Forces, Council Special Report No. 66 (April)
- 55 Zie de Annex voor een gedetailleerd overzicht van de indicatoren en de scores.
- 56 Zie A. ten Cate en M. van der Vorm. Callsign Nassau. Het moderne Korps Commandotroepen. 2012.
- 57 Michiel de Weger, *Steeds weer Speciaal: de toekomst van de Nederlandse militaire speciale eenheden* (Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2011a), URL: http://www.atlcom.nl/upload/Steeds_weer_speciaal_-_inhoud.pdf. En Michiel de Weger, *Steeds ergens anders. De organisatie en de operaties van de Nederlandse militaire speciale eenheden* (Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2011b), URL: http://www.atlcom.nl/upload/Steeds_ergens_anders___inhoud_.pdf.
- 58 Ibid. En Koninklijke Landmacht. *Factbook Korps Commandotroepen. Verleden, Heden, Toekomst*. 2014. URL: <http://www.korpscommandotroepen.nl/wp-content/uploads/2015/01/Factbook-KCT-2014.pdf> 2014.
- 59 Ministerie van Defensie, 'Medaille voor Maltese militairen', 27 augustus 2014, <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2014/08/27/medaille-voor-maltese-mariniers>.
- 60 Ministerie van Defensie, 'Militaire bijdrage Nederland in Irak', accessed 23 april 2015, <http://www.defensie.nl/onderwerpen/irak/inhoud/militaire-bijdrage>.
- 61 Michiel de Weger, *Steeds weer Speciaal: de toekomst van de Nederlandse militaire speciale eenheden* (Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2011), URL: http://www.atlcom.nl/upload/Steeds_weer_speciaal_-_inhoud.pdf, p 19.
- 62 Koninklijke Landmacht 2014.
- 63 Andy Kraag, "Forging Netherlands Maritime Special Operations Forces." master thesis, Monterey, California. Naval Postgraduate School, 2012. p.1.
- 64 Brief minister van defensie aan de Tweede Kamer d.d. 23 augustus 2000 inzake speciale operaties (26800X, nr 46)
- 65 Michiel de Weger 2011, p.23; G.R. Dimitriu, G.P. Tuinman, and Drs. M. van der Vorm, "Operationele Ontwikkelingen van de Nederlandse *special operations forces*, 2005-2010", *Militaire Spectator*, 2012, p.110.
- 66 G.R. Dimitriu, G.P. Tuinman, en Drs. M. van der Vorm 2012, p.110.
- 67 Michiel de Weger 2011, p.23.
- 68 Zie verder onder aansturing en organisatie.
- 69 US Ministry of Defense. *Joint Publication 3-05. Special Operations*. 2014, pp x-xiii. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_05.pdf.
- 70 US Ministry of Defense. *Joint Publication 3-05. Special Operations*. p 4.
- 71 Ibid, p 15. Zargawi kwam in 2006 om het leven bij een Amerikaanse drone-aanval.
- 72 Susan Marquis, *Unconventional Warfare: Rebuilding U.S. Special operation forces* (Brookings Institution Press, 1997), p.4; David Hogan, *U.S. Army Special Operations in World War II* (Center for Military History, 1992).
- 73 Marquis 1997, p.5.
- 74 Mark Bowden, "The Desert One Debacle", *Atlantic Monthly* 297, no. 4 (2006):62.

