

# MILITAIRE SPECTATOR



## Strategic communication

- PRT's in Afghanistan
- De luchtaanval in Kunduz
- Uitbreiding EU en bilaterale conflicten



# Vereniging Informatici Defensie belooft beste scriptie of publicatie

De Vereniging Informatici Defensie (VID) wil de deskundigheid op het gebied van informatica bevorderen. Daarom kent de VID jaarlijks de **RENÉ OLTUHS SCRIPTIEPRIJS** toe. Deze prijs is bedoeld als aanmoediging voor een scriptie, publicatie of artikel over een onderwerp binnen IV of ICT. De bijdrage gaat bij voorkeur over een actueel (Defensie)probleem op dat vakgebied. De prijs bestaat uit een geldbedrag van 250 euro en een sculptuur.

De VID nodigt u uit uw scriptie, artikel of publicatie aan te bieden aan de Commissie Toekenning René Olthuis VID Scriptieprijs. Een reglement met voorwaarden waaraan inzendingen moeten voldoen is te downloaden van de intranetsite van de VID, <http://intranet.mindef.nl/portaal/service/verenigingen/vid/index.aspx> of op te vragen bij de secretaris van de VID, Secretaris.VID@mindef.nl. Inzendingen bij voorkeur via dit e-mailadres of per post: VID, Commissie René Olthuisprijs, Doddendaal 17, 6715 JV Ede.

Sluitingsdatum voor aanleveren is 1 november 2010.

Afgelopen jaar kreeg Piet Keizer, auteur bij het Marine Bedrijf in Den Helder, de René Olthuisprijs voor een artikel over tijdsynchronisatie in wapensystemen.

# Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur

## GASTCOLUMN

### De militair, de opdracht en het strafrecht Wijziging van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht

Sgt. L. de Boer

**N**iet iedereen kent de wijziging van het strafrecht met betrekking tot de wijziging van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht (WvMS). De wijziging heeft betrekking op de wijziging van artikel 38 WvMS van Militair Strafrecht (WvMS). De wijziging heeft betrekking op de wijziging van artikel 38 WvMS van Militair Strafrecht (WvMS). De wijziging heeft betrekking op de wijziging van artikel 38 WvMS van Militair Strafrecht (WvMS).

**De huidige situatie**  
Militairen worden tegenwoordig voor diverse zaken. Volgens de aanpak van de militair vaak in bijvoorbeeld strafrechtelijke procedures, kan de militair verantwoordelijkheid worden gevraagd te gelibereerd. De verantwoordelijkheid kan worden gevraagd te gelibereerd. De verantwoordelijkheid kan worden gevraagd te gelibereerd.

164

de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator...

de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator...

de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator...

de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator...

de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator... de redactie van de Militaire Spectator...

165

**De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.**





**UITGAVE**

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap  
www.kvbk.nl  
info@kvbk.nl

**Secretaris en ledenadministratie**

luitenant-kolonel Henk Sonius  
T 0493-598003  
E hc.sonius.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)  
Sectie MOW  
Ledenadministratie KVBK  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
ledenadministratie@kvbk.nl

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

**REDACTIE**

brigade-generaal cav b.d. prof. em. J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)  
T 071 - 542 18 30  
E jmjbosch@xs4all.nl  
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker  
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc  
kapitein ter zee P. van den Berg  
drs. P. Donker  
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine  
luitenant-kolonel MPSD dr. J. Duel  
cdre KLu F. Groen  
drs. P.H. Kamphuis  
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens  
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens  
luitenant-kolonel Marns drs.  
A.J.E. Wagemaker MA  
kapitein-luitenant ter zee mr. N.A. Woudstra

**BUREAU REDACTIE**

mw. drs. A. Kool  
drs. F.J.C.M. van Nijnatten  
NIMH  
Postbus 90701  
2509 LS Den Haag  
T 070 - 316 51 20 of  
070 - 316 51 95  
F 070 - 316 51 99  
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

**LIDMAATSCHAP**

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

**OPMAAK EN DRUK**

Drukkerij ten Brink  
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: De Amerikaanse president Obama en minister van Defensie Gates hebben strategische communicatie tot een belangrijk speerpunt gemaakt (Foto U.S. Department of Defense, C. Cullen)

# MILITAIRE SPECTATOR

## 480 PRT's in Afghanistan

*M. Grandia Mantas*

De PRT's in Afghanistan zijn een symbool van de betrokkenheid van de NAVO, maar of ze daadwerkelijk effectief zijn valt te betwijfelen.

## 493 De luchtaanval in Kunduz

*W. Baron en P.A.L. Ducheine*

De luchtaanval in Kunduz in september 2009, waarbij veel burger-slachtoffers vielen, is een belangrijke casus voor het toelichten van *targeting*.

## 507 Uitbreiding EU en bilaterale conflicten

*F. Schipper*

In het debat rond de uitbreiding van de EU rijst de vraag of aspirant-lidstaten in ruil voor toetreding hun bilaterale conflicten willen beëindigen.

## 518 Strategic communication

*C.J. Matthijssen*

De Amerikaanse strijdkrachten leggen veel nadruk op *strategic communication*, maar in hoeverre kan dat concept relevant zijn voor de Nederlandse krijgsmacht?

**En verder:**

Editoriaal	478
Gastcolumn	532
Tegenwicht	534
Andere ogen	536
Boeken	537
Summaries	

## Over verantwoordelijkheid

**D**e laatste maanden kregen ‘de commandant’ en zijn of haar verantwoordelijkheden weer langs diverse wegen aandacht. Daarbij ging het zowel om gebeurtenissen tijdens de operationele inzet als in – zoals dat heet – de ‘vredessituatie’. Wat betreft het eerste gaat het om de inzet in Irak en om vragen rond de verantwoordelijkheid van commandanten voor zaken die speelden in Srebrenica en Uruzgan. In het tweede geval gaat het om gebeurtenissen op de Nederlandse Defensieacademie, de NLDA.

Irak speelde tussen 2003 en 2005. Gedurende meer dan twintig maanden leverden Nederlandse troepen een bijdrage aan de *Stabilisation Force in Iraq* (SFIR). Het was een complexe missie, die zweefde tussen vredeshandhaving en bezetting. In het zojuist verschenen boek *Missie in Al Muthanna* schetsen de auteurs het verloop van deze crisisbeheersingsoperatie en het ontstaan van een *Dutch Touch*. Zij schetsen ook hoe commandanten door de taak en de omstandigheden moesten zoeken naar de grenzen van mandaat en *Rules of Engagement*.<sup>1</sup>

De kwesties rond Srebrenica en Uruzgan hebben gemeen dat ze, net als Irak, plaatsvonden bij de uitvoering van operaties. De val van Srebrenica speelde in juni 1995. Dutchbat III opereerde daar onder de vlag van de Verenigde Naties. Het incident in Uruzgan speelde bij de Nederlandse Task Force Uruzgan in 2008. De operaties werden daar geleid door ISAF. Beide operationele kwesties verschillen op een aantal punten. De gebeurtenissen in Srebrenica,

het verloren gaan van het *safe area* waar de Nederlanders opereerden en de daarop volgende dood van duizenden moslim-mannen, leidden tot diverse onderzoeken, onder meer van het Nederlandse Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) en uiteindelijk zelfs tot het aftreden van het paarse kabinet Kok-II. Binnen de genocide die in Srebrenica plaatsvond voltrokken zich vele individuele drama’s. Eén was dat van de tolk Hasan Nuhanovic. Het NIOD geeft aan dat de toenmalige plaatsvervangend bataljonscommandant om bepaalde redenen weigerde om de broer van Hasan op de lijst te zetten van mensen die met het bataljon de enclave verlaten mochten. De vader kreeg die toestemming wel, maar hij koos voor zijn familie en is, samen met zijn zoon, gedood, terwijl ook zijn echtgenote is omgekomen.<sup>2</sup> De bataljonscommandant, zijn plaatsvervanger en de personeelsofficier worden (opnieuw) ter verantwoording geroepen. De tolk beschuldigt hen van medeplichtigheid aan een oorlogsmisdrijf.

De kwestie in Uruzgan betreft een geval van *blue on blue*: tijdens gevechtsacties tussen Nederlandse militairen en Talibanstrijders werden twee Nederlandse militairen door eigen vuur gedood. Het is de nachtmerrie van ouders dat hun zoon of dochter gewond raakt of gedood wordt, zeker als dat ook nog eens door eigen vuur gebeurt. Commandanten leven met het bittere besef dat gewapend geweld tot slachtoffers kan leiden. Ze weten dat in dergelijke omstandigheden allerlei vormen van frictie van invloed zijn; ze beseffen dat ze bij alle beslissingen afhankelijk zijn van wat ze weten of denken te weten en de betrouwbaarheid van de informatie. Hun nachtmerrie

<sup>1</sup> Thijs Brocades Zaalberg en Arthur ten Cate, *Missie in Al Muthanna. De Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2010).

<sup>2</sup> ‘Srebrenica, een ‘veilig’ gebied’, NIOD, Amsterdam, z.j., deel III, blz. 3158.

is dat er slachtoffers vallen die vermijdbaar waren geweest of dat militairen door eigen vuur vallen. De ouders van de in Uruzgan gedode militairen willen via de Militaire Kamer van het Gerechtshof in Arnhem meer duidelijkheid rond de verantwoordelijkheden van de betrokkenen. Hun immense pijn laat onverlet dat ook anderen door het gebeuren met pijn werden en worden geconfronteerd. Hier wordt een commandant rechtstreeks aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. Maar wat heeft dit alles te maken met de gebeurtenissen op de NLDA?

De media maakten onlangs melding van een aantal incidenten in de omgang met individuele cursisten. Niet alleen collega-cursisten, maar ook leidinggevendenden binnen de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) zouden daarbij betrokken zijn geweest. Werkelijke incidenten zijn steeds te betreuren. Het spreekt vanzelf dat leidinggevendenden overal, maar zeker juist op de NLDA, een voorbeeldfunctie hebben te vervullen. Het is verder helder dat iets niet automatisch waar of feit is omdat het in de media naar voren wordt gebracht. De Commandant NLDA is uiteindelijk het gezicht, de eindverantwoordelijke en het ultieme voorbeeld voor wie er werkt of wordt opgeleid. Er liggen de nieuw aangetreden commandant de nodige uitdagingen te wachten. Daar passen twee kanttekeningen bij. Elke medewerker van Defensie dient zich er van bewust te zijn dat verkeerd gedrag niet alleen anderen kan schaden, maar dat er meer aan de orde is. Verkeerd gedrag slaat terug op de organisatie waarvan hij of zij deel uitmaakt, zelfs op de totale krijgsmacht. De tweede kanttekening is dat anders dan bij

de eerder genoemde gebeurtenissen, de verantwoordelijkheid van de commandant niet publiekelijk aan de orde is. Het is de minister van Defensie die uiteindelijk de Kamer informeert en verantwoording aan het parlement aflegt. Dat is in dit geval ook gedaan. De feiten, de nuances en de bredere context die daarbij aan de orde zijn gesteld klonken in diezelfde media slechts marginaal door.

Commandanten en andere leidinggevendenden moeten in twee totaal verschillende werelden kunnen functioneren. De eerste is die van 'alleged'. Ook daar gaat het om verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verantwoording afleggen. Maar tegelijkertijd staat die wereld mijlenver van die andere werkelijkheid: de omstandigheden van inzet en optreden. Daarbij kunnen levens op het spel staan. Daarbij speelt verantwoordelijkheid elk uur, elke dag en zeven dagen per week. Daar rust de totale last op de schouders van een commandant. Tegelijkertijd is het nu juist de uitdaging van het commandant-zijn waarom de meeste officieren voor het militaire beroep hebben gekozen. Op de NLDA mag geen water in de wijn worden gedaan als het gaat om professionaliteit, waarden en normen. Verantwoording aangaan en verantwoording afleggen dienen als een rode draad door de opleidingen te lopen. Leidinggevendenden dienen dat uit te dragen. De hiervoor genoemde operaties en kwesties laten zien dat elke (aanstaande) commandant zich ervan bewust moet zijn dat de taak vele uitdagingen, soms grote voldoening en soms intense pijn kan brengen; dat verantwoordelijkheid zwaar kan zijn en uiteindelijk helemaal alleen moet worden gedragen. Zo simpel ligt de waarheid voor 'de commandant'. ■

# Provincial Reconstruction Teams

## *Symbol van NAVO-commitment in Afghanistan of meer?*

**De Provincial Reconstruction Teams (PRT's) zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om haar gebiedsuitbreiding naar geheel Afghanistan te realiseren. Daarnaast zijn PRT'S populair bij de media omdat ze veel met de lokale bevolking werken en projecten opzetten. De PRT's zijn er in geslaagd de interesse van de internationale gemeenschap te wekken, waardoor andere landen ook PRT's naar Afghanistan stuurden. Maar de nationale agenda's leidden ook tot uiteenlopende commitments, waardoor problemen ontstonden. Het onvermogen van de NAVO-lidstaten om hun nationale agenda's ondergeschikt te maken aan het belang van een uniform beleid – de door het concept van *organised hypocrisy* benoemde inconsistentie tussen plannen en acties – wordt (wederom) duidelijk in Afghanistan.**

*M. Grandia Mantas MSc – kapitein der Infanterie\**

Sinds de Amerikaanse-Britse inval in 2001 proberen de aanwezige militaire mogendheden een functionerende staat te maken van Afghanistan. In het verleden zijn soortgelijke pogingen van zowel buitenlandse als binnenlandse machthebbers vrijwel nooit succesvol geweest. Een belangrijke oorzaak van de mislukkingen is dat Afghanistan een plurale samenleving is, verdeeld langs etnisch-nationalistische scheidslijnen, waardoor het centrale gezag nooit veel verder heeft gereikt dan de hoofdstad Kabul. Het uitbreiden van het centrale gezag in Afghanistan werd in 2003 één van de hoofdtaken van de zogeheten Provincial Reconstruction Teams. Het PRT-concept was van origine Amerikaans, maar werd al snel overgenomen door andere landen die meededen aan *Operation Enduring Freedom* (OEF). Uiteindelijk nam ook de *International Security and Assistance Force* (ISAF), de NAVO-missie in Afghanistan, het concept over en paste het aan

de lokale omstandigheden aan. De PRT's dienen ter ondersteuning van de Afghaanse regering, om zo haar legitimiteit en gezag in het land uit te breiden. Daarnaast zou de aanwezigheid van PRT's de veiligheid in de gebieden waar zij opereren bevorderen en reconstructie-activiteiten initiëren, variërend van trainingen voor lokale bestuurders tot het bouwen van scholen en ziekenhuizen.

De PRT's zouden tot nu toe relatief weinig bijgedragen hebben aan de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan. Dit zou onder meer komen doordat de verschillende landen die de PRT's sturen verschillende doeleinden met de inzet van deze PRT's voor ogen hebben.<sup>1</sup> Volgens de politicologen Noetzel en Scheipers zien de Verenigde Staten de PRT's vooral als een manier om de *hearts and minds* van de lokale bevolking te winnen. De Duitsers zien de PRT's echter als een middel om de condities te creëren waarin civiele en hulporganisaties veilig kunnen werken. Vandaag de dag gaan veel PRT's door de verslechterde veiligheids-situatie niet meer (pro)actief naar buiten, maar vertonen een zogenaemde 'barricadementaliteit'.<sup>2</sup> Andere wetenschappers, zoals Stapleton,

\* De auteur is promovenda aan de Nederlandse Defensie Academie bij de kennissectie Management, Organisatie en Defensie Economie.

1 Noetzel, T. and Scheipers, S. (2007) 'Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?', *Chatham House Briefing Paper ISP/ASP 07/01* (2007) 4.

2 [http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-476/\\_nr-839/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-476/_nr-839/i.html).

beschrijven de PRT's als 'second-best option' voor de uitbreiding van ISAF in Afghanistan.<sup>3</sup> NAVO-vertegenwoordigers beschrijven de PRT's echter als het speerpunt van de pogingen van de alliantie om Afghanistan te stabiliseren.<sup>4</sup>

In dit artikel onderzoek ik welke rol de PRT's spelen bij de realisatie van de militair-strategische doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Om deze vraag te beantwoorden behandel ik allereerst de theorie van het realisme. Die theorie is nuttig voor het verklaren van nationale agenda's, die een grote rol spelen bij de inzet van PRT's en hun activiteiten. Aan de hand van het concept van organised hypocrisy verklaar ik de instelling van PRT's als een symbolische inzet, die het gevolg is van de inconsistenties tussen de plannen en de uitvoering binnen de NAVO. Hierna beschrijf ik de strategische doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Vervolgens behandel ik het PRT-concept en de evolutie hiervan. Uiteindelijk volgt mijn conclusie dat de PRT's minder bijdragen aan de realisatie van de militair-strategische doelen van de NAVO in Afghanistan dan de succesverhalen willen doen geloven.

## Het realisme en organised hypocrisy

Om zowel de strategisch-militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan als het PRT-concept te analyseren, is het noodzakelijk om aan de hand van de theorie van het realisme nationale agenda's en de beperkingen van internationale organisaties uit te leggen.

Het realisme, dat uitgaat van machtspolitiek en het belang van staten in de internationale politiek, zegt dat internationale organisaties zoals de NAVO in de praktijk veel minder efficiënt zijn omdat ze gebaseerd zijn op een consensus-besluitvormingsmodel.<sup>5</sup> Omdat besluiten niet bindend zijn worden ze door lidstaten in de praktijk vaak anders ingevuld en uitgevoerd. De beperkingen van internationaal optreden door nationale restricties ofwel nationale belangen, kan aan de hand van het realisme worden verklaard omdat deze theorie uitgaat van de staat als belangrijkste actor. Landen willen – ook al zetten ze hun troepen onder de NAVO-vlag in – tot op zekere hoogte

FOTO AVDD, S. HILCKMANN



Enkele Afghaanse krijgsheren gaan het PRT-gebouw in Tarin Kowt binnen voor overleg

zelf bepalen hoe hun eenheden worden ingezet. De nationale beperkingen die landen opleggen variëren van geografische beperkingen voor hun eenheden tot de inzet van wapensystemen. Het nationaal belang van de NAVO-lidstaten is vaak bepalend voor de nationale restricties die ze verbinden aan de inzet van hun troepen in multinationaal verband.<sup>6</sup>

Hoewel realisten geloven dat buitenlandse politiek niet moralistisch moet zijn, wil dit niet zeggen dat het nationaal belang zonder enige moraal wordt nagestreefd. Elke politieke

- 3 Stapleton, Barbara J., 'The Provincial Reconstruction Team plan in Afghanistan: a new direction?' (Bonn, State reconstruction and international engagement in Afghanistan conference, 2003) 4.
- 4 Interview met politiek adviseur Maarten de Sitter van *NATO Joint Forces Command Brunssum* (JFC Brunssum), 7 april 2008. Voor meer meningen van NAVO-vertegenwoordigers: 'Provincial Reconstruction Teams look at a way forward in Afghanistan', *NATO News*, March 2010.
- 5 Binnen de internationale betrekkingen zijn er twee dominante stromingen: het realisme en het idealisme. Idealisten menen dat internationale politiek gefundeerd moet zijn op idealen, moraal en ethiek. Realisten vinden daarentegen dat internationale politiek ingegeven moeten worden door de drang naar veiligheid of militaire en economische macht. Buitenlands beleid zou dan ook geënt moeten zijn op nationale belangen. Zie ook: Jackson, R. and Sørensen, G., *International Relations. Theories and Approaches*, (Oxford, Oxford University Press, 2007); Barnett, Michael and Finnemore, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004); Barnett, M. and Duvall, R., 'Power in International Politics', in: *International Organization* No. 59 (Winter 2005) 39-75; Jervis, Robert (1994) 'Hans Morgenthau, Realism, and the scientific study of international politics' in: *Social Research* Vol. 61, No. 4 (Winter 1994) 853-876; Chain, John T., *Decision Making in the Atlantic Alliance: The Management of Political Military Crisis*, (Menlo Park, CA, Strategic Decisions Press, 1995).
- 6 Dale, H., 'NATO in Afghanistan: A Test Case for Future Missions', *Backgrounder* No. 1985 (Washington, D.C., Heritage Foundation, 2006) 1.

actie in het buitenlandbeleid van een staat is namelijk te definiëren in termen van morele waarden die door middel van macht worden opgelegd. Zo is een centraal thema in de recente buitenlandse politiek van de VS – die als machtpolitiek kan worden omschreven – de democratisering van de wereld, zo ook in Afghanistan. Democratisering zou leiden tot minder *failed states*, waardoor terroristen minder veilige havens zouden hebben en de VS uiteindelijk minder vijanden.<sup>7</sup>

Waar het realisme de staat als belangrijkste actor beschrijft en aan de hand hiervan verklaart waarom internationale organisaties weinig efficiënt zullen zijn, gaat het concept van organised hypocrisy een stap verder omdat het de leer van de internationale betrekkingen

## Uit nationaal belang hanteren deelnemende landen bij PRT's de nodige restricties

combineert met de organisatieleer.<sup>8</sup> Zo verklaart dit concept de inconsistentie van wat een internationale organisatie als de NAVO zegt te gaan doen en uiteindelijk daadwerkelijk doet. Er bestaan twee varianten van organised hypocrisy. Het concept is ontwikkeld door de Zweedse organisatiethoreticus Nils Brunsson. Hij intro-

duceerde de term als typologie van de tegenstrijdige krachten binnen de organisaties en hun omgeving.<sup>9</sup> Organised hypocrisy binnen de studie van internationale organisaties beschrijft het fenomeen dat van internationale organisaties wordt verwacht dat ze gehoor kunnen geven aan inconsistente en onverenigbare eisen. De tweede variant van het concept is bekend geworden door Stephen Krassner, die het heeft gebruikt voor de analyse van soevereiniteit. Voortbordurend op de ideeën van Brunsson gebruikt Krassner het concept om te verklaren welke middelen staatshoofden gebruiken om conflicterende binnenlandse en internationale belangen te managen. Krassners eenheid van analyse zijn de staatshoofden, die volgens hem organised hypocrisy gebruiken als bewuste keuze. Hij besteedt in zijn onderzoek geen aandacht aan organised hypocrisy binnen internationale organisaties.<sup>10</sup>

Michael Lipson heeft in zijn studie naar de VN en haar vredesoperaties het concept van Brunsson toegepast. Hij heeft laten zien dat organised hypocrisy ook kan worden toegepast binnen de leer van de internationale betrekkingen om internationale organisaties en hun activiteiten te onderzoeken. Naar aanleiding van het onderzoek van Lipson is het concept van Brunsson toepasbaar bij het bestuderen van de PRT's als één van de middelen van de NAVO om haar doelen in Afghanistan te verwezenlijken. Het concept van Brunsson gaat in op de inconsistenties in de *output* van organisaties. Hij beschrijft drie fundamentele typen output van organisaties, namelijk overleg, besluiten en actie.<sup>11</sup> Overleg en besluiten binnen internationale organisaties compenseren volgens Brunsson inconsistente acties van de internationale gemeenschap en vice versa. Het kan namelijk de vraag om bepaalde zaken aan de orde te stellen bevredigen zonder daadwerkelijk actie te ondernemen.<sup>12</sup> Discussies bij de VN, maar ook binnen de NAVO, zijn hier een voorbeeld van. Zo wordt binnen de NAVO veel gepraat over het leveren van meer troepen en middelen voor Afghanistan, maar wordt er uiteindelijk weinig actie ondernomen wegens gebrek aan politieke wil. De staten zijn leidend en de NAVO heeft niet de macht om ze aan te

7 Zie voor de discussie over failed states: Boas, M. and Jennings, K., 'Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State' in: *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 3 (2005) 385-395; Simons, A. and Tucker, D., 'The misleading problem of failed states: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era' in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (2007) 387-401; Kraxberger, B., 'Failed states: Temporary obstacles to democratic diffusion or fundamental holes in the world political map?' in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 6 (2007); Korb, L. and Boorstin, R., *Integrated Power. A National Security Strategy for the 21<sup>st</sup> Century*, (Washington DC, Center for American Progress, 2005).

8 Binnen de Internationale Betrekkingen is het concept van organised hypocrisy in 1999 bekend geworden door Stephen Krassner. Hij heeft het gebruikt om soevereiniteit als norm en het schenden van soevereiniteit te analyseren. Zijn benadering leent zich echter minder goed voor het analyseren van het fenomeen organised hypocrisy binnen internationale organisaties. Het is de organisatiedeskundige Nils Brunsson die tien jaar eerder al het concept binnen organisaties introduceerde. Michael Lipson paste het model van Brunsson toe om organised hypocrisy te verklaren binnen vredesoperaties en de VN.

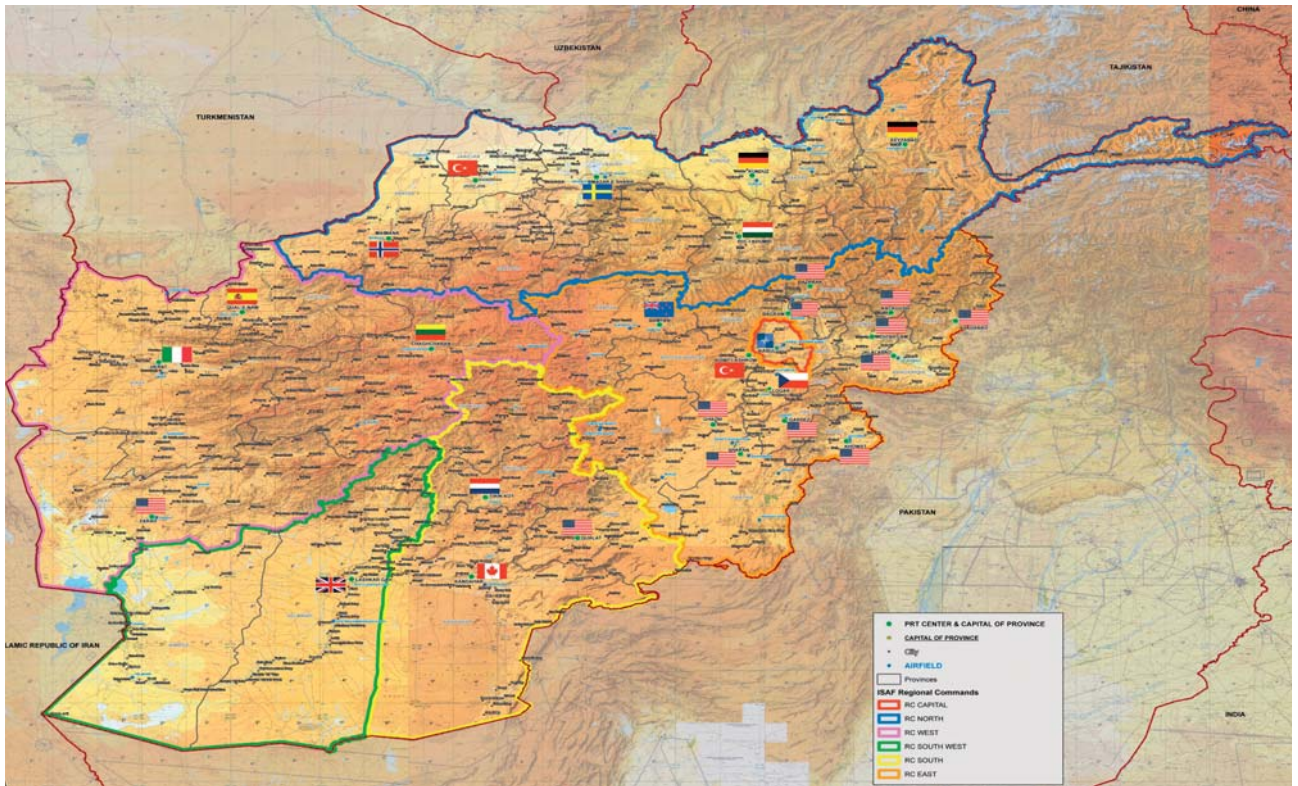
9 Brunsson, N., *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (New York, John Wiley & Sons, 1989).

10 Lipson, M. (2007) 'Peacekeeping: Organized Hypocrisy?' in: *European Journal of International Relations* 13 (March 2007) 5.

11 Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, 26.

12 Lipson, 'Peacekeeping: Organized Hypocrisy?', 5.





De NAVO ziet de PRT's vooral als middel om Afghanistan te stabiliseren

zetten tot actie. Door het onderwerp wel op de agenda te blijven zetten, ontstaat de illusie dat er iets gedaan wordt.

Het is voornamelijk deze inconsistentie die voor een groot deel wordt verbloemd door de inzet van PRT's. Door PRT's in te zetten dragen de lidstaten wel bij aan de missie, maar niet op de grootschalige manier die nodig is. Het creëren van veiligheid in Afghanistan vereist een grotere militaire presentie.<sup>13</sup> In elke provincie een PRT stationeren draagt weliswaar bij tot aanwezigheid van de NAVO in heel Afghanistan, maar het is onmogelijk voor deze kleine civiel-militaire eenheden om de veiligheid in deze gebieden te handhaven.

## Strategische militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan

Alvorens ik me richt op de PRT's en hun bijdrage aan de NAVO-missie in Afghanistan, beschrijf ik de strategische militaire doelstel-

lingen van de alliantie in het Aziatische land. Later wordt duidelijk wat de relatie van deze doelstellingen is met betrekking tot de inzet van PRT's. De doelstelling van de NAVO in Afghanistan is de regering in Kabul te ondersteunen bij het handhaven van de veiligheid en bij het uitbreiden van haar autoriteit naar de rest van Afghanistan.<sup>14</sup> Het accent ligt hierbij op het zorgdragen voor een veilige en stabiele situatie in het land om zo de condities te creëren voor het opbouwen van een rechtsorde en voor het uitvoeren van reconstructie-activiteiten.<sup>15</sup>

In 2003 werd besloten om het gebied waarin ISAF opereerde uit te breiden. VN-resolutie 1510 gaf het mandaat voor deze uitbreiding.<sup>16</sup> Eén van de middelen om langzaam het operatie-

13 *Commander's Initial Assessment*, 2009. Zie: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?hpid=topnews](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews).

14 Zie: [www.nato.int/isaf/mission](http://www.nato.int/isaf/mission).

15 Idem.

16 Voor alle resoluties rond de ISAF-missie zie: [www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html).

gebied te vergroten waren de PRT's.<sup>17</sup> Twee jaar later besloten de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO-lidstaten het operatieplan (OPLAN) te vernieuwen. Het nieuwe OPLAN zou strategische sturing moeten bieden aan de fasen van uitbreiding. De missie van ISAF bleef overigens vrijwel onveranderd. Nieuw was dat NAVO-troepen te maken zouden gaan krijgen met *counterinsurgency*-operaties in met name het zuiden van Afghanistan.<sup>18</sup> Hoewel een aantal lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wel ervaring hebben met COIN-operaties, ondermijnt het gebrek aan een uniforme NAVO COIN-doctrine de eenheid van opvatting over welk type eenheden en tactieken er uitgebracht moeten worden in het veld.<sup>19</sup>

## Met het PRT-concept kiezen sommige landen bewust voor een kleinschalige bijdrage aan de missie in Afghanistan

Zowel het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO voor Afghanistan (*Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan*) als het *Initial Assessment* van COMISAF uit 2009, richt zich op het creëren van een situatie waarin de Afghanen zelf de veiligheid in hun land kunnen garanderen.<sup>20</sup> Deze veiligheid is een belangrijke

vereiste om het land verder te kunnen hervormen. Het uiteindelijke doel van de NAVO is om een niveau van veiligheid te bereiken waarbij ISAF de militaire en andere veiligheidstaken volledig kan overdragen aan de Afghaanse autoriteiten. In het Strategisch Politiek Militair Plan voor Afghanistan staan de beoogde strategische politieke en militaire doelstellingen voor de middellange termijn (drie tot vijf jaar) met acties en tijdslijnen voor de NAVO en niet-NAVO landen. De belangrijkste acties die worden genoemd in het plan zijn onder te verdelen in vier categorieën: gedeelde betrokkenheid voor de lange termijn, versterkt Afghaans leiderschap, verbeterde coördinatie en regionale aanpak.<sup>21</sup> Commandant ISAF generaal Stanley McChrystal nam in zijn *Initial Assessment* van 2009, in opdracht van zowel de Amerikaanse regering als de NAVO zelf, de voortgang van de ISAF-operatie in Afghanistan opnieuw onder de loep.<sup>22</sup> Eén van McChrystals belangrijkste conclusies was dat de conventionele troepenmacht ISAF onvoldoende geëquipeerd is om in een *counterinsurgency*-omgeving op te kunnen treden. Wellicht nog veelzeggender is dat McChrystal onderkende dat ISAF er niet goed in slaagt de lokale bevolking te begrijpen en dat stabilisatieoperaties minstens zo belangrijk zijn als (kinetische) veiligheidsoperaties. Hij onderschreef in zijn assessment het belang van *unity of effort* (eenheid van inspanning) tussen zowel de coalitiepartners als de civiele en militaire actoren.<sup>23</sup> De acties zoals gesteld in het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO zijn door de uitkomsten van het *Initial Assessment* niet veranderd, al is het wel zo dat als gevolg van het assessment de accenten anders zijn komen te liggen.

