

MILITAIRE SPECTATOR



De politiefunctie van de landmacht
tijdens een security gap

■ Stability policing

■ Veteranenombudsman

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 12-2017 verschijnt onder meer: 'De militaire relevantie van een technologische singulariteit' van majoor KLu T.L.A. Schless MSc.



De technologische vooruitgang is de belangrijkste factor achter brede veranderingen in de samenleving en geeft mondiaal een grote impuls aan uiteenlopende wetenschapsgebieden en industrieën, aan ontwikkelingen in de economie en aan de inrichting van de maatschappij. Volgens sommigen gaat deze vooruitgang zo snel dat het binnen afzienbare tijd zal leiden tot een technologische singulariteit: een hypothetisch moment waarop, als gevolg van versmelting van mens en machine en het ontstaan van bovenmenselijke intelligentie, de samenleving in alle

facetten onbegrijpelijk snel verandert. Het zou betekenen dat onze huidige notie van concepten als kennis, economie, identiteit, en mogelijk zelfs van het leven niet meer geldig is.

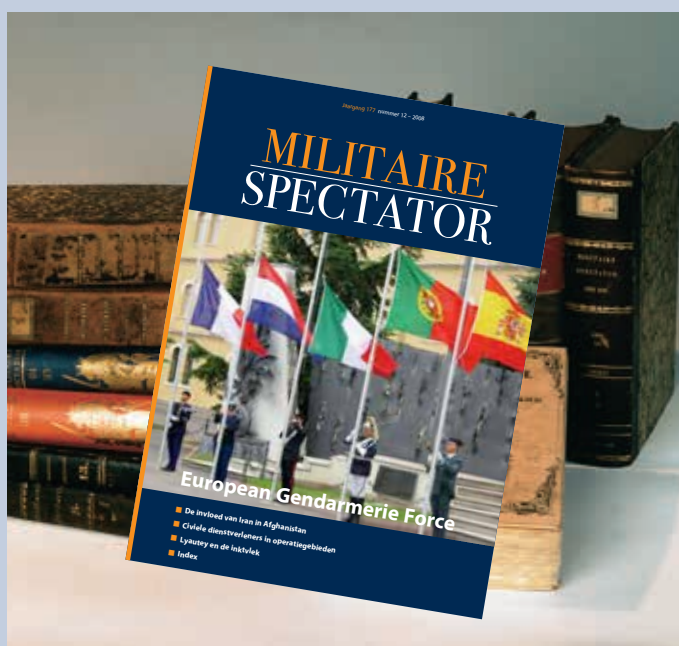
De mogelijkheid van een technologische singulariteit krijgt steeds meer aandacht, ook bij Defensie. In hoeverre is de singulariteitshypothese bruikbaar en relevant vanuit een militair perspectief?

De *Militaire Spectator* is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk.

De *Militaire Spectator* stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord.

Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden.

Daarmee bevordert de *Militaire Spectator* ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.





UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl
www.facebook.com/kvbk nederland
twitter: @kvbk1

Secretaris en ledenadministratie

Majoor drs. D. Boissevain
D.Boissevain.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
drs. A. Alta
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. ten Cate
drs. P. Donker
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kolonel ir. M.P. Groeneveld
elnt KL mr. J. van Haaster (e-outreach)
lkol mr. drs. B.M.J. Pijpers
cdre KLu D.J. Traas MSc
mr. drs. A. van Vark KMar

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Een militair van het Police Mentoring Team met Afghaanse agenten voor een gezamenlijke patrouille bij Tarin Kowt (2009)

Foto MCD, J. de Meester

MILITAIRE SPECTATOR

484 Stability policing

J.L. Hovens

To meet NATO's mission to project stability and to strengthen security outside its territory, the Alliance needs to develop an 'expeditionary stability policing' capability, which is in line with present security thinking in the Netherlands.

496 De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een security gap

P.C.J. Neuteboom

Tijdens de ISAF-missie in Uruzgan heeft de Nederlandse TFU te maken gehad met een security gap en politietaken uitgevoerd, wat wijst op de noodzaak om militairen daar beter op voor te bereiden.

515 Veteranenombudsman

R.F.B. van Zutphen en M.H. van der Hoeven

De Veteranenombudsman, een ambt dat wordt uitgevoerd door de Nationale ombudsman, biedt veteranen een onafhankelijke instantie bij geschillen met de overheid.

En verder:

Editoriaal	482
Tegenwicht	528
Boeken	530
Andere ogen	534

Officieren aan het woord: de *Militaire Spectator* 185 jaar

Begin dit jaar vierde de *Militaire Spectator* zijn 185e verjaardag. Op een verjaardag is het gebruikelijk terug te kijken op het verleden, maar daarnaast wil de jubilaris ook graag een blik in de toekomst werpen. Terugkijken deden Ben Schoenmaker en Floribert Baudet tien jaar geleden al uitgebreid ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan in *Officieren aan het woord*.¹ Toen luitenant Van Rijnveld en

Militaire Spectator: Disseminate, Development and Debate. Dat klinkt modern, maar is een constante geweest door de gehele geschiedenis van het tijdschrift. De KVBK wil als eigenaar van het tijdschrift een bijdrage leveren aan de vakinhoudelijke ontwikkeling van de officier en verspreidt daarom het geschreven woord door de *Militaire Spectator*, met het doel een bijdrage te leveren aan het debat over de krijgswetenschappen. Toen de KVBK in 1972 de verantwoordelijkheid van dit tijdschrift op verzoek van de minister van Defensie overnam, stemde het bestuur daarmee in, omdat het de taak in overeenstemming achtte met de in 1865 geformuleerde doelstelling van de vereniging, namelijk 'het verbreiden van heldere begrippen omtrent krijgswetenschappen'.³

Schoenmaker en Baudet concluderen dat op geen enkel moment in de lange geschiedenis van het tijdschrift de legerleiding of de minister van Oorlog/Defensie de inhoud of strekking van het blad bepaalden.⁴ Dat is een groot goed, waar ook de huidige redactie veel waarde aan hecht. Tegelijkertijd was het soms moeilijk die onafhankelijkheid te herkennen, zeker toen in de periode direct na de Tweede Wereldoorlog op de omslag van de *Militaire Spectator* de ondertitel 'Officieel orgaan van het Ministerie van Oorlog en van het Koninklijk Nederl.-Indische Leger' prijkte. Toch was er ook in die periode altijd een duidelijk onderscheid tussen de rubriek 'Officiële mededelingen' en redactionele bijdragen. Ook toen kwamen de artikelen in het 'redactionele gedeelte' voor verantwoording van de samensteller.⁵

Meningsvorming over de krijgswetenschappen kan alleen door er grondig over na te denken en in de eerste plaats de feiten te kennen.

De doelstelling van toen,
de discussie mogelijk maken,
staat nog steeds als een huis

uitgever Broese (de huisdrukker van de KMA) in 1832 het initiatief namen voor een militair tijdschrift, deden zij dat omdat er naar hun mening in het leger behoefte bestond aan discussie over de recente campagne in België, met als doel daar lessen uit te trekken.²

Die doelstelling van 185 jaar geleden staat nog steeds als een huis. In ons huidige jargon spreken wij over de 3D-benadering van de

1 Ben Schoenmaker en Floribert Baudet, *Officieren aan het woord. De geschiedenis van de Militaire Spectator 1832-2007* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2007).

2 Idem, 12.

3 Idem, 185.

4 Idem, 230.

5 *Militaire Spectator* 117 (1948) (1) 45.

We willen dan ook als militair wetenschappelijk tijdschrift een platform bieden aan iedereen die zijn krijgswetenschappelijke kennis wil delen. Krijgswetenschappen interpreteert de redactie daarbij in zeer brede zin. Niet alleen strategie, operaties, bedrijfsvoering en geschiedenis zijn van belang, maar ook technische, economische, gedragswetenschappelijke, logistieke en medische onderwerpen biedt de *Militaire Spectator* de lezers aan, zolang het relevant is voor het beroep van de officier.

Kennis is nooit statisch en de krijgswetenschap past zich permanent aan op basis van nieuwe technische en politieke ontwikkelingen en de ervaringen van de krijgsmacht. Daarom besteedt de *Militaire Spectator* ook graag aandacht aan ervaringen van officieren bij de uitoefening van hun vak.

Sinds de terugblik van 2007 is de doelstelling van de *Militaire Spectator* de laatste tien jaar niet gewijzigd. Inhoudelijk zijn er echter wel ontwikkelingen. Door gebruik van het Nederlands is de *Militaire Spectator* een uniek tijdschrift in de internationale krijgswetenschappelijke arena, maar Nederlandse auteurs publiceren tegenwoordig ook vaker in het Engels. Het gebruik van de Engelse taal is immers niet alleen in de wetenschappelijke wereld, maar ook in de operationele militaire praktijk eerder regel dan uitzondering. Drs. Alexander Alta is tot de redactie toegetreden om Nederlandstalige auteurs te helpen bij de vervolmaking van hun Engelse manuscript.

Naast het Engels is de digitalisering van de *Militaire Spectator* een belangrijke ontwikkeling. Sinds 2015 verschijnen de artikelen en rubrie-

ken op www.militairespectator.nl en is het magazine beschikbaar voor iedereen die het wil lezen. Het was de eerste stap op de digitale snelweg. De KVBK lanceerde afgelopen oktober een eigen vernieuwde site, die qua *look and feel* aansluit bij de *Militaire Spectator*. Het complete digitale archief van de *Militaire Spectator* sinds 1832, nu nog te raadplegen onder www.kvbk-cultureelerfgoed.nl, zal in zijn geheel beschikbaar komen op www.militairespectator.nl. Het archief wordt veelvuldig geraadpleegd door militairen, onderzoekers en belangstellenden en herbergt een breed scala aan onderwerpen.

Kennis is nooit statisch en de krijgswetenschap past zich permanent aan: de *Militaire Spectator* is een modern medium om opvattingen daarover te delen

Als 185-jarige wil de *Militaire Spectator* in de eerste plaats de lijn uit het verleden doortrekken en het tijdschrift voor en door officieren blijven. Officieren, maar ook burgers, hebben met de *Militaire Spectator* een modern medium in handen om kennis te delen en meningen aan te scherpen. ■

Stability Policing

To meet NATO's mission to project stability and to strengthen security outside its territory, the Alliance needs to develop an 'expeditionary stability policing' capability. But what exactly is the origin of this policing concept and why did it take so long to get it high on the agenda of – for example – the NATO Supreme Headquarters Allied Command Transition (ACT)? This article elaborates on the process of drafting a conceptual framework and describes the essence of stability policing. It also discusses the capabilities needed to perform stability policing and the role of the NATO Stability Policing Centre of Excellence. By the end of 2017, ACT will have delivered a broadly supported concept, making it possible to adapt the already existing NATO doctrine for Stability Policing (AJP 3.22) and to provide NATO with policing capabilities. Some concerns remain, however.

