



# Hervorming Special Operations Forces: Vijf dimensies voor de voltooiing

Lars Scraeyen<sup>1</sup>

*Het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie (SCVD) van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie publiceert sporadisch korte analyses van actuele thema's in zijn reeks van e-Notes. Deze reeks en andere publicaties zijn beschikbaar op onze website [www.rhid.be](http://www.rhid.be).*



## Inleiding

De strategische visie voor Defensie tekent een *Special Operations Forces* (SOF) capaciteit uit waarbij de bestaande SOF geïntegreerd zal worden binnen de voormalige Lichte Brigade. Binnen het geheel van de hervormingen van Defensie worden ook de inzetmogelijkheden van de paracommando eenheden verbreed door deze uit te tekenen in het kader van een versterking van de SOF-capaciteit. Deze laatste capaciteit, zo wordt gesteld, wordt steeds meer bevroegd naar aanleiding van hybride dreigingen en wordt beschouwd als een *'European capability gap'* en één van de *'strategic enablers'* op Euro-Atlantisch niveau (Vandeput 2016).

Vorig jaar tekende het 'The Hague Centre for Strategic Studies' (HCSS) vijf verschillende dimensies uit waarbinnen we SOF dienen te beschouwen als basis voor een hervorming in de toekomst. De strategische visie spreekt zich echter voornamelijk uit over twee van de vijf dimensies die moeten leiden tot de voltooiing van de hervorming van de SOF-capaciteit. De kenmerkende dimensies, in de volgorde zoals voorgesteld in het verslag (Gehem, et al. 2015), die ons zullen begeleiden doorheen dit artikel en de voltooiing van de hervorming, zijn:

1. **Strategische waarde en takenpakket:** Binnen deze dimensie wordt bekeken hoe breed het scala van taken en strategische doelen is waar SOF wordt voor ingezet.
2. **Mensen en middelen:** Wat voor capaciteiten stellen krijgsmachten ter beschikking om speciale operaties uit te voeren?
3. **Inzet:** Hoe vaak en waar worden speciale operaties uitgevoerd?
4. **Aansturing en organisatie:** Hoe zijn SOF georganiseerd en hoe worden ze aangestuurd?
5. **Toezicht:** Hoe is het politieke en juridische toezicht op SOF en hun inzet georganiseerd?

<sup>1</sup> Vorseer bij het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie (SCVD) van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID). De in dit artikel geuite standpunten vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Ministerie van Landsverdediging of van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie weer.

## Belgische SOF 2030

Indien we de voornaamste krijtlijnen beschouwen voor de uittekening van de evolutie van de Belgische SOF-capaciteit tegen 2030 dan stellen we vast dat deze zich grotendeels voordoet binnen twee dimensies: mensen en middelen enerzijds en aansturing en organisatie anderzijds (met de nadruk op organisatie). Een overzicht van de nieuwe SOF-capaciteit werd hieronder in tabelvorm overgenomen uit De strategische visie (Vandeput 2016).

Capaciteit	Invulling	Ambitienive		
		Inzetformatie	Voortzettingsvermogen	Inzettermijn
<i>Special Operations Forces (SOF)</i>	<i>Special Forces</i> (eventueel ondersteund door <i>Special Forces Support Group</i> )  OF twee bataljons <i>Ranger</i> (eventueel ondersteund door <i>Special Forces</i> )	<i>Joint Forces Command</i>	maximum 2 maanden  (meerdere keren per jaar)	3 dagen
		bijdrage aan het <i>Composite Special Operations Component Command (C-SOCC, NAVO-samenwerking met Denemarken en Nederland)</i> vanuit het nationale <i>Special Operations Command (SOCOM)</i>	12 maanden (met recuperatietijd van 1 jaar)	3 dagen
		<i>SOF Task Group</i> <sup>2</sup> (eventueel ondersteund door een compagnie <i>Ranger</i> )	onbeperkt	3 dagen
		<i>SOF Task Force</i> (in maximale configuratie bestaande uit 1 <i>SOF Task Group</i> en 1 bataljon <i>Ranger</i> ) voor snelle interventie (waaronder evacuatieoperaties)	maximum 2 maanden (meerdere keren per jaar)	3 dagen
		amfibische compagnie met geïntegreerde paraatstelling (ter studie) met de Nederlandse of Franse Mariniers	6 maanden (met recuperatietijd van maximaal 1 jaar)	10 dagen

Aan de andere drie dimensies werd in dit stadium van het hervormingsproces slechts weinig aandacht besteed en ze maakten al helemaal geen deel uit van het publieke debat.

