

Jaargang 188 nummer 2 - 2019

# MILITAIRE SPECTATOR

OPDRACHTGERICHTE  
COMMANDOVOERING



- Koloniale reflexen in de West, 1945-1962
- Security Force Assistance: practised but not substantiated

# MILITAIRE SPECTATOR

## Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 3-2019 verschijnt onder meer: 'Gedragsverandering in militaire operaties. Gebruik van meta-cognitieve vaardigheden' van dr. Dianne A. van Hemert e.a.

Juist onder uitdagende omstandigheden, zoals bij het voeren van gesprekken met de lokale bevolking tijdens missies, zijn adequate beïnvloedings- en communicatievaardigheden voor militairen essentieel. Zij hebben zogenoemde meta-cognitieve vaardigheden nodig om effectief te kunnen beïnvloeden in één-op-één interacties. Op basis van een overzicht van relevante meta-cognitieve vaardigheden stellen de auteurs het Stop-Reflect-Switch (SRS) schema op. Dit schema biedt een kapstok voor het (beter) toepassen van beïnvloedingsstijlen tijdens één-op-één interacties. Het omvat drie concrete stappen: het monitoren van informatie en signalen herkennen van de gesprekspartner, uit de



FOTO MCD, EVA KLIN

omgeving en vanuit jezelf, het interpreteren en overwegen of een andere beïnvloedingsstijl in de interactie opportuun is en het implementeren van de beïnvloedingsstijl. Het SRS-schema helpt meta-cognitieve vaardigheden te structureren en praktisch toepasbaar te maken voor militairen, bijvoorbeeld in een trainingscontext. ■

## MEDEDELING

### Kooy Symposium 2019 *Extreme omstandigheden*

Het jaarlijkse Kooy Symposium van de afdeling Defensie & Veiligheid van ingenieursvereniging KIVI vindt op woensdag 10 april plaats in Stroe.

Het thema is *Extreme omstandigheden. Defensie gaat door waar anderen ophouden*. Sprekers van Defensie, kennisinstellingen en het bedrijfsleven bekijken het thema vanuit



FOTO MCD, LOUIS MEULSTEE

diverse invalshoeken, waarbij techniek en technologie centraal staan.

Extreme omstandigheden zijn weers- en klimateffecten, duisternis, grote hoogten, situaties zonder communicatiemiddelen of met een minimum aan zuurstof. In alle gevallen kan er ook een bewapende tegenstander zijn.

Wat al deze omstandigheden fysiek en psychisch met een mens doen en welke technische hulpmiddelen er zijn om mensen te beschermen komt aan de orde in lezingen en workshops.

**Datum:** 10 april 2019

**Locatie:** Gen. Maj. Kootkazerne in Stroe

**Tijd:** 10.30-19.00 uur

**Kosten:** deelname is gratis, het

Indisch buffet na afloop is 15 euro

**Inschrijven en meer informatie:** [www.koosymposium.nl](http://www.koosymposium.nl)

# MILITAIRESPECTATOR

## UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening  
van de Krijgswetenschap  
www.kvbk.nl  
info@kvbk.nl  
www.facebook.com/kvbk nederland  
twitter: @kvbk1

## Secretaris en ledenadministratie

Majoor drs. D. Boissevain  
D.Boissevain.01@mindef.nl  
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)  
Sectie MOW  
Ledenadministratie KVVK  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
ledenadministratie@kvbk.nl

## REDACTIE

Luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens  
(hoofdredacteur)  
drs. A. Alta  
kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD  
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester  
dr. A. ten Cate  
drs. P. Donker  
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine  
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)  
kolonel ir. M.P. Groeneveld  
kap (R) L.J. Leeuwenburg MA e-outreach  
lkol mr. drs. B.M.J. Pijpers  
mr. drs. A. van Vark KMar  
kolonel Marns dr.drs. A.J.E. Wagemaker MA  
kltz drs. H. Warnar  
majoor Y.Q. Wingelaar-Jagt, MD

## BUREAU REDACTIE

drs. A. Hoets  
mw. drs. A. Kool  
dr. F.J.C.M. van Nijnatten  
NIMH  
Postbus 90701  
2509 LS Den Haag  
T 070 – 316 51 20 of  
070 – 316 51 95  
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl  
www.militairespectator.nl  
De Militaire Spectator is aangesloten bij  
de European Military Press Association

## LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00  
studenten € 17,50  
buitenland € 30,00

## OPMAAK

Coco Bookmedia

## DRUK

Bariet Ten Brink  
ISSN 0026-3869  
Nadruk verboden

**Coverfoto:** Militairen van 43 Mechbrig  
nemen tijdens de oefening Peacock  
Supremacy in het Duitse Kliez posities van  
de oefenvijand waar (2018)

**Foto:** MCD, Gerben van Es

## 60 Opdrachtgerichte commandovoering

*W.L. van Leussen*

Opdrachtgerichte commandovoering is een uitstekend concept voor het militaire optreden en ingepast in de Nederlandse cultuur en organisatie kan het de robuustheid en wendbaarheid van de krijgsmacht vergroten.

## 72 Koloniale reflexen in de West, 1945-1962

*T.A. Onderwater*

Nieuw onderzoek in Nederlandse en Amerikaanse diplomatieke en militaire archieven toont aan dat het naoorlogse verdedigingsconcept voor de Nederlandse Antillen voor een deel bepaald werd door maritiem-koloniale reflexen.

## 88 Security Force Assistance: practised but not substantiated

*I.L. Wiltenburg*

Security Force Assistance missions are becoming a mainstream military activity, but in the Netherlands, the strategic value of SFA is not reflected in the current doctrine nor in the current organisation.

## En verder:

Editoriaal	58
Gastcolumn	100
Tegenwicht	102
Boeken	104
Andere ogen	106
RetroSpectator	108

## Een nieuwe strategie! Wat nu?

Twee jaar geleden riep de *Militaire Spectator* op om van 2017 het Jaar van de Strategie te maken.<sup>1</sup> Eerder had prof. dr. Herman Amersfoort in Nederland een consistent onvermogen geconstateerd om strategisch te denken en dit ook vatbaar te maken.<sup>2</sup> Twee jaar verder lijkt er niet heel veel in positieve zin te zijn veranderd. Of toch wel?

De *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie*<sup>3</sup> (GBVS) en de *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*<sup>4</sup> stellen dat de veiligheidssituatie in de wereld verslechtert en Europa zelf meer moet doen voor de veiligheid. Samenwerking tussen landen is cruciaal, maar Nederland moet ook zijn eigen veiligheid kunnen waarborgen. Met deze basis is in november 2018 de nieuwe *Defensie Industrie Strategie* (DIS) gepubliceerd.<sup>5</sup> De DIS zegt dat een stabiele basis van kennisinstellingen en bedrijven noodzakelijk is om te verzekeren dat Nederland de juiste militaire kennis, technologie en capaciteiten heeft. Zo kan de krijgsmacht haar werk zo goed mogelijk doen en een rol spelen in de samenwerking met andere landen

of als toeleverancier van grote buitenlandse bedrijven (voor wat hoort wat).

De eerste DIS kwam in 2007 uit na veranderingen in de wereldwijde veiligheidssituatie en de daarmee samenhangende bezuinigingen op Defensie.<sup>6</sup> De vraag naar wapensystemen nam af en EU-lidstaten beschermden hun nationale defensie-industrie door de concurrentie te beperken met een beroep op artikel 2961 van het EU-Verdrag. Nederland wilde de militaire productiecapaciteit en de daarmee samenhangende kennis beschermen met de uitgave van de DIS. De strategie schetste het belang van de nationale industrie en kenniscentra in grote lijnen, maar zei niet hoe dit moest worden geoperationaliseerd en door wie.

De ministeries van Economische Zaken (EZ) en Defensie hebben de eerste DIS geëvalueerd en in 2013 aangepast.<sup>7</sup> Die evaluatie was mede gebaseerd op een enquête onder de 180 leden van de stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV). De betrokken ministeries vonden voldoende aanknopingspunten om een geactualiseerde versie uit te geven en er werd 'een nieuwe stap gezet in de intensivering van de dialoog en de samenwerking tussen overheid, de Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie (DVI) en de kennisinstellingen, alsmede in de positionering van de Nederlandse DVI in internationaal perspectief'.<sup>8</sup> De Gouden Driehoek raakte aan de wezenlijke belangen van nationale veiligheid en moest de internationale positie van Nederland versterken.

Belangrijkste drijfveer voor actualisatie was Richtlijn 2009/81/EC, waarmee Europa een open defensie- en veiligheidsmarkt wilde stimuleren en de ondershandse gunning van opdrachten aan

1 '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1).  
 2 H. Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231.  
 3 Kamerstuk 33 694, nr. 12 d.d. 27 maart 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33694-12.html>.  
 4 Kamerstuk 34 919, nr. 2 d.d. 28 maart 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34919-2.html>.  
 5 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-defensie/documenten/beleidsnotas/2018/11/20/nota-defensie-industrie-strategie>.  
 6 Kamerstuk 31125 nr. 1 d.d. 3 september 2007 : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31125-1.html>.  
 7 Kamerstuk 31125 d.d. 19 december 2013: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31125-20.html>.  
 8 *Defensie Industrie Strategie* (Den Haag, ministerie van Defensie en ministerie van Economische Zaken, 2013) 3.

de nationale industrie of eisen van compensatieorders bij internationale verwerving in Europa wilde terugdringen. Wezenlijke nationale veiligheidsbelangen maakten met een beroep op Artikel 346 VWEU<sup>9</sup> uitzonderingen op 2009/81 mogelijk. Drottere landen gebruikten 346 VWEU zo vaak dat de Europese richtlijn nauwelijks tot een open defensie- en veiligheidsmarkt leidde. Slinkende defensiebudgetten maakten de DVI verder afhankelijk van orders buiten Europa en zo werd de samenwerking binnen de Gouden Driehoek nog belangrijker. Om dit te bevorderen zijn relevante beleidsinstrumenten uit de eerste DIS aangevuld. De prioritairere technologiegebieden zijn verder uitgewerkt en gekoppeld aan de voor de nationale veiligheid essentiële industriecapaciteiten. Ook nu een schets op hoofdlijnen, maar hoe hier in de praktijk mee om te gaan werd weer niet duidelijk.

Brengt de versie van 2018 hier verandering in? De nieuwe DIS is in ieder geval overzichtelijker. Duidelijk is waar Nederland kennis wil ontwikkelen, specificeren of kopen en technologie wil (mee)ontwikkelen, actief volgen of passief volgen. De industriële capaciteiten zijn verdeeld in de domeinen zee, land en lucht/ruimte, waarbij voor een aantal capaciteiten is aangegeven wat Nederland zelf wil kunnen, waar het internationaal wil samenwerken of alles zal overlaten aan de markt.

Tevens is er aandacht hoe de strategie te operationaliseren. Maar dat blijft bij de omschrijvingen 'aandacht besteden aan het innovatiebeleid; gericht kijken welke verwerkingsstrategie moet worden toegepast; indien de aanbestedingswetten<sup>10</sup> onvoldoende waarborgen sneller Artikel 346 VWEU toepassen; vaker optreden als *launching customer* en het Industrieel Participatiebeleid (IP) doorontwikkelen'. Hoe dat moet of mag blijft onduidelijk. *Launching customer* en het Industrieel Participatiebeleid hebben rechtstreeks te maken met – hoogst actueel – de levering van nieuw materieel. Optreden als *launching customer* vergt een zeer goed inzicht in de markt. De betrokkenheid bij ontwikkeling en productie kan groot zijn, maar als het vervolgens alleen de eigen behoefte dekt en er niet meer gebruikers komen, wordt de

exploitatie van het systeem waarschijnlijk kostbaar of op den duur onbetaalbaar. Wapensystemen waarvoor Nederland *launching customer* was, blijken nauwelijks te zijn geëxporteerd. In de DIS scoort het belang van maritieme industriële capaciteiten heel hoog en met een schuin oog naar kennis en technologie lijkt optreden als *launching customer* bij de aanschaf van nieuwe onderzeeërs een optie. Maar de kennis om onderzeeërs te bouwen is hier al lang verdwenen, laat staan dat er een markt is voor een Nederlandse onderzeeër.

Blijft over het instrument van industriële participatie. Ondanks steeds strengere Europese regels boekt EZ hier behoorlijke successen. Een voorbeeld is de aanschaf van de CV90, waarbij de leverancier veel technisch hoogwaardig werk in Nederland heeft ondergebracht, ook voor de komende jaren. De keuze voor de F-35 lijkt een succesverhaal, dat media ook weleens zo noemen.<sup>11</sup> Bedrijven hebben hier een grote rol gespeeld door innovatief te blijven denken, efficiënt te werken en hoogwaardige (deel)producten te leveren. Zo lijkt industriële participatie, vooral bij grote materieelaankopen, de meeste zekerheid te bieden voor het behoud van een stabiele basis van kennisinstellingen en bedrijven. Dit moet echter altijd leiden tot aanschaf van systemen waar onze militairen 'echt iets aan hebben'.

Het goede bericht is dat er (weer) een nieuwe *Defensie Industrie Strategie* is die redelijk duidelijk maakt wat er de komende jaren aan kennis, technologie en industriële capaciteiten nodig is voor onze veiligheid. Ook nu weer geen duidelijke richtlijnen hoe dit in de praktijk te brengen. Maar er wordt ook niets verboden. Het operationaliseren wordt overgelaten aan de kennis en het inzicht van de medewerkers van Defensie (en Economische Zaken). Hebben we dat niet vaker gezien? ■

9 Art. 346 van het verdrag betreffende de werking van de EU: <https://wetten.overheid.nl/BWV0001506/2013-07-01>.

10 Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032898/2015-01-01>.

11 'Joint Strike Fighter. Duurste defensieproject ooit pakt gunstig uit voor belastingbetaler', in: *Elsevier weekblad*, 5 januari 2019, 26-29.



*De sleutel naar een krijgsmacht die zowel robuust als wendbaar is ligt in het daadwerkelijk invullen van opdrachtgerichte commandovoering*

FOTO MCD, JASPER VEROLME

# Opdrachtgerichte commandovoering

## *Het geheime wapen voor een robuuste en wendbare krijgsmacht*

**Bij Defensie gaat veel aandacht uit naar ontwikkelingen op het gebied van technologie en de noodzaak nieuwe technologie en materieel sneller te verwerven en te implementeren. Er is vaak minder aandacht voor de factor die uiteindelijk het succes van een toekomstbestendige Defensie bepaalt: de mens. Alleen door gericht te investeren in de mens kan de gewenste situatie, een krijgsmacht die zowel robuust als wendbaar is, echt worden bereikt. De sleutel hierbij is het daadwerkelijk invullen van opdrachtgerichte commandovoering. De evolutie van deze wijze van leidinggeven biedt veel aanknopingspunten voor de relevantie van opdrachtgerichte commandovoering voor het optreden van vandaag en in de toekomst. Een belangrijke vraag die tot nu toe in Nederland nog niet is beantwoord, is hoe opdrachtgerichte commandovoering het beste kan worden ingepast in de Nederlandse cultuur en organisatie.**

*Majoor W.L. van Leussen\**

**D**e Commandant der Strijdkrachten, luitenant-admiraal Bauer, heeft bij zijn aantreden betoogd dat het voor een toekomstbestendige defensie nodig is om zowel ‘robuust’ als ‘wendbaar’ te zijn.<sup>1</sup> Bij Defensie gaat hierbij veel aandacht uit naar ontwikkelingen op het gebied van technologie en de noodzaak nieuwe technologie en materieel sneller te verwerven en te implementeren. Er is vaak minder aandacht voor de factor die uiteindelijk het succes van een toekomstbestendige defensie bepaalt: de mens. Alleen door gericht te investeren in de mens kan de gewenste situatie, een krijgsmacht die zowel robuust als wendbaar is, echt worden bereikt. De sleutel hierbij is het daadwerkelijk invullen

van opdrachtgerichte commandovoering. In dit artikel zal de evolutie van deze wijze van leidinggeven worden geschetst en aangegeven welke relevantie opdrachtgerichte commandovoering heeft voor het optreden van vandaag en in de toekomst.

\* Laurens van Leussen werkt als Stafofficier Landoperaties bij de Directie Plannen van de Defensiestaf. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 ‘De krijgsmacht van de toekomst’. Toespraak van Commandant der Strijdkrachten luitenant-admiraal Rob Bauer bij het congres 70 jaar TNO Defensieonderzoek, 23 november 2017, Nationaal Militair Museum (Soesterberg, 23 november 2017).

## Evolutie opdrachtgerichte commandovoering

Vaak wordt Graaf Helmuth von Moltke 'de oudere' (1800-1891) gezien als de vader van de opdrachtgerichte commandovoering. Hoewel hij wel degene is geweest die deze vorm van leidinggeven in de praktijk heeft gebracht, moeten we voor de echte oorsprong nog wat verder terug. Na de verpletterende nederlaag door het Franse leger onder leiding van Napoleon bij Jena en Auerstedt (1806), stelde het Pruisische leger een commissie in die moest onderzoeken hoe het zich moest gaan aanpassen om succesvoller te worden. Deze commissie, onder leiding van Generaal Gerhard von Scharnhorst (1755-1813) en met bekende leden als Carl von Clausewitz (1780-1831), kwam tot de conclusie dat de Pruisen weliswaar dapper hadden gevochten, maar niet slim genoeg waren geweest.<sup>2</sup> Volgens Von Scharnhorst had dit twee belangrijke oorzaken. Ten eerste waren er geen mathematische principes die een overwinning zeker konden stellen. Juist na het tijdperk van de Verlichting was dit een lastige boodschap die lang niet door iedereen werd geaccepteerd. De commissie kwam tot de conclusie dat chaos een inherent kenmerk van oorlog is en er dus altijd een zekere mate van onvoorspelbaarheid zal zijn die zelfs met de beste planning niet valt uit te bannen. Von Clausewitz zou dit uitgebreid aan de orde laten komen in zijn boek *Vom Kriege* (1832), onder meer met het introduceren van het term 'frictie'.<sup>3</sup>

Als tweede belangrijke oorzaak voor de Pruisische nederlaag werd de ijzeren discipline in het Pruisische leger aangewezen, waardoor er geen enkele ruimte bestond voor eigen initiatief. Er werd pas bewogen nadat hiervoor een order was gegeven en kansen die zich tijdens het gevecht voordeden bleven onbenut.

Daartegenover genoten commandanten in het Franse leger onder leiding van Napoleon juist enige vrijheid om initiatief te ontplooiën, zonder steeds om toestemming te moeten vragen.

Von Moltke trad na een opleiding aan de Deense Militaire Academie toe tot het Pruisische leger en kreeg een opleiding aan de befaamde *Kriegsschule* waarvan Von Clausewitz op dat moment directeur was. Na deze opleiding maakte hij carrière in het Pruisische leger, waarbij hij steeds de sociale en technische ontwikkelingen van zijn tijd nauwlettend in de gaten hield en manieren zocht om deze in zijn voordeel te gebruiken. Voorbeelden in die tijd waren de ontwikkeling van de spoorwegen en communicatie door middel van telegrafie. De uitdaging waarvoor Von Moltke zich gesteld zag was de controle te behouden over een steeds grotere krijgsmacht op een uitdijend slagveld en vechtend met steeds krachtiger wapens. Hij kwam tot de conclusie dat 'de technologische ontwikkelingen, nieuwe communicatiemogelijkheden, nieuwe wapens en compleet veranderde omstandigheden, er voor zorgen dat de wijze waarop in het verleden de overwinning werd behaald, tegenwoordig regelmatig niet meer voldoet'.<sup>4</sup> Voor Von Moltke lag het antwoord in het kort en helder formuleren van het doel (het 'waarom' en 'wat' van de opdracht), waarbij de legerkorpscommandanten de vrijheid kregen voor de wijze van uitvoering: het 'hoe' van de opdracht. Orders moesten voortaan zo simpel en kort mogelijk zijn.

In 1866 bewees Von Moltke zijn gelijk tijdens de slag bij Königgratz, waar het Pruisische leger een belangrijke overwinning behaalde op de Oostenrijkers. Dat betekende overigens niet dat alles goed ging, want sommige ondercommandanten maakten grove fouten. Het is tekenend voor het vastberaden karakter van Von Moltke dat hij zich hierdoor niet van de wijs liet brengen, maar naar manieren zocht om zijn systeem te verbeteren. Von Moltke concludeerde dat het essentieel was dat voortaan *alle* niveaus doordrongen waren van de intenties (het oogmerk) van de hogere commandant, zodat alle initiatieven ook daadwerkelijk in het belang van de operatie zouden zijn. In 1888 werden deze

2 Stephen Bungay, 'The Road to Mission Command: The Genesis of a Command Philosophy', in: *British Army Review* 137 (Summer 2005) 6.

3 Frictie is een onvoorziene omstandigheid tijdens de uitvoering van een operatie. Von Clausewitz omschreef dit fenomeen als 'dat wat het eenvoudige moeilijk maakt'. Carl von Clausewitz, *On War*, (redactie en vertaling Michael Howard en Peter Paret, (Princeton, Princeton University Press, 1976) 119.

