

Financiële aspecten van 'Security Sector Reform'

Dr. M.F.J. Houben - luitenant-kolonel der Mariniers *

Begin mei vond in Londen de grote Somalië-conferentie plaats. Men besloot onder meer om de internationale steun aan de hervorming van de veiligheidssector van Somalië serieus op te schroeven. Dat betekent het opzetten van trainingsprogramma's voor politie en krijgsmacht; activiteiten die doorgaans onder de noemer *Security Sector Reform* (SSR) vallen. De EU is al aanwezig op het gebied van SSR met de EU-Trainingsmissie Somalië, gericht op de training van militair personeel, en met EUCAP Nestor, die zich richt op de training van (maritieme) politie.

SSR moet Somalië erop voorbereiden om de taken van de missie van de Afrikaanse Unie in Somalië (AMISOM) en die van de internationale gemeenschap op termijn over te nemen en om *ownership* te nemen voor zijn eigen veiligheid. Voor Somalië is SSR van levensbelang. Andere voorbeelden van landen en interventies waarbij SSR een kernelement van de militaire of civiele missie vormden: onze eigen politiemissie in Kunduz, EUSEC in de Democratische Republiek Congo, EUPOL in Afghanistan en EULEX in Kosovo. Deze laatste (*Rule of Law*-) missie is overigens niet alleen gericht op de versterking van de politie, maar ook op douane en justitie.

Defensie heeft in de loop van de jaren veel kennis en ervaring opgebouwd met het uitvoeren van SSR-taken. Je zou dan ook kunnen stellen dat SSR inmiddels tot de vaste competenties van de krijgsmacht behoort. Defensie wordt daarbij geholpen door het feit dat er veel aandacht bestaat voor de operationele en politieke aspecten van SSR. Voor de financiële aspecten van SSR is echter

veel minder aandacht. Dat is niet goed, want een veiligheidssector behoeft goed bestuur (*good governance*) en een onlosmakelijk onderdeel daarvan is goed financieel bestuur. We kunnen vaststellen dat er veel militaire en civiele SSR-trainingsmisssies worden opgezet, maar missies gericht om de financiële sector van een fragiele staat gezond te krijgen, zijn er nauwelijks. De uitzondering hierop is EUSEC Congo, waarbij het opzetten van de (salaris)administratie van het Congolese leger een belangrijk deel uitmaakt van het takenpakket.

Ik baseer de stelling dat er meer aandacht moet zijn voor de financiële aspecten van SSR voornamelijk op de inzichten van de Britse wetenschapper Paul Collier. Collier heeft met *Wars, Guns and Votes* (2010) een belangrijk boek geschreven over de stabiliteit van fragiele staten. Hij legt een academisch fundament onder de conclusie dat niet alleen veiligheid noodzakelijk is voor de stabilisering van fragiele staten, maar ook dat het land zijn financiën op orde heeft.

Bijvoorbeeld dat het land inzicht kan geven in de wijze waarop de ontvangen hulp gelden zijn geadmistreerd en vervolgens zijn aangewend. En dat het regime daarvoor verantwoordelijkheid kan nemen. Collier toont aan dat nationale veiligheid en (*financial*) *accountability* niet zonder elkaar kunnen. Ze kunnen als twee absolute voorwaarden voor de duurzame stabiliteit van een fragiele staat worden aangemerkt. Dat inzicht is van belang voor onze betrokkenheid bij SSR.

Twee typische problemen waar je mee te maken krijgt bij de hervorming van de veiligheidssector in landen als Guinee-Bissau, Somalië, Irak, Afghanistan, Congo of Mali is dat de politie en het leger

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matsers, auteur van het boek *De bezuinigingsgeneraal*, en luitenant-kolonel der Mariniers Marc Houben.

voor een aanzienlijk deel bestaat uit mensen die al (lang) met pensioen hadden moeten gaan, of die anderszins ongeschikt zijn voor de dienst, bijvoorbeeld vanwege een fysieke handicap. Ze zijn in het verleden op de loonlijst gezet en blijven er sindsdien op staan.

