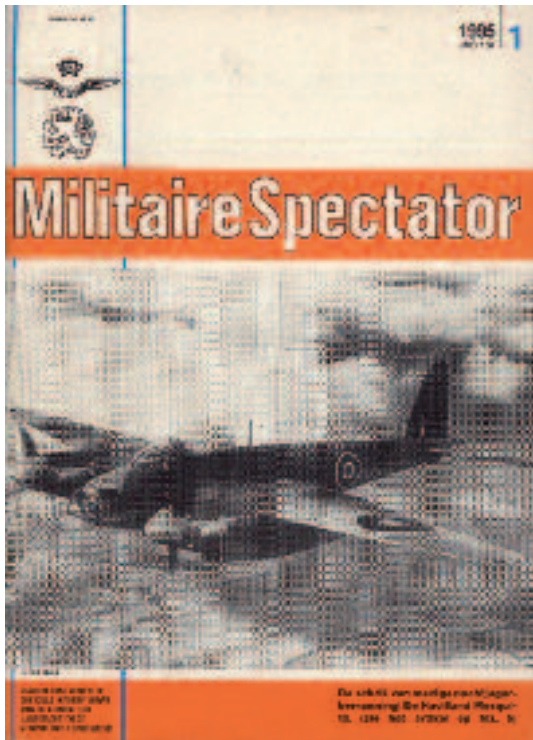


MILITAIRE SPECTATOR



Operaties in Afghanistan

- NATO: The Management of Diversity
- Ongeoorloofde pressiemiddelen tijdens ondervraging
- Publiek Private Samenwerking



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, editorials, 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 over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van Militaire Spectator in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres, postcode en woonplaats.

In het artikel 'Geestelijke verzorging en ongewenst gedrag' (E.A. Kamp), dat verscheen in het aprilnummer van dit blad, is in de onderstaande zin het woord 'ambtenaarlijk' gewijzigd in 'ambtelijk' (pagina 217). Dit kan verwarring oproepen. De oorspronkelijke versie luidde: 'De geestelijk verzorger is ook rijksambtenaar, wat inhoudt dat hij een arbeidsverhouding heeft met de centrale overheid (het ambtenaarlijke deel van zijn functie).

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 070 -318 6930
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
commodore KLu drs. G.M. Bergsma
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine
drs. P.H. Kamphuis
kolonel KMar dr. J.A.J. Leijtens
kolonel MPSD drs. F. Matser
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 Giethoorn Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: *Operational Mentor and Liaison Team* en *Afghan National Army* tijdens een vuurgevecht met de Taliban in de Choralvallei, 2007 (Foto: AVDD, G. van Es)

MILITAIRE SPECTATOR

252 Observaties rond operaties in Afghanistan (I)

P.B. Soldaat e.a.

Een document dat staven en eenheden voorbereidt op de ISAF-missie in Afghanistan benadrukt dat de operatie complexer is dan aanvankelijk werd aangenomen.

267 NATO: The Management of Diversity

F. Romero

The 60-year history of NATO is a tale of the careful negotiation of disagreements, but diversity has not hampered the alliance.

274 Ongeoorloofde pressiemiddelen tijdens ondervraging in extreme situaties

G. Dimitriu

Sinds '9/11' en de daaropvolgende *War on Terror* is de discussie over het toepassen van pressiemiddelen bij ondervragingen van gevangenen actueler dan ooit.

291 Publiek Private Samenwerking (PPS)

E.J. de Bakker en R.J. Berkhout

In 2008 heeft Defensie voor het eerst een publiek privaat samenwerkingscontract gesloten, maar zijn de meerwaarde en risico's van PPS wel goed in beeld gebracht?

En verder:

Editoriaal	250
Andere ogen	303
Tegenwicht	304
Boeken	306
Summaries	

‘Soft power’?

Op 25 maart dit jaar vond in het Vredespaleis een internationaal symposium plaats over *Cultural Property Protection in Times of Conflict*. Het ministerie van Defensie heeft deze bijeenkomst georganiseerd. Diverse sprekers gingen in op het belang van het beschermen van cultureel erfgoed bij conflicten. Soms is dergelijk erfgoed een bewust doel. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de vernietiging van de brug bij Mostar in voormalig Joegoslavië. Die daad had niet zozeer militaire betekenis maar was vol symboliek en gericht op het vernietigen van de cultuur van de tegenstander.

Het plunderen van het nationale museum in Bagdad was geen bewuste keuze om cultuur te laten vernietigen. Het was wel symbolisch voor het totale gebrek aan aandacht voor de bescherming van cultuur. Het toonde ook aan hoe een dergelijk gebrek kon leiden tot wereldwijd uitgezonden beelden, met alle effecten daarvan op de bevolking in Irak en op anderen.

De Haagse Conventie van 1954 spreekt duidelijke taal over cultureel erfgoed

De Haagse Conventie van 1954 spreekt duidelijke taal over cultureel erfgoed. Ook in diverse artikelen liggen de verplichtingen vast om cultureel erfgoed te ontzien en te beschermen. Ook Nederland is ondertekenaar. Dit betekent dat ook de Nederlandse krijgsmacht zich bewust moet zijn van de verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien. In de marge van

dit symposium ontstond een discussie over ‘soft power’.

Een van de sprekers was professor Cynthia P. Schneider. Ze is bij velen nog bekend als ambassadeur van de Verenigde Staten in ons land. Tegenwoordig is ze hoogleraar aan de Georgetown University in Washington en houdt ze zich vooral bezig met culturele diplomatie. In haar bijdrage ging ze in op het belang van het gebruik van zowel *hard power*, in essentie het militaire machtsinstrument, en *soft power*: andere middelen om iemand tot iets te brengen of iemand van iets af te houden.

Bij de discussie kwam aan de orde of deze indeling eigenlijk wel zuiver is. Een vraagsteller stelde aan de orde of ‘soft’ bij de bescherming van cultuur geen vals begrip zou zijn en of beide aanduidingen niet beter konden worden gecombineerd tot zoiets als *smart power*. Bij nadere beschouwing lijkt de door velen gehanteerde indeling in ‘soft’ versus ‘hard power’ inderdaad arbitrair.

Macht of kracht is wat ‘iemand’ heeft om een ander tot iets te brengen of hem ervan af te houden. De Amerikaanse conservatieve denktank RAND zag bij een beschouwing over de macht van staten, staten eerder als een soort *capacity containers* die demografische, economische, technologische en andere middelen transformeren tot capaciteiten en instrumenten die kunnen worden benut; óók om macht uit te oefenen.

Dat militaire middelen macht geven staat niet ter discussie. Het is potentiële effectiviteit die afhankelijk is van gevechtskracht, mobiliteit, reikwijdte en de noodzakelijke logistiek.¹

¹ Gregory F. Treverton en Seth G. Jones, *Measuring National Power*, RAND, National Security Research Division, 2005.

In welke mate die macht ook daadwerkelijk iets betekent, heeft echter vooral te maken met de bereidheid dit middel in te zetten en de praktische mogelijkheden om er iets mee te doen. Dat de VS duizenden tanks en vele onderzeeboten heeft, betekent op dit moment niets voor de werkelijkheid in Afghanistan.

Militaire macht is ook in ander opzicht relatief. In hoeverre wegen duizenden militairen met uitrusting op tegen een beperkt aantal nucleaire middelen met de noodzakelijke inzetsystemen? Die zogenaamde 'harde machtsmiddelen' zijn dus soms minder hard dan gedacht. Strijdkrachten kunnen overigens ook zonder geweld een instrument zijn; bijvoorbeeld door nood te lenigen, door toezicht te houden en door op te bouwen. Een dergelijke inzet lijkt eerder 'soft' van aard.

Anderzijds staan middelen die gewoonlijk als 'zacht' worden aangeduid, maar die in de praktijk van alledag wel eens doorslaggevend kunnen zijn. De 'Praagse lente' liet zien dat een bevolking die zich vreedzaam verzet een regime voor een afgrijselijk dilemma kan plaatsen. Ofwel er moet groot geweld tegen de eigen bevolking worden ingezet, of het regime valt. Volkswil is dus niet echt 'soft'.

Ook de media kunnen een grote en soms zelfs doorslaggevende invloed uitoefenen. Ze kunnen leugens verspreiden, maar ook ontmaskeren. Ze kunnen mensen mobiliseren; ze kunnen ook spanning verminderen. Langs diplomatieke weg kan zacht worden gemasseerd, maar kan een partij ook in isolement worden gebracht. In economisch opzicht kan een partij worden 'beloond', maar ook worden gewurgd.

De macht van het IMF kan door een land dat onder controle staat wel eens als hard worden gezien.

De indeling in 'hard' en 'zacht' is niet alleen arbitrair omdat het uiteindelijk om de bedoeling en de uitkomst gaat en omdat de perceptie totaal kan verschillen. Ze wekt ook de suggestie als zou 'zacht' van een andere en lagere orde zijn. Het tegendeel lijkt waar. Wie een ander

Watertoevoer afsluiten kan vele malen harder aankomen dan inzet van militaire middelen

weet te overtuigen lijkt effectiever te zijn dan degene die met geweld iets afdwingt. Macht is ook om een andere reden relatief en speculatief. In de huidige wereld zijn er, behalve de staten en de media, ook vele anderen die macht hebben: terroristische organisaties, de georganiseerde misdaad, multinationale ondernemingen, internationale organisaties en ngo's.

RAND onderkent een soort continuüm dat loopt van *ideal power* (overtuiging) tot *worst case power* (militair). *Soft power* zou alles zijn dat geen betrekking heeft op de fysieke inzet van militaire middelen. De vraag is of dit klopt. En dat niet alleen omdat dreiging heel effectief zou kunnen zijn.

Kortom: het is gemakkelijk spreken over harde en zachte macht. Het is tijd dat de academische wereld zich nog eens beraadt op het begrip 'macht'. ■

Observaties rond operaties in Afghanistan (I)

Noot van de redactie

Het onderstaande artikel is een bewerking van een document dat het Opleidings- en Trainingscentrum Operatiën (OTCOpn) al twee jaar gebruikt bij de voorbereiding van staven en eenheden op de ISAF-missie in Afghanistan. Dit document heeft een tweeledig doel: ten eerste het doorgeven van kennis en ervaring uit de eerste rotaties aan de opvolgers en ten tweede het inzicht verbreiden dat de operatie complexer is dan initieel vaak werd aangenomen en ten derde dat de operatie meer beslaat dan enkel *hunt and kill* Taliban. Daarbij moet de lezer zich realiseren dat veel observaties en bevindingen anno 2009 inmiddels breed onderschreven worden, maar dat dit in 2005-2006 bepaald (nog) anders was. Dit artikel reflecteert in algemene zin de stand van zaken van begin 2008. Ondertussen worden voortschrijdende inzichten verwerkt in de nieuw te verschijnen Leidraad Landoperaties. Sommige aspecten worden daarin algemener gesteld, terwijl andere aspecten juist nader worden uitgediept.

Het oorspronkelijke document is tot stand gekomen door de medewerking van meerdere commandanten en stafofficieren.¹ De redactie is van mening dat het bewerkte document een waardevolle neerslag van ervaringen en inzichten in het doctrinaire denken bevat en publiceert het in twee opeenvolgende delen.

*P.B. Soldaat – luitenant-kolonel der Luchtdoelartillerie e.a.**

De Koninklijke Landmacht beschikt over een reeks doctrinepublicaties, waaronder de LDP 2C over gevechtsoperaties tegen een irregulier optredende tegenstander en het door het OTCOpn uitgegeven Informatiebulletin 07/02, dat over counter-insurgency (COIN) gaat. Maar eenheden die naar Afghanistan worden uitgezonden hebben ook behoefte aan een actuele schets van de specifieke omstandigheden en het doctrinaire kader van de lopende operatie. Ze zijn op zoek naar concrete aanbevelingen.

Deze bijdrage wil in deze behoefte voorzien. De basis bestaat uit informele observaties en *lessons learned* van collega's uit 1(NLD/AUS) Taskforce Uruzgan (TFU) en Regional Command South (RC(S)). Het is een collegiale handreiking en daarom schetst dit artikel vooral de *mindset* die nodig is in de *International Security Assistance Force* (ISAF). Deze mindset is duidelijk breder dan enkel het jagen op opstandelingen en draagt daarmee bij aan de verdergaande mentale aanpassingen op nieuwe soorten operaties. Bovendien willen we als auteurs nieuwe begrippen in een samenhangende context plaatsen. Om de drempel te verlagen proberen we met 'oude begrippen' al het nieuwe te verklaren. We gaan in op zowel de hoogste als de laagste niveaus, omdat de operatie geïntegreerd moet worden gezien en omdat vooral het gedrag van soldaten op de laagste niveaus bepalend is voor het slagen van de operatie op het hoogste niveau.

¹ Specifiek hebben de volgende personen bijgedragen: Genm A.J.H. van Loon, C-RC (S); Bgen T.W.B. Vleugels, C-TFU-1; Kol A.T. Vermeij, Plv C-RC(S); Kol J.F.A.M. van Griensven, C-TFU-2; Kol N. Geerts, C-TFU-3; Kol N. Tak, C-PRT-1; Kol S. Klaarbergen, CoS TFU-1; Kol P. v.d. Sar, C-BG-1; Lkol P. Nieuwenhuizen, J-ECC RC(S); Lkol M. Duvekot, Plv-C BG-2; Lkol J.P. van Houten, HOT TFU-1; Lkol W.F. Engelman, S4 TFU-4; Lkol F.E.T.J. van Dijk, HOT TFU-2; Lkol D.J. Broks, CoS TFU-2.

* De auteur was van juni tot en met november 2006 Hoofd Sectie J-5 van *Regional Command South*. Thans is hij Hoofd bureau Geïntegreerd optreden en Command & Control bij het Opleidings- en Trainingscentrum Operatiën (OTCOpn) in Amersfoort.

Hoofdstuk 1 van dit artikel, *De operationele omgeving*, beschrijft de context waarbinnen het optreden plaatsvindt. Daarbij is veel aandacht voor de lokale bevolking en de opstandelingen en wordt een aantal principes benadrukt die belangrijk zijn bij het plannen van militaire activiteiten in Afghanistan. In hoofdstuk 2, *De planning van de militaire bijdrage*, komt het door ISAF/RC(S) ontwikkelde ‘inktvlekprincipe’ aan de orde. In dat principe zijn aspecten van *security and control* en wederopbouw duidelijk met elkaar verweven. Die aspecten worden verduidelijkt met specifieke observaties in hoofdstuk 3, *Gevolgen voor militaire activiteiten*, dat in de *Militaire Spectator* van juni gepubliceerd wordt.

FOTO AVDD, G. VAN ES



De opinie van de bevolking vormt het ‘gevechtveld’ bij COIN

De tekst van dit artikel is gelardeerd met credo’s die relevant zijn voor het militair handelen in een COIN-campagne. De belangrijkste boodschap is dat militaire middelen slechts een bijdrage leveren aan counter-insurgency en dat het contact met de bevolking daarin van het allergrootste belang is.

De operationele omgeving

Een ander gevechtveld

Het ‘gevechtveld’ bij counter-insurgency is niet het fysieke gevechtveld uit het grootschalige conflict, maar de opinie van de bevolking. ISAF heeft een zo gunstig mogelijke opinie nodig, in de eerste plaats omdat de Afghanen uiteindelijk de ontwikkeling van hun eigen land van de buitenlandse eenheden zullen moeten overnemen. Ten tweede zal ISAF, bij overwegend negatieve sentimenten, op de langere termijn onherroepelijk verliezen. In de derde plaats ten slotte zal een repressievere benadering en het negeren van de opinie van de bevolking – vergelijk het opsluiten van de bevolking in concentratiekampen door de Britten tijdens de Boerenoorlog of ‘New-Villages’ zoals in Maleisië – in de huidige tijd niet werken. Zo’n benadering is vanwege politieke bezwaren en media-aandacht ontoelaatbaar, terwijl de bevolking als reactie op repressie helemaal achter de opstandelingen zal gaan staan.

Ook onze tegenstander, met name de Taliban, heeft de steun van de bevolking nodig. Voor hen is steun noodzakelijk om zich te kunnen verschuilen, personele en materiële ondersteuning te verkrijgen en om uiteindelijk politieke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. ISAF strijdt met de Taliban om de steun van de bevolking. Daarmee is de opinie het ‘gevechtveld’ geworden, waarin ISAF gunstige ‘posities’ moet weten te veroveren om de tegenstander verder te kunnen aanvallen en uitmanoeuvreren. Hoe meer terrein – lees *hearts and minds* – ISAF wint, des te meer kan zij de tegenstander in de hoek dringen.

Success in combat guarantees nothing

De traditionele visie op het gevechtveld, met de uit het *major combat* afkomstige focus op het vernietigen van de vijand en het veroveren van fysiek terrein, is in Afghanistan zinloos. Vooral als het veroverde gebied niet kan worden opgevuld met loyale bevolking of niet voorkomen kan worden dat de tegenstander weer infiltreert en indoctrineert heeft de traditionele focus geen zin. Om een gunstige opinie onder de Afghanen te kunnen krijgen zal de politieke doelstelling van de COIN-operatie ‘nobel’ moet zijn, dat wil zeggen aantrekkelijk, legitiem maar ook realistisch in de ogen van de lokale bevolking. Zonder een dergelijke politieke doel-

stelling is de ISAF-operatie een onmogelijke taak en zal er altijd weerstand tegen de aanwezigheid van buitenlandse militairen blijven. Onze boodschap in Afghanistan is dat ISAF samen met de Afghaanse regering orde en stabiliteit brengt en economische vooruitgang voor iedereen. Aan deze doelstelling en de daaruit volgende daden ontleent de coalitie haar autoriteit – acceptatie van haar gezag en aanwezigheid – en daarmee is de cruciale vraag beantwoord waarom de bevolking voor ISAF zou moeten kiezen en niet voor de Taliban.

Toch bestaat hier een spanningsveld. De Afghanen accepteren een overheid pas wanneer die aan enkele essentiële behoeften beantwoordt. Dit zijn het bevestigen en handhaven van het islamitische karakter van de Afghaanse maatschappij, het garanderen van persoonlijke en materiële veiligheid en het bieden van een eerlijke, niet corrupte rechtspraak op basis van de islamitische wetgeving. Bovendien zal de overheid moeten omgaan met de stammencultuur die overal in Afghanistan heerst. Maar niet alle deelnemende landen binnen ISAF hebben dezelfde politieke doelstelling of kunnen zich neerleggen bij de wensen van de bevolking met een – in hun ogen – afwijkende standaard. Er bestaat een neiging om in te grijpen in politieke processen en rechtspraak. Maar als ISAF de Afghanen normen en waarden oplegt kan dat aversie opwekken, want de bevolking kan dat al snel uitleggen als dwingelandij of betutteling. De Taliban heeft in het recente verleden juist wel een aantal van die behoeften ingevuld, zeker waar het gaat om veiligheid, gezag en betaling.

Ten opzichte van de Taliban is ISAF in het nadeel. Het verschil tussen Taliban en de Afghanen is veel kleiner dan tussen ISAF en de bevolking. De lokale bevolking zal buitenlandse militairen snel als vreemden beschouwen en hen niet direct vertrouwen. Hoewel een groot deel van de Afghaanse bevolking het niet eens is met de werkwijze en doelstellingen van de Taliban en hen zelfs als boeven beschouwt, zijn het tenminste wel *hun* boeven. Binding via afkomst, stam en cultuur (het wij-versus-zij denken) overstijgt daarmee vaak de abstractere doel-

stellingen van de aanwezigheid en de boodschap van ISAF. Vaak zijn ISAF-troepen ook niet goed op de hoogte van culturele gebruiken en spelregels. Daardoor kan onze tegenstander ons gemakkelijk afschilderen als bringers van zedeloosheid en prostitutie, waarbij de ‘ongelovige’ ISAF-militairen ook nog eens zouden proberen het lokale geloof te vernietigen. Een deels traditioneel en xenofob ingestelde bevolking is zeer gevoelig voor dit soort redeneringen en dit ondergraaft de bekendheid en acceptatie van de doelstellingen van ISAF. ISAF zal daarom steeds in woord en gedrag moeten aantonen dat de Taliban ongelijk heeft en ook op andere gebieden geen alternatief biedt.

De sociale omgeving

Hoewel het schetsen van het karakter van een bevolking vanwege de vele uitzonderingen ronduit riskant is, is het vanwege de cruciale rol die de Afghanen spelen toch noodzakelijk.

FOTO AVDD, G. VANES



De Taliban kan ons gemakkelijk afschilderen als bringers van zedeloosheid

In veel gebieden leeft de bevolking in westerse ogen 'primitief' en moet zij zich zien te handhaven in extreme omstandigheden en een bar klimaat. Dit heeft ook zijn weerslag op de cultuur, want een individu kan niet overleven zonder een groep. De groep beschermt het individu en het individu gaat op in de groep. Veelal is dit de directe familie of de stam waartoe iemand behoort. Voor de leden van die groepen geldt dat iedereen verplicht is elkaar te helpen.

Trouw, beloftes en intermenselijke relaties zijn in deze samenleving belangrijk, net als trots en groeps- of stameer. Deze waarden herkennen westerlingen niet (meer) zo duidelijk, maar ze verdienen zeker respect. Andersom herkennen westerlingen wel culturele opvattingen die in het westerse waardensysteem afgewezen zouden worden, zoals bepaalde straffen of de ongeschikte positie van de vrouw.

Maar daarbij moet bedacht worden dat wij er niet zijn om die culturele opvattingen te veranderen, wat toch niet zou lukken. Dat Afghanen nauwelijks opleiding hebben genoten betekent nog niet dat ze intellectueel tot minder in staat zouden zijn dan westerlingen. In tegendeel: Afghanen kunnen zeer filosofisch zijn hebben dikwijls een relativerend gevoel voor humor. Vaak is de bevolking ook in gedrag wat eerlijker en ongecompliceerder en grotendeels zijn de Afghanen zeer vriendelijk en erg gastvrij. Maar zodra een Afghaan gekwetst is zullen zijn boosheid en wraak extremer en emotioneler zijn dan westerlingen gewend zijn. De Afghaanse cultuur is ook een eer-cultuur: Afghanen willen elkaar in hun waarde laten en zijn bang om iemand teleur te stellen. Ze zullen daardoor snel geneigd zijn het gewenste antwoord te geven. Het is daarbij minder erg om te liegen dan om toe te geven dat iets niet kan of niet gelukt is. Dit laatste kan in de communicatie met westerlingen tot wederzijds onbegrip leiden.

In Afghanistan woeden al meer dan dertig jaar conflicten. Ook dat heeft grote gevolgen voor de cultuur. Belangrijk is dat het merendeel van de plattelandssamenleving, net als westerlingen, bestaanszekerheid wil en een rechtvaardige, stabiele omgeving. Het maakt hen doorgaans niet uit of die stabiliteit van de heersende over-

heid komt of van opstandelingen, zo lang ze maar geen slachtoffer wordt van gevechten in hun onmiddellijke omgeving. Enig opportunisme is de bevolking dan ook niet vreemd. Ze is geneigd zich aan te sluiten bij de sterkste om te kunnen overleven en om met rust gelaten te worden. Afghanen zijn zelfs bereid enige individuele vrijheden – die in dit soort samenlevingen toch al relatief zijn – op te geven voor een stabiele, ordelijke maatschappij. Dit geldt onverkort voor de mensen die naar de steden zijn getrokken. Het is voor ISAF dus van belang de bevolking een gevoel van veiligheid te bieden. Hoewel ISAF soms zelf geweld gebruikt, mag zij niet geassocieerd worden met het uitbreken van gevechten en geweld.

ISAF-militairen moeten beseffen dat zij in deze omgeving in zekere zin 'te gast' zijn. Als zij zich gedragen als betweterige machthebbers met een impliciet *dédain* voor de lokale structuren dan roepen zij al snel aversie op. Zij dienen hun geloof in eigen westerse structuren en democratische en religieuze principes te relativeren om aansluiting te kunnen zoeken bij de lokale bevolking. De wens om in deze overwegend ongeletterde samenleving met analfabete bestuurders in korte tijd een soort westers bestuursstelsel op te zetten is bijna onhaalbaar en kan tot optisch bedrog leiden. In Afghanistan ontbreekt een middenklasse die een brugfunctie kan vervullen. Vooral de (soms Engelstalige) wetten en bestuursaanwijzingen, veelal in Kabul geschreven door of met medewerking van westerse adviseurs, kunnen een valse indruk van vooruitgang wekken. Lokale bestuurders en (analfabete) stamleiders lezen die wetten veelal niet en dragen ze ook niet uit. Daar komt nog bij dat de Afghaan doorgaans wantrouwend staat ten opzichte van het officiële gezag, met name vanuit Kabul, dat ver weg van het dagelijks leven in de provincie lijkt te staan.

Omdat de Afghaan slechte ervaringen heeft met het officiële gezag bewandelt hij slechts de formele weg als hij er direct voordeel bij heeft. Hij werkt bij voorkeur via relaties die over formele posities heen gaan. Dit komt ook doordat iemand die een goede positie heeft, daar niet

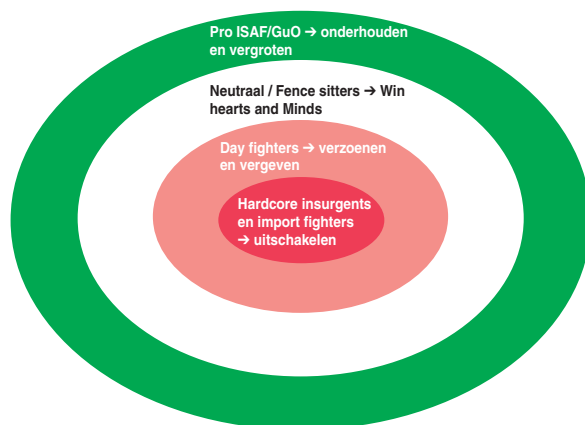
alleen als individu zit: hij heeft de verantwoordelijkheid om zijn achterban, de *extended family*, te onderhouden en mee te laten profiteren. Dat speelt overigens in bepaalde bevolkingsgroepen nadrukkelijker dan bij andere. Westerlingen vertalen dat al snel als riekend naar corruptie, maar dat is te eenvoudig gedacht. Want een Afghaan die zijn achterban vergeet verliest al snel de steun en daarmee zijn invloed bij anderen. Dat de Afghanen van elkaar afhankelijk zijn en via relaties werken om dingen voor elkaar te krijgen betekent dat zij meesters zijn in het ritselen en regelen dan wel manipuleren. Op die manier benaderen zij ook militairen om te proberen die voor hun karretje te spannen. ISAF-militairen moeten er steeds op bedacht zijn niet alle problemen van de Afghanen over te nemen. Primair moeten ze hun problemen zelf op (leren) lossen.

De onderlinge afhankelijkheid in Afghanistan bestaat ook doordat de toekomst al jaren uitzichtloos lijkt. Het concept van een 'maakbare toekomst' leeft nauwelijks en een zeker fatalisme is sommigen niet vreemd. Afghanen leven grotendeels in het heden en in de glorie van het verleden. Dit verklaart waarom zij elkaar onenigheden lang nadragen. In zekere zin zijn democratie en meritocratie (een goede positie en invloed op basis van studie of onpartijdige verdienste) een luxe die alleen kunnen bestaan in een meer welvarende omgeving waar mensen onafhankelijk van elkaar kunnen leven. Vandaar dat het creëren van meer economische welvaart de sleutel is tot het creëren van meer individuele vrijheden op de langere termijn. Tot die tijd zijn respect en intermenselijke interesse voor de Afghaanse samenleving en het tonen van betrokkenheid de enige manier om bij de bevolking de juiste snaar raken. Want sociaal contact is in deze opstam, groep of familie georiënteerde samenleving zeer belangrijk. Veelvuldig contact met de bevolking door individuele militairen of patrouilles moet een goede en oprechte indruk achterlaten. Dit zal als 'bewijs' worden gezien dat de opstandelingen ongelijk hebben, waardoor de bevolking bereid zal zijn om met ISAF mee te bewegen. In die zin zijn ook Neder-

landse militairen, soldaten inbegrepen, de ambassadeurs die de ISAF-operatie aan de man moeten brengen en is hun gedrag de toetssteen voor het oordeel van de bevolking!

De opponent

Het merendeel van de Afghanen schuwt het geweld en neemt een afzijdige positie in (zie figuur 1). Maar binnen de bevolking is er een groep die nog geen keuze heeft gemaakt en afwacht, de zogeheten *fence sitters*. In deze context beweegt zich de Taliban. De Taliban bestaat grofweg uit twee groepen. De eerste



Figuur 1 Afghaanse bevolkingsgroepen in relatie tot ISAF en Taliban

groep bestaat uit de *hard core fighters* die zich uit diepe overtuiging verzetten tegen de heersende overheid of de aanwezigheid van ISAF. Zij worden aangevuld en versterkt met buitenlandse *import fighters*. De tweede Taliban-groep bestaat uit de *day fighters* die zich onder dwang, voor een geldbedrag, of uit wraak voor een verloren familielid, laten overhalen om met een hinderlaag mee te doen of een bom te leggen. Deze tweede groep verdient nauwelijks de naam 'opstandeling' en is nog door ISAF over te halen om de wapens neer te leggen. Zij moeten dan wel overtuigd raken van het nut van de doelstellingen van ISAF, de voordelen inzien van het samenwerken met het officiële gezag en/of excuses accepteren voor *collateral damage* die ISAF heeft aangericht. De *day fighters* zijn de eersten die voor een 'verzoeningsprogramma' in aanmerking komen.