## Het PRT-concept

### Geschiedenis

Het PRT-concept is eind 2002 geïntroduceerd door de Amerikanen met als doel de legitimiteit van het Afghaanse centrale gezag buiten Kabul uit te breiden. Om dit te bereiken moesten de PRT's als kleine civiel-militaire eenheden de veiligheid in de provincies verbeteren door *Security Sector Reform* (SSR) te promoten en het (weder)opbouwproces te faciliteren en te onder-

17 Zie: [www.nato.int/isaf/PRT's](http://www.nato.int/isaf/PRT's).

18 Counterinsurgency-operaties zijn militaire-, paramilitaire-, politieke-, economische- en civiele acties die een regering onderneemt om opstandelingen te verslaan (JP 1-02) *US Army Field Manual* (FMI 3-07.22) Counter-Insurgency Operations. Zie: [www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf).

19 Het belang van een dergelijke doctrine is wel onderkend en momenteel staat Nederland aan het hoofd van een werkgroep die zich bezighoudt met de ontwikkeling van een NAVO COIN-doctrine.

20 COMISAF heeft in 2009 in opdracht van de Amerikaanse regering (en uiteindelijk ook in opdracht van de NAVO) een *Initial Assessment* uitgevoerd dat leidend zou zijn voor de strategie van de Amerikaanse president Obama in Afghanistan. De bevindingen komen grotendeels overeen met het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO uit 2008. Er is na de bevindingen van het *Initial Assessment* geen nieuw Strategisch Politiek Militair Plan geschreven.

21 *NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan*, 2008.

22 Voor meer achtergrondinformatie over het *Initial Assessment* zie bijvoorbeeld het artikel van A.J.E. Wagemaker, 'De Afghaanse gordiaanse knoop' in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (5) 277-287.

23 *Commander's Initial Assessment*, 2009. Zie: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?hpid=topnews](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews).

steunen. De eerste drie PRT's werden tussen december 2002 en maart 2003 ingezet.<sup>24</sup> Halverwege 2002 groeide de zorg dat het proces van *state building* gecontroleerd werd door de belangrijkste donoren, die zich voornamelijk richtten op de hoofdstad Kabul. Dit leidde tot de ontwikkeling van een alternatief plan om de civiel-militaire strategie van de coalitie uit te breiden naar de rest van het land in de vorm van zogeheten *Joint Regional Teams*, de voorgangers van de PRT's. De doelstellingen van het plan waren breed: het uitbreiden van de legitimiteit en autoriteit van de centrale regering buiten Kabul en het faciliteren van reconstructie om zo bij te kunnen dragen aan de verbetering van de algehele veiligheidssituatie. De bedenkers van het plan waren zowel Britse als Amerikaanse vertegenwoordigers in Kabul.<sup>25</sup> De PRT's – die veiligheid met ontwikkeling combineerden – waren aanvankelijk bedoeld om tijdelijke ondersteuning te verlenen aan de Afghaanse regering om zo tijd te winnen totdat die regering zelf in staat zou zijn haar bestuurscapaciteiten in de provincies uit te breiden en hervormingen door te voeren.

De eerste PRT's vervulden een pioniersrol. Ze opereerden zonder centrale aansturing middels een eigen mandaat<sup>26</sup> en zonder duidelijke doelstellingen. De initiële groep van PRT's ontwikkelde ook uiteenlopende karakteristieken, wat uiteindelijk leidde tot drie modellen: het Amerikaanse, Britse en Duitse.<sup>27</sup> De Amerikaanse PRT's leggen de nadruk op zogenoemde *Quick Impact Projects* (QIP's) om daarmee de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen. Hun teams zijn vaak niet groter dan zo'n honderd man, waarbij het gros belast is met *Force Protection*, ofwel het beschermen van de eigen troepen. De Britse PRT's zijn qua omvang wat groter en leggen de nadruk op SSR. De Duitse PRT's bestaan uit minimaal 300 man. De Duitsers maken een strikte scheiding tussen de militaire en de robuuste civiele component, onder meer doordat de medewerkers van de aan het PRT gelieerde ontwikkelingsorganisaties een eigen *compound* hebben. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit mogelijk is door de relatief rustige veiligheidssituatie in de noordelijke regio. In het zuiden van Afghanistan is het

voor veel organisaties niet zonder risico om zonder (militaire) bescherming de *compound* te verlaten.

De vrije evolutie van de PRT's in 2003 en begin 2004 was zowel een goede als minder goede ontwikkeling. Het positieve van deze ontwikkeling was dat landen die met een PRT wilden bijdragen aan de missie in Afghanistan geen *one-size-fits-all* PRT-blauwdruk opgelegd kregen. Het stond elk PRT vrij zich aan te passen aan de omgeving en aan de beschikbare middelen. Opgelegde beperkingen zouden er waarschijnlijk toe hebben geleid dat minder landen PRT's

FOTO: US AIR FORCE, T. DEMARCO



De aanvankelijk vrije evolutie van PRT's had positieve en negatieve kanten

zouden hebben gestuurd. De keerzijde van deze vrije evolutie was dat bij veel organisaties en instanties (voornamelijk onder NGO's) verwarring ontstond over wat een PRT is en doet. Uiteindelijk hebben wetenschappers zoals Jakobsen, organisaties zoals UNAMA en NGOs zoals *Save the Children* geconcludeerd dat PRT's een toegevoegde waarde hebben.<sup>28</sup>

24 Jakobsen, P., 'PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient', *DIIS REPORT* 2005:6 (Kopenhagen, Danish Institute for International Studies, 2005) 11.

25 *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008.

26 In de documenten van UNAMA, de NAVO en in de verschillende studies over PRT's wordt gesproken over het mandaat van PRT's. De meningen verschillen echter of PRT's wel een mandaat hebben of alleen een missie. Ik heb gekozen voor het handhaven van de terminologie mandaat zoals die de NAVO en de VN die gebruiken.

27 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 17-18.

28 *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008; McHugh, G. and Gostelow, L., *Provincial Reconstruction Teams and military-humanitarian relations in Afghanistan* (Londen, Save the Children, 2004); Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan'.

De Afghaanse regering is vanaf het begin betrokken bij de planning en uitvoering van de PRT's. Ook bepaalde de Afghaanse regering de datum en plaats van de eerste inzet van een PRT.<sup>29</sup> Verder heeft de regering samen met UNAMA en de coalitietroepen de zogeheten *PRT Working Principles* uitgebracht. Hierin staan de drie gebieden beschreven waarop de PRT's werkzaam zijn:

- verbeteren van de veiligheid;
- uitbreiden van de legitimiteit van de centrale regering;
- faciliteren van reconstructie(activiteiten).

De NAVO, die in de zomer van 2003 het commando over ISAF overnam, lanceerde in 2004 het eerste ISAF-PRT. Tot de laatste fase van de NAVO-expansie, voltooid in december 2006, waren er coalitie- en NAVO-PRT's.<sup>30</sup> De coalitie-PRT's werden aangestuurd door het Amerikaanse *Combined Forces Command Afghanistan* (CFC-A), verantwoordelijk voor de Operation Enduring Freedom. De NAVO-PRT's werden aangestuurd door het ISAF-hoofdkwartier in Kabul.

#### Algemene kenmerken PRT's

De PRT's zijn niet uniform, omdat de landen die ze sturen zelf invulling mogen geven aan het algemene PRT-concept van de NAVO. Er zijn er wel een aantal algemene kenmerken te onderscheiden:

- a. het zijn civiel-militaire teams (in grootte variërend tussen de 50 en 300 leden);

- b. ze bestaan hoofdzakelijk uit militairen (90 tot 95 procent);
- c. de militaire commandant heeft civiele specialisten tot zijn beschikking, zoals een politiek en ontwikkelingsadviseur;
- d. er is een civiel-militair geïntegreerde aanpak, al is de mate van integratie afhankelijk van de situatie en het gebied.<sup>31</sup>

Alle PRT's (zouden moeten) opereren middels de zogeheten *PRT Terms of Reference* (van 27 januari 2005). Dit document is geschreven door de *PRT Executive Steering Committee* (PRT-ESC), een beleidsinstantie op ambassadeursniveau, voorgezeten door de (Afghaanse) minister van Binnenlandse Zaken. Tegenwoordig is de directeur *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG) voorzitter van de PRT-ESC. Het PRT-ESC maakt (in theorie) het beleid voor de PRT's in Afghanistan en heeft het *PRT mission statement* geschreven, dat opgenomen is in het operationele plan van ISAF.<sup>32</sup> De PRT-ESC was een veel bekritiseerde instantie, die weinig tot geen invulling zou geven aan haar bestaan. Er zijn zelfs momenten geweest dat de commissie niet langer bijeenkwam, vooral wegens gebrek aan betrokkenheid van de Afghanen, die in plaats van een actieve een passieve rol vervullen.<sup>33</sup> Sinds 2009 is de PRT-ESC weer nieuw leven ingeblazen: de commissie komt zo'n vier keer per jaar bijeen en geeft regelmatig beleidsdocumenten uit, de *PRT Policy Notes*.

#### Verschillende manieren van optreden

De verschillen in optreden onder de PRT's worden onder andere veroorzaakt door de uiteenlopende mandaten. Voordat de NAVO het commando over alle PRT's overnam, waren er twee typen: OEF- en ISAF-PRT's. De mandaten van de OEF- en ISAF-PRT's verschilden in een aantal opzichten van elkaar. De OEF-PRT's hadden geen internationaal mandaat, maar baseerden hun legitimiteit op de uitnodiging van de Afghaanse regering. De ISAF-PRT's zijn gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad en worden door de NAVO gebruikt om VN-resolutie 150, die toestemming verleent aan de NAVO om haar gebiedsverantwoordelijkheid uit te breiden tot ver buiten Kabul, te implementeren.<sup>34</sup>

29 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 12; Stapleton, 'The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan', 11.

30 Sinds de zomer van 2006 heeft de NAVO de leiding over alle PRT's. De rest van dit artikel zal dan ook niet gaan over de verschillen tussen coalitie-PRT's en NAVO-PRT's, maar over de verschillen tussen de NAVO-PRT's onderling.

31 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 11-12.

32 PRT mission statement: 'Provincial Reconstruction Teams (PRT's) will assist the The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts' (Brussel, *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008) 2-3.

33 Stapleton, B., 'A means to what end? Why PRT's are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan' in: *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 10, Issue 1 (Fall 2007) 15.

34 Met resolutie 1563 van 17 september 2004 verlengde de VN-Veiligheidsraad het VN-mandaat van ISAF tot oktober 2005.

Officieel bestaan er nu alleen nog maar NAVO-PRT's, maar de onderlinge verschillen bestaan nog steeds. De afwezigheid van een gedetailleerd NAVO PRT-mandaat illustreert het onvermogen van de NAVO-lidstaten om tot overeenstemming te komen over de rol en doelstellingen van de PRT's. Het gebrek aan een gedetailleerd mandaat resulteert tot op heden in een verscheidenheid aan PRT-benaderingen.<sup>35</sup> Wel wordt geprobeerd de verschillen tussen de PRT's te minimaliseren met onder meer *PRT engagement teams*,<sup>36</sup> *civil-military coordination*

NAVO-hoofdkwartier in Kabul, dat verantwoordelijk was voor de vredesoperatie ISAF en leiding gaf aan hun respectievelijke PRT's.

Het onderbrengen van de PRT's onder het commando van de NAVO heeft veel bijgedragen aan de eenheid van inspanning. Het gebrek aan samenhang onder alle 26 PRT's is echter nog steeds een zorg. Eén oorzaak is dat veertien verschillende landen leiding geven aan de PRT's.<sup>37</sup> Al deze landen hebben eigen agenda's en nationale tekortkomingen. Met name de nationale

tekortkomingen beperken de soorten PRT-inzet en/of het gebruik van PRT-middelen.

Bovendien heeft de bevelsketen van ISAF alleen betrekking op de militaire componenten van de PRT's. De politieke adviseurs en ontwikkelingsadviseurs, die eveneens deel uitmaken van de PRT's, worden door de strijdkrachten en de donorlanden als sleutelfiguren beschouwd bij de uitbreiding van het gezag van de Afghaanse regering en de uitvoering van de *Afghan National Development*

*Strategy* (ANDS). Zij leggen echter verantwoording af aan hun eigen ambassades en regeringen, wat leidt tot verschillende rapportagelijnen en informatiestromen.<sup>38</sup>

De NAVO heeft sinds de tijd dat zij het commando voert over de PRT's veel aandacht besteed aan het verbeteren van de samenhang. De instelling van het *Joint Intermediate HQ* in

cells in de *regional commands* en met het instellen van het *Joint Intermediate Command*, het nieuwe drie sterren-hoofdkwartier in Kabul dat de *regional commands* directer aanstuurt.

### Samenhang tussen de PRT's

Het gebrek aan samenhang tussen de PRT's was niet alleen een gevolg van de uiteenlopende mandaten, maar ook van een verschil in voorbereiding en het gebrek aan (gedeelde) ervaringen. Daarnaast was het gebrek aan samenhang tot 2006, toen de NAVO het commando over alle PRT's in Afghanistan kreeg, ook een gevolg van de twee verschillende commando's die leiding gaven aan de PRT's. Dat waren *Combined Forces Command Afghanistan* (CFC-A) die de Operatie Enduring Freedom leidde en het



Personen die op PRT's werken maken gebruik van de ervaringen die deelnemende landen met elkaar delen

35 Stapleton, 'A means to what end?', 14-15.

36 PRT engagement teams (PET) zijn afkomstig van het ISAF-hoofdkwartier in Kabul, bestaan uit één of twee officieren, een ontwikkelingsadviseur en een politiek adviseur. Zij brengen bezoeken aan de verschillende PRT's door heel Afghanistan om onder meer de ervaringen van de PRT's onderling te delen en om assistentie te bieden bij problemen die PRT's ondervinden (*ISAF NATO PRT Handbook*, 4<sup>th</sup> edition, 2008) 31.

37 *ISAF NATO PRT Handbook*, 1-22.

38 Stapleton, 'A means to what end?', 38.

oktober 2009 is het recentste initiatief om de operaties in Afghanistan via de regional commands directer aan te sturen. Regelmatig vinden er zowel in Kabul als op NAVO- hoofdkwartieren trainingssessies voor inkomend PRT-personeel plaats, gebaseerd op ervaringen uit het veld. Er is een PRT-handboek opgesteld en geactualiseerd in samenspraak met UNAMA, VN-organisaties en NGO's. Ook wordt er aandacht besteed aan de *best practices*, die onder meer werden gedeeld op PRT-conferenties in Kabul, waar zowel de PRT-commandanten als een deel van hun personeel aanwezig waren. Daarnaast zijn op deze conferenties ook Afghaanse vertegenwoordigers van de regering en vertegenwoordigers van de VN en NGO's aanwezig.<sup>39</sup>

Om de eenheid onder de PRT's nog verder te versterken, zijn de mechanismen die ze aanstuurden, het PRT *Executive Steering Committee* (ESC) en de PRT-werkgroep, nieuw leven ingeblazen. Onder COM ISAF McChrystal, die als een van zijn speerpunten de *unity of effort* van alle actoren in Afghanistan had, is geprobeerd de PRT's duidelijke richtlijnen en aansturing te geven.<sup>40</sup> In het veld kunnen instructies van het hoofdkwartier echter genegeerd worden als dat te verkiezen is. Soms worden instructies van het hoofdkwartier niet opgevolgd door de PRT's omdat ze die niet vinden aansluiten bij de realiteit 'op de grond'.<sup>41</sup>

De inspanningen van ISAF om de PRT-samenhang te verbeteren waren ook bedoeld om het begrip over de actuele situatie te verbeteren. Maar er bestaat tot op heden een grote kloof tussen de realiteit in het veld en de perceptie van deze realiteit door het ISAF-hoofdkwartier in Kabul. Pogingen om PRT-activiteiten te coör-

FOTO US AIR FORCE, J. MAY



dineren met het Afghaanse Nationale Ontwikkelingsplan leidden in theorie tot mogelijkheden om een exit strategie te ontwikkelen.<sup>42</sup> Toch worden er in de praktijk nog steeds PRT-activiteiten ontplooid die niet noodzakelijkerwijs gecoördineerd zijn met de Afghaanse ontwikkelingsplannen, maar wel belangrijk zijn voor de landen die de PRT's inzetten.<sup>43</sup>

### Nationale agenda's

Een bekend fenomeen binnen multinationale militaire operaties zijn de zogeheten *national caveats* oftewel nationale restricties. Helle Dale beschreef dit probleem helder in *The Problem of Caveats. NATO in Afghanistan: A Test Case for Future Missions*. Regeringen van *Troop Contributing Nations* (TCN's) bepalen onder meer onder welke omstandigheden hun troepen ingezet mogen worden. Deze beperkingen hebben een effect op de flexibiliteit en effectiviteit van de ISAF-operaties. De nationale restricties die landen hebben opgesteld zijn in oktober 2004 door de voormalige commandant ISAF, de Britse generaal Phil Jones, geschat op 120, waarvan er vijftig de ISAF-operatie ernstig ondermijnden. Volgens Jones was het succes

39 De auteur is zowel in 2003, 2004 als 2006 aanwezig geweest op de PRT-conferenties in Kabul.

40 *Commander's Initial Assessment*, 2009 [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?hpid=topnews](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews).

41 Stapleton, 'A means to what end?', 35.

42 Stuart, G., 'The changing role of the military in assistance strategies' in: *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations* (Londen, Humanitarian Policy Group Research Report 21, March 2006) 47.

43 McNerney, M.J., 'Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRT's a Model or a Muddle?' in: *Parameters*, U.S. Army War College Quarterly, Volume XXXV, Number 4, Winter 2005-06, 34-35.



*PRT's hebben voornamelijk kleinere reconstructieprojecten uitgevoerd, waarmee de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen waren*

- d. aandacht voor het uitwerken van zogeheten *Exit and Transition* strategieën;
- e. initiatie van gemeenschappelijke *Terms of References* en coördinatiestructuren voor OEF en ISAF;
- f. Ontwikkeling van een nieuw gemeenschappelijk mission statement voor zowel de ISAF- als de OEF-PRT's.

#### **Effectiviteit PRT's**

Nadat alle PRT's in Afghanistan onder het centrale commando van de NAVO waren geplaatst, werd verondersteld dat de effectiviteit zou toenemen. De inzet van PRT's is en blijft echter voornamelijk een politieke zet van de landen die ze sturen. Dit is onder meer één van de conclusies van Stapleton. In haar onderzoek naar de aspecten van de evolutie van PRT's in de politieke context van Afghanistan tot heden, komt Stapleton tot de conclusie dat, hoewel de PRT's verondersteld werden een grote impact te hebben op de veiligheid en reconstructie, hun bijdrage voornamelijk een politieke was. Hoewel de PRT-activiteiten volgens haar op het eerste gezicht bijdragen aan vooruitgang in de provincies (door onder meer projecten) zou er nog te weinig gedaan worden aan het zwakke en corrupte bestuur. Het ontbreekt volgens Stapleton aan nationale en internationale wil om het bestuur in de provincies aan te pakken.<sup>47</sup> Er zijn wel voorbeelden van landen die verantwoordelijk zijn voor bepaalde gebieden in Afghanistan die iets aan het corrupte bestuur willen doen. Zo heeft Nederland, voordat het troepen naar Uruzgan zond, als voorwaarde gesteld dat de corrupte gouverneur Jan Mohammed Khan vervangen zou worden.<sup>48</sup>

van de missie eerder gebaat bij de opheffing van nationale beperkingen dan door het sturen van meer troepen.<sup>44</sup> Twintig van de 26 NAVO-lidstaten hanteren nationale beperkingen bij hun bijdrage aan de ISAF-missie.<sup>45</sup> Dat NAVO-lidstaten bij coalitieoperaties een eigen nationale benadering hebben is niet nieuw. De verschillen werden echter met name duidelijk bij de inzet van PRT's. Volgens hoge NAVO-vertegenwoordigers en coalitiestafleden zijn de verschillen significant. Sinds januari 2005 zijn er veranderingen gekomen in het strategisch raamwerk van de PRT's. Dit werd onder meer ingegeven door de intentie van de NAVO om verantwoordelijkheid te nemen voor de rest van Afghanistan. De veranderingen in het strategisch raamwerk zijn:<sup>46</sup>

- a. erkenning van de ondergeschikte rol van de militairen in reconstructieactiviteiten;
- b. pogingen om meer civiele elementen onder te brengen in zowel de OEF-PRT's als de ISAF-PRT's;
- c. pogingen om de Afghaanse regering te enthousiasmeren de leiding te nemen in het bepalen van ontwikkelingsprioriteiten;

44 Het probleem wordt ook aangekaart in een rapport over de voortgang in Afghanistan dat vorig jaar zomer aan het Amerikaanse Congres is aangeboden.

45 Dale, 'The Problem of Caveats'.

46 Stuart, 'The changing role of the military in assistance strategies', 47.

47 Stapleton, 'A means to what end?', 2-4.

48 Voor meer informatie over Nederlandse PRT's in Uruzgan zie het artikel van luitenant-kolonel W.S. Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan'. Schaken op vier borden tegelijk' in: *Militaire Spectator* 178 (2008) (9) 472-486.

Verder blijkt ook uit de daadwerkelijke inzet van bekwaamheden en PRT-middelen dat de inzet meer een politieke is. Uiteindelijk zijn die namelijk nooit zo in de praktijk gebracht als door de coalitietroepen is beloofd, wat wederom duidt op de inconsistentie tussen de besluiten en de uitvoering. De PRT-bijdrage van de coalitie bleef hoofdzakelijk bij de zogenoemde Quick Impact Projects, kleinere reconstructieprojecten die bedoeld waren om de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen. Sommige QIP's leken erg op humanitaire projecten die werden uitgevoerd door NGO's en dit zorgde voor frictie. In Afghanistan

gen met de humanitaire principes van onpartijdigheid en neutraliteit.<sup>50</sup>

Hoewel het PRT-concept in de beginjaren op veel verzet en kritiek van voornamelijk de NGO-gemeenschap stuitte als gevolg van de hiervoor genoemde Amerikaanse aanpak, heeft het zich ontwikkeld tot een volwassen benadering. Het zou een effectief concept zijn, dat zowel de regering ondersteunt als de invloed van de regering in de respectievelijke provincies vergroot. De effectiviteit van de PRT's is echter in nog in geen enkele wetenschappelijke studie aangetoond. De meeste van de tot nu toe gepubliceerde beleidsstudies zijn beschrijvend en in geen van alle staan zogeheten succes-indicatoren, waarmee de effectiviteit en het vermeende welslagen van de PRT's kan worden aangetoond. In veel opzichten lijkt het bestaan van PRT's dan ook relevanter te zijn voor de internationale gemeenschap in termen van public relations, van 'goed nieuws verhalen', dan voor de stabilisatie van het land. Doordat veel PRT's projecten opzetten, trainingen geven en goed contact onderhouden met de lokale bevolking, zijn hun activiteiten interessant voor de media. Niet alleen omdat de NAVO zelf graag positieve berichten naar buiten wil brengen, maar ook omdat de media zelf geïnteresseerd zijn in de PRT's en hun werkzaamheden.<sup>51</sup> Intern (militair) gezien was de *spinning* van positieve informatie naar het hogere niveau – om maar te voldoen aan de hoge verwachtingen en de wens om goed nieuws – erg belangrijk. Dit leidde tot een grote afstand tussen de militaire planners op de hoofdkwartieren in Kabul en Brussel en de realiteit van de PRT's op de grond.<sup>52</sup>

Zoals gezegd is het de vraag of de PRT's echt zo succesvol zijn en zo veel bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Er is gebrek aan wetenschappelijk onderzoek naar de vermeende – en overigens lastig meetbare – successen van de PRT's, terwijl veel hoge functionarissen van de NAVO en de VN, die de PRT's als succesvol omschrijven, moeite hebben met het benoemen van daadwerkelijke successen.<sup>53</sup> 'Ik zou de PRT's als een succes willen beschrijven, omdat

## De effectiviteit van PRT's is nog in geen enkele wetenschappelijke studie aangetoond

bleek de betrokkenheid van militairen in humanitaire projecten veel controversiëler dan bij eerdere missies zoals Kosovo of Irak. De rol van militairen bij het leveren van goederen op korte termijn ten behoeve van humanitaire crises of bij het leveren van veiligheid om zo humanitaire organisaties te beschermen was duidelijk tijdens vredesoperaties. Maar de complexe situatie in Afghanistan, waar de door de VS geleide coalitietroepen verwickeld waren in een oorlog, leidde tot andere inzichten.<sup>49</sup> Zo werd humanitaire hulp in Afghanistan door de Amerikanen ook wel gebruikt om informatie los te krijgen over bijvoorbeeld de Taliban. Deze *quid pro quo*-benadering is niet te vereni-

49 McHugh en Gostelow, 'Provincial Reconstruction Teams and military-humanitarian relations in Afghanistan'; Stapleton, 'A means to what end?'

50 Olson, L., 'Fighting for Humanitarian Space: NGOs in Afghanistan' in: *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 9, Issue 1 (Fall 2006); Rana, R., 'Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?' in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No 855 (2004).

51 De auteur heeft in juli 2006 een internationaal persteam te woord moeten staan in Afghanistan om uitleg te geven over de activiteiten van het Amerikaanse PRT in Uruzgan en heeft de druk op de PRT's om succesverhalen te rapporteren aan den lijve ondervonden. Ook tijdens een eerdere uitzending naar Kabul (2003/2004) heeft de auteur (als civiel-militaire liaisonofficier naar de VN en de Afghaanse autoriteiten) kunnen waarnemen dat de PRT's veel media-aandacht kregen omdat het 'verkocht'.

52 Stapleton, 'A means to what end?', 47.

53 Voor meer meningen zie W.S Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan'. Schaken op vier borden tegelijk' in: *Militaire Spectator* 178 (2008) (9) 472-486.



ze het enige middel zijn van de NAVO om het centrale gezag uit te breiden naar de provincies. Maar ik moet eerlijk bekennen dat ik bij nader inzien ook niet kan benoemen wat hun bijdrage nou daadwerkelijk heeft opgeleverd.

regeringinstanties zelf sterk genoeg zijn en PRT's overbodig zijn'.<sup>55</sup> Inmiddels ex-commandant McChrystal heeft de situatie en de missie in Afghanistan door een team van experts opnieuw laten analyseren, maar dit heeft uiteindelijk

weinig veranderd aan de strategisch militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. De veiligheid in Afghanistan neemt juist steeds verder af en dus rees de vraag om met een 'nieuwe' strategie te komen. De 'nieuwe koers'<sup>56</sup> was natuurlijk ook nauw verbonden met de installatie van de nieuwe Amerikaanse president in 2009. De vraag van zowel de VS als de NAVO om aan de hand van het Initial Assessment de strategie in Afghanistan aan te passen, illustreert duidelijk

de fasen van het concept van organised hypocrisy van Brunsson:

- er werd in Washington, Brussel en Kabul overlegd (overleg: output type 1 volgens het concept van organised hypocrisy)
- deels werd er tot besluiten (besluiten: output type 2) overgegaan in de vorm van het opstellen van een nieuw plan
- en of de beloofde acties (acties: output type 3) daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd valt nu nog niet te evalueren, maar er zijn genoeg redenen om dit met scepsis te bezien.

Hoewel het Initial Assessment van de toenmalig commandant-ISAF niet specifiek verwijst

54 Interview met politiek adviseur Maarten de Sitter van NATO Joint Forces Command Brunssum (7 april 2008).

55 NATO PRT's Policy Implementation Guidance, Summer 2009.

56 Ik moet me in dit artikel beperken tot de PRT's en hun vermeende succes. Het zou interessant zijn om de verschillende plannen/strategieën voor Afghanistan van de afgelopen jaren met elkaar te vergelijken, te plaatsen in de tijd (verkiezingen/donorconferenties, et cetera) en dat vervolgens weer te analyseren aan de hand van het concept van organised hypocrisy.



Stapleton ziet PRT's vooral als een politiek gebaar, dat weinig bijdraagt aan het terugdringen van corruptie en zwak bestuur

De impact van de PRT's is naar mijn mening beperkt. Hun effect zou kunnen worden beschreven als een druppel op de gloeiende plaat', aldus Maarten de Sitter, politiek adviseur van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum, dat leiding geeft aan de ISAF-operatie in Afghanistan.<sup>54</sup>

## Relatie PRT-concept en strategisch militaire doelstellingen NAVO

De PRT's zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om hun gebiedsuitbreiding te realiseren. De *Provincial Reconstruction Teams (PRTs) Policy Implementation Guidance*, geschreven door de *Policy Coordination Group (PCG)* van de NAVO stelt dat: 'PRT's een significante rol spelen om veiligheid, bestuur en ontwikkeling mogelijk te maken. Daarom willen we alle PRT's die nodig zijn leveren, de eenheid van inspanning verbeteren, de civiele component van de PRT's versterken en hun ontwikkelingsstrategieën beter coördineren met de prioriteiten gesteld door de Afghaanse regering, totdat de Afghaanse

naar de PRT's, staan in het Militair Strategisch Politiek Plan een aantal acties genoemd voor assistentie aan de regering in Afghanistan met behulp van de PRT's.<sup>57</sup> Beide documenten stellen evenwel dat unity of effort (met name de integratie en afstemming tussen de civiele en militaire actoren en plannen) van groot belang is om de situatie in Afghanistan te verbeteren. Samenvattend kan worden gesteld dat de PRT's in het nieuwe Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO voor Afghanistan wederom worden genoemd als één van de belangrijkste middelen – zonet het belangrijkste – voor de NAVO om haar doelstellingen te verwezenlijken.

Het blijven noemen van de PRT's als het succesmiddel voor de realisatie van de missie valt te verklaren aan de hand van het model van organised hypocrisy. PRT's zijn een manier om zonder daadwerkelijk alle vereiste troepen en middelen voor de stabilisatie van Afghanistan te hoeven sturen, toch gehoor te geven aan de vraag om presentie van NAVO-strijdkrachten ter ondersteuning van de centrale Afgaanse regering in het hele land. Tevens zijn de PRT's een potentieel pr-middel voor de betrokkenheid van het Westen bij de Afghanen, want ze helpen de lokale bevolking via projecten en trainingen en pushen de nationale agenda's waar mogelijk.