4 Azar Gat (red.) *A History of Military Thought. From the Enlightenment to the Cold War* (Oxford, Oxford University Press, 2001) 334.





FOTODPA/PICTURE ALLIANCE

In een tijd van snelle technologische ontwikkelingen en veranderde omstandigheden pleitte Helmuth von Moltke 'de oudere' voor het invoeren van simpele en korte orders

principes vastgelegd in de formele Duitse doctrine, waarbij officieren werd geleerd zich altijd af te vragen wat hun commandant hun zou opdragen als die zich in hun positie zou bevinden en over dezelfde informatie zou beschikken. Overigens leidde dit niet direct tot brede acceptatie en tot in het begin van de 20e eeuw zou er een fel dispuut zijn tussen voor- en tegenstanders van deze wijze van commandovoering. Nadat tijdens de Tweede Boerenoorlog (1899-1902) en de Japans-Russische oorlog van 1904-1905 de Duitse doctrine succesvol werd gekopieerd, kregen de *Auftragstaktiker* in Duitsland definitief de overhand. *Auftragstaktiker* was overigens een neerbuigende naam die tegenstanders van deze wijze van leidinggeven (*föhren mit Auftrag*) gebruikten. Hier is de term *Auftragstaktik* van afgeleid.

Na de verloren Eerste Wereldoorlog probeerde de Duitse Generale Staf een antwoord te formuleren op de vraag hoe een volgende attritieoorlog wel zou kunnen worden

Er zal altijd een zekere onvoorspelbaarheid zijn, die zelfs met de beste planning niet valt uit te bannen

gewonnen, ondanks veel minder mensen en materieel dan de tegenstander(s). Het antwoord werd gevonden in het creëren van snelheid, zowel door gebruik te maken van technische ontwikkelingen (bijvoorbeeld het vliegtuig en nieuwe voertuigen) als besluitvorming tot op het laagste niveau. Door niet steeds om toestemming van hogerhand te hoeven vragen zou het tempo in de operatie behouden kunnen blijven. In 1933 werd deze doctrine vastgelegd in het handboek *Truppenführung*, waarin alle Duitse leidinggevers de opdracht kregen om ten minste twee niveaus hoger te kunnen denken.

## Geallieerde aanpak

De Britten en Amerikanen kwamen naar aanleiding van de Eerste Wereldoorlog juist tot de conclusie dat de inherente onzekerheid van het slagveld bestreden moest worden met een gedetailleerde planning, waarbij geen enkele vrijheid overbleef voor lagere niveaus. Dat niet iedereen het hiermee eens was bewijst een uitspraak van generaal George S. Patton: 'Never tell people how to do things. Tell them what to do, and they will surprise you with their ingenuity'.<sup>5</sup> Het duurde tot ver in de Tweede Wereldoorlog totdat de geallieerden beseften dat niet alles van tevoren te plannen viel. Na de Tweede Wereldoorlog leidde dit echter niet zomaar tot het aanpassen van de doctrine. Als overwinnaars voelden de geallieerden weinig behoefte om hun basisprincipe van gedetailleerde en rigide operatieplanning aan te

5 George S. Patton, *War As I Knew It* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1995) 357.

passen. Pas na de oorlog in Vietnam kwam hier, zei het langzaam, verandering in, maar het zou nog tot de jaren 80 duren voordat Mission Command de basis werd voor Britse en Amerikaanse doctrine.

## Elementen opdrachtgerichte commandovoering

Voordat we kijken in hoeverre opdrachtgerichte commandovoering ook echt is doorgevoerd, is het goed eerst te bezien wat de essentiële elementen van deze wijze van commandovoering zijn. Dit is niet zo eenvoudig als het lijkt: de meeste landen – ook binnen de NAVO – houden er een eigen invulling en uitvoering van opdrachtgerichte commandovoering op na (zie figuur 1).

Wel zijn er bij vergelijking van de doctrines een aantal elementen te zien die alle landen essentieel vinden: een helder oogmerk, vrijheid van handelen en vertrouwen. Een helder oogmerk beschrijft het doel van de

operatie en de gewenste eindsituatie, kort samengevat het ‘wat’ en ‘waarom’. De intentie van de commandant moet volstrekt duidelijk zijn én begrijpelijk tot op het laagste niveau. Alleen dan zullen de eenheden die de operatie daadwerkelijk moeten uitvoeren ook in staat kunnen zijn binnen dit oogmerk te handelen. Hoe belangrijk dit element is illustreert de Israëlische operatie in Zuid-Libanon in 2006. Ondanks een ruime en succesvolle ervaring met opdrachtgerichte commandovoering, besloot de Israëlische Commandant der Strijdkrachten begin 2000 over te stappen op Systemic Operational Design (SOD), een *effects-based approach*. Deze aanpak leidde voor de lagere niveaus tot veel te complexe opdrachten, waarin ze de eigen rol en taak vaak niet begrepen. Dit droeg in hoge mate bij aan het mislukken van de operatie.<sup>6</sup> Natuurlijk is het de vraag of een oogmerk in huidige operaties zo simpel kan worden gegeven als in de dagen van Von Moltke. Maar zonder het in heldere bewoordingen kunnen uitleggen van de opdracht en het oogmerk, is opdrachtgerichte commandovoering bij voorbaat gedoemd te mislukken.

6 Matt M. Matthews, *We were caught unprepared: The 2006 Hezbollah-Israeli War* (Fort Leavenworth, U.S. Army Combined Arms Center Combat Studies Institute Press, 2008) 23.

*Centurion MK-5 tanks van 101 Tankbataljon op het NAVO-oefenterrein in Bergen-Hohne: als overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog voelden de geallieerden aanvankelijk weinig behoefte om hun basisprincipe van gedetailleerde en rigide operatieplanning aan te passen*

FOTO BEELDBANK NIMH



**Nederland (JDP 5)**

- Er dient een duidelijk begrip te zijn van het oogmerk (intent) van de hogere commandant
- Ondergeschikten hebben de plicht om dat oogmerk daadwerkelijk na te streven
- Tijdige en goede besluiten
- De vastbeslotenheid van de commandant om het plan tot een succesvolle afronding te brengen

**Duitsland (HDv 100/100)**

- Een begrijpelijk oogmerk, met daarin opgenomen de te bereiken doelstellingen en waarom deze belangrijk zijn
- Toewijzing van voldoende en geschikte middelen aan ondergeschikten om aan de opdracht te kunnen voldoen
- Een commandant laat zijn ondergeschikten vrij in de manier waarop zij de opdracht willen uitvoeren, behoudens strikt noodzakelijke randvoorwaarden, bijvoorbeeld vanwege het optreden van hogere of nevenheden

**Verenigd Koninkrijk (ADP Land Operations)**

- Absolute responsibility to act to achieve the commander's intent
- Unity of effort (and a clear commander's intent)
- Freedom of action
- Trust
- Mutual understanding
- Timely and decisive decision-making

**Verenigde Staten (ADRP 6.0)**

- Build a cohesive team through mutual trust
- Create a shared understanding
- Provide a clear commander's intent
- Exercise disciplined initiative
- Use mission orders
- Accept prudent risk

Figuur 1 Essentiële elementen van opdrachtgerichte commandovoering volgens de Amerikaanse, Britse, Duitse en Nederlandse doctrine<sup>7</sup>

Het tweede basiselement van opdrachtgerichte commandovoering is vrijheid van handelen: de ondergeschikte bepaalt binnen de randvoorwaarden van het oogmerk het 'hoe', ofwel de wijze waarop de operatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Hierbij is discipline belangrijk. Niet om orders blind op te volgen, maar om gedisciplineerd te handelen binnen de richtlijnen van een oogmerk. Om het initiatief op het juiste moment te kunnen nemen, is een zekere kennis en ervaring vereist. Dit heeft een sterke relatie met het derde en belangrijkste element, namelijk onderling vertrouwen.

Het succesvol uitvoeren van opdrachtgerichte commandovoering is sterk afhankelijk van onderling vertrouwen, zowel horizontaal als verticaal. Het is evident dat onderling vertrouwen niet van de ene op de andere dag ontstaat. Het opbouwen van een vertrouwensband begint met een gedegen (vak)opleiding en kennis van de vigerende doctrine en wordt tijdens trainingen en operaties verder aangehaald. Zo verscheen in 1999 in de *Militaire*

*Spectator* een artikel waarin de auteur constateerde dat het bij trainingen essentieel is dat de naast-hogere commandant aanwezig is, juist om vertrouwen in elkaars vakmanschap en onderlinge samenwerking te bevorderen.<sup>8</sup>

Dat de NAVO-lidstaten het begrip opdrachtgerichte commandovoering verschillend invullen is vooral het gevolg van verschillen in cultuur en organisatie. Eitar Shamir, die een studie deed naar de invulling van Mission Command in diverse krijgsmachten, concludeert dat 'mission command has both procedural and cultural dimensions... the latter is more difficult

7 Uit: *Joint Doctrine Publicatie 5: Commandovoering* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2012) 58; U.S. Army, *Mission Command*, ADRP 6.0 (Washington, D.C., Government Printing Office, May 17, 2012) par. 2-3; U.K. Army, *ADP LAND OPERATIONS* (Londen, Ministry of Defence, Land Warfare Development Centre Army Doctrine Publication AC 71940, 2017) CH 6, p.5 *Heeresdienstvorschrift 100/100 Truppenführung von Landstreitkräften* (Bonn, Bundesministerium der Verteidigung, 2007). Vertalingen auteur.

8 M.H. Scheibert, 'Het sturingsconcept Auftragstaktik. Wens en werkelijkheid bij de KL en de Bundeswehr', in: *Militaire Spectator* 168 (1999) (3) 122.



FOTO NAVO, MARC-ANDRÉ GAUDREUILT

Bij NAVO-oefeningen als Trident Juncture 2018 ligt er telkens de uitdaging de verschillen in invulling en uitvoering van opdrachtgerichte commandovoering van de lidstaten met elkaar te verenigen

to transfer as these dimensions stem from the national characteristics and organizational traditions'.<sup>9</sup> Een krijgsmacht met dienstplichtigen zal bijvoorbeeld anders met een begrip als 'vrijheid van handelen' omgaan dan een krijgsmacht die uitsluitend uit beroepsmilitairen bestaat. Ook de (sociale) afstand die in een land bestaat tussen rangen heeft effect op de wijze waarop opdrachtgerichte commandovoering toegepast wordt.

### Opdrachtgerichte commandovoering na de Koude Oorlog

De omarming van opdrachtgerichte commandovoering in het Westen viel samen met de start van een nieuw tijdperk van militaire operaties. Na het einde van de Koude Oorlog kwam de

nadruk steeds meer te liggen op het uitvoeren van vredesoperaties. Opmerkelijke paradox is wel dat hoe steviger de opdrachtgerichte commandovoering in de westerse militaire doctrine verankerd werd, des te minder deze ook daadwerkelijk in de praktijk werd gebracht. Dit heeft voornamelijk drie oorzaken.

Zo worden bij vredesoperaties (relatief) kleine eenheden uitgezonden, die met moderne communicatiemiddelen goed binnen de *span of control* van het allerhoogste niveau te houden zijn. Met name politieke gevoeligheid heeft er voor gezorgd dat besluitvorming (over bijvoorbeeld inzet van wapensystemen) op het hoogste niveau is komen te liggen, waarmee een centraal element van opdrachtgerichte commandovoering, onderling vertrouwen, naar de achtergrond is verdwenen. Strikte aanwijzingen, waaronder Rules of Engagement, bevorderen daarbij (onbedoeld) risicomijdend gedrag en slaan creativiteit dood.

9 Eitan Shamir, *Transforming Command* (Stanford, Stanford University Press, 2011) 200.

Een tweede belangrijke reden voor de uitholling van opdrachtgerichte commandovoering is gebrek aan vijanddruk en de beschikbaarheid van tijd. Tijdens de missies in Irak en Afghanistan hadden westerse troepen bijvoorbeeld het militaire overwicht, waardoor zij zelf het tempo van de operatie konden bepalen. Snelle besluitvorming maakte hierdoor steeds meer plaats voor extreem gedetailleerde planning voor alle fasen van een operatie, wat leidde tot een

explosieve groei van bataljons- en brigadeorders. Steeds grotere hoofdkwartieren produceerden lijvige documenten, waarin het desondanks vaak ontbrak aan een helder oogmerk en een begrijpelijke en uitvoerbare opdracht. De derde oorzaak voor het afkalven van opdrachtgerichte commandovoering zijn de grootschalige bezuinigingen van de afgelopen twintig jaar. Deze hebben onder meer geleid tot het korten op opleidingstijd en minder kunnen



*Hoewel de focus intussen weer meer op het grootschalig conflict ligt, duurt het produceren van bevelen te lang voor een confrontatie met een gelijkwaardige tegenstander*

FOTO MCD, PAUL TOLENAAR

trainen, met onvermijdelijk verlies aan vakmanschap tot gevolg. Ook centraliseerden veel westerse krijgsmachten belangrijke ondersteuningsmiddelen (vuursteun, logistiek et cetera), waardoor operationele commandanten niet alleen minder middelen ter beschikking hebben om hun opdracht uit te voeren, maar ook veel lastiger een vertrouwensband kunnen opbouwen met diegenen met wie ze tijdens operaties moeten samenwerken.

Hoewel na 2014 de focus weer meer op het grootschalig conflict is komen te liggen, is de erfenis van de afgelopen twintig jaar nog zichtbaar in de huidige besluitvormings- en bevelvoeringsprocedures van de Nederlandse krijgsmacht. Zelfs met moderne ondersteuningsmiddelen duurt het produceren van bevelen te lang voor een conflict met een gelijkwaardige tegenstander. De vaak statische hoofdkwartieren missen het vermogen, maar ook de middelen, om in een grootschalig (beweeglijk) conflict effectief leiding te kunnen blijven geven.

## Ontwikkeling bij de Nederlandse krijgsmacht

Ook in de Nederlandse krijgsmacht is er een ambivalente houding ten opzichte van opdrachtgerichte commandovoering in doctrine en uitvoering. Als een mogelijke wijze van bevelvoering werden elementen van opdrachtgerichte commandovoering in de jaren 80 al beschreven in bijvoorbeeld *VS 2-1386* (Gevechtshandleiding) en *VS 2-1390* (Commandovoeringshandleiding) en begin jaren 90 werden begrippen als 'vrijheid van handelen' tot centraal thema gemaakt. Bij het verschijnen van de nieuwe *Landmacht Doctrinepublicatie* (LDP I) in 1996 werd opdrachtgerichte commandovoering ook daadwerkelijk leidend beginsel voor landoperaties.<sup>10</sup> De eerste joint Nederlandse Defensie Doctrine (2005)

De Nederlandse cultuur kan mooie aanknopingspunten bieden om opdrachtgerichte commandovoering succesvol vorm te geven

bevestigde dat dit inmiddels voor de hele krijgsmacht van kracht was: 'de Nederlandse Strijdkrachten gaan uit van het leidende beginsel van opdrachtgerichte commandovoering'.<sup>11</sup>

Dit wil niet zeggen dat deze manier van leidinggeven helemaal nieuw was voor de Nederlandse krijgsmacht. Zo beschikten bijvoorbeeld Nederlandse onderzeebootcommandanten al langere tijd over vrijheid van handelen en ruimte voor eigen initiatief, al was het alleen maar omdat communicatie en directe aansturing tijdens operaties regelmatig voor langere periodes onmogelijk was.

Ook volgens de meest recente *Joint Doctrine Publicatie* (JPD) *Commandovoering* is opdrachtgerichte commandovoering de leidende wijze van commandovoering.<sup>12</sup> De JDP gaat uitgebreid in op deze wijze van leidinggeven en wat dit betekent voor de diverse niveaus. Daarnaast zijn de afgelopen jaren een aantal besluitvormingsprocedures aangepast om opdrachtgerichte commandovoering beter tot haar recht te laten komen. Zo is het oude Operationeel Besluitvormingsproces (OBP) vervangen door het Tactisch Besluitvormingsmodel (TBM), waarbij de commandant meer eigenaar is geworden van oogmerk en intentie.

Voor wie echter denkt dat opdrachtgerichte commandovoering bij de Nederlandse krijgs-

10 *Landmacht Doctrinepublicatie Deel 1* (Den Haag, Doctrinecommissie Koninklijke Landmacht, 1996).

11 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, Defensiestaf, 2005) 93.

12 *Joint Doctrine Publicatie 5: Commandovoering* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2012) 36.



FOTO MCD.DAVEDEVAAL

*Bij de missie naar Uruzgan bleek de essentie van opdrachtgerichte commandovoering in de praktijk niet altijd juist te zijn ingevuld*

macht intussen in de haarvaten zit, zijn verslagen uit Uruzgan een ontzuenderende ervaring.<sup>13</sup> In veel van deze verslagen komt naar voren dat de essentie van opdrachtgerichte commandovoering – handelen binnen een oogmerk – in de praktijk regelmatig niet juist werd ingevuld. In zijn boek *Niemand is belangrijker dan het team* merkt brigade-generaal Van Wiggen hierover terecht op dat het belangrijk is dat vrijheid van handelen niet mag vervallen tot vrijblijvendheid van handelen.<sup>14</sup>

Het is hierbij vooral interessant te kijken hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan. Was het oogmerk altijd duidelijk? Hoe en tot op welk niveau is dit gecommuniceerd én teruggekoppeld? Ook is bekend dat veel eenheden bestonden uit samengestelde *battle groups* die voor de

missie weinig samen hadden getraind, waardoor ze nooit zijn toegekomen aan het opbouwen van onderling vertrouwen. Het daadwerkelijk effectief uitvoeren van opdrachtgerichte commandovoering tijdens een uitzending wordt dan bijna onmogelijk, zeker in de eerste maanden van de operatie. Het lijkt er dus op dat we in de Nederlandse krijgsmacht opdrachtgerichte commandovoering theoretisch hebben ingebed, maar nog lang niet altijd in praktijk weten te brengen.

- 
- 13 Over operaties in Afghanistan zijn diverse boeken verschenen. Illustratief voor opdrachtgerichte commandovoering is *Task Force Uruzgan. Getuigenissen van een missie* van Jos Groen (Haren, Books-with-a-mission, 2012).
- 14 Otto van Wiggen m.m.v. Laurens van Aggelen, *Niemand is belangrijker dan het team. Een militaire visie op leiderschap* (Arnhem, White Elephant Publishing, 2016) 102.

Toch zijn er ook lichtpuntjes waarneembaar. De nieuwe financiële kaders bij Defensie geven ook ruimte om weer te investeren in opdrachtgerichte commandovoering. De eerste stappen zijn al ondernomen. Zo krijgen ondercommandanten meer budget ter beschikking om urgente zaken snel op hun eigen niveau af te kunnen handelen. Ook krijgen, na langdurig personeelsgebrek, operationele commandanten meer bevoegdheden qua personeelsmanagement. Het belangrijkste is echter dat er meer geld beschikbaar is c.q. kan komen voor training en opleiding, omdat alleen dan ook echt gewerkt kan worden aan de basis van opdrachtgerichte commandovoering.

Een belangrijke vraag die tot nu toe in Nederland nog niet is beantwoord, is hoe opdrachtgerichte commandovoering het beste kan worden ingepast in de Nederlandse cultuur en organisatie. Juist de culturele dimensie bepaalt hoe een krijgsmacht met deze manier van commandovoering omgaat en die effectief kan implementeren. De Nederlandse cultuur, met vaak geroemde kenmerken als direct, pragmatisch en met een relatief kleine afstand tussen rangen, kan mooie aanknopingspunten bieden om opdrachtgerichte commandovoering succesvol vorm te geven.

## Relevantie voor de huidige en toekomstige krijgsmacht

Als we kijken naar onze huidige tijd en de toekomst, dan lijkt de onvoorspelbaarheid slechts toe te nemen. Niet alleen gaan de technologische ontwikkelingen razendsnel, het speelveld is veel diverser geworden door een toenemend aantal actoren. Hoewel er steeds meer en verschillende sensoren beschikbaar komen en daarmee de hoeveelheid data toeneemt, neemt de onzekerheid niet af. De woorden van Von Clausewitz, 'een groot gedeelte van informatie verkregen tijdens oorlog is tegenstrijdig, een nog groter gedeelte is vals en nog veel meer informatie is onzeker', lijken nog



FOTO MCD. JOERD HILCKMANN

*De onzekerheid tijdens operaties zal toenemen en opdrachtgerichte commandovoering is een belangrijk 'wapen' om in uiteenlopende situaties het initiatief te behouden*

steeds van kracht.<sup>15</sup> De nieuwe doctrine van (onder meer) de Russische Federatie, in het Westen ook wel *hybrid warfare* genoemd, laat zien dat moderne middelen worden ingezet om de chaos bewust te vergroten. Juist in deze situatie kan opdrachtgerichte commandovoering een krachtig wapen zijn, een echte *force multiplier*. Bij een daadwerkelijk conflict met een technologisch hoogwaardige tegenstander moeten we ervan uitgaan dat deze in staat zal zijn om onze systemen en ons optreden doeltreffend te verstoren. Om toch effectief te blijven is het dan belangrijk decentraal op te treden en het initiatief te behouden of terug te winnen

15 Carl von Clausewitz, *On War* (boek I), geciteerd in: Martin van Creveld, *Command in War* (Cambridge, Harvard University Press, 1985) 266.





waar nodig. Dit vereist heldere commandovoering, vrijheid van handelen én vertrouwen op alle niveaus. Jonge commandanten zullen tot op het laagste niveau in staat moeten zijn om zelfstandig besluiten te nemen en waar nodig initiatief te tonen, passend binnen het oogmerk en doelstellingen van het hogere niveau. Dit stelt eisen aan de mensen die we selecteren voor leidinggevende posities en vereist een gedegen opleiding en training. Deze training dient niet beperkt te blijven tot het eigen militaire domein, maar juist ondernomen te worden met andere departementen en relevante civiele actoren die een rol spelen tijdens hedendaagse en toekomstige operaties.