In Somalië bijvoorbeeld, is er sinds de val van het regime van Siad Barre in 1991 niemand meer met pensioen gegaan. Het gevolg is dat Somalië de meeste kolonels en generaals op de loonlijst heeft staan van alle krijgsmachten in de gehele wereld. De reden hiervoor ligt voor de hand: Somalië kent geen pensioenvoorziening. Hoewel de betaling zeer onregelmatig is, hebben politie en militaire *officials* een functie en maatschappelijke positie die recht geven op een inkomen.

De internationale gemeenschap staat nu voor de taak om de veiligheidssector in Somalië opnieuw op te bouwen. De voorziene sterkte van de Somalische krijgsmacht bedraagt 11.000 personen. Van het zittende personeel zijn, volgens berekeningen van AMISOM, ruim 3.000 mensen pensioengerechtigd, ongeschikt voor de dienst vanwege een handicap, dan wel overleden.

De eerste stap van het SSR-proces is om al die mensen met pensioen te laten gaan, zodat er ruimte wordt gemaakt voor nieuwe trainees. Het probleem is alleen dat je die 3.000 mensen niet zomaar kunt heenzenden; er moet een pensioenvoorziening zijn. Het zeker stellen van zo'n pensioenvoorziening is de eerste grote financiële uitdaging. Dit is lastig omdat deze kostenpost onder donoren niet populair is. Er is veel animo voor scholen, ziekenhuizen en schoon water, maar bereidheid om de oudedagvoorziening van de veteranen te financieren is er nauwelijks. Het tweede financiële aspect van SSR is dat loyaliteit, professioneel gedrag en gehoorzaamheid aan de wetten van militairen en politie alleen maar kunnen worden zeker gesteld (lees: afgedwongen) als daar een regelmatig salaris tegenover staat. Zonder salaris, geen loyaliteit.

Naast een pensioenvoorziening is de tweede noodzaak: een salarisvoorziening. Ook dit is problematisch, want weinig populair onder donoren. Hier is het ontbreken van het voortzettingsvermogen van de financiële voorziening de kwestie waarop donoren doorgaans afknappen.

Een donor is wellicht wel bereid om enkele maanden salarissen te betalen, maar meerdere jaren is problematisch. En er is niets gevaarlijker dan een goed uitgeruste en getrainde militie zonder salaris... Een adequate salarisvoorziening voor politie en krijgsmacht is dan ook een absoluut noodzakelijk onderdeel van SSR.

Pas echt problematisch wordt het als het ontvangende land in principe over voldoende geld beschikt. In het geval van Somalië is er meer dan voldoende hulpgeld overgemaakt, vaak in de vorm van directe *budget support*, om de gehele veiligheidssector te kunnen betalen. Maar het beeld dat oprijst, is treurig.

In 2012 maakte de Wereldbank een *Financial Diagnostic Assessment* van de financiële huishouding van de toenmalige *Transitional Federal Government*. Van (vele) tientallen miljoenen aan hulpgeld was het volstrekt onduidelijk waaraan het was uitgegeven, mede vanwege het ontbreken van bewijsstukken. Omdat ook de revenuen (bijvoorbeeld uit telecom en de verkoop van qat) geheel verkeerd waren ingeschat, was het budget en de financiële verantwoording chaotisch en ondoorzichtig.

Dat kan ook bijna niet anders in een land dat heeft geleden onder twintig jaar burgeroorlog. Maar het gevolg is wel dat de meeste politieagenten en militairen niet kunnen worden betaald en dat Somalië de internationale gemeenschap om nog meer geld moet vragen. Het probleem is echter de financiële huishouding, niet de hoeveelheid beschikbaar geld.

Kortom: als militairen (en politieagenten) van de vliegtuigtrap afstappen – vol energie en gemotiveerd om er iets van te maken, kennis over te dragen en personeel te trainen – maar er geen financiële voorziening is om veteranen te pensioneren en nieuwe trainees regelmatig te betalen, dan is de hele operatie mogelijk tot mislukken gedoemd. Defensie moet zich terdege bewust zijn van deze problematiek. Ze moet er in het geval van een SSR-missie bij partners op aandringen dat adequate pensioen- en salarisvoorzieningen onlosmakelijke delen zijn van Security Sector Reform. Alleen onder die voorwaarden kunnen de operationele inspanningen van Defensie duurzaam zijn.