

Civiele dienstverleners in operatiegebieden

Ondersteuning van strijdkrachten te velde door civiele bedrijven is van alle tijden. De laatste tijd is er veel discussie over deze zogeheten *Private Military Companies* (PMC's). Het gaat daarbij vooral om internationale ervaringen, die veelal los staan van de Nederlandse situatie. Wat zijn bij Defensie eigenlijk de richtlijnen? Wat is de toegevoegde waarde van civiele ondersteuning en waar liggen mogelijk risico's? De AIV heeft hierover een advies aan de regering uitgebracht. De auteur bespreekt het advies, de reactie van de regering op het advies en de beleidsmatige kant van civiele dienstverlening aan operaties.

*G.L. de Gooijer – kolonel van het regiment Bevoorrading en Transport**

Ondersteuning van legers tijdens operaties door civiele bedrijven en individuen, civiele dienstverleners, is iets van alle tijden en is bovendien een geaccepteerd fenomeen. De afgelopen jaren is veel aandacht aan dit onderwerp besteed, waarbij vaak de term *Private Military Companies* (PMC's) wordt gehanteerd.¹

Dat er zoveel aandacht is voor dit onderwerp heeft twee redenen. In de eerste plaats is er een groot aantal dienstverleners dat met name de Verenigde Staten contracteert ter ondersteuning van operaties in Irak. In de tweede plaats vanwege de geconstateerde misstanden die uitgebreid zijn gedocumenteerd in de media. De berichtgeving in Nederland over dit onderwerp is veelal gekleurd door internationale

ervaringen die niet zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard op de Nederlandse situatie.

Dit artikel schetst de Nederlandse context. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de richtlijnen die binnen Defensie worden gehanteerd en de toegevoegde waarde van civiele dienstverleners. Vervolgens komen de risico's en beperkingen aan bod die zijn verbonden aan inzet van civiele dienstverleners, de reactie van de regering op het advies dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft uitgebracht, en toekomstige ontwikkelingen. Het is niet de bedoeling de dagelijkse praktijk in Afghanistan toe te lichten, maar veeleer de beleidsmatige kant van deze materie.

Civiele dienstverlening

Ook Nederland maakt gebruik van civiele dienstverleners, zij het op een minder grote schaal dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Met de vaststelling van het Operationeel Logistiek Concept 2006 (2001) heeft de Nederlandse krijgsmacht gekozen voor een 'open logistiek netwerk', vergelijkbaar met concepten die in het bedrijfsleven worden toegepast.²

* De auteur is als stafbehandelaar namens de CDS bij dit onderwerp betrokken geweest vanuit de Directie Operationeel Beleid, Behoeftestelling en Plannen (DOBBP). Deze bijdrage is de uitwerking van een presentatie die hij heeft gehouden op een studiemiddag van de Militair Rechtelijke Vereniging (Den Haag, 15-5-2008). Dit artikel kan worden gelezen naast het – hierna genoemde – AIV-advies, het artikel van J.M.D. van Leeuwe daaromtrent en de regeringsreactie op het AIV-advies.

1 Zie bijvoorbeeld: R.R.K. Hiemstra, 'Krijgsmacht in krijtstreep. Implicaties van de private militaire industrie voor westerse krijgsmachten. In: *Militaire Spectator* 174 (2005) (7/8), pp. 296-308.

2 Zie o.a. J.A.C. de Ruiter, 'Beleidskader Logistiek 2006', in: *Militaire Spectator* 171 (2002) (11), pp. 525-535; P.D.R.M. Yntema, 'Logistieke ondersteuning van expeditionair optreden', in: *Militaire Spectator* 171 (2002) (11), pp. 535-539.

In een dergelijk netwerk wordt ervan uitgegaan dat het logistieke proces wordt gecontroleerd door Defensie, waarbij het niet nodig is dat alle capaciteiten eigendom van Defensie zijn. Het kunnen bijvoorbeeld ook civiele capaciteiten of capaciteiten van militaire partners zijn. Door gebruik te (willen) maken van een dergelijke combinatie van capaciteiten komt uiteindelijk meer en een grotere diversiteit aan capaciteiten beschikbaar. Daardoor kan het netwerk afhankelijk van de omstandigheden worden aangepast en geoptimaliseerd, waardoor het zeer effectief en efficiënt kan functioneren.