*Hans Hovens – Colonel (ret) Royal Netherlands Marechaussee (RNLMAR)**

Why should an article on stability policing be written, while geopolitics is re-emerging and threats at NATO's eastern flank result in large-scale military exercises at this flank and call to level up the operational resources necessary for our security?

However, thinking about it one can only lead to the conclusion that the subject at hand is both relevant and topical. First, because it is in line with the outcomes of the NATO 2016 Warsaw Summit: the unpredictable world with its (complex) security challenges calls for armed forces able to move quickly to a conflict area, and strong enough to have an immediate effect

in case one or more member states feel their independence or security is threatened. At the same time NATO must retain its ability to respond to crises beyond its borders, and the Alliance must remain actively engaged in projecting stability and enhancing international security through working with partners and other international organisations.

A second argument can be found in the development of views on (inter)national security in the Netherlands: the subject is in line with the 2010 *Explorations Report* on the future of the Dutch Armed Forces. In this report, the future environment of the armed forces was qualified as fundamentally uncertain. Consequently, the Dutch Armed Forces had to develop into a smart organisation, 'ready for the fray', and capable of addressing all kinds of security challenges. The

* The author is a Colonel (ret) of the Royal Netherlands Marechaussee (RNLMAR), researcher and independent consultant/trainer. He wishes to thank Colonel RNLMAR Arend te Velde, Chief of Staff NSPCOE, for his comments and additions, and all others that commented on an earlier version.

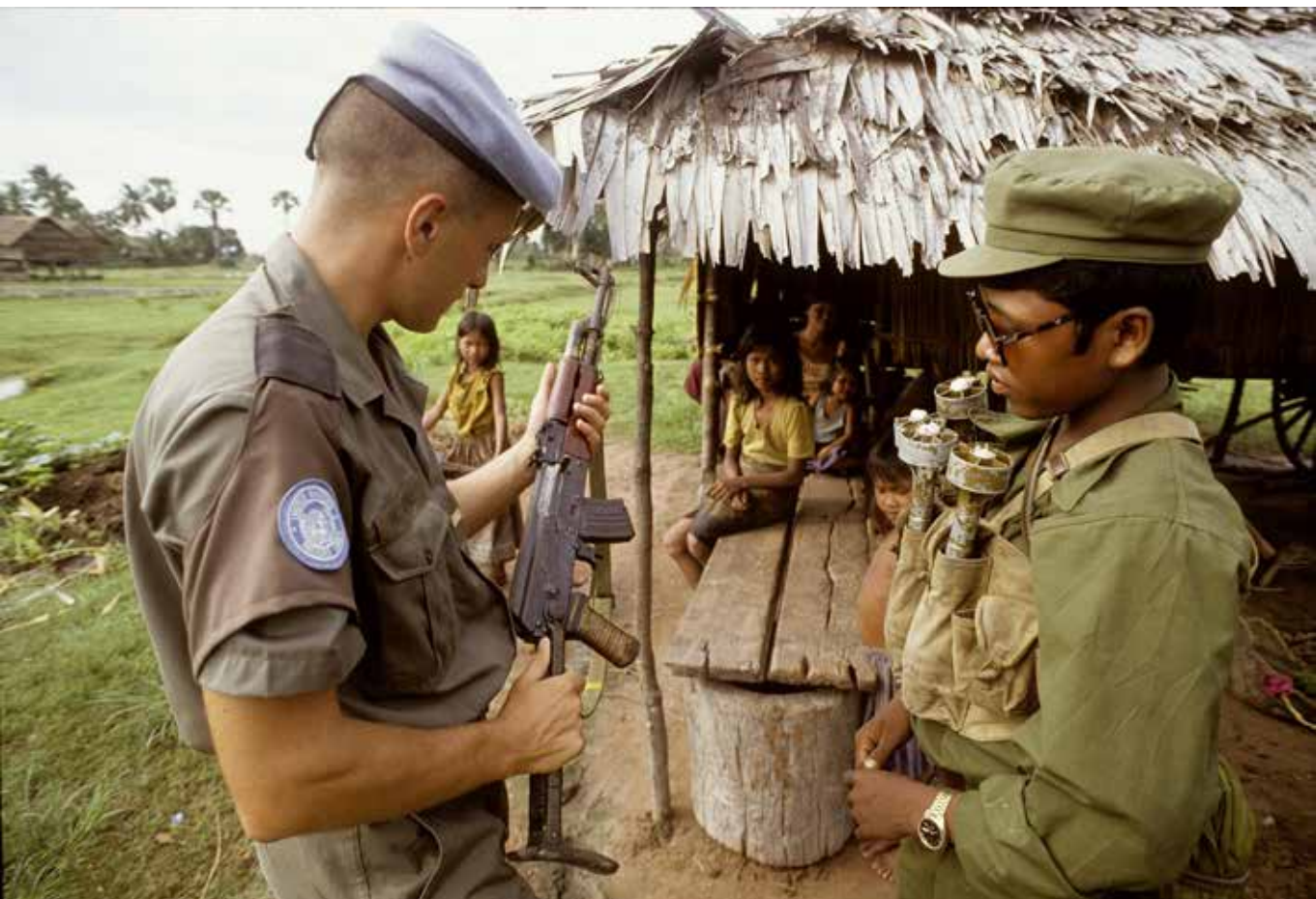


PHOTO UN

Amid increasing violence in Cambodia, UNTAC troops were given the authority to take weapons from individuals, an early sign that indicated the need for stability policing capabilities

outcomes of this report were reaffirmed or even reinforced by the (independent) Dutch Scientific Council for Government Policy in May 2017.¹ Based on the assessment that security has deteriorated in and around the Netherlands, the Scientific Council underlined the importance of the interrelationship and mutual reinforcement of domestic and foreign (security) policy, and favours a comprehensive approach in security matters.

To meet NATO's mission to project stability and to strengthen security outside its territory, the Alliance needs to develop an 'expeditionary stability policing' capability. Developing this capability is in line with present security thinking in the Netherlands.

So far, ample academic literature has been written on stability policing. Except for the few military commanders that worked with units responsible for performing law and order tasks and/or for training indigenous police, this forthcoming concept of policing is unknown. The same applies to the policy makers at the Ministries of Foreign Affairs and Defence. This points at the relevance of this article: it has academic and military relevance and is relevant for policy makers.

¹ Dutch Scientific Council for Government Policy, *Veiligheid in een wereld van verbindingen* (The Hague, 10 May 2017).

The purpose of this article is to explain the origin, the essence and possible future developments regarding stability policing. Thereby it can contribute to the current debate on this topic within NATO, as well as in the Netherlands. In the first part this article discusses the origin of this policing concept (and why it took so long to get it high on the agenda of – for

emerged during the United Nations Transitional Authority mission in Cambodia (UNTAC) in 1991. Due to the increasing violence in Cambodia, the UN Special Representative issued a directive declaring the possession of weapons illegal if without a firearms licence from the police force or other relevant Cambodian authorities. This directive gave UNTAC troops the authority to take weapons from individuals. UN police were given powers of arrest and a special UN Prosecutor was installed.²

Local police in many cases are not able or willing to guarantee the security of the population

example – NATO Supreme Headquarters Allied Command Transition, ACT). The article also elaborates on the process of drafting a conceptual framework and will describe the essence of stability policing. It also discusses the capabilities needed to perform stability policing (and the role of the NATO Stability Policing Centre of Excellence, NSPCOE) and raises the question whether stability policing calls for renewed attention for the ‘third force concept’ (more gendarmerie to fill the gap), the further development of the process of constabularisation of the armed forces, and/or an increase of the deployment of civil police along with the military.

However, the first time the issue of stability policing was put high on the agenda, happened a few years later in Bosnia-Herzegovina during the NATO Stabilisation Force mission (SFOR) and the mission of the UN International Police Task Force, UNIPTF. After it became clear that the realisation of the goals laid down in the Dayton Agreement of 1995 needed a firmer approach, the international community supplemented its earlier instruments with supervision, arbitration, sanctions and intervention. Early 1998 the NATO Implementation Force mission (IFOR) was replaced by SFOR in order to ‘deter hostilities and stabilise the peace, contribute to a secure environment...’ for the ongoing civil implementation efforts in order to stabilise and consolidate the peace in Bosnia and Herzegovina.³ The UN was requested to establish UNIPTF for carrying out a programme of assistance. This force was envisaged as an unarmed, monitoring and advisory force and was by no means an operational police force, with executive powers, e.g. to apprehend indicted war criminals.

The origin of Stability Policing

The first signs that indicated the need for stability policing capabilities, especially those needed to perform executive police missions,

Key public security issues in Bosnia Herzegovina, such as organised crime, drugs, corruption, terrorism, the return of refugees, and public security management (including crowd control) had to be addressed by the indigenous police. However, the local police were in many cases not willing to guarantee the security of the Bosnian population and were also confronted with public security threats they were unable to handle. The supportive role of UNIPTF did not allow this force to command the Bosnian police, nor did the force have the mandate (nor the resources) to maintain public

2 H. Broer and M. Emery, ‘Civilian Police in UN peacekeeping operations’, in: Robert B. Oackley, M.J. Dziedzic and E.M. Goldberg, (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (National Defence University Press, Washington, D.C., 1998) 369-370; K.C. Roos, ‘Peacewatch’, in: *UN Chronicle* vol XXXV (1998) (1) 64.

3 NATO, SFOR HQ Sarajevo, ‘SFOR Mission’, 14 January 2003. Retrieved from www.nato.int, 27 July 2017.



PHOTO UN

The experiences in Bosnia Herzegovina led, among others, to the establishment of rapidly deployable Formed Police Units within the UN

order.⁴ According to the Dayton Agreement SFOR did not have the mandate to restore or maintain public security. While both SFOR and UNIPTF lacked the mandate and the Bosnian police were incapable of enforcing the law, or unwilling to do so, Bosnia Herzegovina *de facto* had become a protectorate of the international community by 1998.⁵ All this led to a grey area where nobody seemed to take responsibility for public security. Several authors have defined this grey area as the 'public security gap'.⁶ Both NATO and UN tried to bridge the security gap. UNIPTF established the unit for critical incident management, while the SFOR Commander decided to set up the multinational specialised unit (MSU), consisting of Carabinieri and other gendarmerie-type forces, military forces with full police capabilities. The 350-strong MSU supplemented both the UNIPTF and the units assigned and trained as the more traditional, riot-squad style crowd & riot control units of

SFOR.⁷ However, the actual filling of the security gap was hindered by traditional thinking which did not accept that civilian police would perform their tasks under military command. The MSU was tasked to help prevent tensions arising in so-called hotspots by means of intensive patrols and targeted preventive operations. Although the MSU has worked hard

4 Working group 'Policing in Conflict Areas', *The Bosnian Public Security Gap: An Obstacle For Peace* (Interchurch Peace Council (IPC/IKV) The Hague, April 1998).