Tijdens het colloquium over de toekomst van de Belgische Defensie met een horizon op 2030, kregen veertien experts met een academische, diplomatieke, economische, industriële, militaire of journalistieke achtergrond elk de opdracht om hun visie in een geschreven document in te dienen. Uit een analyse van die bundel aan visies bleek dat speciale operaties en/of *special forces* expliciet vermeld werden door zes van de veertien experts. Die visies waren bovendien zeer verschillend, op vlak van inhoud en/of uitwerking, maar diegene die in de voorstelling van De strategische visie voor Defensie van 29 juni 2016 (en ook al in januari 2016 voor de Commissie voor Landsverdediging) duidelijk de bovenhand haalde was die van Professor Alexander Mattelaer van de Vrije Universiteit Brussel. Hij verwoordde zijn visie op de evolutie van de Belgische special forces als volgt:

*“De lichte brigade vormt op dit ogenblik een weinig coherent geheel, bestaande uit eenheden met inhoudelijk verschillende oriëntatie. In de adaptieve krijgsmacht wordt de tweede capaciteit ontworpen met het oog op maximaal verschil met de*

<sup>2</sup> De SOF Task Group is samengesteld uit operatoren van de Special Forces Group.

*gemotoriseerde brigade. In plaats van een conventionele brigadestructuur wordt de Special Forces Group beschouwd als de speerpunt van een Speciale Operaties Commando [SOCOM]. De bestaande eenheden paracommando worden daarbij geïntegreerd in een Special Forces Support Group. Inhoudelijk heeft dit Speciale Operaties Commando een focus op taken van militaire assistentie (de training van partners in expeditieoperaties) en speciale verkenning (bijvoorbeeld met het oog op identificatie van doelwitten voor andere capaciteiten). Daarnaast biedt deze capaciteit een scala van opties om tijdig te reageren op dreigingen ten aanzien van Belgische onderdanen in het buitenland (doorbreken van gijzelneming en evacuatie van landgenoten), om ons netwerk van diplomatieke posten te beveiligen, en waar nodig de inlichtingendiensten te ondersteunen.” (Mattelaer, Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden 2015)*

Het uitgangspunt voor de ontwikkeling van een Special Operations Commando (SOCOM), zoals we kunnen opmaken uit bovenstaand citaat, was de hervorming van de lichte brigade. In een artikel in april 2016 bevestigde Mattelaer dit uitgangspunt door te stellen dat:

*“Establishing a Belgian SOCOM provides a mechanism to retain and transform the longstanding legacy of the paracommando regiment and to grow and nurture that special set of forces that are in highest demand (Mattelaer 2016)”*

Mattelaers uitgangspunt (hier in casu ‘*mechanism to retain [...] the legacy of the paracommando regiment*’) roept wel op tot enige voorzichtigheid zoals Admiraal McRaven (2004) ooit stelde met betrekking tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk raamwerk voor speciale operaties. Hij waarschuwt namelijk dat het ontwikkelen van een raamwerk niet ingegeven mag worden door de ‘*policy du jour*’ zonder meer. Als voorbeeld verwijst hij naar de ontwikkeling van de Amerikaanse SOF-doctrine, die er initieel wel in slaagde om de essentie van speciale operaties te beschrijven maar gestaag evolueerde naar een rechtvaardiging van bestaande troepen door de definitie van speciale operaties telkens uit te breiden. In De strategische visie wordt met betrekking tot de paracommando bataljons in die zin wel vermeld dat de omvorming tot Ranger bataljons de blijvende toekomstige relevantie van de paracommando bataljons, wiens relevantie in haar huidige vorm in vraag werd gesteld,<sup>3</sup> moet verzekeren (Vandeput 2016).

De hervorming van de SOF-capaciteit zal in België evenwel aanleiding geven tot de interne hervorming van de verschillende onderdelen van de Lichte Brigade. In die zin was het belangrijk om, met McRaven’s observatie in gedachte, verder te kijken dan wat vervat zat in Mattelaer’s visie op SOF. De Strategische visie stelt inderdaad dat de twee huidige paracommando bataljons omgevormd zullen worden tot twee *Ranger* bataljons die in de eerste plaats gericht zullen zijn op de ondersteuning van de *Special Forces*, als *Special Forces Support Group*.

Vandaag zijn de paracommando’s hoofdzakelijk *airborne* eenheden, in wezen conventionele eenheden indien we de criteria (zie tabel hieronder) uit het verslag van het HCSS toepassen (Gehem, et al. 2015). In die zin zal de hervorming van die eenheden veel meer vergen dan een

---

<sup>3</sup> “De effectieve *airborne*-inzet van *airborne*-troepen in gewapende conflicten is dan ook tegenwoordig zeer beperkt. De verbetering van de inzetbaarheid van deze eenheden werd al ingezet via een versterking van hun gemotoriseerd karakter door de recent genomen beslissing om deze troepen uit te rusten met het *Rapid Reaction Vehicle*.” (Vandeput 2016)

naamswijziging. De strategische visie vermeldt expliciet dat de omvorming naar Rangers voornamelijk een verbreding van hun inzetmogelijkheden inhoudt. In het bijzonder wordt verwezen naar militaire assistentie (MA) van lokale grondtroepen in een gewapend conflict. De omvorming van de ‘conventionele’ paracommando eenheden aan deze opdracht, impliceert dan ook dat hun toekomstige structuur hiervoor aangepast zal moeten zijn.

