

Voor het winnen van de vrede

1 (NL) PRT Pol-e Khomri in historisch perspectief

drs. A. ten Cate*

Inleiding

Mariniers die in Cambodja (1993) op eigen initiatief de criminaliteit in hun operatiegebied aanpakken. Landmachtmilitairen die in de omsingelde enclave Srebrenica (1994) het provisorische burgergezag ondersteunen om onder moeilijke omstandigheden de gemeentelijke voorzieningen overeind te houden. Artilleristen die als onderdeel van een NAVO-geleid expeditieleger in Kosovo (1999) een totaal machtsvacuüm aantreffen en die gedurende enkele maanden de enige vorm van bestuurlijk gezag vormen in hun *area of responsibility*. Militairen van de luchtmacht en de marine die in de Afghaanse provincie Baghlan (van 2004 tot heden) helpen het burgergezag van de centrale overheid te vestigen en die zich bezighouden met *provincial reconstruction*. Kortom, militair optreden bij internationale (vredesondersteunende) operaties beperkt zich heden ten dage al lang niet meer tot het militaire domein alleen.

'Stabilisering'

Crisisbeheersingsoperaties zijn complex. Ze zijn een zaak van de lange adem geworden. Feitelijk wordt sinds een aantal jaren bij internationaal optreden in toenemende mate geprobeerd om, ondersteund door het militaire instrument, een ambitieuze politieke en staatsvormende doelstelling te verwezenlijken. Internationale vre-

desondersteunende operaties vinden steeds vaker plaats ter reparatie van gebieden waar gezagsstructuren zijn bezweken.

Andere dimensies dan de militaire dringen zich daarbij naar de voorgrond. Net als bij bijvoorbeeld contraguerrillacampagnes zien de uitvoerders van internationale operaties zich genoodzaakt om in het kader van 'stabilisering' een breed scala aan bestuurlijke en maatschappelijke voorzieningen op te bouwen en in stand te houden.

De vrede wordt gewonnen door veiligheid te creëren, te ontwapenen en te demobiliseren, maar ook door wederopbouw te stimuleren, infrastructuur te herstellen, onderwijs en gezondheidszorg te faciliteren, goed bestuur te promoten, politie en justitie te trainen en de economie op gang te brengen. Bemoeienis met het burgergezag is daarbij onontbeerlijk.

Militair bestuur

De toepassing van vormen van militair bestuur bij vredesondersteunende operaties (van ondersteunend tot uitvoerend) is tegelijkertijd een gevoelig onderwerp. Het optreden van buitenlandse troepen op vreemd grondgebied riekt immers naar bezetting, naar het koloniale verleden (en daarmee naar westerse overheersing), of op zijn minst naar een of andere vorm van schending van de soevereiniteit



* De auteur is als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Hij is onder meer auteur van de boeken *Waarnemers op heilige grond. Nederlandse officieren bij UNTSO, 1956 – 2003* en *De Laatste Divisie. De geschiedenis van 1 Divisie '7 December' na de val van de Muur, 1989-2004*.

**Nederlandse mariniers,
ingezet ter ondersteuning
van de Cambodjaanse politie,
september 1992** (Foto AVDKM)



van een land, wat de internationale rechtvaardiging daarvoor ook moge zijn.

In het algemeen treedt volledig militair bestuur en/of militaire ondersteuning van civiel bestuur vandaag de

dag vooral op bij internationale crisisbeheersingsoperaties, na bemiddeling en/of ingrijpen van internationale organisaties, bondgenootschappen of grote mogendheden.

Met andere woorden, militair bestuur of militaire ondersteuning van het civiele bestuur bij internationale operaties vindt (al dan niet vrijwillig) plaats in landen die de mondiaal aanvaarde normen van effectieve en ‘fat-

soenlijke’ statelijke gezagsuitoefening niet kunnen of niet willen naleven, zoals falende en mislukte staten, schurkenstaten (denk aan staten die terrorisme sponsoren) of staten met een anderszins destabiliserend karakter.

De internationale gemeenschap neemt deze gezagsuitoefening in dat geval (al dan niet gedeeltelijk) over, of biedt op enigerlei wijze ondersteuning. Dit gebeurt ten behoeve van de bestaande internationale orde, op de ‘zwakke plekken’ die deze mogelijk kunnen ondermijnen. Wederopbouw en duurzame staatsvorming zijn (denk bijvoorbeeld aan Afghanistan) de sleutelgreppen van dergelijke interventies.

Civiel takenpakket

Nederlandse militairen worden hier bij moderne crisisbeheersingsoperaties mee geconfronteerd. Zij krijgen te maken met aspecten van optreden die voorheen tot de civiele sfeer werden gerekend. Het civiel-getinte takenpakket (van bijvoorbeeld het Provinciaal Reconstructie Team in Afghanistan) wordt namelijk onmisbaar geacht om de politiek-strategische doelen van deze operaties – duurzame vrede en stabiliteit in een bepaald gebied – te bereiken. Internationale hulptroepen dragen wat dit betreft automatisch (een deel van) de verantwoordelijkheid.

Dat gezegd hebbende, dringt de vraag zich op welke ervaringen de Nederlandse krijgsmacht eigenlijk heeft met deze vorm van militair bestuurlijk optreden, of met de militaire ondersteuning van civiel bestuur bij internationale operaties. Hoe ontwikkelde zich dit fenomeen in de afgelopen jaren, en met name in het laatste decennium, tot aan het optreden in Afghanistan?

Waar zijn Nederlandse militairen geconfronteerd met deze taken, en hoe? En welke vraagstukken speelden daarbij een rol?

Terug in de tijd

De ontwikkeling die crisisbeheersingsoperaties de laatste decennia hebben doorgemaakt, heeft ertoe geleid dat militair-civiele samenwerking steeds nadrukkelijker op de agenda is komen te staan. Aanvankelijk was dit niet zo en beperkte de inzet van Nederlandse militairen bij dergelijke

operaties zich, net als die van de blauwhelmen uit andere landen, tot de traditionele militaire vrede-staken: het als deskundige observeren van een conflict en daarover rapporteren aan politieke instanties, het fysiek scheiden van strijdende partijen, het toezien op de naleving van een vredesverdrag of staakt-het-vuren, of het beveiligen van een voormalig crisisgebied.