Belangrijk is dat de Taliban niet als zodanig herkenbaar is. Ze dragen geen uniform en het onderscheid tussen strijders en niet-strijders (burgers) is niet eenvoudig te maken. Hoewel westerlingen dat vaak interpreteren als een misdrijf tegen het oorlogsrecht,² is het voor de vijandelijke strijders volstrekt logisch. Zij zijn immers niet in de westerse traditie van oorlogvoering opgegroeid, terwijl eigen wapenbezit normaal is in hun samenleving. Juist omdat de opstandelingen niet te herkennen zijn, zijn normale militaire maatregelen vaak niet goed toepasbaar en 'glippen' zij door afgrendelingen en doorzoeken van ISAF. Aanhoudingen kunnen eigenlijk alleen met normale politiemethoden plaatsvinden, tezamen met het verzamelen van de bijbehorende bewijslast. Door de bevolking te winnen neemt de categorie day fighters af en wordt de omgeving waarin de hard core opstandelingen zich bewegen voor hen onbruikbaar. Het was de Chinese leider Mao Zedong die guerrillastrijders vergeleek met vissen die ongrijpbaar zijn als zij zich onopvallend in troebel water (lees: onder de bevolking) kunnen bewegen. Mao's metafoor gaat ook op in Afghanistan. Het vangen van de Taliban met netten (gevechtsacties en doorzoeken van ISAF) helpt nauwelijks, want daarvoor zijn de mazen in het net te groot. Maar door het zuiveren van het water (opinieverandering) wordt het water onbruikbaar en komen de 'kwade' vissen vanzelf bovendrijven. Daarmee is de tegenstander gescheiden van de bevolking, is hij te onderkennen en gericht aan te grijpen. Dit betekent overigens niet dat gevechtsacties en doorzoeken niet meer moeten plaatsvinden, maar wel dat de manier waarop dat gebeurt bepalend is voor de uiteindelijke effectiviteit.

Sometimes, the best reaction is not to react at all

De opponent zal, net als ISAF, proberen met een publiciteitscampagne de bevolking voor zich te winnen. Waar dat niet lukt, past de Taliban

dwang en intimidatie toe. Daarnaast zullen de opstandelingen proberen ISAF gericht aan te vallen. Daartoe vallen de opstandelingen terug op de tactieken van de militair zwakkere, die ze lang vol kunnen houden. Dat is de guerrilla-oorlogvoering, met hinderlagen, aanslagen met IED's, lokale overvallen, raket- en mortierbeschietingen en zelfmoordaanvallen. Los van de directe verliezen die de opstandelingen toebrengen, hopen zij ISAF te verleiden tot excessieve represailles met mogelijke collateral damage die de burgerbevolking direct treft. Hierdoor vervreemdt ISAF van de bevolking en zal de categorie day fighters groeien. Verder hoopt de tegenstander dat verliezen bij ISAF de vastberadenheid van westerse regeringen en bevolking zullen ondermijnen. Naast ISAF valt de Taliban ook het lokale gezag (leiders, politie

FOTO AVDD, G. VAN ES



Collateral damage kan de Taliban in de kaart spelen

of leger) aan, om te laten zien dat zij kwetsbaar zijn, maar ook om het moreel van deze autoriteiten te breken.

De Taliban heeft nauwe banden met de criminaliteit. De opstandelingen moeten hun acties immers kunnen financieren en maken zich schuldig aan overvallen, smokkel en illegale handel en doen een beroep op externe (buiten-

² Zolang deze strijders het oorlogsrecht respecteren, is er geen sprake van een oorlogsmisdrijf.

landse) geldschieters. In Afghanistan bestaat een duidelijke relatie tussen de Taliban en de opiumindustrie.³ De opiumindustrie is gebaat bij chaos omdat haar handel hierin gedijt. Opium wordt het land uit gesmokkeld via Pakistan, Tadzjikistan en Iran. Geld en wapens komen via diverse smokkelroutes Afghanistan binnen, zodat de opstandelingen het gevecht kunnen voortzetten. Het volgen en aangrijpen van illegale geldstromen, smokkelroutes en externe steun zal de opstandelingen in het nauw drijven. Andersom geldt: hoe meer ISAF (hard core)opstandelingen uit de bevolking verdrijft en lokale steun onttrekt, hoe meer de Taliban moet terugvallen op criminaliteit. Uiteindelijk dreigen daarmee ook de oorspronkelijk serieus gemotiveerde opstandelingen te verworden tot veroorzakers van wanorde en chaos, waartegen de bevolking zich zou kunnen keren.

De planning van de militaire bijdrage

Effects-Based Approach to Operations

Zoals hierboven al is gesteld gaat het in een COIN-campagne niet alleen om het inzetten van geweldsmiddelen. Het militaire vermogen dient ingebed te zijn in een groter plan waarin ook diplomatieke, economische, sociologische en bestuurlijke factoren zijn opgenomen: de zogeheten *comprehensive approach*. Dergelijke factoren zijn van oudsher het terrein van andere instanties of departementen. Maar meestal is het in het operatiegebied initieel zo onveilig dat deze andere spelers ontbreken. Het militaire apparaat staat er dan (nog) alleen voor en moet dan met een plan komen waarin alle factoren zijn opgenomen en waarin ook de effecten staan vermeld die niet met geweldstoepassing te maken hebben. Veiligheid is ook te bereiken door het scheppen van werkgelegenheid of het installeren van een rechtssysteem. Meestal zijn beide nodig, of meer. Dit leidt doorgaans tot een drietal operatielijnen, bijvoorbeeld *Security*, *Governance* en *Development*. Deze operatielijnen zijn opgedeeld in mijlpalen of zijn geconcretiseerd in te bereiken

effecten en subeffecten. Verder verdienen de onderlinge relaties en afhankelijkheden tussen de effecten aandacht. Juist door de onderlinge relaties te beschouwen is het mogelijk meerdere *courses of action* te doorlopen. Daarbij wordt gekeken wat er gebeurt met de beoogde effecten bij verdeling van de beschikbare capaciteit over verschillende mogelijke acties.

Het werken met effecten heeft gevolgen voor de inrichting van hogere staven. Een kenmerk van met name civiel-georiënteerde effecten is immers dat het langere tijd duurt voordat ze bereikt zijn. Enkel door tussentijdse metingen is na te gaan of de beoogde effecten ook bereikt worden en of de hele campagne daarmee op de goede weg is. Deze taak kan het beste toevallen aan een speciale cel binnen de staf die niets anders doet dan het plannen en bewaken van de hele operatie op een hoger en langduriger niveau. Bij RC-(S) heeft dit geleid tot het opzetten van een zogenoemde *effects cell*. In de effects cell zitten planners en evaluatoren (*operational analysts*). Zij geven de effecten aan en suggereren concrete acties om de effecten te bereiken. Na goedkeuring van de commandant plant een lange-termijn-planningscel binnen de staf (bijvoorbeeld een J-5) vervolgens deze concrete acties. Een sectie operaties voert deze acties dan uit. Deze sectie beschikt over een kleine planningscapaciteit om de lopende actie bij te sturen (een J-35), een element dat de daadwerkelijke uitvoering coördineert (een J-33) en een *targetingcel* die de traditionele kinetische doelanalyses doet. Het is sterk aan te bevelen om de gezichtspunten van verschillende civiele disciplines in de effectsplanning in te brengen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan antropologen, Cimic-personeel, een politiek adviseur, cultureel adviseur, ontwikkelingsadviseur en mogelijk een of meer functionarissen met ervaring in lokaal bestuur zoals een oud-burgemeester of politicommissaris. In ieder geval dienen het mensen te zijn die kunnen doorgronden hoe de lokale samenleving werkt. Ook kan een *geospatial analyst* worden toegevoegd. Die kan (historische) informatie uit een database geografisch presenteren, waardoor onderlinge relaties tussen incidenten sneller duidelijk zijn. Bovendien is het opnemen van

³ Zie het besluit van de NAC hierover, zie ook de website van ISAF en VN-Veilighedsraad-resolutie 1833(2008).

een *red cell*, bij voorkeur gevuld met Afghanen, aan te bevelen. Zij spelen de rol van zowel tegenstander als bevolking en kunnen door een 'perceptie-check' een advies geven of de bevolking de beoogde actie ook als positief zal uitlegen. Deze werkwijze vergt een zekere cultuurverandering ten gunste van de effect- en langetermijnplanners, omdat militairen traditioneel gewend zijn dat de sectie S-3 altijd de leidende rol heeft.

Information Operations

Omdat bij COIN de opinie van de bevolking centraal staat, zijn Information Operations (in de zin van beïnvloeding) van groot belang. Sterker nog: ze vormen de kern van het optreden van ISAF en zijn belangrijker dan de gevechtsoperaties zelf. Ook dit vergt een cultuur-

de belangrijkste opinievormers en *key-leaders* zijn. Onder de Afghaanse bevolking zijn dat vaak de 'geletterden': stamoudsten, lokale onderwijzers, religieuze leiders (mullah's) en medici. Ze genieten in het algemeen veel respect. Wanneer zij op de hand van ISAF komen, volgen de meeste bewoners. Het gericht steun vinden bij – en vervolgens steunen van – deze opinievormers is dus minstens zo belangrijk als de hulp aan het officiële, door Kabul geïnstalleeprovinciale bestuur.

Om draagvlak voor de inzet te behouden is de steun van de internationale media even essentieel. Journalisten vormen de ogen en oren van de wereldgemeenschap en de eigen bevolking. Verslaggevers uit landen die deelnemen aan ISAF hebben met hun berichten grote invloed

FOTO AVDD, G. VAN ES



Tussentijdse metingen kunnen uitwijzen of militaire acties het gewenste effect onder de bevolking hebben

verandering. Gevechtsoperaties moeten bewust zijn ingebed in een *info-ops* campagne om een bepaald effect bij de bevolking te bereiken. Het belangrijkste doel van de gevechtsoperaties is om te laten zien dat ISAF de sterkste is in het gebied, wat de bevolking het signaal geeft dat ze op de buitenlandse militairen kunnen vertrouwen. Vaak dienen gevechtsacties die ISAF initieert enkel voor het oppakken van belangrijke verdachte personen (*high value targets* en *medium value targets*) of het doorzoeken van locaties waar de Taliban is gesignaleerd.

Om de perceptie van de bevolking te kunnen beïnvloeden, moeten planners weten wat de belangrijkste doelgroepen zijn en wie daarbinnen

op het thuisfront. De beeldvorming die daarvoor ontstaat kan gevolgen hebben voor het internationale en nationale politiek-maatschappelijke draagvlak van de missie. Als de omstandigheden gevaarlijk zijn kunnen journalisten kiezen om *embedded* te werken. Militairen kunnen dat als lastig en 'hinderlijk' ervaren, maar moeten beseffen dat de berichtgeving verstrekkende politiek-strategische implicaties kan hebben. Het opbouwen van goede, soms persoonlijke, contacten met journalisten strekt daarom tot wederzijds voordeel.

Een derde doelgroep van opinievormers is de lokale media, die de link vormt aar potentiële aanhangers van de Taliban. De opstandelingen

zijn snel met het uitgeven van persberichten en buiten Uruzgan maken zij zelfs video-opnamen van aanslagen die korte tijd later hun weg naar internet vinden. Zo willen zij de ISAF-operatie in diskrediet brengen. Vaak is er na een incident een 'wedstrijd' tussen ISAF en de opstandelingen wie als eerste zijn verhaal gepubliceerd krijgt. Omdat het moeilijk is een eerste indruk te veranderen moeten de persvoorlichters van de ISAF-landen bij elke aanslag proberen als eerste het juiste verhaal naar buiten te brengen en het vooral onder de aandacht brengen van de lokale media. Tevens moeten zij proberen de verspreiding van video's op internet tegen te gaan. Verder dient in de woordvoering voortdurend op de wandaden van de tegenstander te worden gehamerd. Helaas zijn de procedures vaak omslachtig en gaat in deze wedloop kostbare tijd verloren.

Een vierde belangrijke doelgroep zijn de hoge (inter)nationale bezoekers en bezoekers van hogere staven. Deze bezoeken maken vaak hinderlijke aanspraken op schaarse vervoerscapaciteiten en claimen schaarse tijd van de commandanten. Maar ook hier geldt dat goed informeren kan leiden tot steun op de lange en middellange termijn. Het kan begrip kweken voor de lokale moeilijkheden en soms zelfs resulteren in extra fondsen. Een vijfde doelgroep ten slotte zijn de coalitiepartners zelf. Ieder deelnemend land heeft een andere filosofie en manier van werken. De partners hebben daarvoor niet altijd begrip. Het goed overbrengen van de uiteenlopende filosofieën en het in de praktijk brengen van de woorden met substantiële acties bevordert de onderlinge binding en steun. Juist als het moeilijk wordt dienen partners, ook Nederland, een *fair share of the fight* voor eigen rekening te nemen en loyaliteit te demonstreren.

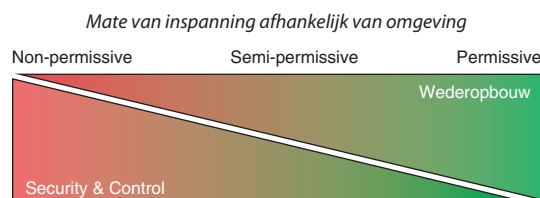
Commandovoering

Commandovoering in een COIN-campagne is op een andere manier complex dan commandovoering in een major combat campagne. Er doen meer spelers mee en ook de plannings-

horizon, met name voor de J-5, is langer. Gelukkig is er doorgaans ook meer tijd om alle factoren te integreren en tot een besluit te komen. Een eenheid van brigadeomvang hoeft niet meer binnen 48 uur slechts één actie uit te voeren, maar moet voor langere tijd een gebied controleren waarin zich meerdere, soms zeer gecompliceerde, langdurige en onverwachte urgente activiteiten tegelijkertijd afspelen. De praktijk heeft het volgende laten zien:

a. veranderingen in het planningsproces

Het traditionele operationele besluitvormingsproces (OBP) voldoet in deze nieuwe situaties niet geheel. Vooral bij het nadenken over niet-traditionele en civiel-georiënteerde opdrachten of effecten kunnen delen van het operationele planningsproces (OPP) of de *Guidelines for Operational Planning* (GOP) meer soelaas bieden vanwege de oriëntatiefase die daarin is opgenomen. Het OBP voldoet echter wel in alle gevallen waarin er weinig tijd is en bij militaire standaardproblemen;⁴



b. bredere oriëntatie van het planningsproces

Door de waan van de dag en het feit dat ISAF-militairen daar traditioneel meer affiniteit mee hebben ligt de focus doorgaans op gevechtsacties. Maar het is belangrijk te beseffen dat gevechtsoperaties slechts een klein deel vormen van de totale operatie. De focus van de commandovoering moet daarom meer gericht zijn op de wederopbouw en niet grotendeels op de kinetische gevechtsoperaties, die enkel dienen om de *safe and secure environment* te creëren of te handhaven waarbinnen de wederopbouw kan plaatsvinden. Door te denken in effecten kunnen non-kinetische oplossingen ook bijdragen aan meer veiligheid. Zo kunnen stamhoofden of bestuurders die ISAF vijandig gezind zijn benaderd worden via een relatie in Kabul of positief beïnvloed worden met een

4 N.B. Het OBP wordt thans vervangen door het TBM (Tactisch Besluitvormings Model) dat ook het plannen van niet-traditionele militaire opdrachten mogelijk maakt.

aantrekkelijk hulpverleningsproject. Deze non-kinetische oplossingen vragen soms meer tijd, maar zijn vaak duurzamer;

Rapid operations are seldom decisive, while decisive operations are seldom rapid

c. samenwerking met hulpverleners

Een complicerende factor is dat de uitvoering van de wederopbouw grotendeels bij externe organisaties ligt. Hierbij geldt: *you can't control what you don't command*. Om resultaat te bereiken zal ISAF dus een strategie moeten ontwikkelen om alle partijen te laten samenwerken aan hetzelfde doel. Het betrekken van 'nieuwe' spelers in het planningsproces, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van hulporganisaties zoals UNAMA, USAID, CORDAID, GTZ en DynaCorps of Development Advisers, Political Advisers en Cultural Advisers is dus essentieel. Eerst en vooral zal ISAF echter vertegenwoordigers van de lokale overheid bij de plannen moeten betrekken. Hulporganisaties hebben doorgaans een veel langere voorbereidingstijd nodig om een specifieke bijdrage te leveren. Ze moeten dus al vroeg deel uitmaken van het planningsproces, omdat anders bijvoorbeeld geen vluchtelingenopvang gereed staat na afloop van een gevechtsoperatie;

d. national caveats

Hoewel de Nederlandse Doctrine uitgaat van de Opdrachtgerichte Commandovoering, blijkt dit in de praktijk grenzen te kennen. De politieke en militaire controle uit het thuisland is groot. Operaties kunnen vaak pas beginnen na toestemming uit het thuisland. Vaak gaat dit nog buiten de formele vertegenwoordiger van het thuisland, de contingentscommandant, om. Zelfs als het formeel enkel vereist is verantwoording af te leggen aan het hogere militaire niveau, dan nog spelen altijd de nationale belangen mee. Hierdoor kunnen militairen geconfronteerd worden met opgelegde beperkingen van het eigen nationale niveau. Zeker bij multinationale operaties als ISAF kunnen daar de caveats (belangen of voorbehoud) van andere deelnemende landen nog eens bijkomen. Het verdient sterk de voorkeur alle caveats van de deelnemende landen vroegtijdig in kaart te

brenge. Het bij elkaar houden van de tijdelijke (internationale) samenwerkingsverbanden, waarbij de deelnemers steeds in gesprek zijn over de noodzaak van het moment en hun mogelijkheden, vergt veel aandacht. Dit legt soms meer beslag op een commandant dan het ontwikkelen van het best mogelijke militair-tactische plan zelf. Dat plan verwordt daarom vaak tot het politiek best haalbare, waarbij helaas voor elke operatie opnieuw een soort coalitie van de *willing and able* moet worden gevormd;

e. situational awareness

Het is bij elke militaire operatie van groot belang dat hogere commandanten en hun staven zich kunnen baseren op een waarheidsgetrouw beeld van de feitelijke omstandigheden 'in het veld'. Dit geldt onverkort bij de complexiteit in Afghanistan. Wanneer de omgeving door de activiteiten van de tegenstanders gevaarlijk is, bestaat de neiging om onnodige verplaatsingen te beperken. Daardoor is het voor stafleden meestal onmogelijk om de poort uit te komen. Dit leidt er toe dat belangrijke planningsprocessen worden uitgevoerd door mensen die geen rechtstreeks contact hebben met de plaatselijke bevolking. Hierdoor ontstaat het risico van *group think*, waarbij men elkaar bevestigt in een fictief beeld van de buitenwereld en de daarin te behalen effecten. Om dit te voorkomen moeten sleutelfunctionarissen van planningstaven dus geregeld mee de poort uit om, in de schaduw van de commandant, in besprekingen met plaatselijke overheden een indruk te krijgen van de *colour locale*. Commandanten moeten er op bedacht zijn dat *group think* – met zelfs aversie en in extreme gevallen wraakgevoelens jegens de bevolking – kan ontstaan wanneer de eigen troepen verliezen lijden, vooral wanneer daarbij bekenden sneuvelen;

f. uitwisseling tussen staven

Ondanks de moderne communicatiemiddelen en het uitwisselen van *liaison-officieren*, blijkt er in de praktijk toch wederzijds onbegrip tussen staven te ontstaan. Hogere staven hebben de neiging om zich formeler op te stellen en ontberen vaak de *sense of urgency* die wel



FOTO AVDD, A. RORIMPANDEY

Als stafleden meegaan op patrouilles buiten de poort kan dat het risico op group think verkleinen

heerst op de lagere niveaus. Andersom appreciëren die lagere niveaus vaak niet het vele randvoorwaardelijke werk van de hogere niveaus. Het verdient daarom aanbeveling reguliere uitwisselingen te organiseren tussen hogere en lagere staven om wederzijds begrip te kweken. Dat leidt er ook toe dat urgente verzoeken sneller door de keten stromen en dat er rondom besluiten geen *second guessing* optreedt. Het opnemen voor grote acties van een planningsgroep van het hogere niveau in het eigen hoofdkwartier heeft als voordeel dat het de eigen staf ontlast. Bovendien hebben deze officieren in een later stadium op hun eigen niveau een beter begrip van de lokale situaties en kunnen zij de belangen van het lagere niveau veel beter verdedigen;

g. NCW dankzij USB!

Ondanks jarenlange inspanningen op het gebied van *Network Centric Warfare* is de interoperabiliteit van de verschillende C2-systemen die de betrokken landen gebruiken in de praktijk een probleem. In een internationaal hoofdkwartier als RC(S) zijn er veel functionarissen met soms wel zes IT-systemen op hun bureau die, als gevolg van classificatie of gebrek aan technische interoperabiliteit, onderling niet met elkaar kunnen communiceren. Het garanderen van de stroom aan noodzakelijke informatie geschiedt daarom vaak met simpele USB-sticks die de informatie van het ene systeem naar het andere overbrengen. Mag dat? Nee. Moet dat? Ja!;

h. Behoud van kennis bij rotatiewisseling

In Nederland moeten de diverse functionarissen uiteraard voldoende opgeleid zijn voor hun taak. Daarbij verdient het aanbeveling dat sleutelfunctionarissen vroegtijdig op verkenning gaan om de situatie en sfeer goed te kunnen duiden. Met name bij rotaties dient er voldoende aandacht te zijn voor het *Hand Over-Take Over*-programma. Volgens de NAVO-norm zou dit tien dagen moeten duren, waarbij staffunctionarissen eerst vijf dagen meelopen met hun voorgangers. Daarna vervullen zij zelf vijf dagen de functie, waarbij hun voorganger hen voor advies terzijde staat. Tevens geven alle zittende stafsecties een briefing over hun werkzaamheden in collectieve bijeenkomsten en is een battlefieldtour voor sleutelfunctionarissen langs de belangrijke locaties in de *Area of Operations* (AO) essentieel.

Inlichtingen

Om de opstandelingen te kunnen scheiden van de gewone bevolking is het noodzakelijk te onderkennen wie grote invloed hebben op (het gedrag) van de bevolking en welke processen er allemaal spelen. Goede informatie en inlichtingen vormen dan ook het fundament om effecten op te lijnen en te wegen. Een goed overzicht opbouwen van alle belangrijke *key-players* is dan ook een vereiste. Dit kan door de *keyplayers* samen met hun kenmerken en hun onderlinge relaties in kaart te brengen. Hoewel zelfs het houden van een soort volkstelling

mogelijk zou zijn, is een *social network analysis* of *link analysis database* een goed hulpmiddel om gericht verdere acties op te kunnen starten. Het gaat daarbij niet zozeer om concrete vijandelijke activiteiten of wapensystemen, maar veel meer om 'lokale officiële machthebbers', criminelen, plaatselijke overheidsfunctionarissen, (illegale) geldstromen en hun relaties met opstandelingenleiders. Geospatial analysts en trend analysts kunnen dit alles geografisch en in tijd inzichtelijk maken. Al met al vergt dit een heel ander soort inlichtingenfocus en andere inlichtingenverzamelorganen dan tot nu toe gebruikelijk was. Hier geldt dat iedere militair een 'sensor' is en dat iedereen die buiten de poort is geweest systematisch gedebriefd moet worden. Ook het periodiek debriefen van de *local workers* op de bases (die nu en dan huiswaarts keren naar hun familie) kan een rijke bron van inlichtingen zijn. Verder zijn natuurlijk de contacten van de wederopbouwteams van groot belang en moeten de leden daarvan structureel gedebriefd worden. Maar ook goede contacten met hulpverleningsorganisaties zoals UNAMA vormen een bron van informatie.

*Sometimes, the more force you use,
the less effective it is*

Toepassing van geweld

Counter-insurgency draait om het minimaal toepassen van geweld. Minimaal betekent hier 'zo hard als noodzakelijk, maar zo zacht als mogelijk'. Dit besef is nog niet bij iedereen in het operatiegebied doorgedrongen. Geheel in lijn met een jarenlange opleiding en training voor major conflict bestaat er de reflex om terug te vallen op kinetische oplossingen. Maar het gaat bij COIN niet zozeer om het uitschakelen van de tegenstanders, als wel om het opheffen van de oorzaken van het verzet, het voorkomen van verdere wraakgevoelens en het bereiken van stabiliteit op de langere termijn.

Bij het uitschakelen van een tegenstander dient besef te worden dat vervolgens een heel gezin in de problemen kan komen omdat hun kostwinner gesneuveld is en dat er broers of vrienden zullen opstaan om als day fighter

wraak te nemen. Bovendien zullen ISAF-militairen bij overmatig geweldgebruik al snel worden afgeschilderd als 'meedogenloze slachters', vooral als de geweldstoepassing heeft geleid tot collateral damage.

Het bovenstaande neemt niet weg dat het uitschakelen van tegenstanders in enkele gevallen de enige optie is. Daarvoor moet dan niet worden teruggeschrokken. Vooral gevechtscontacten zijn een uitgelezen kans om opstandelingen te vinden, te binden, te slaan en te exploiteren. Het vinden van opstandelingen is doorgaans zeer moeilijk, maar bij een gevechtscontact geven zij zich bloot in de overtuiging dat zij tijdelijk in het voordeel zijn. Voor ISAF is het dan zaak om hen – hoewel ze vaak day fighters blijken te zijn, met alle gevolgen van dien – te binden zodat er versterkingen kunnen komen om een klap uit te delen. De exploitatie zal moeten gebeuren door een fysieke achtervolging, uitbuiting van successen in een IO/media-berichtgeving en forensisch onderzoek naar sporen op gebruikte wapens of IED's. Voor dat sporenonderzoek zal dan wel voldoende (recherche)capaciteit op stand-by basis aanwezig moeten zijn. Die capaciteit is thans vaak onvoldoende, omdat het belang ervan nog niet altijd onderkend is. Een van de weinige mogelijkheden om netwerken van IED-facilitators op te rollen blijft daardoor soms onvoldoende benut.

Het mag duidelijk zijn dat een ongebreidelde hunt and kill benadering in COIN-campagnes contraproductief werkt. Gevechtsactiviteiten en doorzoekingen richten zich daarom vaker op het selectief aanhouden of uitschakelen van een high value target en het ontwrichten van logistieke lijnen of IED-opslagplaatsen. Hier liggen gerichte inlichtingen aan ten grondslag. Bij zo'n operatie kan geweld worden gebruikt, maar ook dan zal het minimaal en proportioneel moeten zijn. Tenslotte is gebleken dat juist de bereidheid om samen met het Afghaanse leger en politie tegen de Taliban te vechten indruk maakt bij de bevolking. In een sociaal-georiënteerde maatschappij is dit namelijk de ultieme vorm om aan te tonen dat je iets voor iemand over hebt.

Gebruik van Afghaanse capaciteit

De (weder)opbouw van Afghaanse capaciteit is onze belangrijkste opdracht. In die zin is het van belang dat de Afghanen zelf hun land besturen. Ook de contacten met de bevolking zijn beter wanneer de Afghanen dit zelf uitvoeren. Daarom zullen we moeten streven naar een *Afghan face on everything*. Hun oplossing zal in onze ogen echter niet altijd op de meest efficiënte wijze of in snel tempo plaatsvinden. We dienen echter te accepteren dat een *Afghan face means Afghan way and Afghan pace*. Voor ISAF staat het opbouwen van Afghaanse capaciteit voor *security and control* in de vorm van politie en leger voorop. Naast het opwerken van leger en politie kan ISAF echter ook veel voordelen behalen door met ze samen te werken en ze op de juiste manier in te zetten. Het nationale leger en politie-eenheden kunnen veel beter aansluiten bij de lokale bevolking, omdat zij de culturele signalen beter begrijpen en beter met de bevolking kunnen communiceren.