- 75 Marquis, Susan L., *Unconventional Warfare: Rebuilding U.S. Special Operations Forces*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997, p.3.
- 76 Andrew Feickert, U. S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress, (DIANE publishing, 2010). p.1.
- 77 Jennifer D. Kibbe, "The Rise of the Shadow Warriors", *Foreign Affairs* (2004): pp. 102-115.
- 78 Feickert 2011, p.1
- 79 ibid.
- 80 Zie bijvoorbeeld: Yoho et al.: *The Global SOF Network*, 2014.
- 81 Linda Robinson, "The Future of Special Operations: Beyond Kill and Capture". *Foreign Affairs*, 2012, p. 110.
- 82 Nick Turse, " Why Are US Special Operations Forces Deployed in Over 100 Countries?", *The Nation* (2014), URL: <http://www.thenation.com/article/177797/why-are-us-special-operations-forces-deployed-over-100-countries>, accessed on: 2014-11-07.
- 83 http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT408/RAND_CT408.pdf.
- 84 Hoewel uit dit overzicht zou kunnen worden opgemaakt dat de Amerikaanse SOF inspanningen in Indonesië en Brazilië die in, bijvoorbeeld, Afghanistan overstijgen, zegt dit overzicht alleen iets over de aantallen van operaties, niet over de omvang, het geweldsniveau en duur van de inzet. De operaties in Irak en Afghanistan kenden doorgaans een grotere omvang, hoger geweldsniveau en langduriger inzet.
- 85 Andrew Feickert, U. S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress, (DIANE publishing, 2014). p.3.
- 86 Andrew Feickert 2014.
- 87 SOCOM 2012, p.11.
- 88 Col. John T. Carney & Benjamin F. Schemmer, *No Room for Error: The Story Behind the USAF Special Tactics Unit*, 2007, p. 19.
- 89 Zoals in een rapport staat te lezen: "The black operators fall under JSOC, which commands the elite units of each service's special operations forces, including 1st Special Forces Operational Detachment-Delta, Naval Special Warfare Development Group (DEVGRU, or SEAL Team 6), the Air Force's 24th Special Tactics Squadron, the Army's 160th Special Operations Aviation Regiment and 75th Ranger Regiment, and a highly classified Intelligence Support Activity team (known as ISA, or more recently as Gray Fox, although its name changes frequently). Zie <https://edge.apus.edu/access/content/group/a125dc7a-c07d-45e4-ac5c-41bf3162775a/%20Covert%20Action%20Course%20Materials%20Folder/CovertActionSOCOM.pdf> pp. 59-60.
- 90 Thomas S. Szayna & William Welser IV, *Developing and Assessing Options for the Global SOF network*, Rand Corporation, 2013. URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR340/RAND_RR340.pdf
- 91 Andrew Feickert 2014, pp.1-2.
- 92 <http://geographicalimagination.files.wordpress.com/2014/01/jsoc-sub-commands.png>
- 93 U.S. Department of Defense 2014, Garry Reid 2010.
- 94 Ackerman 2012; Mikah Zenko 2012.

- 95 Fortuna's Center 2014.
- 96 Australian Army Headquarters, The Army objective Force 2030 primer, Commonwealth of Australia Canberra, 2011, p. 22.
- 97 Andrew Davies et al. *A Versatile Force: The future of Australia's Special Operations Capability*, Australian Strategic Policy Institute, 2014, URL: https://www.aspi.org.au/publications/a-versatile-force-the-future-of-australias-special-operations-capability/Special_operations_capability.pdf
- 98 Bradly 2005, p 29.
- 99 P. Conford and B. Malkin, 'Seized: Ship They Hunted for Days', Sydney Morning Herald, 21 April 2003.
- 100 Ray Bonds and David Miller, *Illustrated Directory of Special Forces* (Zenith Imprint, 2003). p.10.
- 101 Bonds and Miller 2002, pp.10-11.
- 102 Bonds and Miller 2002, p.13.
- 103 Davis, 2002.
- 104 Andrew Davies et al, 2014.
- 105 Andrew Davies, Peter Jennings, and Benjamin Schreer 2014, p.9 & p.11
- 106 Feast 2014; Irish Times 2014.
- 107 Alexandra Bech Gjørn et al., "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen" [22 July Commission Report] (Norges Offentlige utredninger, Oslo, 2012).
- 108 Forsvaret, 'Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 2003' [Defense Study 2003], Forsvarsnett (Norwegian Defense [online 26 Aug 2005]), p. 11.
- 109 Robertson, T. Transforming Norwegian Special Forces, 2006: 67.
- 110 Forsvarsdepartementet, "Relevant Force".
- 111 Robertson 2006: hoofdstuk 4.
- 112 De marine had ongeveer 160 manschappen tot zijn beschikking in 1997, en dat dit aantal in 2013 is gegroeid naar 200 manschappen. Zie Olsen en Thormodsen, Forging Norwegian Special Operation Forces, 2014, p.13.
- 113 Lars Martin Gimse , Arild Færaas , Marie Melgård, 'Forsvaret har sendt norske spesialstyrker mot Algerie', *Aftenposten*, 18 januari 2013, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Forsvaret-har-sendt-norske-spesialstyrker-mot-Algerie--7095757.html#.UyoMGIXLKo0n>
- 114 Robertson 200, p.:56.
- 115 De FS worden ook wel aangeduid met NORSOCOM. Zie Olsen and Thormodsen 2014, p.xiii voor meer informative.
- 116 Olsen and Thormodsen 2014, p.10.
- 117 Store Norse Leksikon 2014.
- 118 Olsen and Thormodsen 2014, p.10.
- 119 Olsen and Thormodsen 2014, pp.10-11.
- 120 Zie de Weger 2011, p. 20.
- 121 Ibid.
- 122 Kiras 2011: 84.
- 123 <http://www.fr-online.de/aegypten-syrien-revolution/rettungsaktion-ksk-einsatz-in-libyen,7151782,7504694.html>