5 Idem.

6 See, a.o. M.J. Dziedzic, 'Introduction', in: Robert B. Oackly, M.J. Dziedzic and E.M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder*, 8-16; Working group 'Policing in Conflict Areas' (see note 5).

7 See, a.o. V. Stingo, 'Challenges and opportunities of developing a NATO Stability Policing Capability', in: *The Three Swords Magazine* (Stavanger, NATO Joint Warfare Centre, 2017) (32) 84-88; M. J. Dziedzic and A. Blair, 'Bosnia and the International Police Task Force', in: Robert B. Oackly, M.J. Dziedzic and E.M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder*, 253-314; Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *Implementation Force (IFOR) and Stabilization Force (SFOR)*, retrieved from www.mindef.nl on 1 August 2017.

to maintain law and order, their deployment could be labelled as a 'stopgap measure' – born out of necessity, and to restore public order under difficult circumstances.⁸

The experiences in Bosnia-Herzegovina and the conceptual framework of the public security gap led to the understanding that the international community had to be endowed with the necessary police capabilities, and that the forces involved had to have an all-encompassing and clear mandate. Both the UN and the EU worked out the establishment of rapidly deployable police units (the Formed Police Units within the UN, only operating under civilian command, and the Integrated Police Units of the EU that may be put under military command 'in non-stabilised situations'). At the same time, the NATO experiences in the Balkans led to a revision of the tradition thinking of the main peacekeeping actors. The boundaries between the military and civilian actors blurred and the old dichotomy of two separated worlds gradually disappeared.

Almost simultaneous to the developments in NATO, the UN and the EU, Spain, Italy, Portugal, the Netherlands, and France (all countries with a military status police force), decided in 2003 to work together and create a European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR). In the period following the international missions in Bosnia, the MSUs were subsequently deployed in Albania, Kosovo and Iraq, and their doctrine was completed.

So, the need to close the security gap led at least to three different responses: the establishment of rapid deployable civil police forces, the establishment of MSUs and EUROGENDFOR. Additionally, the gradual adaptation of the armed forces to its changing (security) environment is a fourth response. Focussing at the urge to satisfy the need to ensure or safeguard public security, one could recognise the process of

constabularisation of the armed forces.⁹ Within that process NATO Military Police (MP) are often regarded as 'units of first choice' by military commanders, and it is not surprising that NATO MP (emphasised by those countries that do not possess gendarmerie-type forces) got involved in conceptualising its role in the domain of public order and security, both in a more supportive (training, mentoring and advising) and executive role (actual maintenance of law and order). In 2016 ACT brought the developments mentioned together in a one-year project, aimed at conceptualising stability policing. This concept will enable the identification of specific, dedicated capabilities that meet the needs and will also be an input for the NATO Defence Planning Process (NDPP). Until now, the NDPP does not include a requirement for a stability policing capability. Before taking a closer look at the concept of stability policing, the rationale or need for a concept like this, as well as a short elaboration on ACT's project, will be dealt with first.

Deeper Rationale of Stability Policing and ACT's project

A closer look at national and international security shows how complex the present situation is. In terms of their spatial dimension or their intensity, threats or challenges to security are neither purely internal nor purely external by nature. Examples are an influx of refugees and related irregular migration, international terrorism and transnational organised crime. At the same time, hybrid threats and the rise of geopolitically driven tensions might be reason to prepare for (more) large-scale conflicts. The international security environment requires NATO to deal with these new challenges on a daily basis.

It is well recognised that safety and security are fundamental to lasting and self-sustaining peace and development and, at the same time, major concerns, especially in fragile and war-torn countries. Increased levels of crime, violence and disorder often occur. While the deployment of an international police component in a pre-conflict phase could turn out to be

8 Ernest J. Herold, 'Stability operations. The solution against threats', in: *Jandarmeria Română* (2017) (5) 12-15.

9 See e.g. P.C.J. Neuteboom, *Beyond borders. The Role of the Netherlands Army in Public Security* (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2014).



PHOTO NATO ACT

ACT started the NATO Stability Policing Concept Development project to develop a new concept and (finally) endow the Alliance with new (policing) capabilities

successful, most experience gained and research done refers to post-conflict situations. Bridging a possible public security gap and addressing the spoiler threat from criminalised power structures that, according to the studies of Dziedzic, are the predominant cause of failure of peace and stability operations, are major challenges for the international community.¹⁰ It is equally well recognised that bridging the public security gap, addressing crime and criminalised power structures and building indigenous police capacities requires policing capabilities that can be deployed based on a sound concept.

For many years the debate has focussed on specialised units within the military or paramilitary constabulary forces, such as the Royal Marechaussee, Gendarmerie or the Carabinieri, as being more suitable than civilian police to bridge the security gap. By giving the impression that gendarmerie-type forces are the only possible forces to bridge the gap, these forces probably stirred strong feelings within other military or civilian partners with (some) policing capabilities and slowed down the first initiatives to develop a concept for stability policing.

In view of the foregoing, the growing uncertainty and instability, NATO's need to project

stability with police capabilities, as well as the absence of an underlying concept for the NATO doctrine for Stability Policing, in 2016 ACT started the NATO Stability Policing Concept Development project, aimed to fill the gap. The one-year project consists of four workshops to develop the new concept and (finally) to endow NATO with new (policing) capabilities. To be able to develop a broadly supported concept, more than a hundred experts, military personnel, civil servants and police officers from over 42 worldwide organisations and institutions are participating in the project.

Highlights of the ongoing process are:

- NATO, indeed, has a role in stability policing;
- Stability policing can only be successful by way of a comprehensive approach, in coordination with all organisations involved;

10 Michael Dziedzic (ed.), *Criminalized Power Structures: The Overlooked Enemies of Peace (Peace and Security in the 21st Century)* (Washington, D.C., Rowman & Littlefield Publishers, 2016); in 2006, Rausch offered already an approach based on the (negative) impact of crimes on the stabilisation in post-intervention society. She defines a 'serious crime' as a criminal act or acts that can have a profoundly destabilising impact on a post-conflict society (see: C. Rausch (ed.), *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners* (Washington, D.C., United States, Institute of Peace Press, 2006) 3-15.

- Stability policing is successful if based on principles of local ownership, accountability, responsiveness to the (security) needs of the local population and based on their trust;
- Stability policing can be performed in pre-crisis settings or settings undergoing transition and is more akin to typical law enforcement activities carried out during conflicts and in post-crisis environments;¹¹
- Future operational goals for stability policing could be: border control, counter-terrorism and responding to hybrid threats.

ACT's project will be completed at the end of 2017, delivering the NATO Stability Policing Concept.

The concept of Stability Policing

While contributing to crisis management operations, NATO's involvement in complex situations in fragile and war-torn countries calls for (re)defining the role of the Alliance and the procedures on how to intervene, contribute and assist in support of international efforts to project security and stability. These types of operations consist of post-conflict security stabilisation, as was done in the Balkans, training of local security forces, as is currently being done in Afghanistan, and developing security policies for new governments, much like what NATO has begun to implement in some countries.¹² Stability policing is one of the concepts that fit in the present ambitions of NATO. The concept will be described in the following paragraphs.

'Stability policing' is a difficult concept to grasp. In the first place because there is still no agreed definition for the term 'police' and, secondly, because the word 'stability' can be rather confusing.

Examining the term 'stability policing' a first conclusion is that it all seems to be about 'policing', a present participle used as a noun. A literature survey shows that most academic work focusses on *the* police, rather than on *policing* or *to police*. Comparing several definitions, policing always involves explicit attempts of society or a group within society regarding organised public order management, the enforcement of laws and rules, crime control and information brokering in order to offer a safe and secure environment and to protect the lives, liberty and property of persons.¹³

As already mentioned above, the word 'stability' can be confusing as well. The Cambridge English Dictionary defines stability as 'a situation in which something is not likely to move or change, or refers to the state or quality of being stable'.

Examining the UK Government's Approach to Stabilisation (2014)¹⁴ and the US Joint Publication 3-07 on Stability (2016),¹⁵ stability can be described as a political instrument, used in situations of violent conflict and designed to protect and promote legitimate political authority, to protect the population and to minimise – if not eliminate – economic instability or other drivers of violent conflict. Stabilisation combines integrated civilian and military actions to reduce violence, re-establish security and prepare for longer-term recovery. Therefore, 'stability' in the sense of 'stability policing' refers to the definitions used by the UK Government and the US Armed Forces. In fact, 'stability' in this sense refers to the sectors of security and justice, aiming at the restoration and maintenance of stability in a certain country, and does not necessarily relate to expeditionary action. Stability policing is, or can be, part of the security sector reform (cf. NATO Security Force Assistance Concept), and forms an integral part of the assistance of the international community to countries and regions affected by conflict.

Looking in more detail at the word 'policing', stability policing is not restricted to the verb 'to police'. It seems to be more than that: following

11 Stingo (see note 7).

12 E.g. Montenegro, Georgia and Jordan.

13 E.g. T. Jones and T. Newburn, *Private Security and Public Policing* (Oxford Clarendon Press, 1998) 18-90; David H. Bayley and Clifford Shearing 'The future of Policing', in: *Law & Society Review* 30 (1996) (3) 585-606; Board of Chief Commissioners, P. G., *Police in Evolution. Vision on Policing* (The Hague, NPI, 2006) 51.

14 UK Government's Approach to Stabilisation, retrieved from www.sclr.stabilisationunit.gov.uk/ on 2 August 2017.

15 USA – Joint Publication 3-07 on Stability (Washington, D.C., August 2016).



PHOTO MCD, M. ROOS

'Stability policing' is a difficult concept to grasp, but in an integrated approach it should mean cooperation between military and non-military actors, as well as with those who, based on the principle of local ownership, are responsible for safety, security and justice

the description used in the NATO Stability Policing Campaign, it is also about (re)organising indigenous police forces, advising on the police function and the necessary legal basis for law enforcement, training police personnel, and supporting the development of personal and institutional accountability.

In short, 'stability policing' is about policing and helping to build police institutions in situations that are less benign and less secure.¹⁶

In an integrated approach, stability policing assets must operate together with military and non-military actors, as well as with those who, based on the principle of local ownership, are responsible for safety, security and justice. The concept of stability policing is to provide an

overarching framework, guiding the development of stability policing capabilities able to be deployed throughout the full spectrum of conflict, able to establish a safe and secure environment, to restore and maintain public security, to counter irregular activities, and to create the conditions for a sustaining, functional indigenous police. Stability policing capabilities must be able to re-establish public security (replacement or substitution missions) and to reinforce the local rule of law (reinforcing or strengthening missions).