Iets eenvoudigs als een zichtbaar bezoek van nationale legereenheden aan de moskee vergroot de acceptatie al, omdat de Afghanen daarmee zien dat het 'hun' leger is. Een randvoorwaarde is echter wel dat leger en politie iedereen gelijk behandelen en als onpartijdig bekend staan. Met name op de laagste niveaus is dit van belang. Op initiatief van stammen geheven 'tolgelden' bij politiecontroleposten behoren taboe te zijn, omdat de bevolking dit als eerste waarneemt en als dagelijkse last ervaart. Het Afghaanse leger heeft overigens een goede reputatie, want de soldaten komen uit andere streken en behandelen iedereen gelijk. De lokale politie komt daarentegen juist uit de streek zelf. Zij is zeer selectief ten aanzien van stamafkomst, vaak corrupt en niet altijd betrouwbaar. Verder moet het belang van tolken niet onderschat worden. Zij vormen de *interface* waarmee ISAF-militairen met de Afghanen communiceren. Hoewel er veiligheidsrisico's kleven aan het inschakelen van plaatselijke tolken, verdienen ze een volwaardige behandeling, al is het maar omdat zij risico's met ISAF delen. Bovendien kunnen zij, zodra zij terugkeren in hun eigen omgeving, belangrijke ambassadeurs voor ISAF zijn.



Een geïntegreerde aanpak

Gedurende een COIN-campagne moeten alle activiteiten op elkaar afgestemd zijn. Gelet op de doorgaans beperkte capaciteit aan eigen middelen zijn focus en synchronisatie noodzakelijk. De activiteiten zijn onder te brengen in twee categorieën, de ene gericht op *security and control* en de andere op wederopbouw. Veiligheid en stabiliteit zijn de eerste behoeften van de bevolking, maar wederopbouw is de sleutel tot de *endstate* van ISAF. Een centrale vraag bij COIN luidt dan ook: *Are we by defeating the insurgency developing the country or are we by developing the country defeating the insurgency?* Het antwoord is dat de focus van ISAF gelijktijdig op beide gericht moet zijn.

In Afghanistan bestaan verschillende *Afghan Development Zones (ADZ)*. Dit zijn gebieden die gezuiverd zijn van tegenstanders en waar ontwikkelingsorganisaties samen met de lokale overheid bezig zijn met wederopbouw. Deze zones moeten zich, analoog aan inkt in water, langzaam uitspreiden over Afghanistan. Het doel van de inktvlekmethode is veiligheidszones te creëren waar ISAF-eenheden hun inspanning concentreren, internationale hulporganisaties actief worden en lokale overheden zichzelf besturen. De inktvlekmethode is het beste uit te leggen met behulp van het operatio-



FOTO AVDD, H. KEERIS

Are we by defeating the insurgency developing the country or are we by developing the country defeating the insurgency?

operatie de rode loper uit voor de verdere uitbreiding van de veiligheidszones;

b. in de *decisive operation* (nabije operatie) wordt het merendeel van de veiligheids- en wederopbouwactiviteiten uitgevoerd. Dit gebeurt in het gebied dat onmiddellijk aan het hart van de ADZ grenst. In deze overgangsfase poot ISAF – in nauwe samenwerking met andere organisaties – de hearts and minds van de bevolking te winnen. De ISAF-inzet bestaat uit het verbeteren van de veiligheid, het bieden van een perspectief (hoop) op betere tijden en het laten zien dat ISAF de ‘goede’ partij is. Militaire eenheden moeten de veiligheid garanderen. Het betere perspectief zal grotendeels moeten komen van een gecombineerde inzet van zowel militaire als civiele wederopbouwprojecten (IO’s/NGO’s) of steun aan ontwikkelingsprojecten. Middelgrote projecten verbeteren diverse aspecten van de samenleving, maar met name de infrastructuur. Deze projecten dienen ingebed te zijn in een overkoepelend wederopbouwplan, de *Afghan National Development Strategy* (ANDS);

c. lokale troepen en politie voeren de *sustaining* (achtergebied) operatie uit in het hart van de ADZ. Hier is het gezag en verantwoordelijkheid voor rust en orde geheel aan de lokale overheid overgedragen. In deze gebieden voeren de internationale hulporganisaties de grotere ontwikkelingsprojecten uit zoals het aanleggen van riolering, het bouwen van ziekenhuizen en elektriciteitscentrales. Dit is eigenlijk het gebied waar het succes in de *decisive operation* is behaald en vastgehouden moet worden door de lokale overheid.

De groei van de inktvlek is ingedeeld in fases en ziet er grafisch als volgt uit:

1. In fase 1 komen veiligheidszones tot stand. Alle *shaping*, *decisive* en *sustaining operations* vinden hier gelijktijdig plaats. Het kan dus ook alleen maar in kleine gebieden of aan de rand van gebied dat al grotendeels op de hand van

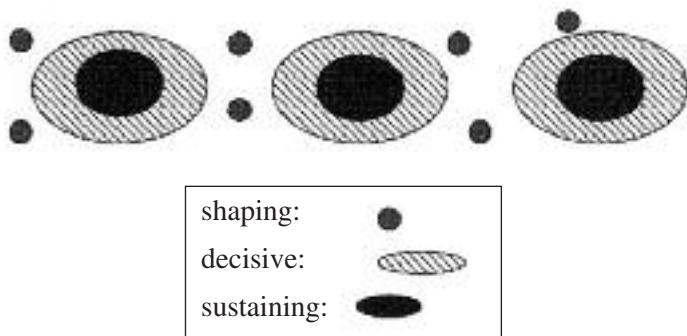
nele raamwerk, dat hierbij zowel naar doelstelling als geografisch opgevat moet worden. Hierbinnen vinden alle activiteiten uit de effectsplanning plaats, maar zij verschillen in doelstelling en ambitie per veiligheidszone:

a. de *shaping operation* (diepe operatie) bestaat uit de inzet van *special forces* in afgelegen gebieden buiten de ADZ. Ook zijn hier vaak lokale NGO’s actief. ISAF kan deze steunen, bijvoorbeeld door subsidies aan de lokale overheid. Af en toe kan een kleine gevechtseenheid in de buitengebieden opereren om een *raid* op een vijandelijk doel uit te voeren. De doelstelling van de diepe operatie is dat de bevolking in het buitengebied zich er nog steeds van bewust is dat de lokale overheid hen wil bereiken (*showing the flag*). Tevens gaat het om het frustreren van activiteiten van de opstandelingen en het opzetten van kleinschalige hulpprojecten met een belangrijke signaalfunctie. Die kleinschalige projecten mogen niet te veel kosten en er moeten altijd minimaal twee stammen bij betrokken zijn. De stammen moeten daardoor wel met elkaar overleggen en dat kan een basis vormen voor het vreedzaam verder communiceren en samenleven. Deze kleinschalige projecten moeten voorkomen dat slechts één stam profiteert of dat de fragiele lokale economie ontwricht raakt. Op deze manier legt de diepe

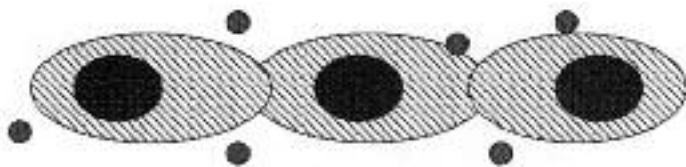
ISAF is. De initiële veiligheidszone moet niet te groot zijn (eerder een woonwijk dan een hele stad) om de lokale overheid en lokale veiligheidsdiensten in staat te stellen goed hun werk te doen en niet over een te groot gebied verspreid te raken;



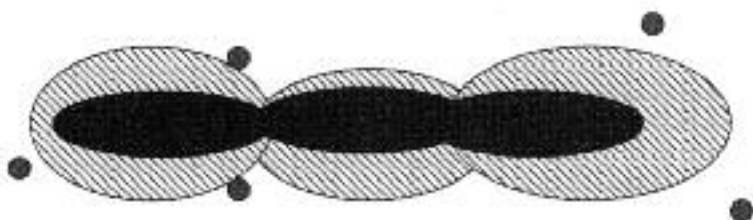
2. In fase 2 breidt de veiligheidszone zich uit door drie gescheiden shaping, decisive en sustaining operations die plaatsvinden in het hart van de ADZ, het overgangsgebied en het buitengebied;



3. In fase 3 groeien de overgangsgebieden naar elkaar toe;



4. In fase 4 sluiten de ADZ's op elkaar aan.



Het zwaartepunt gedurende de hele operatie is het opbouwen van lokale veiligheidsdiensten. Deze eenheden moeten immers de ruimte opvullen die ontstaat door de groei van de veiligheidszones door de shaping, decisive en sustaining operations van ISAF. Hiermee komt extra capaciteit beschikbaar en kunnen ISAF-troepen in de toekomst het operatiegebied gaan verlaten. Er bestaat dus een relatie tussen de groei van de inktvlek en de aanwas van de Afghaanse capaciteit. Bovendien zullen meer IO's en NGO's overgehaald moeten worden om activiteiten in het gebied te ontplooiën of over te nemen van de militairen.

Het volgende deel van dit artikel, dat in het juninummer verschijnt, gaat nader in op de gevolgen voor de militaire activiteiten die uitgevoerd worden. ■

NATO: The Management of Diversity

NATO has faced and overcome many 'crises'. A brief journey throughout its experience shows that frictions and disputes – especially transatlantic ones – were the norm. Its whole history is indeed a tale in the careful negotiation of disagreements. But diversity did not hamper the alliance. It actually multiplied its resources and increased its overall effectiveness. However, tensions can be advantageously managed only as long as coalition is valued over and above an autonomous identity.

*Prof. dr. Federico Romero**

Three years ago, while planning a collection of essays on the history of transatlantic crises, my colleague Mario Del Pero and I soon came to the conclusion that we could not devote a chapter to each crisis: there had been simply too many, or too few – depending on the definition. More importantly, separating moments of crisis from periods of uneventful agreement in the history of the Atlantic alliance appeared virtually impossible. A plain, linear pattern of peaceful continuity punctuated by occasional crises does not really represent the dynamic of the Atlantic alliance. When you travel through its sixty years' history, what you see instead is a more complex fabric, a never-ending story of big and small clashes, negotiated differences, divergences, convergences. Thus we opted for decades, each with their own chapter. If you read them you find out that each author portrays a complex dynamic of differences and mediations, disagreements and accords.¹

The point I want to make here is that the most appropriate term is not so much crisis

but challenges, and mutual adjustments. Crisis, however, was the term often voiced in anguish by commentators and by the Alliance's leaders and officers, who had to patch up their disagreements without knowing if they could really preserve or restore unity. If the overall, shared mission of containing and deterring Soviet power was never in doubt, everything else – policies, organization, tactics, budgeting, and the internal balance of influence – was in constant flux, subject to permanent renegotiation. This is, I believe, the keyword. Although stable in their overall framework, transatlantic relations never stood still, and they amounted to a permanent process of renegotiation.

Cold War

Let me go through a concise overview. In its very first years, when the Alliance's basic strategy and structure were being devised in an atmosphere of emergency, the thorny issue of German rearmament cut through each and every debate, from 1949 to the solution eventually adopted in 1955. It affected strategy as well as identity, the internal balance of national interests and the multilateral functioning of the Alliance. It could easily have ripped NATO apart. Instead, the very process of searching for a complex solution gave NATO partners a habit

* The author is professor of History at the University of Florence. A specialist on Cold War history, he has published widely on US foreign policy in the 20th century and particularly on US-European relations.

¹ Mario Del Pero e Federico Romero (eds.) *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007).



PHOTO NATO

Until 1955, the thorny issue of German rearmament cut through every NATO debate

for mutual concessions, procedures to handle differences, and ultimately a durable architecture that integrated national, European and American interests. On this and other issues, Europeans learnt to adjust to harsh post-war realities, to cooperate while also competing for influence. While the Americans acquired the ability to lead the Alliance not only by their sheer preponderance but also by means of accommodating European interests and sensibilities.² Precious resources, both of them, for

- 2 See Alessandro Brogi, *A Question of Self-Esteem. The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944-1958* (Westport, Praeger, 2002); Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963* (Princeton, Princeton University Press, 1999); Michael Creswell, *A Question of Balance: How France and the United States Created Cold War Europe* (Cambridge, Harvard University Press, 2006); Detlef Junker (ed.), *The US and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004); James McAllister, *No Exit. America and the German Problem, 1943-1954* (Ithaca, Cornell University Press, 2002); Michael Creswell and Marc Trachtenberg, 'France and the German Question, 1945-1955' in: *Journal of Cold War Studies*, Vol. V, No. 3, Summer 2003; David Clay Large, *Germans to the Front: West German Rearmament in the Adenauer Era*, (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996).
- 3 See David Tal (ed.), *The 1956 War* (London, Frank Cass, 2001); Fawaz Gerges, *The Superpowers and the Middle East* (Boulder, Westview, 1994); Diane Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991).
- 4 Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe: de Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique: 1958-1969* (Paris, Plon, 1996); Maurice Vaisse, *La Grandeur: politique étrangère du général De Gaulle, 1958-1969* (Paris, Fayard, 1998).

the solidity and functioning of a multilateral alliance.

Just a year after the solution of the German issue, in 1956, the three leading nations of the Atlantic alliance went to a head-on collision over Suez, and Washington forced its best allies to abandon, once and for all, the imperial pretensions that had defined their very identity as nations and international powers.³ NATO as such was not involved, but from the lessons of Suez originated the next, major challenge to its unity. Britain opted for a closer, permanent alignment with Washington. De Gaulle instead

imagined a French-led European coalition aimed at reducing US preponderance and rebalancing the uneven distribution of power within the Western alliance. The instruments of choice for his strategy were close cooperation with Germany, an independent nuclear deterrent and a closely-knit European community without Britain.⁴ Step by step, and all the way to France's exit from NATO in 1966, the alliance was rocked by increasing tensions that concerned not only the role of France, but strategy towards the USSR, the potential proliferation of national deterrents, burden-sharing and monetary policies and US policies in Indochina.

Lifted by the tide of its economic 'miracle', Western Europe was growing confident and assertive in those years. It often challenged the US on commercial and financial issues, and was surely interested at some rebalancing within NATO. But De Gaulle's nationalism and the persistent need for American security guarantees eventually isolated France. President Johnson did not retaliate against French defiance; Germany and other European governments did not join in the challenge to US leadership; policy issues were successfully mediated in the

Harmel report of 1967. In short, NATO not only survived the challenge, but gained in cohesion, resilience and strategic accord.⁵

By the late 1960s the Alliance was morphing into a less unequal coalition, and not just because the US had trapped itself in an exhausting war in Vietnam that few allies deemed wise or necessary. The long post-war boom had turned Western Europe from the epitome of fragmented weakness – what it had been in 1945 – into a prosperous, modernized, self-confident coalition of states, whose solidity was only momentarily shaken by the tremors of 1968. On monetary and commercial affairs, they were challenging the US to fiscal self-discipline and closer transatlantic coordination. They wanted the US to remain committed to European security, but they were also beginning to redefine the very notion of continental security. Led by the pioneering efforts of Willy Brandt's Germany, most European governments got involved in one sort or another of a *Ostpolitik* premised on the idea that an intra-European détente could not only stabilize the continent and strengthen peace, but also induce a gradual relaxation of Soviet rule in Eastern Europe.⁶

Thus, throughout the 1970s the management of the Atlantic alliance became dicey, as a complex set of interlocking negotiations – with open clashes and bitter disagreements – multiplied uncertainty and unpredictability. The Atlantic alliance grew contentious and fractious, its voices strident. Monetary affairs were a source of constant tension, as President Nixon's decision to sink the Bretton Woods system signalled an attempt to re-establish American hegemony in a far less accommodating fashion. The Europeans broke ranks with the US during the Yom Kippur war, and thereafter adopted a noticeably more pro-Arab stance, as well as a different oil policy. On the North-South axis, they developed trade and aid programs that projected Europe's own interests and influence, and often contested US policies in the Third World, especially in Latin America. US Secretary of State Kissinger's attempt at re-disciplining NATO under American leader-

ship was noticeably less successful than his triangular diplomacy.

As the emerging American neoconservatives denounced a creeping 'finlandization' of Western Europe, Europeans decided that a distinct identity and a more independent attitude in foreign affairs were now possible and necessary. Under the umbrella of bipolar détente, Europe was actually organizing its first foreign policy coordination and played a central role in injecting human rights and cultural openness in the Helsinki agreements. Transitions to democracy in Southern Europe – Greece, Portugal, Spain – were channelled and managed not by the US

Crisis, mistrust and divergence were the most common definitions of transatlantic relations in the 1970s

but by the increasing pull of the European Community. And as soon as détente began to fray, European and American priorities openly diverged. Washington groped for new leverage to compel the Soviets, but European governments refused to halt or even to downgrade intra-European détente.⁷ Crisis, mistrust, divergence were the most common definitions of the transatlantic relationship during the 1970s.

-
- 5 Andreas Wenger, Christian Nunlist, Anna Locher, *Transforming NATO in the Cold War: Challenges Beyond Deterrence in the 1960s* (New York, Routledge, 2007); Ronald J. Granieri, *The Ambivalent Alliance: Konrad Adenauer, the CDU/CSU, and the West, 1949-1966* (Oxford, Berghahn, 2003); Wilfried Loth, (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965* (London, Frank Cass, 2004); Geir Lundestad, *'Empire' by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997* (Oxford, Oxford University Press, 1997).
- 6 Francis J. Gavin, *Gold, Dollars and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003); Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973* (London, Routledge, 2007); Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War: a history of détente, 1950-1991* (New York, Palgrave, 2001).
- 7 Jussi Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy* (New York, Oxford University Press, 2004); Mario Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neo-conservatori* (Roma, Laterza, 2006); Duccio Basosi, *Il governo del dollaro* (Firenze, Edizioni Polistampa, 2006); Matthias Schulz and Thomas Schwartz (eds.), *The Strained Alliance: Conflict and Cooperation in U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (New York, Cambridge University Press, 2009); Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE* (Bruxelles, Peter Lang, 2009); Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* (New York, Cambridge University Press, 2004); Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton, Princeton University Press, 2001); Gerard Bossuat (ed.), *L'Europe et la mondialisation* (Paris, Soleb, 2007).

And yet NATO did not break apart, cooperation did not stop, and at the end of the decade important agreements – most noticeably on the deployment of Pershing and cruise missiles – signalled a restored, and perhaps strengthened compact across the Atlantic. Europe's search for autonomy did not extend to security issues, and renewed Soviet military pressures in Europe – as well as assertiveness in Africa and elsewhere – called for refurbished Atlantic unity under US strategic leadership. As bipolar détente gave way to confrontation, the transatlantic alliance ended a stormy phase and immediately entered another one. Solid realignment on military issues lasted through the 1980s, but it was accompanied by open conflicts on economic matters, explicit mistrust on many policy issues and an increasingly diversified attitude on relations with the Soviet bloc.

Ronald Reagan's ideological offensive against communism, his counter-attacks on the periphery of the Soviet empire and his strategy of intense rearmament enjoyed some support in Western Europe, but they also raised widespread concern. Not so much for fear that we might stumble into war – even though governments felt the pressure of peace movements and an anxious public opinion – but for a distinctly European preference for détente. It was not so much a matter of principles as of established practices. Increasing trade, continuous credit and expanding contacts with the East were seen in Bonn, but also in many other West European capitals, as assets that should not be sacrificed. There were material interests at stake, of course, but there was more than that. Furthering intra-European détente was a strategic choice. Offering inducements and incentives as well as constraints; developing contacts, travelling, cultural exchanges; esta-

blishing common standards, these were all viewed as means to mellow down the rigidities of Communist rule, raise the price of self-imposed isolation and, ultimately, draw the East closer to the West. If the West had to rearm to face down Soviet pressure – and Europeans went along with the US on this – no less important appeared the attempt to gradually foster the political, psychological and even ideological disarmament – so to speak – of the Eastern regimes.⁸

Thus, West Europeans did not join in the post-Afghanistan boycott of the USSR promoted by the Carter administration, opted for moderating rather than ostracizing the military regime imposed by general Jaruzelski in Poland, and openly defied Washington by collaborating with the Soviets in building a gas pipeline from Siberia. Although strained, NATO unity was maintained, and its military effectiveness increased, but the Atlantic alliance of the 1980s appeared less a unitary bloc than a contentious coalition between two uneasy partners with diverging views. As conservative America took to emphasizing its superior power and distinctive neo-liberal ideology, Europeans increasingly valued multilateral collaboration – within and without the Alliance – and responded by portraying themselves as the successful embodiment of a more regulated and cooperative model of market economy.⁹

In the final, hectic years that brought the Cold War to its end, it was the Americans who drove the hard bargaining with Soviet leader Gorbachev for the factual, ideological and moral disarmament (and eventually the dismemberment) of Soviet power. But it was West Germany and the European community that literally bought off the Eastern regimes, channelling Poland and Hungary into the 'negotiated revolutions' that started the peaceful upheaval of 1989, and making clear to the hardliners in Berlin and Prague that the cost of resistance would have been unsustainable. The decisive, crucial cooperation between President Bush and Chancellor Kohl on German reunification once again epitomized this two-pronged action – pressure and inducements, compulsion

8 Matthew J. Quimet, *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003); Olav Njølstad (ed.), *The Last Decade of the Cold War* (London, Frank Cass, 2004); Dana H. Allin, *Cold War Illusions. America, Europe and Soviet Power, 1969-1989* (New York, St. Martin's Press, 1995).

9 Ann Deighton and Gerard Bossuat (eds.) *The EC/EU: a World Security Actor?* (Paris, Soleb, 2007); Silvio Pons and Federico Romero (eds.) *Reinterpreting the End of the Cold War* (London, Frank Cass, 2005); Wilfried Loth, 'Moscow, Prague, and Warsaw: Overcoming the Brezhnev Doctrine' in: *Cold War History*, Vol. 1, No. 2 (2001) pp. 103-118; Jussi Hanhimäki, 'Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of détente' in: *Cold War History*, Vol. VIII, No. 4 (November 2008) pp. 503-512.



PHOTO DPA, K. GIEHR

While the US drove a hard bargain, the allies in Western Europe bought off the regimes behind the Iron Curtain

and subsidies – by allies who used different means, and extolled different philosophies, only to converge on a common goal.¹⁰

The post-Soviet era

Then came the post-Soviet era, and each partner had to reconceive what the Atlantic alliance was all about. Each one brought its specific reading of the Cold War experience to bear. The US emphasized the transformative agency of American power, and its role as the indispensable guarantor of security in Europe and worldwide – a view corroborated by the crisis in the former Yugoslavia. Europeans, on the other hand, stressed the stabilizing effects of integration and multilateral cooperation, the constraining power of international norms and shared procedures.¹¹

NATO retained a useful function in both visions, respectively as a multiplier of US influence and a ‘security community’ that epitomized cooperation. Besides, abandoning a functioning arrangement for the unknown would have been unnecessarily expensive, risky and uncertain. But throughout the Nineties it was becoming apparent that even within shared

institutions and habits, the Atlantic alliance was not so much a unitary body as the juxtaposition of different attitudes and philosophies. They could coexist, no doubt. Policies could converge, major initiatives could occasionally unite, but outlooks and expectations were growing diverse. Perhaps more than anything else, Americans and Europeans no longer shared the early-Cold War assumption of convergence, of a shared future as a common, indistinct West. We still acted as one West vis-à-vis some external challenges. We were perceived as a compact by third parties – especially alienated and hostile ones. But we were conceiving of ourselves as Americans and Europeans: with similarities, of course, but also different histories, aspirations and projects.¹²

It was at this moment that the Alliance precipitated in its most profound crisis. The first and only one, I believe, that truly threatened its existence, because the response to ‘9/11’ catalyzed, and above all polarized all those elements of diverse self-representation that had been brewing for some time across the Atlantic. ‘Venus’ versus ‘Mars’, according to Robert

-
- 10 Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War* (New York, Hill and Wang, 2007, pp. 338-450); Charles S. Maier, *Dissolution: The Crisis of Communism and the End of East Germany* (Princeton, Princeton University Press, 1997); A. S. Grachev, *Gorbachev's Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War* (Cambridge, Polity, 2008) Frederic Bozo et al., *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal* (London, Routledge, 2008); Jacques Levesque, 1989, *la fin d'un empire: l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, (Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996); Mark Kramer, ‘The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part I)’ in: *Journal of Cold War Studies*, Vol. V, No. 4 (Fall 2003) pp. 178-256; Rudolf L. Tokes, *Hungary's Negotiated Revolution, 1987-1990* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996); Konrad Hugo Jarausch, *The Rush to German Unity* (New York, Oxford University Press, 1994); Philip Zelikow and Condoleezza Rice *Germany Unified and Europe Transformed* (Cambridge, Harvard University Press, 1995).
- 11 Michael Cox, ‘Another Transatlantic Split? American and European Narratives and the End of the Cold War’ in: *Cold War History*, Vol. VII, No. 2 (February 2007) pp. 121-46; Ellen Schrecker (ed.) *Cold War Triumphalism: the Misuse of History after the Fall of Communism* (New York, New Press, 2004).
- 12 Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era* (New York, Columbia University Press, 2002); Joyce P. Kaufman, *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance* (Lanham, Rowman & Littlefield, 2002); James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO* (Washington, Brookings Institution Press, 1999); Amy Verdun and Osvaldo Croci, *The European Union in the Wake of Eastern Enlargement: Institutional and Policy-Making Challenges* (Manchester, Manchester University Press, 2005); Federico Romero, ‘The Twilight Of American Cultural Hegemony. A Historical Perspective On Western Europe's Distancing From America’ in: David Farber (ed.), *What They Think of Us. International Perceptions of the United States since 9/11* (Princeton, Princeton University Press, 2007) pp. 153-176.



PHOTO ANDD, H. KEERIS

In the post-Cold War era, one-time adversaries could gather in joint exercises

Kagan; unilateralism versus multilateralism, in academic lingo; a clash of civilization or multicultural coexistence, in the media. The disruptive clash over Iraq, and on broader assumptions over the ‘War on Terror’ and the Middle East, concerned strategy as well as visions of the past and the future, and a good deal of beliefs and delusions about America’s and Europe’s role in the world. Conservative America felt betrayed by pusillanimous Europeans in the moment of need, while broad sections of European opinion, and a few of its most important governments, felt that we should move to an independent role for peace in a multi-polar world.¹³ Formal NATO unity remained frozen in place, but for a couple of years – between late 2002 and 2004 – transatlantic cooperation hung on the verge of collapse.

Then diplomats got down to their job of patching things up. Supporters of radical options for a post-Atlantic polarization were forced to do a reality check, whether in the streets of Iraq or in the halls of Brussels, and backtracked. Sensible evaluations of the multitude of interests, similarities and connections that we share

came once again to the foreground. We began, tentatively but effectively, to cooperate where we could, and where we could not, at least we stopped hurting and offending each other. At present, we seem to have adopted a pattern of cautious moderation; we do what we can to minimize actual or potential trans-Atlantic frictions, and we strive to realize collaborative synergies when possible. We recognize our conspicuous disagreements on many issues – from Afghanistan to Russia, from Palestine to Iran – but we do not exasperate them, and actively try to work a way out of our differences, or to hush them up.

Conclusion

Is this anything new? Or is it once again the traditional trans-Atlantic pattern of negotiated cooperation, with the careful management of differences? I believe we can draw a couple of conclusions from the story I sketched out. The first one is that trans-Atlantic differences – whether within NATO or around it – where constant, deep and often tense. They were the norm, not the exception. At the time they were always experienced as a drag, if not a danger, for Western effectiveness. But when we assess them in broad historical terms, we can now come – I believe – to the opposite conclusion. Overall, they were an asset, not a burden. Sure, at times they prevented the optimal conclusion, they imposed complex detours, they raised costs, and they forced officials to painstaking work, with frustrating delays. But differences gave the alliance a broader reach. They imposed more refined analyses of each problem, with precious distinctions between the unnecessary and the bottom line. They multiplied the approaches the alliance could take on each issue, with more latitude to bring different nuances and policies to bear on the same subject matter. They drew the best resources out of each partner and deployed them in multisided approaches and interventions. Besides, they endowed the West with a powerful image of inclusiveness and accommodating flexibility that made it much more attractive. In short, they multiplied rather than limit the resources the West could deploy.

¹³ Robert Kagan, *Of Paradise and Power* (New York, Knopf, 2003); Ivo H. Daalder and James Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, Brookings Institution Press, 2003); Christina V. Balis and Simon Serfaty, (eds.), *Visions of America and Europe. September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, (Washington, CSIS Press, 2004); John Gaddis, *Surprise, Security and the American Experience* (Cambridge, Harvard University Press, 2004); Tod Lindberg, (ed.), *Beyond Paradise and Power. Europe, America and the Future of a Troubled Partnership* (London, Routledge, 2005); Sergio Fabbrini, (ed.), *America Contested* (London, Routledge, 2006).