<b>Special Operations Forces en Speciale Operaties</b>	<b>Conventionele eenheden en operaties</b>
Inzet voor belangrijke, politiek-militair strategische doelen	Inzet voor alle mogelijke doelen
Kleinschalig	Vaak grootschalig
Zonder veel aandacht te trekken	Duidelijk zichtbaar
Snel inzetbaar	Inzet vraagt de nodige voorbereidingstijd
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

Bovendien moet benadrukt worden dat desondanks de grootschaligheid van de structuur van de nieuwe SOF-capaciteit (meer dan 1300 manschappen of meer dan 4% van al het personeel van Defensie vanaf de verwezenlijking van de nieuwe SOF-capaciteit en meer dan 5% in 2030<sup>4</sup>) haar meerwaarde ten opzichte van conventionele troepen ligt in de kleinschaligheid van haar operaties en de strategische effecten.

## **De extra dimensies voor de voltooiing van de hervorming van de SOF**

Om de verdere hervorming van SOF te bespreken, en de beleidsmakers en militaire hiërarchie te ondersteunen in hun beslissingsproces, zonder elementen buiten beschouwing te laten, kan voorgesteld worden om de voltooiing van de hervorming van de SOF-capaciteit verder te voeren op basis van het HCSS model waarin vijf dimensies van een SOF profiel worden overlopen. We zullen ons voornamelijk richten op die extra dimensies die niet werden toegelicht in de visie in dit stadium.

### **Strategische waarde en takenpakket**

Bij het einde van de Koude oorlog werd duidelijk dat er amper tot geen strategische literatuur beschikbaar was die betrekking had op SOF en speciale operaties (S. C. Gray 2006). Gray verklaart het ontbreken van die strategische analyse, in tegenstelling tot de overvloed aan besprekingen over hun materieel en technieken, door het algemene gebrek aan inzicht in het kritisch belang van strategie<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> In 2015 bedroeg de ratio SOF binnen Defensie voor: de Verenigde Staten van Amerika >5%; Australië >4%; Nederland <2%, Duitsland <1% en Noorwegen <2%. Bij zowel Nederland als Noorwegen bedroeg het totaal aantal SOF minder dan 1000. Enkel de Verenigde Staten van Amerika telden meer dan 2500 SOF (Gehem, et al. 2015).

<sup>5</sup> Alternatief kan gesteld worden dat de geheimhouding betreffende speciale operaties in de periode van, en na, de Koude oorlog (zoals bijvoorbeeld de activiteiten van de verschillende stay-behind netwerken doorheen Europa die door de Italiaanse Gladio zaak aan het licht kwamen) weinig ruimte gaf om special operaties openlijk in strategische literatuur te behandelen.

*“This absence is especially striking in the case of SOF, but this is just an extreme example of a general condition, an inability, unwillingness, or simply failure to understand the critical importance of strategy. (S. C. Gray 2006)“.*

In essentie komt dit neer op een onevenwichtige beschouwing van de relatie tussen *ends-ways-means* binnen de ontwikkeling van strategie. Daar waar de focus in het verleden maar al te vaak lag op de methodes en de middelen slaagt men er niet in om het uiteindelijke doel te beschrijven. Gray (2006) spoort ons aan om zich af te vragen welk verschil de inzet van die middelen (en technieken) gemaakt hebben voor het beëindigen van een conflict: de *“so what?”* vraag. Het is door het stelselmatig herhalen van die vraag dat *“brave, skilled and relatively rare special warriors are not committed to, or expended in, strategically futile operations.”* Desondanks dat deze observatie dateert van 2006 en betrekking had op de Verenigde Staten van Amerika, is ze vandaag nog grotendeels van toepassing op België en andere West-Europese landen.

Finlan (2008) stelt bovendien dat het grootste gevaar voor SOF op het operatietoneel erin schuilt louter tactische rollen toebedeeld te krijgen ten koste van de strategische rol die SOF kunnen vervullen. Door de onevenwichtige focus op middelen en methodes van SOF, ten nadele van het strategische nut werden SOF op het operatietoneel vaak gebruikt voor het genereren van louter tactische of operationele effecten. Om dit tegen te gaan is het belangrijk om SOF te definiëren op basis van het te behandelen probleem en niet door hun materieel (Gysel 2013).

Samengevat, zo stelt Gray (2006), staan SOF in deze context voor een dubbele uitdaging. Enerzijds delen zij het risico, eigen aan alle militairen, om onoordeelkundig ingezet te worden in een oorlogsinspanning die coherente strategische sturing mist; anderzijds zullen zij, ten gevolge van hun ‘speciale’ eigenschap, blootgesteld worden aan het risico misbruikt te worden door de beleidsmakers die snelle en goedkope oplossingen willen en/of door de conventionele militaire leiders die SOF willen controleren voor het behalen van onmiddellijke tactische doeleinden.