To be successful, stability policing should be based on the application of one or more of the

16 See also NATO Standard AJP 3.22 Allied Joint Doctrine for Stability Policing.



PHOTO MCD, M. ROOS

The debate about stability policing long centred on specialised units within the military or constabulary forces, such as the Marechaussee, as being more suitable to fill the security gap, but the focus in the discourse has now shifted to police capabilities

common policing strategies, depending on the local context and needs, and within the possibilities of the situation given.

Although the question is whether the concept should describe in more detail which policing strategies are to be applied, intelligence-led policing, problem-oriented policing and community policing were often mentioned during the project meetings. However, it must be stressed that there is no ‘one-size-fits-all’ strategy. Besides the fact that the applied strategies are often related to police systems and policing possibilities in the different countries, it might be better to use a more generic term like ‘community-based problem-solving strategies’. It emphasizes problem solving and the responsiveness to the public’s needs and expectations.

Another aspect concerns intelligence-led policing. The basic assumption of intelligence-led policing is that police work must be based on the most accurate and exhaustive information on criminality and insecurity. It is questionable whether the security situation justifies an increased and intensified use of (information) technology, and whether the indigenous police has (sustainable) resources to meet expectations set by introducing intelligence-led policing.

A related focus of attention concerns the sharing of information and intelligence. It is beyond doubt that the exchange of information between all actors is essential for creating and maintaining a safe and secure environment. To be successful, a proper balance must be found between evidence gathering (due process), the protection of individuals’ privacy and a safe and

secure environment. Furthermore, the application of a zero-tolerance strategy toward ethnically driven crimes needs serious consideration. Finally, the adoption of the principle of accountability and the protection, promotion and respect for human rights deserve the necessary attention.

Capabilities needed

Stability policing missions require specific capabilities. Furthermore, the security challenges call for a flexible capability, tailored to the specific (moment in the) mission and require a comprehensive approach. Stability policing requires public order management capabilities, a proficiency in the use of less-than-lethal force as well as in criminal intelligence and investigations. It also needs the capabilities to fight or deter well-organised armed groups.¹⁷ Occasionally, niche police capabilities (e.g. 'cyber cops', forensic detectives (biometrics, DNA analysis) and digital forensics detectives) are needed as well. Robust, armed police units with sound group cohesion seem to be necessary to do their job in unstable or less benign environments.¹⁸

Furthermore, stability policing assets must be rapidly deployable, should be able to operate within or together with the military, must be able to cooperate with all partners in delivering stability policing activities and to work together with all others in the judiciary and security sector reform. Finally, stability policing assets must be able to work together with the local government and local authorities. In doing so, a balance with the need of the local civilian population has to be safeguarded.

These required capabilities call for specific characteristics of the stability policing assets. First and foremost, assets must be trained to perform police tasks in a civil environment and, preferably, they should have experience in policing civilian communities. Furthermore, the stability policing assets must possess the skills and mindset to be able to work within or with the military and should preferably have had training together with (elements of) the armed forces.

Because gendarmerie-type forces share most, if not all, of the required characteristics, the debate about stability policing was centred for long on specialised units within the military or constabulary forces, such as the Marechaussee, Gendarmerie or the Carabinieri, as being more

There is no one-size-fits-all strategy

suitable than civilian police or most of military forces for filling the security gap.

However, this line of thought seems to ignore the use of the military as law enforcers in situations where domestic security forces are either absent or sources of insecurity themselves, and international police forces are unable to cope with violence and organised crime. Although this is questioned by several authors,¹⁹ others assume the employment of the military in the enforcement of law and order as inevitable.²⁰ At the same time the line of thought seems to ignore the fact that the resources of Marechaussee, Carabinieri or other gendarmerie-type forces are limited.²¹ Finally, this reasoning seems to reflect an approach that is more focussed on *the* police, rather than on *policing* or *to police*.

17 J.L. Hovens, 'De European Gendarmerie Force. Antwoord op de public security gap?', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (12) 664-677.

18 Idem.

19 E.g. Karl W. Haltiner 'Polizisten oder Soldaten? Organisatorische Dilemmata bei der Konstablisierung des Militärs', in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (2001) 291-298; Kimberly C. Field and Robert M. Perito, 'Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice' in: *Parameters* (Winter 03) (2002) 77-87; and W. Clark, *Waging Modern War. Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York, Public Affairs, 2001).

20 E.g. C. Friesendorf, *The Military and Law Enforcement in Peace Operations. Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo* (Vienna and Geneva: LIT and DCAF, 2010); C. Bildt, Commencement Address 2006, Pardee RAND Graduate School, Santa Monica, 2006 (downloaded on 9 November 2006 from <http://www.bildt.net/dbdocuments/cb000125.doc>); and Rausch, *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies* (see note 11).

21 Hans Hovens, 'The Future Role of Gendarmeries in National and International Contexts', in: Vittorio Stingo, Michael J. Dziedzic and Bianca Barbu (eds.), *Stability Policing: A Tool to Project Stability* (Norfolk, HQ Allied Command Transformation, 2017) 201-216.



PHOTO MCD

The upcoming concept for stability policing requires the deployment of specialised, modular/plug-in or niche (police) capabilities, tailored to the specific (moment in the) mission

Fortunately, the focus in the discourse on stability policing has now shifted to policing. Having defined the capabilities needed to perform stability policing, it is possible to identify conceivable assets within and outside the armed forces and to enable the positioning of specialised, modular or niche assets for the NDPP. The newly defined capabilities also enable the military assets (especially NATO MP) to adapt to the new situation.

To enhance the readiness and interoperability of the assets earmarked for stability policing, operational issues amongst the respective partners must be addressed. Based on lessons identified and lessons learned, matters as a

common doctrine, education and training and (some level of) standardisation of weapons, transport and other equipment should be addressed in this respect.

Though of a somewhat different nature, the concept of stability policing also requires the availability of police expertise at all levels within the NATO structure. This expertise must enable the Alliance to insert police specific procedures and outcomes into the strategic planning. The necessary capabilities for this must be made available.

The NATO Stability Policing Centre of Excellence (NSPCOE), collocated with the United Nations Centre of Excellence for Stability Police Units (COESPU),²² both situated in Vicenza, Italy, are a hub of expertise for stability policing. NSPCOE is 'the Alliance's hub of expertise for SP, bringing the police dimension into military operations and being the engine of the transformation and innovation of the Alliance's capacity in the specific field.'²³

NSPCOE is a joint, multinational NATO body and is part of a network of 24 centres of excellence across the world, coordinated by ACT, Norfolk (USA). Italy is the Framework Nation, providing infrastructure, logistical support, the Director and half of staff. Sponsoring nations are: Czech Republic, France, Poland, Romania, Spain, the Netherlands and Turkey. These nations provide the rest of the staff. The Netherlands provides the staff with a full colonel as Chief of Staff. Political-strategic guidance comes from the Steering Committee consisting of representatives from Italy and the sponsoring nations. NSPCOE is part of NATO, but not a part of the NATO Command Structure. The centre is exclusively subordinate to the funding and supporting nations. The 'operational' part of NSPCOE encompasses three branches: doctrine and concept development, education and training, and lessons learned.

To conclude

This article has addressed questions related to the concept of stability policing. It elaborated on the definition of stability policing. Arguing

²² COESPU was established in 2005 and stems from an Italian initiative, supported by other G8 countries.

²³ A. Paris, 'The NATO Stability Policing Centre of Excellence. A key role for the Romanian Gendarmerie' in: *Jandarmeria Română* (2017) (5) 16-17.

that the policing concept is both relevant and topical, it explained the origin of what has come to be known as stability policing, pointing at the experiences of the international community in Bosnia-Herzegovina in the 1990s. The conclusion that nobody seemed to take responsibility for public security led to the conceptual framework of the public security gap and the profound belief that the international community had to be provided with the necessary police capabilities. It was also concluded that there should be an all-encompassing and clear mandate.

The article has mentioned four different possibilities to bridge the security gap: the establishment of rapid deployable civil police forces, the establishment of MSUs and EURO-GENDFOR (third force concept), and the gradual adaptation of the armed forces to its changing (security) environment. Most probably because the gendarmerie-type forces share most characteristics required for stability policing, the debate about the development of a conceptual framework for stability policing slackened for many years. A debate that also seems to have been obscured by the denial that the military were used as law enforcers in situations where domestic or other (international) security forces were absent, and the fact that the early line of thought within the gendarmerie-family was more focussed on 'the police', rather than on 'to police'.

In 2016, ACT launched a project to establish a concept for stability policing. By the end of 2017, the project will have delivered a broadly supported concept, making it possible to adapt the already existing NATO doctrine for Stability Policing (AJP 3.22) and to provide NATO with policing capabilities. In the discussion on these specific capabilities it was argued that – first and foremost – stability policing assets must be able to perform police tasks in a hybrid environment in which the assets must work together with military and non-military partners towards safety and security for the local community. The upcoming concept for stability policing requires the deployment of specialised, modular/plug-in or niche (police) capabilities, tailored to the specific (moment in

the) mission. The NSPCOE can help to address operational issues, like the need for a common doctrine, (concerted) education and training, and the standardisation of equipment.

Four concerns remain, however. The first one is that most of the military forces are not trained and/or highly experienced in conducting policing tasks in a civilian environment. Such skills are acquired and maintained by working day-to-day with civilians, serving their needs. The second concern is that already dedicated assets such as gendarmerie, MSU and MP have limited resources and that it is questionable whether the remaining military assets can be adapted in such a way that they can both operate in large scale military conflicts as well

The forthcoming concept of stability policing is a strong incentive to create a common ground for a safer and more secure environment

as perform police activities in the framework of stability policing. The third concern is the existing opposition to any military involvement in policing matters regarding civil populations. A final concern is that many civilian organisations still do not want to be associated with the military. Consequently, they are reluctant to work together with the military and ask and/or accept support from them. This could hamper the successful comprehensive approach together with the necessary partners in stability policing operations. The forthcoming concept of stability policing, addressing the temporary absence or insufficient presence of indigenous police, as well as the need to support them by training and advice, is a strong incentive to create a common ground for more mutual understanding and, ultimately, a safer and more secure environment. Hopefully, these concerns will have blurred in the near future. ■

De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een 'security gap'

De casus Uruzgan

In de beginfase van een stabilisatieoperatie is er vaak onvoldoende politiecapaciteit beschikbaar om de openbare orde en veiligheid te bewaken en de bevolking te beschermen tegen geweld en criminaliteit. Omdat de hervorming van de lokale politie pas op termijn een structurele oplossing biedt voor zo'n security gap, is het vaak onvermijdelijk dat militairen tijdelijk een deel van de politiefunctie uitoefenen. Ook tijdens de ISAF-missie in Uruzgan heeft de Nederlandse Task Force Uruzgan (TFU) te maken gehad met een security gap. De aanpak van criminaliteit was aanvankelijk geen prioriteit van de TFU, hoewel de drugshandel een ondermijnd effect had op de stabiliteit in de provincie. Toch voerde de TFU gedurende de gehele missie taken uit die feitelijk binnen de politiefunctie passen. De auteur betoogt dat een security gap een realiteit is binnen elke stabilisatieoperatie en dat de voorbereiding daarop onvermijdelijk is en daarom onderdeel dient uit te maken van de militaire professie.