Zuid-Libanon

Bij de operatie in Zuid-Libanon (1979-1985) vervaagden de grenzen tussen de militaire en bestuurlijke sferen daarbij soms wel, omdat het optreden in de bewoonde bufferzone mede plaatsvond ter ondersteuning van het Libanese centrale gezag en ten goede kwam aan de openbare veiligheid. In de loop van de missie, zeker na de Israëlische invasie van 1982, was er zelfs sprake van daadwerkelijke civiel-militaire samenwerking (in militair jargon: CIMIC, *Civil-Military Cooperation*).

Het optreden in het bezette gebied kreeg een meer politieel karakter ter bescherming van de lokale bevolking en ter bestrijding van plunderingen, ontvoeringen en andere criminele activiteiten. De medische zorg en bepaalde nutsvoorzieningen werden ondersteund. Er werd bij tijd en wijle ook humanitaire noodhulp geboden. De activiteiten van non-gouvernementele hulporganisatie als het Rode Kruis in het gebied werden gecoördineerd.¹

Toch hielden de Nederlandse commandanten over het algemeen vast aan een duidelijke scheiding van de militaire en civiele verantwoordelijkheden. CIMIC diende primair ter ondersteuning van de eigen missie, en was geen doel op zich.

Val van de Muur

Toen het IJzeren Gordijn in 1989 viel, kregen de VN en andere internationale organisaties de ruimte om zich actiever in te zetten voor vrede en veiligheid in de wereld. Niet alleen nam zodoende begin jaren negentig het aantal internationale vredesonder-

steunende operaties enorm toe, ook het (politieke) ambitieniveau van deze operaties ging aanzienlijk omhoog.

Niet minder dan het bouwen van duurzame, democratische staten werd het doel, in de overtuiging dat alleen dit kon leiden tot vrede en stabiliteit op de lange termijn. Nieuw elan leidde tot de gedachte dat de 'zwarte gaten' in het internationale stelsel konden en moesten worden aangepakt, opdat een welvarende en democratische toekomst voor allen in het verschiet zou komen te liggen.

Toenmalig secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali van de VN bracht dit optimisme onder woorden in zijn rapport *An agenda for peace*, waarin hij benadrukte dat de wereldgemeenschap door het einde van de patstelling tussen Oost en West een kans had gekregen om de idealen van het oorspronkelijke VN-Handvest, '*social progress and better standards of life in larger freedom*', daadwerkelijk te bereiken. Die kans moest men niet laten lopen, aldus de 'SGVN', en hij categoriseerde ten dienste daarvan een aantal vormen van internationaal ondersteunend optreden, variërend van beperkte traditionele *peacekeeping* tot verregaande vredesopbouwende missies aan toe.²

CIMIC 'gemarginaliseerd'

Waar vredesondersteunende operaties voorheen vooral plaatshadden tussen staten, gebeurden zij nu dus vooral *binnen* staten. De nieuwe generaties vredesondersteunende operaties waren derhalve veel groter en ingewikkelder dan de traditionele. Tegelijkertijd, zo signaleerde historicus Brocades Zaalberg in zijn recente proefschrift *Soldiers and civil power*, bleef de militaire aanpak bij deze ontwikkelingen achter.³ Sterker nog, civiel-militaire samenwerking en militaire ondersteuning van civiele autoriteiten in conflictgebieden werden in hoge mate 'gemarginaliseerd'. Brocades Zaalberg kwam tot de conclusie dat er voor deze taak lange tijd een

'gebrek aan erkenning' was. Het drong onvoldoende door 'dat het civiel-militaire raakvlak een centraal probleem was bij het creëren van een "veilige omgeving" in vredesoperaties – dus bij het uitvoeren van de militaire kerntaak'.⁴ Er was sprake van koudwatervrees bij de militairen en hun politieke bazen.

De doctrine die de Koninklijke Landmacht (KL) in de loop van de jaren negentig op het gebied van vredesoperaties ontwikkelde, weerspiegelde deze houding. Vormen van militaire assistentie in conflictgebieden, die door een vredesmacht aan een civiele overheid konden worden verleend, zouden, zo was de doctrinaire KL-benadering, 'over het algemeen een aanvullend karakter [hebben], waardoor de inzet van militairen in tijd veelal beperkt blijft'. Civiele organisaties moesten deze taken 'dan ook zo spoedig mogelijk' weer overnemen.⁵

Niettemin werden Nederlandse militairen in de jaren na de val van de Muur herhaaldelijk geconfronteerd met een civiel-bestuurlijk vacuüm in hun operatiegebied en dus met dit werk. In de geallieerde *safe haven* in Noord-Irak, waar de internationale gemeenschap in 1991 een veilig gebied creëerde om meer dan twee miljoen Koerdische vluchtelingen na een mislukte opstand van de dood te redden, hielden zij zich naast beveiliging – de hoofdtaak – bezig met het normaliseren van het dagelijkse leven om hen heen. Zij stapten in de bestuur-

¹ Zie B. Schoenmaker en H. Roozenbeek (red.), *Vredesmacht in Libanon. De Nederlandse deelname aan UNIFIL, 1979-1985* (Amsterdam 2004).

² Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (New York 1992). Zie www.un.org, A/47/277 – S/24111 (17 juni 1992).

³ T. Brocades Zaalberg, *Soldiers and civil power. Supporting or substituting civil authorities in peace operations during the 1990s* (Amsterdam 2005).

⁴ Promotie T. Brocades Zaalberg, Amsterdam d.d. 26 mei 2005.

⁵ *Landmacht Doctrine Publicaties III Vredesoperaties* (Den Haag 1999) 85.

lijke leegte die ontstond door het verdwijnen van het Iraakse bestuursapparaat.