De bespreking van de toekomstige samenstelling en organisatie van SOF heeft de voorbije maanden al relatief veel inkt doen vloeien. De interesse die beleidsmakers en de militaire hiërarchie namelijk voor SOF hebben gekregen, en de daaraan gekoppelde steun, is vaak terug te leiden naar de vaststelling dat *“SOF [...] immers een kosteneffectief instrument [biedt], in staat om te anticiperen en zich snel aan te passen aan de evolutie van de veiligheidsuitdagingen.”* (Bilo en Weuts 2013) De investeringen in een SOF-capaciteit worden daarenboven beschouwd als zeer rendabel en dus aantrekkelijk. Horn stelde met betrekking tot het rendement van investeringen in SOF het volgende:

*“Clearly, [...] the innovative and highly skilled special operators, together with the agility, flexibility, small footprint, and capability of the units they belong to, are able to take on high-risk, high-payoff missions that could not be accomplished by conventional units. As a result it can be argued that the investment of a relatively small amount of resources can provide great returns.”* (Horn 2004)

In De strategische visie wordt onderschreven dat SOF een strategische ondersteuningscapaciteit is. Het is namelijk zo dat, gebaseerd op SOF's unieke vaardigheden en kleinschaligheid van operaties, er vooral aangenomen wordt dat hun verschillende tactische operaties omgezet worden in een strategisch effect. Gray (2015) stelt echter dat deze omzetting helaas niet altijd plaatsvindt.

De omzetting die Gray bespreekt is die van tactische gedragingen naar strategische gevolgen. De grootste uitdaging is het herkennen en erkennen van de verschillen in aard tussen tactiek en strategie.

*“These two inclusive concepts are fundamentally distinctive and radically different in meaning. A [...] (SOF) community seeking to explain its functions needs to be crystal clear in distinguishing between the fundamentally distinctive meanings. (C. S. Gray 2015)“*

Dit onderscheid is niet eenvoudig vol te houden gezien de losse omgang binnen de defensiegemeenschap met deze termen. Gray stelt dat er eigenlijk geen ‘strategische’ wapens, eenheden of strijdkrachten kunnen zijn aangezien alle wapens, eenheden en strijdkrachten in se een strategische betekenis, hoe klein of betwistbaar ook, hebben. Elke militaire strategie, zo stelt hij, is opgebouwd rond tactiek. Maar, gaat hij verder, geen enkele militaire actie op het terrein kan op zich strategisch genoemd worden. Dit houdt in dat elke militaire actie omgezet moet worden naar een strategisch valuta.

Strategisch effect, zoals bedoeld door Gray, duidt op de invloed van een actie, of de anticipatie hierop, op de gang van zaken. Het gebrek aan harmonie tussen tactiek en strategie is vaak voer voor discussie in het publieke domein en onder beleidsmakers. De oorzaak van dit gebrek ligt in het onderscheid van de aard van de verschillende niveaus van gedrag – allesomvattend strategisch, militair strategisch, operationeel en tactisch – en de moeilijkheid om deze onderling om te zetten. Hij beseft dat de termen strategie en tactiek geregeld misbruikt worden binnen de Amerikaanse defensiegemeenschap. Gray benadrukt dat strategie en tactiek, als termen, niet willekeurig mogen gebruikt worden en al zeker niet voor ‘*institutional self-promotion*’ aangezien hun betekenis van vitaal belang is voor de nationale veiligheid.

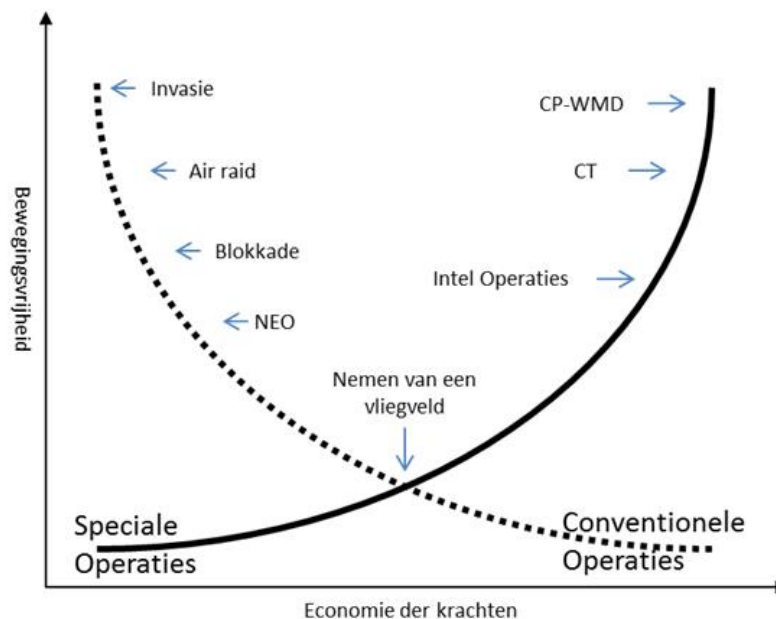
Gray (C. S. Gray 2015) betoogt dat het essentieel is om de tactische gedragingen van SOF te verankeren in, en voor, een commandoketen die nationale strategie verbindt met de geïmplementeerde tactieken.