## Conclusie

De PRT's zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om gebiedsuitbreiding naar geheel Afghanistan te realiseren. Daarnaast zijn ze populair bij de media omdat ze veel met de lokale bevolking werken en projecten opzetten. Deze verhalen dragen bij aan de positieve publieke opinie in de landen die hun troepen naar Afghanistan sturen. Dit in tegenstelling tot de verhalen met feiten over gevechtsmissies die worden uitgevoerd tegen de Taliban. De PRT's zijn er in geslaagd de interesse van de internationale gemeenschap te wekken, waardoor andere landen ook PRT's naar Afghanistan stuurden. Maar de nationale agenda's leidden

tot uiteenlopende commitments, wat de nodige problemen veroorzaakte. Zo ontstond er diversiteit in optreden en aanpak tussen de PRT's, terwijl lange lijsten van nationale beperkingen het gebruik van PRT-middelen beperkten. Deze problemen heeft de NAVO tot vandaag de dag nog niet weten te ondervangen.

De verscheidenheid in PRT's en hun methoden was onder meer een gevolg van een gebrek aan een duidelijk en gedetailleerd mandaat. Dit leidde tot het uitblijven van een uniforme, algehele strategie voor Afghanistan, met name op het cruciale gebied van Security Sector Reform. Al zou er een uniform PRT-mandaat geformuleerd worden, dan nog is de implementatie afhankelijk van de betrokkenheid van de landen die troepen sturen. Het onvermogen van de NAVO-lidstaten om hun nationale agenda's ondergeschikt te maken aan het belang van een uniform beleid – de door het concept van organised hypocrisy benoemde inconsistentie tussen plannen en acties – wordt (wederom) duidelijk in Afghanistan.

Het lijkt erop dat de PRT's al een succes waren voordat er daadwerkelijk iets was gedaan. Het vermeende succes van de PRT's werd herhaaldelijk geroemd binnen de internationale gemeenschap, door de VN, de donoren en natuurlijk de landen die troepen sturen. De PRT's lijken aan de hand van de bevindingen een symbool te zijn geworden van de betrokkenheid van de NAVO in Afghanistan: een middel waaruit blijkt dat de NAVO-lidstaten bereid zijn om bij te dragen aan vrede en veiligheid in het land. Hierbij gaat het niet om het leveren van de daadwerkelijk nodige (gevechts)troepen voor het verkrijgen van veiligheid, zoals al werd opgemerkt door Jakobsen en generaal McChrystal, maar volstaan landen met het leveren van een relatief kleine bijdrage in de vorm van een PRT. Organised hypocrisy of niet, op dit moment zijn de PRT's één van de belangrijkste middelen van de NAVO om aanwezig te zijn in vrijwel heel Afghanistan. De vraag of ze daadwerkelijk kunnen leveren wat er van ze wordt gevraagd, lijkt minder relevant. ■

<sup>57</sup> NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan, 2008.

# De luchtaanval in Kunduz

## Targeting en oorlogsrecht

Op 4 september 2009 voerde ISAF in Kunduz een luchtaanval uit op twee door de Taliban gekeerde tankwagens. Via deze casus worden oorlogsrechtelijke kwesties van *targeting* aangesneden. Het enkele feit dat *achteraf* blijkt dat bij een aanval (veel) burgerslachtoffers zijn gevallen, betekent op zich geen schending van het oorlogsrecht. De feiten en omstandigheden *ten tijde* van de aanval zijn bepalend. Alleen militaire doelen mogen worden aangevallen. Een commandant moet zich vergewissen van het militaire karakter van zijn aanvalsdoel. Bij zo'n aanval kan zelfs nevenschade aan burgers of burgerobjecten worden voorzien. Deze nevenschade is niet per definitie verboden. Zoals bij Kunduz, is ze soms niet te voorzien. Als ze wel voorzien is, moet ze beperkt worden. Als de nevenschade excessief is ten opzichte van het verwachte militaire voordeel, is ze verboden. De 'ruimte' die het oorlogsrecht biedt, kan verder (stevig) worden ingeperkt via *Rules of Engagement (ROE)*. Vooral in *counterinsurgencies* zoals ISAF is dit aan de orde.

Mr. W. Baron – luitenant-kolonel van de Militair Juridische Dienst

Dr. P.A.L. Ducheine – kolonel van de Militair Juridische Dienst\*

*We can't win without fighting but we also cannot kill or capture our way to victory. Moreover, if we kill civilians or damage their property in the course of our operations, we will create more enemies than our operations eliminate. That's exactly what the Taliban want. Don't fall into their trap. We must continue our efforts to reduce civilian casualties to an absolute minimum.*

General David H. Petraeus PhD<sup>1</sup>

Duitsland neemt sinds 2001 deel aan ISAF.<sup>2</sup> Het Duitse ISAF-contingent kwam vorig jaar prominent in het nieuws nadat de Duitse commandant van het in Kunduz gestationeerde *Provincial Reconstruction Team (PRT)* op 4 september een luchtaanval liet uitvoeren op twee door opstandelingen<sup>3</sup> gekeerde tankwagens met brandstof. Bij deze aanval, uitgevoerd door Amerikaanse vliegers, bleek aanzienlijke *collateral damage* of nevenschade te zijn ontstaan. Enkele tientallen burgers kwamen om het leven. Het incident had ook in Duitsland enkele opmerkelijke gevolgen.

Allereerst leidde de informatievoorziening in november 2009 tot het aftreden van toenmalig minister van Defensie dr. Franz Josef Jung, de ambtelijke staatssecretaris voor Defensie dr. Peter Wichert en de *Generalinspekteur der Bundeswehr* generaal Wolfgang Schneiderhahn. Ten tweede werd op 16 december 2009 een parlementaire onderzoekscommissie geïnstal-

\* Lkol Baron is beleidsmedewerker op het *Bundesverteidigungsministerium* in Berlijn. Kol Ducheine is universitair hoofddocent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA. De auteurs danken Joop Voetelink, Jeroen van den Boogaard, Terry Gill, Henry Snellen, Rogier Bartels en Eric Pouw voor hun suggesties.

1 *COMISAF's Counterinsurgency Guidance*, 1 augustus 2010 ([www.nato.int/isaf](http://www.nato.int/isaf)).

2 Zie hierover: W. Baron, 'De Duitse bijdrage aan ISAF', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (2) 68-79.

3 Gemakshalve hanteren we hierna de term Taliban, hoewel de gewapende opstand ook andere groepen herbergt.

leerd die onderzoek doet naar de rechtmatigheid van de luchtaanval en naar de vraag of de Bondsdag tijdig en juist is geïnformeerd. Daarbij speelt ook de vraag of er op 4 september 2009 in Kunduz sprake was van een gewapend conflict in de zin van het humanitair oorlogsrecht. De conclusies van deze parlementaire onderzoekscommissie worden op zijn vroegst eind 2010 verwacht. Ten derde boog het hoogste Duitse vervolgingsorgaan, de *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof* (hierna: de Generalbundesanwalt) zich over de vraag of hij vervolging tegen de Duitse PRT-commandant moest instellen. Op 19 april 2010 concludeerde de Generalbundesanwalt in een *Ermittlungsverfahren* dat de Duitse PRT-commandant kolonel Georg Klein en *Fliegerleitfeldwebel* sergeant-majoor/opperwachtmeester Markus Wilhelm in Duitsland niet vervolgd zouden worden wegens vermeende overtredingen van de Duitse strafwet.<sup>4</sup> Daarnaast maakte het ministerie van Defensie op 19 augustus 2010 bekend geen aanleiding te zien voor maatregelen tegen de PRT-commandant. De Duitse overheid heeft inmiddels aan 86 Afghaanse slachtoffers en nabestaanden een bedrag van vijfduizend dollar per familie voor het geleden leed uitgekeerd. Dit betreft een onverplichte of *ex-gratia* betaling. De Duitse regering beschouwt het incident, aldus een verklaring van een regeringswoordvoerder van 3 september 2010, daarmee zo goed als afgedaan.<sup>5</sup>

In dit artikel analyseren we de inhoud van het Ermittlungsverfahren van de Generalbundesanwalt inzake 'Kunduz' vanuit oorlogsrechtelijke

lijkt perspectief. Ons doel is via deze casus generieke oorlogsrechtelijke vraagstukken van doelbestrijding (targeting) toe te lichten. Deze kwesties zullen ook in andere missies relevant zijn voor commandanten en hun staff (officieren), vliegers en *forward air controllers*. Waar de Nederlandse beoordeling af zou wijken van de Duitse, melden we dat specifiek. Aangezien we slechts over een beperkt aantal gegevens van de luchtaanval beschikken, past ons terughoudendheid in relatie tot specifieke beslissingen in deze casus. Omdat we niet over de geclassificeerde Rules of Engagement beschikken en de Generalbundesanwalt daar ook niet inhoudelijk naar verwijst, zullen we niet inhoudelijk op eventuele van toepassing zijnde ROE en hun werkingssfeer ingaan. De politieke gevolgen van de luchtaanval laten we eveneens buiten beschouwing.

Over de luchtaanval bestaan meerdere (niet-openbare) rapporten.<sup>6</sup> Het mag duidelijk zijn dat dit artikel uitsluitend op open bronnen gebaseerd is. De belangrijkste daarvan is het Ermittlungsverfahren. Al met al is het aantal beschikbare (en betrouwbare) open bronnen voor ons beperkt. Waar nodig zullen we naar analyses uit de Duitse pers of wetenschap verwijzen. We zullen hierna eerst de feiten van de luchtaanval beknopt reconstrueren.<sup>7</sup> Vervolgens nemen we het Ermittlungsverfahren van de Generalbundesanwalt gedetailleerd onder de loep. Daarbij bezien we achtereenvolgens de status van het conflict, de status van de strijdende partijen, het doelwit van de aanval, verboden aanvallen onder het internationale strafrecht, civiele strafbaarstelling en het effect van NAVO-richtlijnen (i.c. ROE). Na enkele opmerkingen over de slotconclusies van de aanklager ronden we af met generieke conclusies.

## De luchtaanval

Wat in ieder geval vaststaat is dat in de nacht van 3 op 4 september 2009 op aanvraag van de commandant van het Duitse PRT in Kunduz (hierna: de commandant) een luchtaanval is uitgevoerd op twee door de Taliban gekaapte tankwagens met brandstof. De tankwagens zaten

4 Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, 19.4.2010-8/2010, *Ermittlungsverfahren wegen des Luftangriffs vom 4. September 2009 eingestellt*. Zie: [www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=360](http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=360). Hierna kortweg: *Ermittlungsverfahren* of EMV.

5 *Welt Online*, 6 september 2010.

6 Er zou een rapport van de Duitse *Feldjäger* zijn, van een NAVO-commissie en van het ICRC. Zie *Spiegel Online*, onder het thema *Kunduz-Affäre*. Het *Feldjäger*-rapport is online op: <http://file.wikileaks.org/file/de-isaf-cas-kunduz-sep09.pdf>.

7 Voor uitgebreidere reconstructies, zie: Matthias Gebauer, 'Luftangriff auf Tanklaster. Protokoll der Alptrumnacht von Kunduz' in: *Spiegel Online* (26-11-2009); David Diehl, 'Tanklasterbeschuss auf Befehl eines deutschen ISAF-Kommandeurs mit fatalen Folgen. Einschätzung der Rechtslage aus völker- und verfassungsrechtlicher Perspektive', in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-I) / Journal of International Law of Peace and Armed Conflict (JILPAC)* Vol. 23, No. 1 (2010) 4-20; 'Die Schweigespirale' in: *Der Spiegel*, No. 49 (30-11-2009) 23, 25; 'Die einsame Entscheidung des Oberst Klein' in: *Zeit Online* (14-12-2009), zie: [www.zeit.de/politik/ausland/2009-12/kunduz-afaire-bericht](http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-12/kunduz-afaire-bericht).

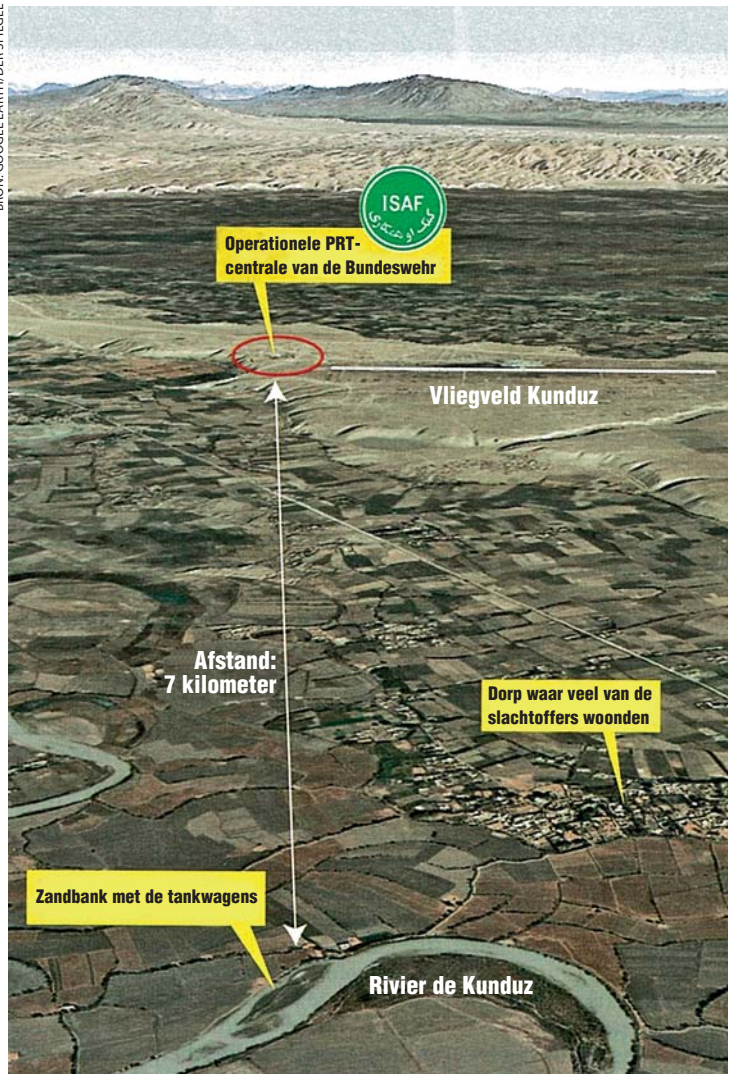
vast in een rivierbedding van de Kunduz, op ongeveer zeven kilometer van het Duitse kamp. De aanval zelf werd door twee Amerikaanse F15-vliegtuigen uitgevoerd. Een aantal omstandigheden valt niet uit het Ermittlungsverfahren af te leiden. Uit Duitse publicaties blijken de volgende zaken. De commandant zou ten eerste blijkbaar een voorstel van de vliegtuigen om als *show of force*, dan wel ter verificatie van de situatie op de grond eerst nog laag over te vliegen, niet hebben overgenomen.<sup>8</sup> Ten tweede kon de commandant bij zijn beslissing om aan te (laten) vallen kennelijk gebruik maken van een lokale informant. Blijkbaar bevond deze informant zich niet op de locatie van de gestrande tankauto's.<sup>9</sup> Ten derde had de commandant de beschikking over luchtwaarnemingsmiddelen boven de locatie.<sup>10</sup> Volgens enkele bronnen zouden er ook nog *Special Forces* van het *Kommando Spezialkräfte* ter plekke zijn geweest.<sup>11</sup>

De tijd- en ruimtefactoren laten zich waarschijnlijk als volgt reconstrueren:<sup>12</sup>

- 20.00 uur 3 september: Afghaanse informant meldt ontvreemding van tankauto's;
- 21.14 uur: luchtwaarneming via B1-bommenwerper;
- 22.00 uur: Afghaanse informant meldt vastgelopen tankauto's op zandbank, hemelsbreed zeven kilometer van het Duitse kamp (zie foto);
- 00.00 uur 4 september: B-1 lokaliseert tankauto's en zendt videobeelden naar commandopost PRT (via Rover);
- 01.08 uur: twee F-15E jachtbommenwerpers boven doel, videobeelden via Rover naar PRT, contact met *Joint Tactical Air Controller* (JTAC) 'Red Baron 20', vliegtuigen nemen ongeveer vijftig opstandelingen bij tankauto's waar;
- 01.49 uur: twee vijfhonderd pond bommen (GBU-38) onder leiding van JTAC afgeworpen.

Wat voornamelijk onduidelijk blijft en waar het Ermittlungsverfahren ook geen duidelijkheid biedt, is de reden waarom de commandant de lucht-aanval liet uitvoeren. Hij zou zowel een defensieve als een offensieve insteek gehad kunnen hebben.<sup>13</sup> Defensief indien hij het oogmerk had

BRON: GOOGLE EARTH/DER SPIEGEL



Overzicht van de situatie rond het Duitse PRT-kamp in Kunduz

zijn eigen operatie en eenheden te beschermen tegen het gebruik van de gekaapte tankauto's door de Taliban bij een aanslag tegen ISAF.

8 'Schwere Vorwürfe gegen Oberst Klein' in: *Sueddeutsche.de* (19-9-2009) [www.sueddeutsche.de/politik/842/488241/text](http://www.sueddeutsche.de/politik/842/488241/text); en 'Luftangriff auf Tankklaster' [...], in: *Spiegel Online* (26-11-2009).

9 Luftangriff auf Tankklaster [...], *Spiegel Online*.

10 Constantin von der Groeben, 'Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan: The Case of Colonel Klein', in: *German/European Law Conversation Series*, Vol. 11 (05) (2010) 469-492, 474-475; 'Die Schweigespirale' in: *Der Spiegel*, 23, 25.

11 Aldus: 'Geheime Kommandosache Kundus' in: *Zeit Online*, 29-1-2010. Zie: [www.zeit.de/politik/ausland/2010-01/afghanistan-kundus-ksk?page=all](http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-01/afghanistan-kundus-ksk?page=all).

12 Luftangriff auf Tankklaster [...], *Spiegel Online*; Feldjäger-rapport, 2.

13 Zie hierover: Von der Groeben, 'Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan', 479.

Offensief in de zin dat hij mogelijk het oogmerk had om de Taliban het gebruik van de brandstof te ontzeggen, dan wel de strijders een slag toe te brengen. Een combinatie van beide oogmerken is uiteraard ook mogelijk. Wat uit het Ermittlungsverfahren kan worden afgeleid, is dat de commandant kennelijk niet wist dat zich burgers (lees: niet-strijders) ter plekke bevonden. Bij de luchtaanval vielen

Als bij een militaire actie burgerslachtoffers vallen is die aanval niet per definitie disproportioneel

tussen de 50 en 140 doden.<sup>14</sup> Een deel van de slachtoffers waren Taliban-strijders, een ander deel burgers.<sup>15</sup> Dit kon zo komen doordat zich – zo blijkt achteraf – op het moment van de luchtaanval (alsnog) een aantal burgers rondom de tankwagens had verzameld, die (hoogstwaarschijnlijk) benzine wilden aftappen. Het is het grote aantal burgerslachtoffers dat de aandacht trok.

## Het oordeel van de Generalbundesanwalt

De kwestie van de toelaatbaarheid van burgerslachtoffers was een van de centrale punten in het onderzoek dat de Generalbundesanwalt instelde. Als hoogste vervolgingsorgaan onderzocht de Generalbundesanwalt of de commandant en de Fliegerleitfeldwebel in Duitsland vervolgd zouden kunnen worden wegens vermeende overtredingen van het *Völkerstrafgesetzbuch* en het *Strafgesetzbuch*. Het *Völkerstrafgesetzbuch* is van toepassing op strafbare feiten in de zin van het internationale recht, waaronder schendingen van het humanitaire oorlogsrecht ('oorlogsmisdrijven').<sup>16</sup> De hier relevante bepalingen uit het *Völkerstrafgesetzbuch* zijn voor Nederlandse militairen terug te vinden in de Wet internationale misdrijven.<sup>17</sup> Het *Strafgesetzbuch* is het Duitse equivalent van het Nederlandse Wetboek van strafrecht. Zoals gezegd kwam de Generalbundesanwalt tot het oordeel beide militairen niet te vervolgen. De Duitse aanklager staat daarbij – net als in Nederland – onafhankelijk ten opzichte van de regering of de Bundeswehr. Om tot zijn oordeel te kunnen komen moest de Generalbundesanwalt onder meer de volgende thema's en vragen behandelen:<sup>18</sup>

- Is er in Afghanistan sprake van een gewapend conflict?
- Welke status hebben de Duitse eenheden in Kunduz?
- Wat is er gebeurd in de tijd tussen het ontvreemden van de tankauto's op 3 september en het afwerpen van de bommen op 4 september 2009?
- Hoe moeten deze gebeurtenissen geduid worden in de zin van het *Völkerstrafgesetzbuch*?
- Wat is de relatie tussen het *Völkerstrafgesetzbuch* en het civiele ('commune') Duitse strafrecht (*Strafgesetzbuch*)?

Het oordeel van de aanklager dat er geen strafbare feiten waren is gebaseerd op analyses en antwoorden op bovenstaande vragen en thema's. We zullen een aantal – voor Nederlandse commandanten relevante – bevindingen onder

14 Volgens een NAVO-bericht zijn bij de aanval tussen de 17 en 142 doden en gewonden gevallen. Een Afghaanse onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat bij de aanval dertig burgers om het leven zijn gekomen. Bron: [www.sueddeutsche.de/politik/nato-bericht-zu-tanklaster-vorfall-bundeswehr-sieht-sich-entlastet-1.150378](http://www.sueddeutsche.de/politik/nato-bericht-zu-tanklaster-vorfall-bundeswehr-sieht-sich-entlastet-1.150378) (29-10-2009).

15 Ermittlungsverfahren: 'Als sicher anzusehen ist, dass zwei namentlich bekannte Talibanführer getötet wurden und dass Aufständische wie auch Zivilisten unter den Opfern waren. Das einzig objektive Beweismittel sind die vorhandenen Videoaufzeichnungen der Kampfflugzeuge, auf denen 30 bis 50 Personen zum Zeitpunkt des Luftangriffs auf der Sandbank zu erkennen sind. In diese Größenordnung weist auch ein Abgleich der Namen auf den in verschiedenen Untersuchungsberichten enthaltenen Opferlisten. Etwa 50 Namen finden sich durchgängig in jeder dieser Aufstellungen, Unsicherheiten bleiben wegen unterschiedlicher Schreibweisen'. Voor een groter aantal: 'Was über die Kundus-Affäre bisher bekannt ist', in: *Zeit Online*, 11-12-2009. Zie: [www.zeit.de/politik/ausland/2009-12/kundus-fragen-offen](http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-12/kundus-fragen-offen).

16 *Völkerstrafgesetzbuch* van 26 juni 2002 (BGBl. I S. 2254) Teil 1, Paragraph 1, 'Anwendungsbereich: Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für die in ihm bezeichneten Verbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist'. Het *Völkerstrafgesetzbuch* is op 30 juni 2002 in werking getreden.

17 Zie hierover: E. Dinjens, R. Kok en D.-J. Laman, 'De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008', in: *Militaire Spectator* 177 (3) (2008) 170-179.

18 Daarnaast speelden nog de vragen: hoe moet de veiligheidssituatie in Afghanistan na de val van het Taliban-regime (eind 2001) worden getypeerd, hoe heeft zij zich ontwikkeld tot 4 september 2009 (in Kunduz) en wat is de bevoegdheid en de rol van het *Generalbundesanwaltschaft*?

de loep nemen. We behandelen de status van het conflict, de status van de strijdende partijen, het doelwit van de aanval, gerichte aanvallen tegen burgers en disproportionele aanvallen onder het internationale strafrecht, civiele strafbaarstelling en Rules of Engagement. Ten slotte bezien we de conclusies van de Generalbundesanwalt.

### Een niet-internationaal gewapend conflict

Het eerste aspect betreft de status van het conflict. Het oorlogsrecht onderkent slechts twee typen gewapende conflicten. Allereerst internationale gewapende conflicten (IGC), doorgaans tussen staten. Alle andere gewapende conflicten, mits ze een bepaalde drempel (zie hierna) overschrijden, zijn niet-internationaal gewapende conflicten (NIGC). Deze laatste hebben met elkaar gemeen dat er geen *twee* statelijke partijen strijden: minstens één van de partijen is niet-staatelijk. Beide typen kennen een oorlogsrechtelijk regime. Voor internationaal gewapende conflicten zijn dat (met name) de vier Geneefse Conventies en het Eerste Aanvullende Protocol (AP I). Voor de niet-internationaal gewapende conflicten is dat voornamelijk het Gemeenschappelijke Artikel 3 van de Geneefse Conventies (GA 3). In beide gevallen – IGC en NIGC – zijn ook de gewoonterechtelijke regels van dat type conflict van toepassing. De eerste conclusie van de Generalbundesanwalt bevestigt het bestaan van een gewapend conflict in Afghanistan in de zin van het humanitair oorlogsrecht. Meer in het bijzonder gaat het om een niet-internationaal gewapend conflict tussen Taliban-strijders enerzijds en de Afghaanse regering ondersteund door ISAF anderzijds:

*1. Bei den Auseinandersetzungen zwischen den aufständischen Taliban und der afghanischen Regierung sowie der ISAF in Afghanistan handelt es sich um einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerstrafrechts. [...]*

De Generalbundesanwalt laat in het midden hoe hij tot dit oordeel komt.<sup>19</sup> Kennelijk acht

hij de drempelwaarde voor dit type conflict overschreden. Bij gebrek aan twee statelijke opponenten is pas sprake van een NIGC indien er (1) feitelijke vijandelijkheden zijn van een zekere intensiteit, bestaande uit aan elkaar gerelateerde gewapende ‘incidenten’, die (2) uitgevoerd worden door tegenover elkaar staande georganiseerde gewapende groepen die over het vermogen beschikken om over een langere periode militaire operaties te ondernemen.<sup>20</sup> De conclusie van de Generalbundesanwalt impliceert dat aan beide criteria – intensiteit van gewapend geweld en georganiseerde gewapende groepen – is voldaan. Dit betekent dat het oorlogsrecht van toepassing is voor de strij-

FOTO REUTERS



*Volgens de aanklager kon de Duitse commandant niet voorzien dat er bij de luchtaanval burgerslachtoffers zouden vallen*

dende partijen: zowel voor het Afghaanse leger en ISAF als voor de opstandelingen. De Generalbundesanwalt laat in het midden of dit NIGC ook als ‘burgeroorlog’ in de zin van de strenge eisen van het Tweede Aanvullend Protocol II bij de Geneefse Conventies (AP II) kan worden aangemerkt. Hoe dit ook zij, de aanduiding als

<sup>19</sup> Zie ook de regeringsverklaring van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken van 10 februari 2010 over de voortzetting van de Duitse ISAF-deelname.

<sup>20</sup> P.A.L. Duheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding*, dissertatie Universiteit van Amsterdam (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008) 474.

NIGC is van belang voor de vraag welk oorlogsrechtelijk deelregime van toepassing is.<sup>21</sup> Anders gezegd: doordat er sprake is van een NIGC weten we dat de vijandelijkheden bestreken worden door Gemeenschappelijk Artikel 3 bij de Geneefse Conventies, het internationale gewoonterecht ter zake van NIGC's en (eventueel) Aanvullend Protocol II bij de Geneefse Conventies (zie hierna). Bovendien zijn er uiteraard Rules of Engagement van toepassing.

## De status van de strijdende partijen

De aanklager stelt vervolgens vast dat de Duitse militairen de status van geprivilegieerde belligerent hebben:

1. [...] Die Soldaten der Bundeswehr sind im Rahmen des ISAF-Einsatzes reguläre Kombattanten, eine Strafbarkeit scheidet daher aus, soweit völkerrechtlich zulässige Kampfhandlungen vorliegen.

Als gevolg van deze status beschikken de (Duitse) ISAF-militairen over het privilege om vijandelijkheden uit te voeren en geweld te gebruiken.<sup>22</sup> Voor handelingen binnen de grenzen van het toepasselijke oorlogsrecht kunnen ze daarbij niet vervolgd worden.

Opmerkelijk is dat de Generalbundesanwalt hier de term 'Kombattanten' gebruikt. Deze term hoort bij het oorlogsrecht voor internationaal gewapende conflicten (IGC). Oorlogsrechtelijk is het echter onzuiver omdat de Generalbundesanwalt vaststelde dat er sprake is van

een NIGC, terwijl dit conflict de term 'Kombattant' niet kent.<sup>23</sup> De status van de geprivilegieerde belligerent is overigens wel vergelijkbaar met een combattant in een IGC: hij mag gevechtshandelingen verrichten en geniet daarbij onder voorwaarden immuniteit. Waar de (Duitse) ISAF-militairen als geprivilegieerd gelden, kunnen de Taliban-strijders als ongeprivilegieerd worden getypeerd. Zij zijn ongeprivilegieerd belligerent omdat ze zich – zonder dat ze deel uitmaken van reguliere strijdkrachten – met geweld tegen de overheid keren.<sup>24</sup> Als gevolg van een belligerente status mogen zowel Taliban-strijders als regeringsleger en ISAF-troepen (door de opponent) worden aangevallen. Dit aspect zullen we nader toelichten.

## Een legitiem militair doel

Hoewel de Generalbundesanwalt er niets over schrijft, moet worden aangenomen dat de Taliban-strijders 'rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden'.<sup>25</sup> Dit heeft tot gevolg dat zij hun beschermde status als burger verliezen voor de duur van die 'rechtstreekse deelname aan de vijandelijkheden'. Hierdoor mogen zij gedurende deze 'rechtstreekse deelname aan de vijandelijkheden' worden aangevallen en vormen zij een legitiem militair doel.<sup>26</sup> Op de doorgezonden videobeelden van 01.08 uur waren vijftig personen zichtbaar, die kennelijk door de commandant als 'opstandeling' zijn gekwalificeerd.

Indien de luchtaanval niet tegen de Taliban-strijders, maar tegen de tankauto's was gericht, moeten we de gewoonterechtelijke regel betreffende militaire doelen bezien:

*Ten aanzien van goederen beperken militaire doelen zich tot die goederen die door hun aard, locatie, doel of gebruik daadwerkelijk bijdragen tot de militaire actie en waarvan de gedeeltelijke of totale vernietiging, verovering of onbruikbaarmaking onder de omstandigheden van dat moment een duidelijk militair voordeel oplevert.*<sup>27</sup>

Naar hun aard kunnen de tankauto's en de brandstof een bijdrage leveren aan de militaire

21 Zie: P.A.L. Ducheine en E.H. Pouw, *ISAF Operaties in Afghanistan: oorlogsrecht, doelbestrijding in counterinsurgency, ROE, mensenrechten & ius ad bellum* (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010).

22 Daar staat de niet-geprivilegieerde belligerent (of *unlawful combatant*) tegenover. Deze voldoet niet aan de vereiste criteria en vecht ongeprivilegieerd.

23 Zo kent het een NIGC evenmin krijgsgevangenen.

24 Tijdens *Enduring Freedom* werd ook wel de term 'unlawful combatant' of 'unprivileged combatant' gebruikt.

25 Zie het concept 'Direct Participation in Hostilities'. Voor de studie hierover: ICRC – N. Melzer, *The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities* (2009).

26 Ducheine & Pouw, *ISAF Operaties in Afghanistan*, 99-100.

27 Regel 8 van ICRC, *Internationaal humanitair gewoonterecht* (Mechelen, Phillippe Vanderkerckhove, 2009) 18. On-line op: [www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/customary-law-translations\\_res/\\$File/IHRGewoonterecht.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/customary-law-translations_res/$File/IHRGewoonterecht.pdf). Het verdragsrecht voor NIGC's bevat zo'n definitie niet.