The best example, certainly the most decisive one, concerns the management of bipolar relations in the final decade of the Cold War. President Reagan's confrontational mobilization of US power forced the Soviets to realize that they could not sustain an endless competitive escalation. At the same time, intra-European détente deepened the Eastern regimes' structural dependence on Western loans and imports, exposed those societies to corrosive Western cultural influences, facilitated the emergence of reformist attitudes, and eventually brought the Socialist elites themselves to lose faith in their own ideological project. Thus, what the West at the time perceived as a perilous lack of unity, turned out to be an unintended but highly effective double-play – the political equivalent of a pincer movement, to borrow a military metaphor – that drove the Cold War to its unpredictably peaceful ending.¹⁴ Compare this flexible, adaptable, plural nature of the Atlantic coalition with the dismal management of their alliances by the Soviets. From Yugoslavia to China, from Hungary to Czechoslovakia, the Kremlin's inability to accommodate differences meant that the Communist alliance could only be a brittle bloc, hierarchical and yet cumbersome, prone to fissures, unfit for innovation and adaptation, quite unattractive to potential new friends.¹⁵

My second and final conclusion is this. Throughout its history, NATO withstood open, even acrimonious differences. They were contained, carefully managed and eventually overcome because no one saw them as a springboard to move beyond the Alliance. But in the crisis over Iraq a different spectre emerged. For a few brief months, differences were magnified and exasperated by radical voices across the Atlantic who seemed to exploit those differences in order to outline alternative projects. Either an impossibly hierarchical submission to Washington's unilateral strategy or a final break-up towards Europe's solitary autonomy in a multipolar architecture. This is what no alliance can withstand. If different policy options become tools to forge contrasting identities, if independence is valued over and above coalition, then

PHOTO AFP, G. SHKULLAKU



While welcoming new member states like Albania, NATO will have to reconceive the transatlantic relationship

even the best tradition of alliance management is powerless.

The Atlantic alliance stepped back from that brink, and its accumulated experience at conflict management reasserted itself. But we had a glimpse of the dynamic that could break it apart, or paralyse it into irrelevance. It is a lesson that should be kept in mind. We are undergoing a turbulent reshaping of the world economy that will no doubt redraw the map of many international relations and attitudes, if not of power resources. We are also experiencing gradual but portentous shifts in the geometry of world power – which seem to be accelerated by the current crisis. The transatlantic relationship will inevitably be less central, although I believe still enormously important, and will have to be reconceived and repositioned. In such a changing environment even the most established and successful traditions cannot be taken for granted. ■

14 I develop this argument more extensively in Federico Romero, *L'ultimo conflitto per l'Europa. Storia della guerra fredda* (Torino, Einaudi, forthcoming in October 2009).

15 The importance of this difference between the two alliances is now a ground for consensus even among historians with different views on Cold War history. See for example Vojtech Mastny, Sven G. Holtsmark and Andreas Wenger, *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West* (New York, Routledge, 2006); Odd Arne Westad, *The Cold War and the International History of the Twentieth Century in: Cambridge History of the Cold War*, editors Melvyn Leffler and Odd Arne Westad, Vol. I (Cambridge, Cambridge University Press, 2009); John Gaddis, *We Now Know* (New York, Oxford University Press, 1997).

Ongeoorloofde pressiemiddelen tijdens ondervraging in extreme situaties

Moraliteit, effectiviteit en efficiëntie

In veel landen, waaronder ook westerse, worden pressiemiddelen gebruikt bij ondervragingen van gevangenen. Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de ‘War on Terror’ is de discussie over het toepassen van pressiemiddelen weer actueel. Ernstige schendingen van mensenrechten door Amerikaanse militairen op Guantanamo Bay kwamen aan het licht. Wat zijn de morele argumenten om ongeoorloofde pressiemiddelen toe te staan dan wel te verbieden? Welke juridische kaders zijn er? En wat de levert de inzet van harde ondervragingsmethoden eigenlijk op? Rechtvaardigen de resultaten het schenden van mensenrechten en morele principes?

*G. Dimitriu – kapitein der infanterie**

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de daaropvolgende *War on Terror* is de discussie over het toepassen van pressiemiddelen bij ondervragingen actueler dan ooit. Uit recente onthullingen van de omstreden praktijken en de storm van protesten blijkt dat dit debat voorlopig nog niet ten einde is. *Amnesty International* maakte bekend dat er in 2007 in 81 landen, waaronder veel westerse, sprake was van mishandeling en foltering van gevangenen.¹ Tijdens een persconferentie van de Verenigde Naties op 24 oktober 2008 concludeerde men dat foltering nog steeds een wijdverbreid fenomeen is.²

Nu Barack Obama president is hopen veel mensenrechtenorganisaties op verbetering. Tijdens zijn campagne uitte hij kritiek op het counterterrorismeprogramma van president Bush, met

de bijhorende ondervragingstechnieken die Obama beschouwt als foltering.³ Op 22 januari, de dag van zijn inauguratie, voegde hij al daad bij woord met de ondertekening van een decreet waarin ruwe ondervragingsmethoden werden verboden. Daarnaast tekende hij het bevel tot sluiting van de detentiefaciliteit op Guantanamo Bay.⁴

Ook aan Nederland is de discussie – hoewel minder heftig – niet voorbijgegaan. Het is de vraag hoe nuttig harde ondervragingen en folterpraktijken zijn en of de publieke verontwaardiging en de politieke schade hier wel tegenop wegen. Rechtvaardigen de resultaten de schending van mensenrechten en morele principes? De paradoxale vraag doet zich immers voor dat pressiemiddelen die normaliter verboden zijn, in een aantal extreme situaties door een expliciete of impliciete overheidsbeslissing worden geautoriseerd of gedoogd – in weerwil van (inter-)nationale regels op dit punt. In dit artikel staat de vraag centraal of

* De auteur is momenteel werkzaam bij het Korps Commandotroepen. In een vorige functie bij het ISTAR-bataljon, waar ondervragen als een van de taken geldt, is hij in aanraking gekomen met dit fenomeen. De auteur bedankt Beatrice de Graaf, Eric Pouw, Auke Leen en Carla Leen voor hun kritische opmerkingen en aanvullingen.

in bepaalde extreme situaties het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen – in weerwil van de (inter)nationale verbodsbepalingen – kan worden toegestaan of gedoogd.

Opbouw

Deze vraagstelling werk ik uit in verschillende paragrafen, die elk een deelaspect behandelen. Hierbij wordt uitgegaan van de hedendaagse westerse context. Aangezien termen als ondervraging, foltering en pressiemiddel op verschillende manieren kunnen worden uitgelegd, is het allereerst noodzakelijk om ze te definiëren. Daarna onderzoek ik wat de morele argumenten zijn om ongeoorloofde pressiemiddelen in extreme gevallen toe te staan dan wel te verbieden. Vervolgens wordt afgewogen welke argumenten het zwaarste wegen.

Nadat de kwestie van moraliteit is besproken, zal daarna het vraagstuk van de efficiëntie aan de orde komen. Wat levert de inzet van harde ondervragingsmethoden eigenlijk op? In de eerste plaats worden de effecten op korte termijn belicht. Is het effectief en efficiënt om pressiemiddelen toe te passen tijdens een ondervraging? Deze vraag is essentieel omdat zal blijken dat voor veel voor- en tegenstanders deze effecten, veelal overzichtelijke causale verbanden, de basis vormen voor hun argumentatie.

Daarna komen de effecten van het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen op lange termijn aan de orde. Tot slot zullen deze verschillende aspecten met elkaar verbonden worden tot een definitief antwoord op de centrale vraag.

Terminologie

Ondervragen

Ondervragen is het systematisch en gestructureerd onttrekken van informatie uit gedetineerde personen. Het fenomeen bestaat al zo lang er in oorlogssituaties personen gevangen worden genomen. Sinds 2006 is vastgelegd dat tijdens militaire operaties het ondervragen van *captured persons*⁵ in het kader van de inlichtingenvergaring is voorbehouden aan de ondervragers van 103 ISTAR-bataljon.⁶ Ondervragen

JURIDISCH KADER

De toepassing van pressiemiddelen tijdens ondervraging is onderwerp van verschillende internationale verdragen en resoluties. Tijdens zowel internationale als niet-internationale gewapende conflictsituaties zijn de Conventies van Genève (1949)^I en het Statuut van Rome^{II} van toepassing.^{III} Het toepassen van foltertechnieken geldt als een oorlogsmisdrijf.

Naast het oorlogsrecht bieden andere internationale instrumenten bescherming tegen dergelijke praktijken. Voorbeelden hiervan zijn het Internationaal Verdrag inzake bescherming van burgerlijke en politieke rechten (IVBPR), dat gebaseerd is op de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948), het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) en het Verdrag tegen Foltering (1984).^{IV} Deze mensenrechten gelden in alle omstandigheden en zijn door vrijwel alle westerse of Europese landen geratificeerd. Overigens wordt het verbod universeel aanvaard als deel van het internationale gewoonterecht, zowel in vredetijd als in conflictsituaties.^V

Het VN-mensenrechtencomité en het Europees Hof van de Rechten van de Mens zijn instanties die op dit gebied 'rechtspreken'.^{VI} Zij vormen zo een belangrijke bron voor de interpretatie van de verdragsbepalingen over folteren. In de meeste staten zijn praktijken als foltering ook in het nationale recht strafbaar gesteld.^{VII} In Nederland is dit bijvoorbeeld vastgelegd in de Wet Oorlogsstrafrecht (1952) en de Wet Internationale Misdrijven (WIM) in 2003.^{VIII}

-
- I De volgende conventies zijn hierbij van toepassing: 'Third Geneva Convention relative to the treatment of prisoners of war' (1949), 'Fourth Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war' (1949) en Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1), 8 juni 1977, allen in te zien op <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>, geraadpleegd op 17 januari 2009.
- II International Criminal Court, *Rome Statute of the International Criminal Court* (17 juli 1998) artikel 7, 8 en 55, geraadpleegd op 30 november 2008.
- III Mr. Els Dinjens, mr. Ruth Kok en mr. Dirk-Jan Laman, 'De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008', in: *Militaire Spectator*, nummer 3, 2008, p. 170.
- IV *Universal Declaration of Human Rights* (10 december 1948) artikel 5, <http://www.un.org/Overview/rights.html>, geraadpleegd op 20 december 2008, 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten', www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 5 februari 2009, 'Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens', www.echr.coe.int, geraadpleegd op 5 februari 2009 en United Nations, *Convention Against Torture*.
- V Ruys en Heyndrickx, 'Ondervragingstechnieken en het verbod op foltering', 136-137.
- VI *Ibid.*, 108, 114.
- VII Dinjens, E., e.a., de berechting van oorlogsmisdaden, 171.
- VIII 'Wet van 19 juni 2003, houdende de regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven)', www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 2 januari 2009.

is in de huidige operaties geen organieke taak van de MIVD.⁷

Het doel van ondervragen is het verkrijgen van accurate en tijdige inlichtingen. Ondervragen is misschien wel de meest gecompliceerde variant van het spectrum van *Human Intelligence*,⁸ omdat de interactie tussen de actoren, ondervrager en ondervraagde, in essentie onnatuurlijk van aard is. Immers, de ondervraagde bevindt zich gewoonlijk in de positie dat hij de ondervrager informatie moet of wil ontzeggen. De ondervrager op zijn beurt is er alles aan gelegen om deze informatie toch te verkrijgen.

Pressiemiddelen

Pressie en pressiemiddelen omvatten meer dan folteren alleen. Ook het uitoefenen van druk, dwang, vernedering en belediging en het stellen van dilemma's vallen hieronder. De grenzen tussen geoorloofde pressie en ongeoorloofde pressie zijn niet altijd duidelijk: wanneer wordt geoorloofd onder druk zetten ongeoorloofde pressie of zelfs foltering? En zijn daarvoor fysieke grenzen aan te geven, zoals uitputting, pijn of verlies van bewustzijn, of ook psychologische?

Verder worden de grenzen van wat geoorloofd is ook bepaald door de religieuze en culturele achtergrond van de ondervraagde. Zo wordt het gedwongen knielen voor een kruis of het bevuilen van de koran als vernederend ervaren door een toegewijde moslim, in tegenstelling tot een gevangene zonder dezelfde uitgesproken geloofsovertuiging.⁹

Folteren

Folteren is:

*iedere handeling waardoor opzettelijk hevige pijn of hevig leed, lichamelijk of geestelijk, wordt toegebracht met zulke oogmerken als het verkrijgen van inlichtingen, bestraffing, intimidatie of dwang, wanneer zulke pijn wordt toegebracht door of met instemming van een overheidsfunctionaris.*¹⁰

Net als het recht op leven en het verbod op slavernij is dit verbod een principe dat in het

internationaal recht als *jus cogens* (dwingend recht) wordt beschouwd. Ondanks de volledigheid van de omschrijving is duidelijk dat begrippen als 'opzettelijk' en 'hevig' geen duidelijke grens aangeven van waar het uitoefenen van geoorloofde pressie overgaat in ongeoorloofde pressie.

Verhullend taalgebruik

Door verhullende termen te gebruiken als *coercive interrogation*¹¹ (Verenigde Staten) en *moderate physical pressure*¹² (Israël), wordt het toepassen van foltertechnieken verbloemd. Sinds de *War on Terror* heeft de Amerikaanse regering er alles aan gedaan om de grens van dat wat geoorloofd is op te schuiven naar een niveau dat meer ruimte biedt dan de huidige internationale wetgeving.

Al in 2002 begonnen de eerste verhalen in de media op te duiken over ernstige mensenrechtenschendingen door Amerikaanse militairen op Guantanamo Bay. President Bush en zijn regering bleven deze aantijgingen echter officieel ontkennen.¹³ Het uitlekken van de zeer controversiële zogeheten *Torture Memo's*¹⁴ leidden tot opschudding en een politiek schandaal. Zo stelt het *Office of Legal Justice* van het *US Department of Justice* dat er pas sprake is van folteren wanneer:

*blijvende verwonding van organen, langdurige psychologische schade of de dood het gevolg is van de toepassing van pressiemiddelen.*¹⁵

Verder werden praktijken als *Waterboarding*¹⁶ (dat na de onthulling door juridische experts en mensenrechtenorganisaties is geclassificeerd als foltering) en *enhanced interrogation techniques* daarin aanbevolen. Dit was aanleiding om de techniek van *Waterboarding* toe te staan. Pas aan het einde van zijn ambtstermijn is officieel toegegeven dat er daadwerkelijk is gefolterd in Guantanamo Bay. Begin 2009 verklaarde Susan Crawford, een directe medewerker van Bush, dat de zogeheten twintigste vliegtuigkaper, Mohammed A-Qahtani, op een dusdanige manier is behandeld dat er sprake was van foltering.¹⁷



Abu Ghraib. De discussie over de morele verwerpelijkheid van strijdmethoden is vaak onderdeel van een politieke strijd

geving gebruiken sommige landen de mogelijkheid om regels te omzeilen.²¹

Nederlandse richtlijnen

In Nederland verschilt het kader dat geldt voor het ondervragen van gevangenen per operatie.²² Bij de huidige missie in Afghanistan dienen inlichtingenondervragers zich primair te houden aan de Derde Conventie van Genève en het Verdrag tegen Foltering.²³ Volgens de Derde Conventie van Genève is het uitoefenen van 'enige vorm van dwang op een krijgsgevangene om van hen inlichtingen te verkrijgen' niet toegestaan.²⁴

Militaire ondervragers dienen bij ondervraging van *captured persons* geen onderscheid te maken tussen combattanten of overige gevangenen. Allen

dienen ondervraagd te worden conform de regels van de Conventie van Genève; het toepassen van pressie is niet toegestaan. De individuele ondervrager die de regels overtreedt zal zich strafrechtelijk moeten verantwoorden.

Bij de huidige missie in Afghanistan is een *supervisor detention* aangewezen die in nauw overleg met de staf van de *Taskforce Uruzgan* en de militair jurist van de staf van *Taskforce Uruzgan* toezicht houdt op de juiste behandeling van gedetineerden.²⁵ Om te voorkomen dat de nogal abstracte tekst in de Conventie verkeerd wordt geïnterpreteerd, zijn deze vertaald naar concrete regels voor de ondervrager.

De volgende pressiemiddelen mag een ondervrager niet toepassen²⁶:

Wirwar aan verdragen

Het verbod op foltering, onmenselijke en wrede behandeling behoort tot de niet-derogeerbare rechten. Dit betekent dat zelfs in de meest moeilijke omstandigheden, zoals de strijd tegen terrorisme of de georganiseerde misdaad, geen ruimte is voor uitzonderingen.¹⁸ Wanneer een staatsorgaan zich schuldig maakt aan een schending van het verbod zal de staat steeds aansprakelijk zijn.¹⁹ De ondervrager die zich hieraan schuldig maakt moet zich individueel verantwoorden voor de rechter.

Alleen in de meest uitzonderlijke situaties is strafuitsluiting mogelijk, maar het blijft altijd aan de rechter om dit te beoordelen.²⁰ Door de wirwar aan verdragen, conventies en regel-

- uitvoeren van of het dreigen met (fysiek) geweld;
- vernederen of beledigen;
- uitoefenen van dwang. Een definitie van dwang is als volgt: ‘machtsuitoefening waardoor men iemand tot iets noodzaak of waardoor men genoodzaakt wordt’;
- de *captured person* voor een dilemma plaatsen. Daaronder wordt verstaan: ‘toestand waarin tussen twee wegen, die beide grote bezwaren opleveren, een keuze moet worden gemaakt’.

Morele dilemma's

In de internationale discussie over het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen in extreme situaties spelen morele dilemma's een belangrijke rol.²⁷ Juist in conflicten waarbij staten en allianties betrokken zijn die binnen hun eigen land en systeem de menselijke waardigheid hoog in het vaandel hebben staan, is het opvallend dat ze die principes in het buitenland nogal eens naast zich neer schijnen te leggen. Bovendien zijn westerse democratieën erg gevoelig voor morele verwijten. Zeker wanneer landen een oorlog zijn begonnen met het argument dat ze democratie en recht willen brengen is het uitermate confronterend wanneer ze zelf van folterpraktijken worden beticht. Daarbij moet worden aangetekend dat elke werkelijke of vermeende overschrijding van mensenrechtenconventies door niet-westerse tegenstanders maar al te graag wordt aangegrepen om er propagandistisch voordeel mee te behalen.

Met andere woorden, de discussie over de morele verwerpelijkheid van strijdmethoden is niet altijd neutraal en ethisch geïnspireerd; ze is minstens net zo vaak onderdeel van een flankerende politieke strijd. De debatterende partijen kunnen grofweg worden verdeeld in voorstanders, veelal utilisten (redenerend vanuit de teleologische ethiek), van *justifiable torture* in extreme gevallen, en absolutisten (redenerend vanuit de plichtsethiek), die tegen elke vorm van foltering zijn.

Voorstanders

Voorstanders zetten in het dilemma rond terrorisme en folteren de twee kwaden tegen elkaar

af en kiezen voor de ‘minst kwade van kwaden’. De aanhangers van deze opinie worden aangevoerd door de Amerikaanse rechter Alan Dershowitz, die de *ticking bomb theory* in de actualiteit bracht in 2002.²⁸

De strekking van deze theorie is dat er een groot aantal slachtoffers dreigt door een geplaatst explosief. De persoon die de bom heeft gelegd, is in handen van een inlichtingendienst en alle geoorloofde ondervragingstechnieken zijn tevergeefs toegepast. In een dergelijk geval zou er sprake zijn van *justifiable circumstances* waarbij psychologische druk of zelfs foltering moet worden toegestaan. Het folteren van een terrorist om te voorkomen dat de geplande aanslag lukt of om de schade ervan te beperken, beschouwen aanhangers van deze theorie als een vorm van zelfverdediging.²⁹

In deze context wordt nogal eens populistische argument aangevoerd dat de *War on Terror* een vuile oorlog is, waarbij het doel de middelen heiligt aangezien de tegenstanders alles in het werk stellen om onschuldigen om te brengen.³⁰ Verder neigen voorstanders van ongeoorloofde pressiemiddelen ertoe om het dilemma voor te stellen als *tragic choices*: beide keuzes zijn verkeerd, maar het is onvermijdelijk dat de regeringsleider moet kiezen tussen beide kwaden.³¹

Tegenstanders

Tegenstanders geloven, voornamelijk op deontologische (principiële) gronden, in een onvoorwaardelijke ban op foltering, ongeacht de catastrofe die met behulp van ongeoorloofde pressiemiddelen mogelijk zou kunnen worden afgewend. *Fiat justitia et pereat mundus* (het recht moet zijn loop hebben, al vergaat de wereld erbij).

Folteren is in hun ogen altijd verkeerd, ongeacht de omstandigheden. Folteren schendt de integriteit van het menselijk lichaam.³² De dwang en druk die uitgaan van ongeoorloofde pressiemiddelen druisen in tegen fundamentele normen en waarden. Folteren levert bovendien schade op, zowel voor degene die gefolterd wordt als voor degene die het toepast.³³

Daarnaast stellen tegenstanders dat het nu eenmaal het lot is van een democratie dat ze niet alles in het werk kan stellen om de democratie te handhaven. Westerse democratieën, die individuele vrijheid en handhaving van het recht propageren, worden beperkt door het feit dat niet alle praktijken die een tegenstander bezigt voor hen eveneens toelaatbaar zijn.³⁴ Vrijheid van meningsuiting kan een democratie ondermijnen, maar is desalniettemin grondwettelijk vastgelegd.



Volgens tegenstanders is folteren altijd verkeerd, ongeacht de omstandigheden

Zo staat volgens het internationaal recht ook de integriteit van het individuele lichaam en de geest boven harde ondervragingstechnieken, ongeacht de gevolgen daarvan voor de staat.³⁵ Senator Patrick Leahy verwoordde dit in een toespraak in 2003 als volgt:

*Als we onze burgerlijke vrijheden die ons onderscheiden van de terrorist niet beschermen, hebben de terroristen eveneens gewonnen.*³⁶

Onwaarschijnlijke hypothese

De *ticking bomb theory* is uiteindelijk weerlegd door ervaringsdeskundigen en theoretici.³⁷ Het is theoretisch mogelijk dat een ondervrager

wordt geconfronteerd met een gevangene van wie hij zeker weet dat hij de gezochte informatie heeft. Uit empirisch onderzoek is echter gebleken dat deze situatie alleen in theorie benaderd kan worden aangezien een dergelijke situatie in werkelijkheid nooit zal plaatsvinden. Aanhangers van de *ticking bomb theory* zoeken naar de rechtvaardiging voor het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen op basis van een hoogst onwaarschijnlijke hypothese.³⁸

Ontwijken van de morele discussie

Een kleine groep mensen probeert de ethische kwestie te ontwijken door folteren te verwerpen maar bepaalde vormen van dwang in extreme gevallen toe te staan. Ze refereren hierbij aan het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen die niet direct worden geassocieerd met folteren maar die verder gaan dan het geoorloofd toepassen van druk.

In de discussie wordt het gebruik van ongeoorloofde pressiemiddelen veelal *torture lite*,³⁹ *coercive interrogation* of *aggressive persuasion* genoemd. In dit geval wordt het gebruik van non-letale pressiemiddelen bedoeld, zoals psychologische pressie door bedreiging of het creëren van angst. Andere beproefde non-letale technieken zijn slaapdeprivatie of het systeem van *self-inflicting pain* en *sensory disorientation*, dat de CIA heeft ontwikkeld.⁴⁰ Deze technieken zijn beschreven in het ondervragingshandboek van de CIA, het *Kubark Manual*⁴¹ (dat in 1996, na ruim 30 jaar, werd gedeclareerd). Ze zijn echter vooral bekend geworden na de onthulling dat ze werden toegepast op de gevangenen in Guantanamo Bay.

Voorstanders van deze pressiemiddelen gaan voorbij aan het feit dat de psychologische gevolgen van dergelijke praktijken niet substantieel anders zijn dan die van fysieke foltering.⁴² Uit onderzoek van de *American Medical Association* blijkt dat de ontwikkeling van een posttraumatisch stressyndroom bij personen die blootgesteld waren aan non-letale foltering, zoals bedreiging, vernedering, isolatie, *self inflicting pain* en deprivatie van basisbehoeften, overeenkwam met die van personen die waren blootgesteld aan fysieke foltering.

Professor Alfred McCoy stelde zelfs dat de gevolgen van psychologische pressiemiddelen veel destructiever zijn en diepere littekens veroorzaken dan fysieke pressiemiddelen.⁴³

Argumenten gewogen

Gezien de aard van de huidige veelal ideologisch geïnspireerde conflictsituaties en de normen en waarden die de westerse cultuur in de loop van de twintigste eeuw heeft ontwikkeld, blijft de morele discussie een belangrijke rol spelen. Voorstanders van het gebruik van ongeoorloofde pressiemiddelen of zelfs foltering beschouwen het als een noodzakelijk kwaad

dat de westerse waarden in sommige situaties naar het niveau van onze tegenstander moeten worden gedevalueerd; het is immers een vuile oorlog.

Tegenstanders beseffen dat dit uiteindelijk niet zal leiden tot de overwinning. Generaal Petraeus formuleerde het in 2007 als volgt:

*Our values and the laws governing warfare teach us to respect human dignity, maintain our integrity and do what is right. Adherence to our values distinguishes us from our enemy.*⁴⁴



FOTO: LESTERMAN

Juist in de huidige conflictsituaties wegen de tegenargumenten zwaarder dan de argumenten van de voorstanders. Augustinus van Hippo vroeg zich eens af: *Remota iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?* (Wanneer de gerechtigheid opzij geschoven is, wat zijn koninkrijken anders dan grote roversbenden?). Zo kunnen wij ons afvragen hoeveel draagvlak een staat verdient die een ideologische oorlog voert om recht en democratie te brengen terwijl die zelf de meest fundamentele waarden daarvan schendt. In de huidige conflicten waarbij normen en waarden een belangrijke rol spelen, is het noodzakelijk dat de politiek deze zelf eenduidig handhaaft en naar buiten uitdraagt. Landen die foltering trachten te rechtvaardigen geven hun democratische waarden op.

Volgens president Bush is de *War on Terror* een oorlog tussen ideologieën, waarbij de westerse normen, waarden en vrijheden tegenover de ideologie van verdrukking en geweld staan.⁴⁵ In dat geval is het elke keer een knieval als aan de verleiding wordt toegegeven om van dezelfde afkeurenswaardige technieken gebruik te maken als terroristen. Elke toepassing van ongeoorloofde pressiemiddelen om een vermeend terrorist te ondervragen, kan niet anders dan als een moreel verlies worden beschouwd.

Effecten op korte termijn

Tegenover de kwestie van de ethiek van ondervragingsmethoden staat de opbrengst ervan. Of politici en militairen zich nu wel of niet

Demonstratie tegen folteren, Berkely

inlaten met een debat over moraliteit van pressiemiddelen, ze moeten in ieder geval iets positiefs over de resultaten kunnen zeggen. De politieke schade zou anders al bij voorbaat niet opwegen tegen de baten ervan.

Het belangrijkste effect op korte termijn is de gegenereerde informatie. Die informatie kan – via adequate analyse en verwerking – bijvoorbeeld een mogelijke aanslag helpen voorkomen. De vraag is of het inderdaad effectief en efficiënt is om ongeoorloofde pressiemiddelen toe te passen tijdens een ondervraging.

Nederlandse ervaringen met pressiemiddelen

In Nederland is tijdens oefeningen ervaring opgedaan met het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen tijdens ondervraging. Tot medio 2006 organiseerde het 101 Militaire Inlichtingenpeloton, dat later opging in het ISTAR-bataljon, voor speciale eenheden als het Korps Commandotroepen oefeningen in het weerstand bieden tegen ondervraging.

Geheel volgens de richtlijnen werd er op beperkte schaal gebruik gemaakt van pressiemiddelen zoals temperatuurswisselingen, slaapdeprivatie en *sensory desorientation*. Daarnaast werd gebruik gemaakt van dreiging en het stellen van dilemma's. Het toepassen van fysiek geweld was absoluut verboden; een ondervrager moest zelfs alle onnodige aanrakingen met de oefengevangene zien te voorkomen.

Voor de aanvang van de ondervragingsoefening werd de 'gevangene' duidelijk meegedeeld dat het slechts om een oefening ging. De ondervragingen waarin pressiemiddelen werden toegepast waren overwegend succesvol, maar leidden meestal tot wat losse basisinformatie. Kwalitatief hoogwaardige inlichtingen werden gegenereerd uit gevangenen die door de ratio en de logica van de ondervrager waren overgehaald.

Een beproefde tactiek hiervoor is het opbouwen van een verstandhouding met de gevangene en hem te laten denken dat de ondervragers al op de hoogte zijn van alle informatie. Hierdoor verliest de gevangene zijn geloof in het nut



FOTO WAREMANNANTS, MUSEUM, SAIGON (VIETNAM)

'Waterboarding' door 1-st Air Cavalry van het Amerikaanse leger (1968)

van weerstand bieden.⁴⁶ Deze tactiek is in de Tweede Wereldoorlog tot kunst verheven door de Duitse ondervrager van de Luftwaffe Joachim Scharff⁴⁷ († 1987), die binnen de ondervraagwereld geldt als een fenomeen.