*“When extremely dangerous missions are performed well, [...] naturally it is painfully frustrating to be brought to recognize that the strategic and political reward of this high tactical prowess essentially is likely to be wasted, because tactics and strategy, let alone policy and politics, seemingly are functioning on different levels.”*

De sobere basisarchitectuur van strategie benadrukt dat het model werkt op grond van de onderling afhankelijke, en vaak complexe, relaties tussen de politieke doelen, de strategische wijzen, de militaire middelen (de pijlers van strategie) en de aangenomen veronderstellingen. Zonder een duidelijke definitie van de politieke doelen is strategie onmogelijk, en zelfs al is de militaire tactiek uitmuntend dan nog zal de strategie falen. Dit argument, stelt Gray (2015), is zo voor de hand liggend en werd in de recente jaren zo vaak belicht dat het verleidelijk is om het te behandelen als ‘*military business as usual*’. Desondanks dat hij zich in zijn verslag voornamelijk uitsprak over de Verenigde Staten van Amerika erkent Gray dat de breuk tussen de pijlers van de basisarchitectuur van strategie niet eigen is aan Washington alleen. Zonder een strategische waarde toe te kennen aan SOF (door het ontwikkelen en implementeren van een specifieke strategie) en ze ook effectief in

te zetten, zijn de verschillende inspanningen op vlak van personeel en middelen ontoereikend om SOF als een kostenefficiënt instrument in de huidige veiligheidsomgeving te beschouwen.

In theorie, zo stelt McRaven (2004), wordt een speciale operatie vooral gedefinieerd door de strategische omgeving waarin ze uitgevoerd wordt. Deze strategische omgeving wordt beschreven als één waar een beperkte bewegingsvrijheid (freedom of action) is en waar economie der krachten (economy of force) essentieel is. Het is in deze omgeving dat conventionele strijdkrachten in het nadeel zijn ten aanzien van SOF. Op onderstaande grafiek (McRaven 2004) wordt de strategische effectiviteit van conventionele strijdkrachten en SOF voorgesteld onder de vorm van de optimale verhouding tussen bewegingsvrijheid en economie der krachten<sup>6</sup>.



Op het vlak van het takenpakket worden binnen De strategische visie de drie inzetvormen van SOF, speciale verkenning (*Special Reconnaissance* – SR), directe actie (DA) en militaire assistentie (MA) hernomen. Daar waar de *Special Forces Group* zich over alle drie zal ontfermen, zullen de Ranger zich beperken tot het steunen van de *Special Forces Group* in de uitvoering van die hoofdtaken, of inzetvormen, met uitzondering van MA waar zij ook een actieve rol zullen spelen. De invulling van deze MA-rol verschilt wel met die door de *Special Forces Group* op basis van de discretie, de gevoeligheid, de autonomie en de beoogde duur van de inzet. Deze militaire inzetvorm krijgt steeds meer de voorkeur op een actieve gewapende tussenkomst van buitenaf (Vandeput 2016). Teneinde MA ten volle te benutten als een preventief middel zou ook kunnen bekeken worden in welke mate dit ook kan uitgevoerd worden buiten een aan de gang zijnde gewapend conflict<sup>7</sup>. Zo trinden bijvoorbeeld Nederlandse commando's in de Jaren '90 en in 2007 Surinaamse veiligheidsdiensten. Deze indirecte aanpak, zo stelt het HCSS dient niet alleen strategische doelen maar levert, vanwege het vreedzame karakter, politiek en publiek vaak minder frictie op, in zowel het thuis- als gastland (Gehem, et al. 2015).

<sup>6</sup> Deze grafiek beperkt zich tot directe acties van voornamelijk kinetische aard en is dus eerder illustratief dan exhaustief.

<sup>7</sup> "Een belangrijke basisopdracht van zowel de *Special Forces* zelf, als voor hun *Support Group* (de Rangers) is militaire assistentie van lokale grondtroepen in een gewapend conflict." (Vandeput 2016)

Bovenop deze taken wordt, door de integratie van de voormalige paracommando bataljons onder SOF, ook de NEO-opdracht (*Non-combattant Evacuation Operations*) toegevoegd<sup>8</sup>. De aanwending van SOF vanuit een puur nationaal oogpunt kan ook verder gaan dan MA, SR en DA of NEO. De steun aan andere overheidsdepartementen in bepaalde kaders kan bijvoorbeeld bestudeerd worden.

