

De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden

De Nederlandse militaire inzet in Uruzgan is afhankelijk van private bedrijven. De omvang van de huidige Nederlandse deelname is immers gebaseerd op het concept dat de logistiek voor een groot deel wordt uitbesteed. Daaraan zijn echter zowel politiek-militaire als juridische en ethische risico's verbonden. Deze risico's zijn te verkleinen door de controle en de greep op de ingehuurde bedrijven te vergroten. Het is hoog tijd voor een volwaardig politiek debat in Nederland over private militaire bedrijven.

Drs. J.M.D. van Leeuwe*

Het logistieke concept van de Nederlandse operatie in Uruzgan gaat uit van een relatief grootschalige inzet van private bedrijven. Concepten die tot voor kort voor de Nederlandse krijgsmacht ondenkbaar waren, zijn nu dagelijkse praktijk. Een echte politieke discussie over de voors- en tegens van deze aanpak ontbreekt echter tot op heden. Reden genoeg voor minister Van Middelkoop van Defensie om de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hierover om advies te vragen. De AIV publiceerde zijn rapport over civiele dienstverlening in operatiegebieden, opgesteld door een werkgroep onder leiding van oud-minister van Defensie Ter Beek, in december 2007.¹ Dit artikel gaat in op de belangrijkste

conclusies en aanbevelingen uit dit advies. Vanwege de eenduidigheid wordt in het vervolg gesproken over private militaire bedrijven ofwel *private military companies* (PMC's), een veelgebruikt begrip in de (Engelstalige) literatuur. PMC's kunnen worden gedefinieerd als:

[...] businesses that offer specialised services related to war and conflict, including combat operations, strategic planning, intelligence collection, operational and logistic support, training, procurement and maintenance.²

Onder deze definitie van PMC's vallen ook bedrijven die zichzelf wellicht niet als zodanig beschouwen, zoals (technische) onderhoudsbedrijven of bijvoorbeeld tentenbouwers. Maar hoe deze bedrijven zichzelf ook wensen te zien, uiteindelijk geldt ook voor hen dat de inhuur van hun diensten niet louter economische componenten kent, maar tevens politiek-militaire alsmede juridische en ethische aspecten, zoals verderop in dit artikel duidelijk wordt.

Uit het AIV-advies komt onder meer naar voren dat Nederland voor de uitvoering van zijn militaire operatie in Uruzgan sterk leunt op de inhuur van dergelijke bedrijven, maar dat politieke gezagsdragers – althans ten tijde van het opstellen van het advies – niet ten

* De auteur is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en secretaris van de commissie die het AIV-advies over de inhuur van private militaire bedrijven heeft opgesteld. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 AIV-advies *De inhuur van private militaire bedrijven. Een kwestie van verantwoordelijkheid* (advies nummer 59, december 2007). Een voorkopie van dit advies werd op 14 december 2007 door de AIV openbaar gemaakt. De minister van Defensie bood de gedrukte versie van het advies op 18 januari officieel aan aan de Staten-Generaal. Het advies is aan te vragen of te downloaden via de website van de AIV www.aiv-advies.nl. De AIV is een onafhankelijke bij wet ingestelde adviesraad, die tot taak heeft de regering en de Staten-Generaal over buitenlands beleid te adviseren. De AIV wordt voorgezeten door mr. Frits Korthals Altes, minister van Staat.

2 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) *Private Military Companies* (DCAF Backgrounder, 04/2006). Dit is overigens niet de enige definitie van PMC's die in de literatuur te vinden is.



Bushmaster Task Force Uruzgan

volle lijken te beseffen dat zij voor de gevolgen van die inhuur politiek en juridisch verantwoordelijk zijn. Het rapport heeft dan ook het karakter van een waarschuwing: het feit dat Nederland nog niet te maken heeft gekregen met een affaire-Blackwater – een verwijzing naar het Amerikaanse veiligheidsbedrijf dat in Irak de filosofie hanteerde ‘eerst schieten en dan vragen stellen’ – wil niet zeggen dat dit niet kán gebeuren. Integendeel, die kans wordt steeds groter naarmate Nederland langer op de oude voet doorgaat met de inhuur van PMC's en een zekere zorgeloosheid daarover aan de dag blijft leggen. Het is dus zaak de risico's op het ontstaan van dergelijke affaires zo klein mogelijk te maken.