Om te benadrukken dat het voor Nederland met name gaat om dienstverlenende (logistieke) bedrijven, en dus niet beveiligingsbedrijven zoals *Blackwater*, hanteert de defensieorganisatie de term 'civiele dienstverleners' (in operatiegebieden).

Vanwege de mogelijke ethische, juridische en politieke implicaties die aan de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden zijn verbonden, heeft de regering medio 2007 de AIV verzocht een advies over dit onderwerp uit te brengen. Gelijktijdig is toen vastgelegd dat civiele capaciteiten niet ter vervanging maar ter aanvulling van militaire capaciteiten worden gecontracteerd en dat Defensie moet beschikken over voldoende militaire kerncapaciteiten om, indien nodig, activiteiten van civiele dienstverleners in operatiegebieden over te nemen.

Ratio

Hiervoor is op hoofdlijnen geschetst op welke wijze civiele capaciteiten passen binnen het logistieke concept van Nederland. Er zijn een aantal concrete redenen om te overwegen civiele dienstverleners te contracteren.

- Voorzien in capaciteiten (personeel en/of materieel) waarover (tijdelijk) niet kan worden beschikt, bijvoorbeeld omdat nu eenmaal iedere operatie verschillend is en er daarom vaak net iets andere of extra capaciteiten wenselijk zijn dan beschikbaar.
- Vergroting van de flexibiliteit van de Nederlandse krijgsmacht door te kunnen beschikken over alternatieven, bijvoorbeeld door het

FOTO: U.S. AIR FORCE, P. VILLANUEVA/H



Welke tegels zijn het best geschikt voor de bouw van een jongensschool? (Irak, 2008)

opstellen van afroepcontracten voorafgaand aan operaties.

- Vervanging van militaire capaciteiten, waardoor schaarse militaire capaciteiten worden vrijgespeeld (bijvoorbeeld voor andere operaties).
- Bijdragen aan lokale economieën (en wederopbouw), en daarmee aan *force protection* en *force acceptance*, door gebruik te maken van lokale bedrijven of lokaal personeel.
- Voorzien in capaciteiten zonder onnodige militaire presentie, bijvoorbeeld om onnodige irritatie te voorkomen of omdat sommige landen in de directe omgeving van operatiegebieden de aanwezigheid van buitenlandse militairen op hun grondgebied zo veel mogelijk proberen te voorkomen.

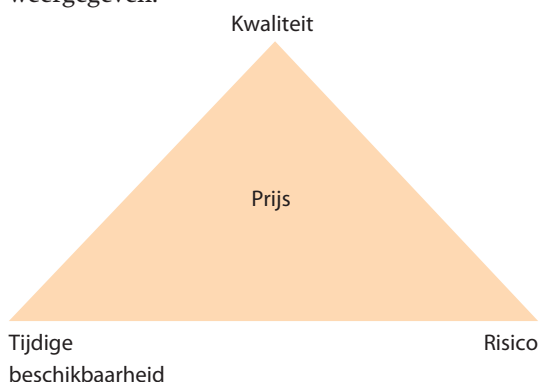
Daarnaast kunnen de volgende overwegingen een rol spelen in de besluitvorming:

- door gebruik te maken van lokale (civiele) capaciteiten wordt het transportnetwerk, met inbegrip van (lucht-)havens in het operatiegebied en de capaciteiten in Nederland, minder belast;
- door inbreng van door Nederland gecontracteerde civiele capaciteiten, ook ter ondersteuning van coalitiepartners, kan gemakkelijker de rol van *lead nation* worden vervuld;
- vermindering van afhankelijkheid van mili-

- taire partners en *Host Nation Support* (HNS);
- commandanten de mogelijkheid bieden zich meer te concentreren op hun *core business*;
 - civiele dienstverleners kunnen flexibeler zijn in het toesnijden van arbeidsvoorwaarden op specifieke omstandigheden zoals de duur van de uitzending en de te betalen salarissen. Bovendien, als er diensten zoals huisvesting in de voorbereidingsfase worden gecontracteerd, kunnen civiele dienstverleners tijdens operaties de markt effectiever benaderen dan vergelijkbare overheidsorganisaties omdat dan niet per se benodigd 'artikel' (kort voor of tijdens de operatie) tijdrovende verwervings-trajecten hoeven te worden doorlopen.