Commandanten vervulden daarbij soms *de facto* de rol van burgemeester. Om het burgerlijk gezag weer van de grond te krijgen, werkten de militairen gestructureerd samen met lokale Koerdische leiders in *Civil-Military Committees*. De geallieerde eenheden (*Task Forces*) in het onder bescherming gestelde gebied hadden zelfs een speciale stafcomponent om de civiele zaken te regelen.⁶ De militaire gezagstaken die als vanzelfsprekend voortvloeiden uit de inzet werden zo serieus ter hand genomen.

'Hearts and minds'

Ook de Nederlandse mariniers in Cambodja (1992-1993) begaven zich tijdens hun vredesmissie op het civie-

le vlak met directe steun aan de niet-militaire componenten van het tijdelijke VN-bestuur – de *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC). Zo verspreidden zij voorlichtingsmateriaal over de principes van het democratische systeem en over de beginselen van behoorlijk bestuur, en ondersteunden zij het verkiezingsproces.

Daarnaast werkten zij op eigen initiatief samen met de plaatselijke gouverneur en zijn politie bij het handhaven van rust en orde in het door criminaliteit geteisterde operatiegebied. Verder verzorgde het Nederlandse bataljon in samenwerking met hulporganisaties medische zorg en verrichtten de Nederlanders zogenoemde '*community relations projects*' als het bouwen van bruggen, scholen, klinieken, een gevangenis en een rechtbank.

Met geld van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking werd werk gemaakt van de maatschappelijke wederopbouw in de 'Nederlandse' sector.

De projecten droegen bij aan het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking, verbeterden de eigen veiligheidssituatie en bleken ook nog goed voor het eigen moreel.⁷

⁶ Zie D.C.L. Schoonoord, *Mariniers in Irak en Turkije 1991. Humanitaire hulpverlening door militairen aan Koerden* (Leeuwarden en Mechelen 1992), C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005) en M.L.M. Urlings, 'Het 11^e Geniehelpbataljon in Noord-Irak', *Militaire Spectator* (jrg. 161) (1992) 2, 71-79.

⁷ Zie Brocades Zaalberg, *Soldiers and civil power*, 96-126.



Nederlandse militair speelt een partijtje voetbal met Kosovaren tijdens het afleveren van bouwmaterialen (Foto NIMH)

In het voormalige Joegoslavië ontplooiden Nederlandse militaire eenheden in de daaropvolgende jaren eveneens dergelijke CIMIC-activiteiten, en soms meer. Het Nederlandse infanteriebataljon in de omsingelde enclave Srebrenica in Oost-Bosnië werkte bijvoorbeeld met een mengsel van taken bestaande uit gebiedsbeveiliging, humanitaire hulpverlening, vredesopbouw en bemiddeling tussen partijen; zowel militaire als civiele taken.

Dutchbat hielp daarbij in de eerste plaats de vluchtelingenorganisatie UNCHR bij de opslag en distributie van hulpgoederen. Maar ook pleegde het reparaties aan wegen en bruggen, en hielp het met openbare nutsvoorzieningen als elektriciteit, gas en water. De militairen verleenden bovendien, samen met Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis, uitgebreide medische hulp aan de bevolking en verrichtten allerlei 'gemeentelijke' taken zoals het ruimen van vuilnis, het (sneeuw)vrij houden van wegen, het onderhouden van de ambulance, vuilnis- en brandweerwagens, en het bevoorraden van scholen.

Er was geregeld overleg met de Bosnische autoriteiten in de enclave en met de internationale hulporganisaties. Niet alleen wilden de Nederlanders met deze activiteiten het vertrouwen van de Bosniërs winnen, ook hoopten zij een bijdrage te leveren aan een duurzame verbetering van de leefomstandigheden in het belegerde gebied.

'Force acceptance'

Negatieve ervaringen met vredesoperaties als in Joegoslavië leidden midden jaren negentig ondanks deze voortgaande civiel-militaire kruisbestuiving tot een pas op de plaats. In Nederland bracht het echec van de val van Srebrenica een proces van politieke herbezinning op gang over de inzet van de krijgsmacht in het buitenland.

Nederlandse militairen verlenen humanitaire hulp in Kosovo

(Foto C.M.A.P. Bogers)

Robuuste multinationale operaties zoals de NAVO-stabilisatiemachten IFOR en SFOR in Bosnië-Herzegovina kregen de voorkeur. Een helder mandaat, duidelijke geweldsregels en onverzettelijk optreden leidden bij die operaties tot succesvolle pacificatie, tot grote tevredenheid van zowel militairen als politici.

Tegelijkertijd kropen de militairen wat betreft CIMIC in hun schulp. De gehanteerde strikte scheiding met het civiele internationale bestuur in Bosnië (de OHR, *Office of the High Representative*) leek een terugkeer te betekenen naar meer traditionele vormen van *peacekeeping*. Vermenging met civiele taken werd bij IFOR en SFOR gezien als 'mission creep' en daarom – zeker de eerste jaren – angstvallig gemedend.

Zo was de assistentie aan andere internationale inspanningen in het land beperkt. CIMIC was bij de NAVO-missies louter bedoeld als hulpmiddel bij het volbrengen van de eigen operatie (bijvoorbeeld door het verbeteren van de infrastructuur) of gebeurde ten behoeve van de eigen *force acceptance* en *force protection* (door het realiseren van hulpprojecten).

Niettemin bevatte ook het takenpakket van IFOR/SFOR civiel getinte opdrachten ten bate van de duurzame ontwikkeling van Bosnië. Zo werd de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) vanaf 1996 dikwijls geholpen bij het organiseren en uitvoeren van landelijke en gemeentelijke democratische verkiezingen. Tevens hadden de militairen een rol bij de ondersteuning van orga-



nisaties die de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden organiseerden.