- 124 Zie website Duitse Ministerie van Defensie: http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer!/ut/p/c4/DclBDYAgDADAWVyg_ftzC_VXbcUGKISiJk6vucMVf0a3BupajBLOuOw6bg-clg1Yxbx7B_YllamwtMsCxJlzGRev8iq12EiOLijjNHZ_MG3q/
- 125 Fröhling, H. 'Mehr Transparantz', 2013. Zie ook Timo Noetzel, Benjamin Schreer. German Special Operations Forces. The Case for Revision. SWP Comments 2006/C 26, November 2006.
- 126 Thomas Latschan, 2012.
- 127 Bonds and Miller 2003, pp. 38-39
- 128 Bonds and Miller 2003, p.38.
- 129 Bonds and Miller 2003, p.39
- 130 Website Bundeswehr.
- 131 Ibid.
- 132 Defensie 2014
- 133 I Chamberlain, 'New Special Forces HQ open for business', NATO Watch, 14 December 2012, www.natowatch.org/node/834; NSHQ, Campaign Design Framework, 2013, www.nshq.nato.int/nshq/about/mission/nshqcampaigndesignframework/; Allied Command Operations, NATO Special Operations Headquarters, 2013, www.aco.nato.int/page208301014.aspx.
- 134 https://www.aspi.org.au/publications/a-versatile-force-the-future-of-australias-special-operations-capability/Special_operations_capability.pdf
- 135 De auteurs danken Ben Zweibelson van de US Army, Angela O'Mahoney, Tom Szayna en Bill Welser van RAND en Bill Jakola van NATO ACT voor hun bruikbare input voor dit hoofdstuk.
- 136 Voor voorbeelden, zie onder meer Hoffman, Frank G. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Potomac Institute for Policy Studies, 2007.; Robinson, Linda, Paul D. Miller, John Gordon, Jeffrey Decker, Michael Schwillie, Raphael S. Cohen, and Arroyo Center. Improving Strategic Competence: Lessons from 13 Years of War, 2014.
- 137 Met de aantekening dat in veel gevallen ook de functie Normaliseren na een conflict voor een belangrijk deel gericht is op het voorkomen van een volgend conflict.
- 138 Voor het onderscheid tussen operaties, missies en 'inspanningen' (efforts), zie De Spiegeleire, et al., *Designing Future Stabilisation Efforts*, 2014.
- 139 Het is onvermijdelijk dat hierbij deels subjectieve oordelen zijn geveld. Anderen zullen de parameters anders operationaliseren en andere termen gebruiken. We moedigen ze sterk aan om dat te doen, in de hoop dat onze manier van het structureren van de 'ruimte van mogelijke toekomstige SOF-silhouetten' bijdraagt aan een goede en gestructureerde discussie over de toekomst van (de Nederlandse) SOF.
- 140 Dit is in belangrijke mate het Amerikaanse model.
- 141 Kaplan, Oliver. "Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection." *Stability: International Journal of Security & Development* 2, no. 3 (December 3, 2013): 62. doi:10.5334/sta.cw; Sunstein, Cass R., and Richard H. Thaler. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Penguin UK, 2012

- 142 De Spiegeleire, Stephan, Tim Sweijts, Jaakko Kooroshy, and Aurélie Basha i Novosejt. *STRONG in the 21st Century. Strategic Orientation and Navigation under Deep Uncertainty*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2010.
- 143 Alternatieve SOF-silhouetten zijn dus goed voorstelbaar. En nuttig: we moedigen het nadenken over andere opties voor de toekomstige functie, vorm en inbedding van SOF toe.
- 144 Tetlock, Philip E. *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*. Princeton University Press, 2009; Gardner, Dan. *Future Babble: How to Stop Worrying and Love the Unpredictable*. Random House, 2012; iKnow. "1M Reparation Cost per Civilian Death in Conflicts." iKnow Community: Issues (WIWE), 2013. <http://community.iknowfutures.eu/pg/wiwe/popper/view/2133/1m-reparation-cost-per-civilian-death-in-conflicts>

The Hague Centre for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcass.nl
HCSS.NL