### Inzet van SOF

SOF kunnen ingezet worden voor speciale operaties of in de steun van een conventionele operatie. Zo werden (Nederlandse) SOF bijvoorbeeld veelvuldig ingezet in Afghanistan en Irak in samenwerking met conventionele eenheden of als onderdeel van conventionele operaties. Een niet te negeren kenmerk van speciale operaties is de zichtbaarheid ervan. Afhankelijk van de politieke gevoeligheid of het belang van een verrassingseffect worden de operaties openlijk, heimelijk of clandestien uitgevoerd (Gehem, et al. 2015).<sup>9</sup>

De inzet van SOF is onlosmakelijk verbonden met de strategische waarde die een land aan haar SOF geeft. Door haar SOF-capaciteit voornamelijk in te schrijven binnen een relatief restrictief multinationaal kader wordt de inzet van SOF, evenals hun takenpakket, beperkt. Een land met een uitgesproken nationale veiligheidsstrategie en buitenlands beleid zal meer opportuniteiten vinden om haar SOF in te zetten onder alle inzetvormen. Binnen een multinationaal kader, met een strategie die ontwikkeld is op basis van compromissen, bestaat het risico dat de opdrachten voor SOF beperkt blijven tot de ondersteuning van operationele objectieven in steun van een conventionele operatie. Het is dan ook van belang om voor SOF zowel een nationale als multinationale invulling te voorzien en uit te werken. In dat opzicht is het belangrijk dat er, naast de intentie uit De strategische visie, ook een politieke wil tot inzet bestaat die toelaat om SOF onafhankelijk in te zetten ter verdediging van de Belgische belangen en de bescherming van de Belgische onderdanen.

De inzet van SOF op binnenlands vlak werd bovendien expliciet vermeld in De strategische visie. De praktijk over de voorbije jaren heeft namelijk al aangetoond dat de inzet van SOF in steun van de gespecialiseerde politie-eenheden sterk gewaardeerd werd.

### Aansturing van SOF

Terwijl De strategische visie zich binnen de dimensie ‘aansturing en organisatie’ voornamelijk heeft uitgesproken over de organisatie moet het deelaspect aansturing, in nauw verband met de strategische waarde van SOF, verder uitgediept worden. Daar waar SOF in het verleden in België hoofdzakelijk werden aangestuurd vanop een operationeel niveau is deze hervorming het momentum om de strategische waarde van SOF te onderschrijven door hen in te bedden in de militair-strategische structuur. Dit laat toe om het volle potentieel van SOF te benutten en verhoogt de flexibiliteit die SOF kunnen bieden aan de Defensiestaf en de Minister.

---

<sup>8</sup> “Een aan de beoordeling aangepast flexibele detachement, gaande van een versterking van de veiligheidsteams ter plaatse tot en met een SOF Task Force, moet in dat kader kunnen worden ingezet met behulp van luchttransportmiddelen”. (Vandeput 2016)

<sup>9</sup> Het HCSS stelt het onderscheid voor als volgt: Openlijke operaties (zichtbaarheid is geen probleem en soms zelfs belangrijk zoals bij contact- en sociale patrouilles); Heimelijke operaties (zichtbaarheid wordt nadrukkelijk vermeden door bijvoorbeeld burgerkleding te dragen of zich verborgen op te stellen en te verplaatsen); Clandestiene operaties (In dit geval is de hand van SOF-eenheden niet traceerbaar. Hier wordt het voorbeeld gegeven van het oppakken van oorlogsmisdadigers).



De aansturing van speciale operaties en de inbedding in de defensie organisatie, zoals het HCSS stelt, kan op verschillende manieren. Zo kunnen SOF bijvoorbeeld onder een overkoepelend orgaan vallen dat instaat over alle activiteiten van de paraatstelling tot de inzet (Gehem, et al. 2015), zowel in vredetijd als tijdens operaties. In deze situatie staan SOF als een apart krijgsmachtsdeel naast de Lucht-, Land- en Marinecomponent en hangen rechtstreeks af van de Stafchef Operaties en Training. De grootschaligheid van de vooropgestelde capaciteiten van SOF kan dit in de huidige visie verantwoorden. De andere optie is de inbedding in één van de krijgsmachtdelen in vredetijd maar waarbij in geval van operaties de SOF eenheden centraal worden aangestuurd door het Stafdepartement Operaties. Dit is eerder het geval voor een kleinschalig gestructureerde SOF-capaciteit zonder de toekenning van een strategische waarde aan speciale operaties<sup>10</sup>.

SOF hebben een goed ontwikkeld tactisch aanpassingsvermogen en zijn reeds tactisch erg flexibel georiënteerd. Afhankelijk van de toegekende strategische waarde, dient de aansturing van SOF eveneens *strategisch* aanpassingsvermogen en *strategische* flexibiliteit centraal stellen. Bovendien kan er op vlak van de operationele aansturing ook vastgesteld worden dat in het terrein SOF met de nodige vrijheid van handelen moeten kunnen opereren om de juiste inschattingen te maken over het behalen van hun doelstellingen op basis van hun *'first-hand knowledge'* (Gehem, et al. 2015). Dit veronderstelt het belang van een doorgedreven vorming en een degelijke screening van het personeel van SOF zoals eerder bij de *Special Forces Group* al van toepassing was.