Als reden om gebruik te maken van civiele capaciteiten noemt men vaak dat het bedrijfsleven kan voorzien in producten en/of diensten tegen lagere kosten bij gelijke kwaliteit, of een betere kwaliteit bij gelijke kosten. Daarbij gaat men er vaak vanuit dat bedrijven zich gemakkelijker kunnen specialiseren in bepaalde producten en/of diensten dan de krijgsmacht, en dat bedrijven door hun totale productie-omvang goedkoper kunnen produceren, de zogenoemde *economies of scale*.

Hoewel dit aannemelijk lijkt, blijkt dit in de praktijk moeilijk aan te tonen. Bovenstaande mechanismen spelen namelijk een veel minder prominente rol in de prijsstelling dan gedacht. De prijs die dienstverleners in rekening brengen is veel eerder een resultante van de kwaliteit en de tijdige beschikbaarheid van de producten en/of diensten en het onderkende risico van de operatie, zoals in de figuur schematisch is weergegeven.



Als een bedrijf een vergelijkbare gereedheid als de krijgsmacht moet *garanderen* (bijvoorbeeld: verplaatsingsgereed binnen vijf dagen) dan moet in de regel ook een bedrijf extra capaciteit beschikbaar houden of lopende contracten kunnen afkopen. Als wordt vastgehouden aan westerse kwaliteitseisen dan zal ook een civiel bedrijf gebruik moeten maken van westers (opgeleid) personeel of moet het lokaal personeel opleiden om hieraan te kunnen voldoen.

Veelal wordt voor managementfuncties gebruik gemaakt van westers personeel. Normaal gesproken wordt interim personeel beter betaald dan vast personeel. Dit geldt des te meer als dit personeel te werk wordt gesteld onder meer primitieve omstandigheden. Onder 'risico' wordt al gauw verstaan: veiligheidsrisico's, wat extra kosten met zich meebrengt, maar er gelden natuurlijk ook gewone bedrijfsrisico's vanwege de onvoorspelbaarheid van operaties.

In het normale economische verkeer worden dergelijke (voorzienbare) risico's met premies afgekocht, wat direct zichtbaar wordt in de prijs. Als een deel van de risico's vooraf onvoldoende kan worden ingeschat, kan men ook kiezen voor contracten waarbij het risico wordt gedeeld.

Risico's

In het operatiegebied gebruikmaken van civiele dienstverleners kent een groot aantal potentiële voordelen maar het brengt ook risico's met zich mee. Een deel van deze risico's is ook bekend in het normale economische verkeer, maar het effect op operaties kan buitenproportioneel groot zijn. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn zolang men dit onderkent en er tijdig op inspeelt. Het grootste risico is dat civiele dienstverleners (tijdelijk) geen steun kunnen leveren.

Hoewel civiele dienstverleners in operatiegebieden wat dat betreft een goede staat van dienst hebben, kan toch niet worden uitgesloten dat deze steun (tijdelijk) niet geleverd wordt. Bijvoorbeeld omdat de veiligheid van civiel personeel onvoldoende kan worden gegarandeerd, personeelsleden ieder moment kunnen beslui-

ten het operatiegebied te verlaten of eenvoudigweg omdat gebruik wordt gemaakt van het stakingsrecht.

Ook nationale overheden kunnen bedrijven beperken in hun handelen. Het land waarin het bedrijf is gevestigd kan een 'exportvergunning' weigeren en het land waarin moet worden opgetreden kan de toegang tot het nationale grondgebied weigeren (hoewel de kans hierop niet groot lijkt te zijn).

Het logistieke systeem moet zo robuust zijn ingericht dat het tijdelijk geen steun kunnen verlenen voor de operatie geen problemen oplevert. Daarbij kan worden gedacht aan redundantie in de systemen, het aanleggen van extra voorraden, het bedienen van civiel materieel door (extra) militair personeel of, tot slot, tijdelijk het niveau van voorzieningen verlagen.