Geen theorie maar dagelijkse praktijk

Dit alles is voor Nederland geen theoretische beschouwing meer, want het hele concept van de operatie in Uruzgan gaat er van uit dat de logistiek voor een groot deel aan private bedrijven wordt uitbesteed.

Zo geschiedt het onderhoud aan de Bushmasters door privaat ingehuurd personeel. Ook de catering van Kamp Holland is uitbesteed, aan dertig medewerkers van het bedrijf Supreme. Verder heeft Nederland het transport van voedsel (klasse I) en brandstof (klasse III) in Uruzgan uitbesteed aan respectievelijk Supreme en

het Deense Nordic Camp Supplies. Deze *contractors* zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor hun gewapende bescherming.³ De formele opstelling van de regering is dat zij geen gewapende beschermers voor deze transporten inhuurt. Wel erkent de regering dat Nederland 250 individuele Afghanen (de *Afghan Security Guard*) inhuurt voor de

bewaking van de buitenring van de Nederlandse bases in Uruzgan.⁴

Dat ook Nederland zijn toevlucht heeft genomen tot de inhuur van private dienstverleners komt doordat het huidige expeditionaire optreden van de Nederlandse krijgsmacht vooral op het gebied van logistieke ondersteuning tot nieuwe behoeften en tekorten heeft geleid.⁵ De ervaringen die de Verenigde Staten in Irak hebben opgedaan, onder meer met de reeds genoemde schietincidenten waarbij Blackwater betrokken was, laten echter zien dat de inschakeling van PMC's tot ontoelaatbare excessen kan leiden. Dit maakt een zorgvuldige behandeling van de hier nader te schetsen problematiek tot een zaak van groot publiek belang. Welk waardeoordeel men ook mag hebben over het verschijnsel als zodanig, de inhuur van particuliere bedrijven is een realiteit geworden die moeilijk weg te denken is.

Hoewel het hierover in Nederland lang aan een volwaardig politiek debat heeft ontbroken, lijkt dit thans voorzichtig op gang te komen. Zo heeft de vaste commissie voor Defensie van

3 'Lange logistieke lijnen naar Afghanistan', interview met kolonel J.M. Harts, hoofd J-4 Directie Operaties van de Defensiestaf in: *Carré*, 12-2007, blz. 16.

4 Zie bijvoorbeeld de 'stand-van-zakenbrief' over Afghanistan van de regering aan de Staten-Generaal van 15 februari 2008, blz. 10-11.

5 AIV No. 59 (2007) blz. 8.

de Tweede Kamer de regering inmiddels verzocht haar reactie op het AIV-advies uiterlijk 30 april 2008 naar het parlement te sturen.⁶ Van belang is in dit opzicht ook dat Kamerleden van verschillende politieke partijen zich in de media hebben uitgesproken voor meer duidelijkheid over de inzet van burgerpersoneel in Uruzgan.⁷ Het ministerie heeft intussen toegezegd voor eind april een inhoudelijke reactie op dit advies naar de Staten-Generaal te sturen.⁸ Daarbij dienen dan ook de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie te worden betrokken.

De inhuur van PMC's kan grote politieke en militaire risico's met zich meebrengen

Want een dergelijke inhuur overstijgt duidelijk de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie alleen.

Drie invalshoeken

PMC's zijn vanuit drie perspectieven te bekijken: economisch, politiek-militair en juridisch/ethisch.⁹ Voor een goed oordeel over de inhuur moeten alle drie de invalshoeken in beschouwing worden genomen. Een vaak gehoorde rechtvaardiging voor de inhuur van private militaire dienstverleners is dat zij goedkoper zouden zijn. Volgens dit economisch perspectief betaal je immers alleen voor metterdaad afgenomen diensten, terwijl militair personeel altijd moet worden doorbetaald, ook als dat op de kazerne verblijft.