Dr. P.C.J. Neuteboom*

In een door interne conflicten verscheurde en ontwrichte samenleving is het noodzakelijk om zo snel mogelijk een basaal veiligheidsge-

voel te creëren. Bij een internationale interventie vergt dit een gezamenlijke inspanning van een internationale militaire stabilisatiemacht en de lokale en/of internationale politie. Militairen richten zich daarbij op het herstel van de (nationale) veiligheid en stabiliteit door het neutraliseren, ontwapenen en demilitariseren van gewapende partijen, terwijl de politie zorgt voor het herstel van de veiligheid op lokaal niveau. Daarbij staan de bescherming van de bevolking, het herstel van openbare orde en bestrijding van criminaliteit centraal. In een crisisgebied is er echter vaak geen lokale politie. Dit artikel gaat in op de vraag of militairen dit gat kunnen opvullen en zo ja, waaruit deze inzet dan bestaat.

* Peter Neuteboom is als research fellow verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie in Breda.

1 Zie bijvoorbeeld: M.J. Dziedzic, 'Policing the New World Disorder: Addressing Gaps in Public Security during Peace Operations', in: *Small Wars & Insurgencies* 9 (1998) (1) 132-159; B.K. Greener & W.J. Fish, *Police and Military Interaction in International Contemporary Peace Operations*. APMC Paper No. 1 (Australian Government, Australian Civil-Military Centre, 2013); A. Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: P. Rich & I. Duyvesteyn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency* (Londen, Routledge, 2014) 98-108; P. Neuteboom, *Beyond borders: The role of the Netherlands Army in public security during crisis management operations*. Dissertation (Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014); P. Neuteboom & J. Soeters, 'The Military Role in Filling the Security Gap After Armed Conflict: Three Cases', in: *Armed Forces & Society* 43 (2017) (4) 711-733; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005).



FOTO MCD, A. RORIMPANDEY

Police reform is notoir problematisch: voldoende en ervaren politietrainings zijn vaak niet onmiddellijk beschikbaar, terwijl trainingsprogramma's vaak gebaseerd zijn op westerse standaarden

In een crisisgebied is vaak geen lokale politie aanwezig, of ze is incapabel of te partijdig om haar taken adequaat en legitiem uit te oefenen.¹ In de literatuur staat dit fenomeen bekend als *security gap*.² Om dit gat te dichten kan het noodzakelijk zijn dat een internationaal politiekorps tijdelijk de politiezorg voor zijn rekening neemt.³ De ontplooiing van een internationaal politiekorps verloopt echter doorgaans trager dan die van een internationale troepenmacht.

Het gemis aan snel inzetbare, voldoende en gekwalificeerde politiecapaciteit roept de vraag op of militairen de *security gap* kunnen dichten en zo ja, waaruit deze inzet bestaat en wat voor gevolgen dit heeft voor de militaire organisatie. Voor het beantwoorden van deze vraag is

gebruikgemaakt van een casestudy van de inzet van de Koninklijke Landmacht in Uruzgan in het kader van *International Security Assistance Force (ISAF)* tussen 2006 en 2010. Voor deze casestudy werden 21 militairen geïnterviewd die binnen de TFU een leidinggevende positie bekleedden.⁴

2 R.B. Oakley, M.J. Dziedzic & E.M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Order: Peace Operations and Public Security* (Washington, D.C., National Defense University Press, 1998).

3 Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 137-138.

4 De casestudy is gebaseerd op diepte-interviews van anderhalf tot twee uur aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. In totaal werden 21 opeenvolgende commandanten geïnterviewd van de *Task Force Uruzgan*, de *Battle Group*, het *Provincial Reconstruction Team* en de *Police Mentoring Teams*. Hierdoor ontstond een compleet beeld van de inspanningen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Als aanvulling op de interviews is een analyse uitgevoerd van alle parlementaire stukken over de ISAF-missie uit de periode 2006-2010.

Eerst besteed ik aandacht aan de aanpak van een security gap. Vervolgens komen de voor- en nadelen van een militaire interventie in een security gap aan de orde en wordt de politie-functie van de krijgsmacht nader bekeken.

Daarna volgt de casusbeschrijving die het optreden van de landmacht op het gebied van openbare orde en veiligheid in Uruzgan analyseert. Het artikel sluit af met een uiteenzetting van zienswijzen op basis van de casus en de theorie en met enkele gedachten over hoe de landmacht betekenisvol kan opereren in een toekomstige security gap.

Security gap

De meest fundamentele en duurzame oplossing van een security gap is de hervorming van het lokale politiebestedel.⁵ Maar *police reform* is notoir problematisch.⁶ Zo zijn voldoende en ervaren politietrainers vaak niet onmiddellijk beschikbaar.⁷ Ook heeft police reform vaak eerder een kwantitatief karakter dan dat er sprake is van de opbouw van een duurzame politieorganisatie.⁸ Verder voldoen de trainingsprogramma's veelal niet aan de lokale behoeften. Ze zijn te veel gestoeld op standaarden en modellen uit westerse landen, die minder goed passen in niet-westerse culturen of niet aansluiten bij bijzondere lokale omstandigheden.⁹

Ten slotte is police reform geen *quick fix*. Het vergt geduld, een meerjarig commitment en een duurzame investering in kwaliteit en middelen, aangezien de opbouw van een nieuw politiekorps vijf jaar of meer in beslag neemt.¹⁰ Dit neemt niet weg dat police reform de enige structurele oplossing biedt voor een security gap.

Trage ontplooiing

Zoals hiervoor al is aangegeven, kan een internationaal politiekorps tijdelijk soelaas bieden. Maar de ontplooiing daarvan kost doorgaans veel tijd.¹¹ In de periode 2007-2010 was twaalf maanden na de start van een nieuwe politiemissie van de Verenigde Naties (VN) slechts 42 procent van de politieagenten daadwerkelijk in het missiegebied aanwezig. Voor speciale politie-eenheden, de zogeheten *Special Police Units* (SPU) lag dit percentage nog lager: slechts 19 procent van de toegezegde sterkte was na een jaar operationeel.¹² Trage ontplooiing heeft drie oorzaken:

- Donorlanden zijn vaak terughoudend om civiele politiemensen naar een onveilig en chaotisch crisisgebied te sturen;¹³
- De eigen politiecapaciteit van donorlanden staat vaak onder druk door terrorisme-dreiging en een toegenomen vraag naar veiligheid;
- De kwaliteit van het aangeboden politiepersoneel voldoet vaak niet aan de eisen die de VN voor dit soort missies stelt.¹⁴

-
- 5 Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: Rich & Duyvesteijn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*, 104.
- 6 J.K. Wither & T. Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*. Occasional Paper Series 22 (Garmisch-Partenkirchen, George C. Marchal European Center for Security Studies, 2012) 2.
- 7 W.J. Durch & M. Ker, *Police in UN Peacekeeping: Improving Selection, Recruitment, and Deployment*. Providing for Peacekeeping No. 6 (New York, International Peace Institute, 2013) 18.
- 8 Wither & Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*, 5.
- 9 M. Ignatieff, 'Human Rights, Power and the State', in: S. Chesterman, M. Ignatieff & R. Thakur (eds.), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Government* (Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2005) 70; J. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law. Peacebuilding after Violent Conflicts* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007) 93-94; J.K. Wither, 'Challenges of Developing Host Nation Police Capacity', in: *Prism* 3 (2012) (4) 43.
- 10 W.J. Durch & T.C. Berkman, *Who Should Keep the Peace? Providing Security for Twenty-First-Century Peace Operation* (Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 2006) 100; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005) 22; Voorhoeve, *From War to the Rule of Law*, 174.
- 11 Zie bijvoorbeeld: A.S. Hansen, 'Civil-Military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing', in: R. Dwan (ed.), *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*. SIPRI Research Report No. 16 (New York, Oxford University Press, 2002) 73; E.A. Schmid, 'Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview', in: Oakley, Dziedzic & Goldberg (eds.), *Policing the New World Order*, 39; J.G. Smith, V.K. Holt & W.J. Durch, *Enhancing United Nations Capacity for Post-Conflict Police Operations*. Working Paper (Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 2006) 9.
- 12 W.J. Durch & M.L. England, *Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law*. Report No. 63 (Washington, D.C., The Stimson Center, 2010) 44 (tabel 8).
- 13 Zie bijvoorbeeld: C.T. Call, 'Introduction', in: C.T. Call (ed.), *Constructing Justice and Security after War* (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2007) 11; Durch & Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 3; R. Linden, D. Last & C. Murphy, 'The Role of Civilian Police in Peacekeeping', in: A. Goldsmith & J. Sheptycki (eds.), *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform* (Oxford/Portland, Hart Publishing, 2007) 159.
- 14 Durch & Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 22.