## Tot slot

Het volgen van technologische ontwikkelingen en deze zo snel mogelijk verwerven en integreren in het eigen optreden is – net als in de tijd van Von Moltke – onverminderd belangrijk. Technologie creëert uit zichzelf echter geen robuustheid of wendbaarheid; het geeft de mogelijkheid om robuust en wendbaar te zijn. Juist dit laatste is een belangrijke constatering in de wetenschap dat de onzekerheid tijdens operaties eerder zal toenemen dan afnemen. Voor het realiseren van de robuuste en wendbare krijgsmacht die de CDS wenst is de mens doorslaggevend, waarbij opdrachtgerichte commandovoering zijn ‘wapen’ is om Defensie daadwerkelijk toekomstbestendig te maken. ■

# Koloniale reflexen in de West, 1945-1962

**Het naoorlogse verdedigingsconcept voor de Nederlandse Antillen wordt ten onrechte vaak alleen vanuit het perspectief van de Koude Oorlog geanalyseerd. Het optreden van de Koninklijke Marine werd in die periode ook bepaald door een oudere imperiale traditie van wereldwijd maritiem optreden, die terugging tot de negentiende eeuw. Op basis van nieuw onderzoek in Nederlandse en Amerikaanse diplomatieke en militaire archieven beoogt dit artikel deze maritiem-koloniale reflexen nader in kaart te brengen.**

*T.A. Onderwater MA\**

*Schepen van het 'Oefensmaldeel Nederlandse Antillen' in het Schottegat, 1950. V.l.n.r. het vliegkampschip Hr.Ms. Karel Doorman en de fregatten Hr.Ms. Jacob van Heemskerck en Hr.Ms. Johan van Maurits Nassau*

FOTO BEELDBANK NIMH



In januari 1954 waarschuwde de Nederlandse gezant in Caracas, H. Riemens, in een geheime nota aan de minister van Buitenlandse Zaken, Joseph Luns, voor de toegenomen dreiging van Venezuela, dat openlijk de Nederlandse Antillen claimde. De oplossing voor dit probleem lag volgens Riemens in een intensievere inzet van de Koninklijke Marine in het Caribisch gebied. Door unilateraal vlagvertoon, militaire oefeningen en de aanwezigheid van 'parate troepen' moest Caracas ervan weerhouden worden een aanval op de Benedenwindse Eilanden uit te voeren.<sup>1</sup> Met deze aanbeveling greep de gezant terug op een traditie van *gunboat diplomacy* om de Nederlandse belangen overzee te verzekeren.<sup>2</sup>

In lijn met Riemens' observatie betoogt dit artikel dat de verdediging van de Nederlandse Antillen tussen 1945 en 1962 niet alleen vanuit het raamwerk van de Koude Oorlog moet worden verklaard. Hoewel het Oost-Westconflict zijn weerslag had op de veiligheidssituatie in het Caribisch gebied, speelden tevens een (imperiale) maritieme beleidstraditie van wereldwijd optreden en regionaalpolitieke factoren een belangrijke rol bij de Nederlandse militaire aanwezigheid in de regio. Deze constatering sluit aan bij de stelling van marinehistoricus Anselm van der Peet dat de marineleiding tijdens de Koude Oorlog vasthield aan een wereldwijd takenpakket. Ze sluit ook aan bij de hypothese van politicoloog Alfred Pijpers dat de zeemacht en Buitenlandse Zaken gericht waren op 'postkoloniale maritieme compensatiedrang'.<sup>3</sup> En ze strookt met de oproep van Latijns-Amerikakenners Gilbert Joseph en Daniela Spenser tot een 'conceptualization of the Cold War that is more attuned to the logic of Latin American history and does not merely replicate the standard timeline of the postwar world'.<sup>4</sup>

## Naoorlogs marinebeleid

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd het de Nederlandse marineleiding in Londen duidelijk dat toekomstige conflicten in bondgenootschappelijk verband uitgevochten zouden worden. Een situatie waarin Nederlandse

\* Tico Onderwater MA is historicus en werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Een kortere versie van dit artikel verscheen in *Marineblad* 128:7 (2018). De auteur bedankt zijn collega's M.G. van der Kloet MA en drs. M.A. Loderichs voor hun commentaar op eerdere versies.

1 Nationaal Archief, Den Haag (NL-HaNA), Code-archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1945-1954 [2.05.117] (Code-archief BZ), inv. nr. 15011 (Verhouding Antillen-Venezuela), Nota Riemens aan Luns, 26 januari 1954.

2 Zie: A.J. van der Peet, *Belangen en prestige: Nederlandse gunboat diplomacy omstreeks 1900* (Amsterdam, 1999).

3 A.J. van der Peet, *Out-of-area: De Koninklijke Marine en multinationale vlootoperaties, 1945-2001* (Franeker, 2016) passim; A.E. Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en normalisering' in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland: Internationale positie en buitenlands beleid in historisch perspectief* (Haarlem, 1991) 204-218, 207.

4 D. Spenser, 'Standing Conventional Cold War History on its Head' in: G.M. Joseph en D. Spenser (red.), *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War* (Durham, 2008) 381-395, 382. Zie ook: G.M. Joseph, 'What We Now Know and Should Know: Bringing Latin America More Meaningfully into Cold War Studies' in: Joseph en Spenser (red.), *In from the Cold*, 3-46.



FOTO BEELDBANK NIMH

*Fregatten Hr.Ms. Piet Hein en Hr.Ms. Evertsen in Nederlands Nieuw-Guinea, 1959. De Evertsen bracht in januari 1962 de Indonesische motortorpedoboot RI Matjan Tutul tot zinken*

marineschepen verspreid onder geallieerd commando zouden worden ingezet, vonden luitenant-admiraal Johan Furstner en zijn staf echter onwenselijk. De marine stelde tijdens de oorlog de bondgenoten namelijk wel eenheden ter beschikking, maar ze had vervolgens geen zeggenschap over de inzet ervan.

De naoorlogse Koninklijke Marine richtte zich op de opbouw van een zo groot mogelijke, harmonisch samengestelde vloot van verschillende smaldelen of eskaders. Zo konden de zeestrijdkrachten zowel in bondgenootschappelijk verband als onder eigen vlag optreden. Het Vlootplan van 1943 ging uit van een sterkte van vijf smaldelen, waarvan de kern werd gevormd

door een vliegkampschip en een kruiser. Volgens historicus Dick Schoonoord vormde het schipperen tussen tomeloze ambities en krappe budgetten de belangrijkste beleidsconstante van de zeestrijdkrachten in de vier decennia na 1945.<sup>5</sup> Direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog frustreerde de dekolonisatieoorlog in Indonesië (1945-1949) de opbouwplannen van de Marinestaf. Het takenpakket van de zeestrijdkrachten in de Oost varieerde van het ondersteunen van landstrijdkrachten (kustbombarde-menten, troepenvervoer en amfibische operaties) tot het optreden tegen ‘zeeroof’ en het maritiem blokkeren van Republikeinse gebieden.<sup>6</sup> Deze grote, maar ongewenste, krachtsinspanning vroeg om een *brown water navy* van klein materieel. marinehistoricus Gerard Raven omschreef de oorlog als ‘een lastige erfenis die de wederopbouw slechts stoorde’.<sup>7</sup> Verder betekende het aangaan van militaire bondgenootschappen (de Westerse Unie in 1948 en de NAVO in 1949) dat de behoeftestelling multinationalaal afgestemd moest worden om een geloofwaardige afschrikking te organiseren. In de verdedigingsconcepten van beide allianties moest de Koninklijke Marine zich

5 D.C.L. Schoonoord, *Pugno Pro Patria: De Koninklijke Marine tijdens de Koude Oorlog* (Franeker, 2012) 311.

6 M.J. Hoekstra, ‘De “vergeten strijd” in Nederlands-Indië: Zeeroof en zeeroofbestrijding tijdens de dekolonisatieoorlog (1945-1949)’, *Marineblad* 127:6 (2017) 24-28, 25. Zie over de blokkade: M.J. Hoekstra, ‘De Republiek in een wurggreep: De Nederlandse marineblokkade tijdens de Indonesische Onafhankelijkheidsoorlog (1945-1949)’ (masterscriptie Universiteit Leiden 2018).

7 G.J.A. Raven, ‘Een nieuwe vloot, nieuwe taken 1945-1962’ in: G.J.A. Raven (red.), *De kroon op het anker: 175 jaar Koninklijke Marine* (Amsterdam, 1988) 117-134, 117.

aanvankelijk richten op havenverdediging en mijnenbestrijding op de Noordzee, maar tussen 1949 en 1951 wist ze een rol bij de beveiliging van de geallieerde trans-Atlantische scheepvaart-routes te bemachtigen.<sup>8</sup> Daarmee verzekerde de *senior service* zich van haar blijvende bestaansrecht als oceaangetuige oorlogsvloot.

Hoewel de traditionele geschiedschrijving als gevolg van de NAVO-taak op de Atlantische Oceaan de nadruk legt op marineoptreden in bondgenootschappelijk verband, betoogt Van der Peet dat het vasthouden aan een wereldwijd takenpakket voor de marinleiding tijdens de Koude Oorlog van groot belang bleef.<sup>9</sup> Unilateraal (maritiem) militair optreden was tijdens deze periode van gewapende vrede weliswaar niet zo wijdverbreid als voor de Tweede Wereldoorlog, maar kwam wel voor. Internationaal bezien valt de Amerikaanse zeeblokkade van Cuba in 1962 en het optreden van de Royal Navy en de Royal Marines bij de Falklandeilanden in 1982 op. Maar ook de Nederlandse zeestrijdkrachten werden ter bescherming van Koninkrijksbelangen unilateraal ingezet. Het duidelijkste voorbeeld daarvan was – naast de naoorlogse inzet in Archipel – de Nieuw-Guineakwestie (1950-1962). Tijdens dat laatste conflict werden tientallen oorlogsbodems – onder meer het vliegkamp-schip, torpedootjagers, fregatten en onderzeeboten – en maritieme patrouillevliegtuigen in de Oost gestationeerd en dienden er ruim duizend mariniers. Een van de laatste wapenfeiten van de vloot in Nieuw-Guinea, de slag bij Vlakke Hoek, toonde aan dat Den Haag niet terugdeinsde voor geweld om de belangen te verdedigen. Op 15 januari 1962 bracht de torpedootjager Hr.Ms. Evertsen de Indonésische motortorpedoot RI Matjan Tutul tot zinken.<sup>10</sup>

Net als bij Nieuw-Guinea werd het Nederlandse bezit in het Caribisch gebied vanuit een geopolitiek motief gezien. ‘Daar ter wereld in te grijpen, waar de politieke en strategische eisen van het ogenblik zulks nodig zullen maken’ was de kerntaak van de marine, aldus Commandant der Zeemacht viceadmiraal jhr. Edzard van Holthe in 1950.<sup>11</sup> Zoals Pijpers betoogt, zag ook

Buitenlandse Zaken een verband tussen de Nederlandse maritieme macht en de invloed die Den Haag in de wereld kon uitoefenen.<sup>12</sup> De ‘postkoloniale maritieme compensatiedrang’ na de soevereiniteitsoverdracht aan de Verenigde Staten van Indonesië beperkte zich niet tot Nieuw-Guinea. Ook in de West was de marine een beleidsinstrument dat moest laten zien dat Nederland nog altijd een mogendheid van mondiale allure was. Doordat de overzeese gebiedsdelen buiten het Atlantisch bondgenootschap vielen, waren ze bij uitstek geschikt om te tonen waartoe Nederland zelfstandig in staat was. In juli 1947 zond de Marinestaf zeeofficieren naar de Antillen om te onderzoeken of Curaçao geschikt was voor het stationeren van een eskader. Zij concludeerden dat het tijdelijk stationeren van een smaldeel in Caribische wateren mogelijk was.<sup>13</sup> Begin 1949 gaf de staatssecretaris van Marine, viceadmiraal Harry Moorman, in de Defensiecommissie te kennen dat Curaçao in het vervolg als enige overzeese hulpbasis zou fungeren. Ook haalde de marineleiding in 1950 het belang van de olieraffinage op Aruba en Curaçao en de verdediging van de eilanden aan om te pleiten voor het behoud van het vliegkamp-schip Hr.Ms. Karel Doorman.<sup>14</sup>

## De Venezolaanse dreiging

Regionale ontwikkelingen in het Caribisch gebied versterkten de intrinsieke motivatie om een aanzienlijke militaire aanwezigheid op de

- 
- 8 J.W.L. Brouwer en I. Megens, ‘Het succesvolle verzet van de Koninklijke Marine tegen taakspecialisatie in de NAVO, 1949-1951’, *Transaktie* 1 (1992) 65-83.
- 9 A.J. van der Peet, *Out-of-area*, passim.
- 10 Zie: R.E. van Holst Pellekaan, I.C. de Regt en J.F. Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea’s I*, *De Koninklijke Marine in Nieuw-Guinea, 1945-1962* (Amsterdam, 1989); R.E. van Holst Pellekaan, I.C. de Regt en J.F. Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea’s II*, *De Koninklijke Marine in Nieuw-Guinea, 1960-1962* (Amsterdam, 1990) 112-115.
- 11 NL-HaNA, Archief van de Raad van Ministers, 1823-1992 [2.02.05.02], inv. nr. 1000 (Vergaderstukken Raad MAK 1949-1951), Memorandum chef Marinestaf, 29 augustus 1950.
- 12 Pijpers, ‘Dekolonisatie’, 207.
- 13 NL-HaNA, Archief van de Chef van de Marinestaf en de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten 1945-1948 [2.12.19], inv. nr. 799 (Commissie Onderzoek voor West-Indië), Commissierapport, 21 juli 1947.
- 14 Schoonoord, *Pugno Pro Patria*, 45-46.

Antillen te behouden. In oktober 1945 pleegde de sociaaldemocraat (en oud-communist) Rómulo Betancourt in Caracas een staatsgreep, die tot democratische hervormingen moest leiden. Betancourts partij *Acción Democrática* schreef voor het eerst in de geschiedenis van het Zuid-Amerikaanse land democratische verkiezingen uit. Rómulo Gallegos werd na de verkiezingen van 1947 president. De buitenlandpolitiek van Betancourt en Gallegos liep volgens vertrouwde lijnen: de Nederlandse gezant in Caracas, F.W. Craandijk, beschreef het als 'een nagenoeg openlijk streven tot annexatie van de Nederlandse Antillen'.<sup>15</sup> Het democratische experiment kwam na drie jaar abrupt ten einde. Een groep legerofficieren onder leiding van Marcos Pérez Jiménez arresteerde Gallegos op 24 november 1950 en bracht zijn regering ten val.<sup>16</sup>

Voor Den Haag en Willemstad veranderde er weinig, omdat Pérez Jiménez in de Nederlandse Antillen eveneens een afleiding van binnenlandse problemen vond. De Benedenwindse Eilanden bleven in Venezolaanse ogen *irredenta*, een gebied dat cultureel, etnisch, historisch en sociaal gezien eigenlijk tot Zuid-Amerika behoorde en onrechtmatig behouden werd door Nederland.<sup>17</sup> Binnen de Organisatie van

Amerikaanse Staten was Venezuela een van de voornaamste voorvechters van dekolonisatie in het Caribisch gebied.<sup>18</sup> In de Venezolaanse pers werd eveneens geijverd voor Antilliaanse onafhankelijkheid; het sociaaldemocratische dagblad *El Nacional* stelde in maart 1949 dat wanneer autonomie zou uitblijven, de eilanden ingelijfd moesten worden door Venezuela.<sup>19</sup>

De secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken, Han Boon, vond, hoewel er sprake was van een 'interpretatieve' dreiging, dat 'het gevaar van Venezolaanse inmenging latent aanwezig blijft'.<sup>20</sup> Eerder berichtte de gouverneur van het Gebiedsdeel Curaçao, Piet Kasteel, dat 'er honderd bommenwerpers en jagers aan de overzijde' gereed stonden om te interveniëren.<sup>21</sup> Ook de Nederlandse marineattaché in Washington, schout-bij-nacht jhr. Hendrik van Foreest, was beducht dat Venezuela zich zou storten in een Antilliaans militair avontuur.<sup>22</sup>

Versillende Venezolaanse speldenprikken namen de onrust zeker niet weg. Tijdens de kerstdagen van 1953 vlogen Venezolaanse jachtvliegtuigen onaangekondigd over de Benedenwindse Eilanden.<sup>23</sup> Nog serieuzer was het beschieten en opbrengen van het onder Nederlandse vlag varende vissersschip *Marsbango*, dat in april 1954 door de Venezolaanse kustwacht van smokkel werd verdacht. Toen de schipper van de Scheveninger kotter kans zag naar Willemstad te telegraferen, werd het stationsschip *Hr.Ms. Van Speyk* zuidwaarts gedirigeerd om onder de Venezolaanse kust te patrouilleren.<sup>24</sup> Enkele dagen daarna werden schip en bemanning vrijgegeven.<sup>25</sup>

Ook de versterking van de Venezolaanse defensie vormde een reden om de Nederlandse militaire aanwezigheid in de West uit te breiden. Omdat de levering van torpedobootjagers door de VS hem te langzaam ging, wendde Pérez Jiménez zich tot Europese wapenfabrikanten. In april 1953 stuurde Riemens daarover een telegram aan Luns:

'Het spreekt vanzelf dat de Venezolaanse marine, tot dusverre toegerust met nauwelijks meer dan enkele oude kanonneerboten, en wat ander klein materiaal, geheel en al van samenstelling zal veranderen, zodra

15 NL-HaNA, Code-archief BZ, inv. nr. 15011, Nota Riemens aan Luns, 26 januari 1954.

16 H.A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* (Chapel Hill, 2005) 27.

17 I. van Heeswijk, 'De irredenta van de Benedenwindse Eilanden: Een historisch onderzoek naar de mogelijke militaire dreiging van Venezuela op de Benedenwindse Eilanden in de periode 1945-1986' (masterscriptie Universiteit van Amsterdam 2011) 30.

18 Ibidem, 13.

19 Ibidem, 22.

20 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Sous-chef van de Generale Staf, 1945-1952 [518], inv. nr. 23 (Stukken defensie Nederlandse Antillen en Suriname), Nota verdediging Nederlandse Antillen, 31 oktober 1951.

21 Oostindie en Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden 1, 1940-1954* (Amsterdam, 2001) 149; NL-HaNA, Archieven van de Nederlandse Ambassade, Consulaten, Caribische Commissie en Handelscommissariaten in de Verenigde Staten, 1945-1984 [2.05.263], inv. nr. 473 (Afspraken defensie Antillen), Nota Van Foreest, 19 oktober 1951.

22 Ibidem.

23 NL-HaNA, Code-archief BZ, inv. nr. 15011, Nota Riemens aan Luns, 26 januari 1954.

24 Koninklijke Marine, *Jaarboek van de Koninklijke Marine 1954* (Den Haag, 1955) 228; Anoniem, 'Protest bij regering Venezuela tegen opbrengen van kotter', *Het Parool*, 21 april 1954; NL-HaNA, Code-archief BZ, inv. nr. 17271 (Militaire aangelegenheden Nederlandse Antillen en Suriname), Instructie Commandant Marine Nederlandse Antillen, 28 juli 1954.