Maar nog afgezien van het feit dat deze stelling in de praktijk vaak niet is te bewijzen (onder meer door de ondoorzichtigheid van de tarieven die PMC's rekenen) is dat uitgangspunt onvolledig, omdat de twee andere invalshoeken buiten beschouwing blijven. Zo kunnen er grote

politieke, militaire alsmede juridische en ethische risico's aan de inhuur van PMC's verbonden zijn. De secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie Javier Solana refereerde daar ook aan toen hij eind februari 2008 over de beperkingen van logistieke inhuur opmerkte:

*Operating with civilian contractors in areas of high security risk raises other issues, of a political nature but also of a legal and ethical character.*¹⁰

Politiek-militaire aspecten

Een eerste risico is dat de democratische controle op de private inhuur kleiner is dan op die van de ingezette militairen, omdat de activiteiten van de bedrijven zich grotendeels buiten het blikveld van het parlement kunnen afspeelen. Ook kan het optreden van contractors botsen met de bovenliggende politieke doelstelling van een crisisbeheersingsoperatie. Een PMC legt immers in de eerste plaats verantwoording af aan zijn aandeelhouders – die vooral in winst zijn geïnteresseerd – en pas in de tweede plaats aan de militaire commandant. Cru gesteld kan een privaat bedrijf zelfs belang hebben bij de voortzetting van de crisisbeheersingsoperatie.

Verder moet een militaire commandant zonder enige terughoudendheid over zijn middelen kunnen beschikken, terwijl PMC's contractueel 'nee' kunnen zeggen tegen levensbedreigende opdrachten. Dit probleem speelt vooral bij hoog-risico-omgevingen, zoals bij *counter-insurgency* operaties waar geen duidelijke frontlijnen zijn. Als de private ondernemer in kwestie de brandstoftransporten uit Pakistan vanwege de veiligheid bijvoorbeeld niet langer verantwoord acht, komt de Nederlandse operatie in Uruzgan al snel in de problemen. En met de huidige omvang van het Nederlandse detachement is Nederland niet in staat deze taak militair over te nemen. Oftewel: Nederland is in Uruzgan operationeel afhankelijk van private bedrijven.

Juridische en ethische kanten

Het beeld van private inhuur wordt verder gecompliceerd doordat PMC's vaak in een juridisch vacuüm – het derde perspectief – opereren.

6 Besluitenlijst van de vaste commissie voor Defensie van de procedurevergadering van 31 januari 2008.

7 Bijvoorbeeld *RTL Nieuws*, 26 januari 2008 en het *Nederlands Dagblad*, 4 maart 2008.

8 Stand-van-zakenbrief, 15 februari 2008, blz. 11.

9 Zie voor een uitvoerige behandeling van deze drie perspectieven AIV No. 59 (2007) blz. 12-23.

10 Javier Solana, Opening Address of the European Defence Agency Conference 'Commercialising Logistics?', 27 februari 2008.

Want waar de Nederlandse overheid wel volledige jurisdictie over haar militairen heeft – zij vallen immers onder het Nederlandse militaire straf- en tuchtrecht – geldt dit al in duidelijk mindere mate voor Nederlandse contractors en vrijwel in het geheel niet voor buitenlandse bedrijven die Nederland inhuurt. Dit wringt te meer als met het gastland is overeengekomen dat de PMC's immuun zijn voor het lokale rechtstelsel, zoals ook in Afghanistan het geval is. Bij gebrek aan internationale regelgeving over PMC's opereren zij in feite tussen drie rechtstelsels in: van het gastland, van het land waarvan de contractor de nationaliteit bezit (zendland) en van het troepenland dat

vaak is. En een situatie die in feite neerkomt op straffeloosheid bij ernstige vormen van wangedrag is onaanvaardbaar.

Nederland hoe dan ook verantwoordelijk

In zijn adviesaanvraag aan de AIV heeft de minister vijf vragen gesteld.

De eerste twee daarvan zijn zonder twijfel de belangrijkste en luiden kort gezegd:

- *in hoeverre is de regering politiek verantwoordelijk en juridisch aansprakelijk voor de ingehuurde contractors?*
- *welke diensten kan Defensie inhuren?*

Het antwoord op de vraag over de politieke verantwoordelijkheid is duidelijk: de minister is altijd politiek verantwoordelijk voor het handelen van dienstverleners die het ministerie, of een samenwerkingsverband waarvan Nederland deel uitmaakt, inhuurt.

Het antwoord op de vraag of Nederland ook juridisch aansprakelijk is (staatsaansprakelijkheid), ligt ingewikkelder, mede doordat de juridische situatie vaak complex is, zoals hierboven uiteengezet. De AIV kiest echter voor een ruime interpretatie, aangezien het hier gaat om dienstverlening die direct verbonden is met de uitoefening van het geweldsmonopolie van de staat, en niet om dienstverlening in het normale maatschappelijke verkeer. Dat betekent dat de regering als uitgangspunt zou dienen te nemen dat Nederland in laatste instantie internationaal-rechtelijk aansprakelijk is voor de gevolgen van ernstige vormen van wangedrag van PMC's die de Nederlandse staat inhuurt.¹¹

Aanvaardbaar risico

Het is niet mogelijk een blauwdruk op te stellen van welke private diensten wel en welke diensten niet in het operatiegebied kunnen worden gebruikt. Dat is alleen van geval tot geval te beoordelen. Wel is vooraf te stellen dat de inhuur van private bedrijven problematischer wordt naarmate die dichterbij geweld-



Leden van de Afghan Security Guard bij de uitreiking van tevredenheidsbetuigingen, 2006

de contractor inhuurt. Dit bemoeilijkt rechtsvervolging bij misdrijven in ernstige mate. Zo is het heel wel mogelijk dat Nederland voor een crisisbeheersingsoperatie buitenlandse PMC's inhuurt, die op hun beurt weer mensen met weer andere nationaliteiten inhuren van landen waarvan het maar zeer de vraag is of die überhaupt geïnteresseerd (of in staat) zijn hun onderdanen voor mogelijke misdrijven in het buitenland te vervolgen. Dat Nederland over het algemeen onder VN-mandaat opereert en dat bedrijven vaak in coalitieverband worden ingehuurd, onderstreept het complexe karakter van deze materie.

Waar het dus op neerkomt is dat als zo'n contractor al niet *de jure* immuun is voor rechtsvervolging, hij dat in ieder geval *de facto* wel

11 AIV No. 59 (2007) blz. 22.

gebruik en militaire kerntaken komt. Het meewerken van private bedrijven aan offensieve acties is in ieder geval uit den boze. *Combat tasks cannot be outsourced*, aldus ook Solana.¹²

Steeds is de politieke afweging nodig of het bij de inhuur van PMC's gaat om een aanvaardbaar risico, met als uitgangspunt dat Nederland altijd verantwoordelijk is voor het handelen van private contractors. Bij de beoordeling hiervan spelen de volgende criteria een rol:

1. het belang van de missie en van de in te huren taken;
2. de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat;
3. de veiligheidsrisico's waaraan het private personeel ter plaatse blootstaat;
4. de mate van operationele afhankelijkheid;
5. mogelijke militaire alternatieven;
6. de juridische inbedding in verband met de staatsaansprakelijkheid;
7. de controlemogelijkheden op de uitvoering van de in te huren taken; en
8. de financieel-economische aspecten.¹³

Het is van belang de uitkomsten van deze politieke afweging expliciet aan het parlement voor te leggen. Zo is immers het reeds genoemde risico te vermijden dat over het militaire deel

Private militaire bedrijven opereren tussen drie rechtsstelsels

wel volledige transparantie bestaat en over het private deel niet. De conclusie is echter dat de informatievoorziening aan de Staten-Generaal tot op heden achterblijft bij wat redelijkerwijs geboden is.

Inhuur in bepaalde gevallen mogelijk

Als er sprake is van een aanvaardbaar risico, kan de inhuur van professionele, verantwoorde en goed gereguleerde PMC's volgens de AIV in bepaalde gevallen inderdaad bijdragen aan de effectiviteit van de militaire operaties

en/of de vergroting van de stabiliteit. Als gevolg van grotere stabiliteit zijn bijvoorbeeld opbouwwerkzaamheden mogelijk, zoals *Security Sector Reform (SSR)*. De mogelijkheid van het inhuren van civiele capaciteiten waarover men zelf, één van de bondgenoten of de NAVO niet beschikt, biedt uiteindelijk een oplossing voor het probleem van de spanning tussen grote ambities en tekorten in vooral transport en logistiek. Daarbij moet echter wel aan strikte voorwaarden worden voldaan.

Concrete maatregelen en internationale regulering

Ter versterking van de Nederlandse controle en de greep op de ingehuurde (buitenlandse) PMC's is een aantal maatregelen denkbaar. De AIV adviseert de regering deze, zo mogelijk, reeds in de bestaande praktijk in te voeren en bij nieuwe inhuur geen verplichtingen aan te gaan die daaraan niet voldoen.

De maatregelen komen neer op:

- Vergroting van de transparantie. De regering dient een volledig overzicht van de Nederlandse inhuur in operatiegebieden openbaar te maken en dat regelmatig te actualiseren. Bij de inhuur van private militaire bedrijven overstijgt het belang van de openbaarheid de belangen van de bedrijven die in de praktijk vaak op vertrouwelijkheid zullen aandringen. Ook de toetsingskaderbrief ('artikel 100-brief') of de regelmatige stand-van-zakenbrieven moeten hier voortaan aandacht aan besteden;
- Een centrale plaats voor het contract. In het contract moeten behalve de *service level agreements* ook belangrijke afspraken staan over het respecteren van internationale humanitaire en mensenrechtenverdragen, over de *Rules of Engagement*, over *accountability*, over slachtoffer- en klachtenregelingen et cetera. Over *sub-contracting* zou in het contract moeten staan dat dit alleen mogelijk is na goedkeuring door de initiële inhuurder, om te voorkomen dat deze het overzicht verliest en zijn verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken. Geweldstaken zouden sowieso niet voor

¹² Zie voetnoot 10.

¹³ AIV No. 59 (2007) blz. 32.

sub-contracting in aanmerking mogen komen. In het contract moet verder ook duidelijk staan dat dit wordt ontbonden als de dienstverlener of één van zijn medewerkers op een van deze punten een wanprestatie levert;

- Versterking van de Nederlandse juridische capaciteit in het operatiegebied waar substantieel wordt ingehuurd, zoals in Afghanistan. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van permanente teams die bestaan uit leden van de Koninklijke Marechaussee en van het Openbaar Ministerie. Deze teams kunnen zo nodig snel ter plekke onderzoek doen naar eventuele misdragingen, waardoor de kans dat privaat personeel ongestraft misdrijven kan plegen afneemt;

- Mogelijke verruiming van de Nederlandse rechtsmacht. Als bovenstaande maatregelen als contractversterking en de uitbreiding van de juridische capaciteit niet afdoende zijn om de *accountability gap* te verkleinen, valt te overwegen of het mogelijk en wenselijk is de rechtsmacht over het Nederlandse PMC-personeel te verruimen. Overigens zou daarvoor in de eerste plaats het Wetboek van Strafrecht in aanmerking komen en niet het Nederlandse militaire straf- en tuchtrecht;

- Verdere versterking van internationale regulering. Nederland moet zich in de VN, de NAVO en de EU hard maken om te komen tot afspraken die scherpere eisen aan PMC's stellen. Daarnaast zou Nederland zich ook bottom-up moeten inspannen voor de noodzakelijke regulering van PMC's. Zo zou Nederland zich kunnen aansluiten bij initiatieven als die van het Zwitserse ministerie van Buitenlandse Zaken en het Internationale Rode Kruis om over PMC's te praten, met als doel de bestaande wetgeving te versterken en allereerst niet-bindende vormen van *good practices* te ontwikkelen.

Outsourcing en gevolgen voor uitzending

Het ministerie van Defensie werkt thans aan een zogeheten 'sourcingbeleid' over zelfdoen, uitbesteden en samenwerken. Bij de besluitvorming hierover moet ook aandacht zijn voor de mogelijke (personele) gevolgen daarvan bij uitzendingen.¹⁴ Als bijvoorbeeld het 'hogere

FOTO: AVDD, A. ROBINANDEY



Een shura (vergadering) in het PRT House op Camp Hadrian (Deh Rawod), tijdens operatie Patan Ghar, 2008

onderhoud' aan militair materieel in Nederland wordt uitbesteed, moet er rekening mee worden gehouden dat burgerpersoneel van deze bedrijven ook in hoog-risico-omgevingen nodig kan zijn om daar het materieel te onderhouden en te repareren. Hetzelfde geldt voor de uitbesteding van catering en dergelijke. Zoals hierboven immers is betoogd, kennen dergelijke sourcingbesluiten niet alleen een economische, maar nadrukkelijk ook een politiek-militaire, alsmede een juridische en ethische component.

Ten slotte

Aan de inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden zitten zeker voordelen. Zo zou de huidige operatie in Uruzgan zonder inhuur niet eens mogelijk zijn. Maar er zijn ook risico's aan verbonden die tot op heden onderbelicht zijn gebleven. Dit vraagt om een politiek debat over dit belangrijke en hoogst actuele onderwerp. Afgaande op de eerste geluiden uit het parlement lijkt met die discussie een eerste begin te zijn gemaakt. ■

¹⁴ AIV No. 59 (2007) blz. 38.