FOTO MCD, J.K. DE MEESTER

Sommige deskundigen wijzen er op dat militairen politiewerk inferieur achten. Zij vinden het niet aantrekkelijk, minder uitdagend of van een lagere status

Niet de juiste middelen en vaardigheden

Niet alleen een trage ontplooiing vormt een probleem. Een internationaal politiekorps beschikt vaak niet over de juiste middelen voor effectief optreden tegen oorlogsmisdadigers, criminele organisaties, paramilitaire milities of veiligheidstroepen en gewelddadige demonstranten. Dit vergt vaardigheden, middelen en robuustheid die ver uitstijgen boven de vereisten voor de aanpak van reguliere, kleinschalige criminaliteit en openbare orde vraagstukken.¹⁵

Idealiter zijn dit taken voor gendarmerie-eenheden omdat deze een militaire achtergrond hebben. Maar ook deze eenheden zijn schaars, waardoor het lastig is hen te onttrekken aan de dagelijkse operaties zonder dat dit ten koste gaat van de lokale politiezorg in de donorlanden. Daarbij komt dat slechts weinig landen over gendarmerie-eenheden beschikken.¹⁶

Verschillen tussen krijgsmacht en politie

Nadelen militaire inzet

Daardoor is er in de beginfase van een operatie vaak geen andere optie dan militairen tijdelijk te belasten met enkele politietaken om criminaliteit, wanorde en escalatie van geweld te voorkomen.¹⁷ De inzet van militairen als interim politie in een stabilisatieoperatie is echter niet onomstreden. Verschillende auteurs

-
- 15 Hierbij valt te denken aan het uitvoeren van *cordon and search* operaties voor het verzamelen van bewijs tegen en het arresteren van *high-profile targets*, het herstellen en handhaven van de openbare orde door *crowd and riot control* en *crowd control*, het opbouwen van lokale netwerken en het verzamelen van informatie, het beschermen van bedreigde bevolkingsgroepen en/of individuen en het intensief patrouilleren in kwetsbare bewoonde gebieden.
- 16 Wither & Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*, 3 & 13.

wijzen op de grote verschillen tussen de militaire en de politieorganisatie. Op grond van de klassieke taakverdeling achten zij de krijgsmacht onvoldoende geschikt om politietaken uit te voeren.¹⁸

Zij betogen dat militairen over het algemeen niet getraind en uitgerust zijn in de toepassing van beheerst geweld, het beteugelen van rellen, het onderhandelen met het publiek en de-escalatie van conflicten.

Volgens hen is de politie daarentegen wel getraind om terughoudend te zijn bij de toepassing van geweld. Hierdoor heeft de

politie het vertrouwen van burgers en kan zij relevante informatie verkrijgen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.¹⁹

Anderen wijzen erop dat militairen politiewerk inferieur achten. Zij vinden het niet aantrekkelijk, minder uitdagend of van een lagere status.²⁰ Daar staat tegenover de bevinding van de psychologen Donald Campbell en Kathleen Campbell dat politiewerk complexer is dan uitvoering van gevechtstaken en hogere cognitieve eisen stelt aan het individu om goed te kunnen presteren.²¹

Een ander argument is dat politietaken de aandacht afleiden van de oorspronkelijke militaire opdracht en ten koste gaan van de vaardigheden voor de uitvoering van gevechtsoperaties, zoals Charles Dunlap aangeeft: *'Once military personnel are converted into effective policemen, however, the very ethos that makes them succeed in combat has been dangerously eroded. (...) Even when training succeeds in sufficiently purging military personnel of their combat skills, so that they conduct themselves appropriately as law enforcement agents, a significant and costly commitment must be made to retrain them back into the war-fighting mind-set once those duties are completed.'*²²

Legitimiteit

Ten slotte kan de bevolking de indruk krijgen dat de politiezorg, net als tijdens het conflict, nog steeds gemilitariseerd is en ze te maken heeft met een bezettingsmacht. Zeker in een samenleving die onderdrukt is door een paramilitaire politie kan dit legitimiteitsvragen opwerpen.²³

Overeenkomsten tussen krijgsmacht en politie

Er bestaan ook veel overeenkomsten tussen de krijgsmacht en de politie. Zo zijn door de toenemende vervlechting van de in- en externe veiligheid de grenzen tussen beide organisaties aan het vervagen.²⁴ Vanaf 1995 heeft de Nederlandse krijgsmacht in diverse crisis-beheersingsoperaties taken uitgevoerd die lijken op regulier politiewerk. Zo stond binnen deze operaties geweldsminimalisatie en het

17 Zie bijvoorbeeld: D.H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001) 54-55; Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 139; C. Friesendorf, 'Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police', in: *International Peacekeeping* 18 (2011) (1) 82; Greener & Fish, *Police and Military Interaction in International Contemporary Peace Operations*, 3; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005) 225; J.K. Wither & T. Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*. Occasional Paper Series 22 (Garmisch-Partenkirchen, George C. Marchal European Center for Security Studies, 2012) 1.

18 Zie bijvoorbeeld: C. Call & M. Barnett, 'Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL', in: T.T. Holm, & E.P. Eide (Eds.), *Peacebuilding and Police Reform* (Londen/Portland: Frank Cass, 1999) 49; W.K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat* (Oxford, Public Affairs, 2001) 462; C.J. Dunlap, 'The Thick Green Line: The Growing Involvement of Military Forces in Domestic Law Enforcement', in: P.B. Kraska (Ed.), *Militarizing the American Criminal and Justice System: The Changing Roles of the Armed Forces and the Police* (Boston, Northeastern University Press, 2001) 34-37; R. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (Londen, Penguin Books, 2005) 9-10.

19 Zie bijvoorbeeld: M.J. Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 146; C. Friesendorf & J. Krempel, *Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police*. PRIF Report 102 (Frankfurt am Main, Peace Research Institute Frankfurt, 2011) 4; B.K. Greener-Bracham, 'Crossing the Green or Blue Line? Exploring the Military-Police Divide', in: *Small Wars and Insurgencies* 18 (2007) (1) 91-94; K.W. Haltiner, 'Erfordern neue Militäraufgaben neue Militärstrukturen? Organisationssoziologische Betrachtungen zur Verpolizeiung des Militärs', in: S. Collmer (Hrsg.), *Krieg, Konflikt und Gesellschaft: Aktuelle interdisziplinäre Perspektiven* (Hamburg, Kovac, 2003) 165-169.

20 Zie bijvoorbeeld: D.J. Campbell, & K.M. Campbell, 'Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States', in: *Armed Forces & Society* 36 (2010) (2) 342; Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: Rich & Duyvesteyn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*, 106; D. Pion-Berlin, 'A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols Versus High-Value targeted Operations', in: *Armed Forces & Society* 43 (2017) (1) 56-57.

21 Campbell, & Campbell, 'Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers', 341.

22 C.J. Dunlap, 'The Thick Green Line: The Growing Involvement of Military Forces in Domestic Law Enforcement', in: P.B. Kraska (ed.), *Militarizing the American Criminal Justice System. The Changing Roles of the Armed Forces and the Police* (Boston, Northeastern University Press, 2001) 36.

23 Friesendorf & Krempel, *Militarized versus Civilian Policing*, 5.

beschermen en winnen van het vertrouwen van de lokale bevolking centraal. Ook opereerden en leefden militairen temidden van lokale gemeenschappen, zochten nadrukkelijk de samenwerking met publieke en private partijen en individuele burgers, en bouwden netwerken op om informatie in te winnen voor de aanpak van lokale problematiek.

Diverse westerse landen zetten in toenemende mate militairen in voor binnenlandse veiligheidstaken in het kader van contra-terrorisme, zoals grensbewaking, patrouillegang bij kwetsbare objecten en stadsdelen. De politie werkt daarentegen steeds meer binnen het internationale domein ter bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en het transnationaal terrorisme. Bovendien maakt in veel westerse democratieën de politie steeds meer gebruik van militaire organisatie- en uitvoeringsprincipes, bijvoorbeeld voor de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten en de aanpak van grootschalige ordeverstoringen.²⁵

Ook lijkt het erop dat de beginselen van *counterinsurgency* en *community policing* conceptueel congruent zijn. Verschillende commentatoren wijzen erop dat beide uitgaan van een gedeconcentreerde inzet van eenheden, het opbouwen en onderhouden van lokale netwerken en informatiepositie, en het oplossen van maatschappelijke problemen en veiligheidsvraagstukken.²⁶ Zo stelt John Zambri: 'As [Counterinsurgency] operations shift from combat to peace-keeping and community-building they begin to resemble traditional community policing activities in which the public servant controls through education and raising ethical stature in communities. It is in the transitional phase – when the soldier transitions into the policeman and community facilitator – that [Counterinsurgency] and Community Policing share the same strategies and tactics'.²⁷

De Nederlandse doctrine

Binnen de landmacht krijgt de problematiek van de security gap en de eventuele uitvoering van interim politietaken in de beginfase van een stabilisatieoperatie geen aandacht in de voor het landoptreden richtinggevende *Doctrine*



FOTO U.S. ARMY, T. HOHMAN

Rekruten van de Afghan National Police krijgen een riot control-training van Amerikaanse instructeurs in Uruzgan: de doctrine van de U.S. Army kent expliciet de optie om interim politietaken uit te voeren tijdens een security gap

Publicatie 2.3 Landoperaties uit 2014. Wel vermeldt deze overkoepelende doctrine dat, indien een veiligheidssituatie instabiel is en

-
- 24 Zie bijvoorbeeld: D. Bigo, 'When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe', in: M. Kelstrup & M.C. Williams (eds.), *International Relations and the Politics of European Integration: Power, security and community* (Londen/New York, Routledge, 2000) 171-204; Greener-Bracham, 'Crossing the Green or Blue Line?', 90-112; D. Lutterbeck, 'Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe', in: *European Security* 14 (2005) (2) 231-253; T. Weiss, 'The blurring border between the police and the military: A debate without foundations', in: *Cooperation and Conflict* 46 (2011) (3) 396-405.
- 25 Zie bijvoorbeeld: R. Balko, *Overkill: The Rise of Paramilitary Police Raids in America* (Washington, D.C., CATO Institute, 2006); P.B. Kraska, 'Militarization and Policing: Its Relevance to 21st Century Police', in: *Policing* 1 (2007) (4) 501-513; D. Lutterbeck, 'Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of the Gendarmeries', in: *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 39 (2004) (1) 45-68; J. McCulloch, *Blue Army: Paramilitary Policing in Australia* (Victoria, Melbourne University Press, 2001); J. Timmer, 'De aanhouder wint. De betekenis van arrestatieteams bij de Nederlandse politie', in: *Orde van de dag* 50 (2010) 63-70; D.P. Waddington, *Policing Public Disorder: Theory and Practice* (Cullompton, Willan Publishing, 2009).
- 26 Zie bijvoorbeeld: J.H. Beers, *Community-Oriented Policing and Counterinsurgency: A Conceptual Model*. Master Thesis (Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 2007); A. Long, *On Other War: Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research* (Santa Monica, RAND Corporation, 2006); K. Williams, 'The other side of the COIN: Counterinsurgency and community policing', in: *Interface: A journal for and about social movements* 3 (2011) (1) 81-117.
- 27 J. Zambri, 'Counterinsurgency and Community Policing: More Alike than Meets the Eye', in: *Small Wars Journal* 10 (2014) (7) 2.

civiele organisaties niet aanwezig of incapabel zijn, een internationale stabilisatiemacht hen tijdelijk kan vervangen.²⁸

De doctrine gaat echter niet zover om deze taken verder te specificeren, zoals de doctrines van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de NAVO dat wel doen. Deze doctrines vermelden wel expliciet de optie van de uitvoering van interim politietaken tijdens een security gap.²⁹ De Nederlandse doctrine mist dus een ankerpunt waaraan commandanten zich kunnen vasthouden voor de planning en uitvoering van hun operaties.³⁰ Dit was ook zichtbaar tijdens de inzet in Uruzgan.