25 Ibidem.



Paradeerrol aan boord van stationsschip Hr.Ms. Van Speyk bij het binnenlopen van de Sint Annabaai, 1946

FOTO BEELDBANK NIMH

de vloot zal zijn uitgebreid met de zes bestelde schepen. Of de opleiding van het kader aan even hoge eisen beantwoordt als waaraan het materiaal moet voldoen, lijkt twijfelachtig. Het zou echter verkeerd zijn hieruit af te leiden dat men de uitbreidingsplannen van de Venezolaanse marine *en bagatelle* zou kunnen nemen. (...) Deze belangrijke uitbreiding van de marine en ook die van de luchtmacht wijzen er op dat President Pérez Jiménez zich wil voorbereiden op het spelen van een rol in een eventuele nieuwe wereldoorlog. Wat de Nederlandse Antillen aangaat, zo nauw verweven met de petroleum-economie van Venezuela, is het een evident belang dat Venezuela haar maritieme middelen in deze zin ontwikkelt. De bestaande verhouding tussen deze middelen en die, welke voor

de verdediging van de Nederlandse Antillen ter beschikking staan, zou geheel en al worden doorbroken wanneer niet ook een evenredige uitbreiding werd gegeven aan de maritieme verdediging van Curaçao en Aruba.<sup>26</sup>

Om Venezuela van een aanval te weerhouden, greep Nederland terug op de eigen zeestrijdkrachten voor vlag- en machtsvertoon in de Caribische wateren. Zowel de zogeheten Westreizen van Smaldeel V in 1950, 1952, 1959 en

26 NL-HaNA, Dossierarchief Ministerie van Koloniën, 1945-1963 [2.10.54], inv. nr. 10933 (Militaire sterkte Antillen i.v.m. uitbreiding Venezolaanse marine), Riemens aan Luns, 25 april 1953.

1962, als individuele bezoeken van het vliegkampschip Hr.Ms. Karel Doorman aan de Antillen, kunnen worden gezien als *naval diplomacy*, door marinehistoricus J.J. Widén gedefinieerd als 'the use of naval force as a political instrument short of war'.<sup>27</sup> Binnen naval diplomacy staan deze reizen en presentie bekend als *catalytic force*, een vorm van afschrikking waarmee staten door middel van de aanwezigheid van zeestrijdkrachten plaatselijke gebeurtenissen proberen te beïnvloeden.<sup>28</sup>

Daarnaast beoefende de Koninklijke Marine de verdediging tegen *coups de main* of verrassingsaanvallen. Het tegengaan van deze aanvallen werd vanaf het einde van de negentiende eeuw onderkend als hoofdtak van de Koninklijke Marine in Nederlands-Indië en paste daardoor in een langere lijn van maritiem-koloniaal optreden.<sup>29</sup> Op de Antillen konden de aanvallen zich richten op de olieraffinaderijen op Aruba en Curaçao of het gouvernement in Willemstad, zoals de bezetting en plundering van Fort Amsterdam door de Venezolaanse revolutionair Rafael Urbina in 1929 liet zien.<sup>30</sup> De strategie van Den Haag was gericht op afschrikking: de oefeningen hadden het politieke doel Venezuela te overtuigen dat de Nederlandse strijdkrachten in staat waren terug te slaan wanneer de Nederlandse soevereiniteit werd geschonden, en dat Den Haag er niet voor zou terugdeinzen.<sup>31</sup> Van de oefeningen ging een politieke signaal uit, maar ze pasten ook binnen het streven van de marineleiding om wereldwijd actief te blijven na het verlies van de Nederlandse gebieden in Zuidoost-Azië. De vlagofficier Marine Luchtvaartdienst (MLD), schout-bij-nacht vlieger Heije Schaper, schreef in 1950 aan Van Foreest dat

27 J.J. Widén, 'Naval Diplomacy – A Theoretical Approach', *Diplomacy & Statecraft* 22:4 (2011) 715-733, 719.

28 Ibidem, 722. Deze term komt oorspronkelijk van de Britse diplomaat en historicus J. Cable, één van de belangrijkste denkers op het gebied van de politieke inzet van zeestrijdkrachten. Zie: J. Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1991: Political Application of Limited Naval Force* (3<sup>de</sup> druk; New York, 1994).

29 Na lang gesteggel tussen het koloniale leger en de marine werd dit uitgangspunt pas in 1927 tot beleid verheven. Zie: G. Teitler, 'Het KNIL en de Vlootwetten: toedracht en uitwerking van de Defensiegrondslagen van 1927', *Mededelingen van de Sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf* 4 (1981) 9-80.

30 Van Dissel en Groen, *In de West*, 54.

31 Zie voor *deterrence theory* onder meer: P.M. Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge, MA, 2003).

Kranslegging in de Venezolaanse hoofdstad Caracas door de état-major van kanonneerboot Hr.Ms. Van Speyk, 1947

FOTO BEELDBANK NIMH





wanneer de MLD eenmaal ‘voet aan wal in de West [heeft], dan kunnen wij daar verder op voortbouwen’.<sup>32</sup> De staatssecretaris van Marine, kapitein-ter-zee Piet de Jong, stelde niet toevallig kort voor de soevereiniteitsoverdracht van westelijk Nieuw-Guinea in 1962 dat de taken in de West goed pasten bij het Korps Mariniers, omdat de eilanden vanzelfsprekend op de grens van land en water liggen en het korps volgens hem ‘expeditionair’ (tropisch getraind) en ‘mobiel’ moest zijn.<sup>33</sup>

In mei 1952 werd de oefening LANDEX I gehouden, waarbij het grootste gedeelte van het defensiepotentieel in de West inzet zag.<sup>34</sup> In januari van dat jaar had de Koninklijke Marine in de West de beschikking gekregen over het met Fairey Fireflies uitgeruste Squadron 1 van de MLD. Een jaar eerder had het kernbataljon van het Korps Mariniers de taken van de Koninklijke Landmacht op de eilanden overgenomen. De oefening vormde een uitgelezen kans voor de marineleiding om te tonen dat haar krijgsmachtdeel in staat was te land, ter zee en in de lucht het overzeese bezit te verdedigen. De Antillen, ‘Roodland’ genoemd, werden bij deze oefening bedreigd door ‘Blauwland’. Deze staat had volgens het operatieplan ‘besloten door middel van een coup de main de rode regering omver te werpen en gevangen te nemen om hierdoor het eiland in bezit te nemen’. De kritieke datum voor een blauwe invasieopgave was de nacht van 29 op 30 mei 1952. ‘Blauw’ had als doel een snelle en zo mogelijk geruisloze inname en bezetting van Fort Amsterdam in Willemstad, waar het gouvernement zetelde.

De aanvallers beschikten over torpedobootjager Hr.Ms. Van Galen onder kapitein-luitenant-ter-zee A.M. Valkenburg, die eveneens het commando over de gehele operatie voerde, het escorte-vaartuig Hr.Ms. Willem van der Zaan, een koppel Fairey Fireflies van de luchthaven Dakota op Aruba en een peloton mariniers van de op Aruba gelegerde 52e Infanteriecompagnie. Dit peloton werd op de Willem van der Zaan ingescheept en zou met motorsloepen in de Sint Annabaai in Willemstad en in de ten oosten van Willemstad gelegen Fuikbaai landen. De eerste groep moest vanuit de Annabaai naar het paleis van de



FOTOBEELDBANK NIMH

*Wisseling van de wacht: op 6 april 1951 nam het Korps Mariniers de taken van de Landmacht Nederlandse Antillen over*

gouverneur oprukken en daar standhouden totdat de tweede groep in vrachtwagens Fort Amsterdam bereikte. De Van Galen hield zich vijf mijl buiten de kust op om kustbombarmenten af te geven. Na debarkatie van de mariniers vanaf de Willem van der Zaan voegde dit schip zich bij de Van Galen om in gesloten formatie op twee mijl van de kust te kruisen, terwijl de MLD-vliegtuigen luchtsteun konden geven.

Commandant der Marine in de Nederlandse Antillen, kapitein-ter-zee Binjo Hessing, leidde de ‘rode’ verdediging. Die bestond uit het fregat Hr.Ms. Ceram en de voor havenverdediging bestemde motorpatrouilleboot P 853, twee Fairey Fireflies van de vliegbasis Hato op Curaçao en het kernbataljon van het Korps Mariniers onder bevel van luitenant-kolonel der mariniers J.G.M. van Nass. Het bataljon

32 NIMH, Van Foreest, inv. nr. 114, Schaper aan Van Foreest, 1 december 1950.

33 NIMH, Notulen van de Koninklijke Marine, 1945-2004 [069], inv. nr. 33 (Notulen Hoofdenvergadering), Admiraliteitsraad 257, 11 september 1962.

34 NL-HaNA, Archief van de Commandant der Zeemacht in de Nederlandse Antillen, 1946-1989 [2.13.112] (CZMNA), inv. nr. 755 (Oefening LANDEX I), Oefening LANDEX I, mei 1952. Indien niet anders aangegeven, is de informatie over LANDEX I uit deze bron afkomstig.

## De oefening LANDEX I was een uitgelezen kans voor de marineleiding om te tonen dat haar krijgsmachtdeel in staat was te land, ter zee en in de lucht het overzeese bezit te verdedigen

werd verdeeld in gevechtsgroepen 'Poes' (1e Infanteriepeloton) en 'Kat' (3e Infanteriepeloton), de verkenningspatrouilles 'Pari' en 'Pabo' (beide een geweergroep) en het uit het 2e Infanteriepeloton bestaande detachement Waterfort. Daarnaast bemande marinepersoneel kustwachtposten. Gevechtsgroep Poes nam stelling bij de kustbatterij Steenrijk, net ten oosten van Willemstad, terwijl gevechtsgroep Kat als mobiele reserve op de marinekazerne Suffisant achterbleef. Pari en Pabo patrouilleerden in Willemstad. De Ceram en de P 853 patrouilleerden voor de landing samen met de Fairey Fireflies voor de kust. In het geval van een landing konden de vliegtuigen luchtsteun aan grondtroepen geven en daarnaast *dog fights* met vijandelijke vliegtuigen aangaan.

Uit de evaluatie van de oefening blijkt dat de 'vijandelijke' troepen die in de Sint Annabaai landden, om 05.00 uur ontscheepten van de Willem van der Zaan, waarna zij om 05.12 uur aan het achter Fort Amsterdam gelegen Waaigat aan land gingen en via de Colombusstraat naar het gouvernementeel paleis optrokken. In deze straat vielen de eerste 'schoten', waardoor enkele mariniers 'uitgeschakeld' werden. Nadat de rest van de patrouille via het politiebureau het fort bereikte, 'sneuvelde' patrouillecommandant kapitein der mariniers J.I.M. Ruijters. Toen één van zijn mariniers doordrong tot het fortplein, werd hij gevangengenomen door de adjudant van de gouverneur. De rest van de groep was ondertussen 'gesneuveld'.

De onder het bevel van eerste luitenant der mariniers E.G. Oehlers staande landingsgroep bij Fuikbaai verging het beter. Vanaf 05.00 uur gaf de Van Galen een blind bombardement af op verschillende punten langs de Fuikbaai, waar de hoofdlanding van 'blauw' om 05.12 uur plaatsvond. Na vertraging door slecht werkende verbindingen kwam de colonne via de Schottegatweg bij de marinebasis Parera aan. Daar kwamen de aanvallers in een 'rode' hinderlaag terecht, waarna Oehlers om 06.20 uur de opdracht kreeg naar de marinierskazerne Suffisant te gaan. Zowel de patrouille bij Fort Amsterdam als de hoofdmacht werd door het kernbataljon verslagen. Hoewel de oefening uitwees dat de militaire middelen op Curaçao afdoende waren om een (beperkte) Venezolaanse inval af te slaan, stelde de commandant van de Willem van der Zaan in zijn eindverslag dat de opzet van de oefening het slagen van invasies in het algemeen niet uitsloot. 'Het feit dat het object van de coup de main beperkt was tot het complex Fort Amsterdam-Waterfort' gaf volgens luitenant-ter-zee der eerste klasse J.L. van Meeuwen 'rood het grote voordeel dat de gehele beschikbare strijdmacht om dit complex kon worden geconcentreerd, zodat het binnendringen uit der aard niet mogelijk was'.

De Pérez Jiménez-dictatuur wankelde in januari 1958 nadat studentenprotesten gesteund werden door de zee- en luchtmacht, de geestelijkheid en de pers. Op 21 januari braken in Caracas straatgevechten uit, waarop legerofficieren Pérez Jiménez op 23 januari dwongen af te treden. Een overgangsregering, voorgezeten door de Venezolaanse Commandant der Zee-strijdkrachten *vicealmirante* Wolfgang Larrazábal, schreef voor december 1958 verkiezingen uit. Daarop keerde Betancourt terug als president.<sup>35</sup> Het staatshoofd erfde een lege schatkist en hoge werkloosheid, wat een voedingsbodem voor het communisme leek en de angst versterkte dat de democratie in Venezuela niet zou beklijven.<sup>36</sup> Tegen deze achtergrond speelden meerdere conflicten tussen Caracas en Den Haag. Venezuela verweet Nederland op de Antillen een toevluchtsoord te bieden aan politieke terroristen.

35 H.M. Tarver en J.C. Frederick, *The History of Venezuela* (New York, 2006) 98-99.

36 Ibidem, 102-106.

Een van de conflicten was het Pamfletten-incident. In de nacht van 19 november 1959 strooiden twee Cubaanse piloten bij vergissing anti-Venezolaanse pamfletten uit boven Curaçao in plaats van Venezuela, om vervolgens op Aruba te landen. Volgens de Venezolaanse minister van Buitenlandse Zaken, Ignacio Arcaya, ging het om 'destructive printed propaganda (...) with an instigation to rebellion against the Constitutional Government of Venezuela'.<sup>37</sup> Nederland beboette de piloten voor het vliegen over de Shell-raffinaderij, het uitwerpen van de pamfletten en illegaal wapenbezit.<sup>38</sup> Caracas vond de straf te laag en tekende fel protest aan tegen de gang van zaken, want 'the history (...) of the recent century shows that the political incidence of the neighboring countries have always repelled in the Netherlands Antilles'.<sup>39</sup>

Boon, de voormalige secretaris-generaal die inmiddels ambassadeur in Caracas was, wist deze diplomatieke plooi glad te strijken. Hij zegde Venezuela toe dat de Antilliaanse regering erop zou toezien dat de Nederlandse Cariben geen uitvalsbasis voor ondermijnende activiteiten zou worden.<sup>40</sup> Twee vliegtuigkapingen in 1961, door respectievelijk zeven Venezolaanse officieren en zeven studenten die op de Benedenwinden politiek asiel wilden aanvragen, leidden niet tot diplomatieke spanningen. Den Haag gaf ze asiel, maar in Europa en niet in de West.<sup>41</sup>



FOTO BEELDBANK NIMH

Een marinier tijdens een velddienstoefening op de Nederlandse Antillen, 1958

## Communisme in de regio

Tussen 1948 en 1957 voerden de Koninklijke Marine en de US Navy besprekingen over de verdediging van de Nederlandse Antillen.<sup>42</sup> De onderhandelingen richtten zich voornamelijk op de dreiging van de Sovjet-Unie, waarvan werd verwacht dat het bij een wereldconflict de Antilliaanse olieraffinaderijen zou aanvallen. De situatie was op het eerste gezicht vergelijkbaar met het dreigingsbeeld uit de Tweede Wereldoorlog. De strategische omgeving verschilde echter fundamenteel van die in de Tweede Wereldoorlog, omdat de Koude Oorlog in Amerikaanse ogen in essentie een nulsomspel was tussen het kapitalisme en het communisme.

- 37 National Archives and Records Administration, College Park, Maryland (NARA II), Record Group 84: Record Group 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State (RG 84), Netherlands West Indies (NWI), Consulate General Curaçao (Curaçao), Classified Subject Files 1959-1965, Box 1, Arcaya aan Boon, 11 december 1959.
- 38 'Verdwaalde Cubanen strooiden pamfletten over Curaçao uit', *Trouw*, 23 november 1959.
- 39 NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Classified Subject Files 1959-1965, Box 1, Arcaya aan Boon, 11 december 1959.
- 40 NL-HaNA, CZMNA, inv. nr. 944 (Rapport Nederlands-Antilliaanse betrekkingen), Rapport Nederlands-Antilliaanse betrekkingen, 1 maart 1970.
- 41 Van Heeswijk, 'De irredenta', 8; A.M.C. van Dissel en P.M.H. Groen, *In de West: De Nederlandse krijgsmacht in het Caribisch gebied* (Franeker, 2010) 88; NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Classified Subject Files 1959-1965, Box 1, Amerikaanse ambassade Den Haag aan State Department, 23 augustus 1961.
- 42 Zie voor deze onderhandelingen: T.A. Onderwater, 'Koloniaal patronen en maritieme compensatiedrang: De Koninklijke Marine op de Nederlandse Antillen, 1945-1962' (masterscriptie Universiteit Leiden, 2018).



Het vliegkampschip Hr.Ms. Karel Doorman in de Sint Annabaai, 1948. Op de achtergrond de Shell-raffinaderij

FOTO BEELDBANK NIMH

Het was de VS er dan ook alles aan gelegen te voorkomen dat landen in het Caribisch gebied overgingen naar het Sovjetkamp.

Militair historicus Jan Hoffenaar betitelde deze denkwijze als kenmerkend voor de 'logica van de Koude Oorlog': de VS hingen een dominotheorie aan die stelde dat 'als het communisme in één staat zou overwinnen, dan zou spoedig ook het buurland als een dominosteen omvallen en communistisch worden'.<sup>43</sup> In deze opvatting waren alle staten potentiële dominostenen. Bovendien konden ook binnen neutrale staten vijandige groeperingen zich bij de marxistische

wereldrevolutie aansluiten. Een diep wantrouwen tegenover de Sovjet-Unie en het systeem dat ze voorstond, leidde ertoe dat het rode gevaar in de westerse perceptie alomtegenwoordig was. Of en in hoeverre ook de oliewinning op de Antillen een doelwit vormde voor subversieve acties was dan ook geen vraag. Al in mei 1948 waarschuwde de CIA dat de Sovjetambassade in Venezuela plannen maakte om in geval van oorlog de oliewinning in Venezuela en de olieraffinage op Curaçao en Aruba te saboteren. Volgens het CIA-memorandum was 'the Ambassador himself (...) a petroleum geologist, and he has a staff sufficient to direct any agents that may have slipped in'.<sup>44</sup> Over de eilandengroep zelf merkte de CIA op dat de arbeidsomstandigheden er goed waren, de bevolking de VS gunstig gezind was en dat communistisch-geïnspireerde vakbonden ontbraken.<sup>45</sup> Ondanks de geruuststellende constateringen onderzochten inlichtingsofficieren van het Caribbean Command met

43 J. Hoffenaar, 'De logica van de Koude Oorlog', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (2) 64-73, 73.

44 NARA II, Record Group 263: Records of the Central Intelligence Agency, Intelligence Publication Files 1946-1950, Office of Research Estimates 31-48, 'Vulnerability to sabotage of petroleum installations in Venezuela, Aruba and Curaçao', 23 april 1948.

45 Ibidem.

Nederlands goedkeuren om de paar jaar de veiligheidssituatie rond de raffinaderijen.<sup>46</sup>

Daarnaast hielden de VS de politieke gezindheid van de bevolking en de Nederlandse militaire en civiele autoriteiten in de West in het oog. De communistische overwinning in China in 1949 en het uitbreken van de Koreaoorlog in 1950 waren voor de *district intelligence officer* van de Caribbean Sea Frontier aanleiding een lijst op te stellen met de namen van Chinezen en (vermeende) communisten op de Antillen. Hij telde 533 Chinezen op Curaçao, van wie 'about 30 are interested in Communism and of these about 10 can be really called communists'.<sup>47</sup> Van de 306 Chinezen op Aruba ontpopte volgens de inlichtingenofficier alleen een restaurant-eigenaar zich als een gedreven communist.<sup>48</sup> Uit de politieke rapportages van de Amerikaanse consul op Curaçao, Ch.F. Knox, Jr., kwam naar voren dat de Nederlandse elite op de eilanden anticommunistisch was. Kapitein-ter-zee M.M. Merens juichte president Trumans beslissing in Korea te interveniëren bijvoorbeeld openlijk toe. Merens was Japans krijgsgevangene geweest, berichtte Knox, 'and suffered greatly at the hands of Korean military guards – he says the only Koreans he ever saw were beasts'.<sup>49</sup>

In tegenstelling tot de Antillen, bereidden de VS zich inzake Venezuela wel degelijk voor op door Moskou aangemoedigde sabotagedaden: 'The existing international situation presents the possibility of open conflict between the United States and the USSR. There are present in Venezuela (...) certain groups which, because of their pro-Soviet ideology or because of their susceptibility to Soviet propaganda, must be considered a threat to the continuous and uninterrupted flow of oil to the United States from these areas.'<sup>50</sup>

Volgens de Amerikanen bevonden zich onder arbeiders in de Venezolaanse olie-industrie ongeveer vijfduizend communisten. Zodra die in actie kwamen, trad het uit 1952 stammende operatieplan STYGIAN in werking. Mochten de inlichtingendiensten er niet in slagen om een communistische oproer vroegtijdig te onderkennen, dan zou het Caribbean Command de

olievelden rondom de Baai van Maracaibo en nabij Barcelona bezetten. Daartoe zou de Joint Task Force CHARLIE in het leven worden geroepen, samengesteld uit een versterkt infanterieregiment, een marine-taakgroep voor transport en beveiliging vanaf zee en een luchtmacht-taakgroep, eveneens voor transport. Over de rol van de Koninklijke Marine in de West bij een invasie bleef het operatieplan vaag, hoewel het de *planning talks* wel noemde ook de radiofrequentie gaf voor verbindingen tussen



FOTO AP: H. HENRY GRIFFIN

*De auto van de Amerikaanse vice-president Richard Nixon en zijn vrouw wordt belaagd door een woedende menigte tijdens zijn bezoek aan Caracas, 1958*

- 46 NARA II, Record Group 38: Records of the Office of the Chief of Naval Operations (RG 38), Office of Naval Intelligence (Intelligence), Monograph Files Caribbean 1945-1955 (Caribbean), Netherlands West Indies (NWI), Box 17, Intelligence Study of the Curaçao-Aruba Area, 15 april 1948; *Ibidem*, Amerikaans consulaat Willemstad aan Caribbean Sea Frontier, 16 augustus 1954; NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Top Secret Records 1950-1953, Box 1, Amerikaans consulaat Oranjestad aan State Department, 1 juli 1952; NARA II, Record Group 59: General Records of the Department of State, Decimal Files 1955-1959, 765B.5/2-11557, State Department aan Amerikaans consulaat Willemstad, consulaat Oranjestad en ambassade Caracas, 15 februari 1957.
- 47 NARA II, RG 38, Intelligence, Caribbean, NWI, Box 17, Netherlands West Indies Security Report, 12 september 1950.
- 48 *Ibidem*.
- 49 NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Classified General Records 1939-1954, Box 3, Amerikaans consulaat Willemstad aan Department of State, 3 juli 1950.
- 50 NARA II, Record Group 349: Records of Joint Commands, Plans and Operations Division, Security Classified 'Diagonal Plans', Operation Plans, Box 4, Operation STYGIAN, 15 februari 1952.

de Caribbean Sea Frontier en het Commandement der Marine in de Nederlandse Antillen.<sup>51</sup>

Latijns-Amerika had geen prioriteit in de buitenlandpolitiek van de regering-Eisenhower (1953-1961). Zij voerde een beleid dat bevriende dictators steunde die het communisme onder de duim hielden. Over Pérez Jiménez oordeelde de *US National Intelligence Estimate*: ‘the present dictatorship (...) is not generally liked by the people, but is popular with the majority of the armed forces and of the business interests and privileged classes who prefer a government friendly to them rather than greater civil liberties’.<sup>52</sup> De Amerikaanse publieke opinie was aan het einde van de jaren vijftig evenwel bevreesder voor communistische machts-overnames in het Caribisch gebied dan de regering. Om het publiek tegemoet te komen, alsook om de Democraten en de rechtverleugel van de Republikeinse Partij de wind uit de zeilen te halen, maakte vice-president Richard M. Nixon in het voorjaar van 1958 een officiële reis door Latijns-Amerika. Het doel hiervan was het aanhalen van de banden met bevriende staten.<sup>53</sup>

Nixons bezoek aan Uruguay, Argentinië en Peru verliep probleemloos. Op 13 mei arriveerde de vicepresident in Caracas, waar de overgangs-regering onder Larrazábal – met steun van de communisten – net enkele maanden aan de macht was. Het liep direct uit de hand: bij aankomst op de luchthaven werden de vice-president en de *second lady* door een menigte belaagd en bespuugd. Onderweg van de luchthaven naar de tombe van vrijheidsstrijder Simón Bolívar werd Nixons stoet door een communistische mensenmassa tegengehouden. De begeleidende Venezolaanse politieagenten namen de benen, terwijl de menigte de ruiten van de

vice-presidentiële limousine insloeg en dreigde de auto in brand te steken.<sup>54</sup> De chauffeur wist met de zwaar beschadigde Cadillac naar de Amerikaanse ambassade te ontkomen door tegen het verkeer in te rijden. Nixon verschanste zich in de residentie van de ambassadeur tot hij de volgende ochtend Venezuela verliet. Washington verkreeg aanvankelijk geen contact met hem, waardoor president Eisenhower veronderstelde dat zijn vice-president in levensgevaar was. De Joint Chiefs of Staff stuurden eenheden van de 101st Airborne Division en van het US Marine Corps respectievelijk naar Puerto Rico en Guantánamo Bay, gereed om ingezet te worden in Venezuela. De US Navy stelde voor deze operatie, codenaam POOR RICHARD, zes torpedootjagers, een kruiser en een vliegkampschip ter beschikking.<sup>55</sup>

Nixons reis – en bijna-lynching – toonden de VS dat zij het zich niet meer konden permitteren naïef te zijn over de weerstand die het Amerikaanse beleid in Latijns-Amerika opriep. Ook de Cubaanse Revolutie gaf aan dat het Amerikaanse buitenlandbeleid in het Caribisch gebied had gefaald. Dat opstandelingenleider Fidel Castro zich in januari 1959 tijdens zijn overwinningparade in Havana liet rondrijden in een door de VS aan president Fulgencio Batista geschonken tank, was tekenend en pijnlijk tegelijk.<sup>56</sup> De Amerikaanse houding ten opzichte van Cuba werd één van de belangrijkste buitenlandpolitieke thema’s van de presidentsverkiezingen in 1960. De Democratische kandidaat, senator John F. Kennedy, zag Cuba als een voorbode voor wat nog ging komen in Latijns-Amerika: ‘Castro is only the beginning of our difficulties throughout Latin America. The big struggle will be to prevent the influence of Castro spreading to other countries’.<sup>57</sup> Na Kennedy’s verkiezing en inauguratie in 1961 richtten de VS zich sterker op de economische ontwikkeling van Zuid-Amerika via de Alliance of Progress, waardoor de voedingsbodem voor het communisme moest verdwijnen. Daarnaast moest de invloed van Castro ingedamd worden, temeer omdat zijn regime steeds meer onder Sovjetinvloed kwam en Moskou hiermee een belangrijke vooruitgeschoven post had. De Russische beer was tot in de Amerikaanse achtertuin doorgedrongen.<sup>58</sup>

51 Ibidem.

52 Citaat uit: L. Schoultz, *Beneath the United States: A History of US Policy toward Latin America* (Cambridge, MA, 1998) 348.

53 Ibidem, 350-351.

54 Ibidem.

55 R.C.S. Trahair en R.L. Miller, *Encyclopedia of Cold War Espionage, Spies, and Secret Operations* (New York, 2012) 300.

56 Schoultz, *Beneath the United States*, 355.

57 Ibidem, 356.

58 T. Ashby, *The Bear in The Backyard: Moscow’s Caribbean Strategy* (Lexington, 1987).



FOTO: BEELDBANK NIMWI

Formatievlucht boven Willemstad door Grumman TBM-352 Avenger onderzeebootbestrijdings- en aanvalsvliegtuigen A3, 1958

Het Cubaanse regime zorgde ook op de Antillen voor toenemende ongerustheid over regionale veiligheid. Castro stookte het communistisch vuur in Venezuela op door marxistische studenten en de Venezolaanse Communistische Partij vanaf 1960 actief te steunen in hun strijd tegen Betancourt. Geïnspireerd zetten Venezolaanse communisten in september 1962 onder meer oliepijpleidingen bij Maracaibo in brand.<sup>59</sup> Door de VS georkestreerde *false flag*-operaties van Cubaanse ballingen om het Castro-regime omver te werpen, faalden en verbreedden de kloof tussen Washington en Havana verder. De Amerikaanse dreiging richting Cuba leidde bovendien tot toenemende Russische betrokkenheid, wat het voortbestaan van de communistische eilandstaat in toenemende mate tot een geopolitiek spel maakte. Tijdens de invasie van de Varkensbaai in april 1961 waarschuwde

Sovjetleider Nikita Chroesjtsjov Kennedy dat hij Cuba met alle noodzakelijke hulp zou bijstaan.<sup>60</sup>

Vanwege de toegenomen spanningen maakte Den Haag meer en modernere middelen voor de Antilliaanse defensie vrij. In december 1960 werd het MLD-squadron in de West met vijf Grumman Tracker onderzeebootbestrijdingsvliegtuigen uitgerust. Hiermee werd de luchtvloot gemoderniseerd en kreeg Squadron 1 op Curaçao meer personeel.<sup>61</sup> Met de komst van twee Agusta Bell-helikopters werd het squadron

59 Tarver en Frederick, *Venezuela*, 108-109.

60 R.M. Pious, *Why Presidents Fail: White House Decision Making From Eisenhower to Bush II* (Lanham, 2008) 31.

61 NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Classified Subject Files 1959-1965, Box 1, Amerikaans consulaat Willemstad aan State Department, 8 november 1960.

## Vanwege de toegenomen spanningen maakte Den Haag meer en modernere middelen voor de Antilliaanse defensie vrij

daarnaast beter uitgerust voor *search and rescue*-taken.<sup>62</sup>

De Grumman TBM-3S2 Avengers, die in 1957 de Fairey Fireflies hadden vervangen,<sup>63</sup> werden afgestoten. Verder konden na de soevereiniteits-overdracht van Nieuw-Guinea in oktober 1962 de vrijgekomen middelen naar de West. Aldus bleven de sleepboot Hr.Ms. Wamandai en het landingsvaartuig L9609 op de Antillen achter.<sup>64</sup> Ook kon het kernbataljon van het Korps Mariniers worden aangevuld met een wereldwijd inzetbare Qua Patet Orbis-compagnie.<sup>65</sup> Tot slot versterkte Den Haag de militaire aanwezigheid in de West met een tweede stationschip. Onderzeebootjager Hr.Ms. Rotterdam arriveerde in december 1962 in Willemstad.<sup>66</sup>

De marinebevelhebber in de West, commandeur A. van Strien, had hier vanaf 1960 voor geijverd bij de Marinestaf. De Amerikaanse consul op Curaçao schreef aan Washington dat Van Strien meer middelen wilde om Nederlanders in nood

te kunnen evacueren: 'Confronted with an uneasy political situation in the surrounding Caribbean, Commodore van Strien is apprehensible that, with a single ship, the van Amstel, he might be unable to undertake the orderly and timely evacuation of Dutch nationals from Caribbean Island Republics if that contingency should arrive. His main concern is that an emergency might occur at a time when the van Amstel was visiting either Surinam (5 days away, including refueling time), the Windward Islands of the Netherlands Antilles, or Puerto Rico.'<sup>67</sup>

Op diplomatiek vlak probeerde minister Luns deze 'uneasy political situation' te gebruiken door de VS in november 1960 de bouw van een marinebasis op Bonaire aan te bieden, zo inspeland op de Amerikaanse onzekerheid over het behoud van Guantánamo Bay. De komst van de US Navy zou een welkome financiële impuls zijn voor de Antillen. Washington kon daarnaast als schokbreker optreden tussen Den Haag en Caracas, moet Luns gedacht hebben. De Amerikaanse regering was echter geenszins van plan de Cubaanse marinebasis te verlaten en beschouwde het aanbod louter als een sympathiek voorstel.<sup>68</sup>

De Koude Oorlog in de West bereikte in oktober 1962 zijn hoogtepunt met het uitbreken van de Cubacrisis. Castro had Chroesjtsjov eerder dat jaar om militaire versterking gevraagd, omdat hij ervan overtuigd was dat de VS zijn land wilde innemen.<sup>69</sup> Chroesjtsjov vond conventionele wapens ontoereikend om de eilandstaat tegen Amerikaanse agressie te verdedigen. Alleen kernwapens zouden Washington doen afzien van een invasie. In juni 1962 besloot de Sovjetleiding vijf regimenten raketartillerie – drie uitgerust met R-12 *medium-range ballistic missiles* en twee met R-14 *intermediate-range ballistic missiles* – op Cuba te stationeren. Verder stuurde Moskou twee luchtafweerdeivisies, één regiment jachtvliegtuigen, twaalf met raketten uitgeruste patrouillevaartuigen, twee met kruisvluchtwapens bewapende artillerieregimenten en vier met tankbataljons versterkte infanteriebrigades.<sup>70</sup> De verscheping van al dit materieel en personeel (in totaal 50.874 man) vereiste de inzet van 85 koopvaardij schepen en begon in

62 Van Dissel en Groen, *In de West*, 88.

63 Ibidem, 84.

64 Schoonoord, *Pugno Pro Patria*, 136.

65 Van Dissel en Groen, *In de West*, 88.

66 Ibidem.

67 NARA II, RG 84, NWI, Curaçao, Classified Subject Files 1959-1965, Box 1, Amerikaans consulaat Willemstad aan State Department, 8 november 1960.

68 Ibidem, Amerikaanse ambassade Den Haag aan State Department, 8 november 1960; Ibidem, State Department aan Amerikaanse ambassade Den Haag, 8 november 1960; Ibidem, Amerikaanse ambassade Den Haag aan State Department, 18 november 1960.

69 J.G. Barlow, 'The Cuban Missile Crisis' in: B.A. Elleman en S.C.M. Paine (red.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005* (New York, 2006) 156-167, 156.

70 Ibidem, 158.



juli. Eind augustus ontdekte de CIA dat de Sovjet-Unie luchtafweergeschut op Cuba stationeerde.<sup>71</sup>

In oktober 1962 volgde het bericht dat de Russen waren overgegaan tot plaatsing van met nucleaire ladingen uitgeruste raketten die het Amerikaanse vasteland konden raken.<sup>72</sup> Om verdere Russische versterkingen te voorkomen, stelde president Kennedy op 22 oktober een marineblokkade rondom Cuba in. De US Atlantic Fleet zette voor de quarantaineoperatie 183 schepen in. De oorlogsbodems kregen toestemming Sovjetschepen te onderscheppen, te stoppen en, indien nodig, aan boord te gaan. 'Whatever we did', zei *captain* I. Kidd, een officier in de staf van de Chief of Naval Operations, 'it had to be credible to the Soviets (...) so there could be no question that we came with enough power to the ball game to win'.<sup>73</sup> De Sovjet-koopvaardij schepen bogen op het laatste moment af, waardoor een mogelijke kernoorlog werd voorkomen. Kennedy en Chroesjtsjov kwamen overeen dat de Sovjet-Unie haar raketten van Cuba zou weghalen, op voorwaarde dat de VS op de Sovjet-Unie gerichte kernraketten in Turkije en Italië zou ontmantelen.

Nederland was slechts zijdelings bij de Cuba-crisis betrokken. De Koninklijke Marine werd niet gevraagd schepen aan de US Atlantic Fleet af te staan, hoewel de fregatten Hr.Ms. Van Ewijck en Hr.Ms. Van Amstel in het Caribisch gebied waren. Overigens werden Britse en Franse oorlogsbodems evenmin ingezet. Tijdens de Cubacrisis stoomde de Van Ewijck van Suriname naar het op de aanvoertroute naar Cuba liggende Sint Maarten, maar dit was bedoeld ter ondersteuning van de jaarlijkse conferentie van Nederlandse ambassadeurs op het westelijk halfrond.<sup>74</sup> Wel ontdekten de Nederlandse militaire inlichtingendiensten door een combinatie van *human intelligence* en *signals intelligence* al in september 1962 – eerder dan de Amerikanen – dat Moskou offensieve *surface-to-surface* kernwapens op Cuba stationeerde. De Binnenlandse Veiligheidsdienst bewees Washington goede diensten door gecodeerd Cubaans diplomatiek verkeer voor de Amerikanen te ontsleutelen.<sup>75</sup>

## Besluit

Naast Sovjetaanvallen op de *sea lines of communication* in het Caribisch gebied, vreesde Den Haag gedurende de Koude Oorlog vooral Venezolaanse annexatiepogingen. Om dergelijke dreigingen te weerstaan en het politieke signaal af te geven dat Nederland bereid was de wapenen op te pakken om zijn bezit in de West te beschermen, werkte Den Haag aan militaire versterkingen in het gebied. De zee strijdkrachten oefenden daarnaast het afslaan van een Venezolaanse invasie. Andere moeilijkheden met dat Caribische buurland kwamen voort uit de Venezolaanse angst dat de Antillen als revolutionaire springplank naar het continent gebruikt zouden worden, zoals eerder was voorgekomen. Vooral het Pamflettenincident in 1960 sprong daarbij in het oog.

Waar de relatie Den Haag-Willemstad-Caracas vooral uit lokale ontwikkelingen verklaard kan worden, raakte het Caribisch gebied vanaf halverwege de jaren vijftig meer betrokken bij het Oost-Westconflict. De vrees dat delen van het Caribisch gebied communistisch zouden worden, werd met name aangewakkerd door de Cubaanse Revolutie. Tegelijkertijd nam het anti-amerikanisme ook in andere delen van Zuid-Amerika toe, zoals Nixons bezoek aan Caracas in 1958 laat zien. De toenemende onrust dwong Den Haag de eigen militaire aanwezigheid op de Benedenwindse Eilanden verder op te bouwen. De geopolitieke ontwikkelingen versterkten zo de contouren van de 'post-koloniale maritieme compensatiedrang' die op de achtergrond beleidsbepalend was. De maritiem-imperiale ambities die Den Haag na het 'verlies' van Nederlands-Indië bleef koesteren, uitten zich in de wens om wereldwijd en unilateraal actief te blijven – ook in de West. ■

71 Ibidem.

72 Ibidem, 159.

73 R.M. Beer, 'The U.S. Navy and the Cuban Missile Crisis: A Trident Scholar Project Report' (scriptie US Naval Academy, 1990) 142.

74 Koninklijke Marine, *Jaarboek van de Koninklijke Marine 1962* (Den Haag, 1963) 131-132.

75 C. Wiebes, 'Dutch Sigint during the Cold War, 1945-94', *Intelligence & National Security* 16:1 (2001) 243-284, 261-262.

# Security Force Assistance: practised but not substantiated

**SFA missions are becoming a mainstream military activity. Despite this, we encounter flaws and challenges in the preparation and execution of these missions. In the Netherlands, the strategic value of SFA is not reflected in the current doctrine nor in the current organisation. As this article will show, doctrine is mostly absent. As such, most SFA-related activities are incorrectly labelled Military Assistance, which is the only SFA-related term in Dutch doctrine. In its organisation, the Dutch army prepares units, but deploys mostly its officers and senior enlisted personnel for SFA. Furthermore, personnel allocated to SFA-missions do not receive specialised training, nor are they purposely selected. By contrast, the US and the UK, both strategic partners of the Netherlands, have identified the need for doctrinal clarity and specialised training and selection.**

*Captain I.L. Wiltenburg\**

\* Captain Ivor Wiltenburg is a PhD candidate in Military Operational Science at the Royal Netherlands Defence Academy.

1 The Africa Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) programme is funded and managed by the U.S. Department of State. The initiative is designed to improve African militaries' capabilities by providing selected training and equipment necessary for multinational peace support operations. The Dutch government joined the programme in 2008 and deployed training teams to Uganda, Burundi, Burkina Faso, Niger and Rwanda.

2 The Operational Mentor and Liaison Team (OMLT) programme is an important part of NATO-ISAF's contribution towards the development of the Afghan National Army (ANA). OMLTs provide training and mentoring to the ANA. They also serve as a liaison capability between ANA and ISAF forces, coordinating the planning of operations and ensuring that the ANA units receive necessary enabling support (including Close Air Support, Casualty Evacuation and Medical Evacuation).

3 The Capacity Building Mission in Iraq (CBMI) provides training and equipment for both regular and special Iraqi Forces, as well as Kurdish Peshmerga forces.

**A**s a member of NATO the Netherlands have been involved in numerous Security Force Assistance (SFA) missions: in Africa in several ACOTA missions,<sup>1</sup> Dutch troops contributed to the OMLT Mission in Afghanistan (2006-2010)<sup>2</sup> and currently a Dutch contingent is deployed in the Middle East for the Capacity Building Mission in Iraq (CBMI).<sup>3</sup> The prevalence and popularity of these kinds of SFA missions is rising, since they allow governments, especially of small countries with major foreign interests such as the Netherlands, to influence foreign events and to show international commitment at limited cost in personnel and resources. Training, assisting and advising foreign forces as a military activity has therefore gained prominence over the last decade.



British soldiers of Charlie Company, 1 Rifles, tasked with mentoring the Afghan National Army, on patrol during Operation Tor Tapus in the Nawa area of Helmand

PHOTO UK MINISTRY OF DEFENCE, DAVE HUSBANDS

SFA missions are becoming a mainstream military activity.<sup>4</sup> Despite this, there are flaws and challenges in their preparation and execution. In the Netherlands, the strategic value of SFA is not reflected in the current doctrine nor in the current organisation.<sup>5</sup> As this article will show, doctrine is mostly absent. As such, most SFA-related activities are incorrectly labelled Military Assistance, which is the only SFA-related term in Dutch doctrine. In its organisation, the Dutch army prepares units, but deploys mostly its officers and senior enlisted personnel in SFA operations. Furthermore, personnel allocated to SFA-missions do

not receive special training, nor are they purposely selected.

- 
- 4 M. Shurkin, J. Gordon IV, B. Frederick and C.G. Pernin, *Building Armies, Building Nations: Towards a New Approach to Security Force Assistance* (Santa Monica, Rand Corporation, 2017) xiii.
  - 5 Both the Netherlands Defence Doctrine, as well as the *Netherlands Doctrine Publication 3.2 (Army)* and Dutch naval/marine doctrine, do not mention SFA type activities other than Military Assistance. This article considers doctrine as the formal expression of military thought over a certain period. Therefore, any writing on this topic that is not a formal MoD publication is excluded. The author acknowledges the possibility of informal writings on lessons learned, bulletins or confidential handbooks. All open source doctrine on this topic available to the author was reviewed and used for this article.