FOTO PICTURE ALLIANCE, W. KUNNM



Een onderzoekscommissie van de Bondsdag wil onder meer antwoord op de vraag of het parlement tijdig en juist is geïnformeerd over de luchtaanval

operaties van de opstandelingen. De vernietiging levert bovendien een duidelijk militair voordeel op voor ISAF, omdat de opstandelingen daarvoor deze brandstof en/of trucks kwijtraken. Al met al blijkt dat zowel strijders als de brandstof(trucks) een legitiem militair doel in de zin van het oorlogsrecht vormden. Binnen de overige grenzen van het oorlogsrecht mogen deze dus worden aangevallen. Een aantal van die ‘overige’ regels betreft verboden methoden/wijzen van oorlogvoering. De Generalbundesanwalt toetste de luchtaanval aan twee verboden ‘methoden’ of wijzen van oorlogvoering in de zin van het Völkerstrafgesetzbuch: een gerichte aanval tegen burgers en een dispropor-tionele aanval.

### Een gerichte aanval op burgers?

Een eerste verboden methode betreft gerichte aanvallen tegen burgers.<sup>28</sup> Dit is een gewoonterechtelijke regel die bovendien deel uitmaakt van het Gemeenschappelijke Artikel 3 bij de Geneefse Conventies.<sup>29</sup> Onder het oorlogsrecht voor NIGC genieten burgers bescherming mits zij niet ‘rechtstreeks aan de vijandelikheden deelnemen’. Anders geformuleerd: aanvallen mogen alleen tegen strijders (belligerenten) gericht zijn. De Generalbundesanwalt stelt vast dat de commandant in deze specifieke situatie op basis van de beschikbare informatie geen

aanwijzingen had voor de aanwezigheid van burgers. Integendeel, aldus de aanklager, de commandant mocht na nauwkeurige en herhaalde controle van de feiten en omstandigheden (lees: zijn inlichtingen) terecht aannemen dat zich uitsluitend opstandelingen bij de tankauto’s bevonden:

*2. [...] Nach dem Ergebnis der Ermittlungen sind die Beschuldigten schon nicht davon ausgegangen, dass sich zum Zeitpunkt des Luftangriffs Zivilisten auf der Sandbank des Kunduz-Flusses aufhielten. Diese Frage war Gegenstand der Erörterungen des etwa ein-einhalbstündigen Entscheidungsprozesses bis zum Bombenabwurf.*

*Nach Ausschöpfung der ihnen in der konkreten militärischen Lage zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten hatten die Beschuldigten keine Hinweise auf die Anwesenheit von Zivilisten. Vielmehr konnten sie nach gewissenhafter und immer wieder aktualisierter Prüfung aller ihnen zum Geschehensablauf bekannten Fakten und Umstände annehmen, dass ausschließlich Aufständische vor Ort waren.*

28 Zie Vsgb § 8 en § 11 (1)(1): ‘Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt [...] mit militärischen Mitteln einen Angriff gegen die Zivilbevölkerung als solche oder gegen einzelne Zivilpersonen richtet, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen’. In Nederland is dit strafbaar gesteld in art. 6 Wet internationale misdrijven (Wim).

29 Zie Regel 1 van Internationaal humanitair gewoonterecht (volgens ICRC).

Op basis van zijn analyse komt de Generalbundesanwalt tot de conclusie dat de Duitse commandant geen gerichte (lees: doelbewuste) aanvallen op personen met een beschermde status zoals burgers heeft uitgevoerd:<sup>30</sup>

*3. Auch sonstige Tatbestände des Völkerstrafgesetzbuch (§ 8 und § 11 Abs. 1 Nr. 1) sind nicht erfüllt, weil keine der von diesen Vorschriften geschützten Personengruppen Ziel des Luftangriffs waren.*

De aanklager komt tot deze conclusie omdat de Duitse commandant – volgens hem terecht – aan mocht nemen dat zich géén burgers, maar louter opstandelingen (strijders) in de omgeving van de tankauto's bevonden. De commandant kan dus ook geen oogmerk hebben gehad om burgers aan te vallen. Dat we *achteraf* wel weten dat zich wel degelijk burgers bij de tank-

deze kwestie het verwijt gehoord worden dat de aanval op burgers was gericht (omdat er burgerslachtoffers waren). Dat er burgers waren, is een feit dat achteraf inderdaad is gebleken, maar toen kennelijk niet bij de Duitse commandant bekend was. Het oorlogsrecht doet met deze *ex ante*-beoordelingen recht aan het karakter van oorlogvoering en biedt de commandant enige beoordelingsruimte. Waar het om gaat is wat een andere *reasonable commander* in die omstandigheden zou hebben gedaan.<sup>31</sup> Uiteraard moet de commandant zich wel vergewissen (lees: voorzorgsmaatregelen nemen) van de afwezigheid van burgers. We bespreken dat hierna.

In dit licht is het interessant dat de aanklager vindt dat de commandant zijn 'Erkenntnismöglichkeiten' had uitgeput. Dit zou in contrast kunnen staan met het mogelijke aanbod van de F15-vliegers voor het uitvoeren van een passage als show of force of ter verificatie. Wellicht beschikte de commandant over meer informatiebronnen dan nu bekend zijn. Ook is onduidelijk op basis van welke informatie hij de vijftig personen om 01.08 uur als 'strijders' heeft aangeduid. Dit is interessant omdat de tankauto's op redelijk korte afstand (minder dan duizend meter) van een dorpsrand gestrand waren. Het is ook niet duidelijk of de dorpsbewoners hiervan wisten en wellicht hun oog op de brandstof hadden laten vallen. Indien de commandant wel geweten had dat zich burgers bij de tankauto's bevonden, maar hij weloverwogen de aanval had gelast, dan zou die handelwijze niet automatisch verboden zijn. Daarvoor zou eerst de disproportionaliteit van de aanval moeten worden bepaald. Dit aspect raakt de tweede verboden methode die door de aanklager werd gezien.

## Een disproportionele aanval?

Die tweede verboden 'methode' is een disproportionele aanval.<sup>32</sup> Het gaat om een aanval waarvan verwacht wordt dat de onbedoelde nevenschade – de *collateral damage*, oftewel het 'bijkomend verlies van mensenlevens onder de burgerbevolking, verwonding van burgers, schade aan burgerobjecten of een combinatie

## Vanuit operationeel of politiek perspectief kan het wenselijk zijn *collateral damage* te vermijden

auto's bevonden, doet daar wederom niet aan af. Het gaat bij de beoordeling van dit soort kwesties namelijk om de kennis die een commandant toen (*ex ante*) had. Zoals het overigens ook gaat om de omstandigheden waarin een commandant zich op dat moment van de beslissing bevond. Die omstandigheden zijn typisch voor oorlogvoering en betreffen tijdsdruk, gebrek aan informatie, gebrek aan middelen, stress of gevaar. Dat anderen naderhand (*ex post*) tot alternatieve besluiten kunnen komen, is een feit. Vaak is dit trouwens een bron van verwarring voor niet-deskundigen. Zo kon ook in

30 EMV, § 3.

31 Ducheine & Pouw, *ISAF Operaties in Afghanistan*, 110.

32 Die in het Vsgb strafbaar is gesteld in § 11 (1)(3): 'Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt [...] mit militärischen Mitteln einen Angriff durchführt und dabei als sicher erwartet, dass der Angriff die Tötung oder Verletzung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte in einem Ausmaß verursachen wird, das außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht.'

daarvan' – buitensporig zal zijn in verhouding tot het vooraf 'verwachte tastbare en rechtstreekse militaire voordeel' van die aanval.<sup>33</sup> Kort gezegd: een aanval is disproportioneel (en daarom verboden) als de verwachte collateral damage excessief zal zijn ten opzichte van het verwachte militaire voordeel. Dit verbod maakt deel uit van het internationale gewoonterecht voor NIGC's. In de uitgebreide studie van het ICRC betreft het Regel 14. In Duitsland is deze methode strafbaar gesteld in zowel een IGC als een NIGC, in Nederland – vreemd genoeg – alleen tijdens een IGC.<sup>34</sup>

De Generalbundesanwalt is aan de beantwoording van deze tweede vraag naar de disproportionaliteit niet toegekomen. De Duitse com-

aanval per definitie niet disproportioneel zijn. Daarbij dient volgens het Ermittlungsverfahren in ogenschouw te worden genomen dat de Duitsers onder tijdsdruk stonden. Waarom die tijdsdruk bestond, is niet duidelijk; wellicht was de luchtsteun niet langer beschikbaar.

Ook hier houdt het oorlogsrecht rekening met de realiteit van oorlogvoering. Bepalend voor de beoordeling is wederom de situatie ten tijde van de aanval (ex ante). De commandant moet een zo goed mogelijke inschatting maken van de te verwachten collateral damage enerzijds en het vermoedelijke militaire voordeel anderzijds. Als de commandant terecht inschat dat de collateral damage nihil is, zal de aanval dus ook niet disproportioneel zijn. Dat het achteraf

anders uitpakt omdat zich wel degelijk burgers op het doel bevonden en de nevenschade wel aanzienlijk is, doet daar wederom niet aan af. De beoordeling geschiedt aan de hand van de feiten en omstandigheden ex ante. Wat wel meegewogen moet worden is de schade die door de explosie van twee volle tankauto's in de nabijheid van een dorp (500-1000 meter) ontstaat. De Generalbundesanwalt zegt daar niets over.

Zelfs indien de commandant had geweten dat zich burgers op of bij het doel hadden bevonden en hij nevenschade verwacht had, is de

aanval niet automatisch verboden.<sup>35</sup> Dat verbod is pas aan de orde als de nevenschade *excessief* is ten opzichte van het te verwachten militaire voordeel. Disproportionaliteit is dus een



FOTO PICTURE ALLIANCE, W. SARFERAZ

Enkele maanden na de luchtaanval: de Bundeswehr deelt hulpgoederen uit aan inwoners van Kunduz

mandant kon er volgens de aanklager namelijk van uitgaan dat er zich op het moment van de luchtaanval geen burgers in de omgeving van de beide tankwagens bevonden. Anders geformuleerd: omdat de commandant ten tijde van zijn besluit tot het inzetten van de luchtaanval op basis van de hem ter beschikking staande middelen en beschikbare informatie aannam dat er louter opstandelingen en geen burgers in de omgeving van de tankauto's waren, werd geen collateral damage verwacht en kon de

33 Dit correspondeert ook met de tekst van art. 57 (2) (a) (iii) van het Eerste Aanvullende Protocol dat op IGC van toepassing is.

34 Zie art. 5 Wet internationale misdrijven (Wim).

35 Von der Groeben, 'Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan' (blz. 479 e.v.) voert deze hypothetische toets wel uit. Diehl, 'Tanklasterbeschuss auf Befehl eines deutschen ISAF-Kommandeurs mit fatalen Folgen' (blz. 4, 19) stelt dat de aanval in ieder geval disproportioneel was.

relatief begrip: de ontoelaatbaarheid is mede afhankelijk van de 'hoeveelheid' militair voordeel. Bij weinig voordeel zal nevenschade sneller excessief zijn dan bij veel militair voordeel. Vanwege zijn vaststelling dat de commandant terecht aan kon nemen dat zich geen burgers op het doel van de aanval bevonden, kon de Generalbundesanwalt tot de conclusie komen dat er geen verboden methode van oorlogvoering (tegen een legitiem militair doel) is geweest zoals het internationale strafrecht deze beschrijft.

### Strafbaarstelling onder het civiele Strafgesetzbuch

De Generalbundesanwalt stelt verder vast dat de Duitse wetgever de toepassing van het civiele ('commune') strafrecht naast de toepassing van het Völkerstrafgesetzbuch niet heeft uitgesloten.<sup>36</sup> Aangezien de Generalbundesanwalt hiervoor tot de conclusie was gekomen dat het Völkerstrafgesetzbuch niet was overtreden, heeft hij vervolgens getoetst of er wellicht sprake was van een strafbaar feit uit het commune strafrecht in relatie tot het humanitaire oorlogsrecht:

*5. Der Abwurf von Bomben auf Ziele, in deren unmittelbarer Nähe sich Menschen aufhalten, ist auch nach den Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuchs bei Geltung des Konfliktsvölkerrechts immer dann gerechtfertigt und damit straflos, wenn der militärische Angriff völkerrechtlich zulässig ist. [...]*<sup>37</sup>

Zoals gezegd kwam de Generalbundesanwalt tot de conclusie dat ook onder het civiele strafrecht geen sprake was van strafbare feiten. Hij hanteerde daarbij een aantal overwegingen. We bespreken achtereenvolgens zijn overwegingen over: een alternatieve aanvalsmethode, inlichtingenplicht, (dis)proportionaliteit, en voorzorgsmaatregelen.

### Aanval met grondtroepen?

Voor zover de slachtoffers van de luchtaanval tot de opstandelingen behoorden, konden zij als strijders/belligerenten van een niet-statelijke partij bij het gewapende conflict terecht worden aangevallen. Een aanval met grondtroepen in plaats van de luchtaanval tegen de Talibanstrijders zou niet zonder risico voor de eigen troepen zijn geweest. Op basis daarvan kan onder het oorlogsrecht *niet* van een commandant verwacht worden dat hij (als alternatief voor de luchtaanval) kiest voor een aanval met grondtroepen, aldus de aanklager.<sup>38</sup>

### Inlichtingenplicht

Achteraf is gebleken dat zich onder de slachtoffers burgers bevonden die 'niet rechtstreeks deelnamen aan de vijandelikheden'.<sup>39</sup> Desondanks was de aanval rechtmatig. Doorlaggevend is wat de commandant ten tijde van zijn beslissing wist, niet wat achteraf is vast komen te staan. De PRT-commandant die zich bewust was van zijn plicht burgerslachtoffers te vermijden, is daarbij naar het oordeel van de Generalbundesanwalt niet nalatig geweest in zijn plicht om – voor zover praktisch mogelijk – extra informatie te verzamelen:

*[...] Nach Ausschöpfung aller ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen war in der konkreten zeitkritischen militärischen Situation vielmehr eine weitere Aufklärung nicht möglich, so dass er nach den ihm vorliegenden Informationen nicht mit der Anwesenheit geschützter Zivilisten rechnen musste. [...]*<sup>40</sup>

De Generalbundesanwalt is op basis van zijn onderzoek dan ook tot de conclusie gekomen dat de PRT-commandant, gezien de geringe beschikbare tijd en de gegeven omstandigheden, niet in de gelegenheid is geweest zich nauwkeuriger te verdiepen in de situatie om zo antwoord te krijgen op de vraag of er zich burgers in de nabijheid van de beide tankwagens ophielden. Hoewel de aanklager over tijdsdruk spreekt, is uit de open bronnen niet duidelijk waaruit die tijdsdruk bestond. De tankauto's zaten kennelijk vast in de zandbank en konden niet weg. Zoals enkele bronnen aangeven is de

36 EMV, § 4.

37 EMV, § 5.

38 EMV, § 5 (a).

39 Onder het oorlogsrecht bezitten deze burgers een beschermde status waardoor ze niet aangevallen mochten worden.

40 EMV, § 5 (b).

commandant mogelijk niet ingegaan op een aanbod van de F15-vliegers om eerst nog een passage als show of force of ter verificatie uit te voeren. Daarmee had mogelijk een beter en actueler zicht op de situatie op de grond kunnen worden gekregen.<sup>41</sup> In plaats daarvan vertrouwde de commandant kennelijk op de bestaande luchtwaarnemingsbeelden en de informant op de grond. We weten niet of

daar een vorm van.<sup>42</sup> De Generalbundesanwalt stelt in dit verband vast dat de PRT-commandant proportioneel gehandeld heeft:

*Oberst Klein hat sich trotz des besonderen Drucks der Entscheidungssituation für einen örtlich eng begrenzten Einsatz mit der kleinsten zur Verfügung stehenden Bombengröße und -anzahl entschieden.*<sup>43</sup>

FOTO PICTURE ALLIANCE, M. KAPPELER



De huidige Duitse minister van Defensie, Karl-Theodor zu Guttenberg (rechts), bezoekt in Kunduz gelegerde militairen van de Bundeswehr, augustus 2010

de aanklager bekend was met andere (en recentere) inlichtingen waardoor de commandant een extra passage van de vliegers niet nodig vond.

### Nogmaals proportionaliteit

De Generalbundesanwalt komt binnen het kader van de Duitse civiele strafwet nog terug op het punt van aanvallen waarbij burgerslachtoffers vallen. Niet-onderscheidende aanvallen zijn verboden, aldus de aanklager. Er kan sprake zijn van een niet-onderscheidende aanval als niet voldoende verschil kan worden gemaakt tussen burgers en burgerobjecten en militaire doelen. Een disproportionele aanval is

Op dit derde punt valt wel enige kritiek te verwachten. Allereerst had de aanklager hiervoor al geconcludeerd dat er geen disproportionaliteit was omdat de commandant aan mocht nemen dat er geen collateral damage op zou treden. Waarom hij er dan toch nog op ingaat, valt zonder nadere informatie niet te achterhalen. Hiervoor zouden twee redenen kunnen bestaan: hij haakt opnieuw – maar foutief –

41 Zie Diehl, 'Tanklasterbeschuss auf Befehl eines deutschen ISAF-Kommandeurs mit fatalen Folgen', 6.

42 Zie art. (5)(b) Eerste Aanvullende Protocol, en ook Regel 14 van Internationaal humanitair gewoonterecht (volgens ICRC).

43 EMV, § 5.

aan bij het oorlogsrechtelijke beginsel van disproportionaliteit, of hij verwijst hier naar het civiele strafrechtelijke beginsel van proportionaliteit. In oorlogsrechtelijke zin lijkt de Generalbundesanwalt veeleer aan te sluiten op een andere oorlogsrechtelijke regel, namelijk bij 'de keuze van strijdmiddelen en -methoden alle mogelijke voorzorgen nemen om [collateral damage] te vermijden of in elk geval tot het uiterste te beperken'.<sup>44</sup> En in dat geval heeft de Generalbundesanwalt waarschijnlijk verschillende regels verward. Zonder collateral damage is de keuze van inzetmiddelen een

van de tankwagens bevonden was hij niet verplicht om voorafgaande aan de aanval te waarschuwen, aldus de Generalbundesanwalt:<sup>45</sup>

*Der Beschuldigte Klein durfte davon ausgehen, dass keine Zivilisten vor Ort waren. Deshalb war er nicht verpflichtet, Warnhinweise vor dem militärischen Angriff zu geben.*

Ook deze vierde overweging bevat een conclusie die voor kritiek vatbaar zou kunnen zijn. Het oorlogsrecht kent meerdere verplichtingen tot het treffen van voorzorgsmaatregelen bij aanvallen. Volgens Regel 15 van het gewoonterecht (inzake een NIGC) 'moet er voortdurend op gelet worden dat de burgerbevolking, burgers en burgerlijke goederen worden ontzien' en dat 'alle mogelijke voorzorgen moeten worden genomen om [collateral damage of nevenschade] te vermijden of in elk geval tot het uiterste te beperken'.<sup>46</sup> Volgens Regel 16 moet een commandant bovendien 'al het mogelijke doen om zich ervan te vergewissen dat de doelen militaire doelen zijn'.<sup>47</sup>

Op dit vierde punt wordt de Generalbundesanwalt door Duitse wetenschappers bekritiseerd.<sup>48</sup> De PRT-commandant heeft kennelijk besloten om zijn 'beeld van de situatie' niet aanvullend te laten controleren of aan te vullen via bijvoorbeeld de (door twee F15-vliegtuigen voorgestelde) passage als show of force of ter verificatie. In theorie had dit natuurlijk nog gekund,<sup>49</sup> zeker omdat de tankauto's vastzaten op de zandbank. Daar komt bij dat de tankauto's zich op relatief korte afstand van een dorp bevonden. Maar mogelijk beschikten de commandant en de aanklager over meer informatie dan wij, waardoor zij anders kunnen concluderen. Onduidelijk is of er (via Rover) videobeelden vanuit de vliegtuigen waren en hoeveel informatie die bevatten. Evenmin is duidelijk of de commandant waarnemers ter plekke had. Wellicht had hij zicht op de naderingswegen vanuit het dorp en bood dit houvast voor zijn beeld van de situatie. Het gewoonterecht vereist dat een aanvaller 'alle mogelijke' voorzorgsmaatregelen neemt. Aan de vraag of de commandant 'alle mogelijke' voorzorgsmaatregelen heeft getroffen is

## In de Nederlandse opvatting kunnen ROE de bepalingen van het humanitair oorlogsrecht wel degelijk verder inperken

louter operationele afweging. Zonder nevenschade maakt het niet uit of een 'vijfhonderd' dan wel een 'duizendponder' wordt gebruikt. Deze misvatting berust op een vaak gehoorde, maar verkeerde interpretatie van de oorlogsrechtelijke betekenis van disproportionaliteit. Die misvatting wordt gevoed door het parallelle beginsel uit het strafrecht: proportionaliteit. In strafrechtelijke zin gaat proportionaliteit om de balans tussen effecten van de dreiging en de verdediging. De keuze van de middelen (ook wel subsidiariteit genoemd) speelt daarbij ook een rol. Mogelijk heeft de aanklager zijn oog gehad op strafrechtelijke proportionaliteit toen hij zijn opmerking over het aantal en gewicht van de bommen maakte.

### Voorzorgsmaatregelen

Aangezien de Duitse commandant ervan uitging dat er zich geen burgers in de nabijheid

44 Regel 17 van Internationaal humanitair gewoonterecht (volgens ICRC).

45 EMV, § 6.

46 Regel 15 van Internationaal humanitair gewoonterecht (volgens ICRC).

47 Regel 16 van Internationaal humanitair gewoonterecht (volgens ICRC).

48 Zie onder meer Von der Groeben, 'Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan'.

49 Conform: Von der Groeben, 'Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan', 484, 488.

de aanklager niet toegekomen. Wat onder ‘alle mogelijke’ verstaan moet worden is afhankelijk van de omstandigheden, de beschikbare middelen en andere humanitaire en operationele overwegingen.<sup>50</sup> Volgens de Generalbundesanwalt konden Klein en Wilhelm

*nach gewissenhafter und immer wieder aktualisierter Prüfung aller ihnen zum Geschehensablauf bekannten Fakten und Umstände annehmen, dass ausschließlich Aufständische vor Ort waren.*<sup>51</sup>

Naar mening van de aanklager had de commandant blijkbaar voldoende controle betracht.

Een opvatting ten gunste van de commandant is de volgende. Omdat kolonel Klein aannam dat er geen burgers waren, was de burgerbevolking überhaupt niet in gevaar en hoefde hij geen voorzorgsmaatregelen te treffen. In die lezing heeft hij zijn voorzorgsplicht dan ook niet geschonden. Omdat we niet over het exacte feitenrelaas van het besluitvormingstraject beschikken, lijkt een finaal oordeel op dit punt erg lastig en is terughoudendheid gepast.

## Een overtreding van de ROE?

Het Ermittlungsverfahren bevat een opmerkelijke conclusie rond de status van Rules of Engagement. De Generalbundesanwalt concludeerde dat overtredingen tegen interne regels waaronder ROE in deze casus niet aan de orde zijn, aangezien deze interne regels volkenrechtelijk toelaatbare handelingen niet kunnen beperken. Dergelijke interne regels hebben geen volkenrechtelijke werking:

*7. Verstöße gegen innerdienstliche Vorgaben, insbesondere gegen einzelne Einsatzregeln (Rules of Engagement) sind nicht geeignet, völkerrechtlich zulässige Handlungen einzuschränken, weil solche Einsatzregeln rein intern gelten und ihnen keine völkerrechtlich verbindliche Rechtswirkung nach außen zukommt.*

De conclusie van de Generalbundesanwalt zou zo gelezen kunnen worden dat een commandant via ROE de bevoegdheden tot geweld-

gebruik onder het oorlogsrecht *niet* zou kunnen beperken. Dit is een opmerkelijke visie, die wellicht te verklaren valt door de strafrechtelijke status van ROE in de Duitse wetsystematiek. Het voert te ver om daar in deze context uitgebreid over uit te wijden.<sup>52</sup> In de Nederlandse opvatting en benadering kunnen ROE de bepalingen van het humanitair oorlogsrecht wel degelijk verder inperken.<sup>53</sup> De vraag naar de status van ROE heeft zich ook in Nederland voorgedaan. In Nederland heeft de militaire kamer van het Gerechtshof in Arnhem de strafrechtelijke betekenis van ROE via het arrest Eric O. duidelijk gemaakt.

## De conclusie van de Generalbundesanwalt

De Generalbundesanwalt komt tot een aantal afsluitende conclusies. Allereerst is het exacte aantal burgerslachtoffers – dat vanwege de aanpak van de aanklager voor het uiteindelijke oordeel in deze zaak niet relevant is – uit de ter beschikking staande documenten niet op te maken.<sup>54</sup> Een tweede conclusie is dat op basis van de huidige ter beschikking staande informatie vaststaat dat zowel Taliban-stijders/belligerenten als burgers bij de luchtaanval zijn omgekomen. Onder de omgekomen belligerenten bevinden zich twee bekende Taliban-leiders. Dit oordeel is gebaseerd op het enige daarvoor ter beschikking staande bewijsmiddel: een video-opname gemaakt vanuit de bij de luchtaanval betrokken vliegtuigen. Op die video zijn dertig tot vijftig personen te onderscheiden. Dit aantal komt overeen met de verschillende overzichten van slachtoffers die rouleren. Een nader onderzoek van de lichamen van de doden was en is op basis van de plaatselijke gebruiken in Afgha-

50 J.M. Heckaerts en L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (Vol. I: Rules) (Cambridge, Cambridge University Press, 2005) 54.

51 EMV, § 2.

52 Een en ander voert onder meer terug op het gerubriceerde karakter van de ROE. Zie hierover bijvoorbeeld Von der Groeben, ‘Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan’, 490.

53 Zie onder meer Ducheine en Pouw, *ISAF Operaties in Afghanistan*, 39; Ducheine, Paul A.L., ‘Rechtsregimes tijdens militaire operaties’ in: *Ars Aequi*, Vol. 58 (juli/augustus 2009) 490-497, 492.

54 EMV, § 8.

nistan uitgesloten. Ten slotte komt de Generalbundesanwalt op basis van het bovenstaande tot de slotsom dat de direct betrokken Duitse militairen niet worden vervolgd.

## Conclusies

Met deze bijdrage en via deze casus wilden we oorlogsrechtelijke onderwerpen aansnijden die aan de orde kwamen bij de beoordeling van de luchtaanval in Kunduz. Daarbij vielen, zoals achteraf bleek, tientallen burgerslachtoffers. De oorlogsrechtelijke onderwerpen zijn voor Nederlandse commandanten, hun staf (officieren), vliegers en forward air controllers van belang bij andere beslissingen inzake doelbestrijding of targetting, óók voor missies buiten Afghanistan.

Het enkele feit dat achteraf blijkt dat bij een aanval veel burgerslachtoffers zijn gevallen, levert op zich nog geen schending van het oorlogsrecht op. Doorslaggevend zijn de feiten en omstandigheden *ten tijde* van de aanval. Gevechtshandelingen moeten onder het oorlogsrecht ex ante beoordeeld worden. Het oorlogsrecht heeft daarbij oog voor de realiteit van oorlogvoering. De commandant heeft daarom een zekere beoordelingsvrijheid. Bij een beoordeling van gevechtshandelingen zal gekeken worden wat een (andere) redelijke commandant in vergelijkbare omstandigheden op basis van de beschikbare informatie zou beslissen.

Uiteraard moet allereerst worden vastgesteld dat de aanval tegen een militair doel gericht is. Dit kunnen personen zijn (zij die 'rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden') of goederen. Een commandant moet al het mogelijke doen om zich er van te vergewissen dat zijn aanvalsdoel inderdaad een militair doel is. Een legitiem militair doel mag, binnen de andere grenzen van het oorlogsrecht, worden aangevallen. Gerichte aanvallen op personen met een beschermde status zoals burgers zijn verboden. Een commandant dient voortdurend burgers en burgerobjecten te ontzien. Wanneer achteraf blijkt dat burgers bij een aanval zijn omgekomen, zal bij de beoordeling van die

gevechtshandeling bezien worden of deze informatie vooraf bekend was (of kon zijn). Als een commandant echter weet of kan vermoeden dat burgers ter plekke zijn, dient hij voorzorgsmaatregelen te treffen om burgers en burgerobjecten te ontzien en om collateral damage of nevenschade te beperken. Naast gerichte aanvallen op burgers zijn niet-onderscheidende aanvallen, waaronder disproportionele aanvallen, verboden. Als een commandant verwacht dat collateral damage kan ontstaan, dient hij een (dis)proportionaliteitstoets uit te voeren. Indien de verwachte collateral damage excessief is ten opzichte van het beoogde militaire voordeel van de aanval, mag die niet worden uitgevoerd.

Collateral damage die niet excessief is, is wel acceptabel onder het oorlogsrecht. De hoeveelheid toelaatbare nevenschade is een relatief begrip en is afhankelijk van het militaire voordeel dat de vernietiging van het aanvalsdoel naar verwachting oplevert. Uiteraard moet de commandant de nevenschade, door de keuze van methoden en middelen, zo beperkt mogelijk houden. Hij dient hiervoor voorzorgsmaatregelen te treffen.

Als een aanval na een voorafgaande oorlogsrechtelijke analyse rechtmatig wordt bevonden, kunnen andere overwegingen zich naar onze mening alsnog hiertegen verzetten. Vanuit operationeel of politiek perspectief kan het wenselijk zijn collateral damage te vermijden. Met name ROE kunnen naar Nederlands recht de vrije ruimte die het oorlogsrecht biedt beperken.

Dat de aanval in Kunduz veel burgers het leven heeft gekost valt te betreuren. Dit enkele feit maakt de aanval niet meteen onrechtmatig, zoals helaas maar al te vaak wordt aangegomen. Om tot een deugdelijk oordeel te komen moeten meerdere analyses aan de hand van de toenmalige feiten en omstandigheden worden uitgevoerd. Dit zijn dezelfde stappen die commandanten en hun (staf)officieren doorlopen. Deze analyses zijn niet altijd eenvoudig. ■



# EU-uitbreiding en bilaterale conflicten

**Het voorkomen van conflicten tussen lidstaten geldt sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) als een belangrijke drijfveer voor het Europese integratieproces. Bij zijn aantreden heeft de nieuwe Europese Commissaris voor Uitbreiding Stefan Füle onderstreept dat uitbreiding van de Europese Unie dezelfde functie heeft. Het toetredingsproces van de huidige drie kandidaat-lidstaten – Kroatië, Macedonië en Turkije – staat echter in het teken van een bilateraal geschil met een lidstaat. In hoeverre kan het uitbreidingsbeleid van de EU als instrument dienen om deze conflicten op te lossen?**

F. Schipper\*

**H**et uitbreidingsbeleid van de Europese Unie is niet slechts een instrument van de EU om de toetreding van nieuwe landen te faciliteren; het is een volwaardig beleidsterrein. Een belangrijke doelstelling van dit beleidsterrein is het voorkomen of oplossen van conflicten – een streven dat vanaf de oprichting van de EGKS een belangrijke drijfveer is geweest voor het Europese integratieproces.<sup>1</sup>

Sinds de toetreding van Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 kwam het proces van uitbreiding van de EU grotendeels tot stilstand.<sup>2</sup>

Dit was gedeeltelijk te wijten aan factoren binnen de EU.<sup>3</sup> Maar een belangrijker oorzaak voor het gebrek aan vooruitgang vormden de conflicten tussen kandidaat-lidstaten en lidstaten. De manier waarop verschillende lidstaten het uitbreidingsproces aanwenden om hun nationale belangen te verdedigen brengt de doelstellingen en de werking van het uitbreidingsbeleid in gevaar.