Ook werd de aandacht in toenemende mate gericht op de slechte economische toestand en de groeiende invloed van criminele organisaties op het openbare leven. NAVO-militairen namen bijvoorbeeld politieel werk ter hand door zich te richten op de bestrijding van illegale houtkap.

Maar al met al was de militaire bijdrage aan activiteiten in de civiele sfeer toch miniem vergeleken met de rol van de andere organisaties (OVSE, EU, VN, Wereldbank, IMF) in het land, en konden er vraagtekens worden gezet bij de bredere effectiviteit ervan. Met andere woorden: zij was niet structureel. Van een daadwerkelijke ondersteuning van de duurzame

maatschappelijke ontwikkelingen buiten het militaire domein was in feite slechts in beperkte mate sprake.

Militair gezag in Kosovo

De NAVO-interventie in Kosovo in 1999 verliep wat dit betreft heel anders en luidde een nieuw tijdperk in op het gebied van de civiel-militaire samenwerking bij internationale vredesondersteunende operaties. Civiele taken verwierven zich in Kosovo een stevige plaats op de militaire agenda, niet in de laatste plaats door het specifieke verloop van het conflict zelf.

Nadat de Joegoslavische autoriteiten zich onder druk van wekenlange bombardementen onvrijwillig bereid hadden verklaard om hun zuidelijke provincie onder internationaal gezag te plaatsen, belandde het uitgezonden NAVO-geleide internationale expeditieleger ter plaatse in een bestuurlijk zwart gat.

Kosovo Force (KFOR), dat het door oorlog geteisterde land op 12 juni 1999 binnentrok, kreeg zodoende als vanzelf de verantwoordelijkheid toebedeeld om het gezagsvacuüm te vullen en zich met bestuurlijke zaken bezig te gaan houden. De voorziene *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), het nieuwe internationale gezag, liet namelijk een paar maanden op zich wachten.

In de tussenliggende periode oefenden de militairen een volledige bestuurstaak uit. Zij zorgden voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, voor het ondersteunen van de humanitaire hulpverlening, voor de wederopbouw, voor het herstel van de rechtsorde en voor het op gang brengen van het openbare bestuur.

'Task Force Orahovac'

Nederland participeerde in KFOR met een afdeling Rijdende Artillerie (de Gele Rijders), een geniehulpbataljon en een helikopterdetachement. Deze eenheden werden ingedeeld bij een

Duitse brigade, die onder de naam *Multinational Brigade South* een sector beheerde rond de zuidelijke Kosovaarse steden Prizren en Orahovac. De Nederlandse genisten hadden ondersteunende taken en hielpen onder meer bij civiele wederopbouwprojecten in het gebied.

De artilleristen kregen onder de naam *Task Force Orahovac* de verantwoordelijkheid over een gebied rond de gelijknamig stad. De commandant van de eenheid, luitenant-kolonel A.J.H. van Loon, was hier feitelijk militair gouverneur. Zelf schreef hij over die taak:

Waar het op neer kwam, is dat KFOR tijdelijk het bestuur heeft waargenomen omdat het creëren van een 'secure environment' [de opdracht] niet los gezien kan worden van openbare orde en veiligheid, het toezien op de handhaving van mensenrechten, en het op gang brengen van nutsvoorzieningen. Een alternatief was er gewoonweg niet.⁸

'De pragmatische benadering'

Kosovo was in de zomer van 1999, na een jaar burgeroorlog en twee maanden NAVO-bombardementen, een provincie zonder autoriteiten. Na de terugtrekking van de Joegoslaven was er in het 'Nederlandse' Orahovac, net als in talloze andere Kosovaarse steden en dorpen, geen enkele vorm van gemeentelijk bestuur meer over.

Ook politie en brandweer waren niet meer functioneel. Er werd geen vuilnis opgehaald en de nutsbedrijven

⁸ A.J.H. van Loon, 'Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (II) Mededeling van het militaire gezag', *Militaire Spectator* 169 (december 2000) 656-672, aldaar 656. Zie voor algemenere informatie in dezelfde serie: P.J.E.J. van den Aker, 'Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (I) Multinationaleiteit en militaire effectiviteit', *Militaire Spectator* 169 (december 2000) 645-655 en K.A. Gijsbers, 'Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (III). Humanitaire hulpverlening en geniesteun', *Militaire Spectator* 169 (december 2000) 673-680.



leverden geen gas, water en licht. In deze situatie was het aan de bezettende NAVO-militairen om het vacuüm te vullen, totdat de UNMIK haar wetgevende en bestuurlijke taken daadwerkelijk kon oppakken.

Daarbij werd door alle betrokkenen in hoge mate geïmproviseerd en gold in de dagelijkse praktijk, zo analyseerde overste Van Loon achteraf, ‘de pragmatische benadering’. Er ging geen bewuste planning aan het militaire bestuur vooraf. Er waren geen vooropgezette ideeën hoe recht en orde zouden worden gehandhaafd, of zelfs welke rechtsregels zouden worden gehandhaafd.

Interne en externe beveiliging

Met andere woorden, van een algemene rechtsgrond – bijvoorbeeld gebaseerd op het internationale bezettingsrecht of oorlogsrecht – was geen sprake.⁹ De operatie in Kosovo was gegrondvest in resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de VN, aangenomen op 10 juni 1999. Hierin werd de soevereiniteit van Joegoslavië over Kosovo opgeschort en voor onbepaalde tijd overgedragen aan KFOR en UNMIK.

De NAVO-vredesmacht, de militaire pijler van het internationale gezag, had daarbij de expliciete opdracht om zorg te dragen voor de beveiliging van de provincie, zowel intern als extern. Naar buiten toe was deze taak regulier militair en voor de superieure NAVO geen probleem. Naar binnen toe lag dit anders. Daar betekende beveiliging vooral wetshandhaving en politieel optreden; een niet-reguliere taak.

Deze handhaving van de openbare orde en veiligheid was weliswaar tijdelijk (totdat de voorziene politiecomponent van het VN-bestuur, de UNMIKPOL, deze overnam), maar moest wel worden gedaan.