By contrast, the United States and the UK, both strategic partners of the Netherlands, have identified the need for doctrinal clarity and special training and selection.<sup>6</sup> As frontrunners in the practical and doctrinal development of SFA, the US and the UK function as benchmark nations for this article.

The trend of increased SFA engagement warrants doctrinal clarity and organisational adjustments. The purpose of this article is to distinguish the organisational and doctrinal differences between the US, the UK and the Dutch armed forces in relation to missions involving training, advising and mentoring. By doing this, we can come to a proper categorisation for this type of operation and recommendations for organisational and doctrinal improvement.

The article starts by elaborating on the conceptual background of SFA. It then continues by explaining why the Netherlands doctrinal concept of Military Assistance – though similar in terminology – is not compatible with SFA missions performed by Dutch forces. Next, the doctrinal foundation and practical execution of the British Capacity Building missions will be explained, followed by the American interpretation of SFA. Finally, this article makes some recommendations for policy and organisational improvement.<sup>7</sup>

## Conceptual background

The Oxford Research Group's Remote Warfare Programme points at a globally diminishing number of large-scale deployments and an increase in light-footprint military interventions.<sup>8</sup> Governments simply want to avoid the enormous costs and uncertain consequences of military campaigns like the ones in Iraq and Afghanistan.<sup>9</sup> Furthermore, many nations are currently unable to deploy in force, as decades of budget cuts have taken their toll on staffing and combat readiness.<sup>10</sup> The US Department of Defense, for example, stated that 'whenever possible, we will develop innovative, low-cost and small-footprint approaches to achieve our security objectives'.<sup>11</sup>

In a political environment where large-scale deployments are scrutinised by the public and the media, and where defence budgets have been strained during the last decade, small footprint deployments such as SFA missions have become a significant factor in the foreign policy of many nations. Internationally, the US and the UK have established dedicated units to address the need for training and advising and in 2017, NATO founded its SFA Centre of Excellence in Rome. In 2012, the Alliance stated that 'NATO does not have a generic and overarching, comprehensive and unified concept for its contribution to developing security forces and their supporting institutions'.<sup>12</sup> NATO recognised at the time that the Alliance's ability to train and develop local forces was a key capability gap.<sup>13</sup>

This key capability gap is addressed with SFA: producing combat power but not in the traditional sense. Instead of the preparation and deployment of one's own units or formations, one now has to prepare other nations' units and formations. In fulfilling this capability, one would expect that SFA missions are embedded in doctrine, and that these troops are selected, trained and equipped for these kinds of activities. In Dutch military doctrine, however, the only concept that describes such activities is Military Assistance. The term Military Assistance is not doctrinally coherent with the reality of current missions, as will be illustrated in the

6 The case studies in this article are limited to the US and UK army doctrines, and the Netherlands Army and Defence doctrine.

7 This article is part of broader research into SFA. For this article, the scope is limited to the conceptual and executive levels of the US, UK and the Netherlands.

8 T. Watts and R. Biegan, 'Defining Remote Warfare: Security Cooperation', *Remote Control Project* (London, Oxford Research Group, 2017) 2.

9 S. Watts, P.B. Johnston, et al., *Limited Intervention. Evaluating the Effectiveness of Limited Stabilization – Limited Strike, and Containment Operations* (Santa Monica, Rand Corporation, 2017) 17-19.

10 See <https://www.dw.com/en/germanys-lack-of-military-readiness-dramatic-says-bundeswehr-commissioner/a-42663215>; <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/artikel/3550896/geheim-rapport-landmacht-het-materieel-oud-versleten-en-daardoor>; and <https://www.bbc.com/news/business-43365208>.

11 *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 2012) 3, 6.

12 NATO Allied Command Transformation, *Security Force Assistance (SFA) Conceptual Study* (2012) iii.

13 *Ibid.*, 1.



Missions like ACOTA allow governments, especially of small countries with major foreign interests such as the Netherlands, to show international commitment at limited cost in personnel and resources

PHOTO MCD, EVA KLJUN

next section. The increase in operational practice is therefore not mirrored by conceptual clarity, leading to ambiguity about tasks and purpose of forces involved in these missions. Searching for a common doctrinal understanding, and a more applicable designation for this practice, other concepts and definitions that describe military activities involving training, mentoring and equipping foreign partners will be explored. Although not exhaustive, this article addresses the concepts of Capacity Building as practised by the United Kingdom, and Security Force Assistance as practised by the US, and explores whether these concepts are more compatible with the current Dutch practice and military concepts.<sup>14</sup>

## The Dutch reference: Military Assistance

According to the Dutch *Doctrine Publication DP 3.2*, Military Assistance is a Special Forces prerogative.<sup>15</sup> The Dutch Special Forces include Military Assistance as one of their three main activities, next to Direct Action (DA) and Special

- 
- 14 In the current military and scholarly discussion on the topic many more terms have been coined that, at least partially, cover the subject. These include Security Cooperation, Building Partner Capacity, Security Assistance, Limited Intervention, Remote Warfare, Vicarious Warfare, Proxy Warfare and more. For this article, the scope will be limited to the two concepts mentioned before.
- 15 *Doctrine Publication 3.2, Land Operations* (Amersfoort, Dutch Ministry of Defence, 2014) 67.

Reconnaissance (SR). The Dutch Special Forces refer to the NATO Military Assistance Handbook as their Military Assistance doctrine. The latter defines Military Assistance as 'a broad category of measures and activities that support and influence critical friendly assets through organizing training, advising, mentoring, or the conduct of combined operations.'<sup>16</sup>

This Dutch/NATO doctrine defines the concept as a Special Forces task, and notably restricts the activity to *critical* friendly assets. As this article will show, both SFA and Capacity Building rest on the idea that these military activities are not a Special Forces prerogative. This way, regular forces can take over operations from Special Forces where possible, freeing them for special tasks that are not within regular forces capabilities.

As the contemporary Dutch training missions are for a major part run by regular units, the concept of Military Assistance as a SOF prerogative contradicts the deployment of forces to the ACOTA, CBMI and OMLT missions in this context. Furthermore, it can be argued that Dutch forces do not operate with friendly assets that can be classified as 'critical'. Critical assets would imply that these forces have a key role in Dutch foreign policy. Since Dutch military commanders are not leading any of the missions, and the Dutch numerical footprint is relatively small, it would suggest that Dutch soldiers involved do not contribute operationally or strategically to any of the missions mentioned. These Dutch troops are merely deployed to

enhance the posture of the Dutch forces, and to signal the willingness of the Dutch government to contribute to conflict resolution in an international setting. Hence, Dutch forces might only be contributing to political strategic targets, but in a Clausewitzian military strategic sense, such Dutch military efforts support only *means* to an *end* rather than critical assets.

So, if the missions in which Dutch forces are currently involved in are not coherent with the doctrinal definition of Military Assistance, how can we place these activities in current military doctrine? In order to answer this question, I will now explore two other concepts that involve training, mentoring, advising and equipping foreign forces: British Capacity Building and American SFA, to assess whether these are compatible with Dutch operational art and practice.

## Capacity Building in British military doctrine

In British Army doctrine, Capacity Building's conceptual importance is apparent from its status as a tactical function.<sup>17</sup> Capacity Building is set next to the conventional tactical functions like command, intelligence, manoeuvre, fires, information activities, protection and sustainment.<sup>18</sup> The Dutch army on the contrary does not recognise Capacity Building as a function, neither does it acknowledge the term in the army doctrine. According to the British Army doctrine, Capacity Building operations cover the 'full spectrum approach to increase a partner nation's ability to achieve self-sufficiency, typically through improved governance, security, human capital, development and reconstruction.'<sup>19</sup> More specifically, *security* capacity building is 'an integrated approach to the generation, employment and sustainment of local, partner-nation, or international security forces in support of a legitimate authority. As an (operational) activity, it is most likely to take place in support of security sector reform.'<sup>20 21</sup>

Capacity Building is thus an activity within the Security Sector Reform (SSR) scope, in which the

16 NATO *Special Operation Forces Doctrine Military Assistance Handbook* (Brussels, NATO, 2016) 10.

17 In the tactical function sense, Capacity Building is described as 'those actions taken to improve military, and when necessary, civil, security and infrastructure capability.' Source: *Army Field Manual Tactics for Stability Operations: part 5 Military Support to Capacity Building*, 1-2.

18 Land Warfare Development Centre, *Land Operations* (London, Ministry of Defence, 2018) 32.

19 *Army Field Manual Tactics for Stability Operations: part 5 Military Support to Capacity Building*, 1-1.

20 *Ibid.*, 1-2.

21 Security Sector Reform is considered to be activities undertaken by a nation and its partners to improve the way it provides safety, security, and justice to its citizens. Source: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a513157.pdf>.

*A Dutch Marine instructing an Iraqi soldier: the concept of Military Assistance as a SOF prerogative contradicts the deployment of forces to several missions*

PHOTO MCD, HILLE HILLINGA



recipient of the effort is schooled in a more efficient way of employing his personnel and equipment. Improvements in tactics, doctrine, leadership, human rights, health and safety, intelligence gathering and logistics would enable the recipient to conduct operations more effectively and efficiently. Capacity Building has been an important aspect during British deployments because a stable security situation, which frequently implies Security Sector Reform, is often a prerequisite for armed forces to redeploy, stressing the strategic value of Capacity Building.<sup>22</sup> British troops have been recently involved in numerous Capacity Building

missions, for instance in Botswana, Sierra Leone, Afghanistan, Nigeria and Mali. These missions included Capacity Building before, during and after conflicts. During the deployments, the British engaged in activities such as leadership training and tactical level exercises.<sup>23</sup> As the activities of the British are similar to the Dutch deployments mentioned before, it is interesting to assess if doctrinal similarities can be found.

Although neither NATO nor the US and the Dutch define Capacity Building, some common ground can be found between Dutch and British conceptual thinking in SSR. The British doctrine views Capacity Building as part of SSR and Dutch doctrine implicitly shares this view, as it states that 'SSR entails activities designed to assist in the rebuilding or restoration of organisations in a country's security sector so that the country can ultimately provide independent, legitimate

22 C. Freeman, 'Introduction: Security, governance and statebuilding in Afghanistan,' in: *International Peacekeeping* 14 (1) 1 (London, Routledge, 2007) 6.

23 *Army Field Manual Tactics for Stability Operations*: part 5 Military Support to Capacity Building, 8-6.

*Since training, mentoring and advising are distinct military activities, the British armed forces have acknowledged that soldiers performing such tasks need to be specialised*

PHOTO UK MINISTRY OF DEFENCE, DAVE HUSBANDS





and effective security for itself and its citizens.<sup>24</sup> The conceptual disparity between the UK and the Netherlands can be found in the Dutch assertion that SSR is to be conducted in the 'normalisation phase',<sup>25</sup> meaning at the end of the conflict, rather than before or during conflict or crisis. This conceptual difference, however, cannot be surveyed empirically, as the current Dutch missions are conducted before, during and after conflict. The UK doctrine specifies that although Capacity Building can be conducted 'outside of operations, it can also feature during conflict or crisis.'<sup>26</sup>

Since it has been established that training, mentoring and advising are distinct military activities, the British armed forces have acknowledged that soldiers performing such missions need to be specialised. As such, it has been decided that Capacity Building tasks can and often must be conducted by appropriately skilled and prepared force elements.<sup>27</sup> Consequently, and in order to improve results, two battalions of UK regular infantry have been reassigned to the Specialised Infantry Group, with two additional battalions as per 2019.<sup>28</sup> These units are regionally aligned and offer long-term Capacity Building to partner nations.<sup>29</sup> The battalions can operate in remote and high-threat environments and are able to offer partnering and accompanying partner forces during crises. Working under the wings of the 1(UK) Division means that activities will be well-integrated with the activity of the Regionally Aligned Brigades.<sup>30</sup>

The British vision is noteworthy for various reasons. In the first place, it acknowledges Capacity Building as a key function in military operations. Secondly, the British allow regular and Special Forces to cooperate in this type of operation.<sup>31</sup> Thirdly, the need for specially trained and equipped troops to perform well in these kinds of missions is recognised. The reorganisation of British forces in order to accommodate this new capacity in the armed forces, as well as the doctrinal changes demonstrate the commitment of the British Ministry of Defence to this new concept, and the conviction that this is an important tool in foreign

PHOTO U.S. AIR FORCE, AMANDA MANTEUFEL



As Commander of US CENTCOM, general Joseph Votel reiterated the need for the extension of SFA doctrine

24 *Netherlands Defence Doctrine* (The Hague, Ministry of Defence, 2012) 26.

25 According to the Dutch Defence doctrine, the normalisation phase is at the end of the conceptual conflict cycle: *prevention phase, intervention phase, stabilisation phase, normalisation phase*. In the normalisation phase, the emphasis is on sustainable development and reinforcement of the local administration and the security sector, taking account of local culture and tradition. Military input is reduced further in this phase and will eventually focus on activities related to Security Sector Reform, which will start in the stabilisation phase. Source: *Netherlands Defence Doctrine*, (The Hague, Ministry of Defence, 2012) 26.

26 *Army Field Manual Tactics for Stability Operations*: part 5 Military Support to Capacity Building, 1-2.

27 *Land Operations, Army Doctrine Publication*, Land Warfare Development Centre AC 71940 (Warminster, Ministry of Defence) 14.

28 There are currently two battalions assigned to the Specialised Infantry Group (1<sup>st</sup> Bn The Royal Scots Borderers, 4<sup>th</sup> Bn The Rifles). In 2019 two more battalions will be added (2<sup>nd</sup> Bn Princess of Wales's Royal Regiment and the 2<sup>nd</sup> Bn Duke of Lancaster's Regiment. Source: E. Knowles and A. Watson, *Remote Warfare. Lessons Learned from Contemporary Theatres* (London, Remote Warfare Group, 2018) 11. Furthermore, an additional Gurkha battalion might be established, also in the Specialised Infantry role. Source: <https://www.janes.com/article/81826/uk-to-recruit-more-gurkha-soldiers>.

29 Regionally Aligned units focus on a certain region, such as the Middle East. This advances their understanding of language, culture, terrain and climate.

30 The Regionally Aligned Brigades (RAB) are the Army's primary interlocutor to regional actors, responsible for providing land advice to the MoD for Defence Engagement and the design of capacity building to achieve strategic effect. The RABs are the Army point of contact for all regional and country matters, responsible for: understanding of partner nation land capabilities and development of land delivery plans and their delivery as the Army's Coordinating Authority and the force preparation of Force Elements deploying to their aligned theatre. Source: *Army Field Manual Tactics for Stability Operations*: part 5 Military Support to Capacity Building, 4-6.

31 *Army Field Manual Tactics for Stability Operations*: part 5 Military Support to Capacity Building, 15.

relations. Interestingly, a similar trend is visible in the US Armed Forces, under the Security Force Assistance moniker.

## United States Security Force Assistance

After the fall of the Taliban government in Afghanistan in 2002 and Saddam Hussein's Iraqi regime in 2003, SFA became a major pillar of global American national security policy. In the 2012 Defence Strategic Guidance, SFA was mentioned as central to effective stability operations in an era in which US forces will no longer be able to execute these by themselves.<sup>32</sup> Although the US has a long history of assisting other nations' forces, for example in Iraq, Afghanistan, Vietnam, South Korea, Colombia, Greece and Turkey, the current missions emphasise the need for doctrinal and organisational adjustment. In a recent interview and an article in the *Joint Forces Quarterly*, general Joseph L. Votel, commander of US CENTCOM, reiterated the need for the extension of SFA doctrine.<sup>33</sup> As an extension of this policy, the US Army established the first of six planned Security Force Assistance Brigades (SFABs) in 2017. The SFABs are the latest manifestation of American SFA policy, and represent an attempt to reduce the burden on Special Operations Forces that traditionally conducted these missions, but have become overtasked due to the Global War on Terror.<sup>34</sup>

The SFABs are similar to the British Specialised Infantry Battalions. SFABs are dedicated to 'develop the capacity and capability of foreign security forces to facilitate the achievement of US strategic objectives, in coordination with joint, interagency, and multinational forces.'<sup>35</sup> These brigades consist of 530-700 NCOs and officers, specially trained at the Military Assistance Training Academy at Fort Benning, Georgia. The purpose of these new formations is to free regular Brigade Combat Teams (BCTs) from SFA missions – allowing BCTs to focus on conventional warfare – and to improve on the hitherto *ad hoc* nature of training and assistance missions.<sup>36</sup> The regular BCTs are free to focus on combatting near-peer adversaries.<sup>37</sup> When the need arises, the SFABs can be reinforced with vehicles and personnel in order to function as any form of BCT (Stryker, armoured, or infantry).

Doctrinally, the mission of the SFABs is derived from of the Department of Defense's *Joint Publication Doctrine* (JP), which states that 'Security Force Assistance is the Department of Defense's contribution to a unified action effort to support and augment the development of the capacity and capability of foreign security forces and their supporting institutions to facilitate the achievement of specific objectives shared by the United States Government.'<sup>38</sup> By contrast, NATO's *Allied Joint Doctrine Publication* states that Security Force Assistance 'includes all NATO activities that develop and improve, or directly support, the development of local forces and their associated institutions in crisis zones.'<sup>39</sup> The UK follows this definition closely.<sup>40</sup> However similar, the US has a provision that SFA should facilitate the achievement of objectives shared with the US Government. The US definition also demands a more specified objective and introduces the terms 'capacity and capability'. According to both British and US doctrine, SFA is practiced principally during crisis or conflict.<sup>41</sup>

The US army, like the British, has recognised the necessity for specially trained soldiers to perform the task and to operate together with different partners, domestically as well as

32 *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, D.C., U.S. Department of Defense, January 2012) 6.

33 Joseph L. Votel, 'The By-With-Through Approach,' in: *Joint Forces Quarterly*, (Washington D.C., National Defense University Press, April 2018) 46.

34 *Ibid*, 39.

35 See: [https://fortbenningausa.org/wp-content/uploads/2018/04/TCM\\_SFAB\\_2018.pdf](https://fortbenningausa.org/wp-content/uploads/2018/04/TCM_SFAB_2018.pdf).

36 See: [https://www.army.mil/article/195178/first\\_security\\_force\\_assistance\\_brigade\\_training\\_for\\_deployment](https://www.army.mil/article/195178/first_security_force_assistance_brigade_training_for_deployment).

37 See: <https://www.military.com/daily-news/2018/05/18/army-announces-bases-where-three-new-sfabs-will-be-stationed.html>.

38 *USA Joint Publication JP 3-22, Foreign Internal Defense* (Washington, D.C.) 1-16.

39 NATO Standard AJP-3.16, *Allied Joint Doctrine For Security Force Assistance* (SFA) (Brussels, NATO Standardization Office, 2016) 1-1.

40 The UK definition is similar, it does, however, replace 'NATO' with 'UK or Coalition Forces' and thus reads 'SFA includes all UK or Coalition activities that develop and improve, or directly support, the development of local forces and their associated institutions in crisis zones.'

41 NATO Standard AJP-3.16, *Allied Joint Doctrine For Security Force Assistance* (SFA) 7-4.



American SFAB personnel have to pass the two-week Military Advisor Training Academy (MATA) course to acquire necessary skills and knowledge

PHOTO U.S. ARMY, PATRICK ALBRIGHT

internationally. In order to ensure that SFAB personnel have the right qualifications, SFAB personnel must have previous experience in similar advisory positions.<sup>42</sup> SFAB personnel also have to pass the two-week Military Advisor Training Academy (MATA) course to acquire the necessary skills and knowledge to perform well during a deployment. The course presents the various host-nation challenges anticipated in an underdeveloped country.

The strategic importance of SFA to the US is shown by the establishment of six SFABs, with competitive selection for schooling and training. The American SFA approach is also interesting because capability is included, as well as capacity. This indicates that the US is not only interested in boosting existing forces, but is also willing to introduce new capabilities to the

recipient forces, acting as a force multiplier. The necessity of American SFABs was exemplified by their first deployment to Afghanistan in 2018, to address the failing security situation there. Reportedly, the Taliban controls and/or contests over half the districts in the country.<sup>43</sup>

As the Dutch armed forces do not mention SFA, doctrinal overlap is hard to establish. As SFAB personnel will train, advise and assist indigenous forces in planning and executing combined operations, their mission is similar to the Dutch

---

42 <https://www.military.com/daily-news/2018/05/18/army-announces-bases-where-three-new-sfabs-will-be-stationed.html>  
<https://www.military.com/daily-news/2018/05/18/army-announces-bases-where-three-new-sfabs-will-be-stationed.html>

43 See: <https://www.longwarjournal.org/archives/2018/09/mapping-taliban-controlled-and-contested-districts-in-afghanistan-lwj-vs-us-military-assessments.php>.



*To integrate aspects of the British and American approaches to Military Assistance into Dutch military operations would be beneficial to current (and future) Dutch deployments*

OMLT teams in Afghanistan in 2006-2010. As both the SFABs and OMLT operate in a conflict situation, the similarities extend not only to the role and tasks, but also to the phases of the conflict. The CBMI mission in Iraq is also coherent with American SFA doctrine, although it is not possible for most Dutch CBMI personnel to conduct combined operations due to national caveats; their tasks are limited to training, although the mission is conducted in a conflict area.<sup>44</sup>

## Conclusion

Dutch military doctrine does not support deployment by regular forces involving training, advice and assistance. Nonetheless, a survey of the doctrine of two strategic partners concerning training, advising, equipping and mentoring foreign forces shows that the British concept of Capacity Building is coherent with Dutch participation in ACOTA missions. ACOTA missions are not conducted in conflict or crisis situations and are fully compliant with the Security Capacity Building definition as stated in the UK *Army Field Manual*. The CBMI mission is compliant with US doctrine on SFA, as the mission is conducted during a conflict or crisis and allows for direct support of friendly forces.

<sup>44</sup> See: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/missie-in-irak-en-oost-syrie/militaire-bijdrage> accessed 06-09-2018, and <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/17/instructeurs-leren-geharde-peshmerga-beter-schieten-12131526-a1567020>.

The OMLT mission in Afghanistan finds itself in the grey area between post-conflict Capacity Building and assistance during crises or conflict. Either way, it can be concluded that these contemporary Dutch deployments can be conceptually related to US and UK doctrine.

Additionally, the US and UK have committed numerous formations or units in order to professionalise Security Force Assistance and Capacity Building. Both nations have observed that senior enlisted personnel and officers whose job is to train, advise and mentor foreign forces require additional training and education, and that selecting personnel from combat units for training missions is detrimental to the combat-readiness of those units.

The US and the UK, two strategic partners of the Netherlands, have understood the need for a sound doctrine, in combination with thorough selection, education and training of advisors, and the missions of all three nations have substantial overlap. Therefore, the question remains why the Dutch armed forces are reluctant to adjust their doctrine or introduce organisational adjustments such as additional training and education, or personnel selection. To integrate and emulate aspects of the British and American approaches to military assistance into Dutch military operations would be beneficial to current (and future) Dutch deployments that are a mixture of UK Capacity Building and US Security Force Assistance concepts.

As this article has highlighted, SFA as a military activity has little discourse, and scant foundation in Dutch military theory and doctrine. Since such missions, regardless of the term used to describe them, are expanding in number due to perceived low costs, small footprint, lack of public scrutiny and a perceived positive cost-benefit ratio, further research is needed to establish the benefits and challenges of these missions.<sup>45</sup> At present, defining military activities that cover the terrain of training, equipping and mentoring other forces may lead to ambiguity. The different terms cover activities on the tactical, operational and strategic level.

These terms might or might not include equipping, training and conducting joint operations. SFA might be performed by regular forces, specially trained forces or SF, and the focus could be on the receiving partner's military, civil agencies or both. It is also not clear whether SFA is a different way to project military power, a method of cost-reduction, or a tailor-made form of military deployment.

Finally, Military Assistance is not a term applicable to Dutch training missions. As an alternative, Security Force Assistance is the preferable designation. It covers the Dutch activities completely, it connects the Dutch armed forces doctrinally with the US, UK and NATO, and it improves the interoperability capabilities of the Dutch military, by building on allied research, experiences, and doctrine. Pursuing these concepts could improve the capabilities of the forces involved in SFA, promote the safety and stability of weak states, and diminish the pre-conditions for insurgency and terrorism. ■



PHOTO UK MINISTRY OF DEFENCE, BEN MAHER

*Training Somali soldiers: in British Army doctrine, Capacity Building's conceptual importance is apparent from its status as a tactical function*

<sup>45</sup> The perceived low cost of this type of mission is subject to a political and scholarly discussion that lies outside the scope of this article. The research of which this article is part will address this question.

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor een gastcolumn. Jaus Müller schrijft over de Nashville-verklaring en Defensie.

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt ook andere lezers uit een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de

lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

*De hoofdredacteur*

## De Nashvillerverklaring en Defensie

*Jaus Müller, voorzitter Stichting Homoseksualiteit en Krijgsmacht*

**B**egin dit jaar verscheen op internet de Nederlandse vertaling van de zogeheten Nashvillerverklaring. In deze verklaring, in 2017 in de VS opgesteld, staat hoe christenen dienen om te gaan met het geloof, en heel specifiek met het huwelijk en met seksualiteit. Opmerkelijk genoeg richt het pamflet zich in het bijzonder op mensen met een LHBT-achtergrond (lesbiënes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders). Er staat bijvoorbeeld: 'WIJ BEVESTIGEN (sic) dat het zondig is om homoseksuele onreinheid of transgenderisme goed te keuren. Wie deze wel goedkeurt wijkt fundamenteel af van de standvastigheid die van christenen verwacht mag worden en van het getuigenis waartoe zij geroepen zijn. WIJ ONTKENNEN dat de goedkeuring van homoseksuele onreinheid of transgenderisme een moreel neutrale zaak is, waarover getrouwe christenen onderling van mening mogen verschillen.'<sup>1</sup> Het Openbaar Ministerie onderzoekt inmiddels of er strafbare elementen in de verklaring zitten.

Even ademhalen en weer doorgaan, zo was mijn eerste reactie. De onderschreven stellingen kwamen dermate absurd en wereldvreemd op mij over, dat ik niet de moeite wilde nemen om tegen deze stenentijdperk-denkbeelden te gaan ageren. In mijn ogen verzetten de ondertekenaars van deze verklaring zich bovenal

tegen een wereld die niet bestaat. Neem 'transgenderisme'. Deze door de mannenbroeders verzonnen term suggereert een stroming waarbij men naar gelang kan aansluiten of afhaken. Een uiterst pijnlijke miskennis voor wat transgenders zijn: mensen die biologisch gezien in het verkeerde lichaam zijn geboren – en daar, hoe hard ze het ook zouden proberen, echt niets aan kunnen doen.

Na het lezen van de passage over 'transgenderisme' moest ik denken aan de transgenders die binnen Defensie werken. Het zijn er bij mijn weten ongeveer tien. Stuk voor stuk moedige mensen die door hard tegen de stroom in te zwemmen staan waar ze nu staan. Sommigen in transitie, anderen al van geslacht veranderd. Anders dan inmiddels in de Verenigde Staten (waar president Trump vorig jaar een 'ban' aankondigde tegen transgenders in de krijgsmacht), ondersteunt het Nederlandse ministerie van Defensie transgenders daar waar mogelijk, net zoals veel andere werkgevers in Nederland dat doen.

Al deze verworvenheden, dacht ik toen nog, staan zover af van de wereld waarin ik leef en werk, ook binnen Defensie. Of toch niet? In de oorspronkelijke versie van de Nashvillerverklaring stonden de namen van de ondertekenaars (na de enorme commotie die ontstond na publicatie van de verklaring, besloten de initiatiefnemers overigens de namen ijlings te verwijderen). Toch

<sup>1</sup> Zie: <https://nashvillerverklaring.nl/wp-content/uploads/2019/01/Nashville-Verklaring-Nederlands-definitieve-versie-met-naschrift.pdf>.

even kijken wie die namen waren. Ik trof er de *usual suspects*: het kwam niet als donderslag bij heldere hemel dat SGP-voorman Kees van der Staaij een verklaring ondertekende die bepaald niet pro-LHBT is. Nee, veel meer geschokt was ik toen ik de naam las van een defensiecollega: een krijgsmachtpredikant had zijn naam (en functie) verbonden aan de Nashvilleverklaring. Misschien dat u nu nog denkt: nou en? Een Defensie-medewerker mag toch een mening hebben? Allemaal waar. Ook orthodoxe meningen mogen er zijn, en mogen ook besproken worden. Dat heet vrijheid van meningsuiting. Hoewel ik persoonlijk de Nashvilleverklaring een dogmatisch, beledigend en theologisch gemankeerd vodje vind, zal ik voor iedereen het recht verdedigen zijn mening te delen (zolang ik hem ook mag bestrijden, natuurlijk). Waar het fout ging, is dat de defensiecollega de Nashvilleverklaring ondertekende met zijn naam én functie als krijgsmachtpredikant.

Krijgsmachtpredikanten hebben, net als alle geestelijk verzorgers binnen Defensie (zoals de katholieken of de humanisten), een verklaring onderschreven waarin staat dat zij alle defensie-medewerkers daar waar nodig geestelijk zullen ondersteunen. Dus ook LHBT-militairen. Maar door zich te scharen achter de Nashvilleverklaring nam deze persoon/collega dermate afstand van LHBT'ers, dat de krijgsmacht-predikant zich met één pennenstreek ongeschikt heeft gemaakt voor zijn eigen vak.

Ik bleek niet de enige te zijn die de handtekening had gezien. Op zaterdag verscheen de Nashvilleverklaring, op zondag was de staatssecretaris van Defensie achter de schermen al in actie gekomen. Er leefde, ook binnen Defensie, een breed besef dat dit écht niet kon, zeker ook binnen de eigen Dienst Geestelijke Verzorging van de krijgsmacht. Weer een dag later kreeg ik een mail van de hoofdkrijgsmachtpredikant. In een gesprek dat daarop volgde nam ook hij zonder voorbehoud afstand van de Nashvilleverklaring.

Behoorlijk geschrokken door alle commotie, ontving ik niet veel later ook een excuusbrief van betrokken predikant wiens handtekening

onder de Nashvilleverklaring prijkte. De strekking van de excuusbrief: hij had zijn handtekening ingetrokken. Hij had berouw voor de pijn en teleurstelling die het ondertekenen teweeg had gebracht onder de LHBT-doelgroep. Dat had hij niet beseft toen hij de verklaring initieel tekende. Het bestuur van de Stichting Homoseksualiteit en Krijgsmacht (SHK) heeft kennis genomen van deze brief. Ook na het lezen ervan bleef het voor mij raadselachtig hoe iemand de ene dag zijn handtekening kan zetten onder een uitgesproken homo-vijandig geschrift – en zijn vertegenwoordigende functie daar aan kan verbinden – om pas de dag erna te beseffen dat hij daarmee homoseksuelen schoffeert en kwetst.

Dat is dan ook mede de reden waarom de SHK alsnog een klacht heeft ingediend bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie. Wat hierbij ook meespeelde waren de vele zorgen die de achterban van de SHK uitsprak. De predikant was namelijk werkzaam bij het vormingscentrum Beukbergen, waar hij onder meer de FLO-conferenties begeleidde. Een paar militairen die tegen de FLO-leeftijd aan zaten, en binnenkort zelf (met partner van het gelijke geslacht) naar die conferentie moesten, waren woedend. En terecht. Het kan niet zo zijn dat deze groep militairen, die hun carrière lang gevochten hebben om zichzelf te mogen zijn binnen Defensie, bij het dienstverlaten alsnog zouden worden geconfronteerd met een predikant wiens naam onder een dermate intolerante verklaring heeft gestaan.

Het is deze groep mensen die het echt zwaar heeft gehad bij Defensie, toen zij in de jaren zeventig en tachtig in dienst kwamen. Pesten en uitsluiting kwamen vaak voor. Dus gingen militairen dikwijls maar weer terug in de kast, hoewel het verbod om als homoseksueel te dienen bij Defensie al in 1973 was afgeschaft. Na 1973 verbeterde de situatie dus amper. Daarom zagen enkele strijdvaardige officieren zich genoodzaakt in 1987 de SHK op te richten om de positie van LHBT'ers bij Defensie te verbeteren. De Nashvilleverklaring laat zien dat het voortbestaan van de SHK ook in 2019 nog noodzakelijk is – helaas. ■

## Chanel Nr. 5

*Drs. Frans Matser, publicist*

**D**ames en heren, de vergadering is geopend. Ik geef het woord aan de HDB.'

'Ik dank u allen voor uw snelle komst naar dit begrotingsspoedberaad. We hebben, zoals u weet, op dit moment een crises in de NAVO. De Amerikaanse president heeft problemen met de financiële bijdrage van een aantal landen, waaronder Nederland. Hij is de mening toegedaan dat de landen die minder dan 2 procent van hun bnp aan defensie uitgeven, de NAVO maar moeten verlaten. Op de heer Trumps geheel eigen wijze heeft hij getwitterd dat dit zijn inzet is bij de komende NAVO-top. Spoed-overleg op het hoogste diplomatieke niveau heeft ons duidelijk gemaakt dat het menens is. Hij schijnt in het wekelijkse kabinetsberaad te hebben gezegd dat hij alle leden van zijn golfclub die hun contributie niet betalen ook royeert, en geen reden te zien daar binnen de NAVO anders over te denken. En vandaar dus deze bijeenkomst. Ik geef graag het woord aan het Directoraat Generaal Financiën en Control.'

'Op dit moment is de defensiebegroting 10 miljard euro. Dat is ongeveer 1,15 procent van het bnp. Er zal dus 0,85 procent bij moeten komen. Dan praten we over zo'n 8 miljard euro.'

'Dan geef ik nu even gelegenheid aan iedereen voor een eerste reactie, te beginnen met de commandanten van de OPCO's.'

'Fantastisch. Dat is geen enkel probleem. Ik heb zo'n stapel met plannen in de kast liggen voor extra F-35's die we verdomd hard nodig hebben.'

'Ja, en de kwantitatieve behoefte van de duikbootvervanging kunnen we ook eenvoudig bijstellen. Daar kunnen we zo een miljard op

wegschrijven. Verder zijn we in onderhandeling om onze maritieme patrouillevliegtuigen terug te kopen van de Duitsers en de Portugezen.'

'Ho, ho, ho, meneer de voorzitter. Misschien mag ik, voordat de OPCO-commandanten verder gaan met hun wensenlijstjes, toch nog even iets verduidelijken?'

'Natuurlijk. Het woord is aan de HDB.'

'Regeren is vooruitzien. Daarom hebben we het afgelopen jaar bij de Directie Beleid een *contingency-plan* ontwikkeld voor deze situatie. Met name na het aantreden van president Trump moesten we namelijk met de meest bizarre scenario's rekening houden.'

'Daarmee bedoelt u dat we gewoon onze afspraken na moeten komen?'

'Heren, laat u de HDB even uitpraten.'

'Dank u meneer de voorzitter. De bedoeling van deze bijeenkomst is niet 8 miljard uit te geven. De bedoeling is Trump tevreden te stellen. Voor u ligt het contingency-plan 'Chanel Nr. 5'. Ik wil u onderzoeken daar even naar te kijken.'

'Wat wordt bedoeld met cosmetische begrotingscorrectie?'

'Daarmee bedoelen we dat de uitgaven voor defensie in hoofdstuk X van de rijksbegroting zullen stijgen naar 18 miljard, maar dat deze uitgaven zullen worden gecompenseerd door verschuivingen op die begroting. U vindt in bijlage 1 tot en met – heel toepasselijk – Nr. 5 de voorgestelde maatregelen. Deze zijn al afgestemd



in de ministerraad. Ik stel voor dat we met bijlage 1 beginnen. Het woord is aan de HDP.'

'Ja, dank u wel. Zoals u weet betaalt Defensie een boete aan Financiën voor elke militair die met vroegpensioen gaat. Deze boete is nu 52 procent. Een en ander is geregeld in Artikel 32b van de Wet op de Loonbelasting. Deze zogenoemde Regeling voor Vervroegde Uittreding of RVU kost Defensie nu jaarlijks 200 miljoen. We zijn met Financiën overeengekomen de boete te verhogen naar 204 procent. Dan moet Defensie jaarlijks 800 miljoen gaan betalen. Die zetten we netjes op de begroting, maar ze vloeien direct weer terug in de staatskas. Daarmee zijn de eerste 600 miljoen binnen. Met dank ook aan de HDF&C voor dit prima idee.'

'Onder bijlage 2 vindt u het plan voor het onderbrengen van het hele Nederlandse Politiekorps bij de KMar. Dat kost Defensie vervolgens zo'n slordige 6 miljard. Natuurlijk wordt het Korps weer teruggedetacheerd bij Binnenlandse Zaken. Financiën kan daar dus 6 miljard op de begroting van BZK korten.'

'Het resterende geld is afgestemd met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Als gevolg van de milieuafspraken heeft het kabinet al een miljard toegezegd voor het terugdringen van de CO<sub>2</sub>. Die gaan we nu uit de defensiebegroting betalen. U vindt de details in bijlage 3. Een milieuheffing op straalvliegtuigen voor de KLu en wat voor de dieselloertuigen van de KL en de schepen van de KM. Allemaal spullen waar relatief weinig mensen in zitten en die veel CO<sub>2</sub> uitstoten. Dus een bijzonder tarief is daar met het oog op het milieubeleid gepast. Deze afdrachten zullen worden gecompenseerd door een ophoging van het defensiebudget met 1 miljard.'

'Maar laat Trump zich zo belazeren?'

'Ja hoor. Dit heet financieel management. Als hij 200 miljoen pikt, moet hij ook 800 miljoen pikken. Gewoon een gevolg van de Nederlandse fiscale wetgeving. En de Italianen hebben ook de hele Carabinieri op de defensiebegroting staan, terwijl die gewoon civiel politiewerk

doen, net als onze marechaussee trouwens. En milieuheffingen zijn er tegenwoordig in alle landen. Dus niets nieuws onder de zon.'

'En andere ministeries? Die krijgen toch ook last van bijvoorbeeld die verhoogde RVU?'

'Oh, die kunnen we gewoon een vrijstelling geven. Dat doen we nu ook bij bijvoorbeeld de Belastingdienst.'

'Ik mis hier nog een half miljard?'

'Dat klopt. In bijlage 4 vindt u de laatste cosmetische maatregel. Alle defensieterreinen worden verkocht aan het Rijksvastgoedbedrijf. Wij gaan die natuurlijk terugleasen, waar jaarlijks ongeveer 500 miljoen mee gemoeid zal zijn. Met dat bedrag zal de defensiebegroting worden opgehoogd. We zitten dan op 18 miljard en Trump kan tevreden zijn.'

'En de opbrengsten van de verkoop, mogen wij die besteden aan nieuwe spullen?'

'De opbrengsten vloeien natuurlijk terug in de schatkist. Ik dacht dat u het systeem nu wel door zou hebben.'

'Ik heb nog een vraag. Waar is bijlage 5 dan voor? Als we met 1 tot en met 4 dat cosmetische geld al bij elkaar hebben?'

'Een goede vraag, generaal Beulen. Bijlage 5 is een niet-cosmetische maatregel. Daarvoor zijn we hier eigenlijk. We moeten deze hele reorganisatie natuurlijk in een nieuw automatiseringssysteem gaan onderbrengen en daarnaast een paar honderd extra ambtenaren aannemen op het ministerie om dit allemaal te bewaken en te controleren. En omdat dit natuurlijk budgetneutraal moet zijn, worden alle OPCO's aangeslagen. Dat kost u per OPCO 100 miljoen. Niet cosmetisch, dat begrijpt u. Het goede nieuws is dat de OPCO-commandanten zelf mogen bepalen waar ze dit binnen hun ressort gaan bezuinigen. Hoe zoiets moet weet u vast nog wel. Voorstellen graag volgende week inleveren bij de DGFC. En daarmee is de vergadering gesloten. Dank u well! ■



## Liggen blijven!

Achter de schermen bij de mariniers van De Punt en de terreuracties van 1973-1978

Door Olof van Joolen en Silvan Schoonhoven

Amsterdam (Nieuw Amsterdam) 2018

222 blz.

ISBN 9789046824337

€ 18,99

**B**ij veel Nederlanders staat de gewelddadige beëindiging van de treinkaping bij De Punt in de zomer van 1977 in het geheugen gegrift. De beelden van de beschoten wagons en straaljagers die laag over de Drentse weilanden razen, hebben een diepe indruk achtergelaten. Bij de bestorming van de trein komen uiteindelijk zes van de negen kapers om het leven, evenals twee van de 51 gijzelaars. Over de actie ontstond enkele jaren geleden grote controverse nadat journalist Jan Beckers op basis van getuigenverklaringen en autopsierapporten de stelling opwierp dat de Molukse kapers bewust zouden zijn geëxecuteerd op bevel van de regering. Hoewel deze bewering intussen door een lijvig onderzoeksrapport is ontkracht, een oordeel dat tevens door een gerechtelijk vonnis is bevestigd, bleef er rond de bevrijdingsactie bij De Punt een zweem van onduidelijkheid hangen. In *Liggen blijven!* rekenen *De Telegraaf*-verslaggevers Olof van Joolen en Silvan Schoonhoven af met de complottheorieën. Zij laten uitgebreid de mannen die de operatie moesten uitvoeren aan het woord: de mariniers van de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE).

### Ontstaan van de BBE-M

De treinkaping bij De Punt staat niet op zichzelf. Kapingen en bomaan-

slagen zijn in het Europa van de jaren zeventig aan de orde van de dag. Op 31 augustus 1970 maakt Nederland voor het eerst kennis met een dergelijke terreurdaad, wanneer een groep Zuid-Molukse jongeren de ambtswoning van de Indonesische ambassadeur in Wassenaar bestormt. Bij deze gijzeling wordt Nederland met de neus op de feiten gedrukt. Ervaring op het gebied van terrorismebestrijding is er nauwelijks. De dramatisch verlopen bevrijdingsactie van gegijzelde Israëliëse sporters tijdens de Olympische Spelen in München in 1972 zorgt voor een nieuwe schok. De Nederlandse regering besluit hierop dat er een gespecialiseerde antiterreureenheid moet worden gecreëerd. Hiertoe wordt een aantal Bijzondere Bijstandseenheden (BBE-en) opgericht, bestaande uit precisieschutters van de Rijkspolitie en de Koninklijke Marechaussee en een gevechtseenheid van het Korps Mariniers die is gespecialiseerd in het opereren in kleine ruimtes: de Bijzondere Bijstandseenheid Mariniers (BBE-M). Bij het Korps moet daarvoor binnen afzienbare tijd een infanteriecompagnie worden omgevormd tot een zogenoemde *close combat unit*. De mariniers moeten het wiel hierbij grotendeels zelf uitvinden. Toch wordt er op korte

termijn een goed getrainde antiterreureenheid uit de grond gestampt.

In september 1974 moet de BBE voor het eerst uitrukken bij een gijzeling in de Franse ambassade in Den Haag. Hier mogen zij nog niet in actie komen, maar een maand later wel. BBE-mariniers maken een einde aan de gijzelneming van een kerkkoor in de Scheveningse strafgevangenis. Omdat er bij de bestorming niemand gewond raakt, beschouwt de publieke opinie de interventie als een triomf. De echte test moet dan nog komen. Eind 1975 begint een heftige periode met opeenvolgende terreuracties van Molukse jongeren die strijden voor de onafhankelijkheid van de Republiek der Zuid-Molukken. Zij zijn verantwoordelijk voor soms bloedige gijzelingen in het Indonesische consulaat in Amsterdam, een lagere school in Bovensmilde en het Provinciehuis in Assen en treinkapingen bij Wijster en De Punt. Verschillende keren worden de mariniers ingezet om een einde te maken aan deze terreurdaden.

### Controverse en complot

Na de publicatie van Beckers in 2013 komt het optreden van de BBE bij De Punt meer dan 35 jaar na dato opeens in een ander licht te staan. De aantijgingen van Beckers krijgen veel aandacht in de Nederlandse media en leiden tot een groot aantal Kamervragen. Voor de beantwoording hiervan stellen de ministeries van Justitie en Veiligheid en Defensie, in samenwerking met enkele andere departementen, een onderzoek in. Dit onderzoek levert in november 2014 een lijvig rapport op, waarin op basis van een zeer uitgebreide analyse van het beschikbare archiefmateriaal wordt geconcludeerd dat er gepast geweld is

gebruikt en dat er geen bewijs is voor een executieorder. Mensenrechtenadvocate Liesbeth Zegveld stapt in 2015 namens Molukse nabestaanden, die twijfelen aan de officiële verklaringen over De Punt en tevens schadevergoeding eist, naar de rechter. In juli 2018 komt de rechter in deze zaak tot dezelfde conclusies die al in 2014 waren getrokken. De bewijzen die Zegveld aanvoert blijken weinig steekhoudend. Zo kan uit de sectierapporten niet worden geconcludeerd dat er executies hebben plaatsgevonden en blijken de getuigenverklaringen die Beckers alsook Zegveld hebben verzameld weinig betrouwbaar. De duidelijke conclusies van het onderzoeksrapport en de uitspraak in de rechtszaak kunnen niet voor iedereen het beeld van een buitensporige geweldsuitbarsting bij De Punt wegnemen. Dat bepaalde zaken na veertig jaar niet meer zijn op te helderen, biedt ruimte aan activisten en complotdenkers. Vaak heeft dit te maken met onbegrip voor de operationele werkelijkheid waarin een *close combat unit* moet opereren. Dit bleek onlangs nog uit een bespreking van *Liggen blijven!* in *NRC Handelsblad*, waarbij recensent Frank Vermeulen militair jargon verwarde

met 'jongensboektaal'. Ook *de Volkskrant* vond het boek van gebrekkige historische waarde, omdat op 'controversiële onderwerpen' niet is doorgevraagd. De retoriek van de Molukse aanklagers dreunde zwaar door in deze opinie-stukken, terwijl van de conclusies van het officiële onderzoeksrapport geen kennis lijkt te zijn genomen.

### Waardevolle toevoeging

Van Joolen en Schoonhoven schetsen in het boek juist op toegankelijke wijze de operationele realiteit waarin de mariniers moesten opereren. Daarbij staat de totstandkoming en doorontwikkeling van deze eerste antiterreureenheid centraal. In Nederland wist men in eerste instantie weinig van terrorismebestrijding, waardoor de BBE'ers voortdurend moesten improviseren. Na verloop van tijd werden de trainingsmogelijkheden, bewapening en uitrusting steeds meer geprofessionaliseerd. Van Joolen en Schoonhoven beschrijven zo de ontwikkeling van de werkwijze van de Nederlandse terreurbestrijders, een achtergrond die nodig is om de aanpak bij bevrijdingsacties te begrijpen. Zij verklaren waarom antiterreureenheden bij gijzelingsacties gebruik maken van *hollow*

*point*-munitie. Dergelijke munitie blijft in het lichaam van de beschoten gijzelnemer steken, zodat er geen risico is dat gegijzelden worden getroffen door een uittrekkende kogel. In tegenstelling tot wat complotdenkers zeggen, is het gebruik van deze stopkogels, zoals ook gebruikt door de politie, voor binnenlandse wetshandhaving niet illegaal.

In *Liggen blijven!* krijgt de lezer een waardevolle inblik in de psyche van de commandanten en manschappen die de bevrijdingsacties moeten uitvoeren. Het is niet zomaar een jongensboek over pionierende mariniers. Waar nodig worden de beweringen gestaafd met verklaringen van andere betrokkenen en schriftelijke bronnen. Bovendien plaatsen de auteurs de gebeurtenissen in de internationale en binnenlandse maatschappelijke context van de jaren zeventig, al hadden de achtergronden van de Molukse problematiek meer aandacht verdiend. Ook tonen Van Joolen en Schoonhoven zich bewust van de beperkte betrouwbaarheid van herinneringen die na veertig jaar worden bovengehaald. Het verhaal van de BBE'ers is genuanceerd opgeschreven, waarmee deze publicatie zeker waarde heeft voor de geschiedschrijving over een controversiële episode uit de vaderlandse geschiedenis. ■

Martin Hoekstra MA, Nederlands Instituut voor Militaire Historie

## Symposium Klimaat en Krijgsmacht

21 maart 2019, Koning Willem III Kazerne, Apeldoorn

Sprekers zijn onder meer commodore Elanor Boekholt O'Sullivan, commandant Defensie Cyber Commando, en Mgr. dr. Gerard de Korte, bisschop van het bisdom Den Bosch. Het symposium duurt van 09.00-18.00 uur en wordt georganiseerd door de Diensten Geestelijke Verzorging ([www.dgv.nl](http://www.dgv.nl)) en Pax ([www.paxvoorvrede.nl](http://www.paxvoorvrede.nl)). Aanmelden via het emailadres [geestelijke.verzorging.apeldoorn@mindef.nl](mailto:geestelijke.verzorging.apeldoorn@mindef.nl).

## Sprinkhanen

Linda Polman

**E**uropeanen doen graag alsof ze in onschuld in een kwetsbaar fort wonen en zich onafgebroken moeten verdedigen tegen horden inhalige nepluchtelingen die een gat in de muren proberen te hakken. Maar dat is al te gemakkelijk. Europese landen spelen een rol in de oorlogen en de armoede waaraan mensen ontvluchten, om over de vervuiling van het milieu door 'onze' bedrijven en klimaatverandering niet eens te spreken.

Toen de Koude Oorlog afliep in 1989 waren er zesendertig gewapende conflicten gaande op de planeet. In zo goed als allemaal waren Europa en de VS belangrijke spelers. Ze vochten zelf mee, steunden de oorlogen politiek of financierden ze, hielpen dictators in het zadel te blijven en waren medeplichtig aan beleid dat mensen arm hield en hun rechten schond. En verkochten wapens aan strijdende partijen: was in het Westen de oorlog 'koud' en op een afstand gebleven, in andere delen van de wereld spatten de vonken er van af.

In hun ijver om zoveel mogelijk strijdende partijen aan hún kant te krijgen hadden Europa, de VS en de Sovjet-Unie de oorlogen verzadigd met brandstof. Landen als Somalië en Ethiopië, gebieden in zuidelijk Afrika en ook Afghanistan werden volgepropt met geavanceerd wapentuig waarmee groepen elkaar en elkaars achterban te lijf gingen. Somalië en Ethiopië staan tot de dag van vandaag bovenin de lijst van grootste vluchtelingenproducenten ter wereld. Net als Syrië en Afghanistan: ook geen vreemden in het Europese militaire, hulp- en handelsbeleid. Maar stevast presenteren Europese politieke leiders de vluchtelingen die uit de puinhopen te voorschijn komen als een opzichzelfstaand probleem, nooit als een consequentie van het eigen beleid.

De Europese wapenhandel bestaat als een ecosysteem in de wereld van het Europese migratiebeleid. Vanaf de eeuwwisseling exporteerden Franse, Britse, Duitse en ook

Nederlandse wapenfabrikanten naar schatting voor meer dan 100 miljard euro aan wapensystemen naar het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Die wapens worden gebruikt en hergebruikt in conflicten die miljoenen vluchtelingen veroorzaken. Veel van de moderne wapensystemen die aan Libië verkocht werden bijvoorbeeld, ter waarde van ten minste een miljard euro, kwamen na de val van Gaddafi in 2011 in conflicten in de regio terecht, zoals in Mali. Diezelfde wapenindustrie verdient nu aan het tegenhouden van de mensen die vluchten voor de kogels door de techniek voor bewaking van grenzen en detentiecentra te leveren.

Onlangs las ik de brief eens na waarin de Nederlandse ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Handel en Ontwikkelings-samenwerking het besluit toelichtten om met een schip bij te dragen aan de EU-operatie EUNAVFOR MED Sophia. Dat was in september 2016. Reden voor Nederland om naar de Middellandse Zee op te stomen was onder meer dat 'de instabiliteit die in Libië heerst, directe gevolgen heeft voor Europa. De vluchtelingen- en migrantenstromen die dagelijks via Libië naar Europa komen, getuigen daar van'.

De motivatie van de ministers voor het zenden van dat schip kan de vraag oproepen waarom de gevolgen voor Europa van de 'instabiliteit in Libië' de voornaamste overweging waren, en de gevolgen van die instabiliteit voor de vluchtelingen en migranten niet. Ons Europese handelsbeleid was immers debet aan de ellende van die mensen. Maar inmiddels begrijp ik het wel: als je het vluchtelingenprobleem ontdoet van die context, klinkt het alsof Nederland en andere Europese landen in de Middellandse Zee een natuurramp proberen tegen te houden. Een zwerm sprinkhanen of een tsunami. Dat we over vluchtelingen en migranten vaak spreken in termen van 'krioelen' en ons 'overspoeld' voelen, komt daar natuurlijk ook vandaan. ■



*Bevelsuitgifte bij de landmacht tijdens de Koude Oorlog: het zou tot in de jaren 80 duren voordat Mission Command de basis werd voor geallieerde doctrines (zie het artikel Opdrachtgerichte Commandovoering op blz. 60-71)*

FOTO BEELDBANK NIMH

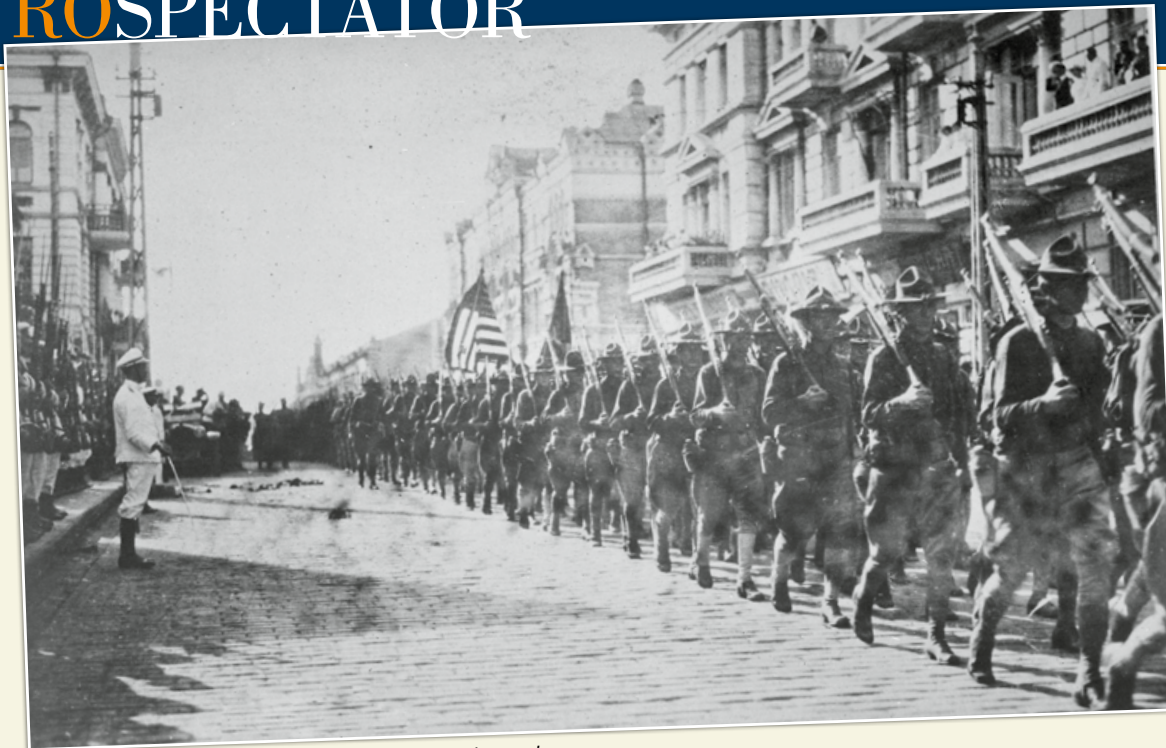


FOTO NATIONAL ARCHIVES

Amerikaanse militairen marcheren in 1918 door Vladivostok

## Interventie voor het ‘herstel van een ondeelbaar Rusland’

**T**rotzky is bezig te trachten een Rood Leger te organiseren, waarin alle burgers zullen moeten geoefend worden door oud-officieren als instructeurs, onder toezicht van de volkscommissarissen. Men hoopt zo een leger van 500.000 man op de been te brengen.<sup>1</sup>

De *Militaire Spectator* hield na de Russische Revolutie nauwlettend de ontwikkelingen in Oost-Europa in de gaten. De sovjetregering had in de intussen losgebarsten burgeroorlog de handen vol aan binnenlandse tegenstanders, maar ook aan de ‘vrij sterke troepenmachten’, van de Entente, die onder ‘vruchteloos protest

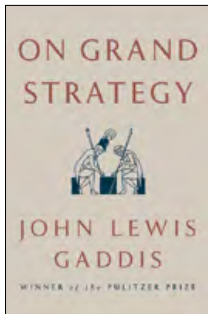
van de regering te Moskou’ in 1918 bij Moermansk en Archangel waren geland.<sup>2</sup> Het doel van de interventie en steun aan het Witte Leger was het ‘herstel van een ondeelbaar Rusland onder een centraal bestuur’ en de ‘totale vernietiging van alle bolsjewistische instellingen’.<sup>3</sup>

Ooggetuigen die in de Sovjet-Unie waren geweest lieten waarschuwingen horen: ‘Niet alleen is daar nu alle eigendom afgeschaft, doch ook is iedere huwbare vrouw staats eigendom geworden, die zich moet laten inschrijven in een regeerings-huwelijksregister.’<sup>4</sup>

De operaties verliepen niet zoals gehoopt en in het najaar van 1919 hadden de VS, het Verenigd Koninkrijk en andere landen hun interventielegers teruggetrokken. Eind 1922 vertrokken ook de Japanners uit het oosten van Rusland, waarmee het Rode Leger en de communisten definitief hadden gewonnen. ■

1 ‘Militair politiek Maandoverzicht’, in: *Militaire Spectator* 87 (1918) 322.  
Zie: [http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS\\_PDF/1918/1918-0314-01-0053.PDF](http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS_PDF/1918/1918-0314-01-0053.PDF).  
2 ‘Militair politiek Maandoverzicht’, in: *Militaire Spectator* 87 (1918) 544-545.  
Zie: [http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS\\_PDF/1918/1918-0534-01-0090.PDF](http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS_PDF/1918/1918-0534-01-0090.PDF).  
3 ‘Militair politiek Maandoverzicht’, in: *Militaire Spectator* 88 (1919) 130.  
Zie: [http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS\\_PDF/1919/1919-0116-01-0021.PDF](http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS_PDF/1919/1919-0116-01-0021.PDF).  
4 Idem.

# SIGNALERINGEN



## On Grand Strategy

Door John Lewis Gaddis  
New York (Penguin Press) 2018  
384 blz.  
ISBN 9781594203510  
€ 18,-

John Lewis Gaddis, hoogleraar militaire en marinegeschiedenis aan Yale University, gaat in *On Grand Strategy* in op de ontwikkeling van dit concept door de eeuwen heen. De *Nederlandse Defensiedoctrine* omschrijft het als 'de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van alle machtsmiddelen ter behartiging van nationale (of bondgenootschappelijke) belangen'. Gaddis, bekend van zijn boeken over de Koude Oorlog, kijkt naar politieke, militaire, economische en culturele aspecten van grand strategy en zijn studie loopt van Herodotus, Machiavelli en Carl von Clausewitz tot en met de Tweede Wereldoorlog. Hij verwerkt er tevens het thema leiderschap in en analyseert welke strategische beslissingen in de diverse tijdvakken een rol hebben gespeeld.



## Oorlog in de operatiekamer

Belevissen van een militair operatieassistent in Afghanistan  
Door Maaïke Hoogewoning  
Arnhem (White Elephant Publishing) 2018  
306 blz.  
ISBN 9789079763269  
€ 22,-

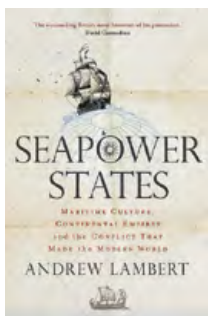
*Oorlog in de operatiekamer* is het verhaal van eerste luitenant Maaïke Hoogewoning, die twee keer als operatieassistent in een militair ziekenhuis in het Afghaanse Kandahar werkte. Hoogewoning vertelt hoe zij haar uitzendingen professioneel en persoonlijk beleefde en hoe zij probeerde samen met haar collega's zieke en gewonde militairen, maar ook Afghaanse burgers, te helpen. De auteur geeft een inkijk in het dagelijks leven op een militaire basis tijdens een missie en hoe daar met de dreiging en de spanning wordt omgegaan. Het voorwoord is van generaal b.d. Peter van Uhm, voormalig Commandant der Strijdkrachten.



## Britain and Europe

A Short History  
Door Jeremy Black  
Londen (Hurst) 2019  
256 blz.  
ISBN 9781787381186  
€ 19,-

Hoogleraar geschiedenis Jeremy Black, onder meer bekend van zijn militair-historische boeken, kijkt in *Britain and Europe* naar de relatie van het Verenigd Koninkrijk met het continent. Black wil nuances aanleveren voor de Brexit-discussie, waarin voor- en tegenstanders van uittreding uit de EU de geschiedenis in hun eigen voordeel uitleggen. Door naar politieke, culturele en economische ontwikkelingen te kijken en de verhouding van het VK ten opzichte van Europa te vergelijken met andere landen wil Black een aantal vragen beantwoorden, onder meer of de Britten zich Europees voelen, hoe zij betrokken zijn geweest bij ontwikkelingen op het Europese vasteland en of zij een 'eilandmentaliteit' hebben.



## Seapower States

Door Andrew Lambert  
Maritime Culture, Continental Empires  
and the Conflict That Made the Modern  
World  
New Haven (Yale University Press) 2018  
424 blz.  
ISBN 9780300230048  
€ 26,-

Andrew Lambert, hoogleraar marinegeschiedenis aan King's College London, onderzoekt in *Seapower States* hoe vijf kleine staten ooit konden uitgroeien tot belangrijke zeemachten. Lambert behandelt Athene, Carthago, Venetië, de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden en Groot-Brittannië. Het intrigeert hem vooral hoe deze staten een macht konden projecteren die niet in verhouding stond tot hun relatief geringe grondgebied. Door het ontwikkelen van een maritieme identiteit verkregen zij een dynamiek en openheid die hun continentale rivalen nooit bereikten. Lambert beschrijft ook hoe de macht van de vijf staten uiteindelijk weer afnam en benoemt daar de oorzaken van.