## Problemen

Bij herhaling heeft de EU bevestigd dat ook alle landen van de westelijke Balkan perspectief hebben op lidmaatschap. Dit zou de stabiliteit in de regio, die nog altijd fragiel is, ten goede moeten komen.<sup>4</sup> Op grond van de problemen tussen de verschillende landen uit het voormalige Joegoslavië valt te verwachten dat bilaterale conflicten het uitbreidingsbeleid in de toekomst in grote mate zullen beïnvloeden.

U kunt hierbij denken aan de Servische ontkenning van Kosovo als soevereine staat, wederzijdse claims tussen Kroatië en Servië over oorlogsmisdaden, de eis tot erkenning van de genocide in Srebrenica en andere oorlogsmisdaden, en de ondermijning van de Dayton-akkoorden door verschillende etnische gemeenschappen en buurlanden van Bosnië-

\* De auteur is verbonden aan de *European Security and Defence Assembly* van de WEU. Hij was in 2009 stagiair bij de kennissectie IVS van de NLDA. Dit artikel is een bewerking van de scriptie die hij schreef voor zijn masteropleiding Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

1 De verklaring van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman, die de basis vormde voor de oprichting van de EGKS, sprak over het leggen van 'concrete grondslagen (...) voor een Europese volkerengemeenschap, welke onmisbaar is voor het behoud van de vrede'.  
2 Intussen heeft ook IJsland de status van kandidaat-lidstaat gekregen. Dit land blijft echter verder buiten beschouwing in dit artikel.  
3 Hierbij valt onder meer te denken aan de interne discussie over het absorptievermogen van de EU en de onzekerheid over de Europese Constitutie. Daarnaast is er sprake van een zekere 'uitbreidingsmoeheid' in diverse lidstaten.  
4 De agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan, Persmededeling 2518<sup>e</sup> zitting van de Raad, Externe Betrekkingen, Luxemburg, 16 juni 2003; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, COM(2009)533 van 14 oktober 2009.



FOTO EUROPESE UNIE

*Servië erkent Kosovo niet als soevereine staat*

Herzegovina. Het is daarom relevant om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen het uitbreidingsbeleid van de EU en de bilaterale conflicten tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten.

De centrale vraag daarbij is welke invloed de conflicten hebben op het uitbreidingsbeleid. Daarnaast is de vraag relevant welke mogelijkheden het uitbreidingsbeleid biedt voor het oplossen van de conflicten.

#### **Opbouw artikel**

Het artikel is als volgt opgebouwd. Om een oordeel te kunnen vellen over de werking van het uitbreidingsbeleid van de EU in relatie tot bilaterale conflicten is het nodig eerst een globaal overzicht te hebben van het functioneren van het uitbreidingsbeleid. Daarna komen de achtergronden aan de orde van de bilaterale conflicten die momenteel een stempel drukken op het uitbreidingsbeleid.

Ook de toetreding van Cyprus wordt besproken. Aan de hand van dit voorbeeld wordt duidelijk welke kans wordt gemist als er niet tijdig een oplossing wordt gevonden voor een dergelijk

probleem. Ten slotte zal ik ingaan op de rol die de EU kan en moet spelen bij conflicten tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten. Ik sluit af met een evaluatie van enkele voor- en nadelen van het uitbreidingsbeleid.

## **Het uitbreidingsbeleid van de EU**

Toetreding tot de EU verloopt in verschillende fasen.<sup>5</sup> Na een positief advies van de Europese Commissie besluit de Raad van de Europese Unie per unanimité om een datum aan te wijzen voor het openen van de toetredingsonderhandelingen. Vervolgens is per hoofdstuk uit de toetredingsonderhandelingen een unaniem besluit vereist om de gesprekken daadwerkelijk te openen.

Weliswaar heeft de Europese Commissie een eigen directoraat-generaal voor uitbreiding, maar de Raad domineert het beleid op dit terrein. Binnen de Raad zijn de lidstaten de



FOTO EUROPESE UNIE

*De nieuwe Europese Commissaris voor Uitbreiding Stefan Fühle*

belangrijkste actoren. Er zijn veel gelegenheden waarbij een lidstaat door middel van een veto elke voortgang kan blokkeren. Alle drie de huidige kandidaat-lidstaten hebben dit ondervonden.

Het Verdrag van Lissabon heeft geen wijzigingen opgeleverd in het uitbreidingsproces. De zogeheten Kopenhagen-criteria die de EU in 1993 heeft opgesteld om de kandidatuur van potentiële lidstaten te beoordelen zijn daarom nog

<sup>5</sup> Voor een gedetailleerde uitleg van de werking van het uitbreidingsproces, zie de website van de Europese Commissie, directoraat-generaal Uitbreiding: <http://ec.europa.eu/enlargement/>.

steeds geldig.<sup>6</sup> Formeel spelen bilaterale conflicten geen rol in het uitbreidingsproces. Het oplossen van een bilateraal conflict wordt dus niet als officieel criterium gehanteerd, maar door het genoemde vetorecht kunnen lidstaten wel voorwaarden opleggen aan de kandidaat-lidstaten.

## Huidige bilaterale conflicten

Kroatië heeft een grensgeschil met Slovenië, Macedonië heeft een conflict met Griekenland over het gebruik van de naam Macedonië, en de nauwe banden tussen Turkije en Noord-Cyprus zorgen voor een conflict met de Republiek Cyprus. Bovendien moet er een oud meningsverschil over de territoriale wateren in de Egeïsche Zee worden opgelost om het gemeenschapsrecht volledig te kunnen toepassen.

De context van de geschillen is tamelijk uiteenlopend, maar er zijn wel opvallende overeenkomsten als het gaat om de invloed die de conflicten hebben op het toetredingsproces.

De problemen die momenteel de verhoudingen bepalen tussen Turkije enerzijds en Griekenland en Cyprus anderzijds ontstonden in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Het streven naar lidmaatschap van internationale organisaties speelde daarbij oorspronkelijk geen rol van betekenis. Dit in tegenstelling tot de problemen van Kroatië en Macedonië, waar het geschil vooral in een internationale context is uitgegroeid tot de huidige dimensies. Immers, bij deze geschillen wijzen alle partijen weliswaar op de historische achtergronden, maar in feite zijn de conflicten pas een sleutelrol gaan spelen toen Kroatië en Macedonië actief lidmaatschap van verschillende internationale organisaties gingen nastreven.

### Cyprus

Nadat de Britse kroonkolonie Cyprus in 1960 als gevolg van de mondiale golf van dekolonisatie onafhankelijk was geworden, ontstonden er op het eiland al snel spanningen tussen de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische gemeenschap.<sup>7</sup> Beide gemeenschappen

beschouwden de nieuwe Grondwet niet als een goede basis voor de toekomst als onafhankelijke staat.<sup>8</sup>

Dit leidde tot een oriëntatie op Griekenland dan wel Turkije. Deze landen zagen dit op hun beurt als een legitimering voor inmenging in de interne situatie op het eiland. Deze inmenging bereikte een climax in 1974, toen het Griekse militaire bewind een poging deed om de Cypriotische president Makarios af te zetten. Turkije reageerde op deze *coup d'état* met een bezetting van het noordelijke deel van het eiland. Het land vestigde daar een aanzienlijke troepenmacht, die sindsdien permanent op het eiland is gelegerd.

Als gevolg van deze gebeurtenissen raakte het eiland *de facto* verdeeld in twee etnisch homogene delen, met een gesloten grens. Het Turkse deel van het eiland verklaarde zich in 1983 onafhankelijk en riep de Turkse Republiek Noord-Cyprus (TRNC) uit. Turkije is overigens het enige land dat de TRNC als soevereine staat heeft erkend. Hoewel er geen formeel staakt-het-vuren werd afgekondigd, ontstond er kort na de Turkse invasie wel een situatie die in de praktijk als zodanig kon worden geïnterpreteerd.

De VN-missie UNFICYP, die al in 1964 in het leven was geroepen ter voorkoming van een escalatie van de spanningen tussen de beide gemeenschappen, kreeg tot taak om de bufferzone tussen de twee eilanddelen te bewaken. Deze missie is sindsdien elke zes maanden door de Veiligheidsraad verlengd. Van 1998 tot 2006 heeft ook Nederland aan deze missie een militaire bijdrage geleverd.<sup>9</sup>

Door Noord-Cyprus te erkennen als onafhankelijke staat ondermijnt Turkije de territoriale

- 
- 6 De Kopenhagen-criteria zijn te vinden op de website van het Glossarium van de Europese Unie: <http://europa.eu/>.
- 7 De verhouding tussen de Grieks-Cyprioten en de Turks-Cyprioten stond ook ten tijde van de Britse koloniale aanwezigheid geregeld ter discussie, maar de status als kolonie zorgde ervoor dat dit niet leidde tot een debat over de staatsvorm.
- 8 Theophanous, A., *The Cyprus Question and the EU: The Challenge and the Promise* (Nicosia, Intercollege Press, 2004), p. 27.
- 9 De Nederlandse missie was van 1 juni 1998 tot 6 juni 2006. Zie ook Klep, C., en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, SDU Uitgevers, 2005).

integriteit van EU-lidstaat Cyprus. Erkenning van de territoriale integriteit van EU-lidstaten is vanzelfsprekend een vereiste om te kunnen toetreden tot de Europese Unie; vanuit een juridisch perspectief, maar vooral ook om pragmatische redenen. Als gevolg van de erkenning van Noord-Cyprus past Turkije de bepalingen van de douane-unie die het land met de EU afsloot in 1995 niet toe voor Cyprus.



FOTO EUROPESE UNIE

Het grensgeschied van Kroatië met Slovenië is maar één van de huidige conflicten...

De verplichtingen die voortkomen uit de douane-unie houden onder meer in dat Turkije havens en luchthavens voor Cypriotische (lucht)vaartuigen moet openstellen. De toetredingsonderhandelingen met Turkije, die in het najaar van 2005 zijn gestart, werden in december 2006 stilgelegd omdat Turkije daartoe niet bereid was. De Raad besloot om acht hoofdstukken te 'bevriezen' zolang Turkije de douane-unie niet ook voor Cyprus toepast.<sup>10</sup>

## De Egeïsche Zee

Logischerwijs leidden de ontwikkelingen op Cyprus tot een ernstige verslechtering van de band tussen Turkije en Griekenland. De betrekkingen tussen deze landen waren een jaar voor de invasie van Cyprus toch al in hevige mate verstoord. Er werd toen namelijk een olievoorraad gevonden in de bodem van de Egeïsche Zee, in de omgeving van het Griekse eiland Thassos.

Door deze vondst werd de kwestie van precieze afbakening van de *continental shelf* in de Egeïsche Zee, waarover al jarenlang onduidelijkheid had bestaan, ineens heel relevant.<sup>11</sup> Griekenland hield vast aan het standpunt dat de Griekse eilanden in de Egeïsche Zee elk over zijn eigen *continental shelf* beschikt, terwijl Turkije zich op het standpunt stelde dat de afbakening van de zeebodem moest geschieden volgens het 'middellijnprincipe' van het Zee-rechtverdrag van de Verenigde Naties. Daarmee zou de grens liggen in het midden van het Griekse en het Turkse vasteland.<sup>12</sup>

In 1976 escaleerden deze onverenigbare claims. Het kwam bijna tot een gewapend conflict nadat een Turks oceanografisch schip een onderzoek startte in wateren die door Griekenland werden geclaimd. Op dat moment heerste er in Griekenland de angst dat Turkije na het binnenvallen van Cyprus ook de territoriale integriteit van de Griekse Egeïsche eilanden zou schenden. Dit gebeurde niet, maar er werd anderzijds ook geen overeenstemming bereikt over de definitieve afbakening van de bodem van de Egeïsche Zee.

De spanningen namen verder toe toen in 1982 de laatste wijziging van het Zeerechtverdrag werd aangenomen. Dit verdrag bepaalde dat de internationale norm voor territoriale wateren voortaan twaalf zeemijl zou worden.<sup>13</sup> Zowel Griekenland als Turkije heeft zijn territoriale wateren vastgesteld op zes zeemijl.<sup>14</sup> Een uitbreiding van de territoriale wateren tot twaalf zeemijl zou het deel van de zee dat onder Griekse soevereiniteit valt bijna verdubbelen. Dit geldt niet voor de Turkse territoriale wateren, aangezien de begrenzing hiervan voor het

10 De hoofdstukken die niet zijn geblokkeerd, zijn veelal technisch van aard. De 'bevroren' hoofdstukken betreffen vaak politiek gevoelige thema's. Een overzicht van deze laatste categorie staat in Persmededeling 2771<sup>e</sup> zitting van de Raad, Externe Betrekkingen, Brussel, 11-12 december 2007.

11 Het is belangrijk om zich te realiseren dat deze gebeurtenissen plaatsvonden ten tijde van de oliecrisis.

12 *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 (UNCLOS), artikel 76 en 77.

13 UNCLOS, art. 3.

14 Turkije volgt de norm van zes zeemijl overigens uitsluitend in de Egeïsche Zee. In andere zeeën claimt Turkije sinds 1964 wel twaalf zeemijl als territoriale wateren. In de Middellandse Zee en de Zwarte Zee liggen geen eilanden van een andere staat binnen deze zone, terwijl in de Egeïsche Zee Griekenland zou volgen als Turkije een zone van twaalf mijl zou kiezen.

merendeel afhankelijk is van het midden tussen de Turkse kust en de nabijgelegen Griekse eilanden.

Met andere woorden, door de nabijheid van deze Griekse eilanden zouden de Turkse territoriale wateren slechts minimaal toenemen. Hierdoor zou het machtsverevenwicht aanzienlijk veranderen. Bovendien zouden in dat geval de corridors verdwijnen die het mogelijk maken om vanuit de Bosporus en de Turkse havens in de Egeïsche Zee naar de Middellandse Zee te varen zonder Griekse territoriale wateren te doorkruisen. Dit zou vooral voor de Turkse marine ingrijpende gevolgen hebben, omdat er voor oorlogsschepen in territoriale wateren van een andere staat veel meer beperkingen gelden dan in internationale wateren.

Turkije heeft verschillende malen aangegeven dat het een mogelijke uitbreiding van de Griekse territoriale wateren als een oorlogsverklaring zal opvatten. Het VN-Zeerechtverdrag maakt echter sinds 1 mei 1998 integraal deel uit van het gemeenschapsrecht van de EU. Turkije zal dus een andere opstelling moeten kiezen alvorens sprake kan zijn van toetreding tot de EU.

### Macedonië

Als gevolg van het uiteenvallen van Joegoslavië begin jaren negentig ontstonden er nieuwe onafhankelijke staten in de Balkan. Sommige van deze staten kennen een lange geschiedenis, terwijl andere nooit eerder onafhankelijk waren geweest. Het uitroepen van de onafhankelijkheid ging in sommige gevallen gepaard met een keuze voor nationale symbolen en tradities die geen exclusieve betekenis hadden voor de partij die daar een claim op legde. Het meest bekende voorbeeld hiervan is de keuze voor de naam Republiek Macedonië en de bijbehorende nationale symbolen.

Volgens Griekenland maakt de naam Macedonië exclusief deel uit van het Hellenistische historische erfgoed en dus is het uitgesloten dat een Slavische staat aanspraak kan maken op deze naam. Een bijkomend argument van Griekenland is de angst voor een potentiële

claim van Macedonië op het grondgebied van de Griekse provincie met de naam Macedonië. Maar deze angst is gezien de relatieve zwakte van de huidige Macedonische krijgsmacht weinig reëel.

De Griekse bezwaren ontstonden vanaf het moment dat Macedonië besloot om onder de naam Republiek Macedonië erkenning te

FOTO EUROPESE UNIE



*De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn eind 2006 stilgelegd*

zoeken van de internationale gemeenschap. Griekenland verzette zich tegen de constitutionalisering van de naam van het volk en de staat, evenals tegen het gebruik van de zon van Vergina als nationaal embleem, bijvoorbeeld op de Macedonische vlag. Dit was het embleem van de Macedonische koninklijke familie uit de hoogtijdagen van het Macedonische rijk uit de oudheid.

Om de bezwaren kracht bij te zetten stelde Griekenland in 1992 een economisch embargo in. Dit embargo had ernstige gevolgen voor de economie van Macedonië, dat door het ontbreken van een eigen zeehaven voor een belangrijk deel van zijn handel afhankelijk is van transit door Griekenland. Onder druk van Griekenland verving Macedonië het betwiste logo als nationaal symbool. En aan de Grondwet werd een expliciete verklaring toegevoegd dat Macedonië geen territoriale pretenties heeft ten opzichte van enig buurland.

In 1993 werd de zaak besproken in de VN-Veilighedsraad. Dit leverde de tijdelijke oplossing op om naar Macedonië te verwijzen met de formulering 'de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië'.<sup>15</sup> Daarnaast nam de Veiligheidsraad een resolutie aan die de landen oproep om bilaterale onderhandelingen te openen waarover de VN toezicht moest houden.<sup>16</sup> De onderhandelingen die hierop volgden

FOTO EUROPESE UNIE



Turkije zou een brugfunctie kunnen vervullen naar het Midden-Oosten en de islamitische wereld

leidden in september 1995 tot het zogeheten Interim-Akkoord.

Dit akkoord voorzag in enkele maatregelen ter normalisering van de betrekkingen, onder meer wederzijdse erkenning van de soevereiniteit. Er was echter geen sprake van formele erkenning.<sup>17</sup> Vanaf de ondertekening van het Interim-Akkoord nam de Griekse weerstand in hevigheid af. Zo werd bijvoorbeeld het handels-embargo opgeheven. Het Interim-Akkoord verbiedt Griekenland zich te verzetten tegen

lidmaatschapsaanvragen van Macedonië bij internationale organisaties. Macedonië kreeg zo de kans om toe te treden tot verschillende internationale organisaties, waaronder de Raad van Europa, de OVSE en het *Partnership for Peace*-programma van de NAVO.

De pogingen om de impasse over de naam te doorbreken, bleven echter zonder resultaat.

Zolang er geen oplossing is gevonden, blokkeert Griekenland de Macedonische ambities om toe te treden tot de NAVO en de EU. In 2008 sprak Griekenland een informeel veto uit over toetreding tot de NAVO.<sup>18</sup> En in december 2009 verhinderde Griekenland dat de Raad van de Europese Unie een datum aanwees voor het openen van de toetredingsonderhandelingen.<sup>19</sup> De Raadsvergadering leverde uitsluitend een toezegging op om tijdens het Spaanse voorzitterschap terug te komen op het advies van de Commissie.<sup>20</sup>

Doordat de situatie omtrent de naam echter ongewijzigd bleef, kon de Raad ook tijdens het Spaanse voorzitterschap geen besluit nemen om de toetredingsonderhandelingen te openen.

### Het probleem van zeegrenzen

Met het uiteenvallen van Joegoslavië veranderden de grenzen tussen de deelrepublieken in grenzen tussen soevereine staten. Vanzelfsprekend nam hierdoor het belang toe om de exacte ligging formeel vast te stellen. Op diverse locaties leverde dit kleine problemen op; vaak omdat eeuwenoude grensbeschrijvingen niet helemaal overeenkwamen met de praktijk-situatie in de federatie.

Een groter probleem dat zich aandienende bij het uiteenvallen van Joegoslavië betrof de zeegrenzen. Er bestonden namelijk geen regels voor de afbakening van de zeegrenzen tussen de deelrepublieken.

Ook nu nog zijn niet alle zeegrenzen tussen de landen van de westelijke Balkan exact

15 Resolutie 817 van de VN-Veilighedsraad, 7 april 1993.

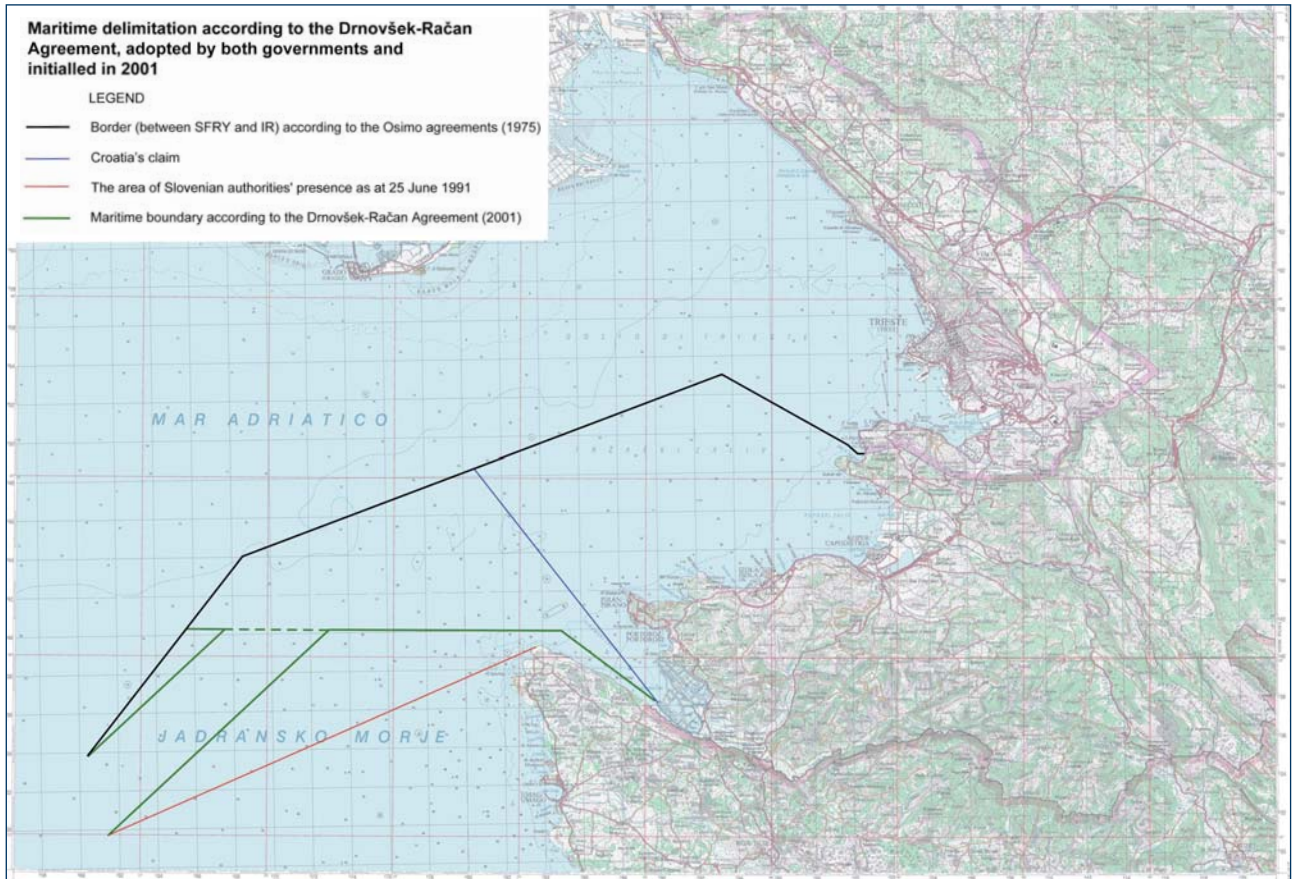
16 Resolutie 845 van de VN-Veilighedsraad, 18 juni 1993.

17 *Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia Interim Accord, Signed at New York on 13 September 1995*, beschikbaar via *UN Treaty Database*: <http://untreaty.un.org/>.

18 *Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, beschikbaar via <http://www.nato.int/>.

19 *Bulletin Quotidien Europe*: 10035 – 8/12/2009: 3 *EU/Balkans: Council seeks quick date set for accession talks with FYROM*.

20 *Persmededeling 2984*<sup>o</sup> zitting van de Raad, Algemene Zaken, Brussel, 7 december 2009.



Bron: Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Transport, Geodetic Institute of Slovenia

vastgesteld. In het bijzonder in het noordelijke deel van de Adriatische Zee heeft dit problemen veroorzaakt omdat Slovenië door de relatief korte kustlijn maar een beperkt deel van de zee als territoriale wateren kon claimen. Deze territoriale wateren hebben bovendien geen directe verbinding met de open zee bij toepassing van het gangbare zeerecht.<sup>21</sup>

Waar de landgrens tussen Slovenië en Kroatië overgaat in de zee grens valt deze samen met de loop van de Drangonja rivier. De zee grens loopt dus vanaf de monding van deze rivier door de Baai van Piran naar de zee grens met Italië. Over de exacte afbakening bestaat echter een geschil. Kroatië houdt daarbij vast aan het principe van *equidistance* uit artikel 15 van het VN-Zeerechtverdrag, dat het midden van de baai als uitgangspunt heeft.<sup>22</sup>

Slovenië beroept zich op hetzelfde artikel, maar claimt dat bijzondere omstandigheden Slovenië het recht geven om de grens vlak langs de Kroatische kust in deze baai te laten lopen. De bijzondere omstandigheden zouden er onder meer uit bestaan dat de beide premiers in 2001 een overeenkomst sloten waarin de baai verdeeld zou worden volgens de Sloveense wensen. Bovendien zou er een corridor

21 Artikel 3 van UNCLOS stelt twaalf zeemijl als maximale afstand voor de territoriale wateren, terwijl de open zee in het noordelijke deel van de Adriatische Zee verder dan twaalf zeemijl verwijderd ligt van de Sloveense kust.

22 UNCLOS, art. 15 luidt als volgt: *Delimitation of the territorial sea between States with opposite or adjacent coasts. Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith.*

worden gecreëerd, waardoor de Sloveense territoriale wateren een verbinding zouden hebben met de open zee.<sup>23</sup>

Deze overeenkomst, genoemd naar de beide premiers (Drnovsek-Racan Agreement), is echter nooit door Kroatië geratificeerd. Als gevolg daarvan is de zeegrens nooit officieel vastgesteld. Slovenië verzette zich vanaf december 2008 in de Raad van de Europese Unie tegen het openen of sluiten van onderhandelingshoofdstukken die verband hielden met het grensgeschil.

In september 2009 bereikten de landen overeenstemming over het instellen van een bemiddelingscomité. Dit comité kreeg de opdracht om de exacte positie van de land- en de zeegrens vast te stellen en een besluit te nemen over de directe toegang van Slovenië tot de open zee. Sinds deze overeenkomst werd bekrachtigd in november 2009 heeft Slovenië zijn veto tegen het openen van de meeste hoofdstukken ingetrokken, waardoor men verder kan onderhandelen.

Op het moment van schrijven verzet Slovenië zich alleen nog tegen het hoofdstuk over buitenlandse betrekkingen. Maar nu de Sloveense bevolking een paar maanden geleden in een referendum heeft ingestemd met het bemiddelingscomité bestaat er voldoende vertrouwen in een oplossing. Hierdoor kunnen de toetredingsonderhandelingen met Kroatië wellicht nog in 2010 worden afgerond. Het bemiddelingscomité zal vermoedelijk wel nog enige tijd nodig hebben om een definitief besluit te nemen over de zeegrens, maar dit vormt geen obstakel meer bij de toetredingsonderhandelingen.

### Gemiste kans

Ondanks dat de beschreven conflicten allemaal bilateraal van aard zijn en de EU bij geen van de geschillen een formele betrokkenheid heeft, is er door de toetreding van Cyprus wel duidelijk geworden dat er een belangrijke rol voor de

FOTO EUROPESE UNIE



EU is weggelegd bij conflicten met kandidaatlidstaten. Bij het openen van de toetredingsonderhandelingen maakte de EU hereniging van het eiland geen officiële voorwaarde voor toetreding, maar de mogelijke toetreding wierp een noodzaak op voor de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische gemeenschap om bepaalde zaken onderling te regelen.

De EU nam daartoe geen initiatief. Ze bleef de situatie als een interne aangelegenheid beschouwen, maar het politieke klimaat op het eiland bood wel een opening voor gesprekken. Vooral vanaf het moment waarop het Cypriotische Toetredingsverdrag werd getekend, moesten er pragmatische oplossingen worden gevonden die implementatie van het gemeenschapsrecht mogelijk zouden maken.

In deze context bereikten de politieke leiders van de Grieks-Cypriotische en Turks-Cypriotische gemeenschap overeenstemming over

<sup>23</sup> *Treaty between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia on the Common State Border*, beschikbaar via Website Government of the Republic of Slovenia: <http://www.vlada.si/>.





*Roemenië. Nieuw toetredende landen kunnen gaan dwarsliggen, waardoor de toch al lastige EU-besluitvorming wordt bemoeilijkt*

De gesprekken eindigden in een uitgewerkt voorstel voor een nieuwe *state of affairs* voor een herenigd Cyprus, met een federaal stelsel gebaseerd op het model van Zwitserland.<sup>25</sup> Dit voorstel werd het Annan-plan genoemd. Het Annan-plan werd gelijktijdig aan een referendum onderworpen in Grieks- en Turks-Cyprus. Dit vond plaats op 24 april 2004, en werd door de Grieks-Cyprioten met 76 procent verworpen. Uitvoering van het plan, en daarmee de hereniging, was van de baan. Nog geen twee weken daarna, op 1 mei 2004, trad Cyprus tegelijk met negen andere landen toe tot de EU.

De EU had gehoopt op een aanvaarding van het Annan-plan, en daarmee op een herenigd eiland. Aangezien de EU-lidstaten de feitelijke verdeling van Cyprus niet erkennen, trad formeel het hele eiland toe. Maar de invoering van EU-wetgeving werd opgeschort in de zone waarover de regering van de Republiek Cyprus niet feitelijk het gezag uitoefent.

enkele *confidence building measures*. De belangrijkste maatregel was het openstellen van de grens bij enkele *crossing points*.<sup>24</sup> Voor het eerst sinds 1974 was er weer een vorm van vrij personenverkeer mogelijk tussen de beide delen van het eiland als gevolg van de voorziene toetreding tot de EU.

Terwijl de twee gemeenschappen in onderling overleg dus vooruitgang boekten, namen de Verenigde Naties het initiatief om met alle betrokken partijen verder te onderhandelen over een definitieve oplossing van het conflict. Eén van de doelstellingen daarbij was om Cyprus als herenigd eiland te laten toetreden tot de EU. Onder leiding van de toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan werden rechtstreekse ontmoetingen georganiseerd tussen de hoogste leiders van Grieks- en Turks-Cyprus. De EU steunde deze besprekingen, maar stelde geen harde eisen met betrekking tot het resultaat.

Hoewel dus officieel het hele eiland deel uitmaakt van de EU, geldt het gemeenschapsrecht niet in de noordelijke helft. De Grieks-Cypriotische autoriteiten vertegenwoordigen in EU-verband het belang van beide gemeenschappen. De kans om het toetredingsproces van Cyprus te benutten om een definitieve oplossing te vinden voor de verdeling van het eiland is daarmee voorbijgegaan.

## Een actievere rol voor de EU

Zowel de Europese Commissie als het roterend voorzitterschap van de Raad kiest vaak een gematigde opstelling ten aanzien van deze kwesties en legt weinig druk op de lidstaten die

24 *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus, Confidence-Building Measures announced by the government of the Republic of Cyprus in the commercial and military fields*, beschikbaar via <http://www.mfa.gov.cy/mfa/>.

25 *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, beschikbaar via de website van UNFICYP: <http://www.unficy.org/media/>.

de voortgang van het onderhandelingsproces tegenwerken. Veel toespraken en persverklaringen wijzen op het bilaterale karakter van de geschillen. De *Enlargement Strategy* van de Europese Commissie van oktober 2009 verwijst niet naar enige betrokkenheid van de instituties van de EU bij het zoeken naar een oplossing. Wel spreekt de Commissie uit dat het toetredingsproces geen vertraging zou moeten oplopen door bilaterale geschillen.<sup>26</sup> In deze uitingen neemt de EU dus geen verantwoordelijkheid voor de problemen.

worden gerealiseerd wanneer het proces van EU-uitbreiding ook wordt benut om de bestaande conflicten aan te pakken, en niet wanneer conflicten als louter bilateraal worden benaderd, waardoor de problemen eerder lijken toe te nemen.