Nederlandse ervaringen tijdens operaties

Voor het ondervragen van gevangenen tijdens de missie *Stabilisation Force Iraq* (SFIR) in Irak van 2003 tot 2005 bestond geen bevoegdheid.⁴⁸ Desondanks voerde personeel van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) in die periode enkele ondervragingen uit. De incidenten die toen plaatsvonden, waren plotseling nationaal nieuws in 2006.⁴⁹

Na onderzoek bleek dat tijdens deze ondervragingen niet is gefolterd. De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten stelde wel dat de gebruikte methoden als onjuist moesten worden bestempeld.⁵⁰ Overigens waren de misstanden voornamelijk te wijten aan gebrek aan ervaring; de ondervragers waren immers niet opgeleid in het ondervragen van gedetineerden tijdens hun missiegerichte opleiding.⁵¹ Achteraf is gebleken dat deze ondervragingen niet veel relevante informatie heeft opgeleverd.

Ondervragingsopleiding

In 2006 besloot men voor de inzet van Nederlandse troepen in Uruzgan om een operationele ondervragingsopleiding te organiseren. Dit werd geïnitieerd en uitgevoerd door het Defensie Inlichtingen en Veiligheidsinstituut (DIVI); de ondervragers waren werkzaam bij het ISTAR-bataljon. Zeker tijdens de eerste operationele ondervragingsopleiding was er veel discussie over 'wat nu wel en wat nu niet mocht'.

Verschillende defensiejuristen ondersteunden de opleiding. Daarbij werd benadrukt dat het niet mogelijk is om in alle concrete gevallen aan te geven of er sprake is van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of 'gewoon' ruwe behandeling. Factoren die bij de beoordeling een rol spelen zijn de technieken en tactieken, methoden en middelen waarvan men bij de ondervraging gebruik zou willen maken, de combinatie hiervan, de duur, de intensiteit en de omstandigheden. Daarbij moeten enkele factoren die de ondervraagde betreffen worden meegenomen, zoals diens persoonlijkheid, leeftijd, geslacht, conditie, religieuze achtergrond, enzovoort.

Als stelregel geldt dat iedere ondervraging uniek is en dat een beroep wordt gedaan op het beoordelingsvermogen van het ondervragings-team (in de voorbereiding) en de ondervrager (in de uitvoering). De jurist speelt hierbij een belangrijke waarborg, door erop toe te zien dat de grenzen van het toelaatbare niet overschreden worden.

Sinds de eerste rotatie van Task Force Uruzgan op 1 augustus 2006 worden ondervragers van het ISTAR-bataljon ingezet in het missiegebied en zijn ze geconfronteerd met honderden gevangenen en daaruit voortvloeiende ondervragingen. Op basis van de ervaringen lijkt het dat de ondervragingen (ondanks de kwaliteit van de ondervragers) slechts sporadisch tot relevante informatie hebben geleid.

Zoals hen was geleerd tijdens hun opleiding, pasten de ondervragers geen pressiemiddelen toe.

Hoewel het achteraf speculeren is, gaat een aantal Nederlandse ondervragingsspecialisten

binnen Defensie ervan uit dat het uitvoeren van psychologische druk, zoals dreiging of lichte dwang, vermoedelijk tot meer resultaat had geleid. Of dit tot minder slachtoffers aan Nederlandse zijde had geleid, is onmogelijk te zeggen.

Niet alle landen volgen het Nederlandse voorbeeld. Amerikaanse militairen die in Afghanistan opereren, gebruiken soms ongeoorloofde pressiemiddelen om *captured persons* te overtuigen medewerking te verlenen. Dit is niet zonder succes. Tijdens een *tactical questioning*⁵² te velde worden niet zozeer strategische inlichtingen ingewonnen maar krijgen de ondervragers wel veel *actionable* informatie boven tafel; informatie die van grote waarde is voor het lopende gevecht.⁵³ Zeker wanneer een gevangene onomstotelijk kan worden gelieerd aan een strijdende partij (omdat hij bijvoorbeeld werd opgepakt met een wapen of een bom) kan met het uitvoeren van druk resultaat worden geboekt.

Effectiviteit en efficiëntie

Het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen lijkt een efficiënt middel te zijn wanneer andere technieken geen soelaas bieden en wanneer er sprake is van tijdsdruk. Immers, wanneer een *captured person* weigert mee te werken is het zeer moeilijk of onmogelijk om met rechtmatige technieken de gevangene zover te krijgen toch te praten. Echter, er lijken voldoende ongeoorloofde pressiemiddelen te bestaan die het de gevangene een stuk moeilijker maken om weerstand te blijven bieden.

Herhaaldelijk wordt gesteld⁵⁴ dat het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen niet effectief is, aangezien een gevangene die onder zware druk staat of gefolterd wordt, alles zal vertellen om daar een einde aan te maken. De gevangene zal niet de waarheid vertellen maar simpelweg dat waarvan hij denkt dat de ondervrager het wil horen. De gevangene zal willen *pleasen* en in die hoedanigheid onjuiste informatie geven. Dit is slechts ten dele waar. Uit ervaringen blijkt dat het toepassen van

pressiemiddelen wel degelijk aanzet tot het vertellen van de waarheid.⁵⁵

Wanneer een oncoöperatieve gevangene bepaalde informatie heeft en onder druk wordt gezet is de kans groot dat hij de waarheid zal vertellen in plaats van leugens.⁵⁶ Bij dit fenomeen schuilt het gevaar niet zozeer in de ondervraagde die iets weet en dit achter wil houden maar wel in het toepassen van pressiemiddelen op de gevangene die juist iets niet weet en dus geen antwoord kan geven. Het toepassen van pressiemiddelen op onwetende en onschuldige gevangenen levert misleidende informatie op.

Dit ondervond bijvoorbeeld de Amerikaanse kolonel John West. In 2003 diende hij als commandant van het 20^{ste} Veldartillerie regiment in de omgeving van Tikrit toen hij in augustus geconfronteerd werd met de melding dat een Iraakse politiemann betrokken zou zijn bij een plan om zijn eenheid aan te vallen.⁵⁷ Kolonel West liet de Irakees gevangennemen en toen

ondervragingen op niets dreigden uit te lopen, nam hij het heft zelf in handen.

Hij dreigde de geblinddoekte Irakees dood te schieten en schoot een aantal patronen af vlak naast het hoofd van de gevangene. Dit leek het gewenste effect te hebben want hierna legde de gevangene een volledige bekentenis af over een op handen zijnde aanslag.

Bewijzen voor een aanslag zijn overigens nooit gevonden. Wel heeft de betrokken Irakees later in een interview laten weten dat hij niets wist en daarom 'zomaar wat vertelde omdat hij dacht dat hij zou sterven als hij niet zou spreken'.⁵⁸

Uit ervaringen is gebleken dat het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen in sommige gevallen kan leiden tot een effectievere en efficiëntere ondervraging. Het uitvoeren van een *tactical questioning* op het tactisch niveau levert soms bruikbare gevechtinformatie op. In die zin lijkt het toestaan van ongeoorloofde pressiemiddelen in extreme situaties erg aantrekkelijk.

FOTO US ARMY, R. SHAW, JR.



'Het toepassen van pressiemiddelen zet wel degelijk aan tot het vertellen van de waarheid'. Irak, 2005

Dubieuze informatie

De informatie die wordt verkregen van gevangenen die onder druk een verklaring hebben afgelegd, is echter dubieus. Zeker wanneer het doel van de ondervraging niet is gericht op concrete gevechtinformatie maar op informatie die minder gemakkelijk is te verifiëren. Wanneer bijvoorbeeld tijdens harde ondervragingen onderwerpen als moreel, leiderschap, organisatiestructuur en toekomstige intenties worden besproken, kan de juistheid van de informatie in twijfel worden getrokken. Het is immers meestal niet mogelijk om voorafgaand aan een ondervraging te beoordelen welke informatie de gevangene wel en niet heeft.

Wanneer de gevangene met ongeoorloofde pressiemiddelen wordt gedwongen om informatie te geven die hij niet heeft, zal hij mogelijk wat verzinnen wanneer de pressie hem te veel wordt. Daarnaast kan men zich afvragen of bij een kosten-batenanalyse de balans wel positief doorslaat. Hedendaags transnationalistische organisaties zoals Al Qa'ida opereren in strikt gescheiden cellen, zodat de hoeveelheid informatie waarover een gevangene genomen persoon beschikt beperkt is.

Denken in effecten op korte termijn is letterlijk en figuurlijk kortzichtig

Voorafstanders van de *ticking bomb theory* richten zich op de direct zichtbare gevolgen. Maar deze effecten hebben weinig tot geen effecten op politiek-strategisch niveau. Daarnaast is het onmogelijk een enkele *case* op zichzelf te zien. Regels worden immers niet gemaakt voor één enkele uitzondering maar zijn generiek. Het is dan ook niet mogelijk over ongeoorloofde pressiemiddelen te oordelen zonder de lange termijneffecten te beschouwen.

Effecten op lange termijn**Beheersbaarheid en controle**

In 1987 stond het Israëliëse ministerie van justitie de Israëliëse veiligheidsdienst Shin

Bet toe om pressiemiddelen toe te passen op Palestijnse terroristen als dit een op handen zijnde terroristische aanslag zou kunnen voorkomen. Dit werd omschreven als het gebruik van *moderate physical pressure* en *nonviolent psychological pressure*.⁵⁹ De procedure die was vastgelegd om het toepassen van pressiemiddelen in bijzondere en uitzonderlijke gevallen toe te staan werd al snel een standaardprocedure voor GSS-ondervragingen.⁶⁰

In totaal werd ongeveer 80 tot 90 procent van de terrorisme-verdachten blootgesteld aan ongeoorloofde pressiemiddelen. Tot 1999, toen de wetgeving werd ingetrokken onder nationale en internationale druk, zijn naar schatting duizenden Palestijnen gefolterd.⁶¹ Dit vond plaats ondanks het feit dat ondervragingspraktijken onder supervisie stonden van een ministerieel comité onder leiding van de minister-president.

Ook de Amerikaanse ondervragers die actief waren in Afghanistan na de inval in 2001 merkten dat gedurende de missie hun normen veranderden. De set aan toelaatbare technieken was aan het einde van een missie veel uitgebreider dan aan het begin.⁶² Uiteindelijk leidde dit tot foltering van honderden Afghanen in de detentiefaciliteit in Bagram.⁶³ Deze voorbeelden typeren een van de belangrijkste aspecten in de discussie van het al of niet toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen: normvervaging. De geschiedenis toont aan dat het op lange termijn onmogelijk is om de inzet van pressiemiddelen te beheersen en te controleren.⁶⁴

Toenemende radicalisering

Een ander effect op lange termijn is de mogelijke toename van het aantal tegenstanders en verandering van de aard van de tegenstand. De door de media breed uitgemeten misstanden zoals in Abu Ghraib en Guantanamo Bay droegen bij aan het radicaliseringproces van (potentiële) moslimextremisten.⁶⁵ De bekendmaking in 2005 dat Amerikaanse bewakers exemplaren van de koran hadden bevuild en verscheurd leidden tot massale protesten en oproer in islamitische landen over de gehele wereld.⁶⁶ Of dergelijke onthullingen nu op feiten berus-

ten of zwaar aangedikt zijn, *recruiters* maken er dankbaar gebruik van.

Het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen is – zeker gezien de huidige communicatiemiddelen – een uitstekend uit te buiten propagandamiddel. Het radicaliseringproces van de *Muslim Brotherhood* vloeide voort uit de folterpraktijken die werden uitgevoerd op de leden van de groep door de Egyptische overheid. Het feit dat de Egyptische overheid folterde, sterkte de groepering in het idee dat een dergelijk regime niets anders waard is dan vernietiging en vervanging door een islamitische staat.⁶⁷

In dit verband is er nog een ander politiek-strategisch nadeel te noemen. De negatieve propaganda na onthullingen over folterpraktijken maken alle andere vormen van niet-militaire oplossingen van een conflict zeer onwaarschijnlijk. De onthulling van vernederingen van islamitische strijders maakt het welhaast onmogelijk om met hun krijgsheren nog een politieke dialoog aan te gaan. En wanneer zo'n politieke dialoog al op gang is gekomen, wordt het door dergelijke schandalen onder druk gezet.⁶⁸

Pressiemiddelen in hedendaagse conflicten

Een bekend voorbeeld van een nadelig effect van ongeoorloofde pressiemiddelen op lange termijn is de Pyrrusoverwinning van Frankrijk op de *insurgents* in Algerije. Door het massaal toepassen van foltering werd vrijwel het hele netwerk van tegenstanders opgerold. Niettemin werd de kloof tussen de Fransen en de lokale bevolking door het gebruik van de ongeoorloofde pressiemiddelen dusdanig groot dat de oorlog – hoewel de slag gewonnen was – uiteindelijk werd verloren.⁶⁹

Mediaberichten over foltering leiden bovendien tot vraagtekens binnen de eigen gelederen en hebben een negatief effect op het moreel. Daarnaast is het denkbaar dat berichten over foltering in het moederland leiden tot verlies aan draagvlak. In het ergste geval brokkelt de steun dusdanig af dat troepen worden teruggetrokken. De Somalië-affaire is hier een goed voorbeeld van.⁷⁰ Ook in Nederland leggen de media de behandeling van gevangenen onder een vergrootglas.⁷¹

De huidige asymmetrische oorlogvoering tegen irregulier optredende tegenstanders draait niet meer om het in handen krijgen van grondgebied of het breken van de militaire macht van de tegenstander. De overwinning in hedendaagse conflicten zoals de *counterinsurgency's* in Irak en Afghanistan is aan de partij die de legitimiteit krijgt en de sympathie wint van de lokale bevolking.⁷² Logischerwijs zijn media-berichten over het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen enorm contraproductief.

President Bush verklaarde op 30 april 2004 dat als gevolg van de Brits-Amerikaanse interventie in Irak de folterkamers voortaan tot het verleden zouden behoren.⁷³ In het licht van de schandalen die in de jaren daarop werden onthuld een nogal schrijnende uitspraak.

Op korte termijn leidt het folteren van een gevangene misschien tot informatie die het leven van personen kan redden

Op de langere termijn echter leidt het bekend worden daarvan door radicalisering en nieuwe aanwas van strijders indirect misschien wel tot meer doden. Dit wordt op de werkvloer niet altijd onderkend, en wordt in de emotie van het gevecht of bij (dreigend) verlies van collega's nogal eens vergeten.⁷⁴ Het is daarom de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers om duidelijke wetgeving en richtlijnen op te stellen. Anders zijn excessen onvermijdelijk.

Het lijkt in sommige gevallen aanlokkelijk om met ongeoorloofde praktijken een succesvolle afloop van een conflict te bespoedigen, maar dit is slechts schijn. De huidige *counterinsurgency* in Irak en Afghanistan is een langdurige strijd tussen coalitietroepen en de lokale overheid tegen de *insurgents*, met als inzet het vertrouwen en geloof van de lokale bevolking. Het draait hier om het winnen van de *hearts and minds* van de lokale populatie. De winst die door jarenlange inzet is behaald, kan door de mishandeling van gevangenen in Abu Ghraib en Guantanamo Bay teniet worden gedaan.

Conclusie

Zolang de mens een component blijft van gewapende conflicten zal de discussie over toelaatbare methoden van ondervraging en pressie blijven bestaan. In de westerse maatschappij is in de loop van de twintigste eeuw een cultuur ontstaan waarbij ongeoorloofde pressiemiddelen als moreel verwerpelijk worden beschouwd en formeel worden afgewezen in internationale verdragen. Desondanks vinden dergelijke praktijken nog steeds plaats en worden mensenrechten en morele principes geschonden. Dit geldt niet alleen voor de ondervragers op de werkvloer. Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat juist op politiek niveau de morele grenzen worden opgezocht en soms zelfs doorbroken.

Er zijn situaties te bedenken dat het toepassen van ongeoorloofde pressiemiddelen leidt tot informatie die op geen andere wijze zou kunnen zijn verkregen. Deze informatie kan voor het tactische niveau van grote waarde zijn maar weegt niet op tegen de prijs die hiervoor op politiek-strategisch niveau en op de langere termijn wordt betaald.

Het toestaan van ongeoorloofde pressiemiddelen leidt in de meeste gevallen tot oncontroleerbare excessen, het verlies van draagvlak onder de eigen bevolking en toename van radicalisering onder potentiële tegenstanders. De 'winst' op de korte termijn weegt niet op tegen de schade op lange termijn. ■

Literatuur

Primaire bronnen:

- Amnesty International, *Declaration on the role of health professionals in the exposure of torture and ill-treatment* (1996).
- Amnesty International, *Encyclopedie van de mensenrechten: geschiedenis foltering* (http://www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma/1344, geraadpleegd op 26 december 2008).
- Amnesty International '60 Jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: regeringen moeten nu in actie komen', *Jaarboek 2008*, 28 mei 2008.
- Barak, Aharon, 'Summary of the judgment concerning the interrogation methods implied by the GSS',

(www.aclu.org/torturefoia/released/fbi_4079.pdf, 6 september 1999).

- B'Tselem 'The Israeli information center for Human Rights in the occupied territories', *Legislation Allowing the Use of Physical Force and Mental Coercion in Interrogations by the General Security Service* (januari 2000, <http://www.brightonpalestinecampaign.org/pdfs/Articles/Human%20Rights.pdf>, geraadpleegd op 03 januari 2009).
- Bybee, Jay S., *Memorandum for Alberto R. Gonzales Counsel to the President: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A* (Washington D.C., 1 augustus 2002), http://www.humanrightsfirst.org/us_law/etn/gonzales/memos_dir/memo_20020801_JD_%20Gonz_.pdf#search=%22bybee%20memo%20pdf%22, geraadpleegd op 29 december 2008.
- Bybee, Jay S., *Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President and William J. Haynes, II, General Counsel, Department of Defense, Office of Legal Counsel, Re: Application of Treaties and Laws to al Qaeda and Taliban Detainees* (Jan. 22, 2002) ('*Treaties and Laws Memorandum*') <http://www.torturingdemocracy.org/documents/20020122.pdf>, geraadpleegd op 9 januari 2009.
- Central Intelligence Agency, *Kubark Counterintelligence Interrogation the CIA's 1963 interrogation manual* (1963, reprint 2008)
- Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 'jaarverslag 2007 – 2008' (www.ctivd.nl/?jaarverslagen, geraadpleegd op 3 januari 2009).
- 'Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment' (New York, 4 februari 1985), <http://untreaty.un.org/english/treatyevent2001/pdf/07e.pdf>, geraadpleegd op 23 december 2008.
- 'Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens', www.echr.coe.int, geraadpleegd op 5 februari 2009
- 'Fourth Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war' (1949), <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/92.htm>, geraadpleegd op 23 december 2008.
- 'Guidelines for employing SERE techniques during detainee interrogations' www.torturingdemocracy.org/documents/20021210.pdf, geraadpleegd op 3 januari 2009.
- Humphrey, John Peters, Rene Cassin, P.C. Chang, Charles Malik, Eleanor Roosevelt among others, *Universal Declaration of Human Rights* (10 december 1948), <http://www.un.org/Overview/rights.html>, geraadpleegd op 20 december 2008.
- International Criminal Court, *Rome Statute of the*

- International Criminal Court* (17 juli 1998), http://www.icc-cpi.int/library/about/official_journal/Rome_Statute_120704-EN.pdf, geraadpleegd op 30 november 2008.
- 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten', www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 5 februari 2009.
- McCaine, John S., John W. Warner and Lindsey O. Graham, *Military Commission Act* (17 oktober 2006) Paragraaf 948a, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_public_laws&docid=f:publ366.109.pdf, geraadpleegd op 3 december 2008.
- Ministerie van Defensie, *Koninklijke Landmacht Leidraad Inlichtingen LD 5*, (Zwolle 2006).
- Nagl, John A., David H. Petraeus, James F. Amos and Sarah Sewall, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, (Chicago 2007).
- Office of the Press Secretary, 'President Bush welcomes Canadian Prime Minister to White House' (30 april 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040430-2.html>, geraadpleegd op 16 januari 2009).
- Petraeus, David, 'Open letter to the soldiers, sailors, airmen, marines and coast guardsmen serving in Multi-National Force Iraq', (Open brief van Generaal D. Petraeus als militair commandant in Irak, 10 mei 2007, <http://www.centcom.mil/images/petraeusarchive/08-%2010%20may%202007%20%20gen%20petraeus%20letter%20about%20values.pdf>, geraadpleegd op 22 december 2008).
- 'Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1)', 8 juni 1977, <http://www.icrc.org/ihl.nsf>, geraadpleegd op 17 januari 2009.
- 'Third Geneva Convention relative to the treatment of prisoners of war' (1949), <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/91.htm>, geraadpleegd op 23 december 2008.
- United Nations, 'Press conference by special rapporteur on torture', 24 oktober 2008, http://www.un.org/News/briefings/docs/2008/081024_Torture.doc.htm, geraadpleegd op 3 januari 2009.
- US Department of State, 'Remarks by president Bush on the Global War on Terror', *White House Press Release* (Washington D.C. 10 april 2006), <http://www.state.gov/r/pa/ei/wh/rem/64287.htm>, geraadpleegd op 20 december 2008.
- 'Vragen van de vaste commissie voor Defensie over de brief van de minister van Defensie d.d. 5 oktober 2007 inzake de notitie over de richtlijnen die gelden met betrekking tot de behandeling van gedetineerden (31200 X, nr 10)', www.mindef.nl/binaries/beantwoording%2020vragen%20notitie%20behandeling%20gedetineerden_tcm15-79071.pdf, geraadpleegd op 02 januari 2009.
- 'Wet van 7 februari 2002, houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002), zoals laatstelijk gewijzigd bij de wet van 2 november 2006 (Stb. 2006, 574)', (www.aivd.nl/contents/pages/87474/wetopdeinlichtingen-enveiligheidsdiensten2002_2006_bm2.pdf, geraadpleegd op 02 januari 2009).
- 'Wet van 19 juni 2003, houdende de regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven)' (www.wetten.overheid.nl geraadpleegd op 2 januari 2009).
- Secundaire bronnen:*
- Başoğlu, Metin, 'Torture versus other cruel, inhuman, and degrading treatment: is the distinction real or apparent?', *Arch Gen Psychiatry* volume 64 American Medic Association (3 maart 2007) 277-285.
- Bowden, Mark, 'The dark art of interrogation', *Atlantic Magazine* volume 292 (oktober 2003).
- Dinjens, Els, mr. Ruth Kok en mr. Dirk-Jan Laman 'De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008' in: *Militaire Spectator* (jrg.176,) (2008) (3), 170-179.
- Ruys, Tom en Isabelle Heyndrickx, 'Ondervragingstechnieken en het verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling: een overzicht van internationale jurisprudentie', *Revue Belge de droit international 2006/1 editiona bruylant, bruxelles*, 99-150.
- Wolfendale, Jessica, 'Training torturers: a critique of the "ticking bomb" argument', *Social Theory and Practice* (april 2006)
- Zizek, Slavoj, 'Biopolitics: between Abu Ghraib and Terri Schiavo', *Artforum Magazine*, december 2005.
- Artikelen en boeken:*
- Ackerman, Spencer, 'CIA largely in the dark on interrogation tactics', *Washington Independent*, 28 januari 2008.
- BBC News, 'US Guantanamo guard kicked Koran', 4 juni 2005.
- Benedetto, Richard, 'Bush defends interrogation practices: we do not torture', *USA Today*, 7 november 2005.
- Bowcott, Owen, 'Torture Trail to September 11', *The*

- London Guardian*, 24 januari 2003.
- Brecher, Bob, *Torture and the ticking time bomb* (2007)
- Calabresi, Guido and Philip Bobbit, *Tragic Choices* (1978), in: Oren Gross, 'The prohibition of torture and the limits of law', in: Sanford Levinson, *Torture a Collection*, (Oxford 2004).
- Coates, Ken, 'A season of cruelty', *The Guardian*, 26 maart 2003.
- Cooper, Michael and Marc Santora, 'McCain rebukes Giuliani on waterboarding remark', *New York Times*, 26 oktober 2007.
- Dershowitz, Alan, 'Want to Torture? Get a Warrant', *San Francisco Chronicle*, 22 januari 2002.
- Dershowitz, Alan M., *Why Terrorism works: understanding the threat, responding to the challenge* (New Haven CT 2002).
- Dole, Leonard, 'Obama will close Guantanamo Bay', *The Independent*, 17 november 2008.
- Dubois, Page, *Torture and truth: the new ancient world* (New York 1991).
- Ducheine, P.A.L., *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding*, (Nijmegen 2008).
- Evans, Rebecca, *Torture: A Human Rights perspective edited by Kenneth Roth and Mindy Worden* (New York 2005).
- Goodman, Aimee, *Professor McCoy exposes the history of CIA interrogation from the cold war to the war on terror* (interview van Alfred McCoy door Amy Goodman in Democracy Now, 17 februari 2006).
- Gourevitch, Philip and Errol Morris, *Standard Operating Procedure* (New York 2008).
- Gur-Arye, Miriam, 'Can the war against terror justify the use of force in interrogations?', in: Sanford Levinson, *Torture: a Collection* (New York 2004) 183-198.
- Hoedeman, Jan, 'Nederlanders folterden Irakezen', *de Volkskrant*, 17 november 2006.
- Inbau, F.E. en J.E. Reid, *Criminal interrogation and confessions* (Baltimore MD 1962).
- Johnston, David, Neil A. Lewis and Douglas Jehl, 'Security nominee gave advice to CIA on torture laws', *New York Times*, 29 januari 2005.
- Karskens, Arnold, 'Vernederd onder Nederlands gezag', *De Pers*, 08 september 2008.
- Krousher, Richard, *Physical Interrogation Techniques* (Port Townsend WA 1985)
- Leahy, Patrick, 'Torture is a crime', (toespraak, 13 maart 2003).
- Mackey, Chris and Greg Miller, *The Interrogators, inside the Secret War against Al Qaeda* (New York 2004).
- Matthews, Richard *The absolute violation: why torture must be prohibited* (Montreal 2008).
- Mazzetti, Mark and Scott Shane, 'After sharp words on CIA, Obama faces delicate task', *New York Times*, 2 december 2008.
- Mazzetti, Mark and William Glaberson, 'Obama issues directive to shut down Guantanamo', *New York Times*, 21 januari 2009.
- Morrow, Lance, 'Necessity or Atrocity?', *New York Times*, 29 januari 2006.
- McCoy, Alfred, *A Question of Torture: CIA Interrogation from the Cold War to the War on Terror* (New York 2006).
- Otterman, Michael, *American torture: from the Cold War to Abu Ghraib and beyond* (Melbourne 2007).
- Pas, Niek, 'De Franse staat versus het Front de Libération Nationale en de Organisation Armée Secrète. Terrorisme tijdens de Algerijnse oorlog', in: Isabelle Duyvesteyn en Beatrice de Graaf (red.) *Terroristen en hun bestrijders* (Amsterdam 2007) 73-88.
- Precht, Tomas, *Home grown terrorism and Islamic radicalisation in Europe, from conversion to terrorism* (Kopenhagen, 1 december 2007).
- Press, Eyal, 'In torture we trust?', *The Nation*, 31 maart 2003.
- Rejali, Dejalus, '5 Myths of Torture and Truth', *Washington Post*, 16 december 2007.
- Rodley, N., *the treatment of prisoners under international law* (2^e editie), (Oxford 1999).
- Roth, Kenneth, 'Who profits most from torture?', *The Independent*, 14 juli 2006.
- Sands, Philippe, *Torture team: Rumsfeld's memo and the betrayal of the American values* (New York 2008).
- Sanger, David E., 'News Analysis: Islamic Fascists? Bush sees a war of ideology', *International Herald Tribune*, 14 augustus 2006.
- Scarry, Elaine, 'Five Errors in the Reasoning of Alan Dershowitz', in: Sanford Levinson, *Torture: a Collection* (Oxford 2004) 281-290.
- Scharff, Joachim, 'Without Torture', *Argosy Magazine*, mei 1950.
- Smith, Katie, *Is torture ever morally acceptable?* (Academic essay, Aberystwyth, 22 december 2007).
- Sontag, Deborah and Ian Fisher, 'The Struggle for Iraq: Interrogations; how Colonel risked his career by menacing detainee and lost', *New York Times*, 27 mei 2004.
- Toliver, Raymond F. and Hans J. Scharff *The interrogator: the story of Hans-Joachim Scharff, Master Interrogator of the Luftwaffe* (Atglen PA 1977).
- Walzer, Michael, 'Political Action: the problem of Dirty Hands', *Philosophy and public affairs* (1973).
- Woodward, Bob, 'Detainee tortured, says US official', *Washington Post*, 14 januari 2009