De casus Uruzgan

De missie

Nederland leverde met de Task Force Uruzgan van augustus 2006 tot augustus 2010 in de Afghaanse provincie Uruzgan een bijdrage aan

ISAF. De operatie vertoonde kenmerken van een counterinsurgency campagne. Van meet af aan had het gewelddadige optreden van de Taliban en andere gewapende groepen en milities een negatief effect op de veiligheids-situatie, en leidde de inzet van Nederlandse troepen niet onmiddellijk tot een verbetering.

Tussen medio 2006 en begin 2008 nam het aantal geweldsincidenten zelfs toe en voerde de TFU offensieve acties uit tegen de Taliban en andere opstandelingen die de uitbreiding van de gecontroleerde zone (de 'inktvlek') bedreigden. Als reactie hierop gebruikte de Taliban vanaf begin 2008 in toenemende mate asymmetrische tactieken en middelen, zoals bembommen, zelfmoordaanslagen, hinderlagen, gijzelingen en uitschakeling van sleutelfiguren in de Afghaanse samenleving.³¹

De politie

Na de val van de Taliban eind 2001 ontbrak het in Afghanistan aan een goed werkend veiligheidsapparaat. De internationale gemeenschap richtte zich dan ook onmiddellijk op de totstandkoming van een samenghangende aanpak voor de heroprichting en versterking van de Afghaanse veiligheidsorganisaties.³²

Dit kreeg vorm na een G8-donorconferentie in Genève in april 2002, waarna de Verenigde Staten de verantwoordelijkheid op zich nam voor hervorming van het leger, Duitsland voor de politie, Italië voor het rechtssysteem, Groot-Brittannië voor drugsbestrijding en Japan voor de demobilisatie en re-integratie van voormalige combatanten.³³

De hervorming van de politie verliep steeds weerbarstiger. Voor de opbouw van de *Afghan National Police* (ANP) hadden de Duitsers ervoor gekozen voorrang te geven aan de training van het hogere en middenkader. De opleiding van uitvoerende politieagenten bleef daardoor sterk achter. Dit leidde ertoe dat de Amerikanen het initiatief van de Duitsers overnamen en een eigen programma voor de training van uitvoerend politiepersoneel startten.³⁴

28 Koninklijke Landmacht, *Landoperaties: Doctrine Publicatie 3.2* (Utrecht, Land Warfare Centre, 2014) paragraaf 7321 en 7807.

29 Department of the Army (U.S.), *Counterinsurgency: Field Manual 3-24* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2006) 6-19 – 6-20; Department of the Army (U.S.), *Stability Operations: Field Manual 3-07* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2008) 3-6 – 3-7; Ministry of Defence (UK), *Countering Insurgency: British Army Field Manual Vol. 1, Part 10*. Electronic Version (Shrivenham, Development, Concepts and Doctrine Centre, 2009); Ministry of Defence (UK), *Security and Stabilisation: The Military Contribution. Joint Doctrine Publication 3-40*. Ratification Draft (Shrivenham, Development, Concepts and Doctrine Centre 2009) 5-10; Ministry of Defence (UK) *Shaping a Stable World: the Military Contribution. Joint Doctrine Publication 05* (Swindon, The Development and Doctrine Centre, 2016) 107; North Atlantic Treaty Organisation, *Joint Doctrine for Peace Support Operations: AJP-3.4.1*. Ratification Draft. (Brussels, NATO, 2010) 3-4.

30 Neuteboom, *Beyond borders*, 298.

31 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 12; Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008* (Den Haag, 2009) 11; P.J.E.J. van den Aker, 'Tussen waakzaamheid en wederopbouw. Nederlandse militaire operaties in Afghanistan', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (9) 458.

32 R.M. Perito, 'Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform', in: *United States Institute of Peace Special Report* 227 (2009) 3; M. Sedra, 'Police Reform in Afghanistan: An Overview', in: M. Sedra (ed.) *Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector*. Brief 28 (Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2003) 32.

33 Perito, 'Afghanistan's Police', 2; M. Sedra, 'European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan', in: *European Security* 15 (2006) (3) 330-331.

34 Friesendorf & Krempel, *Militarized versus Civilian Policing*, 11; Sedra, 'European Approaches to Security Sector Reform', 331-332.

De opbouw van de politie vormde ook in Uruzgan een probleem.³⁵ Pas na aankomst in Uruzgan kreeg de TFU een goed beeld van de lopende opleidingsactiviteiten. Zij besloot aan te haken op het Amerikaanse trainingsprogramma dat het particuliere beveiligingsbedrijf *DynCorps* voorafgaand aan de komst van de Nederlanders was gestart voor de training van lokale politierekruten.³⁶

De training van de politie bleef echter een bron van zorg. Het merendeel van de agenten was analfabeet. Daarnaast bestond de politie hoofdzakelijk uit burgers, gelieerd aan lokale clans en machthebbers, waardoor de agenten kwetsbaar waren voor druk van plaatselijke machthebbers, hun stam of familie. De grote achterstand in de betaling van salarissen maakte hen tevens kwetsbaar voor corruptie en machtsmisbruik. Ook was de opleiding te kort om capabele politieagenten af te leveren. Tevens was het verloop onder de agenten bijzonder hoog.³⁷

Eind 2007 concludeerde de TFU dan ook dat de training onvoldoende rendement opleverde en dat met de gekozen opleidingssystematiek weinig zicht was op verhoging van de effectiviteit en loyaliteit van de agenten.³⁸ Uit de meeste interviews blijkt dat de politie ernstig tekortschoot bij de verbetering van de veiligheid en de bescherming van de bevolking. Zij was feitelijk niet in staat de klassieke politietak uit te voeren omdat zij voornamelijk optrad als paramilitair counterinsurgency-instrument.³⁹

35 Zie bijvoorbeeld: Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010* (Den Haag, 2011) 43-45; W.S. Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan. Schaken op vier borden tegelijk', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (9) 477; P. van der Sar, 'Kick the Enemy Where it Hurts Most: De steun van de lokale bevolking, daar gaat het om', in: *Carré* (2007) (1) 11.

36 Interview met PRT Police Liaison, Den Haag, 25 oktober 2011.

37 Zie ook: Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 7.

38 Idem, 13.

De training van de Afghaanse politie, waarvan de meeste agenten analfabeet waren en gelieerd aan lokale clans en machthebbers, bleef een bron van zorg



FOTO MCD, E. KLIJN

De gebrekkige kwaliteit van de politie baarde ook de internationale gemeenschap zorgen. Daarom initieerden ISAF en het *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) in de tweede helft van 2008 het *Focused District Development* (FDD) programma. Dit programma beoogde de politie geschikt te maken voor een actieve, meer op de bevolking gerichte politiezorg in plaats van een statische politie, opererend vanuit controleposten en politieposten. Het FDD-programma kreeg ook vorm in Uruzgan. Aanvankelijk werden de rekruten voor Uruzgan gedurende acht weken getraind op het *Police Training Center* in Kandahar, maar na de opening van het trainingscentrum in Tarin Kowt in maart 2009 werd het FDD-programma van daaruit verzorgd.⁴⁰ Na afronding van de training kregen de rekruten een wapen en een uniform en keerden ze terug op hun posten. Daar werden zij begeleid om het geleerde in praktijk te brengen.

Hiertoe richtte de Nederlandse regering naar Amerikaans voorbeeld eind 2008 vijf *Police Mentoring Teams* (PMT's) op, elk bestaand uit acht infanteristen voor *force protection* en twee mentoren van de marechaussee voor de begeleiding van de ANP-agenten. De PMT's voerden geen executieve politietaken uit; ze richtten zich enkel op begeleiding van patrouilles en posten, en het geven van praktijklessen. De teams werden ad hoc samengesteld en moesten al experimenterend en improviserend

hun rol vinden, vooral omdat er met deze constructie geen eerdere ervaringen waren opgedaan.⁴¹ De daaropvolgende PMT's kenden wel een gezamenlijk voorbereidingsprogramma.⁴²

Het FDD-programma leidde echter niet tot een fundamentele kwaliteitsverbetering. De ervaring van de PMT-commandanten was dat het kennisniveau van de FDD-opgeleide agenten laag was. Ook waren er op sommige posten nog agenten die het FDD-programma niet hadden gevolgd. Hierdoor kon geen generiek trainingsprogramma worden aangeboden. De teams waren genoodzaakt om per post maatwerk te leveren. Toch zagen de commandanten wel enige vooruitgang in de ontwikkeling van de politie. De agenten werden meer bekend met een op de burger gerichte politiezorg. Ze gingen meer patrouilleren in de bewoonde gebieden en leerden om contact te maken met de bevolking. Maar dit was allemaal op een basaal niveau. Of het optreden daadwerkelijk het predicaat *community policing* mocht verdienen, bleef discutabel. De meeste geïnterviewden waren van mening dat de politie ook na het FDD-programma nog steeds paramilitaire kenmerken vertoonde.

Een PMT-commandant dacht dat het nog jaren zou duren voordat de politie op een acceptabel niveau aan *community policing* zou kunnen doen.⁴³ Een TFU-commandant beaamde dit en vond dat een bevolkingsgerichte politiezorg in feite een anomalie was binnen de Afghaanse cultuur, die een fundamentele mentaliteitsverandering vereiste.⁴⁴

Zo bleef de politie de zwakke schakel binnen de veiligheidsstructuur van Uruzgan. *The Liaison Office* (TLO) concludeerde in haar eindevaluatie van de missie dan ook: *'Even though the overall perception of the police force did improve slightly since 2006, the ANP is still considered less professional than the ANA. Their general reputation still revolves around drug addiction, ill-fitting uniforms, bad equipment, bribery, and extortion. (...) The engagement in bribery, however, is often excused as a supplement to low salaries that is received quite irregularly. (...) There is concern that the ANP is not strong enough to operate*

39 Zie ook: *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 925, nr. 248, 9; *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 17.

40 Na de opening van het trainingscentrum in Tarin Kowt in maart 2009, werd het FDD-programma van daaruit verzorgd (*Kamerstukken II*, 315 2007-2008, 18).

41 Volgens een PMT-commandant was er bij de start weliswaar een opdracht voor het team, maar hij miste een duiding en sturing vanuit de TFU en het PRT. Dit gevoel werd ook gedeeld door zijn opvolgers, die ook de directe betrokkenheid van het PRT en de TFU met de inhoud van het werk misten. Achtereenvolgende PMT-commandanten waren van mening dat de TFU en het PRT het belang van het PMT onderschreven, maar dat dit zich niet vertaalde in een concrete betrokkenheid. De PMT's bleven daardoor naar hun mening in de marge opereren. De PMT-commandanten kozen hun eigen weg en namen het initiatief om invulling te geven aan de taakinfilling en -uitvoering om dit vervolgens te laten autoriseren door het hogere echelon (interviews met drie PMT-commandanten: Den Haag, 2 augustus 2011; Den Bosch, 20 augustus 2011; Oirschot, 16 september 2011).