Klachtenbureau Orahovac

Vanaf het begin was de politietaak de belangrijkste bezigheid voor de Nederlanders in de sector Orahovac. De duizenden Albanezen die waren gevlucht of die massaal waren verdreven door Servische veiligheidstroepen keerden terug en koesterden, na alle ontberingen, diepe wraakgevoelens tegen de achtergebleven Servische minderheid. In en om Orahovac was dit een gemeenschap van circa vierduizend burgers.

Met name de Albanese verzetsbeweging UÇK (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës* – Kosovo Bevrijdingsleger) nam het voortouw bij de wraaknemingen tegen deze groep. Zoals in geheel Kosovo werden Servische burgers aangevallen en vermoord. Hun huizen werden in brand gestoken. KFOR probeerde deze wraakacties in te dammen en de Servische gemeenschappen te beschermen.

Er werd opgetreden tegen het dragen van wapens, tegen mishandeling en tegen brandstichting. Daarnaast hadden beroving, diefstal, ontvoering, plundering, illegale houtkap en andere vormen van criminaliteit de aandacht van de *peacekeepers*.

De Nederlandse artillerie-eenheid in Orahovac zette een ‘klachtenbureau’ op waar Kosovaarse burgers aangifte konden doen van allerlei overtredingen of kwesties. Dit betrof niet alleen de criminele activiteiten van dat moment, maar ook de aanklachten over Servische mensenrechtenschendingen tijdens de oorlog van 1998-1999. Rond de stad was het voorgaande jaar namelijk zwaar gevochten tussen Servische veiligheidstroepen en Albanese rebellen. De burgerbevolking was daarbij niet ontzien.

Vanwege de lopende aanklachten tegen Joegoslavische hoogwaardigheidsbekleders, onder wie de federale president Slobodan Milošević, hadden deze zaken de verhoogde aandacht van de internationale troepenmacht.

Politiewerk

Een speciale politietaak was dan ook het bewaken van mogelijke massagraven of andere locaties waar gedurende de oorlog oorlogsmisdaden waren begaan. Dit maakte het voor forensische onderzoeksteams van het Joegoslavië-tribunaal mogelijk om aan het werk te gaan.

Ook logistiek werden deze teams ondersteund. In overleg met het internationale tribunaal werd daarnaast overgegaan tot de arrestatie van enkele Servische verdachten die nog in het missiegebied aanwezig waren.

Openbaar bestuur

Naast het politiewerk verrichtten de Nederlandse militairen in Kosovo een ‘faciliterende’ rol op het gebied van het openbare bestuur. In de woorden van Van Loon:

Overleg met de verschillende comités, het bespreekbaar maken van concrete problemen en uiteindelijk het introduceren van de UNMIK-bestuurders waren taken die als vanzelfsprekend zijn uitgevoerd.¹⁰

Het automatisme van deze verantwoordelijkheid stond dus niet ter discussie. Er werd een overlegstructuur opgezet met lokale Servische en Albanese vertegenwoordigers. Deze werden zo veel mogelijk verantwoordelijk gemaakt voor het reilen en zeilen in de gemeente.

KFOR stak veel tijd en moeite in het heropstarten van de dagelijkse diensten van het openbaar bestuur. De militairen initieerden, vaak in samenwerking met civiele hulporganisaties, voorzieningen als het ophalen van het vuilnis, de gezondheidszorg, de brandweer, de aanvoer van drinkwater en de levering van elektriciteit. Waar nodig werden deze publieke diensten ondersteund. Het duurde ettelijke maanden voordat zij aan de verantwoordelijkheid van de VN werden overgedragen.

Algemeen gold dat het NAVO-expeditieleger in Kosovo in 1999 uit nood-

⁹ Van Loon, ‘Kosovo Force-1’, 658-659.

¹⁰ Van Loon, ‘Kosovo Force-1’, 666.

zaak tijdelijk de waarneming van taken kreeg toebedeeld die hoorden bij het besturen van een internationaal protectoraat. Kosovo was een gebied dat in afwachting van een definitieve status van buitenaf werd geregeerd, door internationale gezagsdragers.

De bestuurstaak over het gebied was toegevalen aan de Verenigde Naties én, voordat die zich kon ontplooiën, aan de militaire NAVO. De missie in Kosovo werd zo een crisisbeheersingsoperatie waarbij de militaire en civiele componenten op verregaande wijze overlaptten. Niet-militaire taken werden een integraal onderdeel van de militaire opdracht en bleken bovendien essentiële, zo niet onmisbare bestanddelen om het politiek-strategische doel van de operatie te kunnen verwezenlijken.

Uitzondering of regel?

De Kosovo-ervaring leidde tot een conceptueel debat. Wereldwijd werden eind jaren negentig immers meer van dergelijke ambitieuze missies opgestart (zoals in Oost-Timor) of voorzien. De vraag werd daarom actueel of het tijdelijk waarnemen van het openbaar bestuur in een missiegebied een uitzondering op de regel zou blijven, of dat het militaire vak in de toekomst structureel met meer van dergelijke civiel-getinte missies zou worden verrijkt.

Na '9/11'

Het werd het laatste. Na de grote terreuraanslagen van Al Qai'da in de Verenigde Staten, op 11 september 2001, werd de civiele kant van crisisbeheersingsoperaties nog belangrijker. De internationale gemeenschap leerde van '9/11' dat de zwakke plekken in het internationale bestel (zoals Afghanistan, de uitvalbasis van Al Qai'da) een groot gevaar konden herbergen als zij werden verwaarloosd.

Falende en mislukte staten waren in het moderne tijdperk van de voortschrijdende mondialisering niet langer een probleem 'ver weg van ande-

re mensen', of louter humanitaire kwesties. Destabiliserende staten bleken reële veiligheidsrisico's en kwamen hoog op de politieke agenda te staan.

