

# MILITAIRE SPECTATOR



## Autonome wapens

- Life Cycle Costing
- KFOR's Continual Footprint

De Militaire Spectator vanaf nu ook digitaal  
[www.militairespectator.nl](http://www.militairespectator.nl)

## De *Militaire Spectator* digitaal

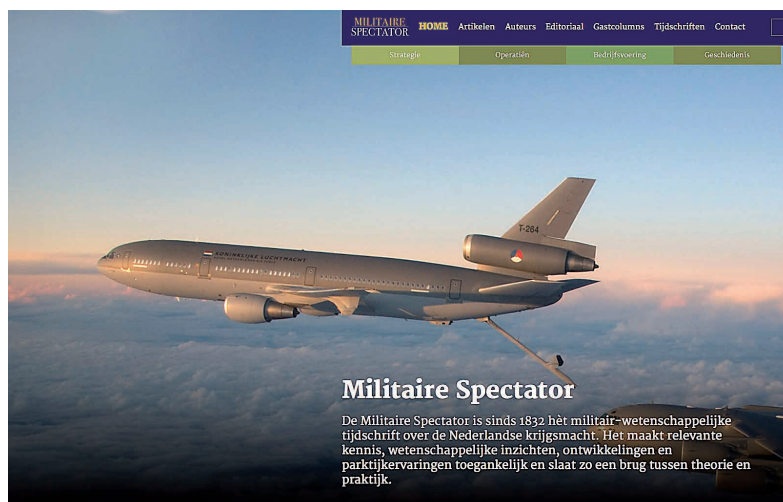
De *Militaire Spectator* verschijnt ook digitaal met een eigen website. De site [www.militairespectator.nl](http://www.militairespectator.nl) zal uiteindelijk een portal voor de krijgswetenschappen worden.

Op de site worden de artikelen, editoria- len en columns gemakkelijk toeganke- lijk gepresenteerd. Ook bevat de site pdf-versies van artikelen uit het ge- drukte blad en een digitaal archief van eerder uitgegeven nummers.

Leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap blij- ven iedere maand een gedrukte versie van de *Militaire Spectator* ontvangen.

Medewerkers van Defensie die de *Militaire Spectator* tot nu toe vanwege hun rang of schaal ontvingen krijgen geen gedrukt exemplaar meer. Zij kunnen zich op de site aanmelden voor de nieuwsbrief en zo op de hoogte blijven van het uitkomen van nieuwe nummers.

*De hoofdredacteur*

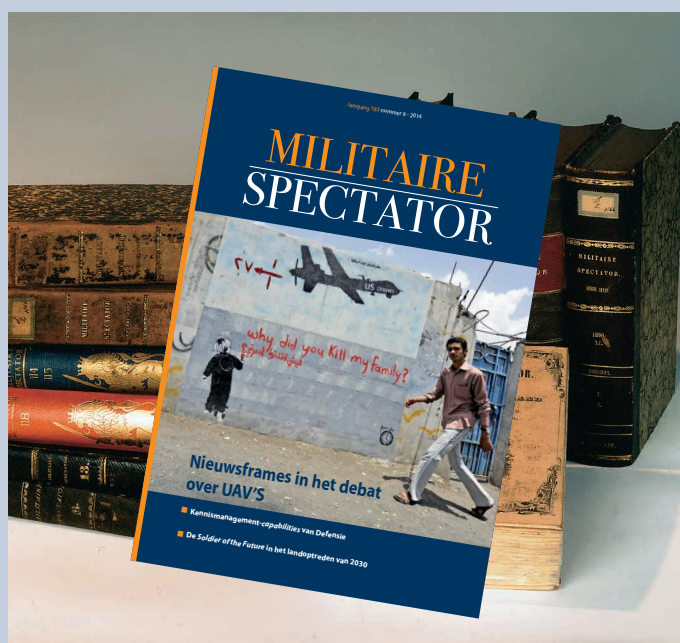


De *Militaire Spectator* is sinds 1832 het militair- wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toe- gankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk.

De *Militaire Spectator* stimuleert de gedachte- vorming 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 ver- hogen 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  
www.facebook.com/kvbk nederland  
twitter: @kvbk1

#### Secretaris en ledenadministratie

Majoor Daan Storm van Leeuwen  
DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)  
Sectie MOW

Ledenadministratie KVBK  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
ledenadministratie@kvbk.nl

#### REDACTIE

luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens  
(hoofdredacteur)  
kapitein ter zee P. van den Berg  
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD  
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester  
drs. P. Donker  
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchéine  
dr. J. Duel  
cdre KLu b.d. F. Groen  
kolonel ir. M.P. Groeneveld  
drs. P.H. Kamphuis  
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens  
kolonel KLu D.J. Traas MSc  
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra

#### BUREAU REDACTIE

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

De Militaire Spectator is aangesloten bij de European Military Press Association

#### LIDMAATSCHAP

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

#### OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink  
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

#### Coverfoto:

Bemanningsleden van het Amerikaanse vliegdekschip USS George H.W. Bush volgen een zojuist van de carrier opgestegen X-47B Unmanned Combat Air System, 2013  
Credit: Foto US Navy, T. Walter

# MILITAIRE SPECTATOR

## 212 KFOR's Continual Footprint

*A. Snel and L. Ziekenoppasser*

Several recent incidents point to an enmity that still exists between Serbia and its former province of Kosovo and they stress the importance of KFOR as a much-needed security presence on the ground.

## 223 Life Cycle Costing: zin en onzin

*E.J. de Bakker en R.J.M. Beeres*

Defensie wil de levensduurkosten van militaire systemen een vaste plaats geven binnen het plannings- en begrotingsproces, maar wat houdt het concept van *Life Cycle Costing* eigenlijk in en is het nuttig om die kosten te weten?

## 232 Autonome wapens: een verkenning van het concept Meaningful Human Control

*M. Ekelhof*

*Killer Robots*, zoals autonome wapensystemen van de toekomst ook wel worden genoemd, roepen een debat op over ethische aanvaardbaarheid en juridische toelaatbaarheid en nader onderzoek wijst uit dat die discussie sterk vertroebeld is.

### En verder:

Editoriaal	210
Gastcolumns	246
Tegenwicht	252
Boeken	254
Andere ogen	256

## De Groene Mannetjes

neens stonden ze er, op de Krim, de Groene Mannetjes. Niemand wist wie ze waren en waar ze vandaan kwamen. Alle ogen waren gericht op president Vladimir Poetin. Wellicht zat hij hier achter. Rusland was immers in maart 2014 bezig de Krim in *no time* te annexeren. Die verdraaide Poetin gaf aanvankelijk geen krimp na de aantijgingen uit het westen. Hij ontkende in alle toonaarden. Sterker nog, Poetin noemde de gehelmde figuren met hun donkergroene uniformen zonder insignes zelfs de ‘aardige mensen’, die orde en veiligheid brachten op de Krim en later ook in het zuidoosten van Oekraïne.

De westerse wereld voelde zich beetgenomen en kreeg niet goed grip op de gebeurtenissen op de Krim en in Oekraïne. Vele acties en reacties in dit Russisch-Oekraïense conflict zijn nog steeds onverklaard gebleven. Inmiddels zijn we meer dan een jaar verder, maar opvallend genoeg heeft het conflict nog geen artikelen opgeleverd in de *Militaire Spectator*.

De westerse wereld heeft sinds de annexatie niet stilgezeten. De VS en de EU hebben sinds de zomer van 2014 vooral diplomatieke en economische sancties ingesteld, terwijl de NAVO zich richtte op mogelijke militaire stappen als onderdeel van de aloude bondgenootschappelijke ‘afschrikking’. Op de NAVO-top van september 2014, gehouden in Wales, besloten de lidstaten een *Readiness Action Plan* (RAP) op te stellen, gericht op een snelle reactie aan de randen van het NAVO-grondgebied. Bovendien zou er een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) komen. Nederland, Noorwegen en Duitsland hebben aangeboden om de *Immediate Response Force* (IRF) van de NATO

*Response Force* (NRF) voorlopig om te vormen tot een interim VJTF, die de NAVO binnen 48 uur kan inzetten. Daarvoor heeft Nederland in totaal 200 militairen van de Luchtmobiele Brigade van de Koninklijke Landmacht toegezegd.

Eind maart 2015 gaf *Supreme Allied Commander in Europe*, generaal Philip Breedlove, tijdens de *Future Force Conference* in Soesterberg aan dat de veiligheidssituatie in Europa is veranderd. ‘Rusland’, zo zei hij, ‘voert een *hybrid war*’. Tja, maar wat is dat nu weer? *Hybrid Warfare* is een wijze van oorlogvoering waarbij conventionele troepen, samen met *special forces*, paramilitaire groepen en lokale strijders proberen een opponent uit te schakelen.

*Hybrid warfare* is geen nieuw concept, maar een samenvoeging van allerlei bestaande wijzen van optreden. Een nieuwigheidje aan *hybrid warfare* is dat het zich niet alleen op het fysieke domein richt, maar ook op beïnvloeding binnen het informatiedomein. Het editoriaal van april gaf niet voor niets aan dat de Nederlandse krijgsmacht er verstandig aan doet zich, naast fysieke acties, ook juist te richten op niet-kinetische effecten en effecten in het informatiedomein.

Breedlove gaf aan dat de *hybrid war* die Rusland afgelopen jaar heeft gevoerd vooral gericht is op het ‘aanvallen van geloofwaardigheid’. Hij noemde ‘*informationally*’, in dit geval te vertalen als alles dat met de inhoud en het verspreiden van informatie te maken heeft, als het meest imposante deel van de Russische manier van *hybrid warfare*. Breedlove is er van overtuigd dat alle ingezette Russische middelen en alle operatielijnen in het *design* van Poetin zijn

gericht op het creëren van een *false narrative*, een leugen die de beeldvorming van mensen sterk bepaalt. Vooral de kracht en de snelheid van de Russische leugens hebben Breedlove verstoeld doen staan.

Het was niet alleen de snelle wijze waarop Rusland de *false narrative* over Oekraïne wist te communiceren. Ook de manier waarop Rusland in staat is geweest de *false narrative* vol te houden, heeft Breedlove ernstig aan het denken gezet. Met het volharden in leugens is de onvermurwbare Poetin in staat om een overgroot deel van de Russen en ook mensen elders in de wereld uiteindelijk van zijn gelijk te overtuigen. Ook hier geldt: de aanhouder wint. Blijft natuurlijk de grote vraag of het Russische optreden op de Krim en in Oekraïne nu als een volslagen verrassing kwam. Wie Poetin de laatste jaren heeft gevolgd, weet dat hij streeft naar *Roesski Mir*, een Russische wereld met een duidelijke eigen Russische identiteit, en dat de Krim en *Novorossija*, het zuidoosten van Oekraïne, volgens Poetin gewoonweg bij moeder Rusland horen.

Wie zich in de Russische krijgsmacht heeft verdiept, weet dat Rusland sinds 2013 een nieuwe militaire doctrine heeft ontwikkeld, de Gerasimov-doctrine. Generaal Valery Gerasimov, de huidige chef-staf van de Russische krijgsmacht, schreef in januari 2013 een opvallend artikel in de Russische militair-industriële Koerier over de nieuwe uitgangspunten in het Russische optreden. Hij ziet een scherpe scheiding tussen geüniformeerde en niet-geüniformeerde acties verdwijnen in het Russische optreden. Gerasimov gebruikt ook graag de oude Russische denkers Alexandr

Svechin en Georgii Isserson. Zij hebben in het Interbellum al aangegeven dat conflicten geleidelijk ontstaan en nimmer volgens vaste patronen zullen verlopen. Bovendien ziet Gerasimov kansen in het informatiedomein en baseert hij zich op een beproefd Russisch militair concept: *Maskirovka*. Het is een containerbegrip voor camouflage, misleiden en het verspreiden van desinformatie, waar ook het minder fraaie 'liegen en bedriegen' onder valt. Vooral afgelopen jaar heeft Rusland de Gerasimov-doctrine tijdens zijn acties op de Krim en in Oekraïne veelvuldig toegepast, tot groot ongenoegen van een woedende Oekraïense en een ontstemde westerse bevolking.

De Groene Mannetjes zijn inmiddels door de NAVO ontmaskerd als *Spetsnaz* van de Russische militaire geheime dienst. Eveneens weet de NAVO dat de Russen indirect via de separatisten tanks en artillerie hebben ingezet. Het dwong Breedlove verzuchtend op te merken: 'De militaire middelen zijn onveranderd. Het gaat er om hoe onorthodox deze middelen tegenwoordig door Rusland worden ingezet, en hoe ze vervolgens alle informatie hieromtrent verdraaien. Dat is het nieuwe in *hybrid warfare*'.

Inderdaad, dat is even wennen, want in het westen verfoeit men zulk verwerpelijk optreden. Het past niet in ons huidige ethische bewustzijn en ook niet in onze nog steeds bestaande ridderlijke opvattingen over oorlogvoering, maar het is tijd om wakker te worden. Anno 2015 zijn conventionele militaire inzetmiddelen nog steeds bitter noodzakelijk. Echter, de daadwerkelijke slag vindt plaats in het informatiedomein. Het is daarom de hoogste tijd om in dit domein aan de slag te gaan! ■



# KFOR's Continual Footprint

## *Sixteen Years of KFOR Presence in Kosovo*

**On March 22, 1999, NATO authorised the start of Operation Allied Force and conducted air strikes against targets in the former Federal Republic of Yugoslavia for 78 days. The Federal Republic capitulated on June 10, 1999. Two days later, the first NATO troops, or KFOR-I, entered Kosovo under the umbrella of the NATO-led Operation Joint Guardian. In 2008, Kosovo issued a unilateral declaration of independence, aggravating political tensions in the region. Over the past years numerous protests and attacks have occurred in the North of Kosovo, often requiring KFOR to intervene. All these incidents point to an enmity that still exists between Serbia and its former province and they stress the importance of KFOR as a much-needed security presence on the ground even after sixteen years.**

*Anika Snel MSc and Lisa Ziekenoppasser LL.M BSc\**

**O**n August 27 and 28, 2014, two shooting incidents took place between illegal wood loggers from the Republic of Kosovo<sup>1</sup> and members of the Serbian Gendarmerie on the Serbian side of the Merdare crossing point. The

incident resulted in the death of both a Serbian Gendarmerie Officer and a Kosovar Albanian.<sup>2</sup> Following the killings, the Chief of Staff of the Serbian Armed Forces and the Commander of the Multinational Kosovo Forces (COMKFOR) agreed to strengthen joint patrols at the Serbia-Kosovo border. In a press release, the Kosovo Force (KFOR) pledged to continue contributing to the normalization of the situation in the border area, in close cooperation with the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) and the Kosovo Police (KP).<sup>3</sup> Both the Serbian Minister of the Interior and the Serbian Prime Minister accused the wood cutters of acts of terrorism. Meanwhile a number of Kosovo politicians counter-argued that Serbia often presents Kosovo as a threat to the stability of the Balkan region.<sup>4</sup>

In the same week, an anonymous NATO official was quick to respond to questions posed by the Serbian state news agency *Tanjug*, that the alliance had no plans to reduce its number of troops in Kosovo: 'The troops in Kosovo have a clear mandate from the UN Security Council,

\* Anika Snel currently works as a political advisor at the Netherlands Embassy in Pristina, Kosovo. She has an academic background in governance and political science and has previous work experience with the Dutch non-governmental organisation SPARK in northern Kosovo. Lisa Ziekenoppasser recently completed a traineeship with the Netherlands Embassy in Pristina. She has an academic background in political sciences and international security and has previous work experience as an intern at the Netherlands Defence Academy (Breda) and Headquarters 1 (DEU/NLD) Corps (Münster, Germany). Lisa currently follows a traineeship at the Civil-Military Cooperation Centre of Excellence with the Netherlands Embassy in Pristina. The views represented in this article are the personal views of the authors.

<sup>1</sup> Hereinafter referred to as Kosovo.

<sup>2</sup> Division of Public Information, United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), 'Gendarmerie member dies from wounds,' 'Serbian policemen killed on border with Kosovo', Belgrade Media Report (28 August 2014). Retrieved from <http://media.unmikonline.org>.

<sup>3</sup> Press and Public Information Office (PPIO) European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), 'Comments on incidents', Kosovo Media Monitor Draft 0830 Report (29 August 2014). Retrieved from <http://newsmonitors.org>.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid; Press and Public Information Office (PPIO), European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), 'NATO to stay in Kosovo', Kosovo Media Monitor Draft 0830 Report (29 August 2014).



PHOTO UN, R. SULLIVAN

*Operating within a sensitive political arena: a member of KFOR takes his turn cutting up confiscated weapons in Kosovo*

and both the Albanians and Serbs want them to stay.<sup>5</sup> The remark was confirmed by the Serbian Minister of Foreign Affairs who stressed during the 69th United Nations (UN) General Assembly session, at the end of September 2014, that the presence of international forces is a key for stability and safety in 'Kosovo and Metohija'.<sup>6</sup>

The incident with the illegal wood loggers is just one example of recent hostility at the Kosovo-Serbia border. Over the past three years, especially in 2011 and 2012, numerous protests and attacks have occurred in the North, often requiring KFOR to intervene. All these incidents point to an enmity that still exists between Serbia and its former province after Kosovo's unilateral declaration of independence in 2008.

The violence and fragile security situation in (northern) Kosovo have proven to be a continuous challenge to the goals of the international community: to help retain a safe and secure environment for all people in Kosovo, and to deter renewed hostility between the Kosovar Serbs and Kosovar Albanian people. Precisely these goals constitute the main tasks of KFOR, the longest-lasting mission in the history of NATO. Although the mission has lasted for sixteen years now, not many people are aware

<sup>6</sup> 'Kosovo and Metohija' is the Serbian designation for Kosovo, as a province in the Republic of Serbia. See: Division of Public Information, United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), 'International forces key for safety in Kosovo and Metohija', Belgrade Media Report (26 September 2014).

that it still exists, and are even less aware of the fact that the Netherlands still contributes military personnel.<sup>7</sup> This raises the following question: why is KFOR still of significant importance after sixteen years? The aforementioned incidents emphasize the continued need for KFOR to act as a security provider. Yet considering the mission has been in place for so

this development for the original tasks of KFOR. The third main paragraph expounds the situation in the northern part of Kosovo, as even after sixteen years KFOR is the only reliable security guarantee within this fragile area. The fourth paragraph analyses the contemporary political bilateral Serbia-Kosovo relations and the position of KFOR within this sensitive political arena. The main question of this article will be revisited in the concluding section.

It would be too simplistic to argue that KFOR is still needed because the national security situation would require so

long it would be too simplistic to argue that KFOR is still needed just because the national security situation would require so. Such a statement does not reflect the complex reality wherein the mission operates. This article analyses the political and military developments of the last sixteen years that have influenced the position and tasks of KFOR as a military stabilization force in Kosovo. The first paragraph narrates the establishment of KFOR and its initial mandate and tasks. The second paragraph consists of two parts. The first part describes Kosovo's declaration of independence, followed by a discussion of the consequences of

### KFOR's mandate and tasks

On March 22, 1999, NATO authorised the start of Operation Allied Force and conducted air strikes against targets in the former Federal Republic of Yugoslavia for 78 days.<sup>8</sup> The Federal Republic capitulated on June 10, 1999. Two days later, the first NATO troops, or KFOR-I, entered Kosovo under the umbrella of the NATO-led Operation Joint Guardian. On June 10, the UN Security Council adopted Resolution 1244. This resolution decides 'under United Nations auspices, on the deployment in Kosovo of international civil and security presences',<sup>9</sup> leading to the creation of the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK). In addition, Resolution 1244 authorises 'The Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia [...].'<sup>10</sup>

While the resolution does provide for an interim international administration under the auspices of the UN, it does not determine the legal status of Kosovo. As Article 10 of Resolution 1244 states, Kosovo can enjoy substantial autonomy, but within the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia. In addition, Resolution 1244 allows for an 'open-ended period of time.'<sup>11</sup> Consequently, there is no end date to the mandate. UNMIK's mandate originally consisted of four pillars: (1) Civil Administration, (2) Humanitarian

<sup>7</sup> On March 23, 1999 the Dutch government authorised the participation of military air support and maritime support during Operation Allied Force. The Netherlands also supported Operation Joint Guardian through KFOR-I and KFOR-II. Within KFOR-I and KFOR-II, over 2,000 Dutch military personnel contributed to the implementation of the mission mandate. The Netherlands did not contribute to the mission after KFOR-II, however, restarted with the deployment of troops to KFOR-X in October 2005. Annually, approximately ten Dutch military personnel are stationed at the KFOR headquarters in Pristina (Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Operation Allied Force', 2009).

<sup>8</sup> The legitimacy of the intervention is still widely debated among international law experts. The air strikes executed by NATO were vetoed by China and Russia in the Security Council stressing the violation of state sovereignty, the same argument used by Serbia. The North Atlantic Council authorised Operation Allied Force. NATO legitimated the intervention in light of the unfolding humanitarian catastrophe in Kosovo. This article will not go into this debate, as it would cover a separate article. However, it is important to realise the complexity and controversy of the intervention, as it still influences contemporary political developments in the region.

<sup>9</sup> UN Security Council, S/RES/1244 (10 June 1999).

<sup>10</sup> Ibid. Article 10.

<sup>11</sup> E. de Wet, 'The governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and functioning of EULEX', *The American Journal of International Law*, 103, 1 (2009) p. 83.





PHOTO AUTHOR'S COLLECTION

*The Decani Monastery is the only designated site in Kosovo that currently remains under fixed KFOR protection*

Assistance, (3) Democratization and (4) Institution-Building, Reconstruction and Economic Development. The first pillar was the responsibility of UNMIK. The original second pillar aimed at the successful return of refugees to Kosovo but was replaced by the Police and Justice Pillar in May 2001.<sup>12</sup> The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) took charge of the third pillar and the European Union (EU) took responsibility for the pillar of construction and economic development.

Meanwhile on June 20, 1999 Operation Allied Force was concluded. At that time, all Serbian forces and police had been withdrawn from Kosovo, as agreed upon in the Military Technical Agreement (also known as the Kumanovo Agreement) between NATO and the Government of the Former Republic of Yugoslavia.<sup>13</sup> In addition to the tasks of UNMIK, NATO was responsible for maintaining military stability in Kosovo. Since its initiation, the NATO mission derived its mandate from Resolution 1244 and later from the Military Technical Agreement. The

mission operates under Chapter VII of the UN Charter as a peacekeeping operation.<sup>14</sup> The original mandate of KFOR was to help maintain a safe and secure environment and freedom of movement for all people in Kosovo, to deter renewed hostility and threats against Kosovo by Yugoslav and Serb forces, to disarm the Kosovo Liberation Army (KLA) and to support the international effort to bring stability to Kosovo.<sup>15</sup> To implement this mandate, KFOR took up a wide scope of initial tasks. These tasks included (a) offering assistance for a safe and free return of all refugees and displaced persons; (b) providing security and public order, with a special focus on the border areas;

<sup>12</sup> O. Dursun-Ozkanca, 'Rebuilding Kosovo: Cooperation for Competition between the EU and NATO', prepared for delivery at the 2009 *EUSA Eleventh Biennial International Conference*, Marriot Marina Del Rey, Los Angeles, CA, April 23-25 2009, p. 7.

<sup>13</sup> International Security Force ('KFOR') and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 'Military Technical Agreement,' Appendix A (9 June 1999).

<sup>14</sup> UN Security Council, S/RES/1244 Annex 2 (10 June 1999).

<sup>15</sup> NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014). Retrieved from <http://www.nato.int>.