### **Toezicht op SOF**

Het HCSS (Gehem, et al. 2015) stelt onomwonden dat vanwege de hoge risico's voor de betrokken militairen, het vaak strategisch belang van speciale operaties, de bijhorende politieke gevoeligheid en de toenemende roep om transparantie, politiek en juridisch toezicht op SOF-inzet buitengewoon belangrijk is.

Los van hun optreden ter ondersteuning van grotere conventionele operaties of voor openlijke uitgevoerde operaties, die onder een relatief geïjkt toezicht vallen, zijn per definitie een groot deel van de operaties van SOF ingegeven door de noodzaak tot geheimhouding. Dit maakt het toezicht dan ook ingewikkeld. Men kan zich daarenboven ook de vraag stellen in welke mate een SR opdracht ter ondersteuning van het Stafdepartement Inlichtingen en Veiligheid onder de controle van het Vast Comité voor Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten kan vallen? Het is belangrijk om deze dimensie bij de voltooiing van de hervorming van SOF mee in rekening te brengen.

### **Organisatie van SOF en haar personeel**

Bovenal is het inderdaad belangrijk, zoals in De strategische visie gesteld wordt, om de Ranger bataljon vertrouwd te maken met de unieke SOF-mindset, om niet te spreken van de maturiteit eigen aan SOF-operatoren. Het risico van het hervormen van de paracommando bataljons naar Ranger bataljons schuilt er dan ook in dat een deel van het personeel binnen die bataljons zich niet weet in te passen in de SOF-mindset of over de nodige maturiteit beschikt (vooral aangezien zij autonoom speciale operaties dienen uit te voeren en in het bijzonder militaire assistentie (MA)).

Betreffende de maturiteit schuilt er bovendien het gevaar dat door de volledige integratie van de twee paracommando bataljons binnen de SOF-capaciteit er geen gradueel rekruteringspoelsysteem

---

<sup>10</sup> Zowel Duitsland (omwille de politieke gevoeligheid vanuit historische overwegingen) als België zijn de enige landen binnen de NAVO die actueel onder deze situatie vallen.

voorhanden is. Daar waar bijvoorbeeld binnen het Verenigd Koninkrijk de elementen van SAS gerekruteerd worden uit de *Special Forces Support Group* (SFSG), die op hun beurt rekruteren uit de parachute en commando eenheden (en bijgevolg automatisch maturiteit met zich meebrengen door de opgebouwde ervaring), zal de Belgische SFSG rechtstreeks kandidaten aanwerven buiten Defensie (ten koste van de maturiteit van die operatoren). Een alternatief kan erin bestaan om te stellen dat er geen rechtstreekse aanwervingen van burgerkandidaten voor de SFSG toegelaten worden maar dit zal mogelijks potentiële burgerkandidaten ontraden aangezien de paracommando eenheden in het verleden een grote aantrekkingskracht hadden bij deze kandidaten. Het is dan ook evident dat de hervorming van de Lichte Brigade en de *Special Forces Group* naar de SOF-capaciteit zoals beschreven in De strategische visie geduld zal vragen alvorens volledig operationeel te zijn en het vooropgestelde ambitieniveau te halen. In deze riskeren we ook om een deel van het gebrevetteerde paracommando personeel te weren uit SOF, wegens ongeschiktheid, zonder hun vaardigheden binnen Defensie verder te kunnen benutten binnen een niet-SOF paracommando eenheid aangezien beide bataljons nu binnen SOF geïntegreerd worden.

Daar waar de ontwikkeling van een SOF-expertise centrum evenwel moet toelaten om de hervorming van de bataljons te begeleiden mag men niet buiten beschouwing laten dat sommige kwaliteiten eigen aan het individu niet aangeleerd kunnen worden en dat de selectiecriteria van SOF strikter zijn dan die voor paracommando's. Neem bijvoorbeeld de geschiktheid van een individu voor een opdracht zoals militaire assistentie waarbij culturele intelligentie of CQ<sup>11</sup> van het hoogste belang is. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de verschillende teams binnen de *Information Operations Group*. Niet iedereen is geschikt voor die functies en de selectie werkt dan ook uitsluitend.

## Besluit en aanbevelingen

Het is, voor zij die strategische ontwikkeling bestuderen, evenwel een vreemde vaststelling dat er binnen de aanzet voor de hervorming van het Belgische SOF-profiel hoofdzakelijk gewerkt werd aan het uittekenen van de dimensies die zich uitspreken over de middelen, binnen een strategie, zonder zich echt uit te spreken over de wijzen en de objectieven van die strategie. Dit is evenwel een vaststelling die verder reikt dan dit specifieke geval.

Desondanks dat België alvast grote stappen heeft gezet in de ontwikkeling van haar SOF-capaciteit stellen we vast dat de ontwikkelingen zich momenteel vooral wijden aan de verschillende organisatievormen en de samenstelling. Het momentum is nu gunstig om zich uit te spreken over haar strategische waarde voor België (op unilaterale en multinationale basis), haar potentiële takenpakket (verder dan MA, SR en DA)<sup>12</sup>, haar inzetmogelijkheden en het daarbij ondersteunend juridisch kader en tot slot het politieke en juridische toezicht op haar activiteiten.