De coalitie die zich in de door de Amerikaanse president George W. Bush afgekondigde 'Global War on Terror' aan de zijde van de Amerikanen schaarde, richtte haar aandacht zodoende vooral op allerlei broeiesten, met operaties in Afghanistan, Jemen, Georgië, Pakistan en de Filipijnen.

Daarbij was het vanaf het begin duidelijk dat een militaire aanpak alléén te beperkt zou zijn. Ook justitieel, financieel en politiek-diplomatiek werd wereldwijd de jacht geopend op terreurnetwerken die goed in gezagsarme situaties bleken te gedijen. Crisisbeheersing en vredesopbouw raakten in deze context nauwer verweven. Civiel en militair waren niet langer gemakkelijk te scheiden als het ging om iets ongrijpbaars als het winnen van de 'oorlog tegen het terrorisme' en de operaties die hieruit voortvloeiden.

In de eerste plaats werd in 2001 natuurlijk de aanval ingezet op Afghani-

stan, waar Al Qai'da onderdak had gevonden bij het fundamentalistische Taliban-regime. Deze operatie, *Enduring Freedom* genaamd, verliep voor de coalitie voorspoedig. De militaire nederlaag van de islamitische extremisten in december 2001 was echter niet voldoende. De Verenigde Staten en hun bondgenoten brachten een staatsopbouwend proces op gang om voor de lange termijn te garanderen dat zich in Afghanistan geen nieuwe dreigingen meer zouden kunnen ontwikkelen.

Nederland stelde zich in dit proces actief op, met talrijke bijdragen. Aanvankelijk stuurde de Nederlandse regering daarbij troepen met een louter militaire taak. Een driemaandelijkse roterende compagnie van de Luchtmobiele Brigade nam van januari 2002 tot augustus 2003 deel aan de *International Security Assistance Force* (ISAF), die rond de Afghaanse hoofdstad Kabul werd ontplooid ter ondersteuning en beveiliging van het nieuwe Afghaanse bewind.

Van februari tot augustus 2003 lag het bevel over ISAF in handen van het gezamenlijke Duits-Nederlandse *High*



Basiskamp van 1 (NL) PRT Pol-e Khomri in Afghanistan

(Foto 1 (NL) PRT Pol-e Khomri)

Readiness Forces Headquarters. Van maart 2004 tot maart 2005 stationeerde Nederland bovendien een detachement Apache-gevechtshelikopters in Kabul, ter vermeerdering van de slagkracht van het inmiddels door de NAVO gerunde ISAF. Na het vertrek van de Apaches werd een eenheid met vier F-16-gevechtsvliegtuigen op het vliegveld van Kabul geplaatst.¹¹

Provinciaal Reconstructie Team te Baghlan

In de loop van 2004 verbreedde ISAF zich onder NAVO-leiding van een beveiligingsoperatie tot een wederopbouwoperatie, met meer dan alleen militaire taken. Dit gebeurde door het overnemen van een aantal zogenoemde *Provincial Reconstruction Teams*. Deze PRT's waren oorspronkelijk door de Verenigde Staten opgezet als onderdeel van operatie *Enduring Freedom*.

Het was de taak van de PRT's geworden om de nieuwe (pro-westerse) centrale overheid in Kabul te helpen haar gezag over geheel Afghanistan uit te breiden, om per provincie een veilige omgeving te creëren, om een goed openbaar bestuur mogelijk te maken, om de wederopbouw te faciliteren en om de algehele situatie in het eigen operatiegebied blijvend te monitoren.

Verschillende NAVO-lidstaten namen het vanaf eind 2003 op zich om ten behoeve van de poging tot *nation-building* een PRT te leiden. De precieze invulling van deze taak werd daarbij door iedere NAVO-lidstaat op eigen wijze uitgevoerd.

Het 'hart' van de missie

Nederland nam in september 2004 de verantwoordelijkheid op zich om een Provinciaal Reconstructie Team op te

zetten in de Noord-Afghaanse provincie Baghlan. Vanuit een basiskamp bij de provinciehoofdstad Pol-e Khomri hielpen de Nederlanders de Afghaanse regering met het vergroten van de regionale stabiliteit en met het vestigen van nieuwe gezagsstructuren in een gebied waar na ruim twintig jaar oorlog nagenoeg niets meer functioneerde.

Ondersteuning van het civiele bestuur was het hart van deze missie. Dit gebeurde door een veelzijdige benadering, die deels militaire en deels civiele aspecten had, allemaal ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, en de opbouw van een nieuw Afghanistan.

Belangrijke aandachtgebieden waren – naast de publieke veiligheid – een goed bestuur en de wederopbouw. I (NL) PRT Pol-e Khomri moest, zo toogde de eerste commandant kolonel J.A.H. van Hoof, worden beschouwd als een 'vooruitgeschoven post' van de nog zwakke centrale regering van Afghanistan.¹² De nadrukkelijke civiele component gaf de missie haar bijzondere karakter.

Personeel uit gehele krijgsmacht

Omdat het Nederlandse PRT in een relatief veilige noordelijke provincie van Afghanistan actief was, was het klein van omvang en lichtbepaand. De eenheid kende een stafsectie, een operatiecentrum, drie zogenoemde *Military Observation and Liaison Teams* (MOLT's), een *force protection* detachement en een ondersteuningspeloton. Het PRT had geen geniehulpdetachement, een teken van zijn faciliterende (niet uitvoerende) rol.

De commandant werd bijgestaan door een politiek adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken (de 'polad'). Het personeel voor het PRT was uit de gehele krijgsmacht afkomstig. Het eerste jaar was de luchtmacht het leidende krijgsmachtdeel, daarna de marine. Hoewel er in het recente verleden MOLT-achtige eenheden met een waarnemingstaak actief waren in Macedonië (2002) en Bosnië (vanaf medio 2003), was er bij het PRT

Een Nederlands liasonteam biedt medische hulp in Baghlan

(Foto 1 (NL) PRT Pol-e Khomri)



aanvankelijk – aldus een periodieke evaluatie van de Defensiestaf – 'enige onduidelijkheid met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van het PRT-concept.'