Civiel personeel is in de regel kwetsbaarder dan militair personeel doordat zij doorgaans minder goed zijn opgeleid, minder goed zijn uitgerust en de voertuigen waarin ze rijden meestal minder bescherming bieden. Daarom wordt civiel personeel aan zo min mogelijk risico's blootgesteld. Wel is het van groot belang dat de potentiële veiligheidsrisico's permanent worden gemonitord om tijdig in te kunnen spelen op wijzigende omstandigheden.

Recente praktijkvoorbeelden wijzen uit dat het voor tegenstanders lonend kan zijn het relatief kwetsbare civiele personeel te gijzelen om daarmee (strategisch) politiek voordeel te bereiken. Civiel personeel kan weliswaar worden beveiligd, maar zeker als hiervoor militaire eenheden moeten worden ingezet, gaat een deel van het voordeel, het vrijspelen van militaire capaciteit, teniet.

In de regel houdt het personeel van civiele dienstverleners zich aan de gedragsregels die van toepassing zijn op de eigen troepen. En dat is ook noodzakelijk. Voor de lokale bevolking is het nauwelijks mogelijk onderscheid te maken tussen (westerse) troepen en civiele (westerse) bedrijven die deze troepen ondersteunen.

Misdragingen van civiele dienstverleners tegen de lokale bevolking worden onmiddellijk in verband gebracht met militaire troepen, die daarmee draagvlak en moreel gezag kunnen verliezen.

Om de lokale economie te stimuleren is er alles voor te zeggen om lokaal personeel te contracteren. Maar dit kan ook veiligheidsrisico's

FOTO: U.S. NAVY, J. WAGNER



Contractanten van DynCorp International trainen de Iraakse politie (Irak, 2008)

opleveren doordat juist in geval van lokaal personeel niet eenvoudig is vast te stellen of ze (vrijwillig of gedwongen) collaboreren met de vijand. Ze kunnen inlichtingen vergaren en juist daar waar je het niet verwacht eigen personeel aangrijpen. De mogelijkheden om ongewenst gedrag te corrigeren of om civiel personeel te bestraffen zijn vaak beperkter dan bij militair personeel; op Nederlands militair personeel zijn immers de krijgstuicht en het (militair) strafrecht van toepassing.

Er bestaan niet alleen verschillen tussen militair en civiel personeel, er bestaan ook belangrijke verschillen tussen civiele bedrijven en militaire eenheden. Het meest in het oog springende verschil is wel dat een bedrijf op basis van contracten wordt aangestuurd en eigen (juridische) verantwoordelijkheden kent. Het eenzijdig wijzigen van een contract of bijvoorbeeld het simpelweg verplaatsen van een bedrijf is niet aan de orde. Bedrijven hebben

ook een andere primaire gerichtheid dan militaire eenheden: (speciaal voor de operatie opgerichte) bedrijven nemen immers deel aan operaties om winst te maken.

Ook kan er sprake zijn van gezondheids- of productrisico's doordat de geleverde kwaliteit



FOTO AVDD, R. MOL

Bezoek aan de lokale kapper (Irak 2004)

niet voldoet aan Nederlandse (of Europese) standaard. De hieraan gerelateerde vraag is ook of civiele dienstverleners tijdig capabel personeel kunnen werven en of dit personeel tijdig aanvullend kan worden opgeleid. Kwaliteitszorg krijgt hiermee nadrukkelijk een operationele dimensie. Als goederen en/of diensten worden afgekeurd, wordt in ieder geval de oplevering vertraagd.

De volgende risico's hebben vooral effect op de efficiëntie van de bedrijfsvoering en zijn daarmee zeker niet uniek voor de krijgsmacht. Als er een te grote afhankelijkheid van civiele dienstverleners ontstaat, is de kans groot dat (te) weinig invloed op de prijsvorming kan worden uitgeoefend, zeker als de producten en/of diensten onder grote tijdsdruk moeten worden geleverd. Zorgvuldige contractvorming is dan

ook een vereiste, zeker als het aantal potentiële leveranciers beperkt is.

Omdat er veel onzekerheden zijn voor bedrijven die activiteiten in operatiegebieden ontplooiën, worden in de regel geen contracten afgesloten op basis van een vaste prijs, maar op basis van een (relatief laag) winstpercentage over de totale omzet ('cost +'). Hoewel dit begrijpelijk is, is de kans groot dat bedrijven daarmee de prikkel verliezen om efficiënt te produceren. Immers: door de omzet te verhogen, bijvoorbeeld door duur in te kopen, wordt ook de winst hoger. In dit soort contracten moeten dus aanvullende efficiency-prikkels worden ingebouwd.

Uit het voorgaande volgt bijna automatisch dat het samenwerken met civiele dienstverleners ook capaciteit van de krijgsmacht vergt. Dit betreft in het operatiegebied niet alleen (militaire) beveiligingscapaciteit maar ook (extra) contractmanagers, controllers, toezichthouders en kwaliteitscontroleurs. Daarnaast mag worden verwacht dat er voldoende opleidingscapaciteit beschikbaar is om civiel personeel te trainen vóór en tijdens de uitzending.

Ook de regering heeft zich gerealiseerd dat aan de inzet van civiele dienstverleners risico's en verplichtingen verbonden zijn. Dat is de reden waarom de Adviesraad Internationale Vraagstukken medio 2007 is gevraagd advies uit te brengen over de voorwaarden die verbonden zijn aan de inhuur van civiele dienstverleners en de gevolgen ervan. De AIV diende het advies vooral te richten op de ethische en politieke aspecten, mede tegen de achtergrond van de volkenrechtelijke context waarin operaties zich afspelen.³

AIV-advies

In januari 2008 heeft de regering het advies van de AIV 'De inhuur van Private Militaire Bedrijven, een kwestie van verantwoordelijkheid', aangeboden aan het parlement.⁴

In april is de regeringsreactie aangeboden aan het parlement.⁵

De regering heeft in haar verklaring aangegeven dat ze de AIV zeer erkentelijk is voor

3 Brief Minister van Defensie, HDAB 2007009751, d.d. 23 mei 2007.

4 Zie *Kamerstukken II 2007-08*, 31 200 X, nr. 86; en www.aiv-advies.nl (rapport nr. 59, 2008). Zie hierover ook J.M.D. van Leeuwe, 'De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (4), pp. 240-245.

5 *Kamerstukken II 2007-08*, 31 200 X, nr. 116.

het bereikte resultaat. Het rapport geeft een helder beeld van de nationale en internationale ontwikkelingen. Verder biedt het aanknopingspunten om het beleid voor civiele dienstverleners in operatiegebieden te verbeteren. Een groot aantal punten van het rapport wordt dienovereenkomstig onderschreven. Zo hecht de regering veel belang aan het versterken van internationale regulering van civiele dienstverleners en volgt ze het advies van de AIV om internationale gebieden op dit gebied te ondersteunen. Ook zou de regering het zeer onwenselijk vinden als ondersteunend civiel personeel niet vervolgd zou kunnen worden na het begaan van een misdrijf.

De AIV heeft acht criteria opgesomd die bij het vaststellen van de gewenste ondersteuning door civiele dienstverleners een grote rol spelen. Deze criteria worden de facto al toe-

gepast. Toch heeft de regering aangegeven dat deze criteria in de toekomst expliciet in het besluitvormingsproces zullen worden meegenomen. De acht criteria zijn:

- handhaving van het geweldsmonopolie van de staat;
- het belang van de missie en de in te huren taken;
- de veiligheidsrisico's waaraan het betrokken personeel ter plaatse blootstaat;
- de mate van operationele afhankelijkheid;
- aanwezigheid (beschikbaarheid) van militaire alternatieven;
- juridische inbedding in verband met staatsaansprakelijkheid;
- controlemogelijkheden op de uitvoering van de in te huren taken;
- financieel-economische aspecten.