Noten

- 1 Amnesty International '60 Jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: regeringen moeten nu in actie komen', *Jaarboek 2008*, 28 mei 2008.
- 2 United Nations, 'Press conference by special rapporteur on torture', 24 oktober 2008, http://www.un.org/News/briefings/docs/2008/081024_Torture.doc.htm, geraadpleegd op 3 januari 2009.
- 3 Mark Mazzetti and Scott Shane, 'After sharp words on CIA, Obama faces delicate task', *New York Times*, 2 december 2008.
- 4 Mark Mazzetti and William Glaberson, 'Obama issues directive to shut down Guantanamo', *New York Times*, 21 januari 2009.
- 5 'Captured Persons' is de generieke term binnen de NAVO voor alle 'Prisoners of War' en overige gevangenen.
- 6 ISTAR: *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*. Het ISTAR-bataljon, sinds 2008 het Joint ISTAR Commando, is een operationele eenheid belast met het verzamelen, verwerken en verspreiden van inlichtingen.
- 7 Kamerstukken II, 2007-08, 31200 X, nr. 10.
- 8 Ministerie van Defensie, *Koninklijke Landmacht Leidraad Inlichtingen LD 5*, (Zwolle 2006) 115. 'Human Intelligence' betreft inlichtingen die zijn afgeleid van door mensen verzamelde en aangeleverde gegevens en informatie.
- 9 N. Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (2^e editie), (Oxford 1999), geciteerd in: Tom Ruys en Isabelle Heyndrickx, 'Ondervragingstechnieken en het verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling: een overzicht van internationale jurisprudentie', *Revue Belge de droit international 2006/1* editiona bruylant, Bruxelles, 104.
- 10 'Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment' (New York, 4 februari 1985) artikel 1, <http://untreaty.un.org/english/treatyevent2001/pdf/07e.pdf>, geraadpleegd op 23 december 2008. Nederland heeft dit verdrag eveneens ondertekend. Zie ook: Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, zoals gewijzigd door Protocol 1 en Protocol 2 van 4-11-1993. http://www.minbuza.nl/verdragen/nl/search/treaties/detailspage?verdragld=11238&datasource=/content/verdragen/nl/documents/zoek-verdragen/verdragen_resultaten.xml. De genoemde definitie is een samenvatting. Voor de volledige definitie zie: http://wetten.overheid.nl/BWV0002507/geldigheidsdatum_11-02-2009.
- 11 David Johnston, Neil A. Lewis and Douglas Jehl, 'Security nominee gave advice to CIA on torture laws', *New York Times*, 29 januari 2005.
- 12 B'Tselem, 'The Israeli information center for Human Rights in the occupied territories', *Legislation Allowing the Use of Physical Force and Mental Coercion in Interrogations by the General Security Service* (januari 2000, <http://www.brightonpalestinecampaign.org/pdfs/Articles/Human%20Rights.pdf>, geraadpleegd op 3 januari 2009), 3.
- 13 Ruys en Heyndrickx, 'Ondervragingstechnieken en het verbod op foltering', 104.
- 14 De *American Civil Liberty's Union* heeft drie documenten verkregen en gepubliceerd in het kader van de *Freedom of Information Act*. De memo's zijn voornamelijk geschreven door professor John Woo en ondertekend door Assistant Attorney General Jay Bybee. Een van de memo's is ondertekend door toenmalig CIA-chef George Tenet. Later zijn nog meer memo's en briefwisselingen over ondervragingstechnieken openbaar gemaakt op www.torturingdemocracy.org en www.humanrightsfirst.com. Zie ook: Philippe Sands, *Torture team: Rumsfeld's memo and the betrayal of the American values* (New York 2008).
- 15 Jay S. Bybee, *Memorandum for Alberto R. Gonzales Counsel to the President: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A* (Washington D.C., 1 augustus 2002) http://www.humanrightsfirst.org/us_law/etn/gonzales/memos_dir/memo_20020801_JD_%20Gonz.pdf#search=%22bybee%20memo%20pdf%22, geraadpleegd op 29 december 2008. Volgens het Bybee-memo is *Torture*: 'acts inflicting severe pain or suffering, whether mental or physical. [Physical pain] must be equivalent in intensity to the pain accompanying serious physical injury, such as organ failure, impairment of bodily function, or even death. [Mental pain] must result in significant psychological harm of significant duration, e.g., lasting for months or even years'.
- 16 *Waterboarding* is een verhoortechniek waarbij de vastgebonden verhoorde een natte doek over het gezicht krijgt gelegd waarover telkens water wordt uitgegoten. Hierdoor krijgt deze het gevoel te verdrinken.
- 17 Bob Woodward, 'Detainee tortured, says US official', *Washington Post*, 14 januari 2009.
- 18 Ruys en Heyndrickx, 'Ondervragingstechnieken en het verbod op foltering', 135.
- 19 *Ibid.*, 149-150.
- 20 *Ibid.*, 148-149.
- 21 Spencer Ackerman, 'CIA largely in the dark on interrogation tactics', *Washington Independent*, 28 januari 2008.
- 22 'Vragen van de vaste commissie voor Defensie'.
- 23 Overigens zijn deze verdragen formeel niet van toepassing omdat de Nederlandse regering het standpunt heeft dat ze niet betrokken is bij een gewapend conflict. Nederland past de regels wel toe, maar louter op basis van beleid. Zie ook: 'Kamerstukken II 2007-08, 27 925, nr. 287', 121 en P.A.L. Duchaine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (Nijmegen 2008), 525, 531.
- 24 United Nations. *Third Geneva Convention*, artikel 17.
- 25 'Vragen van de vaste commissie voor Defensie'.
- 26 Ontleend aan: Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 X, nr. 10, p. 2 (en nr. 74): "Deze richtlijnen bepalen onder meer dat alle gevangenen genomen personen minimaal dienen te worden behandeld overeenkomstig de standaarden die gelden voor krijgsgevangenen, ongeacht hun formele status. Dit betekent onder meer dat gedetineerden te allen tijde menslievend moeten worden behandeld en dat marteling en aanranding van de persoonlijke waardigheid, in het bijzonder vernederende en onterende behandeling, niet is toegestaan. Ook mag geen enkele vorm van dwang worden toegepast op de gedetineerden om inlichtingen te verkrijgen. Dit houdt in dat ook bijvoorbeeld water en white noise niet daartoe mogen worden toegepast".
- 27 Bijvoorbeeld: Amnesty International, *Declaration on the role of health professionals in the exposure of torture and ill-treatment* (1996) appendix 3-5, Katie Smith, *Is torture ever morally acceptable?* (Academic essay, Aberystwyth, 22 december 2007) en Rebecca Evans *Torture: A Human Rights perspective* edited by Kenneth Roth and Mindy Worden (New York 2005).
- 28 Alan M. Dershowitz, *Why Terrorism works: understanding the threat, responding to the challenge* (New Haven CT 2002) 131-164 en Michael Walzer 'Political Action: the problem of Dirty Hands', *Philosophy and public affairs* (1973) 160-180.
- 29 Miriam Gur-Arye, 'Can the war against terror justify the use of force in interrogations?', in: Sanford Levinson, *Torture: a Collection* (New York 2004) 183, 190-195.
- 30 Bijvoorbeeld: Slavoj Zizek, 'Biopolitics: between Abu Ghraib and Terri Schiavo', *Artforum Magazine*, december 2005 en George Bush, "There is an enemy that lurks and plots and plans and wants to hurt America again, you bet we will aggressively pursue them", geciteerd in: Richard Benedetto, 'Bush defends interrogation practices: we do not torture', *USA Today*, 7 november 2005.
- 31 Guido Calabresi and Philip Bobbit, *Tragic Choices* (1978) 17, "It is the values accepted by a society as fundamental that mark some choice as tragic",

- geciteerd in: Oren Gross, 'The prohibition of torture and the limits of law', in: Sanford Levinson, *Torture a Collection* (Oxford 2004) 249, 253.
- 32 Gross, 'The prohibition of torture', 229.
- 33 McCoy, *A Question of Torture*, 9.
- 34 Aharon Barak of the Supreme Court of Israel, 'Summary of the judgment concerning the interrogation methods implied by the GSS', (www.aclu.org/torturefoia/released/fbi_4079.pdf, 6 september 1999) 26.
- 35 United Nations *Convention against Torture*, artikel 5 en 30.
- 36 Patrick Leahy, 'Torture is a crime', (toespraak, 13 maart 2003).
- 37 Bijvoorbeeld: Elaine Scarry, 'Five Errors in the Reasoning of Alan Dershowitz', in: Sanford Levinson, *Torture: a Collection* (Oxford 2004) 281-290, Richard Matthews, *The absolute violation: why torture must be prohibited* (Montreal 2008) 68, Jessica Wolfendale, 'Training torturers: a critique of the "ticking bomb" argument', *Social Theory and Practice* (april 2006), Bob Brecher, *Torture and the ticking time bomb* (2007), 38-39 en Eyal Press, 'In torture we trust?', *The Nation*, 31 maart 2003.
- 38 Alan Dershowitz, 'Want to Torture? Get a Warrant', *San Francisco Chronicle*, 22 januari 2002.
- 39 Mark Bowden, 'The dark art of interrogation', *Atlantic Magazine* volume 292 (oktober 2003) 51-76 en Aimee Goodman, *Professor McCoy exposes the history of CIA interrogation from the cold war to the war on terror* (interview van Alfred McCoy door Amy Goodman in Democracy Now, 17 februari 2006).
- 40 Central Intelligence Agency, *Kubark Counterintelligence Interrogation the CIA's 1963 interrogation manual* (1963, reprint 2008) 115, 126 en Aimee Goodman *Professor McCoy*, interview.
- 41 CIA, *Kubark Manual*, 70, 113-119
- 42 Metin Başoğlu, 'Torture versus other cruel, inhuman, and degrading treatment: is the distinction real or apparent?', *Arch Gen Psychiatry* volume 64 American Medic Association (3 maart 2007) 277-285.
- 43 Aimee Goodman, *Professor McCoy*, interview.
- 44 David Petraeus, 'Open letter to the soldiers, sailors, airmen, marines and coast guardsmen serving in Multi-National Force Iraq', (Open brief van Generaal D. Petraeus als militair commandant in Irak, 10 mei 2007), <http://www.centcom.mil/images/petraeusarchive/08-%2010%20may%202007%20%20gen%20petraeus%20letter%20about%20values.pdf>, geraadpleegd op 22 december 2008.
- 45 David E. Sanger, 'News Analysis: Islamic Fascists? Bush sees a war of ideology', *International Herald Tribune*, 14 augustus 2006 en US Department of State, US Department of State, 'Remarks by president Bush on the Global War on Terror', *White House Press Release* (Washington D.C. 10 april 2006), <http://www.state.gov/r/pa/ei/wh/rem/64287.htm>, geraadpleegd op 20 december 2008.
- 46 Chris Mackey and Greg Miller, *The Interrogators, inside the Secret War against Al Qaeda* (New York 2004) 481.
- 47 Joachim Scharff, 'Without Torture', *Argosy Magazine*, mei 1950 en Raymond F. Toliver and Hans J. Scharff *The interrogator: the story of Hans-Joachim Scharff, Master Interrogator of the Luftwaffe* (Atglen PA 1977).
- 48 'Vragen van de vaste commissie voor Defensie'.
- 49 Hoedeman, 'Nederlanders folterden Irakezen'.
- 50 Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 'jaarsverslag 2007 – 2008' (www.ctivd.nl/?jaarsverslagen, geraadpleegd op 3 januari 2009).
- 51 Ibid., 167.
- 52 *Tactical Questioning* (TQ) is een vorm van ondervragen die 'te velde' wordt uitgevoerd met een tweeledig doel: ten eerste het selecteren van CPERS op waarde om in aanmerking te komen voor verdere ondervraging door hogere echelons; ten tweede het onttrekken van informatie die van invloed kan zijn op de lopende actie. Deze informatie is tactisch van aard en heeft een beperkte 'houdbaarheid'.
- 53 Interview van de auteur met een Amerikaanse militair van de Special Forces (om veiligheidsredenen anoniem), Afghanistan, 2008.
- 54 Tim Dugan, geciteerd in: Philip Gourevitch and Errol Morris, *Standard Operating Procedure* (New York 2008) 204, Lance Morrow, 'Necessity or Atrocity?', *New York Times*, 29 januari 2006, John McCain geciteerd in: Michael Cooper and Marc Santora, 'McCain rebukes Giuliani on waterboarding remark', *New York Times*, 26 oktober 2007 en Ken Coates, 'A season of cruelty', *The Guardian*, 26 maart 2003.
- 55 Opinie van de auteur op basis van tientallen gesprekken met (internationale) ondervragers in de periode 2003 tot en met 2006, Chris Mackey, Greg Miller, *Interrogators*, 477.
- 56 Richard Krousher, *Physical Interrogation Techniques* (Port Townsend WA 1985) 2 en Dejalus Rejali, '5 Myths of Torture and Truth', *Washington Post*, 16 december 2007.
- 57 Deborah Sontag and Ian Fisher, 'The Struggle for Iraq: Interrogations; how Colonel risked his career by menacing detainee and lost', *New York Times*, 27 mei 2004.
- 58 Ibid.
- 59 Bowden, 'The Dark Art of Interrogation'.
- 60 B'Tselem, *Legislation Allowing the Use of Physical Force*, 35-35, 57-59 en Press E. 'In torture we trust'.
- 61 B'Tselem, *Legislation Allowing the Use of Physical Force*, 34 en Kenneth Roth, 'Who profits most from torture?', *The Independent*, 14 juli 2006.
- 62 Mackey and Miller, *Interrogators* 282-289, 470-472.
- 63 Aimee Goodman, *Professor McCoy*, interview.
- 64 Matthews, *The absolute violation*, 133.
- 66 Michael Otterman, *American torture: from the Cold War to Abu Ghraib and beyond* (Melbourne 2007) 13, Tomas Precht, *Home grown terrorism and Islamic radicalisation in Europe, from conversion to terrorism* (Kopenhagen, 1 december 2007) 50-52.
- 66 BBC News, 'US Guantanamo guard kicked Koran', 4 juni 2005.
- 67 Hafiz Abu Sa'eda, geciteerd in: Owen Bowcott, 'Torture Trail to September 11', *The London Guardian*, 24 januari 2003 en geciteerd in: Eyal Press, 'In torture we trust'.
- 68 Matthews, *The absolute violation*, 136.
- 69 Ibid. 134 en Niek Pas, 'De Franse staat versus het Front de Libération Nationale en de Organisation Armée Secrète. Terrorisme tijdens de Algerijnse oorlog', in: Isabelle Duyvesteyn en Beatrice de Graaf (red.) *Terroristen en hun bestrijders* (Amsterdam 2007) 73-88.
- 70 De Somalië-affaire vond plaats in de jaren negentig en begon met de mishandeling van een Somalische jongen door Canadese troepen in 1993. Uiteindelijk leidde de affaire tot nationaal protest in Canada, verlies van moreel in het Canadese leger en de ontbinding van Canada's elite-eenheid, het *Canadian Airborne Regiment*, in 1995.
- 71 Bijvoorbeeld: Arnold Karskens, 'Vernederd onder Nederlands gezag', *De Pers*, 8 september 2008.
- 72 John A. Nagl, David H. Petraeus, James F. Amos and Sarah Sewall, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, (Chicago 2007) 9, 11-12.
- 73 Office of the Press Secretary, 'President Bush welcomes Canadian Prime Minister to White House' (30 april 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040430-2.html>, geraadpleegd op 16 januari 2009).
- 74 Mark Bowden, 'Dark art of interrogation', "To a field commander in a combat zone, the life of an uncooperative enemy captive weighs very lightly against the lives of his own men. There are very few who, faced with a reluctant captive, would not in certain circumstances reach for the alligator clips, or something else".

Publiek Private Samenwerking (PPS)

Op zoek naar meerwaarde

In 2008 heeft Defensie voor het eerst een publiek privaat samenwerkingscontract gesloten, dat de huisvesting regelt van defensiemedewerkers op de Kromhoutkazerne. Het bijzondere is dat de financiering van de infrastructuur niet door Defensie geschiedt en dat ook het ontwerp, de bouw, het onderhoud en de exploitatie door private partijen worden uitgevoerd. Deze werkwijze wordt bij de Britse krijgsmacht al veelvuldig toegepast. Dit roept de vraag op of het in Nederland ook zo'n vlucht zal gaan nemen. Wat is eigenlijk de meerwaarde van PPS? En worden de risico's wel goed in beeld gebracht?

Dr. E.J. de Bakker en drs. R.J. Berkhout RC*

Als Defensie nieuwe huisvesting nodig heeft voor personeel dan is ze, als huur niet in de rede ligt, gewend om die volledig zelf te regelen. Na de vaststelling van de noodzaak in de plannen wordt financiering opgenomen in de begroting, waarna de Dienst Vastgoed Defensie de opdracht krijgt om die huisvesting te ontwerpen en te laten bouwen. De bestuursstaf doet de investering en tot in lengte van dagen worden daarna onderhoud en verdere voorzieningen (zoals IT, beveiliging, schoonmaken, catering) geleverd door eigen defensieonderdelen of gecontracteerde derden.

Kenmerken van PPS

Bij de nieuwe huisvesting voor het Commando Landstrijdkrachten en delen van CDC en DMO op het terrein van de Kromhoutkazerne in de stad Utrecht gaat dit nu anders. In juni 2008 heeft de staatssecretaris van Defensie een contract afgesloten met een consortium, genaamd

Komfort, waarin onder meer Ballast Nedam, Strukton, John Laing en ISS Nederland deelnemen. Dit consortium verzorgt de totale huisvesting, dus ontwerp, bouw, inclusief de financiering en de bijbehorende voorzieningen, voor een periode van 25 jaar.

De netto contante contractwaarde (waarde in euro's tegen het huidige prijspeil) is ruim € 300 miljoen en Defensie betaalt dit bedrag, na oplevering, via een jaarlijkse beschikbaarheidvergoeding. Defensie bespaart op deze wijze 15 procent, volgens de staatssecretaris. Deze nieuwe werkwijze voor de verwerving van kapitaalgoederen heeft de volgende kenmerken:

- Een marktpartij financiert. De overheid betaalt een vergoeding gedurende de contractduur naar rato van de geleverde voorzieningen.
- Ontwerp, bouw, onderhoud en grote delen van de exploitatie worden opgenomen in één geïntegreerd contract.
- De aanbesteding van het geïntegreerde contract vindt in concurrentie plaats.¹

Deze combinatie wordt een *Design, Build, Finance, Maintain and Operate*-contract (DBFMO)

* De Bakker is verbonden aan de NLDA en doet onderzoek op het gebied van defensie-economie. Berkhout werkt bij de Bestuursstaf als plaatsvervangend hoofd van het Kenniscentrum Marktwerking. Uit dien hoofde was hij teamleider Financiën voor PPS-Kromhoutkazerne. Momenteel is hij betrokken bij de sourcingtoetsen Bedrijfs-groep Catering (Paresto), de Militaire Bloedbank en het DMP-project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen.

¹ Ministerie van Financiën, p. 44.

genoemd. Het is de meest voorkomende vorm van publiek private samenwerking (PPS). Ook in dit artikel zal deze werkwijze als PPS worden aangeduid.²

PPS bij andere ministeries

Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt PPS al langer toegepast. Infrastructurele werken, zoals wegen (A59 en de verbrede N31 van Drachten naar Leeuwarden) en rails (bijvoorbeeld bij de bovenbouw van de HSL-zuid) zijn zo tot stand gekomen. Ook de Rijksgebouwendienst maakt hiervan gebruik. Een voorbeeld is het gebouw van het ministerie van Financiën in Den Haag. Dit was vroeger een betonnen kolos, die onlangs met privaat geld is getransformeerd tot een transparant, glazen gebouw.



FOTO: IMRECSANY

De renovatie van het ministerie van Financiën in Den Haag is ook met PPS tot stand gekomen

PPS wordt ook toegepast bij een nieuw belastingkantoor in Doetinchem, het gecombineerde gebouw van de Informatie Beheer Groep en Belastingdienst Groningen, het Montaigne Lyceum te Ypenburg, het detentiecentrum

op Airport Rotterdam en bij vooronderzoek naar de berekeningen van het Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol.

PPS wordt toegepast als het meerwaarde oplevert ten opzichte van de gebruikelijke contractvormen. Die meerwaarde kan bestaan uit betere prestaties of lagere kosten. Omdat de projecten die met PPS zijn uitgevoerd een succes waren, moet nu vooraf voor alle overheidsprojecten worden vastgesteld of PPS voordelen biedt. Want, als die meerwaarde er in financieel opzicht is voor de belastingbetaler en in operationeel opzicht voor de opdrachtgever, waarom zou de overheid het dan laten?

PPS in de Britse krijgsmacht

Het ministerie van Financiën kijkt wat dat aangaat nadrukkelijk naar Defensie. De pilot van de Kromhoutkazerne is nog maar het begin. Die aandacht is verklaarbaar, want het land waar PPS is uitgevonden, het Verenigd Koninkrijk, past het ook bij de krijgsmacht toe. Een aantal voorbeelden:

– *Colchester Garrison*. Hierbij worden 18.000 militairen (20 procent van de Britse landmacht) ondergebracht in een nieuw complex. De bouw kost £ 1257 miljoen (2006). Het wordt via PPS gerealiseerd, de contractduur is 35 jaar en de Britse landmacht betaalt een tarief per gehuisveste militair.

– *Strategic Sealift*. Hiermee wordt vervoer voor grote oefeningen en operaties over zee zeker gesteld. Een consortium houdt hiervoor zes schepen ter beschikking (bouwkosten £ 175 miljoen in 2002). Die schepen kunnen, als ze niet nodig zijn voor militaire inzet, ook civiel worden benut. Dit zorgt voor lagere kosten voor de Britse marine.

– *Strategic Tanker Aircraft*. Hieraan neemt een consortium deel, Air Tanker geheten, dat onder meer bestaat uit EADS, Rolls Royce en Thales. Het consortium zal luchttransport en het bijtanken van vliegtuigen voor de Britse luchtmacht verzorgen voor de periode 2011-2035. Hiervoor wordt voor meer dan £ 2 miljard aan

² In Nederland is de benaming PPS een beetje verwarrend, want er zijn meerdere vormen van samenwerking tussen private en publieke partijen te onderkennen, die bovendien meer het karakter van 'samen werken' hebben.



FOTO: IMRE CSANY

Deze renovatie is het eerste project voor Rijkskantoren in Nederland dat via PPS is gerealiseerd

nieuwe vliegtuigen gebouwd, gefinancierd door het consortium. Het contract met alle voorzieningen heeft een waarde van £ 13 miljard. De overcapaciteit aan vliegreun kan voor vervoer van derden worden gebruikt. De Britse luchtmacht betaalt op basis van de te leveren prestaties, zoals vervoerde vracht en uitgevoerde tankactiviteiten in de lucht.

Behalve deze opmerkelijke projecten zijn er nog andere te noemen die via PPS tot stand zijn gekomen, zoals de renovatie van het ministerie van Defensie in London, de bouw van de nieuwe stafschoon, simulatoren voor pilotentraining, werktuigen voor de genie, communicatiemiddelen en generatoren.³

De uitgebreide toepassing van PPS in het Verenigd Koninkrijk doet de vraag rijzen of het in Nederland dezelfde kant op zal gaan. Dit artikel zal hierop een antwoord geven. De meerwaarde is de reden om PPS toe te passen, maar waaruit bestaat die meerwaarde eigenlijk? We zullen hiertoe allereerst per kenmerk van PPS aangegeven wat de meerwaarde is volgens de betrokken overheidsorganisaties, zoals het

ministerie van Financiën, Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst.⁴ Vervolgens plaatsen we kanttelingen bij die meerwaarde en tot slot zullen we met dit verworven inzicht de centrale vraag van dit artikel beantwoorden.

Meerwaarde volgens de overheid

I Een marktpartij financiert

De overheid neemt jaarlijks veel initiatieven om nieuwe kapitaalgoederen te realiseren, waaronder infrastructuur (wegen, tunnels, terreinen en gebouwen), IT en automatisering, waterzuiveringsinstallaties en wapensystemen. Het gaat natuurlijk niet om de verwerving van een kapitaalgoed op zich, maar om het nut van de dienstverlening waarin het kapitaalgoed kan voorzien.

Zo heeft een vliegtuig nut omdat daarmee passagiers of vracht (zoals kerosine voor jachtvliegtuigen) kunnen worden vervoerd. En een kazerne ontleent zijn nut aan de mogelijkheid om militairen te huisvesten en te trainen en goederen veilig te stallen. Dit nut vormt het richtsnoer van PPS. Het krijgt inhoud doordat de overheid niet meer mag aangeven welke *hardware* ze nodig heeft, maar moet aangeven aan welke diensten ze behoefte heeft. PPS is dus niet op gericht op het 'zelf in bezit hebben' van de kapitaalgoederen. Vanuit deze gedachte hoeft financiering van het kapitaalgoed niet door de overheid plaats te vinden: een ander kan net zo goed financieren en de overheid betaalt dan periodiek een vergoeding voor het gebruik.

Nu is niet in eerste aanleg te zien hoe private financiering leidt tot meerwaarde, want de staat leent goedkoper op de geld- en kapitaalmarkt dan welke onderneming ook. Dit komt omdat investeerders weten dat de overheid

3 Uit deze opsomming mag overigens niet worden afgeleid dat het merendeel van de investeringen voor de Britse krijgsmacht door marktpartijen wordt gefinancierd. Dat is niet zo. Het toont wel aan dat PPS-contracten een wezenlijk onderdeel zijn geworden van de wijze waarop de voorzieningen worden gerealiseerd.

4 De basis hiervoor vormen de *Voortgangsrapportage PPS* van het ministerie van Financiën en het *Handboek DBFMO*, dat onder auspiciën van onder meer het genoemde ministerie, Defensie, Rijkswaterstaat, en de Rijksgebouwendienst is samengesteld. Beide zijn te vinden op www.minfin.nl.



FOTO RAILONE

Ook infrastructurele projecten als de HSL-zuid zijn met PPS tot stand gekomen

altijd aan haar verplichtingen zal voldoen, want de overheid beschikt over de macht om de benodigde gelden via belastingen te innen. Iemand die bijvoorbeeld staatsobligaties koopt heeft de zekerheid dat het rendement daarvan niet minder wordt als het slechter gaat met de economie. Hij neemt daarom genoegen met een lage rente. Hierdoor is de rente die de overheid moet betalen op vreemd vermogen de laagst mogelijke.

Publicaties over PPS van de overheid bestrijden niet dat niemand goedkope geld leent dan de overheid, maar stellen dat het hier niet om een lening op zich gaat, maar om één voor financiering van een specifiek project. Van dit project zijn de risico's gelijk, wie het ook financiert. De renteopslag voor deze projectrisico's zullen dus voor iedereen hetzelfde zijn. Op grond van deze redenering wordt het effect van de wijze van financiering op de meer- of minderwaarde van PPS nihil geacht.

Wat PPS wel meerwaarde geeft, is de combinatie van financiering door derden en betaling op basis van gebruik door de overheid. De hoogte van die betalingen wordt namelijk afhankelijk

gemaakt van tijdigheid, kwaliteit en omvang van het gebruik door de overheid. Staan de voorzieningen bijvoorbeeld niet op tijd ter beschikking, dan daalt de vergoeding door contractuele boetes en kortingen. Dit heeft volgens de overheid als gevolg dat de financier belang heeft bij de juiste uitvoering van het contract door de andere contractpartners, want hij wil het geïnvesteerde geld in de loop van de tijd netjes terug ontvangen. De financier is daarom te beschouwen als een paar extra wakende ogen die, naast die van de overheid, het wel-slagen van het project in de gaten houden. Het ministerie van Financiën onderbouwt het belang hiervan door er op te wijzen dat PPS-projecten op tijd en binnen het budget worden opgeleverd. Dat is bij het Rijk wel eens anders.

Wat de meerwaarde van PPS volgens overheids-publicaties geen goed doet, zijn de hoge kosten van contractsluiting. Die kosten ontstaan doordat de overheid het initiatief neemt tot de investering. De overheid doet dit omdat bepaalde diensten, zoals huisvesting of transport, klaarblijkelijk niet voorhanden zijn. Was die huisvesting te huren dan was die optie wel overwogen.

Een goed voorbeeld hiervan is het hoofdkwartier van het Commando Luchtstrijdkrachten in Prinsenbeek. Dit pand stond er al en Defensie betaalt voor het gebruik een vergoeding. Het is een bruikbaar kantoorgebouw waarvoor, als de overheid het niet had gehuurd, een andere huurder zou zijn gevonden. Dat de overheid meent het initiatief te moeten nemen, komt dus omdat er specifieke op haar gerichte eisen zijn. Als de overheid dit initiatief paart aan de wens om niet zelf te financieren, dan beïnvloedt dit de wijze waarop een potentiële financier naar zijn inkomsten kijkt.

Als hij kapitaalgoederen financiert die toegesneden worden op één klant, dan levert een alternatieve aanwending veel minder inkomsten op. Dit risico zal de financier trachten in te perken door een contract met een lange looptijd of met een hogere prijs te willen hebben. Zo stelt hij zijn rendement zeker. Die wens zorgt voor



In 2010 verschijnt in Utrecht het nieuwe hoofdkwartier van het Operationele Commando Landstrijdkrachten. Het winnende private consortium is begonnen om het terrein van de Kromhoutkazerne bouwrijp te maken

ingewikkelde en moeizame onderhandelingen, waarbij externe adviseurs goed garen spinnen. Dit leidt tot extra kosten, transactiekosten genoemd, die de waarde van PPS verminderen.

II Een geïntegreerde contractvorm

Hiervoor gaven we aan dat de aandacht bij PPS niet uitgaat naar het kapitaalgoed, maar naar de voorzieningen die daarmee kunnen worden geleverd. Dit krijgt mede vorm door ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie in één contract op te nemen.⁵ Deze integratie geeft de opdrachtnemer een sterke prikkel om die contractdelen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Al bij het ontwerp moet hij zich realiseren dat het ook te exploiteren moet zijn, want ook dát zal hij moeten doen. Dit stimuleert hem om te letten op de levensduurkosten. De risico's van de verschillende contractdelen kunnen niet op een ander worden afgewenteld. Dit zorgt voor lagere kosten, en dus meerwaarde, is de gedachte.

Een contract dat alles omvat heeft ook een nadeel. De prikkel die van normale, regelmatige, kortdurende aanbesteding van onderhoud en de bijbehorende dienstverlening van concurrentie uitgaat, ontbreekt immers. Er is dus iets anders nodig om tijdens de looptijd van het contract (25 jaar is niet ongewoon) de private partners scherp te houden. De eerder beschreven koppeling van de betaling van vergoedingen aan de kwaliteit en omvang van de dienst-

verlening dient ook hiertoe. Daarvoor moet dan wel een betalingsmechanisme worden ontworpen. Dit is ingewikkeld omdat het veel dienstverlening betreft. Het vergt tijd van specialisten en vereist wederom extern advies. De hiermee gemoeide transactiekosten zorgen voor dalende meerwaarde.

III Aanbesteding in concurrentie

De verscheidenheid van voorzieningen bij PPS heeft tot gevolg dat er altijd verschillende ondernemingen bij betrokken zijn (architect, bouwer, financier, dienstverleners, onderaannemers, juristen). Ze verenigen zich als projectpartners in een privaat consortium, speciaal opgericht voor het project. Een dergelijk consortium komt echter niet vanzelf tot optimale prestaties. De stimulans hiertoe komt van concurrentie bij de aanbesteding. Die zorgt ervoor dat consortia goed nadenken over de risico's die ze lopen en innovatieve oplossingen niet schuwen. Het verlaagt de projectkosten en dat heeft een goede invloed op de hoogte van de gebruiksvergoedingen die de overheid moet betalen.

Een voorbeeld van de wijze waarop die concurrentie bij PPS werkt, is de aanbesteding van het contract voor de Kromhoutkazerne. Hier-

⁵ Die voorzieningen kunnen grote omvang hebben. Bij het eerder gegeven voorbeeld van de verbouwing van het Britse ministerie van Defensie ging het volgens de *National Audit Office* (2002, p. 38) om *asset management, cleaning, reprographics, mail, catering, management information, reception, portering and internal planting, text preparation, records management, conferences and meetings, space planning, overnight accommodation and laundry, grounds maintenance, parking management, pest control, nursery*.

voor hadden zich acht consortia gemeld na de aankondiging van de Europese aanbesteding. Er waren twee selectierondes. Na de eerste ronde bleven er vijf consortia over. Na de tweede ronde bleven uiteindelijk drie consortia tot het eind van de gunning in de race voor deze overheidsopdracht. Bij de laatste ronde werd met deze drie potentiële winnaars in dialoog het contract aangescherpt. Bijgaande afbeelding geeft een impressie van hoe de kazerne eruit gaat zien die het winnende consortium Komfort gaat bouwen, financieren en exploiteren.

FOTO KOMFORT, C. VAN GIESSEN



De nieuwe Kromhoutkazerne zal uiteindelijk ruimte bieden aan drieduizend personen

Conclusie

De combinatie van de hiervoor beschreven kenmerken heeft volgens de overheid meerwaarde. In tabel 1 is deze gedachtegang nog eens kort weergegeven.

Aan de inschatting van het effect van de kenmerken zijn alleen richtingen (+, 0, -) gegeven, want de omvang van de plussen en minnen is per project anders. De omvang van die effecten

Argument voor meer- of minderwaarde	Redenering	Richting Effect
I Marktpartij financiert Kapitaalgoed financiering door private partijen en risico	Financiering door marktpartijen is niet duurder dan wanneer de staat dit zou doen. Bij PPS wordt geleend voor een specifiek project. De economie-brede risico's van zo'n project zijn gelijk, wie het ook financiert	0
De private partij ontvangt voor zijn financiering, pas na oplevering kapitaalgoed, een vergoeding	Private partij financiert en de overheid betaalt in de exploitatiefase een gebruikersvergoeding. Doordat de overheid pas begint met betalen als ze gebruik kan maken van de voorziening, heeft de financier belang bij het welslagen van het project	+
De overheid neemt het initiatief tot de constructie van het kapitaalgoed	Doordat de overheid het initiatief neemt beperkt dit andere toepassingen van het kapitaalgoed voor de overheid. Deze specificiteit leidt tot een contract voor lange duur. Hierdoor worden transactiekosten hoog	-
II Geïntegreerd contract Ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie zijn opgenomen in één contract	Integratie van het contract leidt tot aandacht voor de totale levenscyclus. Het levert een prikkel om de kosten van de totale levensduurcyclus te verlagen	+
Geïntegreerd contract is lang, wel 25 jaar	Om leveranciers scherp te houden wordt de omvang van de te betalen gebruikersvergoeding gekoppeld aan de wijze waarop het contract wordt nageleefd. Het ontwerp van zo'n betalingsmechanisme is complex en daardoor duur	-
III Aanbesteding vindt plaats in concurrentie	Concurrentie zorgt voor druk op de deelnemende private partijen in een consortium om gezamenlijk te streven naar zo laag mogelijke kosten	+

Tabel 1: de meer- dan wel minderwaarde van de kenmerken van PPS volgens de overheid (0 = geen effect, + = meerwaarde, - = minderwaarde).

kan ook ten nadele van PPS uitvallen. Overheden realiseren zich dat terdege. PPS is niet altijd het wondermiddel.

- De transactiekosten kunnen hoog zijn in vergelijking tot de contractwaarde. Daarom is voor de rijksoverheid besloten dat er een minimale projectomvang moet zijn om PPS te kunnen overwegen. Bij vastgoed moet de investering minimaal € 25 miljoen zijn.⁶
- De te leveren prestaties kunnen onduidelijk zijn. In het Verenigd Koninkrijk wordt PPS om die reden niet meer toegepast voor IT-projecten. De technische ontwikkeling van de IT wordt te onvoorspelbaar geacht.⁷
- De concurrentie kan onvoldoende zijn, waardoor de druk die hiervan uitgaat op de prijzen van de voorzieningen te laag is. Dit doet zich voor als er bepaalde bedrijven zijn met een technologische of (bijna monopolistische) voorsprong. Bij de voorgenomen PPS voor de Wijkertunnel was dit het geval. Hierbij had een van de partijen juist een vergelijkbare tunnel gebouwd en was daarom in staat om de risico's veel beter in te schatten dan de concurrenten.⁸

Gezien de onzekerheden eisen overheden dat meerwaarde van te voren wordt berekend. Dit doet men door de kosten van de gebruikelijke wijze van werken van de overheid te vergelijken met die van PPS. Om te garanderen dat die berekening goed gebeurt, is in handboeken vastgelegd hoe die papieren exercitie moet plaatsvinden.

Meerwaarde nader beschouwd

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat PPS tot contracten leidt die bijzonder zijn. PPS is een op de overheid toegesneden vorm die in het onderlinge verkeer tussen ondernemingen niet voorkomt. Want wie durft het risico te nemen om een contract te sluiten van 25 jaar, met een min of meer specifieke investering? Dat kan alleen met de overheid, want die blijft, zie de kredietcrisis, bestaan en kan altijd aan haar contractuele verplichtingen voldoen.

Omdat PPS zo afwijkt van andere contractvormen is het interessant om naar de ontstaansgeschiedenis te kijken. Want wie bedenkt nou zoiets?

Ontstaansgeschiedenis van PPS

PPS is twintig jaar geleden in het Verenigd Koninkrijk geïntroduceerd met als oogmerk om zeer verouderde, verpauperde infrastructuur van centrale en lokale overheden, met inbegrip van de sociale sector, in snel tempo te vernieuwen. Zo kon er veel worden gebouwd, zonder dat de overheid hiervoor hoefde te investeren.⁹ Voordeel was ook dat de staatsschuld hierdoor niet werd vergroot. *Buy now, pay later* was in feite de meerwaarde.

Deze ontwikkeling is door andere overheden in Europa met belangstelling gevolgd en PPS werd in verschillende landen ingevoerd, waaronder Nederland. Die verbreiding van PPS maakte wel de vergelijking van overheidstekort en staatsschuld van landen in de EU moeilijk. Aan die 'omzeiling' van de schuldquote is in het jaar 2004 door de EU een einde gemaakt. Er werd vastgesteld dat de private financiering van een kapitaalgoed op zich niet voldoende is om dit buiten de schuld van de overheidsbalans te houden. Want als de overheid het merendeel van de risico's die eigendom van infrastructuur met zich meebrengt ook behoudt, dan is ze in economische zin de eigenaar, wie het ook financiert.

De EU onderscheidt in dit verband drie soorten risico's bij projecten:

- het constructierisico (late oplevering, verkeerde constructie);
- het beschikbaarheidsrisico van de voorzieningen (te lage kwaliteit van dienstverlening);
- het risico van de lagere vraag naar voorzieningen (minder gebruik van het kapitaalgoed door de overheid in de toekomst).

6 Ministerie van Financiën, p. 3.

7 HM Treasury 2003, p. 87.

8 M. Lijesen, & V. Shestolova, p. 44.

9 HM Treasury 2003, p. 3.

De regel is nu dat de staatsschuld niet wordt belast als de private partij het constructierisico en één van de andere twee risico's op zich neemt. Voor veel uitgevoerde projecten in het Verenigd Koninkrijk was de consequentie dat ze wederom op de overheidsbalans terecht kwamen en alsnog de staatsschuld belastten. Voor nieuwe projecten betekende de regel dat er meer aandacht kwam voor de mate van risico die private partijen op zich namen. Veel risico moet door marktpartijen worden gedragen, want dan wordt de staatsschuld niet belast. Met als uitgangspunt dat marktpartijen meestal beter zijn in het omgaan met die risico's, is dit bovendien in veel gevallen nog doelmatiger ook. Voorwaar een geniale constructie, die niet voortkomt uit een enkel brein, maar zo is gegroeid! Niet verwonderlijk is dat veel adviesbureaus hieraan hun steentje hebben bijgedragen



FOTO DIJKSTRA

De eerste paal van de nieuw te bouwen Kromhoutkazerne in Utrecht werd op 20 maart jl. symbolisch geslagen door staatssecretaris Jack de Vries en luitenant-generaal Rob Bertholee

Twijfel over de meerwaarde

Maar de bewondering is wel omgeven met twijfels. Die hebben niet te maken met de stelling dat marktpartijen beter omgaan met risico's. Iedereen erkent dat, indien er voldoende markt-

concurrentie is, de juiste prikkels bij marktpartijen aanwezig zijn om tot lagere kosten te komen. Dit wordt ook door onderzoek ondersteund.¹⁰ De laagste in kosten en/of de beste in prestaties is de winnaar.

Neen, de twijfels komen voort uit de methodiek die wordt gebruikt om meerwaarde vast te stellen. Hierbij worden, zoals aangegeven, de uitgaven van PPS en de traditionele wijze van verwerving (de puur publieke variant) naast elkaar gezet, maar het is de vraag of dit op een faire wijze gebeurt.

Twijfel over de renteberekening

Volgens de overheidspublicaties maakt het voor de financieringskosten geen verschil wie de financier is: de overheid of een bank. Maar het feit blijft dat de overheid leent tegen lagere kosten. Die lagere kosten komen voort uit de zekerheid dat de belastingbetaler altijd kan worden aangesproken. Dit betekent wel dat de belastingbetaler het risico draagt van veranderende economische omstandigheden (zoals veranderende rente en inflatie, olieprijs, wisselkoersen). Over wie dit risico het beste kan dragen verschillen economen van mening.

Nobelprijswinnaars K. Arrow en R.C. Lind stellen dat in een land met een grote bevolking dit risico per hoofd zo klein wordt dat het te verwaarlozen is.¹¹ Daarom moet uitgegaan worden van een lage rente bij overheidsfinanciering. Het argument om dit risico wel tot uitdrukking te brengen bij de publieke variant wordt door een andere grote econoom, J. Hirshleifer, aangevoerd. Hij betoogt dat als de overheid projecten uitvoert die een lager rendement hebben dan in de private sector gebruikelijk is, dit private projecten met een beter rendement verdringt. Dit is niet efficiënt bij onzekerheid.

De handboeken van de overheid zijn zeer stellig en schrijven voor dat de vergelijking tussen PPS en de traditionele wijze van werken moet gebeuren met gelijke rentepercentages. Hoewel dit nu is voorgeschreven, manen de tegen-gestelde visies wel tot voorzichtigheid.

¹⁰ Zie voor een uitgebreidere bespreking E.J. de Bakker, p. 189.

¹¹ Ze merken ook op dat als projecten in verhouding tot de bevolkingsomvang groot zijn, het risico niet verwaarloosbaar is. Dat deze opmerking niet zonder betekenis is toonde onlangs het falen van de bank Icesave in het dunbevolkte IJsland aan. Per IJslander was er sprake van een hoog eigen risico.

Twijfel over de risicoberekening

Het volgende punt van twijfel is de wijze waarop de projectrisico's worden berekend. Deze wijze is wellicht te beperkt omdat die zich alleen richt op het meetbare. J. Froud heeft een onderzoek gedaan naar alle ziekenhuizen in het Verenigd Koninkrijk die met PPS zijn gebouwd in de periode 1987-1998. Ze heeft aangetoond dat voor alle ziekenhuizen, zonder rekening te houden met risico-overdracht, de publieke financiering te verkiezen was. Met risico-overdracht sloeg de balans door naar private financiering.

De eerder genoemde bouw van de Britse stafschool toont hetzelfde beeld. Zonder risico-overdracht kostte de publieke optie £ 197 miljoen en de private optie £ 200 miljoen. Door de risico-overdracht van £ 26 miljoen werd de private optie doelmatiger.¹² De vaststelling van meerwaarde is klaarblijkelijk zeer gevoelig voor risico-overdracht. Froud vraagt zich daarom af of de methode niet juist zo is ontworpen:

*while effectively disguising the extent to which the public sector retains the inherent risks of the project.*¹³

Zij voert voor deze vraag drie argumenten aan. De eerste is dat onmeetbare risico's buiten beschouwing blijven. Risico is de meetbare kans dat de uitkomst anders is dan was beoogd. Statistisch is dit vast te stellen voor de bouw, exploitatie en rentabiliteit van projecten. Er zijn echter ook risico's die wel bestaan maar niet kunnen worden gemeten. Onmeetbaarheid heeft betrekking op die situaties waarvan geen historische gegevens beschikbaar zijn. Ze zijn dus onvoorspelbaar.

De veranderende Oost-Westverhouding en de consequenties die dit had voor krijgsmachten is zo'n voorbeeld. De kritiek is dat PPS zich te sterk richt op de meetbare risico's, wat een technische benadering is. Dit laat wat F. Fourie en P. Burger *guestimates* noemen buiten beschouwing.¹⁴

Een tweede argument is, dat PPS ook risico's creëert. Dit komt vooral door de benadering van dienstverlening. Deze diensten moeten van

ARTIST IMPRESSION: UNSTUDIO



PPS wordt ook toegepast bij het gebouw van de Informatie Beheer Groep in Groningen

te voren bekend zijn. Het is onwaarschijnlijk dat de kwaliteitsstandaarden hiervoor gedurende de 25 jaar dat een PPS contract loopt gelijk blijven (zo is het onzeker of er over vijftien jaar nog op dezelfde wijze communicatie met papier plaatsvindt). Moeten die diensten anders worden vormgegeven, dan zijn er nieuwe onderhandelingen nodig, met extra uitgaven en bijstellingen van contract en vergoedingen tot gevolg.

Het laatste argument van Froud is dat er risico's zijn die door de specifieke constructie van PPS vergroot worden. Ze doelt op twee risico's die de afhankelijkheid van de overheid aan marktpartijen met zich meebrengt.

1. Het risico van toch onvoldoende presteren. Als er specifiek wordt geïnvesteerd voor de overheid dan mag de ondernemer ervan uitgaan dat de overheid hem zal helpen om uit de moeilijkheden te komen, zo die zich mochten voordoen. In dat geval ontstaat er een *moral hazard*: niet de contractpartij maar de overheid zelf draagt het risico, wat het contract ook aangeeft.

¹² National Audit Office 2002a, p. 20

¹³ Froud, p. 577

¹⁴ Fourie & Burger, p. 13.



FOTO: IMRE CSANY

Niet alleen het ontwerp, de renovatie, herinrichting en financiering van het ministerie van Financiën is via PPS tot stand gekomen, maar ook het beheer en het onderhoud van het gebouw

2. Het risico van faillissement. De kans dat dit gebeurt, is niet uit te sluiten. De firma Jarvis, die veel PPS-contracten in het Verenigd Koninkrijk heeft afgesloten, was vijf jaar geleden bankroet. De verliezen voor aandeelhouders en banken waren zwaar. De contracten werden doorverkocht. De oorzaak was volgens *The Economist* dat Jarvis was a *famously bad contractor*. Als dit faillissement zou zijn veroorzaakt door de inhoud van de contracten, dan zou doorverkopen niet zo gemakkelijk zijn geweest. Ondernemingen zullen in een dergelijk geval terughoudend zijn om de activiteiten over te nemen. Een hogere financiële vergoeding van de overheid kan nodig zijn om hen over de streep te trekken. Dit is een risico.

Een ander aandachtspunt hierbij betreft de opschorting van de voorzieningen bij bankroet. Zijn die cruciaal dan leidt dit tot een *moral hazard*. Een voorbeeld is het met privaat geld opgezette Engelse militaire museum *Royal*

Armouries in Leeds. De private partij droeg het commerciële risico van het aantal bezoekers. Toen dit aantal minder was dan verwacht, dreigde het museum de deuren te sluiten. De overheid achtte dit onacceptabel en is financieel bijgesprongen.¹⁵

Het probleem is dat PPS een jonge contractvorm is. Door de buitengewoon lange contractduur is er nog geen contract dat volledig is uitgediend. Er kan dus nog geen ervaring zijn met de omvang van die risico's en daarom zijn de hiermee verbonden uitgaven niet te ramen. Dit is een reden om niet alleen op de technische berekening van meerwaarde te vertrouwen bij de beslissing of een project zich leent voor PPS. Maar dat geldt ook voor risicoberekeningen bij traditionele projecten.

De meerwaarde van PPS

Met behulp van de eerder genoemde gegevens over de oorsprong van PPS en de diverse twijfels kunnen we nu de meerwaarde die door de overheid wordt verondersteld, nuanceren. Hoewel het argument van nu investeren en later

¹⁵ Het risico dat een onderneming die betrokken is bij PPS failliet gaat, kan wel worden verkleind door de eis van de overheid om meer eigen vermogen in te brengen. Hierdoor kan tegenslag gemakkelijker worden opgevangen.

betalen in Nederland nooit is gebruikt, zal dit voor een overheidsorganisatie in benarde omstandigheden zeker een rol kunnen spelen. Grote investeringen, ook op defensiegebied, kunnen zo worden gedaan zonder verhoging van de staatsschuld. Maar omdat de doelmatigheid niet uit het oog moet worden verloren, is hier wel voorzichtigheid geboden.

Gezien de vele twijfels die we eerder beschreven, lijkt het wijs om de resultaten van PPS-berekeningen niet als 'hard' aan te nemen en altijd een veiligheidsmarge te hanteren. PPS is hierdoor vooral toepasbaar in situaties waar ruime meerwaarde kan worden verwacht. Of 15 procent besparing, zoals bij de Kromhoutkazerne, genoeg meerwaarde is, zullen we helaas nooit te weten komen, ook niet als het contract over 25 jaar afloopt. Het blijft immers een papieren vergelijking, waarbij de publieke variant (die overigens ook niet van risico's ontbloot is) niet wordt gebouwd.

Als PPS wordt toegepast voor de realisatie van faciliteiten die alleen ten dienste staan van de overheid, dan zal de meerwaarde nooit maximaal kunnen worden. Ruime meerwaarde is te verwachten als de schaal van activiteiten kan worden vergroot, want hierdoor dalen de kosten. Die schaalvergroting is mogelijk als derden, zowel andere krijgsmachten als ondernemingen, die faciliteiten ook kunnen gebruiken. Als Defensie onmachtig is om die samenwerking zelf tot stand te brengen, of als het niet verstandig is om het commerciële risico te dragen van die extra activiteiten, dan is PPS de aangewezen oplossing.

Een goed voorbeeld is het Britse *Strategic Tanker*-project. Hierbij kunnen de vliegtuigen door het consortium ook voor derden, onder meer andere krijgsmachten, worden ingezet. Voor Nederland zou een uitdagend voorbeeld de training van JSF-piloten kunnen zijn, want waarom zou Defensie zelf jachtvliegtuigen en bases voor training moeten hebben? Het gaat immers om getrainde piloten. Ook andere krijgsmachten hebben hier behoefte aan. Door PPS kan training op een grotere schaal plaatsvinden, waarbij een private partij een

WWW.EADS.NL



Getrainde piloten, maar ook vliegtuigen zouden door een consortium voor derden kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld andere krijgsmachten

deel van het commerciële risico op zich neemt. Via de markt kan dan de om redenen van kostenvermindering benodigde samenwerking tot stand komen.

Ten slotte

Tot slot kan de bespreking van meerwaarde niet om de volgende actuele vraag heen. Als de aandacht voor geïntegreerde dienstverlening en risico meerwaarde heeft, waarom past Defensie dat dan niet toe op projecten die niet via PPS tot stand komen? Natuurlijk ontbreekt de tucht van de markt binnen de overheid, maar een serieuze levenscyclusbenadering van investeringsprojecten moet toch veel meer mogelijk zijn?

Wanneer, zoals nu het geval is bij Defensie, voornamelijk de investering binnen een budget (lees: het Defensie Investeringsplan) het oogmerk is, dan is men geneigd om aan elementen die zich later in de levenscyclus (zoals onderhoud en opleidingen) zullen voordoen minder aandacht te geven. Wanneer men echter vanaf de opstart van een project wordt gedwongen om op de gehele levenscyclus te letten en wanneer men dit bovendien combineert met heldere prestatie-eisen voor het gebruik dan kunnen, net als bij PPS, de diverse fasen beter op elkaar worden afgestemd.

Het klinkt heel logisch, maar de schotten tussen budgetten en bijbehorende bevoegdheden voor investeringen, voorraden, onderhoud, opleidingen en andere exploitatie verhinderen dit. En hierin ligt misschien wel de grootste waarde van PPS. PPS dwingt budgettering op basis van prestaties af en brengt daardoor de diverse budgetten met elkaar in verband. De methode combineert de functies van ontwerp, bouw, onderhoud, financiering, logistiek en operationeel uitvoeren. Door in het langdurige PPS-contract niet meer aan te geven hoe en wat er moet worden gebouwd c.q. geleverd, maar de aandacht te richten op de eisen waaraan de dienstverlening moet voldoen zal de opdrachtnemer c.q. leverancier ernaar streven om de huidige financiële waarde van de uitgaven voor de totale levenscyclus zo laag mogelijk te laten zijn. Ook al leidt dit wellicht tot een hogere initiële investeringsuitgave voor het kapitaalgoed. Onderzoeker P.A. Grout concludeert over PPS:

*there are strong incentives to build the right type of asset when revenues depend on a flow of suitable quality services from the asset.*¹⁶

Per definitie zijn budgetten altijd begrensd in financiële zin. Het besturingsmodel van Defensie biedt wel de mogelijkheid om die grenzen te verleggen, want het is de bedoeling dat de dienstverlening van DMO en CDC gaat geschieden via een vergoeding. Als die niet meer wordt gebaseerd op de te leveren *hardware*, maar op de uiteindelijke prestaties die daarmee moeten worden geleverd dan kan dit aanzetten tot efficiënter handelen. Daarvoor is dan geen PPS meer nodig.

Dat er betrouwbare (geautomatiseerde) administraties moeten komen, is een logische randvoorwaarde. Naar de resultaten van SPEER en FINAD kijken we daarom ook reikhalzend uit.

Probeerde Defensie deze zaken tien jaar geleden niet al te bereiken met het project Verbeterd Economisch Beheer (VEB)? De toekomst zal uitwijzen of nu iets van PPS wordt geleerd. ■

Literatuur

- Arrow, K.J., en Lind, R.C., 'Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions', *American Economic Review* 60 (1970) 364-378.
- Bakker, E.J., 'Private Financing for Armed Forces: Practice and Explanation', *NL Arms* (2007) 183-201.
- Eurostat, *Treatment of Public Private Partnerships*, Rapport Eurostat Press Office (11 February 2004).
- Fourie, F. en Burger, P., 'An Economic analysis and Assessment of Public Private Partnerships (PPP's)', *The South African Journal of Economics* 68 (2000) (4) 1-33.
- Froud, J., 'The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state', *Accounting, Organizations and Society* 28, (2003) 567-589.
- Grout, P.A., 'The Economics of the Private Finance Initiative', *Oxford Review of Economic Policy* 14 (1997) (4) 53-66.
- Hirshleifer, J., 'Investment Decision Under Uncertainty: Applications of the State-Preference Approach', *Quarterly Journal of Economics* 80, (1966) 252-277.
- HM Treasury, *PFI: meeting the investment challenge*. London: HM Treasury (2003).
- HM Treasury, *PFI: Signed Projects List*. London: HM Treasury (2006).
- Koster, J.H.W. en Geerling, A.H., *DBFM-handboek* (2008) Gezamenlijke uitgave Rijksoverheid.
- Lijesen, M. en Shestalova, V. 'Public and private roles in road infrastructure', *CPB-document no 146* (2007).
- Minister van Financiën, *Voortgangsrapportage Publiek Private Samenwerking* (2008).
- National Audit Office, Ministry of Defence, 'The Joint Services Command and Staff College', *Report by the Comptroller and Auditor General HC 537*. (2002a) London: HMSO.
- National Audit Office, Ministry of Defence, 'Redevelopment of MOD Main Building', *Report by the Comptroller and Auditor General HC 748*. (2002b) London: HMSO.
- 'Risk and Reward. Jarvis a famously bad PFI contractor is going bust', *The Economist* (2004) December 18, 373 (8406) 64.
- Staatsecretaris van Defensie. *Huisvesting Commando Landstrijdkrachten te Utrecht*. Brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2005 (2005).

¹⁶ Grout, p. 63.

Kuikentjes

L. Polman*

Op 4 maart vaardigde het *International Criminal Court* (ICC) in Den Haag een bevel uit voor de arrestatie van de president van Sudan, Omar al-Bashir. Aanvankelijk leek mij dat een goede actie. Tot ik de aanklager te spreken kreeg. De organisatie van het *Movies that Matter*-festival had me ingehuurd om deze Luis Moreno Ocampo na de vertoning van een film over het ICC te interviewen. Ik ging het gesprek in met een gedachte die ik Ocampo in de film had horen uitspreken: als we die al-Bashir *niet* hadden aangeklaagd, zou ons tot in de eeuwigheid nagedragen zijn dat we een genocide hadden genegeerd. Maar al na een kwartiertje met de aanklager gesproken te hebben, was ik tégen.

Dat in de ICC-aanklacht tegen al-Bashir het woord 'genocide' niet voorkomt, omdat Ocampo daar uiteindelijk toch geen bewijs voor heeft kunnen vinden? Soit. Zeven andere oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid staan immers wél in het arrestatiebevel, van uitroeiing en verkrachting tot marteling en

De aanklager weet gewoon dat de Darfuri's blij zijn met het arrestatiebevel tegen al-Bashir

beroving van burgers. Het ernstigste geweld in Darfur is voorbij, zei Ocampo. Nu sterven de Darfuri's volgens hem een *slow death*. Zeg maar: ze versterven. Al-Bashir maakt hun het leven, in de kampen waarheen hij ze verjoeg, letterlijk onmogelijk en als het ICC hem niet stopt, gaat hij door tot ze allemaal dood zijn, zei Ocampo.

Tot zover de theorie achter het arrestatiebevel. Nu de praktijk. De oproep tot arrestatie van al-Bashir deed Ocampo pontificaal in de internationale media. Ik snap dat niet. Mij is altijd voorgehouden dat je een kalkoen nooit moet vertellen wanneer het kerst wordt, want dan neemt het beest zijn maatregelen. Minuten

na de bekendmaking van het bevel tot zijn arrestatie, haalde al-Bashir al woedend uit met orders aan dertien grote buitenlandse hulporganisaties om hun werk in Darfur onmiddellijk te staken en het land te verlaten. Ook liet hij leden van de oppositie in Khartoum en Darfur oppakken en trad hij niet op toen VN-troepen in Darfur onder vuur kwamen te liggen en toen zijn milities nieuwe aanvallen op dorpen en kampen ondernamen. Die omineuze ontwikkelingen sneed ik aan in het interview. Lopen de slachtoffers in Darfur, voor wie het ICC zegt op te komen, sinds het arrestatiebevel meer gevaar dan ervóór, vroeg ik? Ja, antwoordde Ocampo, het langzame sterven gaat nu sneller en dat bewijst eens te meer hoe noodzakelijk het arrestatiebevel was. Had de aanklager de heftige reactie van al-Bashir op het arrestatiebevel verwacht? Ja, zei Ocampo, want zo is al-Bashir. Nietsontziend. Hem arresteren is de enige manier om hem te stoppen. Maar dat is nu net het probleem: het ICC kán hem niet arresteren. Het heeft geen arrestatieteam en de internationale gemeenschap is niet van plan zo'n team te sturen. Nu zitten de slachtoffers als kuikentjes gevangen in een hok met een ziedend om zich heen pikende kerstkalkoen, zonder dat iemand komt helpen om dat kring de nek om de draaien.

Maar, vervolgde Ocampo, ook al kan het arrestatiebevel niet uitgevoerd worden, toch zijn de slachtoffers blij dat het er is. Hoe weet hij dat ze er blij mee zijn? 'Dat wéét ik,' antwoordde hij. Maar dat weet hij natuurlijk helemaal niet. In de kampen zijn geen opiniepeilingen gehouden. Wel hebben al-Bashirs autoriteiten gedreigd dat wie het waagt om het ICC openlijk te steunen erop kan rekenen dat zijn handen, voeten en/of hoofd eraf gehakt zullen worden. Ocampo's mededeling dat de slachtoffers als één man achter het arrestatiebevel staan, brengt de kuikens in het hok waar de kalkoen meester is, in nog groter gevaar. Het lijkt alsof de aanklager dat risico voor lief neemt. Omdat de slachtoffers toch al dood gingen, door het arrestatiebevel hooguit wat sneller. ■

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

Exit strategie

drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst*

‘Dag adjudant, u bent weer heel teruggekomen?’ De jonge kapitein met de OMLT-badge¹ op zijn kaki gevechtspak loopt door de eetzaal en schuift aan bij de houten tafel waaraan de grijzende onderofficier zojuist heeft plaatsgenomen. Kort schudden ze elkaar de hand. ‘Hoe was uw verlof adjudant?’ ‘Prima, niet veel gedaan, dagje naar de Efteling met de kleinkinderen, verder geen bijzonderheden.’ De adjudant neemt een hapje groente van zijn dampende bord. ‘Nou, hier in Tarin Kowt is het ook rustig geweest. Patrouilles zijn allemaal goed teruggekomen de afgelopen veertien dagen. Er zijn een paar TIC’s² geweest maar geen slachtoffers. En geen IED’s. Eén licht gewonde bij een ongelukje, maar die hebben ze in het Role 3 hospitaal netjes opgeknapt.’

De kapitein snijdt zorgvuldig met zijn plastic *Supreme* mes een stukje van zijn schnitzel. ‘De reis ook goed verlopen adjudant?’ Reizen door Afghanistan is immers een spannende zaak. Niet omdat de vijand veel vliegtuigen neerschiet, integendeel. Maar omdat het altijd onduidelijk is of de geplande vlucht doorgang kan vinden. Niet voor niets noemen de militairen in Afghanistan het luchttransport *Maybe Airways*. Je kon maar beter niet kijken op een paar uurtjes of een paar dagen. Wachten op een vliegstrip in *Tarin Kowt*, *Kandahar*, *Deh Rawod*, *Minhad* of *Kabul* is een door alle militairen in het gebied gedeelde ervaring. En de vliegtijden veranderen met de snelheid van het geluid, altijd later: *Insha’ Allah*, als God het wil.

‘Ach, een paar uur vertraging in Kabul’, antwoordt de onderofficier, ‘verder viel het wel mee. Wist u trouwens dat er in Kabul honderden ANA’s van de 4^e Brigade op transport zitten te wachten?’ De adjudant laat een kort moment de blik van zijn bord dwalen. De jonge officier schudt zijn hoofd. Je zou het haast vergeten, maar die soldaten van de *Afghan National Army* – meestal afgekort tot ANA – hebben ook recht op verlof. In het kader van het terugdringen van de corruptie was een jaar terug besloten om in Uruzgan geen soldaten meer in te zetten uit de provincie zelf. De meeste soldaten in Uruzgan zijn sindsdien van andere clans.

Op zichzelf een goede strategie, want de meeste Afghanen vinden familiebanden nog steeds veel belangrijker dan hun eed van trouw aan de grondwet. De meeste soldaten van de 4^e ANA brigade die hier in Uruzgan dienst doen, komen uit het noorden van het land, uit de omgeving van Kabul. Deze soldaten is bij hun overplaatsing beloofd dat ze eens in de twee maanden veertien dagen op verlof mogen naar huis. Verlof is hier verschrikkelijk belangrijk. Niet alleen emotioneel, maar ook heel praktisch: geld! Want Afghanistan heeft geen werkend banksysteem. Geld betaal je contant, of het nu gaat om dollars of de lokale munt de *Afghani*. Voor de Afghaanse soldaten hier is het dus van het grootste belang dat ze af en toe naar huis kunnen om aan hun familie hun salaris af te geven: *cash*. En daarvoor is luchttransport nodig, veel luchttransport! Want over de weg van Tarin Kowt naar pakweg Kabul is duizend kilometer door een onbegaanbaar en levensgevaarlijk gebied. Vliegen is dus het enige alternatief. Maar omdat het Afghaanse leger zelf niet over voldoende luchttransportcapaciteit beschikt, zijn de Afghaanse soldaten daarbij

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

1 OMLT (spreek uit omlet) staat voor *Operational Mentor and Liaison Team*. Dit zijn de militairen die het lokale Afghaanse leger trainen.

2 TIC: *Troops in Contact*.

vaak aangewezen op vliegtuigstoelen die over zijn in de kisten van de talloze bondgenoten die hier vliegtuigstoelen in de lucht hebben: Amerikanen, Duitsers, Canadezen, Engelsen, Australiërs, Nederlanders. Maar al die landen worstelen ook met een tekort aan luchttransport en geven bij hun vlieschema's in de eerste plaats prioriteit aan VIP's, hun eigen personeel, coalitiepartners, materieel en vul maar aan. De aandring om een ANA-soldaat mee te nemen is niet bij iedereen even groot.

'Ja, er zitten op Kabul honderden soldaten te wachten om weer terug te komen naar TK. Een tolk vertelde me dat sommigen daar al weken zitten. En als ze daar zitten worden ze hier door hun commandant genoteerd als AWOL, *Absent Without Leave* en krijgen ze dus geen salaris meer. Dus als het daar in Kabul te lang duurt, gaan ze weer naar huis en laten het Afghaanse leger voor wat het is.'

'Maar dat is deserteren!' De kapitein kijkt verontwaardigd. De adjudant haalt zijn schouders op. 'Maar wat moeten ze anders. We dwingen ze eigenlijk zelf om te deserteren. Geen vliegtuigstoelen betekent wachten en AWOL. En *Absent Without Leave* betekent geen salaris. Het betekent dus ook geen geld voor de familie. En dat is hier ten lande nog steeds het belangrijkste: je familie. Dus zoeken ze een ander baantje waar ze wel begrip hebben voor je familiebelangen.'

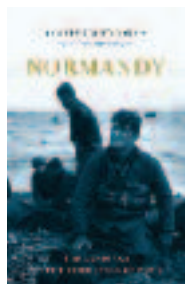
Er schiet een cynisch lachje over het gezicht van de oudere man. 'Het oogsten van de jaarlijkse *poppy* is zo'n bedrijfstak waar ze veel oog schijnen te hebben voor je familiebelangen. En bovendien gaat het gerucht dat dat beter betaalt. Een paar maanden werk en je kunt je gezin het hele jaar te eten geven. En natuurlijk

is het niet zo gevaarlijk als soldaat. Hoewel ik de indruk heb dat ze daar niet veel om geven. Want kleinzerig of bang zijn ze bepaald niet, onze Afghaanse vrienden.'

De Adjudant zwijgt en neemt nog een hap van zijn eten. De kapitein trekt ondertussen een verontwaardigd gezicht. 'Maar wij zitten ons hier uit te sloven om die mannen te trainen! Ik heb de afgelopen maanden honderden Afghanen uitgerust en opgeleid. Kunnen we straks weer opnieuw beginnen. Dat schiet natuurlijk niet op.' De jonge officier wordt steeds bozer. 'De bedoeling is toch dat wij hier zo lang zijn tot de Afghanen zelf hun veiligheid kunnen regelen. Dat is onze exit strategie: een goed functionerende Afghaanse politie en leger. Als ik dit hoor denk ik dat we hier in 2020 nog steeds zitten.'

De adjudant knikt: 'Ja, ja, en ondertussen hebben wij de halve Afghaanse mannelijke bevolking beter leren schieten. En wat doen ze met die kennis als ze niet voor de regering vechten?' De kapitein kijkt met een verslagen blik in zijn ogen naar de oudere onderofficier. Die strooit bedachtzaam nog wat zout op zijn laatste restje aardappels. 'Ja kapitein, het zal mij benieuwen of dat goed afloopt', zegt de adjudant terwijl hij zijn bord naar voren schuift. 'Zo, dat was weer lekker. Ook een kopje koffie kapitein?' Hij lacht er nu bij. 'Dat heeft u wel verdiend, want over twee jaar zit u hier zo te horen weer.'

De kapitein kijkt een beetje sip. 'En u dan adjudant?' 'Mij zien ze hier in dit mooie maar gecompliceerde land niet meer terug, ik ga volgend jaar met pensioen. Ook een exit strategie, toch?' ■



Normandy

The Landings to the Liberation of Paris
Door Olivier Wieviorka
Vert. M.B. DeBevoise
Cambridge MA. (The Belknap Press of Harvard University Press) 2008
446 blz.
ISBN 978 0 674 0 283 88
€ 24,-

Boekenkasten vol zijn er al geschreven en talloze films zijn er gemaakt over de invasie van 6 juni 1944 in Normandië. Heroïek, kruiddampen-dramatiek, romantiek, en veel *glorie & victorie* zijn het beeld van de overwinnaars gaan bepalen. En als je dan op een mooie, stille morgen langs Omaha Beach wandelt en je respect betuigt aan die tienduizenden gevallen op die indrukwekkend mooie begraafplaatsen, dan kun je je bijna niet meer voorstellen hoe het werkelijk was: een uiterst riskante, wrede, en bloedige operatie.

Het boek *Normandy* van Olivier Wieviorka probeert dat beeld juist bij te stellen. Hij geeft een uitgebreid en zakelijk verslag van alle denkbare problemen en risico's die er waren bij de aanloop, voorbereiding, planning, daadwerkelijke uitvoering en follow-up van de landingsoperatie. Bekend en frequent besproken zijn de problemen tussen de regeringsleiders, de rivaliteit en het gebrek aan coördinatie tussen de krijgsmachtonderdelen, de ruziënde generaals, de animositeit tussen de vooral Engelse en Amerikaanse troepen, de weinig heldere en steeds veranderende uitgangspunten voor de planning, de slechte economische situatie, de waan-

zinnige logistiek met tekorten aan alles, de onervarenheid van de meeste troepen, de gebrekkige training en de afhankelijkheid van het weer bij de overtocht en de veldoperaties.

Invalshoeken

Een opvallend aspect dat in dit boek veel meer aandacht krijgt dan gewoonlijk is het grote tekort aan landingsvaartuigen, materieel en uitrusting vlak voor de invasie. Zeker zo opvallend is de conclusie dat de immense inspanning van de Geallieerden om kunstmatige havens aan te leggen weinig of niets bijdroeg aan hun succes. Nieuw – tenminste voor mij – is de overal in het boek terugkerende constatering dat de kwaliteit van de Geallieerde troepen zo slecht was. Aan de ene kant de onervarenheid, gebrekkige training en uitrusting van de Amerikaanse soldaat, aan de andere kant het slechte moreel van de Engelse troepen, niet gemotiveerd met vooral aandacht voor het eigen hachje. Dit laatste geldt als een belangrijke reden waarom Montgomery zo veel problemen had om uit te breken bij Caen of om de pocket van Falaise te sluiten. Natuurlijk schenkt Wieviorka ook aandacht aan de Duitse defensie. Zijn beeld is tweeledig: enerzijds

zijn er geweldige coördinatieproblemen, is de kustverdediging nog lang niet op orde en is niemand het met elkaar eens. Anderzijds is er de geweldige kwaliteit van de Duitse soldaat en zijn materieel. Merkwaardig is dat het hoofdstuk over de Duitse tegenstander voor de helft gaat over de Geallieerde pogingen de Duitsers op een dwaalspoor te brengen. Helaas is de aandacht voor de Duitse zijde, in vergelijking met die voor de Geallieerde kant, veel minder omvattend en grondig.

Afbreuk

Als je de 300 bladzijden (ruim 80 procent van het boek) met al die problemen en risico's goed tot je door laat dringen dan is er maar één conclusie mogelijk: het was onverantwoord om op 6 juni 1944 met de invasie te beginnen. Wat Wieviorka zich kennelijk niet goed realiseert is dat omvangrijke problemen met planning, organisatie en logistiek inherent zijn aan alle complexe en majeure operaties; niet alleen in de krijgsmacht, maar ook bij overheid en bedrijfsleven. Wachten tot alle problemen waren opgelost en aan alle condities was voldaan zou betekend hebben dat de invasie misschien wel nooit had plaatsgevonden, maar zeker niet in 1944. Gelukkig werkt het niet zo.

Maar laten we eens aannemen dat het inderdaad allemaal zo problematisch was als Wieviorka schrijft, hoe kan het dan dat de Geallieerden al na drie maanden in Parijs stonden? Door geen serieuze analyse van en antwoord op die vraag te geven doet de auteur afbreuk aan het nut van dit boek en geeft hij ongewild ruimte voor verdere mythevorming rond D-Day. Hoe

waar het ook mag zijn, we worden niet veel wijzer van een slotkwalificatie als 'The invasion of Normandy can now be seen as a supremely human event'.

Interessante onderwerpen

Het laatste deel van het boek gaat over totaal verschillende, maar heel interessante, onderwerpen zoals de ontwikkeling van psychische stoornissen bij frontsoldaten en de gevolgen van het oorlogsgeweld. Wiewiorka gaat hierbij ook in op het wangedrag van Geallieerde en Duitse troepen tegenover de lokale bevolking. Hij is echter erg sum-

mier en haalt zeker niet de diepgang en aangrijpendheid van de inmiddels klassieke boeken van Keegan, Holmes, Bourke en Meridale.¹ In die werken staan de feitelijke belevenissen van de individuele frontsoldaat, in al hun verscheidenheid, immers centraal. Het Franse verzet en de betekenis van De Gaulle's regering in Londen tijdens de invasie zijn op zich eveneens boeiende onderwerpen. Maar omdat Wiewiorka er een apart hoofdstuk aan wijdt en de thema's niet integreert met de rest van het boek houd je toch het gevoel dat ze er met de haren bijgesleept zijn.

Normandy is al met al een interessant boek, dat echter meer ingaat op de problemen rond de invasie dan op de oplossingen.

W.M. Oppedijk van Veen

1 John Keegan, *The Face of Battle. A Study of Agincourt, Waterloo and the Somme* (Londen, Penguin Books, 1978) R. Holmes, *Firing Line* (Pimlico ed., Londen, Random House, 1994) C. Merridale, *Ivan's War. The Red Army 1939-1945* (Londen, Faber & Faber, 2005) J. Bourke, *The Intimate History of Killing. Face-to-Face Killing in Twentieth-Century Warfare* (Londen, Granta Books, 1999).



Somalië, Rwanda, Srebrenica

De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies

Door Christ Klep

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2009

408 blz., geïll.

ISBN 9789085066682

€ 25,-

Militairen en politici hebben een gevoelige relatie met elkaar, vooral tijdens vredesmissies. Er staan dan geen vitale belangen op het spel, maar ze zijn zwaarwegend genoeg om militairen in te zetten. Politiek gemanoeuvrereerd leidt tot 'handige' politieke constructies waarmee militairen zelden uit de voeten kunnen. Als het misgaat is kritiek voor militairen lastig te verteren, hebben politici moeite met aftreden en worstelen nabestaanden met de verwerking. Dit thema onderzoekt de historicus Christ Klep in *Somalië, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies*.

Op de cover staat de Dutchbat III-commandant Karremans in burger: het tragische gezicht van een mislukte westerse Balkanpolitiek. Maar wie is er nu verantwoordelijk voor de inzet van zijn eenheid zonder adequate middelen? Kon Karremans wel anders? Het NIOD-rapport veroordeelde het terugtrekkingsbesluit niet, maar had wel ernstige bedenkingen. De afwikkeling was een drama op zich, met de onwil van landmachtbevelhebber Couzy om minister Voorhoeve te informeren en de consequente weigering van premier Kok om beladen termen als 'schuld' of 'falen' in de mond te nemen. Je blijft je afvragen wat de

Nederlandse regering toch weerhoudt om werkelijk haar verantwoordelijkheid te nemen. Vergelijkbaar is het recente debat over de Excessennota uit 1969 en vooral de massamoord van Rawagede. Hoe accuraat was het beeld van de onderzoekscmissie rond de 76 geweldsexcessen gepleegd door Nederlandse troepen in Indonesië in de periode 1945-49? Hoe kon het dat de nota pas in 1995 in openbare bibliotheken kwam?

Nationale debacles

Jammer dat Klep zo'n casus niet bestudeerd heeft. Hij vergeleek drie 'nationale debacles' in drie verschillende landen tijdens drie verschillende missies. Zo schieten in maart 1993 gefrustreerde, dronken Canadese militairen van de *UN Mission in Somalia* een dief dood; een tweede sterft na urenlange marteling. Geruchten houden aan dat de Somaliërs waren geprovoceerd om voedsel uit de Canadese compound te stelen. Bij het tweede debacle doden Rwandese Hutu-militairen in april 1994

tien Belgische militairen van de *UN Mission in Rwanda*. De Belgische missie trekt zich terug en even later begint een genocide op 800.000 Tutsi's en gematigde Hutu's. Op 11 juli 1995 ten slotte valt de enclave Srebrenica in Servische handen. Dutchbat-III ter plaatse verhindert niet dat in de dagen erna 8.000 moslims worden gedood. Overeenkomst tussen deze drie gebeurtenissen: hun invloed op de publieke opinie is groot en ze nopen regeringen tot zelfonderzoek.

Na beknopte reconstructies overloopt Klep de spelers in het veld. Als 'aanjagers van het publieke debat' noemt hij de slachtoffers, de nabestaanden en de onderzoekscommissies. De onderzoeksjournalisten hadden aan het 'mengsel van emoties, ambtelijke en politieke geheimzinnigheid, militaire geslotenheid, mensenrechten en groot persoonlijk leed' een vette klui. De motieven van slachtoffers en nabestaanden zijn grotendeels gebaseerd op de 'what if-gedachte'. Het werk van onderzoekscommissies blijkt een worsteling. Zo maakt computertechnologie de gegevens rijkelijk beschikbaar maar ook manipuleerbaar; te ondervragen personen verschuilen zich achter immuniteit; spelletjes tussen regeringspartijen en oppositie doorkruisen het werk van de commissies. Dit leidt tot dilemma's voor parlementsliden in hun controlerende taak en hun loyaliteit tegenover geestverwante ministers. De Canadese militairen werden volgens militair recht gevonnist en het leger stelde zelf een onderzoekscommissie in. De resultaten bevredigden de publieke opinie niet. Een onafhankelijk onderzoek hekelde de affaire als een dieptepunt in de geschiedenis van het leger. Het

Canadian Airborne Regiment werd opgeheven, maar volgens Klep werd de verantwoordelijkheid voor het falen ontweken. Net als in de twee andere cases bleken politici en militairen opmerkelijk 'pluchevast'. Verantwoordelijkheid wordt niet snel toegegeven, opstappen lijkt niet aan de orde of gebeurt rijkelijk laat, zoals in het geval van Srebrenica.

Lastige vergelijking

De drie cases laten zich lastig vergelijken, waardoor conclusies ook anders kunnen zijn. Zo werd het Canadese onderzoek onder druk van een volgende regering voortijdig beëindigd en traden er geen politici af. Je kunt daarom – anders dan Klep – ook redeneren dat het Canadese schandaal minder dramatisch was dan de genocidepraktijken waarmee de Belgen of de Nederlanders werden geconfronteerd. Daarom kun je je ook afvragen: had de Belgische terugtrekking de dood van duizenden Tutsi's kunnen voorkomen of gaf de terugtrekking de Hutumoordenaars juist groen licht? De Belgische commissie stelde vast dat de regering en de internationale gemeenschap hadden gefaald en daarom bevreedt het dat geen van de bewindslieden aftrad. Maar premier Verhofstadt bood in 2000 wel excuses aan. In het geval van Srebrenica trad het kabinet-Kok direct na het verschijnen van het NIOD-rapport af, zeven jaar na het drama. Het aftreden leek ook een slag in de lucht, want onduidelijk bleef waarvoor het kabinet zich eigenlijk verantwoordelijk achtte. En waarom is het maken van excuses tot op heden onbespreekbaar?

Basale feiten

Klep bepleit 'snelheid, zuiverheid en openheid' bij het instellen van

onderzoekscommissies, vooral om informatievergruizing voor te zijn. Binnen enkele weken nadat het is misgegaan moet een parlementaire commissie de basale feiten op een rijtje zetten, want het gaat uiteindelijk om de politieke verantwoordelijkheid. Dit kan niet worden overgelaten aan (quasi) onafhankelijke commissies of de dagboekschrijvers die Defensie tegenwoordig meestuurt op missie. Maar hoe rationeel het idee ook is, de realiteit is anders. De onderzoekscommissies (b)lijken onderdeel van een ritueel. Ze worden laat ingesteld, er valt weinig van te duchten omdat niemand verantwoording aflegt en ze hebben vooral tot doel zaken 'af te doen'. De verwachtingen rond de commissie-Davids (Irak) moeten daarom laag zijn.

Klep toont de omgang met verantwoordelijkheid voor opzienbarende, schokkende en traumatische gebeurtenissen. De handelseditie van zijn dissertatie is verplichte literatuur voor iedere officier en bewindspersoon die zich met veiligheid bezighoudt. Het boek geeft zicht op de complexiteit van verantwoordelijkheid en de tactieken die betrokkenen gebruikten om die te ontwijken of af te schuiven. Rond de eindverantwoordelijkheid in gestrande of gediscrediteerde affaires woedt politiek gekonkel, terwijl een onderzoeksrapport geenszins een afsluiting vormt die iedereen genoegdoening biedt. Voorkomen dat ontsporingen leiden tot moreel zeer beladen en langdurig voortslappende *national policy fiascos* is een betere doelstelling. Klep overtuigt van die noodzaak.

*Dr. A.J.E. Wagemaker MA,
luitenant-kolonel der mariniers*

SUMMARIES

P.B. Soldaat et al. – Observations Concerning Afghanistan

Staffs and units of the Dutch Army rotating to Afghanistan are prepared for their mission at the Operational Training Center. Several former commanders and staff officers contributed to a document that presented their observations concerning operations in Afghanistan. This article is an edited version

of the training document that dates from early 2008. Elements of the document are now used in writing a new manual on land operations. This edited version presents valuable experiences of Dutch military in Afghanistan and gives insights in the development of army doctrinal thinking.

F. Romero – NATO: The Management of Diversity

NATO has faced and overcome many 'crises'. A brief journey throughout its experience shows that frictions and disputes – especially transatlantic ones – were the norm. Its whole history is indeed a tale in the careful negotiation of disagreements. But diversity did not hamper the alliance.

It actually multiplied its resources and increased its overall effectiveness. However, tensions can be advantageously managed only as long as coalition is valued over and above an autonomous identity.

G. Dimitriu – Unauthorized Means of Pressure during Interrogations

'September 11' and the ensuing War on Terror also brought discussion on the use of pressure during interrogations. In many countries, also 'Western', abuse and torture of prisoners are reportedly a fact of life. The author explores whether extreme situations lead to a posture where illicit means of

pressure are permitted or tolerated, in spite of (inter)national rules that prohibit them. He also raises the question if 'results' of abuse and torture balance public outrage and political damage. Do those results justify a violation of human rights and moral principles?

E.J. de Bakker and R.J. Berkhout – Public Private Cooperation

Usually the Armed Forces plan and build their own quarters. In Utrecht, where several staffs and units needed new housing, a different approach was used, with the Defence Ministry taking its first steps on the road of Public Private Cooperation (PPC). Earlier, the British Armed Forces gained

experience in combining the public domain and private enterprise. The authors survey the pro's and con's of PPC and the added value of this specific kind of cooperation. What are the gains and what are the losses of the 25-year Utrecht contract between Defence and a consortium?

Aankondiging

WARFARE AND THE AGE OF PRINTING SYMPOSIUM

rond het verschijnen van de catalogus van oude drukken
in het cultureel erfgoed van Defensie*

Donderdag 14 mei 2009
Nederlandse Defensie Academie
Kasteel van Breda, Kraanstraat 4, 4811 MA Breda

PROGRAMMA

10.00-10.30 uur

Ontvangst in de Grote zaal van het Kasteel van Breda

PLENAIR

10.35-10.40 uur

Opening door dagvoorzitter, dr. Berry Dongelmans,
Universiteit Leiden

10.45-10.50 uur

Welkomstwoord mr. C.P.M. Terpstra, Hoofd Informatie-
voorzieningscentrum NLDA

10.55-11.00 uur

Welkomstwoord Commandeur M.T. Tegelberg,
Plv. Commandant NLDA

11.05-11.25 uur

Drs. Louis Ph. Sloos, Legermuseum, Delft, projectleider;
Warfare and the age of printing, het project

11.30-11.50 uur

Dr. Olaf van Nimwegen, Rijksuniversiteit Groningen
*Het Staatse leger van de Nederlandse Republiek en de
tactische militaire revolutie bij het voetvolk (1592-1627)*

11.55-12.15 uur

Drs. Eddy Verbaan, University of Nottingham
*Een passer en een stapel boeken: zeventiende-eeuwse
chorografie als interdisciplinair kruispunt*

12.20-12.40 uur

Prof. dr. Guido Vanden Berghe (spreker), Universiteit
Gent, Prof. dr. Jozef T. Devreese (mede-auteur),
Universiteit Antwerpen, Technische Universiteit Eindhoven
Simon Stevin en de krijgskunde

LUNCH

12.45-13.40 uur

PARALLELSESSIES

Groep 1: voorzitter prof. dr. Paul Hoftijzer

13.45-14.05 uur

Dr. Jan Storm van Leeuwen, Voorschoten
*Banden om militaire boeken: bronnen voor de exemplaar-
geschiedenis*

14.10-14.30 uur

Dr. Berry Dongelmans, Universiteit Leiden
*Bibliofielen, verzamelaars en gebruikers. Militaire en
maritieme boeken in particuliere boekveilingcatalogi*

Groep 2: voorzitter dr. Adri van Vliet, Nederlands Instituut
voor Militaire Historie, Den Haag

13.45-14.05 uur

Dr. Peter van der Krogt, Universiteit Utrecht
*Les Forces de l'Europe door Nicolas de Fer (1690-1695)
en Pieter Mortier (1702)*

14.10-14.30 uur

Drs. Philip Knijff, Amsterdam
*Peu lire, beaucoup faire. De oude drukken van de
bibliotheek van de Rijkskweekschool voor Militaire
Geneeskundigen (1815-1868), nu in de Universiteits-
bibliotheek Utrecht*

14.35-15.00 uur

Theepauze

PLENAIR

15.05-15.25 uur

Prof. dr. Paul Hoftijzer, Universiteit Leiden
*Boeken zijn meer dan boeken. Over provenances en
gebruikssporen in de oude drukken van Defensie*

15.30-16.00 uur

Vragen, discussie, afsluiting

16.05-17.30 uur

Borrel en bezichtiging speciaal ingerichte tentoonstelling,
Nassauzaal, Kasteel van Breda

Deelname aan het symposium is kosteloos. Opgeven kan via het e-mailadres: oudedrukkensymposium@nlda.nl.
Voor meer praktische informatie: Mr. C.P.M. Terpstra, hoofd Informatievoorzieningscentrum NLDA (076-5273650
of cpm.terpstra@nlda.nl). Voor meer inhoudelijke informatie: Drs. L.Ph. Sloos, conservator Literatuur/Bibliothecaris
Legermuseum (015-2150559 of l.sloos@legermuseum.nl).

* *Warfare and the age of printing. Catalogue of early printed books from before 1801 in Dutch military collections. With analytical bibliographic descriptions of 10.000 works* (Leiden, Boston, Brill, december 2008) Vier delen, 2.008 blz., ca. 2.000 ill., in cassette ISBN 978-90-04-17241-8.