Het PRT, zo bleek uit de rapportages van de MOLT's, bleef in het begin zo dicht bij het vertrouwde terrein van de veiligheidsvraagstukken en beperkte zich de eerste maanden tot inventarisatie en informatievergaring.¹³

Faciliteren, sturen en bemiddelen

In de Nederlandse filosofie moest bij de *provincial reconstruction* zo veel mogelijk worden overgelaten aan de

¹¹ Zie C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 452-463.

¹² Lezing commodore J.A.H. van Hoof, d.d. 14 april 2005.

¹³ Werkarchief I (NL) PRT Pol-e Khomri, Afghanistan.



Afghanen zelf en aan non-gouvernementele hulporganisaties. De Nederlandse krijgsmacht beschouwde het PRT als een *faciliterende* instantie. Het was er om te beveiligen, om te observeren en te rapporteren, behoeften te inventariseren, civiele actoren te sturen en tussen hen te bemiddelen, en om waar nodig te assisteren.

Het meest interessante van het PRT-concept was dat de opdracht behelsde dat de militairen zich daarbij uitdrukkelijk en verregaand met het openbare bestuur bemoeiden. Het PRT had zodoende vele gesprekspartners: Afghaanse autoriteiten op verschillende niveaus, internationale organisaties en talrijke non-gouvernementele organisaties. De missieteams (MOLT's) voerden tot in de verste uithoeken van de

bergachtige provincie 'civiele' verkenningen uit om de politiek-bestuurlijke verhoudingen én de maatschappelijke behoeften in kaart te brengen.

Ontwapening

Ten behoeve van de veiligheidstaak werd de ontwapening van strijdgroepen en militias in gang gezet en werden munitievoorraden georganiseerd. De opbouw van een goed functionerende politieorganisatie werd eveneens al snel ter hand genomen. Het PRT bood op dit punt ondersteuning met radio's voor politieposten, en met een opleiding voor politie-instructeurs.

Een bijzondere taak van het PRT was het monitoren van openbaar bestuurders en lokale politici, en het bevoor-

deren van wat in ontwikkelingsjargon 'goed bestuur' (*good governance*) heet. In het kader van het zogenoemde 'Bonn-proces' benoemde de centrale regering in Kabul vele nieuwe gezagsdragers, zoals districtsgouverneurs en politiecommandanten.

Door een vinger aan de pols te houden moest het PRT, zoals de Nederlandse regering het in haar rapportage aan de Tweede Kamer uitdrukte, 'een remmende werking' hebben 'op het machtsmisbruik van lokale en regionale machthebbers, waardoor de lokale en provinciale autoriteiten, aangesteld door de regering in Kabul, aan gezag winnen'.

Geen gemakkelijke taak, want het openbaar bestuur was 'in hoge mate'



Een liaisonteam van het PRT praat met dorpsoudsten in het district Dahani-i Gori

(Foto 1 (NL) PRT Pol-e Khomri)

vrede te winnen. De PRT's in Afghanistan waren zodoende uniek in de zin dat nadrukkelijk in het civiele domein werd getreden, niet alleen ten bate van de militaire missie zelf maar als opdracht op zich. Civiel en militair waren onafscheidelijk van elkaar.

Het bestaansrecht van het PRT was gelegen in het meewerken aan de opbouw van een centraal bestuurd

Afghaanse natiestaat. Door middel van een (in het Nederlandse geval praktisch geïmproviseerd) stappenplan, waarin het creëren van een veilige omgeving de eerste stap was, werd hier uitdrukking aan gegeven.

In het geval van het Nederlandse PRT lag er daarbij veel nadruk op de bestuurlijke situatie (*good governance*) en op de openbare orde en de rechtsstaat (leger, politie en justitie, in jargon: *security sector reform*).

Fundamentele kritiek

In het algemeen was de verregaande bemoeienis en steunverlening door de militairen van de PRT's met het openbaar bestuur, de publieke voorzieningen en met wederopbouwactiviteiten in Afghanistan vanaf het begin een in brede kring veelbesproken kwestie. Vooral vanuit de hoek van de non-gouvernementele hulporganisaties kwam – vanaf het moment dat de Amerikanen de PRT's in 2001-2002 in het kader van hun gevechtsoperaties opzetten – fundamentele kritiek.

De hulporganisaties betoogden dat het vervagen van de grenzen tussen de civiele en militaire sferen het voor-

corrupt.¹⁴ Daarnaast ondersteunde het PRT de Afghaanse autoriteiten bij de beveiliging van de gehouden verkiezingsrondes, zoals die voor het presidentschap van oktober 2004 en die voor het parlement van september 2005.

Landbouw, veeteelt en elektriciteit

In december 2004 vond er met het oog op de wederopbouw in Baghlan een zogenoemde *civil assessment* plaats. Een team CIMIC-deskundigen onderzocht hoe een zinvolle bijdrage kon worden geleverd aan de provinciale welstand, in de gehele breedte van het spectrum. Toen het Nederlandse ministerie van Ontwikkelings-samenwerking in het voorjaar van 2005 rechtstreeks gelden besloot vrij te maken voor Baghlan (daar waar het eerder alleen via Kabul fondsen verstrekte), werd besloten om de aandacht te richten op een structurele bijdrage aan de landbouw, de veeteelt en de elektriciteitsvoorziening.

Hulp van het PRT op deze terreinen werd wezenlijk gevonden voor de regionale stabiliteit, omdat de wederopbouw zo werd geconcentreerd op de belangrijkste economische sectoren in het gebied, waarbij op duurzame wijze iets werd opgestart voor en door de Afghanen zelf. Ook waren de projecten bedoeld om vertrouwenwekkend te zijn (want: zichtbaar voor de bevolking en goed voor de werkgelegenheid, zowel voor boeren als de verwerkende industrie) en economisch effectief op de lange termijn.