### Betere besluitvorming

Een andere reden waarom de EU verantwoordelijkheid moet nemen voor bilaterale conflicten in het uitbreidingsbeleid is de dreiging die onopgeloste geschillen vormen voor de besluit-

vorming binnen de EU. Indien er tijdens de toetredingsonderhandelingen geen bevredigende oplossing wordt gevonden voor de lopende conflicten bestaat er een gereede kans dat het toch al lastige besluitvormingsproces van de EU wordt bemoeilijkt. Bijvoorbeeld omdat de diplomatieke betrekkingen tussen twee staten zijn verslechterd, of omdat het nieuw toegetreden land alsnog gaat dwarsliggen uit onvrede over een vermeende partijdigheid gedurende de toetredingsvoorbereidingen.

### Geloofwaardigheid

Ten derde staat de geloofwaardigheid van de EU op het spel. Wanneer het perspectief op lidmaatschap

door een bilateraal conflict op de lange baan wordt geschoven, beschouwt een kandidaat-lidstaat dit als het breken van beloftes. Bovendien verzwakt langdurig uitstel de motivatie om de benodigde hervormingen door te voeren.

Ten eerste is het uitbreidingsbeleid van de EU gegrond op politieke doelstellingen. Het voorkomen en oplossen van conflicten is hierbij nog altijd een drijfveer. Deze doelstelling kan alleen

Dit geldt bijvoorbeeld in Turkije. Daar is een hevige discussie ontstaan over de noodzaak om hervormingen door te voeren op het gebied van mensenrechten en om de macht van de krijgsmacht in te perken wanneer lidmaatschap van de EU op korte of middellange termijn toch geen realistische optie is.

FOTO EUROPESE UNIE



Ook IJsland heeft inmiddels de status gekregen van kandidaat-lidstaat. Een EU-lidstaat kan elke voortgang blokkeren door middel van een veto

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, COM(2009)533 van 14 oktober 2009.

### Geostrategisch belang

Daarnaast heeft de EU een belangrijk geostrategisch belang. Elke discussie over lidmaatschap van Turkije kent het argument dat Turkije een brugfunctie zou kunnen vervullen naar het Midden-Oosten en de islamitische wereld. De vaarroutes door de Bosporus en de pijpleidingen die waardevol zijn voor de Europese energievoorziening geven Turkije een belangrijke geostrategische waarde.

Ook stabiliteit op de Balkan is voor de EU van hoge prioriteit. Dat blijkt uit de diverse missies die de EU in de regio heeft ontplooid. Voortgang in het proces dat leidt tot EU-lidmaatschap kan die stabiliteit ten goede komen en kan wellicht de noodzaak voor militaire aanwezigheid in Bosnië en Kosovo verminderen.

### Betere samenwerking

Ten slotte kan een onopgelost bilateraal conflict ook leiden tot een verslechtering van de samenwerkingsmogelijkheden met andere internationale organisaties. Dit is het geval bij de militaire samenwerking tussen de NAVO en de EU sinds de toetreding van Cyprus tot de EU. Doordat Cyprus geen deel uitmaakt van het Partnership for Peace-programma van de NAVO en ook geen overeenkomst heeft over uitwisseling van geclassificeerde documenten is de samenwerking tussen de EU en de NAVO vaak verre van optimaal wanneer Cyprus betrokken is.

In de toekomst moet worden voorkómen dat zich een herhaling van deze situatie voordoet met betrekking tot Servië en Kosovo.

### Voor- en nadelen

De procedure van EU-uitbreiding biedt mogelijkheden voor het bewerkstelligen van oplossingen. Alle conflicten bestaan uit een complex geheel van factoren. Het onderhandelingsproces van de EU trekt deze factoren uit elkaar door per thema te onderhandelen. Hierdoor kan de EU een belangrijke rol vervullen bij het oplossen van deelproblemen.

Regelmatig doen de lidstaten met een geschil een beroep op economische aspecten om te

rechtvaardigen dat ze voortgang verhinderen. Maar veel van deze argumenten zijn niet steekhoudend en het economische effect is soms gering. Indien de EU in het onderhandelingsproces een deel van de economische bezwaren kan oplossen of ontkrachten, blijven daarna de zwaarwegender argumenten van politieke aard over. Hierbij kan de EU een bemiddelende rol op zich nemen.

Een voorbeeld hiervan is het argument van Slovenië dat een kleinere territoriale zee de belangen zou schenden van de Sloveense visserijsector. Deze sector zou er echter door toepassing van het gemeenschapsrecht in Kroatië op vooruit gaan. Bovendien heeft de Sloveense visserijsector nauwelijks gewicht in de Sloveense economie.<sup>27</sup>

Het uitbreidingsbeleid van de EU moet erop zijn gericht om dergelijke onjuiste argumenten uit te sluiten. Dat zou de geloofwaardigheid van de EU versterken en een constructieve bijdrage leveren voor het oplossen van bilaterale conflicten.

Een nadeel van het uitbreidingsbeleid is dat lidstaten die een conflict hebben met een kandidaat-lidstaat dit regelmatig als *bargaining-instrument* gebruiken: in ruil voor het kiezen van een coöperatieve opstelling kan op een ander terrein compensatie worden geëist. Het politieke klimaat en de publieke opinie zullen geen verandering in het vetorecht mogelijk maken. Daardoor is het de verantwoordelijkheid van de EU – met daarbij een leidende rol voor de Commissie – om te voorkómen dat het uitbreidingsproces wordt gegijzeld door veto's.

Er zijn dus zowel vanuit idealistisch als pragmatisch oogpunt voldoende argumenten om een actievere rol van de EU te bepleiten op het gebied van bilaterale conflicten. De dynamiek van het toetredingsproces creëert soms momenten die kansen bieden om een doorbraak te bewerkstelligen. De EU moet alles in het werk stellen om deze kansen te benutten. ■

27 Advies van de Commissie inzake het verzoek van Slovenië om toetreding tot de Europese Unie, DOC/97/19, p. 82.

# Strategic communication

Het thema *strategic communication* staat in de Verenigde Staten volop in de belangstelling, zowel bij Defensie als op politiek niveau. In Nederland is het concept daarentegen nauwelijks bekend. Ten onrechte, meent de auteur. Hij stelt de verschillende definities van *strategic communication* aan de orde en plaatst het begrip in een bredere context. Daarbij komen ook de huidige ontwikkelingen in het informatiedomein aan de orde. *Strategic communication* verdient volgens de auteur ook een plaats in de Nederlandse krijgsmacht, vooral bij inzet in internationale operaties. Tevens zou het een plaats moeten krijgen in de doctrine. Het politieke niveau moet daarbij voorzien in een overkoepelende aanpak.

C.J. Matthijssen – kolonel der Infanterie\*

De missies in Irak en Afghanistan hebben vooral de afgelopen jaren het onderwerp *strategic communication* onder de aandacht gebracht in de Verenigde Staten. Dat heeft mede geleid tot een discussie over definitie(s), toepassing, organisatie en verantwoordelijkheden. Generaal McChrystal heeft in zijn rapport van augustus 2009 een volledige bijlage gewijd aan dit onderwerp.<sup>1</sup> Hij maakt daarin duidelijk wat het belang ervan is in de strategie in Afghanistan.

## Inleiding

In Nederland kennen we het begrip *strategic communication* als zodanig niet echt. In de militaire context kennen we wel *information operations* (IO) als begrip vooral vanwege Afghanistan. De vraag doet zich voor hoe *information operations* zich verhouden tot *strategic communication*. Maar in bredere zin zijn er ook vragen als wat is eigenlijk *strategic communi-*

*cation*? En kunnen of moeten we er iets mee in Nederland? Dit artikel gaat in op deze vragen en schetst tevens een wat bredere context van *strategic communication*, met als doel bij te dragen aan de bewustwording en begripvorming.

## Opbouw

In dit artikel sta ik eerst stil bij bestaande definities in de VS, binnen de NAVO en in Nederland en vergelijk deze onderling. Vervolgens ga ik in op de ontwikkelingen in het informatiedomein om een bredere context te schetsen. Dat is de opmaat naar de ontwikkelingen in de VS, waarbij ik kijk naar de belangrijkste lessen uit het verleden, de vastgestelde principes van *strategic communication* en de actuele stand van zaken.

Ten slotte ga ik uitgebreid in op de vraag of *strategic communication* relevant is voor Nederland in het algemeen en de Nederlandse krijgsmacht in het bijzonder.

## Wat is *strategic communication*?

### De Amerikaanse definitie

Hoewel de Amerikanen in de laatste jaren meer aandacht aan *strategic communication* hebben

\* De auteur heeft van juni 2009 tot en met juni 2010 strategische studies gevolgd aan het *US Army War College*. Thans is hij *Director of Staff / Hoofd Afdeling Integratie* bij de Staf van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>1</sup> General Stanley A. McChrystal, COMISAF's Initial Assessment Annex D (*Strategic Communication*) (Kabul, 30 Augustus 2009), geredigeerd door het Amerikaanse ministerie van Defensie.



De dialoog aangaan met doelgroepen is belangrijk om begrip te krijgen

besteed, zijn ze het nog niet eens over een eensluidende definitie. Er is geen formele regeringsdefinitie. Vanwege de aandacht voor het onderwerp in de Verenigde Staten is het interessant om te zien hoe de regering-Obama het onderwerp beschouwt. Dit is te lezen in de *Comprehensive interagency strategy for public diplomacy and strategic communication*, die vorig jaar aan het Congres is aangeboden.

Strategic communication is daarin als volgt omschreven:

*The synchronization of our words and deeds and how they will be perceived by selected audiences, as well as programs and activities deliberately aimed at communicating and engaging with intended audiences.*<sup>2</sup>

De definitie die Defensie hanteert stamt uit de *Quadrennial Defense Review (QDR)* van 2006:

*Focused United States Government processes and efforts to understand and engage key audiences in order to create, strengthen,*

*or preserve conditions favorable to advance national interests and objectives through the use of coordinated information, themes, plans, programs and actions synchronized with other elements of national power.*<sup>3</sup>

In deze definitie zijn enkele elementen van belang om nader te belichten. Ten eerste valt op dat de formulering spreekt van 'United States Government processes and efforts'. Dit duidt op overheidsactiviteiten. Dat is ook zo, maar het is van belang dat dit breed geïnterpreteerd wordt. Het kan namelijk refereren aan activiteiten van de overheid als geheel, maar ook aan die van afzonderlijke departementen, zoals het ministerie van Defensie.

In de tweede plaats spreekt de definitie van 'understand and engage key audiences'. Hieruit valt af te leiden dat strategic communication

2 The White House, Report on a comprehensive interagency strategy for public diplomacy and strategic communication (Washington DC, 2009).

3 Department of Defense, QDR Execution Roadmap for Strategic Communication (Washington DC: U.S. Department of Defense, 25 September 2006) 3.

zich richt op bepaalde doelgroepen. De actie is daarbij tweeledig: het begrijpen van doelgroepen enerzijds, en hen tegemoet treden en de dialoog met hen aangaan anderzijds. Het gaat dus om een tweerichtingsproces. Niet alleen is het zenden van belang, maar ook het ontvangen, om zo vervolgens de boodschap beter te kunnen afstemmen waardoor een zo goed mogelijke interpretatie wordt gewaarborgd.

Ten derde geeft de definitie het doel aan, te weten: het zodanig weten te beïnvloeden van bepaalde doelgroepen dat er voorwaarden worden geschapen die gunstig zijn voor nationale belangen en doelstellingen.

In de vierde plaats geeft de definitie aan hoe dit geschiedt. Namelijk door het gebruiken van gecoördineerde informatie, thema's, plannen, programma's en activiteiten, gesynchroniseerd met andere machtsmiddelen. Hiermee wordt duidelijk dat strategic communication geen actie op zich is, maar eerder een proces, waarbij woorden, beelden en acties worden gesynchroniseerd met diplomatieke, militaire, economische en andere machtsmiddelen.

Er is ook kritiek op de definitie. Deze richt zich niet zozeer op de inhoud maar eerder op het bureaucratische karakter, en daarmee de gebruiksonvriendelijkheid. Teruggebracht naar de essentie is de definitie te herleiden tot:

*Strategic communication is the orchestration of actions, words, and images to achieve cognitive effects in support of policy and military objectives.*<sup>4</sup>

Omdat het woord 'orchestration' wordt gebruikt, ligt een vergelijking met een orkest voor de hand. In een orkest zijn het de verschillende

instrumenten die gesynchroniseerd en gecoördineerd een bepaalde klank voortbrengen. Strategic communication synchroniseert en coördineert informatie, zowel woord als beeld, en activiteiten zodanig dat een eenduidige boodschap (klank) wordt uitgedragen, ter ondersteuning van het beleid en/of de militaire doelstellingen.

Het vormt als zodanig een overkoepelend geheel, waarin enkele ondersteunende capaciteiten een rol spelen. Dit zijn, volgens de QDR van 2006: *public affairs* (PA), aspecten van IO (vooral *psychological operations*), *visual information*, *military diplomacy* en *military support to public diplomacy*.<sup>5</sup>

#### **De NAVO-definitie**

De NAVO heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen op het gebied van strategic communication. Toch is, zo zegt NAVO zelf, de ontwikkeling van dit aandachtsgebied nog in het beginstadium.<sup>6</sup> In oktober 2009 heeft het *Allied Command for Transformation* (ACT) het *NATO Military Concept for Strategic Communications* uitgebracht.

Het doel van dit concept is om te voorzien in een ontwikkelingsrichting van militaire steun voor de inspanningen van de NAVO op het gebied van strategic communication. Daarmee kan strategic communication ten volle worden benut als *force multiplier*.<sup>7</sup> Het document definieert strategic communications als volgt:

*The coordinated and appropriate use of NATO communications, activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs (PA), Military Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations, as appropriate – in support of Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO's aims. (NATO Strategic Communications Policy, 29 september 2009).*

Het lijkt een detail maar het NAVO-document spreekt in de meervoudsvorm over *strategic communications*. Taalkundig is dit onjuist als we kijken naar de inhoud van de definitie en het begrip. Het gaat over het proces en niet over de middelen.

4 Dennis M. Murphy, 'Strategic communication' in: *U.S. Army War College Information Operations Primer*, eds. LTC John H. Greenmyer III and Professor Dennis M. Murphy, (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, November 2009) 9.

5 Department of Defense, QDR Execution Roadmap for Strategic Communication (Washington DC: U.S. Department of Defense, 25 September 2006) 3.

6 NATO Allied Command Transformation, *NATO Military Concept for Strategic Communications*, 15 October 2009 1.

7 NATO Allied Command Transformation, *NATO Military Concept for Strategic Communications*, 15 October 2009 2.

### De Nederlandse definitie

Strategic communication heeft in de Nederlandse doctrine nog niet echt een plaats verworven. Het begrip komt in de Nederlandse Defensie Doctrine helemaal niet voor en ook in de recent geactualiseerde Land Doctrine Publicatie ontbreekt het.<sup>8</sup> Wel komt in beide doctrienedocumenten het begrip IO voor. Het toepassen van IO is binnen de Nederlandse krijgsmacht vooral in de operaties in Irak en Afghanistan gemeengoed geworden, waarvan we de waarde hebben kunnen ervaren. Zo hebben onder meer vele flyers maar ook radio-uitzendingen de boodschap van onze activiteiten uitgedragen in het gebied. Maar IO is slechts één element van strategic communication.

Het Opleidings- en Trainingscentrum Operatie (OTCOPN) heeft in een informatiebulletin de actuele ontwikkelingen op gebied van IO weergegeven en tevens aandacht besteed aan strategic communication. Het refereert daarbij aan een voorlopige NAVO-definitie uit 2008.<sup>9</sup> Verder stelt het bulletin dat de conclusie is gerechtvaardigd dat strategic communication op het strategische niveau dezelfde functie heeft als IO op het operationele en tactische niveau: het fungeert als coördinatiemechanisme. Het coördineert *public diplomacy*, *public affairs* en IO. Hiermee moeten uiteindelijk activiteiten op het gebied van IO, public diplomacy en public affairs worden gepland, uitgevoerd, gemonitord en op elkaar afgestemd, om via eenheid van inspanning de vastgestelde doelstellingen van operaties te ondersteunen.<sup>10</sup> Er zijn twee opmerkingen te plaatsen bij deze Nederlandse beschrijving.

Ten eerste brengt de relatie die wordt gelegd met niveaus het risico met zich mee dat men deze relatie als een gegeven zal beschouwen. Dat is niet juist. Het gaat om de inhoud van het proces; de toepassing kan op elk niveau plaatsvinden. Hoewel het begrip strategic communication impliciet suggereert dat het op strategisch niveau ligt, is de toepassing dus niet beperkt tot dat niveau.

In de tweede plaats wekt de beschrijving de indruk dat strategic communication en IO

hetzelfde zijn, alleen op een ander niveau. Ook dat is onjuist. Ik kom later terug op de vergelijking van deze begrippen. Kortweg komt het erop neer dat er in de Nederlandse doctrine nog nauwelijks iets is gedaan met strategic communication.

### Een vergelijking

Om een vergelijking te maken tussen de begripsvorming in de VS, NAVO en Nederland richt ik me op twee aspecten: ten eerste op een vergelijking van IO en strategic communication, en in de tweede plaats op een vergelijking van definities in de VS, de NAVO en Nederland.

Alvorens de begrippen inhoudelijk naast elkaar te leggen geef ik eerst de bestaande definities van IO weer. De Amerikaanse doctrine definieert IO als:

*The integrated employment of the core capabilities of Electronic Warfare, Computer Network Operations, Psychological Operations, Military Deception and Operations Security, in concert with specified supporting and related capabilities, to influence, disrupt, corrupt or usurp adversarial human and automated decision-making while protecting our own.*<sup>11</sup>

Hoewel deze definitie formeel in doctrine is vastgelegd, is er ook kritiek op. Een belangrijk kritiekpunt is dat het opsommen van de capaciteiten, en vooral de veelheid ervan, afleidt van een goed begrip van het concept.<sup>12</sup>

De NAVO definieert IO als:

*A military function to provide advice and coordination of military information activities*

8 H.J.D.M. Konings, 'De nieuwe Land Doctrine Publicatie' in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (5) 288.

9 Opleidings- en Trainingscentrum Operatie (OTCOPN), Informatiebulletin 09/01, Geactualiseerde versie maart 2010 10.

10 Idem.

11 Department of Defense, Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-13 Information Operations (Washington, 13 February 2006).

12 Dennis M. Murphy, 'Talking the talk: Why war fighters don't understand information operations' in: *Center for Strategic Leadership Issue Paper* (U.S. Army War College), May 2009.

*in order to create desired effects on the will, understanding and capability of adversaries, potential adversaries and other NAC approved parties in support of Alliance mission objectives.*<sup>13</sup>

Enkele zaken vallen op in de vergelijking van deze beide definities. Ten eerste benoemen de Amerikanen de onderliggende elementen van IO, terwijl de NAVO volstaat met algemene bewoordingen van ‘*military information activities*’. In de tweede plaats blijkt uit beide definities dat IO zich vooral richt op de (potentiële) tegenstander. De NAVO spreekt nog van ‘*other NAC approved parties*’, waarbij het niet duidelijk is of dat wel of niet aan (potentiële) tegenstanders gerelateerd is.

In de derde plaats valt op dat de Amerikaanse definitie expliciet de bescherming van de eigen besluitvorming benoemt, naast de beïnvloeding van die van de tegenstander. In grote lijnen echter, kunnen we stellen dat de strekking van de definities van zowel de VS als de NAVO op nuanceverschillen na hetzelfde is. Vanuit die strekking is ook duidelijk dat IO zich vooral richt op de (potentiële) tegenstander.

Als we IO vervolgens verder vergelijken met strategic communication dan wordt duidelijk dat strategic communication een veel breder begrip is. Het is interessant om beide termen op drie aspecten te vergelijken: het beoogde effect, de doelgroep, en de dimensie. IO heeft vooral tot doel om gedrag en besluitvorming van (potentiële) tegenstanders zodanig te beïnvloeden dat dit te behalen doelstellingen ten goede komt. Het richt zich vooral op de besluitvormende capaciteiten van de (potentiële) tegenstanders. Dit zijn niet alleen de mensen, maar ook systemen en/of processen. Strategic communication is veel meer gericht

op het bereiken van effecten bij geïdentificeerde doelgroepen, zodanig dat dit bijdraagt aan de te behalen doelstellingen. Het richt zich meer op de cognitieve dimensie (de verstandelijke vermogens van de mens). Leerprocessen, waarnemen, denken, interpreteren en probleemoplossen spelen hierbij een belangrijke rol.

Simpel gezegd is strategic communication een manier om percepties, attitudes en gedrag van doelgroepen te beïnvloeden, ter ondersteuning van doelstellingen.<sup>14</sup> Deze doelgroepen betreffen alle in het kader van de doelstellingen relevante doelgroepen. Dit in tegenstelling tot IO, waarbij de doelgroepen zich beperken tot (potentiële) tegenstanders. De tabel op pagina 523 geeft beknopt de vergelijking weer.<sup>15</sup>

Bij het vergelijken van de definities richt ik me op de eerder weergegeven Amerikaanse Defensie-definitie uit 2006, de NAVO-definitie uit 2009 en de Nederlandse omschrijving uit het Informatiebulletin. Een eerste constatering is dat de Amerikaanse definitie door te spreken van ‘*understand and engage key audiences*’ verwijst naar het eerder genoemde tweerichtingsverkeer. De NAVO-definitie vermeldt alleen het gebruik van bepaalde middelen.

Een tweede constatering is dat alleen de Amerikaanse definitie expliciet de andere machtsmiddelen noemt. Daarmee is impliciet gezegd dat strategic communication een machtsmiddel is in het informatiedomein. In de VS worden doorgaans vier hoofdgroepen van machtsmiddelen onderkend: *Diplomatic, Informational, Military* en *Economic* (DIME). De NAVO en Nederland plaatsen in hun definiëring het begrip niet in die bredere context.

Ten derde spreekt de Amerikaanse definitie van ‘*synchronized with other elements of power*’. Dit element van synchronisatie met andere machtsmiddelen komt in de NAVO-definitie en Nederlandse omschrijving niet terug. Concluderend: de definitie van de NAVO en de Nederlandse omschrijvingen zijn mijns inziens te beperkt. De kracht van strategic communication als proces is dat het woorden, beelden en acties van alle ingezette machtsmiddelen orkestreert.

13 Opleidings- en Trainingscentrum Operatie (OTCOPN), Informatiebulletin 09/01, Geactualiseerde versie maart 2010 4.

14 Dennis M. Murphy, ‘Strategic communication’ in: *U.S. Army War College Information Operations Primer*, eds. LTC John H. Greenmyer III and Professor Dennis M. Murphy, (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, November 2009) 13.

15 Dennis M. Murphy, ‘Strategic communication’ in: *U.S. Army War College Information Operations Primer*, eds. LTC John H. Greenmyer III and Professor Dennis M. Murphy, (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, November 2009) 12.



	Beoogd effect	Doelgroep	Dimensie
<i>Strategic communication</i>	Begrijpen, tegemoet treden en dialoog aangaan	Alle relevante doelgroepen (zowel medestander, tegenstander, als neutrale partij)	Cognitief (mensen)
<i>Information operations</i>	Beïnvloeden, ontregelen	(Potentiële) tegenstander	Cognitief, informatie, fysiek (mensen, processen, systemen)

Het gaat immers om een consistente boodschap die uitgedragen wordt. Een boodschap die moet bijdragen aan het behalen van gestelde doelen.

## Het informatiedomein

### Ontwikkelingen en gevolgen

Technologische ontwikkelingen hebben het afgelopen decennium geleid tot grote veranderingen in het informatiedomein. De hoeveelheid informatie waartoe mensen toegang hebben en de snelheid waarmee ze kan worden uitgewisseld, zijn verveelvoudigd. Internet en draadloze communicatiemiddelen zijn de belangrijkste oorzaken daarvan. Deze ontwikkelingen hebben meerdere relevante gevolgen.

Ten eerste is het maken van nieuws niet meer exclusief voorbehouden aan professionele journalisten en media. Iedereen met een camera in zijn of haar mobiele telefoon kan beelden vastleggen en deze publiceren. Voorts heeft internet het voor iedereen mogelijk gemaakt om wereldwijd te publiceren. In de tweede plaats hebben mensen een veelheid aan nieuwsbronnen, en daarmee meer mogelijkheden om nieuwsberichten te vergelijken en op die manier vast te stellen wat zij als waarheid willen aanvaarden. Het stelt mensen in staat kritischer te zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat iedereen van die mogelijkheden gebruik maakt.

In de derde plaats is nieuwsgaring competitiever geworden. Gebeurtenissen kunnen bijna *realtime* in het nieuws komen, maar het is voor

FOTO ANP, T.A. CLARY



De toespraak van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell in de VN- Veiligheidsraad om lidstaten te overtuigen van de noodzaak tot ingrijpen in Irak (2003)

journalisten en mediaorganisaties nog altijd belangrijk om als eerste met nieuws te komen. In de huidige tijd is dat door de genoemde ontwikkelingen niet meer zo eenvoudig. Media worstelen daardoor meer en meer met hun integriteit. Is er (of neemt men) de tijd om bijvoorbeeld het principe hoor en wederhoor toe te passen alvorens het nieuws naar buiten te brengen, in de wetenschap dat dit tijd kost en de concurrent het nieuws dan wellicht eerder brengt?

### Gebruik van het informatiedomein

De geschetste ontwikkelingen in het informatiedomein bieden kansen en bedreigingen.

Om maar met het laatste te beginnen valt te denken aan het gebruik ervan door (potentiële) tegenstanders van de Verenigde Staten en hun bondgenoten. Tegenstanders in Irak en Afghanistan laten bijvoorbeeld zien dat de hedendaagse *counterinsurgency* vooral ook een gevecht is in het informatiedomein: ‘*a battle of ideas and perceptions*’.

Technologie maakt het mogelijk dat zij beelden vastleggen, aanpassen of van commentaar voorzien en publiceren op het internet, waarmee ze wereldwijd beschikbaar zijn. Het desgewenst aanpassen en manipuleren van beeldmateriaal is tegenwoordig zeer eenvoudig. Computerhardware en software zijn wereldwijd verkrijgbaar, relatief goedkoop en eenvoudig te gebruiken.

Het Amerikaanse *Strategic Studies Institute* concludeerde dat deze technologische mogelijkheden in combinatie met internet de potentie hebben om als wapen gebruikt te worden.<sup>16</sup> David Kilcullen komt tot een vergelijkbare conclusie als hij stelt dat de tegenstander uit is op het vernietigen van de geloofwaardigheid van de sterkere opponent. Als er geen geloofwaardigheid meer is, zal het nagenoeg onmogelijk zijn om doelgroepen te informeren en te beïnvloeden. Wanneer dat wegvalt zal het voor westerse landen moeilijk zijn om de noodzakelijke steun te verkrijgen, nodig om een bepaalde missie met succes te volbrengen.

Kilcullen spreekt in die context over ‘*armed propaganda*’. Hij doelt daarmee op het gebruik van fysieke actie als ondersteunende activiteit voor het hogere doel om informatie-effecten te bereiken.<sup>17</sup> Het gaat dus niet zozeer om de militaire waarde van de actie maar eerder om de boodschap die wordt uitgezonden in de richting van de (voor de tegenstander) relevante doelgroepen, bijvoorbeeld de bevolking in het thuisland van de sterkere opponent. Omdat

negatieve informatie veel meer impact heeft dan positieve, zal de vijand streven naar een zo negatief mogelijke boodschap. Concreet: hoe groter de IED en hoe meer slachtoffers, des te groter de informatie-impact bij de beoogde doelgroepen. Daar komt bij dat de tegenstander niet gehouden is om de waarheid te brengen. Hij kan en zal de waarheid manipuleren, flink overdrijven of zelfs onwaarheden verkondigen zonder dat hij daarvoor verantwoording hoeft af te leggen.

Vanuit het westerse perspectief bieden de ontwikkelingen in het informatiedomein ook kansen. Het is bijvoorbeeld veel gemakkelijker geworden om film- en ander beeldmateriaal sneller wereldwijd te verspreiden. Hierbij valt te denken aan het gebruik van film- en beeldmateriaal op bijvoorbeeld *YouTube*, maar ook officiële sites van Defensie bijvoorbeeld.

Een recent voorbeeld is de maritieme ontzettingssactie van de Nederlandse mariniers, waarbij piraten werden overmeesterd op een Duits schip. De beelden hiervan zijn door publicatie op *YouTube* wereldwijd onder de aandacht gekomen. Verder maken middelen als internet en draadloze communicatie het mogelijk om snel en wereldwijd te communiceren. Hierbij valt te denken aan sociale media als Twitter, Hyves, Facebook en weblogs, maar ook het gebruik van internetsites. Steeds meer worden media als Facebook en Twitter ook gebruikt als bron van informatie en nieuws.

Om die reden gaan de Amerikaanse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie meer en meer over tot het gebruik van deze media. Een voorbeeld van het gebruik van sociale media voor doeleinden op het gebied van strategic communication is de *Social Media Strategy*, die dit jaar door de Amerikaanse *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, admiraal Mullen, is uitgegeven.<sup>18</sup> Hij beoogt hiermee enerzijds informatie te verspreiden via moderne media. Anderzijds beoogt hij nadrukkelijk ook respons te krijgen en aldus de dialoog aan te gaan met de lezer. De respons gebruikt hij om zowel de effectiviteit van de boodschap te meten als een indruk te verkrijgen van de zaken die leven in de

16 Dauber, Cori, ‘YouTube War: Fighting in a World of Cameras in Every Cell Phone and Photoshop on Every Computer’. *Carlisle Barracks*, Strategic Studies Institute, November 2009, p. v – xi.

17 David Kilcullen, *The accidental guerilla* (Oxford University Press, 2009) 299-300.

18 Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff Public Affairs, *Social Media and Online Strategy for 2010*, 23 March 2010.

publieke opinie. Dit resulteerde overigens in een praktische uitdaging omdat er additionele capaciteit nodig bleek om de commentaren, vragen en verzoeken allemaal te kunnen behandelen.

Andere voorbeelden van gebruik van moderne media zijn internetsites die door Amerikaanse *Geographical Combatant Commands* worden gesponsord met het doel waarheidsgetrouwe en evenwichtige informatie te verspreiden over de regio waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Zo sponsort *European Command* (EUCOM) de site: [www.setimes.com](http://www.setimes.com) en *Central Command* (CENTCOM) de site: [www.mawtani.com](http://www.mawtani.com).

Ondanks de genoemde inspanningen zijn veel mensen van mening dat de Amerikanen en hun bondgenoten de kansen nog onvoldoende benutten. Dat blijkt in de strijd tegen het internationale terrorisme, waar volgens Kilcullen sprake is van een fundamenteel verschil met de tegenstander. Hij concludeert: *In military terms, for Al Qaeda the 'main effort' is information; for us, information is a 'supporting effect'*.<sup>19</sup>

### Twee voorbeelden

Om het gebruik van het informatiedomein door de tegenstander alsmede de effecten daarvan te illustreren, breng ik twee voorbeelden voor het voetlicht. Het eerste speelt zich af als een Amerikaanse Special Forces-eenheid (in maart 2006) samen met haar Iraakse partnereenheid een actie uitvoert tegen een Jaish al-Mahdi (JAM) doodseskader, dat deel uitmaakt van het zogeheten Mahdi-leger.<sup>20</sup>

Aan eigen zijde vallen geen doden of noemenswaardige gewonden. De actie resulteert in de dood van zestien vijandelijke strijders, de gevangenneming van zestien andere, de vondst van een wapenopslagplaats en de redding van een gemartelde gijzelaar. Met dit resultaat verlieten de Amerikanen en Irakezen de locatie.