(c) support ammunition, weapons and explosives control programmes; (d) perform medical assistance; (e) support infrastructural reconstruction and de-mining; (f) providing protection of patrimonial sites; (g) and finally supporting the establishment of civilian institutions.<sup>16</sup> This wide range of tasks exemplifies the complexity and extensiveness of the mandate.

In its heyday, KFOR was composed of approximately 50,000 troops. The first reduction of troops occurred during 2002 and by the end of 2003, due to an improved security environment, KFOR reduced its troops to 17,500 personnel. As the security situation continued to improve during the years, in June 2009 the North Atlantic Council (NAC) decided to gradually redefine KFOR's presence to a 'deterrent presence'.<sup>17</sup> By February 2011, KFOR had successfully reduced its troops to an approximate number of 5,000.<sup>18</sup> Currently, two

Multinational Battle Groups (MNBG) remain in place.<sup>19</sup> The headquarters of KFOR is located at Camp Film City in the capital of Kosovo, Pristina. The mission is under command of COMKFOR who reports to the Commander of Joint Force Command Naples (COM JFCN). Since September 2014, KFOR-XIX has the continued support of 31 nations,<sup>20</sup> still within the original mandate as agreed upon sixteen years ago.

## 2008: A year of change

2008 was a crucial year for the future of Kosovo, the Balkan region and the international presence in Kosovo. It was the year when Kosovo, on February 17, unilaterally declared independence.<sup>21</sup> The road to independence was a highly controversial one. Resolution 1244 did not clarify the legal status of the former province of Serbia. Therefore, in 2005, the UN initiated a process to settle the status of Kosovo. As a result, the UN Secretary-General, Mr. Ban Ki-Moon, appointed the former president of Finland and former mediator in the 1999 conflict, Mr. Martti Ahtisaari in November 2005 as Special Envoy to lead the political process to determine the future status of Kosovo. In 2006 he facilitated several negotiations between the local Kosovar government and the government of Serbia regarding the settlement of Kosovo's status. Ahtisaari submitted a draft settlement proposal on February 2, 2007.<sup>22</sup> Shortly after, the negotiations to finalise the settlement between both parties started. The negotiations ended without result. On March 23, Ahtisaari presented to the UN Security Council his final proposal, the *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, also called the 'Ahtisaari Plan'. His proposal contains the idea of 'independence, under international supervision for an initial period.'<sup>23</sup> The international community proved divided, since the plan proposed an independent Kosovo. In addition, the plan was meant to replace Resolution 1244. Ahtisaari's final settlement was accepted by the local government in Pristina while it was strongly opposed by Serbia and its ally Russia. Russia rejected a UN Security Council resolution based on the 'Ahtisaari Plan' and implied it would veto such a Resolution in the Security Council.<sup>24</sup> Kosovo's status was left unresolved, no

<sup>16</sup> There are eight unfixed properties with a Designated Special Status: The Gazimestan Monument, the Archangel site, Devic Monastery, Gracanica Monastery, Zociste Monastery, Budisavci Monastery, Gorioč Monastery and Pec Patriarchate. The Decani Monastery is the only designated site that currently remains under fixed KFOR protection (NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014). Retrieved from <http://www.nato.int>); International Security Force ('KFOR') and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 'Military Technical Agreement' (9 June 1999); S/RES/1244 Article 11 a-k (10 June 1999).

<sup>17</sup> Deterrent Presence is a concept of operations whose main effort is based on small, regionally dispersed so-called liaison monitoring teams (LMTs). In addition, it launched the process of reducing forces and reorganizing command structure. See Allied Joint Force Command Naples, 'KFOR reaches 'Gate 2' through Deterrence Presence in Kosovo' (2011). Retrieved from <http://www.jfcnaples.nato.int>; J. DeRosa, 'Strategic Defense Review of the Republic of Kosovo', *GAP Policy Paper* (2013) p. 16 footnote 6.

<sup>18</sup> NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014).

<sup>19</sup> MNBG East is located at Camp Bondsteel near Ferizaj/Urosevac and mostly consists U.S. troops. MNBG West is located in Peja/Pec at Camp Villagio Italia.

<sup>20</sup> Germany and the United States are the largest contributors to KFOR. However, in addition to the NATO member states, also KFOR non-NATO contributing nations support the mission. A KFOR non-NATO contributing nation 'is a NATO operational partner that contributes forces/capabilities to KFOR – or supports it in other ways.' NATO, 'Key Facts and Figures' (2014). Retrieved from <http://www.nato.int>.

<sup>21</sup> Since 2008, Kosovo has received 110 diplomatic recognitions as an independent state. There are still five European member states that do not recognise Kosovo's independence: Spain, Slovakia, Cyprus, Romania and Greece.

<sup>22</sup> United Nations Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the Future Status Process for Kosovo, 'Special Envoy Martti Ahtisaari presents his proposal for the future status of Kosovo in Belgrade and Pristina', UNOSEK/PR/16 (2 February 2007). Retrieved from <http://www.unosek.org/unosek>.

<sup>23</sup> UN Security Council, 'Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status', S/2007/168, p. 2.

<sup>24</sup> BBC News, 'Russia threatens veto over Kosovo' (24 April 2007). Retrieved from <http://news.bbc.co.uk>.



PHOTO UN, M. CASTRO

*The Assembly of the newly formed Republic of Kosovo committed itself to the full implementation of the proposal of Special UN Envoy Martti Ahtisaari, a plan strongly opposed by Serbia and its ally Russia*

agreement was reached between Serbia and the local government of Kosovo and Resolution 1244 remained in place. Not long after, in February 2008, Kosovo unilaterally declared independence.

The Assembly of the newly formed Republic of Kosovo committed itself to the full implementation of the 'Ahtisaari Plan'. The provisions of the proposal are enshrined in the Constitution and approved by the Assembly on April 9, 2008 and entered into force on June 15, 2008.<sup>25</sup> Serbia, not recognizing the independence of Kosovo, requested an advisory opinion from the International Court of Justice on the question if the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of the self-government of Kosovo was in accordance with international law. On July 22, 2010, the Court of Justice ruled its advisory

opinion stating 'that the declaration of independence of Kosovo adopted on 17 February 2008 did not violate international law'.<sup>26</sup> Despite the ruling of the International Court, Serbia still does not recognise Kosovo as an independent state.

Shortly after independence, the international situation on the ground changed significantly when the largest civilian EU-led mission ever in history, EULEX, became effective. With the start of the mobilization of EULEX in February 2008, the international presence in Kosovo not only became more complex, but also more delicate. As Resolution 1244 was still operative, all legislative, executive and judicial issues needed authorization of the UN Secretary-General. However, Mr. Ban agreed to the transfer of all police and justice matters to the EU, with the stipulation that these issues remained under the rulings of Resolution 1244. As such, the supervision of the Kosovo Police, Justice and Civil Administration were transferred from UNMIK to the EU, with the EU being accountable to a Special Representative of the UN. Within the UN Security Council a discussion emerged whether Resolution 1244 did indeed authorize EULEX. Most EU member states and the United States (US) opined that EULEX was authorised by virtue of Resolution 1244. However, Russia and Serbia do not recognize the mission and claim that it does not have its foundation in Resolution 1244. Moreover, Russia and Serbia concluded that EULEX is not legitimate, referring to what they see as the illegal unilateral declaration of independence of Kosovo.<sup>27</sup> To date, this reasoning is still supported by both states.

<sup>25</sup> The subsequent laws that followed the newly established constitution provided a security structure within the conditions of the 'Ahtisaari Plan'. In general, although the 'Ahtisaari Plan' was rejected by Russia and Serbia, it is used by the international community and Kosovo as the basic policy framework for follow-up agreements and laws. (Assembly of the Republic of Kosovo, 'Constitution of the Republic of Kosovo' (15 June 2008).

<sup>26</sup> International Court of Justice, 'Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo', Advisory Opinion (22 July 2010).

<sup>27</sup> O. Dursun-Ozkanca, 'Rebuilding Kosovo: Cooperation for Competition between the EU and NATO', prepared for the delivery at the 2009 *EUSA Eleventh Biennial International Conference*, Marriot Marina Del Rey, Los Angeles, CA, April 23-25 2009, p. 13; E.D. de Wet, 'The governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX', in: *The American Journal of International Law* (2009) (103-1) p. 83-96.





PHOTO US ARMY, S. PARKS

*An explosive ordnance disposal technician (U.S. Army) assists a Kosovo Security Forces EOD soldier with properly setting up for an electric demolition during a training event, 2013*

### Adjustments of KFOR's original tasks

Both the declaration of independence as well as the start of EULEX affected the initial tasks of KFOR. Three main adjustments of KFOR's role and mandate were carried out. After declaring independence, the Kosovo government signed a law to establish a Ministry for a Kosovo Security Force (KSF).<sup>28</sup> This development established Kosovo's security ownership. Following the constitution and the institutionalising of the Ministry for the KSF at June 12, 2008, NATO agreed to assist with the dismantling of the Kosovo Protection Corps (KPC).<sup>29</sup> Secondly, KFOR was going to assist and supervise the formation of a multi-ethnic KSF. The KSF is a light-armed force, without any heavy weapons or offensive air capabilities.<sup>30</sup> The KSF consists of 2,500 active army soldiers (mainly light infantry) and 800 reserves.<sup>31</sup> In order to continue supporting the KSF, in July 2013 the NAC established the NATO Liaison and Advisory Team (NLAT). The NLAT is distinct from KFOR and placed directly under NATO Headquarters in Brussels.<sup>32</sup> KFOR is tasked to support the NLAT.<sup>33</sup> The NLAT consists of approximately 35 military and civilian personnel and is tasked with providing high-level advice to the Ministry of KSF on strategic defence reviews and staff capacity-building and training.<sup>34</sup> In addition, the NLAT assists in establishing a civilian-led organization that exercises control over the KSF. Thirdly, based on the aforementioned troop reduction in 2011, KFOR's role in security provision has been revised to the role of third responder to security threats, behind the KP (first responder) and EULEX (second responder).<sup>35</sup>

Within the government structure the KSF comes under the Ministry for the KSF. This ministry is accountable to the Kosovo Assembly's Security Committee. Due to developments within the security sector of Kosovo after it claimed its independence, the government in April 2012 announced the start of a new study programme regarding a Security Sector Reform (SSR).<sup>36</sup> In March 2014, the SSR presented its recommendations to be carried out by the government over the next five years. The recommendations cover a number of aspects and listed requirements. Among other things the report recommends the

<sup>28</sup> Assembly of the Republic of Kosovo, 'Law on the Ministry for Kosovo Security Forces', Law No. 03/L-045 (13 March 2008).

<sup>29</sup> The KPC was conceived as a transitional post-conflict arrangement. Its mandate was to provide for disaster-response services, perform search and rescue and provide humanitarian assistance and contribute to reconstruction. The KPC was formally dissolved on June 14, 2009. NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014).

<sup>30</sup> The mission of the KSF is 'to conduct crisis response operations in Kosovo and abroad; civil protection operations within Kosovo; and to assist the civil authorities in responding to natural disasters and other emergencies'. Republic of Kosovo (n.d.) 'Kosovo Security Force'. Retrieved from <http://www.rks-gov.net>.

<sup>31</sup> Assembly of the Republic of Kosovo, 'Law on the Ministry for Kosovo Security Forces', Article 3 (10-C). Law No. 03/L-045 (13 March 2008).

<sup>32</sup> Kosovo Force, 'NATO Liaison and Advisory Team Change of Command' (14 January 2015). Retrieved from <http://www.aco.nato.int/kfor>.



development of a new National Security Strategy and the improvement of Kosovo's emergency response capabilities. However, the most important recommendations – as interpreted by the Kosovo government – are the renaming of the Ministry of the Kosovo Security Force into the Ministry of Defence and the production of a National Defence Strategy (December 2014).<sup>37</sup> These developments were and still are motivated by Kosovo's main desire to establish a National Army for Kosovo. Due to a political deadlock after national elections in June 2014, delaying the formation of a government for almost six months until 9 December 2014, the approval of the National Defence Strategy has been postponed.<sup>38</sup> However, the newly formed government has pledged itself again to the transformation of the KSF into a National Army in the year 2015.<sup>39</sup>

### KFOR and northern Kosovo: from fragile tolerance to wary acceptance

After its independence the security situation in Kosovo improved, as confirmed by the reduction of NATO troops since 2009. However, this improvement has not spread to the northern part of Kosovo where the majority of Kosovar Serbs reside. As a matter of fact, compared to the other parts of Kosovo, the northern area is the main region where KFOR's original mandate – to maintain a safe and secure environment and freedom of movement for all people in Kosovo and to deter renewed hostilities – has effectively remained unchanged.

From its initiation it was clear that the EU mission would not be able to decrease Serbia's influence in northern Kosovo. The first three months after independence saw Kosovar Serbs in the North (often called 'hard-liners' and civilian-clothed security agents) attempting to abuse the security situation aiming at a *de facto* partition of the northern region. They attacked administration facilities, threatened EU staff that forced them to evacuate North-Mitrovica and occupied the court premises in North-Mitrovica.<sup>40</sup> Order was restored by KFOR's intervention. During the court eviction, KFOR and UNMIK troops were met with automatic

weapons fire and grenades, which resulted in lethal casualties. Nevertheless, the international forces prevailed and the robust performance of KFOR largely surprised the Kosovar Serbs who were the driving force behind the occupation. This has led to an arduous tolerance of KFOR's continuous presence in the North. Still, while the attempts to force a *de facto* partition of northern Kosovo had failed, both Kosovar Serbian leaders in the North and Serbia continued to treat the northern part as a separate entity of the rest of Kosovo. Furthermore, Serbia continues to exercise a significant influence over the North through parallel security actors, including police forces and a so-called 'civil protection corps', obfuscating the security situation.<sup>41</sup>

Nevertheless, the Serb population in the North of Kosovo has tolerated KFOR as security provider over the past years. Their relationship

<sup>33</sup> NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014).

<sup>34</sup> J. DeRosa, 'Strategic Defense Review of the Republic of Kosovo', *GAP Policy Paper* (2013) p. 28.

<sup>35</sup> NATO, 'NATO's role in Kosovo' (2014).

<sup>36</sup> In 2006, prior to the declaration of independence, the UN Development Programme (UNDP) commissioned an Internal Security Sector Review (ISSR). The report suggested a mechanism for the creation of a Kosovo Defence Force. Already in 2006 it was recommended to disband the KPC and to form a Kosovo Defence Force. The name of the Force was later renamed in the KSF, due to ongoing regional and international sensitivities about Kosovo having a national army while not all states recognised it as an independent state; A. Welch, 'Apprising the 2006 Kosovo Internal Security Sector Review – Part One' (10 June 2014). Retrieved from <http://www.ssrresourcecentre.org>.

<sup>37</sup> Republic of Kosovo, 'Analysis of the Strategic Security Sector Review of the Republic of Kosovo' (March 2014), p. 56.

<sup>38</sup> After national elections on 8 June 2014, Kosovo entered a political deadlock that lasted slightly more than six months due to disagreement over the positions of the Assembly Speaker and Prime-Minister between a united opposition block and the winner of the elections, the Democratic Party of Kosovo (PDK). Mid-November the second largest political party, the Democratic League of Kosovo (LDK), broke away from the opposition coalition to form a government with the PDK that presented itself to the Kosovo Parliament on 9 December 2014.

<sup>39</sup> 'The future of Kosovo Armed Forces, which has no other alternative, remains a primary task of the new Parliament, an institution so important and necessary for the country and its citizens, which will thus engender Kosovo's OWN defence force, will complete the consolidation of our state and become a contributor to the collective security of Europe.' (President Jahjaga, 'President Jahjaga's speech on the occasion of Kosovo Security Force Day' (26 November 2014). Retrieved from <http://www.president-ksgov.net>).

<sup>40</sup> E. Pond, 'The EU's test in Kosovo', in: *The Washington Quarterly*, Autumn (2010) p. 100-101; N. van Willigen, 'Kosovo: instabiel en niet soeverein', in: *Internationale Spectator* (2008) (62) no. 7/8, p. 379.

<sup>41</sup> N. van Willigen, 'Kosovo: instabiel en niet soeverein', in: *Internationale Spectator* (2008) (62) no. 7/8, p. 380.



PHOTO US ARMY J. WAGNER

*KFOR removed a roadblock on the outskirts of Rudare preventing freedom of movement to the people of Kosovo, June 1, 2012. Two KFOR soldiers were injured by gunfire during the operation after unidentified individuals in a violent crowd opened fire on security forces providing a cordon around roadblock removal efforts*

has sometimes been fragile and at other times leaning towards actual reluctant acceptance. When in August 2009 a first announcement was made to downsize KFOR and move towards a deterrent force, Serbia protested, arguing that 'KFOR was the only force that Serbs in Kosovo could trust.'<sup>42</sup> Notwithstanding such remarks, KFOR continuously has been forced to deal with many types of violence conducted against the mission by the Serbian community living in the North. The violence often stemmed from the threat KFOR's activities posed to organised crime. At the same time, political decisions by the Kosovar authorities that were seen as threats to the self-proclaimed separate status of northern Kosovo often caused a vehement

reaction among the Kosovar Serbian population. In turn, such outbursts sometimes developed into an actual threat to the security situation in the North. In 2011 both a decision by the Kosovo government to deploy Kosovar customs officials to the administrative border crossing points with Serbia and a failed attempt by the Kosovo special police to retake control over two border crossing points in the North, led to the setting up of roadblocks by the Serbian hard-line population. KFOR was forced to intervene to ensure freedom of movement for the international community and to guarantee a stable and secure environment. Attempts to remove the barricades were met with violence, even resulting in KFOR personnel being injured.<sup>43</sup>

In 2012 similar incidents at the border crossing under the control of KFOR continued to occur.<sup>44</sup> During the first months of 2013, KFOR again was required to dismantle barricades set up to block the roads to the border crossings.<sup>45</sup> In actual practice, the NATO-led mission has acted as the first or second security responder to similar threats to the freedom of movement and the security environment in the North, even though

<sup>42</sup> BalkanInsight, 'Serbia: Conditions not right for KFOR withdrawal' (6 August 2009). Retrieved from <http://www.balkaninsight.com>.

<sup>43</sup> Incidents included protests at the Jarinje checkpoint (Gate 1, near the Serbian border town of Raska) and the actual burning of the border crossing checkpoint at Jarinje in 2011. BalkanInsight, 'Timeline: Tensions in Kosovo North' (15 September 2011); BalkanInsight, 'KFOR to respond with force if attacked in Kosovo' (29 September 2011); BalkanInsight, 'Dozens reported injured in North Kosovo stand-off' (20 October 2011).

<sup>44</sup> BalkanInsight, 'Attack on NATO forces in Kosovo condemned' (19 June 2012).

<sup>45</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty, 'Tales from Mitrovica: life in a divided Kosovo town' (15 February 2013). Retrieved from [www.rferl.org](http://www.rferl.org).

the mission is supposed to act as a third responder, after the KP and EULEX respectively. Nevertheless, determined action by KFOR against these physical attempts to undermine original agreements on the status of North Kosovo has seemingly been accepted by the Kosovar Serbian population. This acceptance is partly due to KFOR's other responsibility: the protection of the Serbian-Orthodox cultural heritage sites south of the Ibar River. Also, even though the pinpointed violence committed against KFOR has regularly been instigated by NATO's response to criminal activities, the Kosovar Serbian population has never staged violent protests against KFOR itself. Instead, protests have been triggered by the enforcement of political decisions of both Serbia and Kosovo which, in the view of part of the Kosovar Serbian population, threatened their legal presence in North Kosovo. Lastly, while Serbia and the Kosovar Serbian population in the North still consider both EULEX and the KSF an unacceptable power, the presence of KFOR is legitimized.

### Brussels Agreement: reaffirmation of the role of KFOR

Besides political developments at the state level which influence the tasks and presence of KFOR, there are also significant developments between Serbia and Kosovo at a regional level. In 2011, Kosovo and Serbia started a political dialogue under the auspices of the European External Action Service (EEAS), aimed at normalizing their mutual relationship. For both states a future of European integration was at stake: for Serbia a successful dialogue was a precondition for the start of EU accession negotiations, while for Kosovo a successful agreement would lead to the opening of negotiations on an upcoming Stabilisation and Association Agreement (SAA).<sup>46</sup> This high level dialogue resulted in the 'First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations', in short the *Brussels Agreement*, signed on April 19, 2013.<sup>47</sup> In the Agreement, both states committed themselves to 15 key points covering various fields, including the integration of the Serb majority in North Kosovo under the jurisdiction of Pristina, the establishment of

an Association of Serbian Municipalities and integrated border management and security provision in northern Kosovo.

Internationally, the Brussels Agreement is considered an important step forward for regional peace and security.<sup>48</sup> Interestingly, while signing the Agreement, Belgrade specifically requested the continuing involvement and presence of KFOR in Kosovo. It seems KFOR is viewed as the only credible protection for Kosovar Serbs and the main security guarantor of the Brussels Agreement.<sup>49</sup> It can be argued that the regional security relationship between Kosovo and Serbia continues to rely on a NATO presence. This argument is reinforced by the continuing distrust of the Kosovar Serbian population towards the KSF and EULEX, and Serbia's refusal to recognise the KSF. In the past and in the present, Serbian political leaders have even argued that the KSF provides a potential security risk to Serbia, the Kosovar Serbs and even to the Kumanovo Agreement.<sup>50</sup> As an independent state, one of the foremost interests of Kosovo is to protect its recently gained territorial integrity. The upgrading of the KSF to a capable army would present the next step in the consolidation of Kosovo's statehood and it proves to be in Serbia's interest to obstruct that. Despite KFOR training the KSF to prepare them for the transformation into a properly equipped army, Serbia does recognize KFOR as the main military actor in Kosovo and even cooperates with NATO troops along the border. KFOR has become part of a political controversy in a politically sensitive arena. In addition, Serbia's request for security guarantees for the Serbian municipalities in the North of Kosovo,

<sup>46</sup> European Union - European External Action Service, 'Serbia and Kosovo reach landmark deal' (19 April 2013). Retrieved from <http://eeas.europa.eu>.

<sup>47</sup> European Union - European External Action Service, 'Serbia and Kosovo reach landmark deal' (19 April 2013). Retrieved from <http://eeas.europa.eu>.

<sup>48</sup> European Union - European External Action Service, 'First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations' (19 April 2013).

<sup>49</sup> M. Nic, J. Cingel, 'Serbia's relations with NATO: the other (Quieter) game in town', *Central European Policy Institute* (January 2014).

<sup>50</sup> Statements of Oliver Ivanovic, former state secretary in the Ministry for Kosovo and Metohija, and Dragan Sutanovac, onetime Serbian Minister of Defence, in UNMIK, 'Ivanovic: NATO should not call on strengthening of KSF' (10 July 2013); UNMIK, 'The establishment of Kosovo's army threatens the Kumanovo Agreement' (4 December 2014).



as stated in the Brussels Agreement, entails the commitment of KFOR in these areas for the foreseeable future. Moreover, both Kosovo and Serbia have demonstrated reluctance in the implementation of the Agreement.<sup>51</sup> Due to national elections in both Kosovo and Serbia, with a 6-month political impasse in Kosovo, the implementation of the Agreement, as well as the political dialogue, have practically been put on hold.<sup>52</sup>

## Conclusion

This article analysed the reasons why KFOR is still of a significant importance after sixteen years, specifically focusing on the political-military developments after 2008. As Resolution 1244 remains in place, without an end date set for the mission, its primary duty continues to be the provision of a safe and secure environment, particularly in the North of Kosovo. Moreover, not all of the original tasks have been fully accomplished yet. This is demonstrated by the shooting incidents at the Merdare crossing point in August 2014 and the ongoing tensions in the North and the border area between Kosovo and Serbia.

Of all the international security players active in Kosovo, KFOR is the main security provider accepted by the Kosovar Serbian population and Serbia itself, albeit hesitantly. This varying degree of acceptance has been largely based on changes in the force posture of KFOR, the additional tasks of assisting the KSF and the protection of Serbian-Orthodox cultural/religious heritage, as well as the consequences of political decisions of both Serbia and Kosovo at the highest governmental level. The regional security architecture between Kosovo and

Serbia is based on the presence of KFOR. Consequently, KFOR has become a politicised mission in which political and military goals are mutually interlinked. From the perspective of Kosovo, despite the disagreement on its independence and territorial integrity, the presence of KFOR helps to mitigate existing security threats and the development of the ongoing SSR. For Serbia, KFOR is the only security guarantee for the Serbian population in Kosovo. Indirectly, they attempt to obstruct the next step in the consolidation of Kosovo's statehood by influencing Kosovo's security situation through refusing a fully pledged KSF force.

Within this politicised environment, the mission has to be commended on the progress made in the implementation of the additional tasks since 2008. The KPC has been dissolved and the KP has emerged and the KSF has made significant steps forward. A possible development that could influence or change the need for KFOR's presence and tasks would be the installation of a Kosovo National Army. Should such a scenario be realized, which might happen in 2015, some or all of the tasks are likely to be handed over to a new defence force. If the mandate and tasks of the KSF change though, it is up to the NAC to reconsider the level of NATO's involvement in Kosovo in time to come. However, a change in the mission and mandate of the KSF will not improve the tense relationship between Kosovo and Serbia nor will a change in the level of involvement of KFOR. As long as there is no formal, signed peace agreement between Serbia and Kosovo, the security situation, especially at the border zones and in North Kosovo, remains fragile. KFOR was, is, and will likely continue to be the only reliable international security force in Kosovo.

After sixteen years the Serbia-Kosovo relations still dictate the necessity for KFOR as the main security presence on the ground. The current uncertainty surrounding the normalisation process in combination with KFOR's role as the main security guarantor of the Brussels Agreement ensures that KFOR's footprint on Kosovo's fields will be visible for a long time to come. ■

<sup>51</sup> Open issues in the Brussels Agreement are the establishment of the Association of Serbian Municipalities, the delineation of Serbian jurisdiction in northern Kosovo and the dismantling of the so-called 'civil protection corps'. On the technical level of the dialogue, recently progress has been made on Integrated Border Management (IBM) and energy distribution: Group for Legal and Political Studies, 'The implementation of the EU facilitated agreement(s) between Kosovo and Serbia – a short analysis of the main achievements and challenges' (August 2014).

<sup>52</sup> UN Security Council, 'Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo', S2014/773, p. 2-3; 9-10 (31 October 2014).



# Life Cycle Costing: zin en onzin

**Defensie wil de levensduurkosten van militaire systemen een vaste plaats geven binnen het plannings- en begrotingsproces. Marineofficier Van Maurik beschouwt het gebruik van dergelijke informatie als een ‘denkfout bij Defensie’. Twee tegengestelde meningen dus. Dat vraagt om verheldering. De auteurs beschrijven in dit artikel wat onder levensduurkosten kan worden verstaan en vragen zich af waarom Defensie die kosten zou willen kennen.**

Dr. E.J. de Bakker en prof. dr. R.J.M. Beeres\*

**L**ife Cycle Costing (hierna LCC) is een set van technieken om de levensduurkosten van een (militair) systeem gedurende elke fase te kunnen modelleren, voorspellen en analyseren.<sup>1</sup> In het bulletin van de gezamenlijke officierenverenigingen van augustus 2014 gaat kapitein-luitenant ter zee Peter van Maurik op dit gebruik van LCC bij Defensie in. Hij beschouwt het gebruik hiervan als een ‘denkfout bij Defensie’.<sup>2</sup> Hij acht het gebruik van levensduurkosten voor beslissingen over materieel zelfs ‘bestuurlijk volkomen onzinnig’. Zijn oordeel kwam juist nadat Defensie, voor het eerst, daadwerkelijke (2008-2013) en begrote uitgaven voor investering en exploitatie (2014-2029) van 27 soorten grote militaire systemen had gepubliceerd.<sup>3</sup> De aanleiding om deze cijfers vrij te geven lag in de noodzaak om de betaalbaarheid van de aanschaf en exploitatie van de F-35 aan te tonen. Minister

van Financiën Jeroen Dijsselbloem wilde de effecten beoordelen van die aanschaf op de uitgaven voor andere militaire systemen. Daartoe wilde hij inzicht hebben in de verwachte kosten (investeringen en exploitatie) van al het materieel van Defensie.<sup>4</sup>

Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plaschaert ziet die toepassing van LCC niet als een eenmalige exercitie om de inpasbaarheid in de begroting van de F-35 te bewijzen. Zij wil LCC ‘een structurele plaats geven in de bedrijfsvoering, het plannings- en begrotingsproces en in de lopende projecten.’<sup>5</sup> Dat wil dus zeggen dat het een wezenlijk onderdeel moet gaan worden van de besturing van Defensie. In tegenstelling tot Van Maurik lijkt zij dus wel heil te zien in het gebruik van LCC. Wie heeft nu gelijk?

Het antwoord op deze vraag is van belang, want de LCC-informatie vervangt niet de sturingsinstrumenten die Defensie nu al heeft, maar is een toevoeging. Dit zal extra – gespecialiseerde – menskracht en rekencapaciteit vergen en dat is in een tijd waarin wordt gestreefd naar zo klein mogelijke staven geen sinecure. Dit artikel onderzoekt daarom de betekenis die LCC kan hebben voor Defensie. Allereerst geven we aan wat LCC is en waarom Defensie de levensduurkosten van militaire systemen wil gebruiken. Daarna beschrijven

\* Eric Jan de Bakker is marineofficier b.d. en bedrijfseconoom. Robert Beeres is hoogleeraar defensie-economie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Validering Nota *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 33763(2) 10.

<sup>2</sup> P.J. van Maurik, ‘Denkfouten bij Defensie’, in: *ProDef bulletin* (2014) (5) 15.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 33763 (1) 36.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, *Verzoek aan de Algemene Rekenkamer inzake voorbereiding visie op de krijgsmacht en vervanging F-16*, TK (2012-2013) 32733 (96 bijlage).

<sup>5</sup> Tweede Kamer, *Inzicht in kosten en uitgaven van wapensystemen en het plan van aanpak daarvoor*, TK (2014-2015) 33763 (27).



FOTO US AIR FORCE S. KING JR.

*De aanleiding om zowel daadwerkelijke als begrote uitgaven voor investering en exploitatie vrij te geven lag in de noodzaak om de betaalbaarheid van de F-35 aan te tonen*

we de argumenten die Van Maurik aanvoert om het gebruik van LCC te ontraden. Hier-teenover zetten we wat de kracht zou kunnen zijn van LCC voor de besturing van Defensie. Die potentie nuanceren we vervolgens. Dan brengen we de zin en onzin van LCC bijeen. We besluiten met een conclusie.

### Het begrip Life Cycle Costing

De in de inleiding gebruikte omschrijving van LCC komt van de Algemene Rekenkamer, die zich baseert op een wat bredere definitie die de NAVO hanteert, namelijk 'the discipline or process of collecting, interpreting and analyzing data and applying quantitative tools and techniques to predict future resources that will

be required in any life cycle stage of a system of interest'.<sup>6</sup> Deze definitie valt uiteen in de volgende elementen:

- het gaat om informatie over geldmiddelen die nodig zijn gedurende de levensduur van een systeem;
- die informatie kan betrekking hebben op alle fases van de levensduur van een systeem;
- het gaat om gestructureerde activiteiten, die een zeker analytisch vermogen en professionalisme vereisen.

Deze opvatting over wat LCC is stamt uit de defensiewereld en is van recente datum. LCC werd vroeger vooral toegepast bij het ontwerp van materieel. Het omvatte het schatten van de levensduur van een systeem, het schatten van de jaarlijkse kosten over deze levensduur van de diverse mogelijkheden om een systeem te ontwerpen en de vaststelling van de huidige financiële waarde van die varianten.<sup>7</sup> In feite was dit een *engineering approach*, bedoeld om

<sup>6</sup> NATO, *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-SAS-069, september 2009, 1.

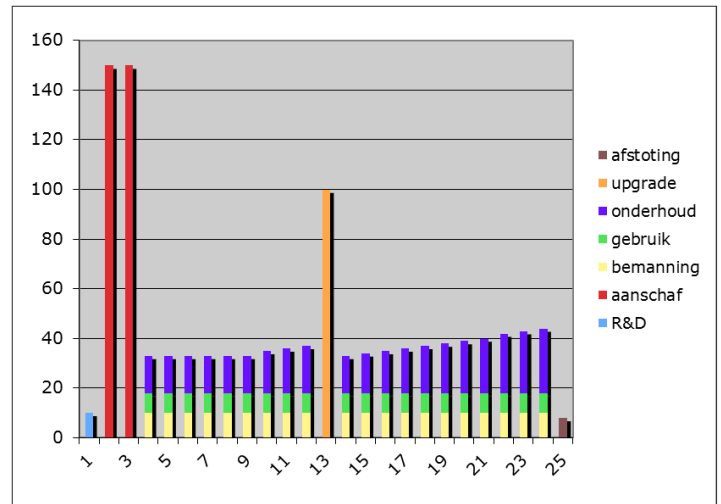
<sup>7</sup> I. Eisenberger en G. Lorden, 'Life-Cycle Costing: Practical Considerations', *DSN Progress Report 42-44* mei en juni 1977, zie: [http://tmo.jpl.nasa.gov/progress\\_report2/42-40/40M.PDF](http://tmo.jpl.nasa.gov/progress_report2/42-40/40M.PDF).

zodanig te ontwerpen dat de kosten over de totale levenscyclus van een systeem worden geminimaliseerd.<sup>8</sup> Zoals blijkt uit de definitie van de NAVO wordt de term LCC nu ook gebruikt voor het beheersen van de kosten van materieel dat al in gebruik is. Het wordt daardoor niet meer gezien als een korte actie voor ontwerp en ontwikkeling van een systeem, maar één van voortdurende aard gedurende de gehele levenscyclus.

Wij volgen de uitgebreide definitie van NATO, maar de kern van het LCC-begrip blijft natuurlijk de geldelijke informatie over middelengebruik gedurende de levensduur van materieel. Dit middelengebruik kan op verschillende manieren worden ingedeeld. Wij onderscheiden in deze bijdrage middelenverbruik voor 1) research en development (R&D), 2) aanschaf van het systeem, 3) personeel dat het systeem bedient (salarissen en personele exploitatiekosten, 4) het gebruik van het systeem (zoals reservedelen, munitie en brandstof), 5) (groot) onderhoud van het systeem (werkzaamheden door eigen defensiepersoneel bij bijvoorbeeld defensiebedrijven of door derden) en 6) afstoting.

Figuur 1 toont het verloop van het middelenverbruik, uitgedrukt in geld gedurende de levensduur van een denkbeeldig militair systeem. In dit voorbeeld hebben we aangenomen dat halverwege de levensduur groot onderhoud (ook wel *upgrade* of *mid-life update*) plaatsvindt en dat het onderhoud meer gaat kosten naarmate het systeem ouder wordt.

Ryan et al vestigen de aandacht op een ander mogelijk onderscheid in de kostenstructuur, namelijk dat tussen directe en indirecte kosten.<sup>9</sup> De directe kosten kunnen eenvoudig worden toebedeeld aan materieel. Voorbeelden zijn het salaris van het personeel dat het systeem bedient en munitie en brandstofverbruik. De indirecte kosten zijn kosten die op het eerste gezicht tot de *overhead* kunnen worden gerekend. Deze toevoeging van de indirecte kosten doet beseffen dat bij het berekenen van de levensduurkosten de vraag centraal staat wat onder het militair systeem in



Figuur 1 Levensduurkosten van een militair systeem (in miljoenen euro, prijspeil jaar 1, levensduur 25 jaar)

kwestie wordt verstaan. Gaat het bijvoorbeeld om een enkele F-16 of het totale programma? De levensduurkosten van het totale F-16 type omvatten meer dan de optelling van de directe kosten van de vliegtuigen. Hierbij moeten ook de kosten van bases, de personele leiding van de werkplaatsen en bureaus van het ministerie die zich toeleggen op het programma en dergelijke, worden inbegrepen.

Wanneer deze indelingen van kosten worden betrokken op de definitie van LCC, dan wordt duidelijk dat niet altijd kosten in dezelfde omvang en samenstelling moeten worden meegenomen in berekeningen. De omvang en samenstelling van de kosten zullen afhankelijk zijn van de levenslooppfase waarin het betreffende systeem zich bevindt en van de omvang van de militaire systemen in kwestie. In dit verband dient het aloude adagium van Clark ter harte te worden genomen: *different costs for different purposes*.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> B.S. Blanchard en W.J. Fabrycky, *Systems Engineering and Analysis* (Opper Sadle River, Prentice Hall, 1990).

<sup>9</sup> E. Ryan, D. Jacques, J. Ritschel, en J. Colombi, 'A cost-based decision tool for valuing DoD system design options', in: *Procedia Computer Science* 16 (2013) 1180-1189.

<sup>10</sup> J.M. Clark, *Studies in the Economics of Overhead Costs* (Chicago, The University of Chicago Press, 1947) 175.

## Toepassing LCC bij Defensie

In de beleidsnota *In het belang van Nederland* zijn overzichten van de gerealiseerde en begrote defensieuitgaven voor de 27 belangrijkste soorten militaire systemen opgenomen. Het was voor het eerst dat dergelijke overzichten werden gepresenteerd. Daarvoor volgde de financiële verslaglegging van Defensie in brieven, plannen en begrotingen hoofdzakelijk een organisatiegerichte indeling: krijgsmachtdelen, ondersteuning en bestuurstaf.

In de beleidsnota zijn twee zaken nieuw. Ten eerste zijn materiële exploitatieuitgaven, zoals die voor reservedelen en brandstof, per militair systeem gegroepeerd. Van de belangrijkste militaire systemen zijn de uitgaven apart vermeld en in de 28ste post zijn de uitgaven voor de overige systemen opgenomen. Ten tweede zijn aan deze uitgaven de jaarlijkse

uitgaven voor nieuw materieel – de investeringen – toegevoegd. Dit levert dan in de beleidsnota een begrote reeks oplopend van 2,2 miljard euro in 2014 naar bijna 3 miljard in 2029. Deze toename illustreert de wens van Defensie om in de toekomst meer geld uit te trekken voor investeringen.

Het is niet nodig om in dit artikel de uitgaven voor al het materieel te laten zien. De wens van de minister van Financiën om zicht te krijgen op de gevolgen van de aanschaf van nieuwe jachtvliegtuigen voor de begroting van Defensie kan voldoende worden onderstreept aan de hand van figuur 2. Daar zijn de volgens Defensie geplande materiële uitgaven voor investeringen en exploitatie van een aantal grotere soorten militaire systemen, waaronder de JSF, grafisch weergegeven. De figuur toont aan dat de geplande uitgaven voor de JSF overheersen in de periode 2018-2022. Doordat in die periode minder wordt uitgegeven aan ander materieel, passen die plannen toch binnen de begroting, zo leren de overzichten die Defensie heeft gemaakt.<sup>11</sup>

Hierbij moet overigens worden benadrukt dat die berekening een papieren exercitie is. De bestuurlijke informatiesystemen van Defensie zijn nog niet ingericht om betrouwbare cijfers over de exploitatiekosten van militaire systemen te geven. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat de totstandkoming van die gegevens lastig was en dat er veel is geëxtrapolerd om over zo'n lange periode de kosten te kunnen schatten.<sup>12</sup>

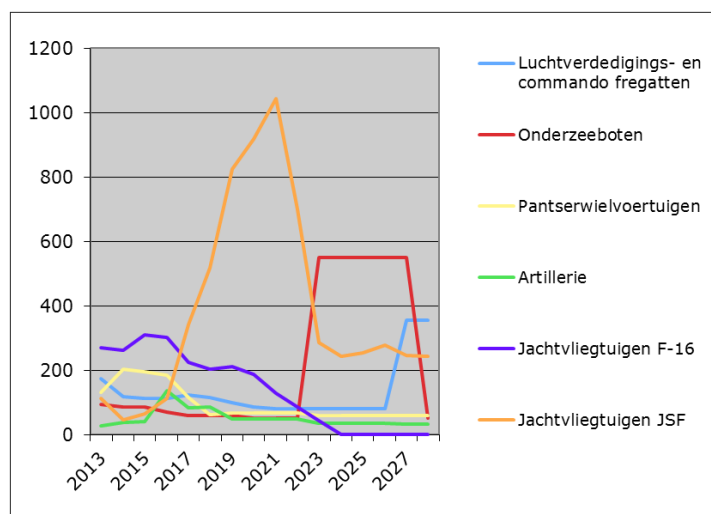
Ondanks deze huidige beperkingen is de minister van Defensie van plan om LCC een structurele plaats te geven in de besturing. De Algemene Rekenkamer is al langer van mening dat de exploitatiekosten van militaire systemen beter in beeld moeten komen. Daarom is zij tevreden dat LCC geen eenmalige exercitie was om bij de aanschaf van de JSF aan te tonen 'dat het past'.<sup>13</sup> Uit het voorgaande zou kunnen worden opgemaakt dat LCC een volledig nieuw fenomeen is bij Defensie. Dat is niet zo. In zeker twee situaties wordt LCC al langer toegepast: bij de aanschaf

<sup>11</sup> Zie daartoe: Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 33763 (1) 36; Tweede Kamer, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie van het jaar 2015*, TK (2014-2015) 34000-X (2) 106-110.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, *Validering Nota 'In het belang van Nederland'*, TK (2013-2014) 33763(2) 11.

<sup>13</sup> Tweede Kamer, *Validering Nota 'In het belang van Nederland'*, TK (2013-2014) 33763(2) 17.

Figuur 2 De geplande uitgaven voor een aantal grotere militaire systemen in miljoenen euro's (prijsspeil 2013; gebaseerd op de nota *In het belang van Nederland*)





		R&D	Aanschaf	Gebruik	Onderhoud	Upgrade	Afstoting en vervanging
Ondersteuning planning	prognose		+	+	+		
Ondersteuning planning	analyse	+				+	+
Uitvoering planning	beheersing			+	+		

Tabel 1 Het vermogen van LCC

van systemen en bij de vervanging van de F-16. Defensie heeft voorgeschreven dat bij de aanschaf van materieel een LCC-kostenraming moet worden gemaakt van de verwervingsalternatieven.<sup>14</sup> De bedoeling hiervan is natuurlijk dat deze kosten een rol spelen bij de beoordeling van de alternatieven. Bovendien gebruikt Defensie LCC-ramingen bij de vervanging van de F-16. Met behulp van een model van TNO worden de ramingen van de kosten van het in de lucht houden van de F-16 en de uitgaven voor de JSF met elkaar vergeleken om het doelmatige moment van vervanging vast te stellen.<sup>15</sup>

### LCC bij Defensie: onzin

Volgens marineofficier Van Maurik is de essentie van de toepassing van LCC dat de kosten van een systeem over de gehele levensduur worden verminderd: 'Door iets meer uit te geven aan ontwikkeling en robuustere bouw met uiteraard daardoor hogere aanschafkosten, kun je op onderhoud besparen'.<sup>16</sup> Hoewel het idee van LCC hem aanspreekt, vindt hij het verkeerd om te denken dat LCC vaak kan worden gebruikt bij Defensie. Hiervoor geeft hij drie redenen.

Zo zijn de aantallen van de meeste militaire systemen bij de Nederlandse krijgsmacht volgens hem te klein om betrouwbare gemiddelden van bijvoorbeeld onderhoudskosten van die systemen vast te stellen. Daarnaast acht hij een schatting van de exploitatielasten vrijwel ondoenlijk omdat het gebruik van materieel in de loop der tijd anders kan worden dan is aangenomen bij de aanschaf. Ook zegt Van Maurik dat door modificatie van een systeem,

na een aantal jaren, vaak het gebruiks- en onderhoudsprofiel ervan verandert, waardoor de statistische gegevens van voor de modificatie nauwelijks van waarde zijn.

### LCC bij Defensie: zin

LCC heeft het vermogen om een krachtig instrument te zijn voor besturing van organisaties, voor zowel de planning van activiteiten als de uitvoering daarvan. Dit komt door de uitdrukking van het middelenverbruik in geld: de kosten dus. Bij de planning kunnen kosten twee ondersteunende functies hebben. Ten eerste kunnen ze gebruikt worden om een prognose te geven van het toekomstig middelenverbruik, ten tweede kunnen er analyses mee worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van plannen kunnen kosten bovendien een beheersende functie hebben. Voorwaarde hiervoor is wel dat de geprognosticeerde kosten een valide maatstaf zijn voor gewenst middelengebruik bij de uitvoering. Wanneer de werkelijke kosten afwijken van de maatstaf kan dat aanleiding zijn tot bijsturing van de uitvoering van de plannen.

Als deze functies van kosteninformatie op de fases van de levenscyclus van figuur 1 worden gelegd, ontstaat een beeld van de potentie van LCC (zie tabel 1).

<sup>14</sup> Ministerie van Defensie, *Hoofddlijnen van het Defensie Materieel Proces*, 2007.

<sup>15</sup> Tweede Kamer, *Monitoring Verwerving Joint Strike Fighter. Rapport*, TK (2011-2012) 31300 (28) 43.

<sup>16</sup> Van Maurik, 'Denkfouten bij Defensie', 15.



FOTO W. DEN DUNNEN

LLC is bij Defensie voorgeschreven voor de selectie van materiële aankopen, maar de levensduurkosten zijn bij de aanschaf nooit van doorslaggevende betekenis geweest

Deze fases van de levensloop van een systeem volgend, kan LLC allereerst ontwerp en ontwikkeling van materieel ondersteunen. Voorwaarde is natuurlijk wel dat Defensie daar bij betrokken is, zoals bij marineschepen het geval is. Dan is een engineering approach van de kosten nuttig omdat het grootste deel van de gebruikskosten (70-80 procent) in die fase wordt vastgelegd.<sup>17</sup> Het kan ingenieurs helpen met het maken van afwegingen. Zo is het maken van een onderdeel van roestvast staal duurder in aanschaf, maar daardoor dalen de onderhoudskosten, want conserveren is dan minder nodig.

Vervolgens kan LCC gebruikt worden als Defensie tot aanschaf van een militair systeem wil besluiten, of ze nu ‘van de plank’ koopt of zelf ontwerpt. Dan hebben die berekeningen een prognosedoel: de vraag is immers of de verwachte uitgaven voor gebruik en onderhoud qua financieel volume in de planning passen. Recent Amerikaans onderzoek benadrukt de relevantie van calculatie in dit opzicht. Uit het onderzoek blijkt dat – ook al zijn militaire systemen verwant – de exploitatiekosten behoorlijk van elkaar kunnen verschillen.<sup>18</sup> Als bij een materiëleselectie meerdere alternatieven zijn, dan kunnen die berekeningen ook worden gebruikt als een argument voor een bepaalde keuze.

Tevens kan LCC worden toegepast als materieel wordt gebruikt en wordt onderhouden. Naast het prognosticeren van de kosten bij de fase van aanschaf, kan het ook voor beheersing van de uitvoering van die planning dienen. Uitgaand van efficiënt en effectief gebruik van de

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld E. Korpi en T. Ala-Risku, ‘Life cycle costing: a review of published case studies’, in: *Managerial Auditing Journal* 23 (2008) (3), 240 en A. Navarro-Galera, F. Muñoz-Leyva, R.I.O. Maturana, R.I.O. en J.L. Rubio, ‘Factors Influencing the Modernization of Military-Investment Economic Appraisal Systems’, in: *Defence and Peace Economics* (ahead-of-print) (2013) 1-28.

<sup>18</sup> G. Jones, E. White, E.T. Ryan en J.D. Ritschel, ‘Investigation into the ratio of operating and support to life-cycle costs for DOD weapon systems’, in: *Defense ARJ* 21 (2014) (1) 442-464.

middelen kan de planning worden bijgestuurd op basis van een vergelijking van werkelijke kosten en de prognose.

Tot slot kan LCC ook van waarde zijn als analyse-instrument bij modificatie en vervanging. Voorwaarde hierbij is dat een veronderstelling kan worden gemaakt over het nut van de verandering. Het nut van materieel kan natuurlijk niet in geld worden uitgedrukt. Vaak kunnen specialisten wel in relatieve zin de waarde aangeven. Een voorbeeld: één nieuwe helikopter kan militair gezien hetzelfde als twee oude. Vanuit een dergelijke veronderstelling kunnen de gemiddelde jaarlijkse LCC-kosten van die nieuwe helikopter worden vergeleken met de jaarlijkse onderhouds- en gebruikskosten van twee oude helikopters. Doordat onderhoudskosten vaak stijgen naarmate een systeem ouder wordt (zie figuur 1), komt dan ergens een moment dat vervanging economisch gezien verstandig is.<sup>19</sup>

## Een realistische kijk

Theoretisch gezien is LCC een poging om meer (procedurele) rationaliteit in de defensiebesturing te brengen. Op zich is dit een loffelijk streven, want het is belastinggeld waarmee die militaire systemen worden betaald. Maar aan dit soort informatie hangt natuurlijk ook een prijskaartje. Het verzamelen, samenstellen en analyseren vergt gespecialiseerde menskracht, volharding en veel rekencapaciteit. Daarom is een realistische kijk op de toepassing van LCC nodig en passen er twee kanttekeningen bij het vermogen dat dit instrument heeft voor de besturing. De eerste kanttekening betreft het gebruik van LCC voor de planning van Defensie. Hiervoor is het zinvol naar het verschil van de toepassing van LCC te kijken door bedrijfsleven en krijgsmacht. Bij bedrijven dient LCC in de eerste plaats om in te schatten of een bepaald kapitaalgoed, zoals een machine, moet worden aangeschaft. Dan volgt de calculatie of de verwachte opbrengst die verdient kan worden door de ingebruikname van die machine de totale kosten ervan dekt. Als dat zo is, dan wordt de machine aangeschaft (als die tenminste gefinancierd kan worden). De

bedrijfsbeslissing om een machine aan te schaffen is vergelijkbaar met beslissingen over de aanschaf van een militair systeem door Defensie. Alleen heeft LCC hierbij géén rol. Dit komt doordat, zoals al bij de vervangingsbeslissingen in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen, de militaire waarde van defensiematerieel niet in geld is uit te drukken. Dit in tegenstelling tot het bedrijfsleven, dat opbrengsten en kosten tegen elkaar afweegt. Stel dat 100 miljoen euro extra beschikbaar is voor investeringen. Moet dit geld dan worden besteed aan nieuwe gevechtsvoertuigen of aan transporthelikopters? Dit is een vraag over het nut van de twee toepassingen en niet over de administratieve kosten van de wapensystemen. Als vanuit militair oogpunt extra gevechtsvoertuigen meer waarde hebben dan extra helikopters, dan is de selectie snel gemaakt.

Het is goed om te onderkennen dat dit soort rationele informatie, zoals LCC die voortbrengt, bij de overheid niet dezelfde belangrijke rol vervult als bij het bedrijfsleven. Het is bij de overheid slechts één van de elementen van politieke besluitvorming, die ook wordt bepaald door de invloed en macht van mensen. Een voorbeeld is het bij Defensie voorgescreven gebruik van LCC bij de selectie van materieelaankopen. Wij hebben de grotere aanschaffingen van de afgelopen twintig jaar onder de loep genomen en stellen vast dat de levensduurkosten hierbij nooit van doorslaggevende betekenis zijn geweest. De toenmalige staatssecretaris van Defensie Ton Frinking verwoordde dit in 1993 aan de Tweede Kamer in verband met de keuze tussen de Cougar en Black Hawk helikopter als volgt: 'Dit soort besluiten wordt niet door boekhouders genomen, maar door politici'.<sup>20</sup> Dit geldt voor alle grotere besluiten tijdens de levensduur van materieel. Het kan nog zo verstandig zijn om bij de ontwerpfase uit te gaan van roestvast staal, als hiervoor een groter investeringsbudget nodig is kunnen bestuur-

<sup>19</sup> E.J. de Bakker en R.J.M. Beeres, *Hoeveel investeren is duurzaam?*, in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (12) 554-555.

<sup>20</sup> Tweede Kamer, *Mondeling overleg*, TK (1994-1993) 22327 (22).



lijke of politieke redenen dit onmogelijk maken. Dat geldt ook voor vervanging of modificatie. Men kan tot de conclusie komen dat, kosten en nut van een enkel militair systeem overziend, vervanging of modificatie economisch gezien wijs zou zijn. Dat wil nog niet zeggen dat dit wordt uitgevoerd, want er kunnen andere, nog nuttigere, toepassingen zijn van het beschikbare geld.

Deze opmerkingen in het achterhoofd houdend is het bij grote vervangings- of modificatie-beslissingen (bijvoorbeeld de vervanging van de F-16 en modificatie van onderzeeboten) verstandig om LCC te gebruiken omdat de bedragen van die investeringen en exploitatie omvangrijk zijn. Het vaststellen van een

## Bij grotere vervangingsbeslissingen is life cycle costing zinvol

moment waarop die economisch gezien ongeveer moeten plaatshebben is dus belangrijk. Dan wordt dit moment een extra argument om rekening mee te houden bij de verdeling van geld over materieelprojecten. Belastinggeld moet immers zo doelmatig mogelijk worden ingezet.

De tweede kanttekening betreft het vermogen van LCC om de uitvoering van de plannen te beheersen. Dit doet zich voor in de fases gebruik en onderhoud. Deze sturing vereist het volgende:

- Het moet duidelijk zijn dat wat bereikt moet worden met een systeem, in termen van bijvoorbeeld een meetbare mate van gewenste inzetbaarheid;
- Er moeten maatstaven zijn met betrekking tot de middelen die nodig zijn om die inzetbaarheid te halen. Die moeten boven-

dien een zekere efficiency in zich dragen. Met andere woorden: er moet een norm worden gesteld voor effectief en efficiënt werken;

- Het moet mogelijk zijn om afwijkingen tussen werkelijkheid en de norm aan te pakken.

Dit zijn heel wat voorwaarden, waarvan Geert Hofstede al meer dan dertig jaar geleden vaststelde dat de overheid daar nauwelijks aan kan voldoen.<sup>21</sup> De output is volgens hem nauwelijks meetbaar en herhaling van werkzaamheden is onvoldoende, waardoor een leereffect ontbreekt dat nodig is om efficiëntie te bereiken. Bovendien bemoeilijkt complexiteit de inschatting of een voorgenomen correctie op grond van waargenomen afwijkingen van de norm het juiste effect heeft. Dit is ook bij Defensie het geval. Een eenduidige relatie tussen gereedheid voor inzet en middelengebruik voor onderhoud is bijvoorbeeld moeilijk te leggen en hoewel er bij defensiebedrijven herhaling van onderhoudswerkzaamheden is, is dit lang niet bij alle arbeid het geval. Dit leidt er toe dat sturing door middel van in geld uitgedrukt middelenverbruik alleen in bepaalde gevallen kan, zoals bij vaardagen en vliegreizen. Ook daar dient echter enige voorzichtig te worden betracht, want het zo zuinig mogelijk zijn met brandstof is niet het doel van een militair systeem; het gaat immers om de gereedheid voor inzet. De sturende waarde van LCC is dus gering. Wel kunnen de kosten van gebruik en onderhoud worden geprognosticeerd, zoals Defensie dit nu al doet. Maar LCC kan niet helpen met de beheersing van die kosten.

De hierboven gegeven beschouwing over de mogelijkheden van LCC is wellicht ietwat ontvullend. Voor planningsbeslissingen kan een overzicht van de levensduurkosten – of wat daar nog van rest tijdens de exploitatiefase – zinvol zijn. Levensduurkosten zijn echter nooit doorslaggevend voor de beslissingen. Voor beheersing van de uitvoering van de planning is LCC slechts beperkt toepasbaar. LCC is eigenlijk alleen geschikt om een schatting te geven in de planning of begroting van de kosten of uitgaven, zonder verdere pretenties. Het meten van de daadwerkelijke kosten en uitgaven maakt dan duidelijk in hoeverre de schatters er naast zaten.

<sup>21</sup> G. Hofstede, 'Management Control of Public and Not-for-Profit Activities', in: *Accounting, Organizations and Society* 6 (1981) 3 193-211.



FOTO MCD. S. HILCKMANN

*Bij grote vervangings- of modificatiebeslissingen, bijvoorbeeld bij onderzeeboten, is het verstandig om LCC te gebruiken omdat de bedragen van die investeringen en exploitatie omvangrijk zijn*

## Conclusie

Defensie heeft de levensduurkosten van de 27 belangrijkste soorten militaire systemen gepresenteerd. Dat was nieuw. De exploitatie- en investeringscijfers van materieel die Defensie heeft gehanteerd om aan te tonen dat de JSF betaalbaar is, hebben echter alleen betrekking op de direct toerekenbare materiële uitgaven, zoals brandstof en reservedelen. Deze uitgaven vormen slechts een deel van de totale kosten die samenhangen met de levensduur van dat materieel. Vooral de bijdrage aan de exploitatie van die materiële systemen door het eigen defensiepersoneel ontbreekt op dit moment. Klaarblijkelijk is de veronderstelling dat de personele omvang niet verandert als systemen

worden vernieuwd of gemoderniseerd en dat ook de werkwijze (bijvoorbeeld zelf onderhoud doen of uitbesteden) niet verandert. Voor het vraagstuk van de inpasbaarheid van de JSF in de begroting is dit wellicht juist: dit is in feite de toepassing van (een deel van) LCC in allocatieve zin.

De minister van Defensie wil LCC een vast onderdeel laten zijn van de besturing van het departement. Of ze daar in de toekomst ook andere uitgaven dan de materiële aan toevoegt is niet duidelijk. Van Maurik vindt de toepassing van LCC echter een denkfout, vooral omdat toekomstige onderhoudslasten van defensiematerieel niet kunnen worden vastgesteld.

Uit dit artikel kan worden opgemaakt dat voor beide visies wat te zeggen valt. Het gaat om het doel dat met LCC wordt nagestreefd. Wil Defensie aantonen dat alle voornemens op materieelgebied binnen de omvang van de voorziene materiële uitgaven passen? Dan kan een dergelijke prognose zinvol zijn. Wil de minister LCC gebruiken voor de beheersing van de kosten gedurende de exploitatiekosten? Dan is de rol gering, zoals Van Maurik aangeeft. Is het de intentie om de planning te verbeteren? Dan kan LCC daaraan bijdragen. Door andere prioriteiten kunnen die LCC-berekeningen echter weer op de achtergrond raken.

LCC heeft de potentie om meer gebruikt te worden door Defensie, maar wel met verstand. Ook met de veronderstelling dat Defensie de LCC-informatie over een aantal jaren eenvoudig kan verkrijgen met een ERP-systeem, ligt een algehele toepassing voor al het materieel toch niet voor de hand. Al die gegevens moeten immers verzameld, geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Dat is mensenwerk en kost dus geld. Omdat LCC slechts één van de factoren voor de financiële besluitvorming is, weegt het nut hiervan alleen bij grote materieelprojecten op tegen de kosten. Daarom bevelen wij aan om LCC bij de grote projecten voor vervanging of modificatie toe te passen. Dat is Defensie, gezien de inherente onzekerheid van toekomstige kosten, verplicht aan de belastingbetaler. ■

# Autonome wapens

## *Een verkenning van het concept Meaningful Human Control*

'Killer Robots', 'Lethal Autonomous Robotics', 'Terminator-style robots' – het zijn enkele termen die verbonden worden aan de autonome wapensystemen van de toekomst. Dit roept angstaanjagende beelden op, maar is deze angst terecht? Nieuwe wapensystemen, methodes en middelen van oorlogsvoering hebben door de eeuwen heen tot revolutionaire veranderingen gezorgd. Vaak veroorzaakten deze ontwikkelingen heftige discussies over de juridische toelaatbaarheid en ethische aanvaardbaarheid van deze wapens en methoden. Vooral wapens die de afstand tussen strijdende partijen vergroten, worden al van oudsher als problematisch ervaren. De kruisboog en het buskruit werden destijds gezien als oneerlijke wapens die enkel gebruikt werden door lafaards.<sup>1</sup> Vergelijkbare discussies zien we bij huidige wapensystemen, zoals 'Remotely Piloted Aircrafts' (RPAs) en autonome wapens (AWs). Dat deze discussies moeizaam verlopen blijkt uit eerdere bijdragen in dit blad.<sup>2</sup> Eén van de grote problemen in het huidige debat over deze (hyper-) moderne en wellicht futuristische systemen, is dat emotie vaak de overhand heeft en zo feiten vertroebelt. Een RPA is niet autonoom en een AW is geen killer robot. De vraag die blijft: wat zijn het dan wel?

M. Ekelhof, LL.M.\*

Liesbeth Kruizinga concludeerde hier eerder dat op afstand bestuurbare (lees: onbemande) en autonome systemen in het actuele discours regelmatig verwisseld worden. De

discussie in onderzochte Britse, Duitse en Nederlandse media toont dat deze verwarring het debat vertroebelt en emotie de overhand krijgt. Kruizinga legt terecht uit over onbemande systemen: 'MALE UAVs hebben automatische systemen om bijvoorbeeld zelfstandig te landen, maar opereren niet autonoom. Een MALE UAV is dan ook geen autonome robot die zelfstandig beslissingen [neemt].'<sup>3</sup>

Wellicht een open deur, maar zeker geen onbelangrijke conclusie. Want wat is 'autonomie' nu daadwerkelijk en waarom veroorzaakt het idee van autonome wapens een onbehaaglijk gevoel? Vrijwel direct brengt men autonome systemen in verband met Hollywood films zoals *The Terminator* en *i-Robot*; gewelddadige films waarin de robots zich vaak tegen

\* Merel Ekelhof vervulde stages bij Pax en CLSK/NLDA. Thans verricht zij promotie-onderzoek op dit thema aan de Universiteit van Amsterdam, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Sectie Militair Recht. De auteur dankt luitenant-kolonel Vincent Lengkeek EMSD en brigade-generaal prof. Paul Ducheine voor hun suggesties.

<sup>1</sup> M. Boot, *War Made New: Weapons, Warriors and the Making of the Modern World* (New York, Penguin Group, 2006).

<sup>2</sup> M.P. Roorda, 'Niks mis met bewapenen Nederlandse Reapers', in: *Militaire Spectator* 183 (2014) (7/8) 366-367. En: L. Kruizinga, 'Frames in het debat over onbemande vliegtuigen (UAV's)', in: *Militaire Spectator* 183 (2014) (9) 376-390. Zie ook: P. Ducheine & F. Osinga, '(On)Duidelijkheid bij Drones', in: *Internationale Spectator* 68 (2014) (9) 41-43.

<sup>3</sup> Kruizinga, 381. MALE UAV staat voor: *Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle*.





FOTO US NAVY, T. WALTER

Het Amerikaanse X-47B 'Unmanned Combat Air System' (UCAS) kan autonoom diverse taken uitvoeren, zoals bijtanken tijdens de vlucht, ontwijkende manoeuvres uitvoeren, een target identificeren en opstijgen en landen van een vliegdekschip

hun schepper keren om vervolgens de wereld over te nemen. Dit is duidelijk geen realistisch beeld, maar wat zijn autonome wapens dan wel? Hoog tijd om een aantal zaken uit elkaar te halen en helderheid te scheppen. Die helderheid neemt onder meer toe doordat defensiemedewerkers steeds vaker deelnemen aan politieke discussies en maatschappelijke debatten over dit soort onderwerpen. Dit draagt bij aan een genuanceerder debat waarmee misverstanden, speculaties en onrust over de ontwikkeling van (onder meer) autonome wapens beperkt kunnen worden. Waar de discussie nu veelal gaat over de onbemande MQ-9 Reaper, zullen ook autonome wapens langzaam in beeld komen. Enkele NGOs,<sup>4</sup> waaronder de Nederlandse Pax (voorheen IKV Pax Christi), stelden al kritische vragen over de Nederlandse positie inzake autonome wapensystemen of, zoals zij ze noemen, 'killer robots'.

Er is geen internationaal geaccepteerde definitie voor autonome wapensystemen. Dit maakt duidelijke communicatie over deze systemen lastig. Ondanks het ontbreken van een stan-

daarddefinitie worden AWs in de meeste gevallen omschreven als offensieve wapensystemen die, na activering, *zonder menselijke controle* doelwitten kunnen selecteren en uitschakelen (targeting). Deze omschrijving impliceert dat een autonoom wapen, na activering, volledig zelfstandig zal handelen. Dit lijkt zeer onwaarschijnlijk en erg onwenselijk. Vandaar dat gekeken wordt naar een alternatief concept waarbij de menselijke controle de hoofdrol speelt. Dit wordt het concept van 'Meaningful Human Control' genoemd.

#### Doel artikel

Van 13 tot 16 mei 2014 en van 12 tot 17 april 2015 bespraken delegaties uit 87 landen vragen die voortvloeien uit de ontwikkeling in technologieën betreffende 'Lethal Autonomous Weapons Systems' tijdens de expert meetings van het 'Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buiten-

<sup>4</sup> NGO: niet-gouvernementele organisatie.

sporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben' (hierna: CCW) in Genève.<sup>5</sup> Ook Nederland is Verdragspartij. Het is daarom belangrijk dat Defensie en Buitenlandse Zaken deze vraagstukken van autonome systemen adresseren en analyseren om het internationale debat te kunnen volgen én mede te bepalen. Vooral ook om de praktische kant van deze ontwikkeling te kunnen overzien en een standpunt te bepalen.

Minister van Defensie Hennis-Plasschaert gaf in november 2013 aan dat *'Defensie [...] niet [werkt] aan LARs [Lethal Autonomous Robotics] en [...] daar ook geen plannen voor [heeft].'*<sup>6</sup> Desondanks heeft de discussie over deze autonome systemen wel de Nederlandse politiek bereikt. Ook voor Nederland en Defensie zijn AWs een actueel vraagstuk, al is het maar omdat 'anderen' ze wel ontwikkelen. Doel van dit artikel is dan ook om een effectieve bijdrage te leveren aan het publieke debat en licht te schijnen op de ontwikkeling van wapensystemen met autonome functies.

### Opzet artikel

Ik zal mij richten op de AWs of wapensystemen met autonome functies. Daarbij concentreer ik mij allereerst op het publieke debat en het gebruik van verschillende definities. Ik sta vervolgens stil bij het verschil tussen automatische en autonome systemen. Verschillende mensen gebruiken de woorden *autonoom* en *automatisch* op verschillende manieren. Dit maakt communicatie over autonomie in wapensystemen uitermate lastig. Aansluitend verschaf ik inzicht in enkele ontwikkelingen op het gebied van autonome

technologieën, waarbij het onderscheid tussen acceptabele en cruciale functies met een (hoge) mate van autonomie centraal staat. Dit onderscheid is van belang wanneer deze geplaatst wordt binnen de context van targetting. Deze functies maken onderdeel uit het doelbestrijdingsproces (targetting proces). Ik behandel dit proces in relatie tot cruciale functies met autonomie om aan te geven dat een toename in autonomie niet gelijk staat aan een afname van menselijke controle. Vervolgens zal ik mij concentreren op de menselijke controle in dit doelbestrijdingsproces en de ontwikkeling van een nieuw concept: Meaningful Human Control. Eerst richt ik mijn aandacht op de afname van menselijke controle in huidige (wapen)systemen. Ik leg vervolgens uit hoe het oorlogsrecht dit fenomeen hanteert of negeert. Door huidige systemen met een mate van autonomie in cruciale functies in de operationele context te plaatsen en te focussen op het doelbestrijdingsproces leg ik uit hoe menselijke controle aanwezig blijft. Deze vormen waarin die menselijke controle aanwezig blijft – soms anders en minder herkenbaar dan voorheen – leggen de basis voor de ontwikkeling van het concept van Meaningful Human Control.

### Het publieke debat

In november 2012 publiceerde het Amerikaanse ministerie van Defensie een rapport waarin zij een autonoom wapensysteem omschrijven als een *'weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by a human operator.'*<sup>7</sup> Dit beleidsstuk veroorzaakte veel reuring, voornamelijk binnen de ontwapeningsgemeenschap. In reactie op dit beleidsstuk en de ontwikkelingen op technologisch gebied startte in april 2013 een internationale coalitie, bestaande uit NGOs zoals Human Rights Watch en Pax, de 'Campagne tegen Killer Robots'.<sup>8</sup> Deze campagne roept op tot een preventief verbod op de ontwikkeling, de productie en het gebruik van volledig autonome wapensystemen. Al snel landde de discussie over deze toekomstige wapensystemen in internationale politieke fora zoals de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in mei 2013<sup>9</sup> en de CCW in november

<sup>5</sup> CCW: *Convention on (certain) conventional weapons*.

<sup>6</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2014' (2013) 1.

<sup>7</sup> US Department of Defense, 'Directive 3000.09' (2012) 13, beschikbaar via: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf>.

<sup>8</sup> Voor meer informatie over de Campagne ga naar: <http://www.stopkillerrobots.org>.

<sup>9</sup> In mei 2013 presenteerde VN Speciale Rapporteur voor buitenrechtelijke executies Christof Heyns zijn rapport waarin hij oproept tot een wereldwijd moratorium op het ontwikkelen, produceren, testen, (ver)kopen en gebruiken van *'Lethal Autonomous Robotics'* (LARs) in de VN Mensenrechtenraad in Genève. Voor het volledige rapport zie: 'Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns', *UNGA Doc. A/HRC/23/47* (2013).



FOTO CAMPAIGN TO STOP KILLER ROBOTS

Diverse niet-gouvernementele organisaties, waaronder Human Rights Watch, Pax en de Campaign to stop Killer Robots, voeren inmiddels campagne tegen autonome wapens

2013.<sup>10</sup> Volledig autonome wapens staan nu op de politieke agenda, maar hun daadwerkelijke bestaan hangt nog van vele factoren af. Mogelijk worden deze wapensystemen zelfs nooit ontwikkeld. Overigens zijn politieke discussies over de ontwikkeling van bepaalde wapens voordat ze bestaan zeldzaam, maar niet nieuw. In 1998 verklaarde de CCW Protocol IV van kracht dat een preventief verbod oplegt op het gebruik en de transfer van permanent verblindende laserwapens.<sup>11</sup> Ten tijde van het verbod waren zulke wapens nog niet ontwikkeld, desondanks verklaarden staten dat permanent verblindende laserwapens verboden moesten worden omdat zij buitensporig leed zouden veroorzaken en daarmee strijdig zouden zijn met het oorlogsrecht.

Preventieve wapenverboden zijn schaars, maar gezien de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van autonomie ontstaat de vraag of preventieve verboden, of misschien een (tijdelijke) opschorting van de ontwikkeling

van complexe autonome wapensystemen geboden is. Zoals voormalig minister van Buitenlandse Zaken Timmermans al opmerkte in een interview met *NRC Handelsblad* in 2012, is het in de militaire geschiedenis meestal zo dat de regelgeving pas tot stand komt wanneer systemen al operationeel zijn. *'Eerst komen er nieuwe wapensystemen, en die worden dan ingezet, en vervolgens gaat men denken: binnen welke regelgeving vindt die inzet plaats en klopt dat wel?'*<sup>12</sup> Dit kan tot discussie leiden, zoals we nu

<sup>10</sup> In november 2013 adopteerde de Verdragspartijen van de CCW een mandaat om in mei 2014 een Meeting of Experts te organiseren. Van 13 tot 16 mei 2014 bespraken delegaties vanuit 87 landen de vragen die voortvloeien uit de ontwikkeling in technologieën op het gebied van *'Lethal Autonomous Weapons Systems' (LAWS)* in Genève. Voor meer informatie zie: Chairperson of the Meeting of Experts, 'Report of the 2014 informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)' (2013).

<sup>11</sup> 1980 Convention on Certain Conventional Weapons, Protocol IV on Blinding Laser Weapons (13 Oktober 1995). Een ander voorbeeld van een preventief wapenverbod was het verbod op exploderende kogels vastgelegd in het Verdrag van Sint-Petersburg in 1868.

<sup>12</sup> J. Eijsvoogel en M. Kranenburg, 'Ik worstel enorm met het gebruik van drones', in: *NRC Handelsblad* (18-12-2012).



zien bij de inzet van bewapende drones of, zoals de krijgsmacht deze systemen noemt, RPAs.<sup>13</sup>

Daartegenover staat dat het bijzonder weinig zin heeft om te zeggen: er is een nieuw wapensysteem, oei, dat vinden we eng, dat moet maar weg, aldus Timmermans.<sup>14</sup> Hij concludeert terecht dat, ervan uitgaande dat sommige wapensystemen er simpelweg gaan komen, de

vraag moet worden gesteld onder welke condities en voorwaarden de inzet van zulke wapensystemen gelegitimeerd is.<sup>15</sup> Dat is bij autonome wapensystemen niet anders.

### Automatisch of autonoom?

Automatische of autonome functies in wapensystemen is niet nieuw. Al in de jaren zestig werd het Patriot-luchtverdedigingssysteem ontworpen. En al sinds de jaren 70 maakt de Nederlandse marine gebruik van de Goalkeeper, een nabijheidsverdedigingssysteem met een volautomatische modus vanwege de vaak hoge dreigingen en korte reactietijd. Beide systemen kunnen zonder menselijke inbreng opereren; dit geldt voor zowel het volgen van doelen, het onderscheiden van vriend en vijand alsook het berekenen en leiden van onderschepping.<sup>16</sup> De rol van de mens is dan niet anders dan die van een operator en supervisor

<sup>13</sup> In januari 2013 vond de minister van Buitenlandse Zaken het hoog tijd om meer duidelijkheid te krijgen over de volkenrechtelijke aspecten van aanvallen met bewapende drones. De CAVV werd verzocht om te adviseren over de rechtmatigheid en voorwaarden voor het gebruik van drones. Zie Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, 'Advies inzake Bewapende Drones', (2013).

<sup>14</sup> Eijsvogel en Kranenburg.

<sup>15</sup> Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. In januari 2015 dienden het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie een adviesaanvraag in bij de AIV & CAVV over LAWS.

<sup>16</sup> Ministerie van Defensie, 'Patriot luchtverdedigingssysteem', beschikbaar via: <http://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/inhoud/bewapening/patriot-luchtverdedigingssysteem>

*Autonome of automatische functies in wapensystemen zijn niet nieuw; ze worden al tientallen jaren toegepast, onder meer bij het Patriot-luchtverdedigingssysteem*



FOTO: MCD, R. VAN EERDEN

bij vele andere computersystemen.<sup>17</sup> Deze systemen worden regelmatig aangeduid als *automatische* systemen en niet als *autonome* systemen.

De grens tussen automatische en autonome systemen is echter dun en moeilijk te trekken. Volgens sommigen zit het verschil in de omgeving waarbinnen het systeem opereert.<sup>18</sup> Meer specifiek, een automatisch systeem zou in een gesloten en gestructureerde omgeving opereren waardoor het systeem niet hoeft te reageren op onverwachte omstandigheden, vooral in een defensieve context.

Een autonoom systeem zou daarentegen opereren in een dynamische en open omgeving waarbinnen het systeem moet kunnen anticiperen op onverwachte veranderingen in de omgeving, vooral in een offensieve context.<sup>19</sup> Volgens het Britse ministerie van Defensie is het verschil tussen automatisch en autonoom te vinden in de voorspelbaarheid van een systeem. '*[A]n automated or automatic system is one that, in response to inputs from one or more sensors, is programmed to logically follow a pre-defined set of rules in order to provide an outcome.*'<sup>20</sup> Terwijl een autonoom systeem beschreven wordt als een systeem dat '*able [is] to take appropriate action to bring about a desired state. It is capable of deciding a course of action, from a number of alternatives, without depending on human oversight and control.*'<sup>21</sup>

De termen *automatisch* en *autonoom* worden vaak toegepast in verschillende kennisdisciplines waardoor ze verschillende betekenissen hebben. Verwarrend genoeg worden ze bovendien regelmatig door elkaar gebruikt om dezelfde systemen te beschrijven. Dit blijft niet beperkt tot de termen *automatisch* en *autonoom*; vergelijkbare discussies gaan over kunstmatige intelligentie en terminologie als *human on-the-loop* en *out-the-loop*.<sup>22</sup> Het resultaat is vertroebeling over de definitie en omschrijving van de systemen in kwestie met als effect dat niemand precies lijkt te weten wat een autonoom wapensysteem is en waartoe zij in staat zijn. Het bepalen van een specifieke en alomvattende definitie van autonome wapens lijkt in dit stadium van de discussie onmogelijk. Toch is

inzage in relevante concepten en begrippen onontbeerlijk om feiten en fabels te kunnen scheiden. In plaats van de aandacht te vestigen op verwarrende labels als automatisch en autonoom, stel ik een andere benadering voor waarbij ik mij primair concentreer op de *inzet* van (autonome) wapensystemen voor targeting doeleinden. Voor het vervolg van dit artikel zal ik verwijzen naar autonome wapensystemen (AWs) als wapensystemen met autonomie in cruciale functies binnen het targeting proces.

## Cruciale functies

Een factor die verwarring veroorzaakt in de definitiediscussie is de gedachte dat AWs zich op een bepaald punt op een autonomie-spectrum bevinden. Terminologie zoals *supervised* autonomie, *scripted* autonomie, *partial* autonomie, semi- en volledige autonomie bevestigen dit.<sup>23</sup> Het spectrum van autonomie heeft een laagste deel – op afstand bestuurbare systemen (zoals de MQ-9 Reaper) waarbij de mens de volledige controle heeft – en het heeft een hoogste deel waar de mens geen controle meer zou hebben over systemen: volledig autonome systemen.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld: N. Sharkey, 'Automating Warfare: lessons learned from the drones,' in: *JL Inf. & Sci.* 21 (2011) 141.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> United Kingdom Ministry of Defence, 'Joint Doctrine Note 2/11: The UK Approach to Unmanned Aircraft Systems' (2011) 2-3.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Sharkey, En: M.N. Schmitt en J.S. Thurnher, "'Out of the Loop": Autonomous Weapon Systems and LOAC' in: *Harvard National Security Journal* 4 (2013) 268. Zie ook: P. Hew et al. 'Situation awareness for supervisory control: two fratricide cases revisited' in: *International Command Control Research and Technology Symposium* (2010). En: Human Rights Watch and International Human Rights Clinic, 'Losing Humanity: The Case Against Killer Robots' (2012) 2.

<sup>23</sup> De Amerikaanse krijgsmacht maakt veelvuldig gebruik van deze niveaus van autonomie. De Amerikaanse landmacht maakt bijvoorbeeld gebruik van tien niveaus, de Amerikaanse marine onderscheidt drie niveaus en de Amerikaanse luchtmacht beschrijft vier niveaus van autonomie op het gebied van wapencontrole. Zie bijvoorbeeld: R. Johnson ea. 'Adaptive Levels of Autonomy (ALOA) for UAV Supervisory Control' (2005) 20-21, beschikbaar via: [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA437269](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA437269). En: National Research Council, *Autonomous Vehicles in Support of Naval Operations*. (Washington DC, The National Academies Press, 2005) 45-6. En ook: United Nations Institute for Disarmament Research, 'Framing Discussions on the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies' in: *UNIDIR Resources* 1 (2014) 3. En: United States Air Force 'Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047' (2009) 39. En: N. Sharkey, 'Cassandra or False Prophet of Doom: AI Robots and War' in: *IEEE Intelligent Systems* 2008, 39.



FOTO USAF, E. GUDMUNDSON

Nederland zal naar verwachting vier MQ-9 Reaper-toestellen aanschaffen. De Reaper is een op afstand bestuurbaar vliegtuig waarbij de menselijke operator volledige controle heeft. Op de foto landt een Amerikaans toestel op Joint Base Balad, in Irak

Enkele staten hebben interesse getoond in de ontwikkeling van systemen die tot de hogere delen van dit spectrum behoren.<sup>24</sup> Zodra men beweegt op dit spectrum en andere niveaus van autonomie van toepassing zijn, ontstaat onduidelijkheid over waar een systeem geplaatst zou moeten worden en verliest het spectrum zijn waarde in het aanpakken van deze problematiek. De *Defense Science Board*, een adviesorgaan van het Amerikaanse ministerie van Defensie, legt uit dat het gebruik van niveaus van autonomie contraproductief is omdat het de nadruk legt op het systeem in plaats van de samenwer-

king tussen mens en systeem. Bovenal concludeert de Board dat het spectrum ten onrechte suggereert dat een systeem zodanig kan worden ontworpen dat het gedurende een hele missie op een specifiek en gelijkblijvend niveau van autonomie opereert.<sup>25</sup>

Zoals Kruizinga al eerder schreef, kunnen systemen verschillende autonome functies hebben zoals opstijgen en landen. Van het uitvoeren van een volledige missie op een bepaald vast niveau van autonomie is dus in de meeste gevallen geen sprake. De aanwezigheid van autonome functies bepaalt de mate en complexiteit van autonomie van het systeem en het onderscheid tussen deze functies ondersteunt het begrip van AWs.

Neem bijvoorbeeld de *MQ-9 Reaper*, waarvan Nederland er naar verwachting vier zal aanschaffen. Dit is een op afstand bestuurbaar vliegtuig waarbij de menselijke operator volledige controle heeft over het handelen van de RPA. Desondanks bestaat er software die bepaalde functies kan 'autonomiseren'. Deze functies blijven meestal beperkt tot navigatie, taxiën, opstijgen en landen van RPAs zoals de *Global Hawk* en *Sky Warrior*.<sup>26</sup> Maar dit is tegenwoordig al lang niet meer de nieuwste en meest geavanceerde technologie. Hiervoor

<sup>24</sup> United Nations Institute for Disarmament Research, 3.

<sup>25</sup> Defense Science Board, 'Task Force Report: The Role of Autonomy in DoD Systems', (2012) 4. David Woods, hoogleraar bij de Universiteit van Ohio in het departement *Integrated Systems Engineering*, bevestigt deze vaststelling in zijn artikel over de zeven dodelijk mythes over autonome systemen. Woods e.a. stellen dat het begrip autonomie niet 'eendimensioneel' is (een enkel ding waarvan iedereen begrijpt wat het is) en dat een schaal om autonomie op te meten ineffectief is. J.M. Bradshaw, R Hoffman, M. Johnson, en D. Woods, 'The Seven Deadly Myths of 'Autonomous Systems'' in: *IEEE Intelligent Systems* (2013) 2.

<sup>26</sup> Bij de *RQ-4 Global Hawk* hoeft een operator enkel een knop in te drukken om op te stijgen en te landen en de RPA krijgt routeaanwijzingen via GPS en muisklikken op een navigatiekaart. Ook de Amerikaanse *Sky Warrior* en de *Shadow* gebruiken een automatisch landingssysteem. Niet alle RPAs maken gebruik van deze software. Eén van de redenen hiervoor lijkt ook te liggen in het gebrek aan enthousiasme onder de vliegers van de Amerikaanse Luchtmacht. Zie: S. Gallagher, 'Military under the gun on unmanned aerial system mishaps' in: *Defense Systems* (2009). En: P.W. Singer, 'A Revolution Once More: Unmanned Systems and the Middle East', in: *Future Horizon* (2009) 83-87.





FOTO US MARINE CORPS, M. WALTERS

'BigDog' is een soort robot-muuldiër, heeft vier poten en is speciaal ontwikkeld voor ruw terrein. Autonomie in functies als navigatie en transport is algemeen geaccepteerd. Het 'muuldiër' kan 200 kilo vervoeren

moeten we kijken naar recentere ontwikkelingen zoals de Britse en Amerikaanse *Unmanned Combat Aerial Vehicles (UCAV) Taranis* en *X-47B*. Sinds 2000 ontwikkelt het Amerikaanse bedrijf Northrop Grumman de *X-47B*.<sup>27</sup> De *X-47B* verkeert nog in de testfase, maar is al succesvol gebleken in het autonoom bijtanken tijdens de vlucht, autonoom uitvoeren van ontwijkende manoeuvres, autonoom identificeren van een target en het autonoom opstijgen en landen van een vliegdekschip (een van de meest complexe manoeuvres binnen de luchtvaart en daarmee een uitzonderlijke prestatie).<sup>28</sup> De technologie die dit mogelijk maakt is een stuk complexer dan de technologie voor het opstijgen en landen van RPAs als de *Global Hawk* en de *Sky Warrior*. De vraag is wat het effect is van autonomie in verschillende functies bij de inzet van AWs voor targetting doeleinden. Hierom dient onderscheid te worden gemaakt tussen acceptabele en cruciale functies.

Volgens UNIDIR, *United Nations Institute for Disarmament Research*, is autonomie in functies zoals navigatie en transport (bijvoorbeeld muuldiër *BigDog*)<sup>29</sup> algemeen geaccepteerd, maar is autonomie in functies zoals doelselectie juist onderwerp van discussie.<sup>30</sup> Het Internationaal Comité van het Rode Kruis voegt hieraan

nog andere functies toe, namelijk: het zoeken, volgen, selecteren en aanvallen van doelwit-ten.<sup>31</sup> Deze functies spelen een grote (cruciale) rol bij doelbestrijding en zijn daarom vaker onderwerp van discussie. Autonomie in cruciale functies kan separaat beoordeeld worden, maar al deze functies maken onderdeel uit van een breder proces: het targetting proces (doelbestrijdingsproces).

<sup>27</sup> De *X-47B* is dan wel een Amerikaanse variant, de Verenigde Staten zijn niet het enige land dat experimenteert met deze geavanceerde technologieën. Een vergelijkbaar systeem wordt ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk genaamd *Taranis*. In Europa is de *nEUROn* het meest vergelijkbare systeem.

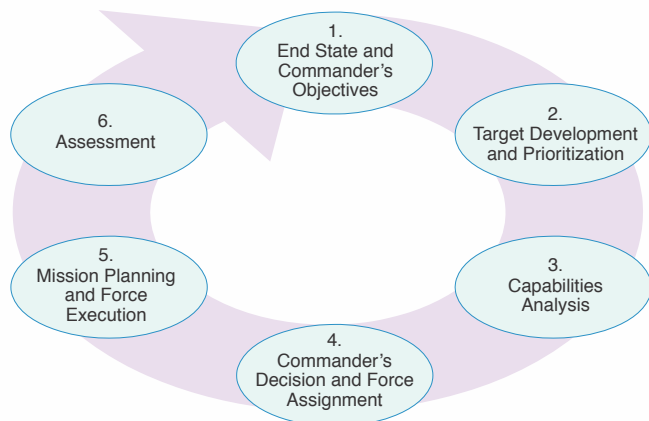
<sup>28</sup> Multinational Capability Development Campaign, 'Proceedings Report Autonomous Systems Focus Area' (2014) 6.

<sup>29</sup> *BigDog* is een 'robotisch muuldiër' ontwikkeld door Boston Dynamics en DARPA. Het muuldiër heeft vier benen en is speciaal ontwikkeld om ruw terrein te begaan. DARPA experimenteerde in 2008 met autonome functies voor de *BigDog*, zoals autonome navigatie. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn de humanoïde robot '*Atlas*' en de snelle vierpotige '*WildCat*'. M. Raibert e.a., 'BigDog, the Rough-Terrain Quadruped Robot' (2008) beschikbaar via: [http://www.bostondynamics.com/img/BigDog\\_IFAC\\_Apr-8-2008.pdf](http://www.bostondynamics.com/img/BigDog_IFAC_Apr-8-2008.pdf).

<sup>30</sup> United Nations Institute for Disarmament Research, 3. Paul Scharre en Michael Horowitz voegen hieraan toe dat ontwijkende manoeuvres en niet-dodelijke tegenmaatregelen zoals '*flares*' en '*chaff*' ook weinig bezwaren oproepen. P. Scharre en M.C. Horowitz, 'An Introduction to Autonomy in Weapon Systems', in: *Center for New American Security Project on Ethical Autonomy Working Paper* (2015) 18.

<sup>31</sup> Internationale Comité van het Rode Kruis, 'Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS, 13-16 May 2014, Geneva – Statement of the International Committee of the Red Cross (ICRC)' (2014) beschikbaar via: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/2014/05-13-autonomous-weapons-statement.htm>

## Joint Targeting Cycle



Kortom, het aangrijpen van doelen en daarbij het daadwerkelijke geweldgebruik wekken diepgaande zorgen op. Het zoeken, volgen, selecteren en aanvallen van doelwitten vormen essentiële elementen in de uitvoering van het targeting proces. Om te kunnen spreken van Meaningful Human Control bij de inzet van wapensystemen met autonomie in deze cruciale functies moet er gekeken worden naar de menselijke rol in het targeting proces.<sup>32</sup>

### Het targeting proces

Het targeting proces is een leidend proces in de uitvoering van operaties in moderne oorlogsvoering. *Targeting* of *doelbestrijding* is een

veelgebruikte uitdrukking in de context van militaire operaties. Het is al lang niet meer een term die enkel door militairen wordt gebruikt. Steeds vaker is targeting ook onderwerp van politieke en maatschappelijke discussies. Dit leidt tot een veelzijdigheid aan interpretaties. Regelmatig wordt verondersteld dat met targeting slechts een daadwerkelijk kinetische aanval wordt bedoeld.<sup>33</sup> Dat is echter een (te) beperkte uitleg. Targeting wordt ook gebruikt voor deelactiviteiten binnen het targeting proces én voor het targeting proces in zijn geheel.<sup>34</sup> Dit veroorzaakt verwarring, voornamelijk bij leken op dit terrein.

De NAVO omschrijft het targeting proces als volgt: *'Joint targeting is the process of determining the effects necessary to achieve the commander's objectives, identifying the actions necessary to create the desired effects based on means available, selecting and prioritizing targets, and the synchronization of fires with other military capabilities and then assessing their cumulative effectiveness and taking remedial action if necessary.'*<sup>35</sup>

De NAVO brengt deze cyclus illustratief in beeld met zes stappen, beginnend met het vaststellen van het oogmerk van de commandant en eindigend met een evaluatie om vooruitgang van de missie te meten en vervolgstappen te identificeren. Deze stappen zijn ruwweg onder te verdelen in drie fasen: (1) planning, (2) uitvoering en (3) evaluatie.<sup>36</sup> Kortom, het is van belang dat targeting niet wordt gezien als een losstaande activiteit of functie maar als een geheel aan (deel)activiteiten en functies welke binnen een nauwkeurig gepland en gecontroleerd proces wordt uitgevoerd.

### Afnemende menselijke controle

Het targeting proces is traditioneel een proces geweest dat werd gepland en uitgevoerd door mensen met behulp van machines. De steeds snellere technologische ontwikkelingen lijken daar echter verandering in te brengen. Zo wordt informatie al deels op kleine schaal vergaard en verwerkt door middel van software.<sup>37</sup> De hoeveelheid beeldmateriaal geproduceerd door Amerikaanse RPAs in 2008 zou een enkele persoon 24 jaar kosten om te bekijken ervan uitgaande dat deze persoon niet

<sup>32</sup> Ook dient er gekeken te worden naar de human-system relatie. Zo een samenwerking heeft naast technische effecten ook psychologische en militair-operationele effecten. Zie bijvoorbeeld: H. Knight, 'How Humans Respond to Robots: Building Public Policy through Good Design', in: *Brookings Center for Technology Innovation* (2014). In de strekking van dit artikel laat ik deze effecten buiten beschouwing.

<sup>33</sup> G. Di Marzio, 'The Targeting Process... This Unknown Process (Part I)', in: *NCRD-ITA Magazine* 13 (2009) 11.

<sup>34</sup> Zie P. Ducheine, M. Schmitt, F. Osinga, *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*, Springer/TMC Asser Press 2015 (forthcoming).

<sup>35</sup> NATO, 'Allied Joint Doctrine for Joint Targeting – AJP-3.9' (2008) 10.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Defensie 'Joint Doctrine Publicatie 5 - Commandovoering' (2012) beschikbaar via: <http://www.defensie.nl/onderwerpen/doctrine/documenten/publicaties/2012/03/16/joint-doctrine-publicatie-5-commandovoering-nl>. En: US Department of the Army, 'The Targeting Process' (2010) beschikbaar via: [http://armypubs.army.mil/doctrine/DR\\_pubs/dr\\_a/pdf/fm3\\_60.pdf](http://armypubs.army.mil/doctrine/DR_pubs/dr_a/pdf/fm3_60.pdf). En ook: NATO, 'Allied Joint Doctrine for Joint Targeting – AJP-3.9' (2008).

<sup>37</sup> Denk hier bijvoorbeeld aan software dat bewegingspatronen analyseert.



slaapt of met de ogen knippert.<sup>38</sup> Tot dusver wordt informatieverwerking en beoordeling van RPA sensoren uitgevoerd door mensen. Maar de behoefte aan software ondersteuning is groot en de opkomst van (militaire) technologieën die in deze behoefte voorzien is te verwachten.<sup>39</sup>

Generaal Norton A. Schwartz, voormalig stafchef van de Amerikaanse luchtmacht, stelt dan ook: *'If automation can provide a cue for our people that would make better use of their time that would help us significantly.'*<sup>40</sup>

Het filteren van data en informatie met softwaretoepassingen zal grotere vormen aan gaan nemen.<sup>41</sup> Deze door technologie geselecteerde informatie zal vervolgens bijdragen aan de selectie van het doelwit en het nauwkeurig bepalen van een locatie. Deze technologische ontwikkeling betekent echter nog niet dat het wapensysteem autonome doelselectie uitvoert. Mensen worden niet verwijderd van het besluitvormingsproces, maar de technologie zal ervoor zorgen dat de data gefilterd wordt zodat mensen enkel interpreteren wat het belangrijkste is.<sup>42</sup> Kortom, software is in het targeting proces een hulpmiddel, geen doel op zich. De ontwikkeling van de technologie maakt het ook mogelijk dat (wapen)systemen steeds meer (of andere) verantwoordelijkheden krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van doelselectie en het daadwerkelijke uitschakelen van deze doelen. Neem bijvoorbeeld de *Harpy*. De *Harpy* is een zogenaamd autonoom *fire-and-forget* wapen dat ook wel een zelfmoorddrone wordt genoemd.<sup>43</sup> De *Harpy* is ontwikkeld om vijandelijke radarobjecten te detecteren en uit te schakelen, in principe zonder menselijke interventie. De exacte missie van de *Harpy* wordt vooraf gepland en geprogrammeerd in een grondstation, waarna de *Harpy* wordt gelanceerd vanaf een voertuig. Na de lancering vliegt deze UAV zonder verdere menselijke controle naar het aangewezen zoekgebied waarbinnen hij zoekt naar vijandelijke radar signalen. Wanneer een verdacht signaal wordt waargenomen vergelijkt de *Harpy* deze zelfstandig in zijn interne bibliotheek en bepaalt of deze vriendelijk of vijandelijk is. Ook het besluit om het geselecteerde doelwit uit te schakelen vindt plaats zonder tussenkomst van de mens.<sup>44</sup> De *Harpy* zou dus te kwalificeren

zijn als een systeem dat zelfstandig navigeert, een doelwit opspoorde, selecteert en uitschakelt. Enkele van deze functies bestempelt het Internationaal Comité van het Rode Kruis als cruciale functies waarover menselijke controle zou moeten worden uitgeoefend. De *Harpy* is een voorbeeld van een bestaand systeem waarbij deze menselijke controle over cruciale functies een grijs gebied is geworden. Er is echter nooit bezwaar gemaakt tegen (de mate van autonomie bij) de inzet van de *Harpy*.<sup>45</sup> Een eventuele verklaring hiervoor behandel ik in de paragraaf over Meaningful Human Control.

## Menselijke controle en het internationale recht

Doorgaans wordt verwacht dat er menselijke controle over de inzet van wapensystemen en het beoogde effect wordt uitgeoefend. Dit is

<sup>38</sup> A. Saenz, 'US Military Drowning in Drone Data', in: *Singularity Hub* (22/1) (2010).

En: C. Drew, 'Military Is Awash in Data From Drones' in: *New York Times* (10/1) (2010).

<sup>39</sup> Op wetenschappelijk en civiel vlak is de ontwikkeling van autonome software al redelijk vergevorderd. Denk bijvoorbeeld aan de Google Self-Driving Car. De ontwikkeling van autonome software voor militaire doeleinden is nog lang niet op hetzelfde niveau. Zie: Darpa drone contest, beschikbaar via: <http://www.wired.com/2012/06/darpa-uavforge>. En: Weimar e.a., *Miniature UAVs: an Overview* (Den Haag, TNO, 2014) 39.

<sup>40</sup> Drew.

<sup>41</sup> Reden hiervoor is niet alleen de hoeveelheid sensors, informatie en data (*data drowning*) maar ook de bandbreedte beperkingen, de complexiteit van de informatie is nauwelijks meer te bevatten en te interpreteren, en de snelheid die zulke software mogelijk maakt kan militair voordeel opleveren. Dit zijn onderwerpen waar TNO onderzoek naar verricht. Zie bijvoorbeeld: J. Dijk e.a. 'Image processing in aerial surveillance and reconnaissance: from pixels to understanding', in: *Proceedings of SPIE* 8897, 88970A (2013).

<sup>42</sup> Ook kan zulke technologie de mens helpen met het identificeren van vijandelijke gedragspatronen in grote hoeveelheden data. Dit soort ontwikkelingen op het gebied van autonome informatieverwerking zien we bijvoorbeeld in producten als 'HP IDOL'. Dit is een systeem dat autonoom relaties en patronen kan ontdekken in grote hoeveelheden ongestructureerde data (audio, video, afbeeldingen, webinhoud). Voor meer informatie over de HP IDOL ga naar: [www.autonomy.com/products/idol](http://www.autonomy.com/products/idol).

<sup>43</sup> Als de sensor een vijandelijk radarsysteem detecteert, zal hij zich daarop richten met de hoog-explosieve lading en zal hij zich op dat systeem storten. Het systeem kan een aanval afbreken als de radar wordt uitgeschakeld maar het heeft geen herstel mogelijkheid. Israel Aerospace Industries, 'Harpy - Lethal Anti-Radar Attack UAV', beschikbaar via: [http://www.iai.co.il/Sip\\_Storage/FILES/4/34884.pdf](http://www.iai.co.il/Sip_Storage/FILES/4/34884.pdf) En: Defense Update, 'Israel Unveils Loitering Anti-Missile Drone', beschikbaar via: <http://defense-update.com/products/h/harop.html>.

<sup>44</sup> Voor een volledige beschrijving van de werking van dit systeem zie: Defense Update, 'Harpy Air Defense Suppression System', beschikbaar via: <http://defense-update.com/directory/harpy.htm>.

<sup>45</sup> Het enige bezwaar dat ooit is gemaakt met betrekking tot de *Harpy* was politiek gemotiveerd en had te maken met de relatie tussen China en de VS. China stuurde in 2004 haar *Harpies* terug naar Israel voor een upgrade maar de VS gebod Israel de *Harpies* te confisceren en contracten met China nietig te verklaren.



impliciet terug te vinden in het humanitair oorlogsrecht (hierna: HOR). Dit is onder andere zichtbaar in de interpretatie van het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel stelt dat een commandant zich ervan dient te verzekeren dat bij een aanval de te verwachten nevenschade in de vorm van burgerslachtoffers en schade aan burgerobjecten niet disproportioneel ('excessief') is ten opzichte van het verwachte militaire voordeel van de aanval.<sup>46</sup> Deze proportionaliteitstoets of '*collateral damage assessment*' (hierna: CDA) is een van de moeilijkste en meest contextuele analyses binnen het HOR.<sup>47</sup> Een CDA vereist een analyse en oordeelsver-

mogen die uniek lijken te zijn voor het menselijk brein, namelijk '*human judgment*'.<sup>48</sup> Volgens het Joegoslavië-tribunaal moet voor een proportionaliteitsbeoordeling bekeken worden of een '*reasonably well-informed person (...) making reasonable use of the information available to him or her, could have expected excessive civilian casualties to result from the attack.*'<sup>49</sup> Het Internationaal Comité van het Rode Kruis voegt daaraan toe dat de interpretatie van het proportionaliteitsbeginsel een zaak is van zowel '*common sense*' als '*good faith*'.<sup>50</sup>

Het lijkt erop dat het HOR er vanuit gaat dat de mens altijd een rol speelt in de toepassing van geweld. Dit betekent niet dat HOR menselijke controle verplicht of autonome functies in wapensystemen verbiedt. Over de oorlogsrechtelijke vereisten voor het gebruik van autonome wapens lopen de meningen uiteen. Sommigen zijn van mening dat het bestaande juridische raamwerk voldoende is om ook deze nieuwe ontwikkelingen op militair gebied te kunnen reguleren.<sup>51</sup> Bestaande beginselen en reguleringen zoals het proportionaliteitsbeginsel, het beginsel van militaire noodzaak, het beginsel van onderscheid tussen burger en militair en de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen zijn bijvoorbeeld allen beginselen of verplichtingen die onverminderd van toepassing zullen zijn op wapensystemen met autonome functies.<sup>52</sup> Anderen stellen dat er nieuwe wetgeving of beleid ontwikkeld moet worden die specifiek van toepassing is op autonome wapensystemen.<sup>53</sup> Een eventuele juridische verplichting zal volgens hen moeten garanderen dat er altijd betekenisvolle menselijke controle (Meaningful Human Control of MHC) bestaat over dergelijke wapensystemen die ingezet worden voor targetting doeleinden. Dit concept 'MHC' krijgt de nodige aandacht vanuit verschillende hoeken, zowel vanuit staten alsook belangengroepen. In mei 2014 concludeerde de CCW dat het concept van MHC geschikt zou kunnen zijn om de problematiek van AWs te adresseren.<sup>54</sup> Het Internationaal Comité van het Rode Kruis voegde daaraan toe dat de vele onduidelijkheden een teken zijn dat verder onderzoek naar het concept van MHC nodig is.<sup>55</sup> In januari 2015 omschreef het Future of Life-instituut het MHC concept als een '*research priority*' in een open brief die is ondertekend door

<sup>46</sup> E.H. Pouw en P.A.L. Duchaine, *ISAF Operaties in Afghanistan* (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010) 110.

<sup>47</sup> M.N. Schmitt, 'Fault Lines in the Law of Attack', in: *Testing the Boundaries of International Humanitarian Law* (2006), 293.

<sup>48</sup> C. Grut, 'The Challenge of Autonomous Lethal Robotics to International Humanitarian Law', in: *Journal of Conflict and Security Law* 18 (2013) (1), 7.

<sup>49</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 'Prosecutor v. Stanislav Galic - Case No. IT-98-29-T' (2003).

<sup>50</sup> International Committee of the Red Cross, par. 2208.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld: A. Burt, 'Letter of the UK Foreign & Commonwealth Office to Amnesty International on UK's current policy regarding fully autonomous weapons - MIN/50240/2013', (2013), beschikbaar via: <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2013/06/50240-Signed-Final.pdf>.

<sup>52</sup> Artikel 36 van het Aanvullend Protocol van de Conventies van Genève stelt dat Verdragspartijen bij de studie, ontwikkeling, aanschaf of invoering van een nieuw wapen, een nieuw middel of een nieuwe methode van oorlogvoering de verplichting heeft vaste te stellen of het *gebruik* daarvan, in bepaalde of in alle omstandigheden, door dit Protocol of door enige andere regel van het toepasselijk internationaal recht is verboden. Dit artikel is van toepassing op de ontwikkeling en inzet van autonome wapensystemen wat betekent dat het gebruik van AWs niet in strijd mag zijn met bovengenoemde bestaande beginselen. Zie ook: Swiss Confederation, 'Réunion d'Experts de la Convention sur Certaines Armes Classiques, General exchange of views' (2014), 5. De Zwitserse vertegenwoordiging stelt dat het internationaal recht in haar volledigheid (VN Handvest, mensenrechten en HOR) gerespecteerd dient te worden bij de ontwikkeling en inzet van LAWS.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld: Statement by Pakistan in the Interactive Dialogue with the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions 23<sup>rd</sup> Session of the Human Rights Council, te beluisteren via: <http://webtv.un.org/watch/clusered-id-on-executions-and-idps-9th-meeting-23rd-regular-session-of-human-rights-council/2419860354001>. En: C. Heyns, 'Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns A/HRC/23/47', beschikbaar via: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-47\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-47_en.pdf). Zie ook: Campaign to Stop Killer Robots, 'Call to Action', beschikbaar via: <http://www.stopkillerrobots.org/call-to-action/>.

<sup>54</sup> Chairperson of the Meeting of Experts, 'Report of the 2014 informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)' (2013) 3.

<sup>55</sup> Statement van de ICRC tijdens de CCW Meeting of Experts in mei 2014. Zie bijvoorbeeld ook: ICRC, Convention on Certain Conventional Weapons Meeting of Experts on LAWS, Statement of the ICRC by Kathleen Lawand (2014) beschikbaar via: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/C99C06D328117A11C1257CD7005D8753/\\$file/ICRC\\_MX\\_LAWS\\_2014.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C99C06D328117A11C1257CD7005D8753/$file/ICRC_MX_LAWS_2014.pdf).

verschillende experts op het gebied van kunstmatige intelligentie, zoals Stephen Hawking en Tesla-CEO Elon Musk.<sup>56</sup>

Tot dusver is weinig onderzocht en geschreven over het concept van betekenisvolle menselijke controle of MHC. Het is dan ook allerm minst duidelijk wat dit concept moet omschrijven, beperken of reguleren. Er bestaat wel een zekere overeenstemming dat de bestaande wapensystemen alle onder betekenisvolle menselijke controle staan. Het concept van MHC zou dan ook een nieuw concept zijn met het oog op de toekomst. Dat betekent dat voornoemde wapensystemen zoals de MQ-9 Reaper en de Harpy voldoen aan de eisen van MHC. Voor de MQ-9 Reaper zou dat geen verrassing moeten zijn; het betreft hier een *remotely piloted aircraft* en geen systeem met autonomie in de cruciale functies zoals doelselectie. De Harpy daarentegen is een systeem met autonomie in de cruciale functies zoals zoeken, selecteren en aanvallen van doelwitten. Toch is de Harpy geen AW. Maar hoe kan dat dan?

### 'Meaningful Human Control'

Zogeheten cruciale functies zijn onderdeel van het targeting proces. Binnen dit proces worden vele zorgvuldige af- en overwegingen gemaakt die uiteindelijk kunnen leiden tot wapeninzet. Enkele van deze afwegingen zijn al genoemd in de alinea over het oorlogsrecht (bijvoorbeeld de proportionaliteitsanalyse). Kijkend naar de werking van de Harpy blijkt dat zelfs de autonome uitvoering van cruciale functies door een systeem niet in strijd hoeft te zijn met het HOR. De kunst is namelijk om deze cruciale functies te plaatsen binnen de context van het targeting proces.

Het targeting proces is onderverdeeld in de fasen planning, uitvoering en evaluatie. De cruciale functies die de Harpy autonoom uitvoert, vinden plaats tijdens fase 2. De Harpy vliegt na lancering autonoom naar het patrouillegebied waarna het zonder verdere menselijke controle op zoek gaat naar vijandelijke radarsignalen en deze uitschakelt. Dit is onderdeel van de praktische uitvoering van de missie. Gedurende deze missie-uitvoering moeten de acties van de Harpy in overeenstemming zijn

met het voorgeschreven oorlogsrecht. De Harpy is echter geen intelligent systeem met onderscheidend vermogen (het kan geen onderscheid maken tussen civiele en militaire objecten met uitzondering van radarsignalen) en heeft geen *situational awareness* of menselijk oordeelsvermogen (belangrijke factoren voor de uitvoering van de proportionaliteitsanalyse wanneer nevenschade wordt verwacht en de bepaling van militaire noodzaak). Hoewel hier zeker vraagtekens bij gezet kunnen worden, en misschien ook wel moeten worden, is de inzet van de Harpy niet (noodzakelijk) in strijd met het HOR.<sup>57</sup> Dat komt onder meer doordat het targeting proces ruimte geeft voor uitvoerige planning en controle waarbij diverse factoren van bijzonder belang zijn.

### Controle door middel van programmering

Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om steeds meer taken aan programmering over te laten. In het geval van de Harpy zien we dit terug in de programmering van het systeem, met andere woorden het vullen van de interne bibliotheek waaruit de Harpy zijn vergelijkingsmateriaal of *target parameters* haalt. De inhoud van de interne bibliotheek bepaalt welk doelwit het systeem als vijandelijk moet beschouwen en vervolgens mag uitschakelen. Dat betekent dat, ondanks dat de Harpy een praktische doelselectie uitvoert gedurende de uitvoering van de missie, de specificatie van de parameters voor deze doelselectie al heeft plaatsgevonden, en wel door mensen. Huidige systemen kunnen met grote zekerheid vaststellen wat een vijandelijk radarsignaal is en zullen dit bijvoorbeeld niet verwarren met het signaal van een mobiele telefoon. De programmering van deze herkenningsoftware is in dit geval een manier om menselijke controle uit te oefenen in een vroeg stadium, zodat in een later stadium (gedurende de uitvoering) het

<sup>56</sup> The Future of Life Institute, Research Priorities for Robust and Beneficial Intelligence: an Open Letter (2015), beschikbaar via: [http://futureoflife.org/static/data/documents/research\\_priorities.pdf](http://futureoflife.org/static/data/documents/research_priorities.pdf).  
<sup>57</sup> Elk wapensysteem kan ingezet worden in strijd met het internationaal humanitair recht, maar dat betekent niet dat het systeem zelf in strijd is met het IHR, enkel dat deze strijdig gebruikt wordt.

systeem voorspelbaar is in zijn acties zodat, ondanks de autonome functies, de Harpy feitelijk onder menselijke controle opereert.

### Geografische controle

Ook al kan de Harpy een vijandelijk radarsignaal onderscheiden van een signaal van een mobiele telefoon, dat betekent niet dat de Harpy volledig onderscheidend vermogen heeft zoals bedoeld in het HOR. Het is daarom van belang dat aanvullende voorzorgsmaatregelen worden getroffen die ervoor zorgen dat de Harpy burgers geen schade zal berokkenen die als onrechtvaardig wordt beschouwd. Dit kan door middel van geografische controle. Het beheersen van het geografische gebied waarbinnen een systeem opereert is bij stationaire systemen een stuk eenvoudiger dan bij mobiele systemen. De SGR-A1 Samsung robot, die de gedemilitariseerde zone tussen Noord- en Zuid-Korea bewaakt, is een voorbeeld van een stationair systeem met autonome functies.<sup>58</sup> Dit systeem heeft een volautomatische modus waarbij de doelselectie en ook de uiteindelijke beslissing om geweld te gebruiken genomen kan worden zonder menselijke tussenkomst.<sup>59</sup> In het geval van de SGR-A1 robot is het gebied zorgvuldig afgebakend; het is een gedemilitariseerde zone, afgebakend door een serie van obstakels en barrières compleet met mijnvelden en prikkeldraad.<sup>60</sup> De zone is verboden voor mensen om te betreden.<sup>61</sup> Ook al kan het systeem geen onderscheid maken tussen een burger en een militair, deze geografische controle verkleint het risico op burgerslachtoffers significant.

Bij de Harpy, een mobiel wapensysteem, is deze geografische afbakening een stuk lastiger en vereist het een *case-by-case* benadering. Zo zal een commandant in een asymmetrische situatie geen Harpy mogen inzetten in een gebied waar zich burgerdoelen bevinden. Het risico dat een vijandelijk radarsignaal opzettelijk wordt uitgezonden vanaf een ziekenhuis of een school is dan te groot. De Harpy is ook geen geschikt systeem om in te zetten in stedelijk gebied. Het is de verantwoordelijkheid van de commandant om de juiste voorzorgsmaatregelen te nemen, hetgeen een vereiste binnen het HOR is. Daarnaast kan een commandant nog andere voorzorgsmaatregelen nemen zoals het inzetten van RPAs die het gebied waarbinnen de Harpy opereert surveilleren. De operator en de commandant kunnen dan vanuit een controle- of operatiecentrum *real-time* meekijken met de RPA's beelden en de Harpy uitschakelen voordat het zijn doel bereikt, mocht daartoe aanleiding zijn. Dit zijn beide manieren om menselijke controle uit te oefenen over een systeem dat grotendeels autonoom opereert.

### Temporele controle

Een andere manier van menselijke controle over systemen met autonome functies is het beheersen van de tijdspanne waarbinnen het systeem operationeel is. Deze temporele factor is te verdelen in twee manieren van controle. De eerste methode om controle uit te oefenen over een autonoom functionerend systeem is het beheersen van de tijd tussen de planning van de missie (bijvoorbeeld het vaststellen van het targetgebied) en de uitvoering, en daarmee het geweldgebruik. Des te kleiner het tijdsraam tussen de planning en uitvoering, des te meer er van de commandant verwacht mag worden te weten over de situatie in het desbetreffende gebied.<sup>62</sup> De tweede methode om controle uit te oefenen betreft de periode waarbinnen het autonoom functionerende systeem operationeel is. De Harpy heeft geen situational awareness en kan daarom geen inschatting maken van eventuele disproportionele nevenschade. Aangezien er maar weinig conflictgebieden zijn waar burgers of civiele objecten geen onderdeel van uitmaken, zal een operatie met een systeem zoals de Harpy altijd een (strikte) tijdslimiet moeten hebben.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> De SGR-A1 is uitgerust met een alarmsysteem, rubberen kogels en een machinegeweer. Het kan een indringer binnen de grenzen van het gebied detecteren en kan een mens onderscheiden van een dier of andere objecten. Wanneer het een indringer detecteert kan het systeem deze persoon waarschuwen en de persoon kan vervolgens een aanval voorkomen door middel van het geven van de juiste code of door zijn of haar armen omhoog te doen en daarmee overgave te demonstreren.

<sup>59</sup> Voor meer informatie over de werking van dit systeem zie: Global Security, 'Samsung Techwin SGR-A1 Sentry Guard Robot', beschikbaar via: <http://www.globalsecurity.org/military/world/rok/sgr-a1.htm>.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Article 36, 'Structuring Debate on Autonomous Weapon Systems' (2013) 2, beschikbaar via: <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2013/11/Autonomous-weapons-memo-for-CCW.pdf>



### Voorspelbaarheid

Al deze factoren – programmering, geografische en temporele controle – bevatten elementen die invloed uitoefenen op de voorspelbaarheid van het systeem. Hoe meer menselijke controle over genoemde factoren, des te groter is de voorspelbaarheid, en vice versa. De vraag is, of een systeem dat als relatief voorspelbaar wordt beschouwd in een bepaalde omgeving, onvoorspelbaar is in een andere omgeving. Een systeem met autonome functies opererend onder water of in de ruimte zal heel anders handelen wanneer het wordt ingezet in stedelijk gebied. Daarnaast betekent voorspelbaarheid in handelen iets anders dan voorspelbaarheid in effecten. Een bepaald handelen kan voorspelbaar zijn, maar in de interactie met een bepaalde omgeving, met andere systemen en actoren kan de uitkomst of het effect onbekend zijn.<sup>64</sup> Dit kan enerzijds militair voordeel opleveren ten opzichte van de tegenpartij, anderzijds brengt deze onvoorspelbaarheid ook risico's met zich mee. Ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie spelen hier een grote rol in. Zelflerende systemen bieden veel voordelen, maar deze systemen zijn ook een stuk lastiger te voorspellen en daarom moeilijker in toom te houden.<sup>65</sup> Om hier enigszins een balans in te vinden, zou het concept van Meaningful Human Control een beslissende rol kunnen spelen.

### Conclusie

Autonome wapensystemen zijn steeds meer onderwerp van discussie. Onduidelijkheid over deze wapens en de angst die met deze ontwikkeling gepaard gaat, zorgt ervoor dat het debat vaak gevoerd wordt op grond van emotionele argumenten en semantiek. Ook het vormen van een alomvattende definitie van deze wapens, en daarmee specifiek het autonome karakter, blijkt een zeer complexe opgave die meer verwarring veroorzaakt dan wegneemt. Desondanks is inzage in een aantal concepten en begrippen onontbeerlijk om feiten en fabels te kunnen scheiden.

Een eerste inzicht is dat een systeem verschillende (acceptabele en cruciale) functies kan hebben die autonoom kunnen zijn en een AW

niet gedurende een hele missie op een bepaald niveau van autonomie opereert. Tweede inzicht is dat doelbestrijding (targeting) een georganiseerd proces is waar deze functies en menselijke controle in verschillende fasen wordt uitgeoefend. Tot slot, autonome functies moeten altijd worden gezien in relatie tot het menselijk handelen (autonomie betekent niet dat een systeem de taken van de mens overneemt, het betekent dat de taken van de mens een andere vorm aannemen) en de context waarbinnen deze functies worden ingezet. Menselijke controle kan verschillende vormen aannemen dat in samenspel met de context als betekenisvol (meaningful) kan worden bestempeld of niet. Hierbij bieden in ieder geval vier factoren houvast: (1) controle door middel van programmering, (2) geografische controle, (3) temporele controle, en (4) de mate van voorspelbaarheid.

Het concept van MHC zou moeten garanderen dat aanvallen altijd in overeenstemming met het voorgeschreven HOR kunnen zijn.<sup>66</sup> Door het targeting proces als referentiekader te gebruiken worden bovendien militair-operationele elementen aan het concept toegevoegd. Ook al kunnen AWs ingezet worden conform het voorgeschreven HOR en binnen de vereisten van het targeting proces, de ethische vraag 'hoe ver de ontwikkeling van autonome technologie voor wapensystemen gaat', blijft relevant. Kortom, hoewel het concept van MHC nog niet alle vragen naar aanleiding van AWs kan beantwoorden, heeft het de potentie om het debat over AWs in de juiste richting te sturen. Het begin is er; het is nu aan de ingenieurs, juristen, ethici, beleidsmedewerkers, maar vooral ook de krijgsmacht en de maatschappij om te bepalen hoe de controle over steeds autonomere wapensystemen behouden zou moeten worden. ■

<sup>63</sup> M. Schmitt en J. Thurnher, 'Out of the Loop': Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict' In: *Harvard National Security Journal* 4 (2014) 250.

<sup>64</sup> United Nations Institute for Disarmament Research, 'Considering how Meaningful Human Control might move the discussion forward' in: *UNIDIR Resources* 2 (2014).

<sup>65</sup> The Future of Life Institute, 7.

<sup>66</sup> Uitzonderingen daargelaten. Een mens kan altijd fouten maken en een systeem kan falen.

## Schrijftalent gezocht!

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor twee gastcolumnns. H. van der Woude en M. Brinkman stellen de rol van globalisering aan de kaak, die rechtstreeks invloed heeft op de positie die Nederland voor zichzelf ziet weggelegd in het optreden in internationaal verband. Ze vragen zich af welke capaciteiten de Nederlandse krijgsmacht toevoegt ten opzichte van haar bondgenoten. Daarnaast schrijft P. de Vries over kameraadschap. Het is de vijfde in een reeks columns van zijn hand die de komende tijd in de *Militaire Spectator* gepubliceerd worden. De redactie van

de *Militaire Spectator* daagt ook andere lezers uit om een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift.

De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Een bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

# De krijgsmacht in internationaal verband

## Wat is de toegevoegde waarde van de Nederlandse inzet?

Drs. H.P. van der Woude en drs. M. Brinkman, kolonel der mariniers\*

Nederland heeft de laatste jaren veel ervaring opgedaan met geïntegreerde missies: stabilisatie- en opbouwmissies met een combinatie van *defense, diplomacy & development*. Al naar gelang de missie kan de onderlinge verhouding van die drie elementen verschillen. Waar in Uruzgan de nadruk in de beginfase vooral op stabiliteit ('vechtmissie') lag, verschoof het accent later in de missie naar duurzame ontwikkeling door NGO's ('opbouwmissie') in een stabiele omgeving.

Kunduz was vanaf het begin feitelijk een civiele missie die volledig in het teken stond van capaciteitsopbouw van politie en *rule of law*. Het zijn overeenkomsten en verschillen die ons tijdens onze missie in Kunduz aanzetten tot nadenken. Hoe houdbaar is deze benadering in de

toekomst? Moeten of kunnen wij het allemaal zelf blijven doen? Of ligt de toekomst in specialisatie en samenwerking?

Met de geïntegreerde Politietrainingsmissie in Kunduz droeg Nederland bij aan de internationale inspanning die ervoor moest zorgen dat de Afghaanse bevolking in 2014 zelf het roer in handen kon nemen. De missie was een gezamenlijke en geïntegreerde inspanning van Buitenlandse Zaken, Veiligheid & Justitie en Defensie en richtte zich op het verhogen van de kwaliteit van de politie in de provincie Kunduz, het verbeteren van het justitiële systeem van aanklagers, advocaten en rechters en het versterken van de koppeling tussen de politie en justitie, de justitiële keten. In minder dan twee jaar tijd boekte Nederland aansprekende resultaten en legde het in Kunduz de basis voor een toenemend vertrouwen van de Afghanen in de eigen overheid.

In de geïntegreerde Politietrainingsmissie traden burgers en militairen (nog) meer dan voorheen geïntegreerd op. Hierbij ging het om

\* H. van der Woude was de *civil representative* (civrep) van de Police Training Group 5 in Kunduz. In 2009 was hij plaatsvervangend civrep in Uruzgan. Momenteel is hij hoofd Ontwikkelingssamenwerking in Kampala (Uganda). M. Brinkman was de commandant van de Police Training Group 5 in Kunduz en is momenteel hoofd van de Joint Sigint & Cyber Unit; een gezamenlijke eenheid van de Algemene en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

activiteiten op het gebied van training van politie en het versterken van het justitiële apparaat, die in gezamenlijkheid waren gericht op het brengen van veiligheid, recht en vertrouwen. Deze formule werd door de Afghaanse regering en menig coalitiepartner als een voorbeeld gezien.

### **Unieke Nederlandse benadering**

In alle bescheidenheid mogen we zeggen dat Nederland tamelijk uniek is in zijn *comprehensive* benadering bij het ontwerpen, plannen en uitvoeren van missies. We merkten in Kunduz dat de Duitsers met bewondering keken naar hoe Buitenlandse Zaken, Veiligheid & Justitie en Defensie ogenschijnlijk moeiteloos samenwerkten en dat door het gezamenlijke voorbereidingstraject de verschillende rollen ook moeiteloos uitwisselbaar leken.

Kunduz was een geïntegreerde missie met een civiele kern. Militairen (marechaussees) hadden een belangrijke taak bij het daadwerkelijk lesgeven aan de Afghaanse politie, waar de meeste militairen (infanterie) zorg droegen voor een veilige omgeving waarin les kon worden gegeven. De civiele kern werd vertaald in de nadruk van het Nederlands optreden op training en capaciteitsopbouw van de politie en, in het verlengde daarvan, de versterking van de justitiële keten. Met een militair randje voor beveiliging van de missie zelf, maar voor de veiligheid in de provincie Kunduz leunde Nederland volledig op Duitsland, dat als gebiedsverantwoordelijke zorg droeg voor de *freedom of movement* en de *quick reaction force*.

Met de verdere integratie van samenwerkende ministeries en activiteiten lag de Kunduz-missie in het verlengde van de missie in Uruzgan. Maar de civiele vormgeving en het ontbreken van gebiedsverantwoordelijkheid leggen ook verschillen bloot.

In Uruzgan was Nederland gebiedsverantwoordelijk. Nederland was daarmee ook verantwoordelijk voor de stabiliteit in het gebied. Vooral in de beginfase moest stabiliteit met militaire middelen en continue aanwezigheid worden afgedwongen. Uit die tijd stamt ook het beeld van Uruzgan als vechtmis­sie. Dat beeld doet on-

voldoende recht aan het toen al geïntegreerde aspect van de missie. (Militaire) aanwezigheid werd vooraf gezamenlijk door burgers en militairen beoordeeld op duurzaamheid. De vraag hoe en met welke middelen aanwezigheid kon worden omgezet in duurzame ontwikkeling was daarbij leidend.

Duurzame ontwikkeling vormde ook de leidraad voor de eerste *quick win* projecten volgens het *do no harm*-beginsel. Met fysieke veiligheid werd de bevolking de eerste handreiking gedaan om economische activiteit weer op gang te helpen. Daarbij werd meteen gekeken naar hoe snel civiele partners deze eerste stappen konden uitbouwen naar duurzame ontwikkeling, inclusief capaciteitsopbouw van de lokale regering. Militaire aanwezigheid bleef noodzakelijk, maar was in dit stadium eerder gericht op het handhaven van stabiliteit in plaats van het actief af te dwingen.

### **Geduld**

Kenmerkende factor van de geïntegreerde benadering in deze omvang is dat ze om *strategic patience* vraagt. De aanwezigheid van grote aantallen troepen blijft langdurig nodig, ook als het accent verschuift van het afdwingen van stabiliteit naar het faciliteren van duurzame ontwikkeling. Dat is een politieke, financiële en logistieke uitdaging gebleken. Onze conclusie is dat Nederland alléén te klein is om een grote geïntegreerde missie gedurende een langere tijd vol te kunnen houden. De Nederlandse deelname aan internationale missies in Afghanistan is geen geïsoleerde gebeurtenis. De veiligheid van Nederland wordt niet uitsluitend bepaald aan onze territoriale grenzen. Deelname aan internationale vredes- en veiligheidsmissies maakt deel uit van ons nationale buitenlands- en veiligheidsbeleid. Waar het verre buitenland steeds dichterbij komt (virtueel en in *real time*) zullen wij onze eigen veiligheid ook verder van huis moeten bevorderen. Afghanistan, Somalië, Libië, Mali, Syrië en Irak zijn daar voorbeelden van.

De ervaring leert ons dat de mate van geweld in dergelijke conflicten lastig voorspelbaar is en dat eenheden voldoende robuust moeten zijn om bij escalatie het hoofd boven water te hou-



den. De jarenlange inzet in Afghanistan – Kabul, Kandahar, Baghlan, Uruzgan en Kunduz – heeft laten zien dat Nederland heel wat mans is, maar ook dat een geïntegreerde aanpak van stabiliteit naar duurzame ontwikkeling veel eist en kost. Nederland, maar ook partners worstelen met dezelfde capaciteitsvraagstukken, zeker in een omgeving met voortdurende bezuinigingen.

Dat brengt ons bij de vraag of wij zelf alles moeten kunnen en of dat wij naar *burden sharing* en taakspecialisatie moeten zoeken en daarbij moeten kunnen vertrouwen op de inbreng van bondgenoten. In gesprekken hebben we gemerkt dat landen als Duitsland, Noorwegen en Zweden zich dezelfde vragen stellen. Ook het Verenigd Koninkrijk en zelfs de Verenigde Staten merken de gevolgen van een langdurige internationale inzet. Dat dwingt ons selectief te zijn. Waar heeft de Nederlandse inzet de meeste waarde?

### **Globalisering**

Een grotere nadruk op optreden ver van huis confronteert de Nederlandse krijgsmacht met een ontwikkeling die zich in de economie al geruime tijd doet voelen: de druk van de globalisering. Globalisering is rechtstreeks van invloed op de rol die Nederland voor zichzelf ziet weggelegd in optreden in internationaal verband. Gezien de relatief hoge kosten van onze krijgsmacht (mensen en uitrusting) zou Nederland zich vooral moeten richten op inzet met een hoge toegevoegde waarde en een duidelijk Nederlands belang. Waarin excelleren wij op mondiaal niveau, en kunnen of willen wij op dat gebied een bijdrage leveren in internationaal verband?

Als we deelnemen in een missie kunnen we de Nederlandse toegevoegde waarde als uitgangspunt nemen voor de beantwoording van de vraag hoe we deelnemen aan internationale operaties. Als we dat niet doen, lopen we het risico dat we een suboptimale bijdrage leveren tegen relatief hoge kosten; de operationele meerwaarde is twijfelachtig, de hoogwaardige operationele *skills* van mensen vermindert en het materiaal slijt. Als we inzetten op een te laag niveau van toegevoegde waarde concurre-

ren we, volgens dezelfde beginselen van globalisering, met landen die dat ‘goedkoper’ kunnen. Het is niet voor niets dat binnen ISAF *force protection* en bewaking van bases wordt gedaan door landen die militair op een minder geavanceerd niveau kunnen opereren (Armenië, Mongolië) en daar vaak ook minder randvoorwaarden aan verbinden. Inzet op een te laag niveau leidt er ook toe dat we met een bijdrage moeten ‘leuren’.

### **Nederlandse kennis en kunde**

De nadruk op (hoge) toegevoegde waarde vereist een systeem van complementariteit: voor wat Nederland zelf niet (meer) doet, moet het kunnen rekenen op anderen. Met de Kunduz-missie heeft Nederland dit feitelijk onderstreept. Als toegevoegde waarde hebben we kennis en kunde ingebracht op het gebied van de *comprehensive approach*, de 3-D benadering; meer concreet op het gebied politietraining en *rule of law*. Voor de veiligheid in de provincie en de logistieke ondersteuning vertrouwden we op de Duitsers, voor de medische afvoer op de Amerikanen.

In feite hebben we met Kunduz een volgende stap gezet in de beantwoording van de vernoemde vraag of we zelf alles moeten kunnen en of we moeten kunnen vertrouwen op de inbreng van bondgenoten. Voor toekomstige inzet moeten we ons afvragen wat we zelf mee willen brengen en wat we over laten aan anderen, zonder dat we onze geloofwaardigheid binnen een bondgenootschap verliezen. Welke waarde voegt Nederland toe als complementair systeem binnen een internationale missie?

### **Nederlandse militaire capaciteiten**

Nederland heeft unieke militaire capaciteiten die op zichzelf misschien niet indrukwekkend ogen, maar in bondgenootschappelijk verband schaars en zeer gewild zijn. Bijvoorbeeld de PATRIOT's waarover binnen NAVO naast Nederland alleen de Amerikanen en de Duitsers beschikken. Momenteel is een gecombineerde Duits-Nederlandse PATRIOT-eenheid ingezet in Turkije ter verdediging van het Turkse luchtruim tegen mogelijke raketten vanuit Syrië. Daarnaast hebben we in nota's en studies

kenbaar gemaakt dat we willen investeren in nichecapaciteiten als cyber, speciale eenheden en UAV's (*Unmanned Aerial Vehicles*).

Een ander passend voorbeeld is de Nederlandse *intell*-capaciteit, zoals nu ook in Mali wordt ingezet en binnenkort in Irak en wederom in Afghanistan. *Signal Intelligence* (SIGINT) heeft in Afghanistan veel toegevoegde waarde gehad bij het vaststellen van *whereabouts* van *insurgency*. Dat geldt niet alleen voor ons eigen optreden maar ook voor dat van onze coalitiepartners. Nederlandse onderzeeboten blinken sinds jaar en dag uit en zijn een onmisbare schakel in de bondgenootschappelijke keten van maritieme capaciteiten.

Voorts beschikt Nederland over *air-to-air refueling* en (maritieme) mijnenbestrijding capaciteiten die in internationaal verband schaars en buitengewoon waardevol zijn. De inzet in Libië toonde dit aan.

#### **Nieuwe capaciteiten**

Naast deze tamelijk unieke (niche-)capaciteiten, heeft Nederland capaciteiten waarin we ons kunnen ontwikkelen als 'uitblinkers'. Voor cyber, UAV's en speciale eenheden spraken we het voornemen hiertoe al uit en zijn er vervolgstappen gezet. Behalve deze capaciteiten kunnen we ook denken aan *airmedevac* en MBMD (*Maritime Ballistic Missile Defence*); beide zijn schaars en hebben in hoge mate een toegevoegde waarde. Ze zijn bij internationale inzet nu vooral het domein van de Amerikanen en de Britten. Kleinere landen ontberen deze capaciteiten veelal.

Voor Nederland zijn er voldoende mogelijkheden om toegevoegde waarde te leveren. Dit kan met hoogwaardige en unieke capaciteiten; waarin we uniek zijn en ons willen ontwikkelen. Zonder dat we zelf alles moeten kunnen en met het vertrouwen op de inbreng van bondgenoten. De vraag is hoe we dit kunnen verzilveren.

Het blijkt dat Nederland op voldoende terreinen excelleert om een aantrekkelijke partner te zijn in missies. Naast excellence op militair gebied heeft Nederland veel kennis opgedaan om

veiligheid, stabiliteit, duurzame ontwikkeling en de *rule of law* geïntegreerd in te kunnen zetten. In een wereld waar conflicten en veiligheidsdreigingen vooral niet-statelijk van aard worden, is dat een *asset*.

De ervaring leert ook (Kosovo, Afghanistan, Congo, Somalië) dat voor stabilisatie van niet-statelijke conflicten een lange adem vereist is. De meeste landen beschikken daar niet meer over als het gaat om de eigen capaciteit. Misschien moeten wij dan meer over de grens kijken en kunnen wij met een combinatie van *assets* van *like-minded* partners langer meeblazen. Wij denken daarbij meer aan complementaire modules dan aan nationale contingenten. In de praktijk vertaald: de missie in Kunduz had ook bijvoorbeeld vorm gegeven kunnen worden met Duitse civiele politie, beschermd door Nederlandse militairen en een gecombineerd Nederlands-Duitse aansturing van de *rule of law*. Zo zijn vele varianten mogelijk waarbij Nederland in een internationale missie bouwstenen als geïntegreerd management, militaire excellence en duurzame ontwikkeling in verschillende vormen en combinatie kan inbrengen.

#### **Proces van internationale integratie**

De Nederlandse missies in Uruzgan en Kunduz zijn belangrijke stappen geweest in een proces van verdergaande internationale integratie. Met deze missies heeft Nederland laten zien op een hoogwaardig niveau te kunnen deelnemen in internationale veiligheids- en stabilisatiemissies. Wel hebben deze missies aangetoond dat Nederland niet alles zelf over een langere periode zal kunnen volhouden.

De toekomst van de Nederlandse deelname ligt naar onze mening in de afweging dat we meedoen op gebieden waarin Nederland excelleert en waar de toegevoegde waarde van een Nederlandse inbreng hoog is. Dat kan met de inbreng van eenduidige modules, maar het kan ook via een gecombineerd en complementair aanbod met *like-minded* landen.

Dat kan wennen zijn. Het vergt vertrouwen in de bondgenoten en de wil om van elkaar te leren. ■

## Kameraden of collega's?

*Brigade-generaal b.d. dr. P.H. de Vries*

**J**e hoort het ook onder militairen hoe langer hoe vaker: 'collega'. Jasses! Een collega is – volgens het woordenboek – iemand die bij dezelfde baas werkt. Militairen werken niet bij een baas! Militairen maken deel uit van de krijgsmacht en zij doen dat in de eerste plaats omdat ze daarin voldoening vinden. Een belangrijke grond voor die voldoening ligt in het feit dat ze dat samen doen!

Er is een wezenlijk verschil tussen vriendschap en kameraadschap. Vriendschap is vrijwillig en vereist wederkerigheid; kameraadschap is ook gebaseerd op sociale druk

Samenwerking is een wezenlijk deel van de militaire professie. Die samenwerking krijgt gestalte in voor- en tegenspoed. Met name de noodzakelijke samenwerking in tegenspoed leidt tot het smeden van een typisch militaire band tussen militairen, te weten: kameraadschap. Kameraadschap omvat een diep gevoelde verbondenheid en onderlinge warmte. Kameraadschap komt voort uit noodzaak, omdat we worden teruggeworpen op ons zelf en de anderen in onze directe nabijheid. We hebben geen keuze! We zien ons zelf en de ander zoals deze is, met goede en minder goede eigenschappen.

In dergelijke situaties ervaar je het belang van onderling steun krijgen en geven. Je komt tot de ontdekking wat het betekent als je iemand blindelings kunt vertrouwen en je ervaart de voldoening van het blindelings vertrouwen van

anderen. Maar kameraadschap is ook gebaseerd op het effect van sociale druk. De druk die voortkomt uit het behoud van zelfrespect en het ervaren van het respect van anderen is een belangrijk element in het verschaffen van onderlinge hulp en bijstand; de bouwstenen voor het scheppen van kameraadschap. Kameraadschap ontstaat dus uit noodzaak, wordt gesmeed onder druk van de omstandigheden en is voor een belangrijk deel gebaseerd op sociale druk. De onderlinge band die in dat proces ontstaat is heel stevig, ijzersterk, om niet te zeggen: 'eeuwig'.

Vriendschap is niet hetzelfde als kameraadschap. Vriendschap ontstaat zonder noodzaak. Het staat iemand vrij om een ander aardig te vinden en daarmee een band te ontwikkelen. Omdat het leuk is om samen gezellige dingen te doen. Omdat het handig is om wat voor elkaar te kunnen betekenen, je denkt er beter van te worden door met iemand vriendschap te sluiten. Omdat je bewondering voor iemand voelt, of omdat je het leuk vindt dat iemand anders jou bewondert. Soms gaat vriendschap verder en is ze gebaseerd op een gevoel van onderlinge verbondenheid. Maar vriendschap kan overigens alleen maar ontstaan als die ander daar ook wat voor voelt. Je kunt niet een vriend van iemand zijn als diegene ook niet jou als zijn vriend beschouwt. Vriendschap is dus vrijwillig en vereist wederkerigheid. Vriendschappen zijn dan ook vaak tijdelijk: vriendschappen komen op en kunnen weer verwateren. Kortom, er is een wezenlijk verschil tussen vriendschap en kameraadschap.

Het effect van kameraadschap gaat bovendien verder dan de band tussen individuele kameraden. Kameraadschap doet hechte groepsverbanden.



den ontstaan, waarbinnen onderlinge hulp vanzelfsprekend is. Door deze kameraadschap neemt ook de effectiviteit van die groepen toe. Het is dan ook in het belang van de organisatie dat er kameraadschap ontstaat, omdat daarmee de effectiviteit van de organisatie wordt verhoogd. Veel van de opleiding, oefening en training is dan ook gericht op het aankweken van kameraadschap. We oefenen daarom bij voorkeur in regen en wind, met weinig slaap en nog minder eten en veelal onder tijdsdruk. Onder dit soort omstandigheden wordt de meerwaarde van hechte samenwerking tastbaar. Ervaring onder reële operationele omstandigheden bevestigen het belang van kameraadschap. Kameraadschap genereert een gevoel van saamhorigheid, geborgenheid en veiligheid: *'you never walk alone!'*

Kameraadschap, onderling vertrouwen, manifesteert zich ook in onderlinge vorming. Groepsleden spreken elkaar aan op individuele tekortkomingen en prestaties die van invloed kunnen zijn op de cohesie van de groep. Kleine foutjes worden door de groep opgevangen, maar het belang van de *'band of brothers'* mag niet worden geschaad door serieuze individuele 'uitglijers'; dan wordt er ingegrepen. In die zin vormt kameraadschap een echte *force multiplier*. Maar kameraadschap kan natuurlijk ook een donkere kant ontwikkelen. Het belang van de groep wordt dan gelijk gesteld aan het behoud van goede onderlinge verhoudingen. Fouten en misstappen blijven onbesproken, onderlinge kritiek wordt onmogelijk. De eigen groep wordt verheerlijkt en de groep zet zich af tegen de wijdere omgeving. Wat de groep doet of nalaat is wel gedaan! Ontsporing ligt dan op de loer. We kennen talrijke voorbeelden van dit soort ontsporingen: in My Lai, in Haditha, maar ook in Rawagede. Sommige van die ontsporingen halen de (internationale) pers vanwege schendingen van het oorlogsrecht. Maar ook in vredetijd komen ontsporingen voor die onder groepsdruk worden toegedekt! Kameraadschap krijgt dan misdadige trekjes.

Het is dus van belang kameraadschap niet alleen te stimuleren, maar ook periodiek te evalueren. Wat doen we goed, en wat gaat minder.

Waarom liggen eventuele tekortkomingen en wat kunnen we doen om tekortkomingen te vermijden. Dit vergt leiderschap. Het vergt het vermogen de vinger aan de pols te houden en ontwikkelingen tijdig te doorzien. Zo nodig, kan dan ook tijdig worden ingegrepen. Dat ingrijpen vindt bij voorkeur op indirecte wijze plaats. Het gaat erom het 'zelfreinigend vermogen' van een groep aan te boren. Als dat niet het gewenste resultaat oplevert kan direct ingrijpen noodzakelijk zijn. Dat wil zeggen, de groep ter verantwoording roepen en hen schetsen waar de groep de fout dreigt in te gaan en dat verandering noodzakelijk is. Zo mogelijk moet het verdere initiatief weer worden teruggelegd bij de groep, zo nodig moet worden doorgepakt. In het ergste geval kan een groep worden ontbonden en worden individuele leden verdeeld over andere groepen. Waar het om gaat, is dat een goede en stevige kameraadschap baat heeft bij een kritische beschouwing.

Ontsporingen kunnen op de loer liggen. Daarom is kameraadschap gebaat met een kritische beschouwing: wat doen we goed, en wat gaat minder?

Echte kameraadschap betreft de bereidheid tot morele en praktische ondersteuning van militairen met wie ontberingen worden gedeeld. Een dergelijke bereidheid houdt het midden tussen enerzijds egoïsme en geen rekening willen houden met anderen, en anderzijds het kritiekloos volgen van groepsgedrag. Een dergelijke vorm van kameraadschap schept banden voor het leven. Deze banden zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen en scheppen een gevoel van geborgenheid.

Kameraadschap draagt bij aan de effectiviteit van het handelen, van zowel de individuele militair als de groep als geheel. Het is dan ook niet voor niets dat kameraadschap de icoon van de militaire deugden is. Als echte militairen moeten we allemaal kameraden zijn en geen collega's! ■

## Generaals-exit

*Frans Matser – publicist\**

**M**et het eerste deelakkoord dat de bonden in april met de minister hebben gesloten, lijkt een nieuwe Defensie-CAO een stap dichterbij. Veel is nog onduidelijk, maar een ding lijkt zeker: de leeftijd waarop militairen met het zogenoemde vervroegde leeftijdsontslag (pensioen) kunnen gaan, gaat opnieuw omhoog. Waarschijnlijk naar 62 jaar. En daarna geleidelijk verder omhoog met de stijging van de AOW-leeftijd.

Nu kunnen u en ik daar rechtspositioneel wat van vinden. In de civiele maatschappij is de ontslagleeftijd met twee jaar verhoogd, in dezelfde periode is de militaire ontslagleeftijd met zeven jaar verhoogd. Dat is nogal wat! Maar dit is geen verontwaardigd verhaal over arbeidsvoorwaarden. Ik wil even stilstaan bij de gevolgen daarvan voor de gevechtskracht van onze krijgsmacht. En met name van een categorie waar vaak te weinig aandacht voor is: de opperofficieren. Op dit moment kennen generaals reeds een individueel te bepalen ontslagmoment tussen 60 en 65 jaar. Ze zullen binnenkort dus (waarschijnlijk) tussen 62 en 67 met pensioen gaan. En hoe lost de Hoofd-directie Personeel de hogere ontslagleeftijd van onze topmilitairen op? Dat doen we zoals we dat de afgelopen jaren steeds hebben gedaan. Met polder-beleid! Ze vertragen gewoon ieders carrière een beetje!

Een wat langere functieduur, een extra kapiteinsfunctie, een extra majoorfunctie een extra overste functie. Zo smeren we dezelfde

loopbaan gewoon uit over tien extra jaren. Maar ja, dat leidt onvermijdelijk tot gemiddeld oudere functionarissen op veel sleutelfuncties. Wat te denken van bataljonscommandanten van 45-plus en brigadecommandanten van 55-plus? Op dit moment al niet zeldzaam en in de toekomst logischerwijs nog veel frequenter te bewonderen. Niet slecht voor ervaring en mensenkennis zult u denken, maar wat betekent dit voor de gevechtskracht? Want de krijgsmacht is er toch primair om te vechten?

In een interessant gesprek, dat ik enige jaren terug had met een van de meest gezaghebbende auteurs op het gebied van militaire strategie en militaire geschiedenis, de in Nederland geboren Israëliësch wetenschapper Martin van Creveld, bracht deze met grote stelligheid de opvatting naar voren dat, in een leger dat daadwerkelijk moet vechten, een bataljonscommandant niet ouder moet zijn dan 40 en een brigadecommandant niet ouder dan 45. Dit zou een van de belangrijkste geleerde lessen zijn van de *Israeli Defence Force* (IDF). Een krijgsmacht die we een zekere ervaring met vechten in de afgelopen zestig jaar niet kunnen ontzeggen. Met die gedachte in het achterhoofd, zouden we in Nederland de carrières van onze meest veelbelovende officieren niet moeten vertragen, maar juist moeten versnellen om ze – jong van lichaam en geest – op essentiële commandofuncties te kunnen plaatsen.

Dat brengt echter een dilemma met zich mee. Want slechts een zeer beperkt aantal van deze snelle dames en heren heeft – eenmaal brigadegeneraal – nog een kans om bevorderd te worden. Er zijn immers gewoon niet meer zoveel hoge(re) functies bij de krijgsmacht. Dus

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

als we een snelle bevordering voor onze toppers zouden (her)invoeren, zitten we in *no time* met een flinke groep die we binnen de krijgsmacht op jonge leeftijd nauwelijks een uitdaging meer kunnen bieden en die bovendien nieuw aanstormend talent in de weg zit.

Er blijft maar een oplossing. Een deel van deze *high potentials* zal na een of twee functies op niveau van brigade-generaal de organisatie moeten verlaten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, en dit gebeurt uiteraard ook in Israël. Een fors deel van Israëliërs hoge officieren verlaat al op jonge leeftijd de organisatie om daarna – buiten de krijgsmacht – een tweede loopbaan te gaan volgen. Veel topfunctionarissen in het Israëliërs bedrijfsleven, de overheid en de politiek hebben een militaire achtergrond.

Nu heeft de krijgsmacht in Israël een heel bijzonder positie, niet te vergelijken met Nederland. Ex-militairen staan er (net als in de VS) in hoog aanzien en ex-generaals hebben een zeer goed imago op de arbeidsmarkt. Dat ligt in Nederland natuurlijk iets anders. We moeten voor oplossingen dus kijken naar andere landen waar ex-militairen – net als in Nederland – een minder vooraanstaande rol in de maatschappij spelen. De Australische krijgsmacht bijvoorbeeld. *Downunder* was men twintig jaar terug tot dezelfde conclusie gekomen: operationele commandanten moeten jong zijn. Daarna is er gewoon niet meer voor iedereen plaats aan de top, want dan raakt de hele personeelspiramide verstopt.

Een jonge brigade-generaal, William 'Bill' Traynor, kreeg daarom een paar jaar voor de eeuwwisseling van de Australische Chef Defensiestaf (CDS) een project in zijn schoenen geschoven. Organiseer een outplacement-systeem voor jonge generaals, voor wie de organisatie geen ruimte ziet op twee- of driesterrenniveau. Na twee jaar was het project klaar. Er waren afspraken gemaakt met het equivalent van de Algemene Bestuursdienst, het bedrijfsleven en met interim-bureaus en trainingsorganisaties. Er waren procedures afgesproken en passende financiële regelingen

getroffen. Voor iedere generaal die in dit traject zou komen zou een *'Taylormade'* traject worden ontwikkeld en uitgevoerd. Met volop begeleiding en opleidingsmogelijkheden. Doel: gebruik maken van hun kennis en ervaring; maar niet meer als militair.

Toen Bill na twee jaar met zijn project klaar was en zijn plan trots presenteerde aan de CDS, werd hij hartelijk bedankt... en kreeg te horen dat het door de militaire leiding voor de geloofwaardigheid van het project het beste werd gevonden dat Bill zelf de eerste 'uitstroemer' van het project werd. En zo geschiedde.

## Operationele commandanten moeten jong zijn. Daarna is er geen plaats meer aan de top, anders raakt de hele personeelspiramide verstopt

In de jaren daarna was Bill werkzaam als topambtenaar op diverse ministeries (waaronder twee keer bij Defensie) en interimmanager en directeur bij diverse profit en non-profit organisaties. Ten slotte begon hij een aantal jaren terug zijn eigen bedrijf 'JobGoldCoast', een bureau voor carrièrebegeleiding en managementadvies. Bill is inmiddels flink in de zestig en nog steeds met veel plezier en succes actief. Het enige wat hij echt mist – zo verklaarde hij mij eens – was die handige en slimme Hoofd Officier Toegevoegd (HOT), die je als generaal had en die al die dingen voor je deed waar je zelf geen verstand van hebt, zoals het maken van Powerpoint-presentaties en het beheren van je agenda, en die je daarnaast nog feedback gaf over hoe er lager in de organisatie over het probleem wordt gedacht.

Mocht Defensie overigens belangstelling hebben voor het bovenstaande idee... dan vrees ik dat het na de onthulling van het lot van de projectleider toch weer lastiger is geworden om een jonge brigade-generaal voor die job te vinden. Voor noodgevallen kan de HDP mij bellen, ik heb Bills telefoonnummer nog... ■





## The Ashgate Research Companion to Military Ethics

Door James T. Johnson and Eric D. Patterson (red.)  
Farnham (Ashgate) 2015  
442 blz.  
ISBN 9781472416285  
€ 110,-

**T**he Ashgate Research Companion to *Military Ethics* beoogt een overzicht te geven van de huidige stand van zaken in het debat over de militaire ethiek. Het onderzoeksveld is veelomvattend en in het boek wordt dit gestructureerd rond vier thema's, waarvan in totaal 31 verschillende auteurs een aantal aspecten belichten. Het eerste deel richt zich op de besluitvorming rond de inzet van militaire machtsmiddelen, het jus ad bellum. Het tweede deel betreft de juiste toepassing van militair geweld, het jus in bello. Het derde deel gaat over ethische kwesties die een rol spelen nadat een gewapend conflict is beëindigd, het jus post bellum. Het vierde deel ten slotte schetst een beeld van een aantal niet-westerse opvattingen over de ethiek van de oorlogvoering. Al met al dus een ambitieuze benadering van het onderwerp.

### Morele problemen

Deel een begint met een drietal hoofdstukken over de traditie van de rechtvaardige oorlog en de klassieke en moderne opvattingen daarover. De hoofdstukken bevatten weinig nieuws, maar geven wel een beeld van de context waarin de discussies zich afspelen. In hoofdstuk vier volgt een beschouwing

over de rol van de krijgsmacht in de traditie van de rechtvaardige oorlog. Waar de politiek zich vooral bezighoudt met het jus ad bellum, is het jus in bello vooral het domein waarmee de krijgsmacht wordt geconfronteerd. Hiervan worden verschillende aspecten nader toegelicht. Hierna volgen in dit deel nog vier hoofdstukken over specifieke problemen, te weten de ethische aspecten van pre-emptief optreden, het optreden in een asymmetrische oorlog en tegen terreur, hoe militaire middelen in te zetten in het kader van de *responsibility to protect*, bijvoorbeeld om een genocide te voorkomen of te beëindigen en tot slot de problematiek rond nucleaire en andere massavernietigingswapens, inbegrepen militair optreden om proliferatie tegen te gaan. Deze laatste hoofdstukken schetsen een goed beeld van een aantal morele problemen die in de moderne tijd zijn opgekomen. Deel een telt al met al acht hoofdstukken die een omvattend beeld geven van de traditie van de rechtvaardige oorlog en moderne opvattingen en problemen daaromtrent.

### Actuele opvattingen

Deel twee behandelt ethische kwesties die in de oorlogvoering zelf

aan de orde zijn. Ook dit deel begint met een aantal (vier) hoofdstukken die een beeld geven van de context en de gebruikelijke begrippen die in deze discussies een rol spelen, zoals proportionaliteit, subsidiariteit, onderscheid tussen combattanten en non-combattanten enzovoorts. Kortom, weinig nieuws. Daarna volgt een aantal hoofdstukken over onderwerpen die vandaag de dag actueel zijn, zoals terrorisme, het aanvallen van doelen die zowel militaire als civiele betekenis hebben, de inzet van onbemande bewapende aanvalsdrones, cyber warfare en *targeted killing*. De gedachtevorming over deze onderwerpen is nog volop in beweging en het is boeiend om kennis te nemen van een aantal actuele opvattingen over deze kwesties. Dit deel wordt afgesloten met een zestal hoofdstukken die weer enige klassieke onderdelen van het jus in bello behandelen. Het gaat dan over de morele gelijkheid van combattanten, de behandeling van krijsgesvangenen, de positie van non-combattanten, het optreden in peacekeepingoperaties en dergelijke. Deel twee telt in totaal vijftien hoofdstukken, waarvan er negen betrekking hebben op de klassieke problemen van het jus in bello en zes over opkomende morele kwesties gaan. Gelet op de snelheid van sommige ontwikkelingen is het de vraag hoe lang deze zes hoofdstukken nog relevant zullen blijken te zijn.

### Ethische problemen na een conflict

Deel drie is met slechts vier hoofdstukken een stuk korter en gaat in op de ethische problematiek die ontstaat nadat een conflict is

beslecht. De vier hoofdstukken draaien rond de vraag hoe een conflict te beëindigen, hoe na een conflict een robuuste gezagsstructuur tot stand te brengen, hoe om te gaan met oorlogsmisdaden en hoe verzoening tot stand te brengen. Stuk voor stuk zijn het actuele kwesties waarover het laatste woord nog niet is gezegd. In het vierde en laatste deel worden in drie hoofdstukken opvattingen over de rechtvaardige oorlog in het islamitische, Chinese en Indiase denken belicht. Ik moet zeggen dat ik dit deel wel het meest interessant vind,

want het komt niet vaak voor dat deze perspectieven worden besproken. Het is jammer dat een 'donker Afrikaans' perspectief ontbreekt.

Zoals gezegd geeft het boek een omvattend beeld van het denken over de ethiek van de oorlogvoering in de meest brede betekenis. Tal van onderwerpen komen ter sprake en worden vanuit verschillende perspectieven belicht. Zowel de klassieke opvattingen en problemen als moderne en actuele kwesties komen aan bod. Het nadeel van deze benadering is wel dat de

samenhang vaak ontbreekt. Dat komt mede doordat geen echte keuze wordt gemaakt om te focussen op moderne ontwikkelingen, waarbij zou kunnen worden volstaan met een korte schets van de respectieve context. Inhoudelijk is het evenwel een prima boek voor degenen die zich breed willen oriënteren op de vele gezichten van militaire ethiek en ook 'deskundigen' zullen door het lezen van sommige hoofdstukken tot nieuwe inzichten komen.

*Brigade-generaal dr. P.H. de Vries*

# MILITAIRE SPECTATOR

## Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven.

Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn.

Uw bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht reacties met belangstelling af.

*De hoofdredacteur*



## Cliengdong

Linda Polman

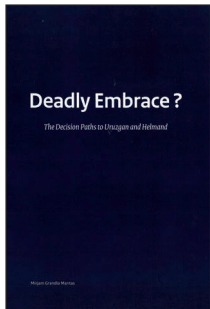
**H**et allereerste wat Hillary Clinton in 2009 deed na haar benoeming tot Amerika's minister van Buitenlandse Zaken, was van Haïti Amerika's proeftuin voor 'Ontwikkelingshulp 2.0' maken. 'Geen aalmoezen, maar investeringen' werd het Amerikaanse hulpmotto. Honderdduizenden Amerikaanse belastingdollars sluisde ze sindsdien Haïti's kant op. Tegelijkertijd lukte het echtgenoot Bill om door de Verenigde Naties tot speciaal gezant in Haïti benoemd te worden. Al twee decennia spelen de Clintons een sleutelrol in Haïti's toekomst. Door bepaalde kandidaten te steunen en andere niet bepalen ze de uitslagen van Haïtiaanse presidentsverkiezingen en door hulpdollars wel in fabrieken en niet in landbouw te 'investeren' bepalen ze Haïti's economie. 'Je realiseert het je nooit meteen, maar uiteindelijk zitten de Clintons óveral achter,' verzuchtte onlangs een voormalige Haïtiaanse premier, Bellerive, tegen een journalist van het Amerikaanse tijdschrift *Politico*.

Tijdens haar ministerscarrière reisde Hillary vaker naar Haïti dan naar Afghanistan of Rusland, constateerde *Politico*. Toen in 2011 in Tunesië president Ben Ali verjaagd werd, tweehonderdduizend Egyptenaren op het Tahrir-plein het aftreden van Hosni Mubarak eisten, anti-regeringsdemonstraties over Jemen, Syrië en Marokko golfden en Sudan uiteenviel in Noord en Zuid, repte Hillary zich niet naar Caïro, Tunis of Juba, maar naar Haïti om hulpprojectjes van de Clinton Foundation te inspecteren.

Bill Clinton deed hetzelfde met brandhaarden in zijn tijd. In 1994, als president van Amerika, liet hij de genocide in Rwanda links liggen. Tweehonderdduizend Rwandezes waren al dood toen Frankrijk in de VN-Veiligheidsraad een blauwhelmmacht eiste om in het Afrikaanse land te redden wie er nog te redden viel. Bill Clinton stemde tegen. Hij wilde liever een VN-interventiemacht voor Haïti. Daar was een militair coupje gepleegd en Clinton wilde per se de afgezette Haïtiaanse president terug op de troon. Wapperend met een Pentagon-rapport beloofde hij de Veiligheidsraad dat Haïti binnenvallen

goedkoper en gemakkelijker zou zijn dan Rwanda binnenvallen. Het Haïtiaanse leger bestond uit 7400 nauwelijks getrainde soldaten, van wie nog niet eens de helft over een werkend geweer beschikte. Rwanda kreeg onder luid protest van Clinton uiteindelijk veel te laat een veel te kleine blauwhelmmacht. Van zijn invasie in Haïti maakte Clinton een persoonlijk project. Hij stuurde er twintigduizend Amerikaanse militairen op af. 'Merci Biel Cliengdong!' verfden dankbare Haitianen op muren en straten. Nog steeds noemen ze 'Cliengdong' *Le Gouverneur*. Jaren later gaf Clinton toe: 'Als ik snel gereageerd zou hebben op de situatie in Rwanda, hadden we de helft of een derde van de doden kunnen voorkomen... Maar we waren geobsedeerd door Haïti...'. De helft van de Rwandese genocidedoden is vierhonderdduizend. Een derde is 266.000. 'Geobsedeerd door Haïti' lijkt me zwak uitgedrukt. 'Behekst' komt meer in de buurt. In 1975 kwamen Bill en Hillary voor het eerst in Haïti. Ze waren op huwelijksreis. Het is bekend dat ze destijds een voodoo ceremonie bijwoonden ter ere van Ogou, de heilige geest van ijzer, oorlog en politiek. Bill bleef de hele nacht op met de *houngan*, de voodoopriester. Waarover ze spraken weten we niet, maar feit is dat Clinton vóór zijn huwelijksreis de verkiezingen voor de positie van procureur-generaal van de staat Arkansas had verloren en dat hij daarover zo uit het lood geslagen was, dat hij op het punt stond om zijn politieke ambities op te geven. Maar na thuiskomst uit Haïti stelde hij zich opnieuw kandidaat en won. Het was zijn eerste stap op weg naar het Witte Huis. En dus eigenlijk ook Hillary's eerste stap. In 2016 moeten we allemaal naar Haïti kijken. Hillary moet zien dat ze gekozen wordt tot Democratisch kandidaat in de Amerikaanse presidentsverkiezingen, terwijl in Haïti een nieuwe president gekozen moet worden. Dat is nog nooit zonder doden, bloed, fraude en lawaai gelukt. *Trouble* op het troeteiland zou Hillary's verkiezingscampagne geen goed doen. De Cliengdongs gaan met toverstokken zwaaien, let op mijn woorden. ■

# SIGNALERINGEN



## Deadly Embrace?

The Decision Paths to Uruzgan and Helmand  
Door Mirjam Grandia Mantas  
proefschrift (Universiteit Leiden/Nederlandse Defensie  
Academie) 2015  
258 blz.  
ISBN 9789088920608

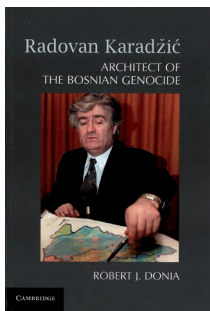
In *Deadly Embrace?* kijkt majoor Mirjam Grandia Mantas naar de besluitvorming die vooraf ging aan de Nederlandse en Britse deelname aan de missie in Zuid-Afghanistan. Zij koos voor dit vergelijkend perspectief om te kunnen zien hoe hoge civiele en militaire besluitvormers in landen met verschillende politieke systemen te werk gingen. De auteur maakt gebruik van interviews, archiefmateriaal en theoretische inzichten over civiel-militaire relaties en reconstrueert in een aantal cases de context waarin uiteindelijk besloten werd militairen naar Afghanistan te sturen. Zij concludeert dat bepaalde (militaire) individuen en het samenwerkingsverband tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada een belangrijke rol hebben gespeeld.



## Onze Slag bij Waterloo

De beleving van de overwinning op Napoleon in Nederland  
Door Louis Ph. Sloos  
Nijmegen (Uitgeverij Vantilt) 2015  
304 blz.  
ISBN 9789460042089  
€ 29,90

Louis Sloos onderzoekt in *In Onze Slag bij Waterloo* waarom de veldslag van 18 juni 1815, die voor Napoleon het definitieve einde betekende, in Nederland zoveel indruk maakte. Voor veel Nederlanders lag de slag in het verlengde van de onafhankelijkheidsstrijd van 1813-1814, terwijl in de negentiende en vroege twintigste eeuw een sterke belangstelling bestond voor de napoleontische legende. Sloos, militair historicus en conservator bij het Nationaal Militair Museum, schrijft over Waterloo met de blik gericht op Nederland als natie. Naast thema's als de Waterloomanie en de maatschappelijke nasleep van de slag behandelt hij onder meer de herdenkingscultuur en de betekenis van Waterloo voor het Nederlandse leger.



## Radovan Karadzic

Architect of the Bosnian Genocide  
Door Robert J. Donia  
Cambridge (Cambridge University Press) 2015  
342 blz.  
ISBN 9781107423084  
€ 30,-

Robert Donia, emeritus hoogleraar aan de University of Michigan en deskundige op het gebied van voormalig Joegoslavië, zoekt in de biografie *Radovan Karadzic* naar de achterliggende oorzaken van het extreme geweld dat de Bosnisch-Servische leider liet toepassen in de jaren negentig. Donia gebruikt documenten van het Joegoslaviëtribunaal, waarvoor Karadzic terechtstaat op beschuldiging van oorlogsmisdaden. Daarnaast analyseert hij uitspraken die Karadzic voor het tribunaal gedaan heeft. Donia, die ook ingaat op de val van Srebrenica, zegt dat Karadzic de postcommunisme democratisering in voormalig Joegoslavië misbruikt heeft om Bosnische Serviërs massaal te mobiliseren voor de nationalistische zaak.



## Het leger onder vuur

De Koninklijke Landmacht en haar critici 1945-1989  
Door Coreline Boot  
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2015  
312 blz.  
ISBN 9789089536341  
€ 29,90

Tijdens de Koude Oorlog kregen het defensiebeleid en de krijgsmacht kritiek van dienstplichtigen, dienstweigeraars, beroepsmilitairen, burgers en antimilitaristen. Maar wat hield die kritiek precies in en hoe antwoordde het ministerie daar op? Over die vraag buigt Coreline Boot zich in *Het leger onder vuur*. Zij kijkt naar de verschillende vormen van protest en raadpleegde onder meer archieven van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Uit haar onderzoek blijkt dat het ministerie van Defensie en de regering in hun omgang met de protesten moeizaam samenwerkten. De regering toonde weinig interesse, maar gaf het ministerie ook niet genoeg speelruimte om zelf tegen critici op te treden.



# AANKONDIGING

## Algemene ledenvergadering KVBK en lezing

### Civiel-militaire samenwerking tijdens nationale evenementen

door

Kolonel mr. H.J (Henrick) Bos

**woensdag 3 juni 2015**

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt alle leden uit voor de algemene ledenvergadering die plaatsvindt op woensdag 3 juni 2015. De vergadering begint om 15.30 uur op het ministerie van Defensie, Plein Kalvermarktcomplex, Kalvermarkt 38 in Den Haag.

Na de algemene ledenvergadering geeft kolonel Henrick Bos een lezing over civiel-militaire samenwerking op nationaal niveau. Hij fungeerde in 2013 namens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) als projectleider rond de abdicatie en in 2014 vervulde hij die rol bij de Nuclear Security Summit in Den Haag. Kolonel Bos is deskundige op het gebied van de mogelijkheden die Defensie heeft als structurele veiligheidspartner in het binnenlandse veiligheidsdomein. In zijn lezing zal hij ingaan op de uitdagingen en ervaringen van civiel-militaire samenwerking tijdens nationale operaties.

Henrick Bos werkt als afdelingshoofd op de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie en heeft een brede ervaring in het politiek-bestuurlijke spanningsveld.

#### Programma

15.00 uur	Ontvangst voor ledenvergadering in de Leeuwenkuil, Plein Kalvermarktcomplex, Kalvermarkt 38, Den Haag
15.30 uur	Algemene ledenvergadering KVBK in het Perscentrum
16.00 uur	Ontvangst voor lezing kolonel Bos in de Leeuwenkuil
16.30 uur	Lezing in het Perscentrum
17.30-18.30 uur	Borrel in de Koffiecorner

Aanmelden kan door een e-mail te sturen naar [DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl](mailto:DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl) onder vermelding van naam, telefoonnummer, e-mailadres en huidige functie of door te bellen met 06-51661548. Toegang is alleen mogelijk met een geldig legitimatiebewijs of defensiepas.