De wederopbouwplannen voor Baghlan gingen derhalve verder dan de reguliere missieondersteunende CIMIC. Tactische *hearts & minds*-acties waren er sinds het begin van de operatie in oktober 2004 overigens wel degelijk ook.

Kabinetsbeleid

Bij het PRT was in het vredesopbouwende concept het idee ingebakken dat voor de militaire uitvoerders de opbouw van een duurzame samenleving voorop diende te staan. Het PRT was bij uitstek een instrument om de

¹⁴ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie en de minister van Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 juni 2005; 27925 nr. 177.

heen 'neutrale' werkerrein van de ontwikkelingshulp politiseerde. Zij vonden dit principieel onjuist (er zouden zo voorwaarden worden verbonden aan hulp) en hulpverleners zouden ermee in gevaar worden gebracht.

Voor een deel was deze kritiek een uiting van 'territoriumdrift'. De wereld van de hulpverleners keek logischerwijs met argusogen naar de nieuwe, capabele concurrent uit militaire hoek. Voor een ander deel was de kritiek ook terecht, en bleek daaruit de noodzaak om goede afspraken te maken tussen de militaire en civiele actoren in het voormalige conflictgebied.

'Politiek correcte aanpak'

Het 1 (NL) PRT Pol-e Khomri functioneerde niet alleen als vooruitgeschoven post van de Afghaanse regering, maar qua wederopbouwinstantie ook als die van het Nederlandse kabinet. Het team was een uithangbord voor de regeringsnota 'Wederopbouw na gewapend conflict' uit maart 2005.¹⁵ In de praktijk toetste de groep militairen, bijgestaan door de politiek adviseur van Buitenlandse Zaken, het beleid dat in Den Haag op dit gebied was uitgestippeld.

In een omgeving met een veelheid aan (Afghaanse en internationale) civiele actoren droeg het PRT zorg voor een politiek correcte 'geïntegreerde aanpak' van de aspecten veiligheid, goed bestuur en economische ontwikkeling. Het probeerde, zonder het openbare bestuur over te nemen, een centraal aanspreekpunt en spin in het web te zijn in een complex wederopbouwproces.

Lakmoesproef

Het was daardoor, naast uithangbord, ook lakmoesproef. In het historische perspectief van de ontwikkeling van

de civiel-militaire samenwerking bij internationale crisisbeheersingsoperaties was het PRT zodoende een interessant experiment, een voorbeeld van een vredesopbouwende operatie die de militaire ondersteuning van de civiele dimensie verregaand doorvoerde.

Slotbeschouwing

Het overnemen en ondersteunen van (aspecten van) het civiele bestuur bij internationale crisisbeheersingsoperaties werd in het post-Koude-Oorlog-tijdperk langzaam een integraal onderdeel van de militaire missie. Het bleek een inherente eigenschap van de nieuwe generaties vredesondersteunende operaties dat de militaire en civiele sferen niet strikt gescheiden konden blijven.

De opvatting dat CIMIC een beperkte rol had bij het ondersteunen van de militaire opdracht bleek in toenemende mate achterhaald. In de dagelijkse praktijk van het *peacekeeping* ging deze taak veel verder dan alleen het doen van projecten. Met name de plotselinge en onvoorbereide verantwoordelijkheden voor de openbare orde en veiligheid in Kosovo in 1999 veroorzaakten een omslag in het denken.

Kosovo was een keerpunt. De waarneming van gezagstaken door militairen werd niet langer gezien als ongewenste 'mission creep', maar als een onvermijdelijk aspect van internationale operaties. Het besef drong door (misschien nog het minst en als laatste bij de militairen zelf) dat een zekere (of zelfs grote mate van) bemoeienis met het civiele domein noodzakelijk was voor het behalen van de politiek-strategische einddoelen van een dergelijk optreden.

Zeker na de terreuraanslagen van 2001 werd dit besef sterker. De negatieve uitstraling die onstabiele staten op mondiaal niveau bleken te kunnen hebben (als uitvalsbasis voor criminelen of terroristen, als veroorzakers

van proliferatie, of als bedreiging van andere belangen) maakte het zoeken van oplossingen voor deze zwakke plekken in het internationale bestel actueel. In Afghanistan, maar ook bijvoorbeeld in Irak na 2003, lag de nadruk sterk op de post-conflictsituatie en werd de internationale dan wel geallieerde aanpak uitvoerig besproken.

Het winnen van de vrede was een grotere uitdaging dan het winnen van de oorlog, zo leerden ook de Verenigde Staten door schade en schande in Irak. Geopolitieke belangen veroorzaakten de internationale gemeenschap in het algemeen tot een lang verblijf in brandhaarden. Terugtrekking was geen optie meer, bemoeienis met het civiele domein wel.

In de nieuwe situatie werd crisisbeheersing een zaak van de lange adem. De cirkel was daarmee rond: geen veiligheid zonder wederopbouw, en geen wederopbouw zonder veiligheid. Militair en civiel waren een verstandshuwelijk aangegaan.

Bronnen

- Collectie Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH), Den Haag.
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Werkarchief 1 (NL) PRT Pol-e Khomri, Afghanistan. Met dank aan generaal-majoor J.L.H. Eikelboom, kolonel A.A.H. de Bok, luitenant-kolonel F.W.M. van de Mortel en R.R. Teubel; alsmede aan commodore J.A.H. van Hoof voor het kritische meelesen en majoor Z. Hommersom voor de illustraties.
- Brocades Zaalberg, T., *Soldiers and civil power. Supporting or substituting civil authorities in peace operations during the 1990s* (Amsterdam 2005).
- Klep, C. en van Gils, R., *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005).
- Landmacht Doctrine Publicaties III, *Vredesoperaties* (Den Haag 1999).
- Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).
- Schoenmaker, B. en Roozenbeek, H. (red.), *Vredesmacht in Libanon. De Nederlandse deelname aan UNIFIL, 1979-1985* (Amsterdam 2004).

¹⁵ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-2005, 30075, 'Wederopbouw na gewapend conflict'. Brief van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken.