

## Doelmatig oorlogvoeren?

Op 28 januari jongstleden heeft de minister van Defensie het rapport *De inhuur van private militaire bedrijven. Een kwestie van verantwoordelijkheid* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister deelde mee dat de regering binnen de gebruikelijke termijn van drie maanden zal reageren. Wij zijn zeer benieuwd naar de reactie van de regering, omdat het rapport enkele fundamentele kwesties aansnijdt die van grote betekenis kunnen zijn voor de toekomst van de krijgsmacht.

Een artikel van de hand van de secretaris van de commissie die verantwoordelijk was voor het opstellen van het rapport verscheen in het aprilnummer van dit tijdschrift. De AIV roept in het rapport op tot een volwaardig debat over het onderwerp. Hoewel we nog niet beschikken over het antwoord van de regering, zijn er toch al enkele observaties en conclusies in het rapport die uitnodigen tot een reactie. Zo stelt de AIV dat de opkomst van *private military companies* (PMC's) niet alleen is toe te schrijven aan het gat in de veiligheidsmarkt, de toenemende complexiteit van wapensystemen en de efficiency-impuls van de markt, maar ook aan een 'spanning tussen politieke ambitie en militaire mogelijkheden'. Het huidige expeditionaire optreden heeft tot ongedekte behoeften en tekorten geleid op het gebied van logistiek en technische ondersteuning, aldus de AIV. De AIV lijkt de mening toegedaan dat we met het huidige niveau van expeditionair optreden als krijgsmacht in een te nauw jasje zijn gestoken.

Overigens is de AIV ten principale van mening dat bepaalde traditioneel militaire taken – vooral op het gebied van de logistiek en de

technische ondersteuning – door PMC's uitgevoerd kunnen worden. Met die constatering rijst de vraag of de markt de bedoelde taken ook goedkoper kan leveren dan de krijgsmacht zelf. Als die – overigens lastig te beantwoorden – vraag een bevestigend antwoord krijgt, lijkt niets een belangrijke rol voor marktpartijen in het operationele domein meer in de weg te staan.

Zo simpel is het echter niet en de AIV stelt terecht een aantal randvoorwaarden aan de inzet van PMC's door de Nederlandse regering. De raad bepleit onder meer per operatie af te wegen of er een aanvaardbaar risico is. Juist in dit deel van het advies schuilt een groot probleem. Als voor elke inzet een risico-inschatting nodig is, kun je niet blind varen op de uitkomst van deze inschatting ten gunste van de inzet van PMC's; je zult er altijd rekening mee moeten houden dat de betreffende taak als risicovol wordt betiteld en dus door militairen uitgevoerd zal moeten worden. Dat betekent dat je de militaire capaciteiten achter de hand zult moeten houden en als je die capaciteiten dan toch hebt... Volledige overgave van bepaalde militaire taken en/of capaciteiten aan de markt lijkt dus geen optie. De autarkie van de krijgsmacht staat niet ter discussie. De krijgsmacht dient alle militaire taken te kunnen uitvoeren, wat niet betekent dat zij die ook te allen tijde zal uitvoeren.

Een andere belangrijke conclusie van de AIV is dat de Nederlandse regering zowel politiek als juridisch verantwoordelijk is voor het optreden van door Nederland ingehuurd PMC's. Het lijkt geen twijfel dat de juridische consequenties van het optreden van PMC's uitermate gecompliceerd zijn. Net als gewone militairen hebben

medewerkers van PMC's ook recht op duidelijke (rechts)regels en afspraken die voorafgaand aan de inzet zijn vastgesteld. De AIV wijst nadrukkelijk op het geweldsmonopolie van de staat en – toeval of niet – citeert in het rapport toenmalig Kamerlid Van Middelkoop, die in 2004 zei: '[...] capitalism in uniform [...] is a very risky combination'. De AIV sluit nadrukkelijk het gebruik van wapensystemen door PMC's uit, maar ziet het gebruik van handvuurwapens tegelijkertijd wel als mogelijkheid.

Het erkennen van de politieke en juridische verantwoordelijkheid door de Nederlandse staat voor het gebruik van geweld door PMC's is weliswaar een duidelijke aanbeveling van de AIV, maar dat betekent geenszins dat het juridische vraagstuk daarmee is opgelost. Het rapport van de AIV laat ons achter met veel complexe vraagstukken op dat gebied. Voer voor juristen dus, die de handschoen ook al hebben opgepakt blijkens het speciale themanummer over *contractors* van het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* van juli/augustus 2007.

Een ander belangrijk thema dat de AIV aansnijdt is het gebrek aan transparantie over de inzet van PMC's. De AIV adviseert de regering om over de inzet van PMC's op dezelfde manier met de Tweede Kamer te corresponderen als over de inzet van militairen. Dat is goed, maar het is slechts één kant van de medaille. In aanvulling daarop zou het ook goed zijn om de branche van PMC's op te roepen tot meer transparantie. Het zou toch voor iedereen duidelijk moeten zijn hoe deze markt er precies uitziet. De AIV moet echter rond het aandeel van PMC's in Irak concluderen dat 'niemand precies lijkt te weten hoeveel contractors er in dit land zijn

en wat zij daar wel en niet doen'. Wil hier een echte markt ontstaan, dan zal er aan beide zijden, zowel bij opdrachtgever als opdrachtnemer, meer transparantie moeten zijn dan nu het geval is.

Een laatste punt van zorg is de waarborg van de volledige zeggenschap van de operationele militaire commandant over alle middelen die voor zijn operatie worden ingezet. Hij moet te allen tijde kunnen bepalen wie waar, wanneer, hoe en met welke middelen optreedt in zijn gebied van verantwoordelijkheid. Ook de PMC zal zich moeten schikken in de militaire hiërarchie! Een militaire commandant moet tegen een PMC kunnen zeggen dat hij bijvoorbeeld een brandstoftransport (*wat*) uitvoert langs een door hem bepaalde route (*waar*) en op een door hem bepaald tijdstip (*wanneer*). Een contract dat alleen rekening houdt met de levering van brandstof (*wat*) zal niet in alle gevallen tegemoet komen aan de eisen van de militaire commandant. De praktijk leert dat het afdwingen van contractuele afspraken altijd nog iets anders is dan het geven en uitvoeren van militaire orders en bevelen.

Alle problemen ten spijt kunnen en moeten we onze ogen niet sluiten voor de werkelijkheid van PMC's. De internationale markt bestaat en is grootschalig. Ook Nederland maakt er al gebruik van en de oproep van de AIV tot een volwaardig debat over het onderwerp ondersteunen wij dan ook van harte. Laten we daarbij niet vergeten dat doelmatigheid bij oorlogvoering uiteindelijk altijd ondergeschikt is aan militaire effectiviteit en dat de afweging tussen gegarandeerde militaire effectiviteit en vermeende civiele doelmatigheid niet afgewenteld mag worden op de operationele commandant. ■