In het bijzonder kan er tijdens de voltooiing van de hervorming overwogen worden om een evenwicht te vinden tussen een rekruteringspoel voor SOF enerzijds en de selectie van SOF

---

<sup>11</sup> Culturele Intelligentie of CQ (naar analogie met Intellectuele Intelligentie of IQ) wordt door Emily Spencer (2010) gedefinieerd als "... the ability to recognize the shared beliefs, values, attitudes, and behaviours of a group of people and then apply that knowledge toward a specific goal."

<sup>12</sup> Betreffende het takenpakket en strategische waarde van de Belgische SOF werd er recentelijk door de hand van twee leden van de SF Group (Kapitein Jan Weuts en 1SD Pierre Dehaene) reeds baanbrekend werk geleverd (Ref . The Localisation Strategy (Draft))

anderzijds. Een *airborne* capaciteit kan dan behouden worden binnen de interwapen gemotoriseerde capaciteit door een bataljon te hervormen naar een paracommando bataljon of door slechts één van de paracommando bataljons te hervormen tot Ranger bataljon en nadien te integreren onder de SOF-capaciteit. Anderzijds kunnen er vanuit de beide bataljons, ondereenheden gerekruteerd worden om als SFSG binnen de SOF structuur geïntegreerd te worden terwijl door het behouden van de beide bataljons het taalevenwicht behouden blijft. In deze opties wordt er tegemoet gekomen aan de verwezenlijking van een rekruteringspoel en laat het toe om bij de hervorming van de Lichte Brigade naar de nieuwe SOF-capaciteit het personeel te onderwerpen aan een selectie met betrekking tot mindset en maturiteit, waarbij zij die aan de criteria beantwoorden kunnen doorstromen naar SOF. Dit laat bovendien toe om één bataljon te behouden in zijn conventionele structuur en het andere te hervormen naar een structuur gericht op de uitvoering van speciale operaties.

De ontwikkeling van deze dimensies van de SOF capaciteit, en de coördinatie achteraf, veronderstellen bovendien dat Defensie andere overheidsdiensten (bijvoorbeeld buitenlandse zaken, binnenlandse zaken, justitie) op momenten nauw betreft teneinde haar SOF-capaciteit optimaal te integreren binnen een overkoepelende nationale veiligheidsaanpak. De betrekking van deze overheidsdiensten en de rol van strategische ondersteuning voor SOF impliceren bovendien dat SOF zich kunnen plaatsen binnen de militair-strategische structuur van Defensie.

## Beperkte bibliografie

- Bilo, Tom. 2009. *Studie van de evolutie van de strijdkrachten met een capaciteit speciale operaties (type para-commando)*. Brussel: Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie.
- Bilo, Tom, en Jan Weuts. 2013. „Special Forces.” *Belgisch Militair Tijdschrift* 91-99.
- Finlan, Alistair. 2008. *Special Forces, terrorism and strategy (Cass military studies)*. New York: Routledge.
- Gehem, Maarten, Peter Wijninga, Stephan de Spiegeleire, Frank Bekkers, Jasper Ginn, Jacques Mukena, Nicolas Castellon, en Vesela Miladinova. 2015. *Special Operations forces: Schaduwkrijgers in het licht van de toekomst*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies.
- Gray, Colin S. 2015. *Tactical Operations for Strategic Effect: The Challenge of Currency Conversion*. Joint Special Operations University, MacDill Air Force Base: JSOU Press.
- Gray, S. Colin. 2006. „Foreword.” In *Special Operations and Strategy*, door James D. Kiras. New York: Routledge.
- Gysel, Peter. 2013. *Le (GBR) Special Forces Support Group (SFG). Un exemple à suivre pour la Belgique?* Bruxelles: Ecole royale militaire.
- Horn, Lietenant-Colonel Bernd. 2004. „Special Men, Special Missions: The utility of Special Operations Forces - A Summation.” In *Force of Choice: Perspectives on Special Operations*, 3-33. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Mattelaer, Alexander. 2015. „Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden.”
- Mattelaer, Alexander. 2016. *Why Belgium Needs a Special Operations Command*. Security Policy Brief, Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations. Geopend April 10, 2016. <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/04/SPB70.pdf>.
- McRaven, Captain (Navy) William H. 2004. „Special Operations: The perfect Grand Strategy?” In *Force of Choice: Perspectives on Special Operations*, Editor: Bernd Horn, J. Paul de B. Taillon en David Last, 61-78. Montreal & Kingston: McGill-Queen University Press.
- Spencer, Emily. 2010. *Solving the People Puzzle: Cultural Intelligence and Special Operations Forces*. Toronto: Dundurn Press.
- Vandeput, Steven. 2016. „De strategische visie voor Defensie.” 29 juni 2016 . Geopend Juni 29, 2016. <http://www.vandeput.fgov.be/sites/default/files/articles/20160629-strategische-visie-Defensie.pdf>.