De commandant van de Amerikaanse eenheid ging er vanuit dat naar aanleiding van de actie ongeveer 24-48 uur later vijandelijke propaganda op internet zou verschijnen. Dit keer echter was het anders. Ongeveer 45 minuten

later, nog voordat de Amerikanen terug waren in hun compound, was er al een publicatie op internet. Iemand had de lichamen van de omgekomen strijders verplaatst, de wapens verwijderd en de lichamen zodanig neergelegd dat het leek alsof ze tijdens het gebed waren neergeschoten, in plaats van in een vuurgevecht.

FOTO ANP/M. NELSON



President Obama tijdens zijn toespraak aan de universiteit van Cairo (juni 2009), die als historisch wordt gekenschetst vanwege zijn handreiking naar de islamitische en arabische gemeenschappen in de wereld

De foto's daarvan werden op internet toegelicht met de verklaring dat Amerikaanse soldaten een moskee waren binnengegaan en vreedzame burgers tijdens het gebed hadden neergeschoten. Het verhaal is onmiddellijk opgepikt in de Amerikaanse en Arabische media. Het resultaat was een diepgaand onderzoek naar de gebeurtenissen, dat ongeveer een maand in beslag nam. In die tijd was het de betrokken eenheid niet toegestaan om operationele taken uit te voeren, hetgeen een voorbeeld is van hoe een simpele gsm met fotocamera een eenheid gedurende langere tijd neutraliseert.

Gelukkig voor de Amerikaanse eenheid waren er bij deze actie toevallig leden van een *combat camerateam* ingedeeld. Er was dus ook ander

19 David Kilcullen, *The accidental guerilla* (Oxford University Press, 2009) 300.

20 Cori E. Dauber, 'The Truth is out there: Responding to Insurgent Disinformation and Deception Operations' in: *Military Review*, January-February 2009.



FOTO US ARMY, M. THOMPSON

Generaal McChrystal in gesprek met een Tsjechische militair. Eenheid van inspanning in internationale samenwerking is een belangrijke pijler in Afghanistan

beeldmateriaal beschikbaar. Hierdoor was het een stuk eenvoudiger om de eenheid uiteindelijk in het onderzoek van alle blaam te vrijwaren. De commandant van de eenheid trok voor zijn eenheid de conclusie dat hij nooit meer een actie zou doen zonder camera's, hetzij op de helm, hetzij door een combat camerateam.

Het tweede voorbeeld speelt zich eveneens in Irak af.<sup>21</sup> Op een bepaald moment verschijnt er op internet een bericht dat er vijf Amerikaanse mariniers gevangengenomen zijn in het westen van Irak. Dit bericht wordt opgepikt en onder de aandacht van de commandant gebracht. Deze wilde uiteraard zeker stellen dat het onjuist was. Hij gaf opdracht aan alle eenheden om een aanwezigheidscontrole uit te voeren. Omdat er echter in het westelijk deel van Irak zo'n 25.000 mariniers gestationeerd waren, duurde het ongeveer acht uur voordat zekergesteld was dat er niemand ontbrak. Gedurende deze acht uren heeft in elk geval de perceptie bestaan dat er vijf mariniers gegijzeld waren. Ook dit is een voorbeeld van hoe desinformatie op eenvoudige wijze eenheden in een groot

gebied gedurende langere tijd kan afleiden van hun kerntaken.

### Ontwikkelingen in de VS

Vooraf gerelateerd aan de strijd tegen het internationale terrorisme en de operaties in Irak en Afghanistan is zowel binnen het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken als van Defensie veel inspanning gestoken in beleidsontwikkeling, organisatie en toepassing van strategische communicatie. De belangrijkste drijfveren daarbij zijn de ontwikkelingen in het informatiedomein, en het gebruik daarvan door organisaties als Al Qaida en de Taliban.

Men heeft ingezien dat het absoluut noodzakelijk is om in staat te zijn niet alleen te reageren,

FOTO ANP



Groeperingen als Al Qaida en de Taliban maken gebruik van geavanceerde middelen en netwerken om ook in westerse landen aanhangers te rekruteren

maar bij voorkeur het initiatief te hebben als het gaat om beïnvloeding van doelgroepen in de wereld. Overigens is men nog lang niet waar men wil zijn. Men spreekt van een concept in ontwikkeling, waarbij er overigens sprake is van een goede samenwerking tussen de beide ministeries en civiele deskundigen.<sup>22</sup>

### Lessen uit het verleden

Alvorens stil te staan bij de actuele stand van zaken in de VS is het relevant om eerst de belangrijkste lessen voor het voetlicht te brengen

21 Cori E. Dauber, 'The Truth is out there: Responding to Insurgent Disinformation and Deception Operations' in: *Military Review*, January-February 2009.

22 Department of Defense, Principal Deputy Assistant Secretary of Defense for Public Affairs, Robert T. Hastings, *Principles of Strategic Communication* (Washington, 15 August 2008).

die ertoe geleid hebben dat strategic communication hoog op de agenda is komen te staan. Deze lessen zijn overigens niet alleen beperkt tot het militaire domein.

Admiraal Mullen, de Amerikaanse *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, heeft vorig jaar op vrij open wijze in een artikel in *Joint Force Quarterly* aangegeven waar het in zijn ogen aan schort.<sup>23</sup> Hij stelt dat het grootste probleem voor Amerika de geloofwaardigheid is. Door onvoldoende te investeren in het opbouwen van vertrouwensrelaties en het niet altijd nakomen van beloftes heeft de Amerikaanse boodschap aan geloofwaardigheid ingeboet. Mullen geeft hierbij als voorbeeld Pakistan en Afghanistan. Deze landen konden rekenen op steun van Amerika in de strijd tegen de Russen in Afghanistan, maar konden na het vertrek van de Russen aldaar nauwelijks op aandacht van de VS rekenen, tot 11 september 2001, toen de regio weer volop aandacht kreeg.

Een andere les waar hij op doelt is het gebrek aan begrip voor de cultuur van de ander. In het verleden, zo stelt hij, hebben we gedacht dat onze boodschap als een raket is: je verschieft hem en het heeft effect. Maar dat is niet het geval. Een boodschap die de wereld ingaat en niet is afgestemd op de doelgroep, en waarbij bovendien niet geluisterd wordt naar de doelgroep, heeft nagenoeg geen effect. Of een verkeerd effect. Mullen benadrukt dat een goede communicatie twee richtingen op gaat. Dit is alleen mogelijk door een goed begrip van andermans cultuur. Het is niet alleen een kwestie van ons verhaal vertellen, maar we moeten ook beter luisteren.

### Principes

Vanwege het nog ontbreken van goedgekeurd beleid en doctrine heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie bijna twee jaar geleden het document *Principles of Strategic Communication* vastgesteld en uitgegeven.<sup>24</sup> Dit stuk is bedoeld om Defensie te voorzien van een kapstok voor een beter begrip en betere toepassing van strategic communication. Tevens beoogt het bij te dragen aan eenduidigheid bij opleidingen.



Admiraal Mullen (rechts), voorzitter van de Joint Chiefs of Staff, benadrukt dat goede communicatie twee kanten op gaat

Het document beschrijft de volgende principes: betrokkenheid van leiderschap, geloofwaardigheid, overtuiging, begrip, dialoog, eenheid van inspanning, resultaatgerichtheid, assertiviteit en continuïteit van het proces. Ik volsta met een korte samenvatting van de toelichting in het stuk. Betrokkenheid van leiderschap betekent erop dat commandanten de drijvende kracht dienen te zijn voor strategic communication, door richtlijnen en het oogmerk te formuleren, maar ook door het goede voorbeeld te geven.

Geloofwaardigheid lijkt een open deur, maar is essentieel in de zin dat woorden, beelden en acties zodanig gesynchroniseerd dienen te zijn dat de boodschap consistent, waarheidsgetrouw en geloofwaardig is. Het is van groot belang zich daarbij bewust te zijn van het feit dat ieder woord, beeld of activiteit een boodschap uitzendt en daardoor bepaalde impact heeft. Om ervoor te zorgen dat de juiste interpretatie bij doelgroepen is verzekerd, is diepgaand begrip van andermans cultuur, identiteit, gedrag, perspectief en/of geschiedenis essentieel.

Succes van het geheel hangt af van opgebouwde relaties en vertrouwen. Dit kan alleen tot stand komen door het tegemoet treden van en het aangaan van een dialoog met relevante doel-

23 Mullen, Michael G., 'Strategic Communication: Getting Back to Basics', *Joint Force Quarterly*, Issue 55: 4<sup>th</sup> Quarter 2009, 2-4.

24 Department of Defense, *Principles of Strategic Communication Guide* (Washington DC: U.S. Department of Defense, 25 August 2008).

groepen. Eenheid van inspanning moet worden zekergesteld door coördinatie, synchronisatie en integratie van woorden, beelden en acties. Resultaatgerichtheid wil zeggen dat strategic communication niet een ander stuk gereedschap is, maar een leidend beginsel voor alles dat een organisatie zegt en doet. Het is gericht op het te bereiken resultaat in de vorm van cognitieve effecten.

Tot slot is het in de dynamiek van de omgeving belangrijk dat er snel en tijdig gereageerd en geanticipeerd kan worden op gebeurtenissen of ontwikkelingen. Assertiviteit is dus nodig want het gaat voortdurend om de juiste boodschap, doelgroep, tijd en plaats. Dat alles is een continu en cyclisch proces van analyseren, plannen, uitvoeren en evalueren.

#### Actuele stand van zaken

In februari 2010 heeft Defensie in een rapportage aan het Congres inzicht gegeven in de actuele stand van zaken binnen Defensie.<sup>25</sup> Hierin is aandacht besteed aan de visie op de rol van Defensie bij strategic communication, de inrichting van organisatie en processen en potentiële toekomstige verbeteringen. Dit rapport maakt onder meer gewag van het feit dat het begrip strategic communication wellicht te veel de aandacht legt op communicatie, terwijl juist het tegemoet treden van doelgroepen en het aangaan van een dialoog het belangrijkste is.

Daarom spreekt men in praktijk regelmatig van *strategic engagement and communication*. Het is de vraag of het wellicht beter is de terminologie aan te passen. Voorlopig echter houdt men vast aan het begrip strategic communication. Verder onderkent het rapport dat er vaak sprake is van overlappende rollen en verantwoordelijkheden tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie. Het gaat vooral over de vraag wie de leidende rol heeft in welke omstandigheden. Daarom zijn beide ministeries

en de *National Security Staff* bezig om de rollen en verantwoordelijkheden nader te bezien.

Met het oog op de toekomst onderkent het rapport dat er binnen de organisatie nog een beter begrip moet ontstaan van het concept en de principes van strategic communication. Verder wil men strategic communication beter inbedden in de doctrine en training. In de conclusie stelt het rapport:

*In this ever more complex and interdependent world, the strategic communication process is increasingly vital for Department of Defense.*

## Relevantie voor Nederland?

### Politiek

Bij de beschouwing van de relevantie van dit onderwerp voor Nederland acht ik het belangrijk duidelijk te hebben van welke definitie ik uitga. Vanwege haar bondigheid, eenvoud en pragmatische karakter is dat de eerder weergegeven herleide Amerikaanse omschrijving:

*Strategic communication is the orchestration of actions, words, and images to achieve cognitive effects in support of policy and military objectives.*<sup>26</sup>

Voor alle duidelijkheid merk ik ook op dat het dus niet gaat om communicatie op het strategisch niveau. Tot op heden is er op het politieke niveau in Nederland geen sprake van vastgelegd beleid op het gebied van strategic communication. Daardoor is er ook geen strategic communication-strategie die bijvoorbeeld het Nederlands buitenlands beleid ondersteunt. Dat wil overigens niet zeggen dat er helemaal niets gebeurt. Maar er is geen overkoepelend geheel; het proces is niet benoemd en ook niet expliciet georganiseerd. Het zijn slechts elementen van strategic communication die terug te vinden zijn.

Zo bestaan er vastgestelde 'Uitgangspunten overheidscommunicatie', maar deze zijn vooral gericht op de communicatie tussen overheid en burger, gerelateerd aan het grondwettelijke recht van de burger op informatie van de over-

25 Department of Defense, *Report on Strategic Communication* (Washington DC: U.S. Department of Defense, 11 February 2010).

26 Dennis M. Murphy, 'Strategic communication' in: *U.S. Army War College Information Operations Primer*, eds. LTC John H. Greenmyer III and Professor Dennis M. Murphy, (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, November 2009) 9.

heid.<sup>27</sup> Buitenlandse Zaken heeft haar publieksdiplomatie (*public diplomacy*) via de ambassades, maar een overkoepelend beleid ontbreekt, waardoor ambassades er veelal hun eigen invulling aan geven.

Departementen hebben hun eigen voorlichtings- en communicatieafdelingen (*public affairs*). Door de missie in Afghanistan hebben die van Buitenlandse Zaken en Defensie elkaar gaandeweg beter weten te vinden. Verder kent Defensie haar militaire IO activiteiten in operaties, hoewel moet worden vastgesteld dat deze functionaliteit in de vredesorganisatie nog nauwelijks is ingebed is.<sup>28</sup> Dit betekent dat personeel dat nauwelijks of geen IO achtergrond heeft, telkens apart moet worden opgeleid.

Concluderend: een overkoepelend en richtinggevend kader voor strategic communication ontbreekt. Al de afzonderlijke elementen hebben slechts hun eigen beperkte doelstelling. Daardoor is bovendien de kans erg groot dat bestaande communicatie vooral reactief is, en niet pro-actief kan zijn.

De kritische lezer zou nu kunnen opmerken dat de VS gezien zijn geschiedenis, positie in de wereld, buitenlandse politiek, activiteiten en percepties zowel in het land zelf als in de rest van de wereld uitermate veel belang heeft bij consistente strategic communication, terwijl dit voor Nederland veel minder belangrijk is. Het is zeker waar dat er vanuit die optiek belangrijke verschillen tussen de landen zijn en dat voor de VS als wereldmacht goede strategic communication absoluut noodzakelijk is. Toch zijn er redenen waarom ook Nederland aandacht zou mogen hebben voor strategic communication.

Nederland heeft de *whole of government* benadering hoog in het vaandel staan. In 2005 heeft de regering een sterke nadruk gelegd op geïntegreerd beleid, in het toen uitgegeven beleidsstuk 'Wederopbouw na gewapend conflict'.<sup>29</sup> In 2008 heeft de regering de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' vastgesteld, waarin de zogeheten *whole of government*-benadering, met betrokkenheid van diverse

ministeries, als basis wordt beschouwd.<sup>30</sup> De Nederlandse regering maakt hiermee duidelijk dat politieke, economische en militaire (machts)middelen geïntegreerd inhoud geven aan de Nederlandse doelstellingen.

In de nadruk op geïntegreerd gebruik van machtsmiddelen is het is des te meer opvallend te constateren dat er in deze strategie geen aan-

Geloofwaardigheid lijkt een open deur,  
maar is essentieel

dacht is voor het gebruik van het informatie-domein om dit te ondersteunen en te versterken. Het gedachtegoed van strategic communication wordt node gemist. De geïntegreerde benadering heeft vooral in Afghanistan veel aandacht en publiciteit gekregen, maar ook in dat kader is er op regeringsniveau geen strategie voor strategic communication vastgesteld.

Op het politieke niveau heeft de toepassing van strategic communication wel degelijk meerwaarde. Het benutten van het informatie-domein als middel, naast diplomatieke, economische en militaire machtsmiddelen, voor het behalen van politiek-strategische doelstellingen ondersteunt en versterkt de andere middelen. Naarmate percepties, attitudes, meningen en denkbeelden van relevante doelgroepen dichter bij de te bereiken doelstellingen komen, wordt de kans op succes vergroot. Het kan er bovendien voor zorgen dat de eenheid van inspanning wordt versterkt.

#### Militair

Ook op militair gebied is er geen sprake van vastgesteld beleid of doctrine op het gebied

27 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/uitgangspunten-overheidscommunicatie](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/uitgangspunten-overheidscommunicatie).

28 Alleen 1 (GE/NL) Corps heeft een Sectie IO in de G3 Division. Inmiddels is wel voorzien dat deze functionaliteit op brigadeniveau wordt ingebed.

29 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Wederopbouw na gewapend conflict*, (Den Haag, september 2005) 10.

30 Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Buitenlandse Zaken, *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten, Kamerstuk 31787* (Den Haag, 7 november 2008) 13.

van strategic communication. Zoals eerder geschetst komt het begrip niet voor in vastgestelde doctrine. Toch is er ook op militair gebied een noodzaak om inhoud te geven aan strategic communication. De missie in Afghanistan, maar ook andere missies, die in Irak bijvoorbeeld, hebben duidelijk gemaakt dat mili-

doelgroepen en de wijze van organisatorische inbedding. Daarnaast zou aan de orde moeten komen: de wijze waarop het proces wordt ingericht om coördinatie tussen departementen te waarborgen en daarmee onder meer public affairs, public diplomacy en in voorkomend geval IO op elkaar af te stemmen, en tot slot eventuele randvoorwaarden die moeten worden ingevuld.

Woorden, beelden en acties moeten zodanig gesynchroniseerd zijn dat de boodschap consistent, waarheidsgetrouw en geloofwaardig is

taire inzet in het kader van een geïntegreerde aanpak plaatsvindt, maar ook dat het absoluut noodzakelijk is dat activiteiten en woorden gesynchroniseerd worden om daarmee relevante doelgroepen te beïnvloeden en de na te streven doelstellingen te ondersteunen.

Daarnaast is duidelijk geworden dat het informatiedomein een belangrijk speelveld is om te manoeuvreren. Ten eerste doet de tegenstander het ook, maar ten tweede biedt het hedendaagse informatiedomein vele mogelijkheden die kunnen dienen als *force multiplier*.

### Toepasbaarheid

Op welke wijze zou nu strategic communication voor Nederland en voor de krijgsmacht in het bijzonder een meerwaarde kunnen hebben? Nederland heeft het bijdragen aan verbetering en handhaving van de internationale rechtsorde hoog in het vaandel staan. Daarom voert Nederland in internationaal verband een actief buitenlands beleid. Naast het gebruik van diplomatieke, economische en militaire machtsmiddelen zou ook Nederland het informatiedomein beter kunnen benutten om zijn doelstellingen te ondersteunen.

Daarom zou Nederland sterk moeten overwegen om op politiek niveau strategic communication beleid vast te stellen dat dient als kapstok voor public diplomacy, public affairs en militaire IO, indien militaire inzet aan de orde is. Dit beleid zou elementen moeten bevatten als het beschrijven van de doelstellingen van strategic communication; het identificeren van relevante

Dit beleid zou dan moeten dienen als kapstok voor specifieke strategic communication plannen gekoppeld aan beleidsdoelstellingen. Besluiten of plannen op gebied van buitenlands beleid zouden telkens vergezeld moeten worden van concrete plannen op het gebied van strategic communication. Het hierna volgende voorbeeld geeft een beeld van de wijze waarop dat eruit zou kunnen zien. Nederland heeft in 2008 de hiervoor genoemde strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' vastgesteld. Hieraan zou een specifiek strategic communication plan kunnen worden gekoppeld waarin het volgende zou kunnen worden opgenomen:

- 1 Formuleren van doelstellingen, zoals:
  - Creëer dan wel verbeter de perceptie van veiligheid bij de lokale bevolking.
  - Versterk de geloofwaardigheid en legitimiteit van de betreffende regering bij de bevolking.
  - Creëer dan wel verbeter de perceptie van de bevolking dat basis levensvoorzieningen, sociale activiteiten en werkgelegenheid vrede en stabiliteit ten goede komen.
  - Verbeter het bewustzijn bij de betreffende regering en eventueel bij omringende landen dat veiligheid en stabiliteit in het land ten goede komen aan regionale stabiliteit.
  - Initieer internationale samenwerking om regionale en internationale stabiliteit te bevorderen.
- 2 Identificeren van relevante doelgroepen, bijvoorbeeld: lokale en nationale bestuurders, veiligheidsorganisaties, internationale partners, internationale organisaties, de lokale bevolking en de Nederlandse bevolking.
- 3 De wijze van afstemming tussen betrokken departementen. Dit zijn doorgaans Buiten-



landse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Defensie, maar ook andere departementen als Landbouw, Justitie en/of Economische Zaken.

- 4 Tot slot zou het plan moeten ingaan op coördinatiestructuren, prioriteiten, verantwoordelijkheden, wijze van voortgangscntrole en meten van succes.

Binnen de krijgsmacht zou strategic communication ook een plaats verdienen. Dit is vooral van belang bij inzet van (delen van) de krijgsmacht in operaties elders of op nationaal grondgebied. Ik wil daarbij overigens voorop stellen dat, inherent aan inzet op basis van politieke besluitvorming, alles wat de krijgsmacht doet aan strategic communication moet passen binnen het bredere regeringsbeleid op dat gebied. Het politieke niveau moet voorzien in de overkoepelende kapstok.

Voor de krijgsmacht zijn drie hoofdzaken het overwegen meer dan waard. Ten eerste moet strategic communication een plaats krijgen in onze doctrine. Ten tweede zou bij uitzending van grotere eenheden een strategic communication plan moeten worden gemaakt voor de betreffende deelname aan een operatie. En in de derde plaats moet expertise worden opgebouwd en ingebed in onze krijgsmacht.

Het is overigens zeker niet zo dat ik nu pleit voor het oprichten van een strategic communication organisatie. Dat is niet wenselijk en ook niet nodig. Wel is het nodig om expertise in te bedden in de organisatie. Hierbij denk ik in eerste instantie aan inbedding op het centrale niveau Defensiestaf. Voorts moet in voorkomend geval expertise beschikbaar gemaakt kunnen worden om desgewenst in te bedden in uitzendorganisaties wanneer deze de omvang hebben van brigadeniveau (zoals TFU in Afghanistan) of versterkt bataljon (zoals in Bosnië en Irak).

Gelet op de omvang van dit soort uitzendeenheden alsmede het niveau waarop ze opereren en de zichtbaarheid kan een functionaris op het gebied van strategic communication meerwaarde hebben. Hij zou zich moeten bezig-

houden met de volgende taken: het maken van de vertaalslag van het voor de operatie vastgestelde strategic communication beleid naar de eenheid, voortdurend binnen de eenheid zorgdragen voor de synchronisatie en coördinatie van de onderliggende elementen van strategic communication in zowel de plannings- als uitvoeringsfase, het bewaken van de voortgangscntrole, het meten van effecten, en het op basis van de uitvoering nadenken en adviseren over bijsturing.

### Tot slot

Met dit artikel heb ik getracht om het nut en het belang van strategic communication onder de aandacht te brengen. Duidelijk is dat we het begrip in Nederland nauwelijks nog een plaats hebben gegeven. Het informatiedomein biedt veel mogelijkheden die kunnen worden benut als middel naast diplomatieke, militaire en economische middelen. Het moge duidelijk zijn dat het bij dit onderwerp vooral gaat om het in de praktijk afstemmen en synchroniseren van woorden, beelden en acties. De essentie is daarbij dat er geen licht schijnt tussen zeggen en doen of vice versa.

Nederland zou in de context van bijvoorbeeld zijn buitenlands beleid sterk moeten overwegen om inhoud te geven aan strategic communication. Op basis daarvan zou ook de krijgsmacht hieraan invulling kunnen geven. In de Verenigde Staten zijn de laatste jaren flinke stappen gezet die zeker aanknopingspunten bieden voor ons land, ondanks dat ons ambitieniveau als klein land uiteraard van een andere orde is.

Een vraag die niet aan de orde is geweest is hoe repareerbaar strategische miscommunicatie is. Die vraag biedt voldoende stof tot discussie. Maar u heeft hopelijk net als ik wellicht het gevoel dat reparatie niet eenvoudig zal zijn. Dat alleen al biedt een prikkel om actief na te denken over strategic communication, en zo de kans op strategische miscommunicatie in ieder geval zo klein mogelijk te maken. ■

## Schrijftalent gezocht!

In deze uitgave is plaats gemaakt voor een gastcolumn. Ditmaal een bijdrage van D.J. Kuijper, die ingaat op de oplossing voor de Somalische piraterij, die volgens hem niet op land ligt.

De redactie daagt andere lezers uit om ook een column te schrijven voor de Militaire Spectator. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor

de lezers. Verder moet uw verhaal in niet meer dan duizend woorden voor het voetlicht worden gebracht. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). Wij zijn erg benieuwd wie zich geroepen voelt om te reageren. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar de thema's die u onder de aandacht van de lezers wilt brengen. Uw bijdrage wachten we dan ook met belangstelling af.

De hoofdredacteur

## Somalische piraterij

kapitein-luitenant ter zee D.J. Kuijper EMSD

De Koninklijke Marine voert al geruime tijd met succes operaties uit tegen de Somalische piraten. De minister van Defensie somt deze successen op in de aan de Tweede Kamer aangeboden Eindevaluaties<sup>1</sup>: geen enkele van de geleide schepen van het *World Food Programme* is aangevallen, geen enkele van de schepen die zich in de nabijheid van de Nederlandse marineschepen bevonden is aangevallen of gekaapt. De Eindevaluatie van de inzet over de eerste helft van 2010 is nog niet gereed, maar het volgende is inmiddels al duidelijk: Hr.Ms. Tromp is momenteel internationaal recordhouder in aantal onderschepte *skiffs* en Hr.Ms. Johan de Witt heeft aangetoond dat een amfibisch moederschap met haar *Landing Craft Utilities* (LCU's) en *Landing Craft Vehicle Personnel* (LCVP) bij dit soort operaties op zijn minst een volwaardig alternatief is voor een fregat. Vrijwel iedereen is echter van mening dat al deze tactische successen niet de echte oplossing zijn voor het probleem van de Somalische piraterij. Zo ook de Nederlandse regering. In de meest recente artikel 100-brief over de voortzetting van de bijdrage aan operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* verwoorden de beide betrokken ministers dat als volgt: 'De inzet van marine-

schepen is tot op heden effectief gebleken. Tegelijkertijd is duidelijk dat de oplossing van het piraterijprobleem op land ligt en alleen tot stand kan komen als de Somaliërs zelf tot een politiek vergelijk komen en besluiten piraterij uit te bannen'.<sup>2</sup> Een recent verschenen wetenschappelijk onderzoek komt echter tot andere conclusies. In een heldere en gedegen studie stellen Sarah Percy en Anja Shortland<sup>3</sup>:

- De inzet van de vele marineschepen heeft slechts beperkt effect op de Somalische piraterij. Het aantal kapingen is weliswaar licht afgenomen, maar door de oplopende losgelden is het netto inkomen uit piraterij amper gewijzigd. De militaire operaties hebben feitelijk alleen maar de piraten gedwongen hun werkwijzen aan te passen.
- Het verbeteren van de veiligheidssituatie in Somalië zal leiden tot meer piraterij in plaats van minder. Immers, piraterij is *business*: personeel in dienst nemen en uitrusten, gekaapte schepen bewaken, onderhandelen en losgeld verdelen/investeren. Zaken doen lukt alleen als er een minimale vorm van veiligheid is. Niet teveel veiligheid, maar zeker ook niet te weinig veiligheid.

Voor al die tweede conclusie mag verbazingwekkend zijn; zij wordt in het rapport grondig onderbouwd. De schoonheid van het betoog zit hem in de onderkenning dat de Somalische piraterij feitelijk een vorm van georganiseerde

<sup>1</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, dossier 29521 nummers 85, 107 en 132.

<sup>2</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, dossier 29521 nummer 138.

<sup>3</sup> S. Percy en A. Shortland, Discussion Paper 1033: *The Business of Piracy in Somalia*, German Institute for Economic Research DIW Berlin, juli 2010.

criminaliteit is. Zeg maar: maffia of drugs-handel. De maffia en de drugshandel hebben een broertje dood aan de politie, maar zijn minstens zo bevreesd voor totale anarchie en chaos (de lampen in de wietplantage moeten wel blijven branden!). Het feit dat in vele gerespecteerde, stabiele landen de maffia en de drugshandel nog steeds bestaan, maakt duidelijk dat zelfs als Somalië morgen zou voldoen aan de normen voor toetreding tot de EU, de piraterij daarmee nog steeds niet zal zijn uitgebannen.

Het rapport bevat overigens nog een andere ogenschijnlijk opmerkelijke uitspraak. Op basis van hun inventarisatie van alle belanghebbenden stellen de schrijvers dat geen van de betrokken partijen echt belang heeft bij het met wortel en tak uitroeien van de piraterij. Voor de koopvaardij is de piraterij een acceptabel risico. Immers, de kans om gekaapt te worden is bijzonder klein (minder dan 1 op 250), de tot nu toe geëiste losgelden staan in schamele verhouding tot de waarde van schip en lading, de extra verzekeringspremies zijn draaglijk en er zijn amper slachtoffers gevallen.

Voor de deelnemende marines is de piraterij een goede gelegenheid om hun bestaansrecht aan te tonen, zeker in deze tijden van voorname-lijk landgerichte conflicten (Irak, Afghanistan) en van krimpende budgetten. De scheepvaart-assuradeuren spinnen garen bij de verhoogde verzekeringspremies, zeker zolang de trefkans laag blijft en de losgelden niet onevenredig stijgen. Lokale machthebbers en dorpsoudsten in Somalië mogen dan problemen hebben met mogelijke uitwassen van het 'snelle geld' (drugs e.d.); ook zij zullen uiteindelijk tevreden zijn met het feit dat piraterij amper risico's maar wel de nodige inkomsten voor hun bevolking oplevert.

De schrijvers stellen daarom dat de Somalische piraterij voorlopig zal blijven bestaan, als een hinderlijke vorm van criminaliteit die, net als diefstal en inbraak in Nederland, wel te beperken maar niet uit te bannen is. Als we ons neerleggen bij deze status quo heeft de marine er een mooie vaste aanstelling bij. Maar er zit een lelijke adder onder het Somalische gras:

de aan Al-Qaida gelieerde islamistische milizie Al-Shabaab. Er ontstaat namelijk een behoorlijk veiligheidsrisico als deze terroristen de winsten uit de piraterij gaan opstrijken.

Kent het businessmodel van de piraten dan geen achilleshiel, geen *critical vulnerability*? Zeker wel; het is alleen door de schrijvers van de studie over het hoofd gezien. De piraterij kan namelijk alleen bestaan omdat zij over een vrijhaven beschikt. Om de gegijzelde scheepsbemanning niet verder in gevaar te brengen, laten de marineschepen de gekaapte schepen met rust – en de piraten weten dat. Als een schip eenmaal is gekaapt, zijn de piraten dus al zeker van de winst. Ze kunnen hun gekaapte schepen ongestoord voor de Somalische kust voor anker laten liggen terwijl ze in alle rust over het losgeld onderhandelen. De gekaapte schepen worden weliswaar bewaakt door bewapende handlangers, maar dat gebeurt uit angst voor rivaliserende piraten, niet uit angst voor de marineschepen.