Daarnaast heeft de AIV geadviseerd om meer informatie te verstrekken aan het parlement als civiele dienstverleners (expeditionaire) operaties ondersteunen. In haar reactie heeft de regering aangegeven dat ze hecht aan het informeren van het parlement over alle aspecten van uitzendingen. Door de toename van het aandeel van civiele partijen groeit ook het politieke belang van de inhuur. Daarom zal de regering, indien noodzakelijk, het parlement informeren over de verwachte inhuur van civiele dienstverleners en over belangrijke wijzigingen als die zich voordoen tijdens operaties.

Reactie van de regering

De regering onderschrijft niet alle conclusies en aanbevelingen van de AIV. Ze neemt nadrukkelijk afstand van de gedachte dat de Nederlandse krijgsmacht te afhankelijk zou zijn geworden van civiele dienstverleners. Ook stemt de regering er niet mee in het contracteren van gewapend civiel personeel categorisch uit te sluiten; wel moet hier grote terughoudendheid worden betracht.

Hoewel de krijgsmacht altijd in staat moet worden geacht beveiligingstaken zelf uit te voeren zijn er omstandigheden denkbaar dat het wenselijk is om gebruik te maken van civiel beveiligingspersoneel.



FOTO AVDD, G. VANES

Een lokale kok kookt voor het afscheidsdiner van SFIR 4 op Camp Smitty; As Samawah.



FOTO AVDDI, R. FRIGGE

Afghanistan, 2006. Lokale vrachtwagens worden met containers beladen en rijden dan op eigen gelegenheid naar de diverse Nederlandse kampen

De regering neemt de gehanteerde richtlijnen van de AIV voor staatsaansprakelijkheid als gevolg van het handelen van ingehuurd civiel personeel niet over. Ze stelt zich op het standpunt dat de Nederlandse staat in veel minder gevallen aansprakelijk kan worden gesteld dan de AIV heeft betoogd. Wel streeft de Nederlandse staat in voorkomend geval naar schade-loosstelling van eventuele slachtoffers. Dit kan bijvoorbeeld door de civiele dienstverleners aan te moedigen om slachtoffers te compenseren of, als de Nederlandse staat juridisch niet verantwoordelijk is, door zogeheten *ex gratia* (als gebaar, vrijwillig) betalingen te doen.

Er bestaan weliswaar minder mogelijkheden om personeel van civiele dienstverleners te vervolgen na het begaan van misdrijven dan bij militair personeel, maar dat wil niet zeggen dat civiel personeel niet zou kunnen worden vervolgd. Weliswaar wordt in de meeste 'statusovereenkomsten' (*sofa's*) bedongen dat ook

voor personeel van civiele dienstverleners in het operatiegebied immunitet geldt. Indien noodzakelijk kan Nederland hier afstand van nemen, waardoor dit personeel onder de lokale rechtsmacht komt te vallen.

Het is dan ook niet nodig civiele dienstverleners categorisch uit te sluiten van statusovereenkomsten. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan dit zelfs zeer ongewenst zijn, omdat gebrek aan immunitet ook de mogelijkheid schept voor de lokale overheid om de operatie te manipuleren door gebruik van haar rechtssysteem. Daarnaast bestaan er nog andere mogelijkheden om tot vervolging over te gaan. Voor het aanpassen van het Nederlands strafrecht zoals voorgesteld door de AIV bestaat volgens de Nederlandse regering onvoldoende aanleiding.

Tweede Kamer

Op 23 oktober heeft de Tweede Kamer het AIV-advies en het standpunt dienaangaande van de regering behandeld. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft ingestemd met het regeringsbeleid. Voor de Kamer is het van groot belang dat de afhankelijkheid van civiele dienstverleners in operatiegebieden niet te groot wordt, dat het inhuren van bewapend personeel zoveel mogelijk wordt beperkt en dat voorkomen wordt dat misstanden begaan door ingehuurd personeel niet vervolgd kunnen worden.

Slot

Zoals uit het vorenstaande kan worden afgeleid, bestaan er goede redenen om gebruik te maken van civiele dienstverleners. Maar dit gebruik is niet zonder risico's. Het is dus een instrument waarmee we goed moeten (leren) omgaan. De ervaringen van de afgelopen jaren en het beleid dat de regering heeft geformuleerd, mede op grond van de adviezen van de AIV, zullen de leidraad vormen bij toekomstige ontwikkelingen. ■