Het effect van de huidige militaire inzet is, zoals gezegd, gering. Met de huidige dertig marineschepen kun je onmogelijk de kustlijn afgrenzen, die net zo lang is als die van Portugal tot Denemarken. Evenmin kun je daarmee tegelijkertijd de 30.000 schepen beschermen die jaarlijks langs Somalië varen. Gevolg is dat er, ondanks de drie miljoen euro per dag kostende militaire inzet, toch schepen gekaapt worden. Gevolg is ook dat honderden zeelieden maandenlang onder mensonterende omstandigheden worden vastgehouden, bedreigd en zelfs gemarteld. We kunnen dit stoppen, maar dan moeten we vuile handen durven maken bij het aanpakken van de vrijhaven. Daarmee bedoel ik niet dat de Nederlandse onderzeeboot die dit najaar naar Somalië gaat haar torpedo's moet gaan gebruiken. Het actief verbreken van de herbevoorrading van de gekaapte schepen en het gewapenderhand ontzetten van de bemanning, dat zijn de methoden waarmee we daadwerkelijk het businessmodel van de piraten om zeep kunnen helpen. En we moeten dat doen voordat Al-Shabaab zich ermee gaat bemoeien. ■

## ‘Extreme makeover’

dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers\*

Om de verschillende generaties te duiden wordt gebruik gemaakt van labels. Zo zitten de '68-ers inmiddels op het generaals/admiraalspluche, is de 'generatie nix' tot het middenkader doorgedrongen en is de 'Nintendo generatie', vernoemd naar de populaire gameboy waarop computerspelletjes worden gespeeld, in dienst gekomen. De nieuwe generatie is zeker ook een internetgeneratie, en wellicht ook de eerste waarvoor een mobiele telefoon een standaard-attribuut is. Verder is kenmerkend dat de hedendaagse jeugd over veel geld beschikt. En over vrije tijd. Die twee zaken zorgen ervoor dat de jeugd een belangrijke *target population* is voor een groot aantal marketeers.

Een andere invalshoek is dat de Nederlandse jeugd ook uit Nederlandse burgers bestaat. Deze hangen in meer of mindere mate de Nederlandse burgerlijke moraal aan. Hoewel 'de burger' natuurlijk niet bestaat, is het wel mogelijk om een aantal saillante kenmerken te identificeren van die burgerlijke cultuur. De burger van vandaag is een calculerende burger; een veeleisende burger (veel rechten en minder plichten); een mondige en assertieve burger; een materialistische burger. Vroeg John F. Kennedy nog in zijn inaugurele rede van 1961 aan zijn landgenoten *'Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country'*, anno 2010 is de situatie sterk gewijzigd. Dienstbaarheid lijkt, ondanks de politieke retoriek, een ouderwets begrip te zijn geworden.

Individualisering is het tegenovergestelde van collectiviteit. De onderschikking van het

individu aan het collectief is een zeer belangrijk uitgangspunt voor het functioneren van de krijgsmacht. Nu Defensie geconfronteerd wordt met de situatie waarin mensen hun eigen levensverhaal wensen te schrijven en organisaties en instellingen gebruiken om daar invulling aan te geven, dringt de volgende vraag zich op: zijn er grenzen aan de individualisering?

Een belangwekkende ontwikkeling is de keuze voor de 'people point/people soft' aanpak in het personeelsbeleid. Deze aanpak doet een appèl op het individuele verantwoordelijkheidsgevoel van werknemers. Anderzijds zou een onbedoeld neveneffect kunnen zijn dat werknemers worden 'ge-decollectiveerd': personeelszorg gaat voortaan op individuele aanvraag. Er is dus een spanningsveld. Enerzijds is er beleid dat de migratie nastreeft van verantwoordelijkheden van de hiërarchieke lijn naar het individu (bijvoorbeeld de vaccinatiestatus, verlof opnemen), anderzijds heeft de organisatie te maken met de mogelijk negatieve gevolgen van individualisering waartegen de organisatie zich moet wapenen. Kan het zo zijn dat er ergens – voor Defensie – een kritische grens is wat betreft de graad van individualisering van haar werknemers? Bijvoorbeeld als het individu steeds meer moeite krijgt met de onderschikking aan het collectief?

Als die kritische grens zou worden overschreden, liegen de gevolgen er niet om: de binding die de primaire groep bijeenhoudt wordt losser. Daardoor functioneert de groep, als groep, minder. Dit komt doordat het individu in steeds mindere mate zijn eigen individualiteit wenst op te geven voor de groep, zich dienstbaar wenst te maken aan die groep. Het gevolg is

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matsers en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

dat de coherentie van de eenheid en de zorg voor elkaar afnemen tot een niveau waarbij de taakuitvoering op de wijze die Defensie voorstaat in het gedrang zou kunnen komen. Recente operaties laten echter zien dat het bij Defensie goed zit met de primaire groep, en dat die kritische grens voorlopig niet in zicht is.

### **Defensie als leverancier van 'events'**

Het geloof in de maakbaarheid van het bestaan is een vage echo van de existentialisten uit de jaren zestig en zeventig. De radicale keuzevrijheid die Jean-Paul Sartre propageerde is aan het begin van de 21-ste eeuw werkelijkheid geworden. We hebben een bijna onbeperkte keuzevrijheid: 'Ben jij dat?' vraagt de reclame van Mont Blanc.

Mensen associëren zich veel gemakkelijker met producten, diensten en organisaties, vaak meer op basis van nut dan op basis van ideologie of merktrouw. Kreten als 'succes is een keuze' en 'zo heb ik het geweld' refereren aan keuzepatronen. Ze zijn niet hol of bombastisch maar realiteit. De vermeende maakbaarheid van het bestaan refereert ook aan die keuzepatronen. Een gemaakt bestaan is een gekozen bestaan. Omdat Defensie een *total institution* is, is de maakbaarheid van een bestaan in de context van Defensie bijna onmogelijk. Met andere woorden: 'Jij kiest voor Defensie, en vanaf dan kiest Defensie voor jou'.

Het leven in West-Europa is sterk gereguleerd en gecontroleerd; risico's zijn minimaal en zoveel mogelijk afgedekt door de verzekering. De drang naar 'verheugd leven' (Freek de Jonge) is evenwel sterker aanwezig naarmate de regulering toeneemt. De populariteit van avontuurlijke reizen, survivaltrainingen en extreme sporten illustreren dit. Deze trend is reeds ingezet in de jaren tachtig van de vorige eeuw, en wordt in hoge mate bepaald door een zucht naar avontuur, *events* en zelfs een door kicks gedreven instelling.

Een event is een gebeurtenis die afwijkt van de routinematige, dagelijkse gang van zaken. Het is te vergelijken met wat in een *sitcom* een *cliffhanger* wordt genoemd, een gebeurtenis

die de kijker bindt en zorgt dat hij volgende week weer het toestel aanzet. Sommige levens verlopen van event naar event, en een levensverhaal bestaat uit een aaneenschakeling of verzameling events. De zucht naar events is ook kenmerkend voor de huidige tijd. Een biografie wordt beschouwd als een aaneenschakeling van events. De waarde van een leven wordt gemeten in de kwaliteit (lees: heftigheid) van de events. Er is een toenemende zucht naar het extreme: *extreme events*, *extreme sports*, *extreme cars*, *extreme makeovers*, enzovoort. Het is juist vanwege deze zucht naar het extreme, dat Defensie aantrekkelijk is. Als organisatie is zij immers ingericht om extreme dingen te doen. In het extreme schuilt voor de *thrill seeker* een grote aantrekkingskracht.

In dit opzicht kan een militair, als werknemer en calculerende burger, ook worden beschouwd als de consument van zijn eigen organisatie. Hij gebruikt een organisatie als middel om een eigen, individuele biografie te realiseren. In die zin wordt de organisatie door het individu 'verbruikt'. Als het nut van de organisatie om die individuele biografie te realiseren voorbij is, is het gedaan met de loyaliteit. De krijgsmacht is voor sommigen een aantrekkelijke organisatie vanwege het feit dat zij grossiert in *adventure*, *thrills and extreme events*.

### **Personeelsbeleid**

Alle veranderingen op personeelsgebied van de afgelopen jaren in acht nemend, kan de conclusie niet anders zijn dan dat zich bij Defensie een extreme makeover van het personeelsbeleid aan het voltrekken is. Interessant maar weinig relevant is de vraag of deze verandering *by design* dan wel *by accident* is: ze is noodzakelijk. Indicatief voor die nieuwe koers om in te spelen op de wensen en eisen van een nieuwe generatie is de betrokkenheid van Defensie bij de 'stoerste opleiding ooit': de richting Veiligheid en Vakmanschap aan de regionale opleidingscentra. Het personeelsbeleid zal nooit af zijn, maar het tijdperk van de (al dan niet gepimpte) *peoplepointer* is begonnen! ■

## Ondertussen, aan het front in Uganda

L. Polman\*

**S**inds 9/11 is de VS meer dan bereid om wapens te verkopen of weg te geven aan landen die beloven de strijd tegen het terrorisme te steunen. Op het Afrikaanse continent vermeerderden de Amerikanen hun militaire faciliteiten en krijgen bijvoorbeeld Kenia, Ethiopië, Djibouti en Tanzania geld om tegen terroristen te strijden. President Museveni van Uganda was er als de kippen bij. Twintig jaar lang had hij het *Lord's Resistance Army* (LRA) van Joseph Kony zo'n beetje weggezet als losgeslagen rebelletjes, die bovendien tekeer gingen in Noord-Uganda, waar Museveni's kiezers niet zitten.

Maar nog geen twee maanden na 9/11 overreedde hij Colin Powell al om de LRA op de lijst van terroristische organisaties te laten zetten. Kony en zijn leger waren misdadigers tegen de mensheid en een gevaar voor de internationale veiligheid met hun grootse en dodelijke geweld, vandaar. Zo werd Museveni een bondgenoot in de *War on Terror* en kreeg Uganda's leger tientallen miljoenen extra om te besteden. Inmiddels worden aan het Ugandese front successen gemeld. Uganda heeft eenheden overgelopen LRA-rebellen aan zijn regeringsleger toegevoegd en die voormalige beulen en massamoordenaars weten precies waar ze de LRA kunnen vinden.

Ben je terrorist als je terroriseert? Kony en zijn rebellen terroriseren Noord-Uganda, maar waarom ze dat precies doen, weet niemand. Kony is de meest mysterieuze rebellenleider van heel Afrika. Hij is een voormalige koor-knaap, bezeten door geesten, die in de jaren tachtig een rebellie begon met duizenden gekidnapte Noord-Ugandese kinderen, die zijn strijders, bruiden en dragers zijn. Hij wil een sharia-staat vestigen, maar dan een versie daarvan volgens het Oude Testament. Hoe neuzen

afsnijden en hangsloten door lippen jagen in die filosofie passen heeft hij nooit uitgelegd. Hoe dan ook heeft hij twee miljoen mensen op de vlucht gejaagd. Jarenlang viel hij aan vanuit Zuid-Sudan, maar tegenwoordig verkeren hij en zijn kindsoldaten tussen de vele militieën en legers in Oost-Congo en de Centraal-Afrikaanse Republiek.

Eén van de commandanten van de nieuwe Ugandese *forces extra speciale* heet Makasi, wat 'schaar' betekent: in zijn vorige baan van LRA-rebel knipte hij mensen de oren en lippen af. Hij kent al Kony's trucs, zegt hij, bijvoorbeeld dat die vaak achteruit loopt om spoorzoekers te verwarren.

Amerika levert de vrachtwagens, de brandstof en vliegtuigen voor de jacht op Kony: een bijdrage ter waarde van miljoenen dollars. Amerikaanse militairen die werden bevraagd door de *New York Times* geven toe dat ze 'gemengde gevoelens' hadden toen het Ugandese leger met mannen van het kaliber van 'schaar' op de proppen kwam, maar '*those guys may be some of the best they got*', zei er een. Harde cijfers zijn er niet. Sommigen zeggen dat in de afgelopen achttien maanden 'duizenden' rebellen zijn opgepakt of gedood. Anderen geloven dat er nog maar tweehonderd over zijn. Hoe dan ook: 'Die ex-LRA-jongens kunnen weinig,' zei een Amerikaanse soldaat. 'Behalve in de bush mensen opjagen. Dat kunnen ze als de beste.'

De moraal van het Ugandese leger en zijn nieuwe eenheden is opperbest, meldt intussen een tevreden brigade-generaal Charles Otema Awany, de Ugandese commandant van de operatie. 'De mannen zien dat ze winnen. Elke dag opnieuw hebben ze zin om Kony te pakken te krijgen. En elk bataljon wil degene zijn die met de eer gaat strijken.'

\* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van onder meer *De Crisiskaravaan*.  
*Achter de schermen van de noodhulpindustrie.*



## Geweten onder schot

Door Désirée Verweij  
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2010  
232 blz.  
ISBN 9789085068327  
€ 17,50

**D**ésirée Verweij is hoogleraar militaire ethiek aan de Nederlandse Defensie Academie in Breda. Daarnaast is zij verbonden aan de Radboud Universiteit in Nijmegen als bijzonder hoogleraar normatieve dilemma's van multilaterale vredesoperaties. Verweij is al lang betrokken bij de ontwikkeling van een ethisch kader voor de Nederlandse krijgsmacht en heeft meerdere publicaties op haar naam staan. Ze beschikt over een grote deskundigheid op het gebied van militaire ethiek.

In haar boek *Geweten onder schot* wil Verweij duidelijk te maken wat militaire ethiek inhoudt en bespreekt zij een aantal deugden die voor de militair relevant zijn. Anders dan de afbeelding van een Amerikaanse soldaat op de kaft doet vermoeden, vormen ervaringen van Nederlandse militairen het referentiekader waarmee Verweij haar theoretische bespiegelingen een praktische dimensie verschaft. In haar boek maakt zij afwisselend gebruik van theoretische beschouwingen, teksten uit romans en andere literatuur en weergaven van gesprekken die zij met verschillende Nederlandse militairen heeft gevoerd. In hoeverre de gesprekken met militairen een representatief

beeld vormen van de morele vraagstukken waarmee Nederlandse militairen vandaag de dag worstelen, is twijfelachtig. Anderzijds vormen de interviews een interessante aanvulling en ze verlevendigen het boek.

### Deugdethiek

In haar inleiding benadrukt de auteur dat ethiek niet los kan staan van de context waarin deze gestalte moet worden gegeven. De militaire praktijk is een bijzondere context, omdat daarin morele dilemma's een rol spelen die raken aan de essentie van het menselijk leven: in de meest vergaande dilemma's gaat het om leven en dood. Vanuit die noodzakelijke koppeling met de praktijk en hoe daarbinnen moreel adequaat te handelen kiest Verweij voor de deugdethiek. Deugdethiek is sterk georiënteerd op de praktijk van ons handelen en is gebaseerd op karaktervorming. Daarom is deugdethiek bij uitstek geschikt als model voor ethische reflectie binnen de krijgsmacht.

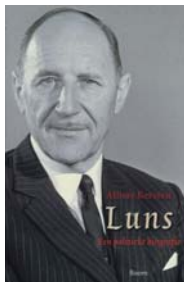
### Eigen handelen

In het boek werkt Verweij een aantal militair relevante deugden nader uit. Het gaat om moed, gehoorzaamheid, kameraadschap, verantwoordelijkheid en integriteit. In elk van deze hoofdstukken belicht de

auteur de betekenis van de deugd aan de hand van een aantal auteurs en concrete voorbeelden. Tevens schenkt zij aandacht aan de beperkingen die aan deze deugden zijn verbonden en beschrijft zij in welke valstrikken militairen verward kunnen raken bij een te klakkeloos volgen van wat deugdzaam lijkt. In haar laatste hoofdstuk staat Verweij dan ook uitvoerig stil bij de noodzaak te allen tijde kritisch te blijven ten aanzien van het eigen handelen en dat van de ander. De ander vervult daarbij een essentiële rol. Dank zij de ander hou je zicht op je zelf en kun je voorkomen moreel te ontsporen. Vanuit dat perspectief heeft ook de ander baat bij reflectie op diens functioneren. Ware kameraadschap krijgt gestalte in het met elkaar in gesprek blijven en elkaar kritisch durven bevragen.

*Geweten onder schot* is al met al een vlot geschreven boek waarin velen wat van hun gading zullen vinden. De mix van filosofische beschouwingen, citaten uit romans en literatuur en verslagen van gesprekken met militairen maakt het boek zowel theoretisch als praktisch relevant voor militairen die hun vak serieus nemen, maar ook voor andere geïnteresseerden die meer over militaire ethiek willen weten.

Bgen. b.d. P.H. de Vries



## Luns

Een politieke biografie  
Door A.E. Kersten  
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2010  
704 blz., ill.  
ISBN 9789085069355  
€ 39,90

**G**edurende bijna negentien jaar, van 1952 tot 1971, was Joseph Luns (1911-2001) als minister van Buitenlandse Zaken het gezicht van Nederland naar buiten. Hoewel hij het grote publiek vermoedelijk vooral voor zich won met zijn kwinkslagen, was Luns een kundig minister, met een duidelijk conservatief-nationalistische blik. Centraal in zijn politieke geloofsbelijdenis, die hij in 1952 aan het papier toevertrouwde, stond de idee dat Nederland, hoewel qua oppervlakte niet bijzonder groot, allerminst onbelangrijk was. Waar mogelijk zou het zijn belangen met hand en tand moeten verdedigen.

### Vakbekwaam en vasthoudend

Trouw aan deze opvatting zou Luns tijdens zijn lange ministerschap onder meer conflicten uitvechten met Indonesië en met de Verenigde Staten over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea, dat in 1949 buiten de soevereiniteitsoverdracht was gehouden. Eind jaren vijftig, begin jaren zestig vroeg en kreeg Luns een Amerikaanse steuntoezegging voor het geval Indonesië het overzeese rijkdeel daadwerkelijk zou aanvallen. Concrete stappen ondernamen de Amerikanen echter ten gunste van de Indonesiërs, zoals Luns in 1962 tot zijn afgrijzen

moest constateren. Het conflict met Frankrijk over de meest wenselijke vorm van Europese samenwerking en een Brits lidmaatschap, won hij echter op punten.

Vakbekwaamheid, vasthoudendheid, hoffelijkheid, maar ook al dan niet gespeelde woede-uitbarstingen en goedgegetimedede humor waren belangrijke ingrediënten in het werk van Luns. Ze droegen er zonder twijfel aan bij dat hij in 1971 benoemd werd tot secretaris-generaal van de NAVO. Overtuigd van de noodzaak van Atlantische eensgezindheid loodste Luns het bondgenootschap door een moeilijk decennium, waarin détente, de grootschalige maatschappelijke veranderingen in het Westen en de modernisering van het kernwapenarsenaal de cohesie van de NAVO leken te ondergraven. Na zijn pensionering in 1984 werd het langzamerhand stiller rond Luns, totdat een herseninfarct hem in 1996 het spraakvermogen ontnam.

### Omvangrijk archiefonderzoek

De lange politieke loopbaan van de minister heeft met de recente publicatie van *Luns. Een politieke biografie* een passend monument gekregen. De auteur, de Leidse emeritus hoogleraar Albert Kersten, zag zich

voor de enorme taak gesteld tweëndertig turbulente jaren te boekstaven. Hoewel over Luns natuurlijk veel geschreven is, is dit de eerste serieuze biografie. De grappen en grollen waarmee Luns het Nederlandse publiek voor zich innam, krijgen slechts een beperkte plaats toebedeeld. Kerstens Luns is in de eerste plaats een 'on-Nederlands' groot vakman. Dat is zonder meer juist. Dat beeld wordt ook gestaafd aan de hand van het omvangrijke archiefonderzoek dat Kersten in binnen- en buitenland heeft gedaan. Als enige kon hij ook putten uit het privé-archief van Luns. Deze 'archiefzwaarheid' heeft er mogelijk toe geleid dat Kersten het debat met collega-historici hoofdzakelijk impliciet voert. De eerste keer dat hij openlijk de strijd aanbindt met andere visies is op pagina 294, waar het gaat over de vraag of Luns ten aanzien van de Amerikaanse opvattingen over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea het kabinet misleid heeft. Volgens Kersten vond Luns de inschatting van ambassadeur Van Roijen, dat Nederland niet hoefde te rekenen op Amerikaanse bijstand, pure speculatie en vond hij het niet nodig het kabinet daarmee lastig te vallen. Ik had graag gezien dat Kersten explicieter op andere visies was ingegaan.

### Indeling

Een monument dus. Maar wel een monument met wat krassen erop. Op de structuur, en her en der ook op de inhoud (Joegoslavië was, anders dan Kersten stelt, geen lid van het Warschaupact), valt wel wat af te dingen. Kersten heeft gekozen voor chronologisch opgezette hoofdstukken, die meer dan honderd pagina's lang zijn. Daarbinnen



is weer een indeling per thema aangehouden. Deze aanpak werkt niet overall. Het feit dat één persoon centraal staat, leidt niet automatisch tot inhoudelijke samenhang. Dat neemt overigens niet weg dat de afzonderlijke episoden – mijn favoriet is die over de Defensienota 1974 – beslist de moeite van het lezen waard zijn. Luns gruwde van het afschaffen van de groetplicht en het vrijlaten van de haardracht, vond het kabinet-Den Uyl een ‘desastreus kabinet met gevaarlijke derderangsfiguren’ en minister van Defensie Henk Vredeling was, overigens ook volgens Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO Hartogh, ‘rijp voor het gesticht’. Op zijn grenzeloze

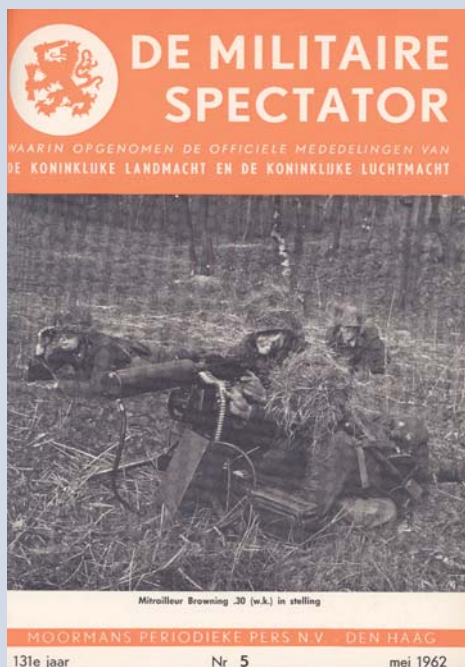
ambitie, zucht naar koninklijke onderscheidingen, nervositeit en terugkerende rugklachten na, komt de mens Luns in het boek van Kersten betrekkelijk weinig aan bod. Dat is een keuze die te begrijpen is, maar voor het functioneren van Luns als minister of secretaris-generaal was iets meer informatie over zijn thuisfront misschien op zijn plaats geweest. Dat geldt ook voor zijn *Nachleben*. Hoe beïnvloedde de stijl van Luns zijn opvolgers of de diplomaten die onder hem werkten?

Het belangrijkste minpunt is echter dat het boek ongelooflijk slordig is geredigeerd. Auteur, begeleidings-

commissie en uitgever mogen zich dat aantrekken. Veel zinnen zijn niet af, of haperen als gevolg van een al te gretig *copy-pasten*. Onaanvaardbaar is dat dit in een aantal gevallen een goed begrip van het betoog hindert. Daarnaast staan er nogal wat spelfouten in: ‘massieve nucleair retaliation’ (blz. 416) is beslist geen uitzondering. Het is te hopen dat in een eventuele herdruk iets meer zorg wordt besteed aan de afwerking. Luns verdient het.

Dr. F.H. Baudet, NLDA

## Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD

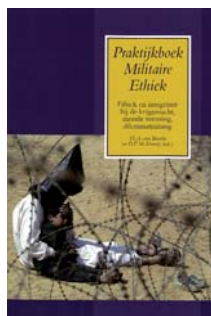


Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd.

Alle artikelen, editoria's, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's. De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.

Lezers van de *Militaire Spectator* kunnen de DVD-box bestellen door 17,50 euro over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van *Militaire Spectator* in Den Haag.

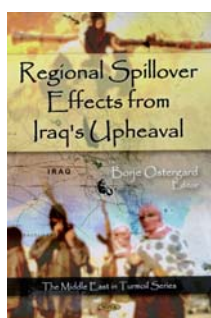
Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres en postcode.



## Praktijkboek Militaire Ethiek

Ethiek en integriteit bij de krijgsmacht, morele vorming, dilemmatraining  
Door Th.A. van Baarda en D.E.M. Verweij (red.)  
Tweede, herziene druk  
Budel (Uitgeverij Damon) 2010  
520 blz.  
ISBN 9789055739905  
€ 29,90

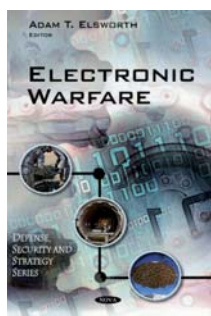
Aanleiding voor een herziene druk van het *Praktijkboek Militaire Ethiek* zijn de nieuwe ervaringen die de Nederlandse krijgsmacht de afgelopen jaren heeft opgedaan. Operaties in Afghanistan en tegen piraterij voor de kust van Afrika zijn daar slechts enkele voorbeelden van. De auteurs stellen een onderwijskundige visie voor waarbij het accent ligt op morele vorming en de ontwikkeling van morele competentie. Eén van de leermiddelen is dilemmatraining. Het streven is militaire studenten te vormen tot zelfstandige individuen die over ethische vraagstukken kunnen denken in dialoogvorm, dat wil zeggen zonder onmiddellijk de confrontatie en de escalatie te zoeken.



## Regional Spillover Effects from Iraq's Upheaval

Door Borje Ostergard (red.)  
Hauppauge (Nova Science Publishers) 2010  
ISBN 978160715206  
130 blz.  
€ 81,-

In *Regional Spillover Effects from Iraq's Upheaval* onderzoeken de auteurs de belangrijkste transnationale problemen van het voortdurende conflict in Irak. Deze zogeheten *spillover* kan bedreigend zijn voor de stabiliteit in landen in de directe omgeving. Als belangrijkste kwesties worden vluchtelingenstromen, separatisme en grensoverschrijdende terreur en misdaad genoemd. Zelfs in het *best case* scenario, waarbij een Iraakse regering haar soevereiniteit snel over het hele land uitbreidt, zullen de buurlanden nog lange tijd met spillover te maken hebben, zo verwachten de auteurs. Het lijkt eerder realistisch dat het conflict in Irak intenser zal worden, waardoor de hele regio instabiel blijft.



## Electronic Warfare

Door Adam T. Elsworth (red.)  
Hauppauge (Nova Science Publishers) 2010  
192 blz.  
ISBN 9781607418023  
€ 84,00

Voor militaire planners is informatie allesbepalend voor succes. Communicatienetwerken en computers zijn van vitaal operationeel belang. *Information warfare, electronic warfare, cyberwar, netwar* en *Information Operations* zijn niet meer weg te denken termen. *Electronic Warfare* gaat uitgebreid in op het gebruik van technologie waarmee de informatiestroom zowel gecontroleerd als verstoord kan worden. Het zwaartepunt ligt bij elektronische oorlogvoering waarbij elektromagnetische en gerichte energie wordt gebruikt voor het ontregelen van de communicatiemogelijkheden van de tegenstander. Het boek bevat openbare documenten, die gebundeld zijn naar onderwerp en voorzien van een register.



## Multinational Military Intervention

NATO Policy, Strategy and Burden Sharing  
Door Stephen J. Cimbala en Peter K. Forster  
Farnham (Ashgate Publishers) 2010  
234 blz.  
ISBN 9781409402282  
€ 75,-

In een alliantie voor collectieve veiligheid, zoals de NAVO, moeten de lasten gedeeld worden. Stephen Cimbala en Peter Forster, verbonden aan Pennsylvania State University, onderzoeken aan de hand van multinationale militaire interventies in Libanon, de Perzische Golf, de Balkan en Zuid-Oost Azië hoe de VS en andere NAVO-landen met *burden sharing* zijn omgegaan. Cimbala en Forster focussen in elke case study op macht, belangen en waarden en analyseren waar voor de NAVO-landen precies de politiek-militaire uitdagingen lagen. Hun voorbeelden zijn zeer uiteenlopend: een oorlog met een coherente coalitie, een traditionele vredesoperatie, een operatie voor vredesafdwinging en een conflict waarbij veiligheidsoperaties worden gecombineerd met *counterinsurgency* en reacties op terreur.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

# SUMMARIES

---

## **M. Grandia Mantas – Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan**

For NATO, Provincial Reconstruction Teams (PRTs) were an important instrument to bring stabilization in Afghanistan. Their focus on the population and local projects made the teams interesting for the press. This attention in the international media made other countries decide to send PRTs to Afghanistan as well. National agenda's, however,

led to different forms of commitment and caused problems. Countries were unwilling to place their national agenda's second to a uniform policy. This made the PRTs, as the author clarifies, a good example of the so-called concept of 'organized hypocrisy', where inconsistency rules between plans and actions.

---

## **W. Baron and P.A.L. Ducheine – The Airstrike at Kunduz**

On 4 September 2009 ISAF carried out an airstrike on two fuel tankers that were taken over by the Taliban near Kunduz. The authors use this case to illustrate the problems of targeting within the framework of the Laws of War. The simple fact that (many) civilian casualties occur is in itself not a violation of those laws. What matters are the facts and the circumstances

at the time of the attack. Only military targets may be attacked; collateral damage may occur and may or may not be foreseen. If foreseen, excessive damage in comparison to the expected military advantage is forbidden. The authors clarify how Rules of Engagement may limit the indicated room for commanders.

---

## **F. Schipper – Enlargement of the European Union and Bilateral Conflict**

From the beginning of the European Coal and Steel Community, the prevention of conflict between member states has been an important incentive for the European integration process. Coming into office, the new European Commissioner for Enlargement Stefan Fuele underlined that expansion of the Union serves the same purpose.

Three applicants, Croatia, Macedonia and Turkey, are in an entry process. But as the author clarifies, this process is influenced by the fact that all three have a bilateral conflict with a member state. How can the European policy for enlargement be instrumental in solving those conflicts?

---

## **C.J. Matthijssen – Strategic Communication**

Strategic communication is a topic that gets a lot of attention in the United States, at the political level as well as at the Department of Defense. The concept, however, is hardly known in the Netherlands and therefore the author aims at improving the understanding and awareness of strategic communication. He pays attention to and compares existing definitions of strategic communication in the United

States, NATO and the Netherlands. The author also provides a broader context by discussing developments in the information domain and recent developments in America. Finally the article addresses the question whether the concept is worthwhile considering for the Netherlands and its Armed Forces.

---

# Veiligheid- & Milieudagen Defensie 2010

**6 en 7 oktober, Facilitair Steunpunt Nieuwe Haven, Den Helder**

Militairen en burgers bij Defensie hebben te maken met regels en wetten rond gevaarlijke stoffen, met vergunningplicht of duurzaamheidseisen. Om hier meer inzicht in te bieden organiseert het CZSK de Veiligheid- en Milieudagen. Naast interactieve themadiscussies is er een beurs waar bedrijven en organisaties hun nieuwste ontwikkelingen op het vakgebied presenteren.

Programma 6 oktober: **Veiligheid**

**Locatie Witte Raaf**

09.30: welkom

10.00-11.30: themadiscussie 1: veiligheidsbewustzijn (*safety versus security*)

11.30-13.30: lunch en gelegenheid tot beursbezoek

13.30-15.00: themadiscussie 2: veiligheid of schijnveiligheid

15.00-16.00: themapresentatie door de Arborignals

**Locatie Hr.Ms. Johan de Witt**

10.00-12.00: parallele sessie veilige opslag gevaarlijke stoffen en communicatie in een lawaaige omgeving

13.00-15.00: parallele sessie veilige opslag gevaarlijke stoffen en communicatie in een lawaaige omgeving

Programma 7 oktober: **Milieu**

**Locatie Witte Raaf**

09.30: welkom

10.00-11.30: themadiscussie 1: duurzaamheid en Defensie

11.30-13.30: lunch en gelegenheid tot beursbezoek

13.30-15.00: themadiscussie 2: Defensie en natuur

15.00-16.00: interactief cabaret Zo groen als gras

**Locatie Hr.Ms. Johan de Witt**

10.00-12.00: parallele sessie omgaan met afval

13.00-15.00: parallele sessie omgaan met afval

Voor meer informatie en aanmelding: zie de activiteitenkalender op het intranetportal van de Koninklijke Marine