42 *Kamerstukken II*, 2008/09, 27 925, nr. 330, 15.

43 Interview met PMT-commandant, Oirschot, 23 augustus 2011.

44 Interview met TFU-commandant, Utrecht, 23 september 2011.

independently from international assistance. The general sense is that the ANP are weak and poorly organized, with the expectation that the Taliban would capture the district hours after the Dutch have left'.⁴⁵

Uitvoering

Voorbereiding

De meeste geïnterviewden meldden dat zij bij aanvang van de operatie geen oog hadden voor een security gap. Voor de een was het een bewuste keuze omdat dit buiten de scope van de operatie zou liggen en te veel capaciteit zou vergen. Bij de ander stond het simpelweg niet op het netvlies. Toch gaf een aantal commandanten aan dat zij ter voorbereiding van de missie hun eenheden hadden getraind voor politieachtige taken, zoals het doorzoeken van woningen op verdachten, wapens en munitie. De nadruk lag evenwel op een militaire uitvoering, omdat doorzoekingen en eventuele aanhoudingen werden gezien als militaire operaties.

Hoewel men in een civiele omgeving opereerde en de doorzoekingen plaatsvonden in woningen van burgers, oriënteerde men zich niet op procedures en technieken zoals de politie die hanteert bij soortgelijke operaties. Er was ook geen behoefte aan training voor *crowd and riot control* (CRC). Unaniem waren de commandanten van mening dat CRC niet paste bij de opdracht en dat deze westerse manier van optreden een anomalie zou zijn in de Afghaanse context, en daarmee inefficiënt. Daar kwam bij dat de openbare orde, anders dan criminaliteit, in Uruzgan geen manifest probleem vormde.

Openbare orde

Uruzgan kende geen noemenswaardige problemen op het gebied van openbare orde. Grootschalige demonstraties of ordeverstoringen deden zich niet voor. De openbare rust en orde stond wel onder druk door regelmatige en intensieve geweldsincidenten. Burgers voelden zich hierdoor bedreigd in hun persoonlijke veiligheid en bewegingsvrijheid. Om hen een gevoel van veiligheid te bieden, voerde de TFU patrouilles uit in de bewoonde gebieden.

Zo kregen burgers het gevoel dat zij beschermd werden en konden zij desgewenst veiligheidskwesties of andere problemen aan de orde stellen. De patrouilles bevorderden zo indirect de openbare rust en orde. Naast het creëren van een veilige omgeving richtten de patrouilles zich ook op het inwinnen van informatie en het opbouwen van samenwerkingsrelaties en netwerken. Daarmee hadden de patrouilles, zij het impliciet, het karakter van community policing.⁴⁶

Criminaliteitsbestrijding

In tegenstelling tot de relatieve afwezigheid van manifeste openbare ordeproblemen vormde criminaliteit, en in het bijzonder de drugsgelateerde criminaliteit, een ernstig probleem voor de openbare orde en veiligheid van de provincie Uruzgan. Volgens het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) was Uruzgan één van de grootste papaverproducerende provincies van Afghanistan.⁴⁷ De papaverteelt en drugshandel was verweven met de lokale samenleving: alle lagen van de bevolking en bestuur waren erbij betrokken. Het werd niet gezien als afkeurenswaardig.⁴⁸ Ook was de papaverteelt zeer profijtelijk voor de lokale bevolking, want een Afghaanse landarbeider kon vier keer zo veel verdienen met het verbouwen van papaver.⁴⁹

Al bij de aanvang van de operatie onderkende de Nederlandse regering het probleem van de papaverproductie. In haar Artikel 100-brief van december 2005 gaf ze aan dat de bestrijding

45 The Liaison Office, *The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010: A TLO Socio-Political Assessment* (Kabul, TLO, 2010) 36.

46 *Community policing* beoogt door organisatorische en geografische decentralisatie de openbare orde en veiligheid te bevorderen door de aanwezigheid in wijken te versterken, de samenwerking met burgers voor de oplossing van actuele veiligheidsvraagstukken te verbeteren en de informatiepositie te verruimen (W.G. Skogan & S.M. Hartnett, 'Community policing in Chicago', in: T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton, Willan Publishing, 2005) 428.

47 United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey 2009. Summary Findings* (Wenen, UNODC, 2009) 2.

48 E.H.F. Donkersloot, C.P.M. Klep & S.J.H. Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt? Een onderzoek naar counternarcotics in Afghanistan', in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (9) 431-433.

49 Rietdijk, 'De comprehensive approach in Uruzgan', 476.



FOTO MCD, S. HILCKMANN

Hoewel de Nederlandse regering erkende dat de drugsgerelateerde criminaliteit de openbare orde en veiligheid in Uruzgan bedreigde, bleef de rol van de TFU rond de papaverproblematiek beperkt tot onder meer het delen van inlichtingen

van drugscriminaliteit een belangrijke randvoorwaarde zou vormen voor de veiligheid en stabiliteit van de provincie op de lange termijn. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze problematiek legde ze echter nadrukkelijk neer bij de Afghaanse autoriteiten, ook al kon de regering vermoeden dat de Afghanen hiertoe niet in staat zouden zijn. De regering was evenwel van mening dat ISAF niet bevoegd was om zelfstandig acties te ondernemen tegen de producenten van drugs, ook al gaf het mandaat aan dat voor het realiseren van een veilige en stabiele omgeving alle daartoe noodzakelijke maatregelen geoorloofd waren.⁵⁰

De regering was ook tegen het vernietigen van papavervelden, omdat dit de lokale economie en stabiliteit zou verstoren en boeren in de handen van de Taliban zou drijven. Ze beperkte de rol van de TFU rond de drugsproblematiek in Uruzgan zich tot het delen van inlichtingen, het verlenen van assistentie bij het coördineren van acties door de lokale autoriteiten, het trainen van de ANSF en het vasthouden van drugsvangsten om deze vervolgens over te dragen aan de autoriteiten voor inbeslagname.⁵¹

In haar tweede Artikel 100-brief van november 2007 hield de regering vast aan haar standpunt. De aanpak van de drugsproblematiek bleef de verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten. Wel erkende ze dat het gewapende verzet tegen de TFU voor een belangrijk deel werd gevoed vanuit de georganiseerde drugscriminaliteit.⁵² Toch wenste de regering hieraan geen operationele consequenties te verbinden, bijvoorbeeld door gerichte opsporing en onderschepping door Nederlandse militairen te autoriseren. Ze bleef vasthouden aan een

50 S/RES/1386 (2001), 20 december 2001, p. 2; S/RES/1510 (2003), 13 oktober 2003, 2; S/RES/1623 (2005), 13 september 2005, 2.

51 *Kamerstukken II*, 2005/06, 27 925, nr. 193 (Artikel 100 brief) 20.

52 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 279 (Artikel 100 brief), 11. Ook diverse andere auteurs geven aan dat in Uruzgan er directe relatie bestond tussen de drugshandel en de insurgency (zie bijvoorbeeld: Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 432; Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan, 476; P.B. Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (5), 257-258.

breder en alternatieve benadering van de ontwikkeling van het platteland.⁵³ Deze aanpak contrasteerde met die van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, die meer de nadruk legden op verdelging van de papavervelden.⁵⁴

De aanpak van de drugscriminaliteit had dan ook geen dominante positie in het operatie-concept van de TFU, ondanks de relatie tussen de georganiseerde misdaad en de insurgency. Een commandant van de *Battle Group* (BG) van de TFU onderstreepte dit: 'Politiewerk stond niet op onze radar. We hebben geen gerichte acties uitgevoerd ter bestrijding van de criminaliteit. We wisten dat er drugs en wapentransporten waren, maar we hebben geen operaties uitgevoerd om ordeverstoringen tegen te gaan of criminele organisaties te ontmantelen. Dat was naar onze mening ook niet het primaire probleem van Uruzgan'.⁵⁵

De TFU koos er dus voor de lokale papaverteelt en -handel niet te verstoren. Daarnaast bleek het niet eenvoudig criminele netwerken in beeld te brengen om de relatie tussen de drugsteelt en -handel en *insurgency* bloot te leggen. Volgens een andere TFU-commandant werd er wel energie ingestoken, maar leidde dit niet tot een scherp beeld voor de onderbouwing van concrete acties.⁵⁶

De TFU was aanvankelijk van mening dat criminaliteitsbestrijding een verantwoordelijkheid van de Afghaanse politie moest zijn, ook al was deze onderbezet, incapabel of zelfs direct betrokken bij de drugshandel. Daar kwam bij dat de TFU geen meldingen van criminaliteit ontving. Door de sterke verwevenheid van de criminaliteit met de Afghaanse samenleving was het doen van aangifte daar een onbekend fenomeen. Geschillen of misdrijven werden veelal opgelost binnen de stam of clan door het ongeschreven tribaalrecht, de *Pasthunwali*. Een TFU-commandant zei hierover: 'Wij hadden geen rol op het gebied van criminaliteitsbestrijding. We hebben die ook niet opgepakt. En als we die zouden hebben opgepakt, zou dit geen verschil hebben gemaakt bij de lokale bevolking. Zij waren immers niet gewend aan een werkend overheidsapparaat dat jou helpt en jou

steunt wanneer je slachtoffer bent van een strafbaar feit'.⁵⁷ Halverwege de missie ontstond geleidelijk een wijziging in het Nederlandse beleid. In maart 2008 meldde de regering dat het verband tussen de papaverteelt en de veiligheidssituatie voor de internationale gemeenschap aanleiding vormde om de gevoerde drugsstrategie te herzien en te intensiveren. Ze erkende daarbij dat de gevolgde strategie niet het beoogde effect had gehad.⁵⁸

Om het Nederlandse aandeel in de drugsbestrijding te vergroten, besloot de regering een narcotica-adviseur van de Nederlandse politie aan de staf van de TFU toe te voegen om de criminele drugsnetwerken in kaart te brengen. Ook maakte ze het mogelijk dat de TFU nauwer kon samenwerken met de Amerikaanse *Drug Enforcement Agency* (DEA).⁵⁹ Hoewel de TFU geleidelijk meer aandacht gaf aan het drugsvraagstuk,⁶⁰ voerde de TFU geen gerichte acties uit tegen drugsproducenten en -handelaren omdat de Task Force de daarvoor beschikbare capaciteit te schaars achtte. Het bleef daardoor bij indirecte acties; inbeslagname van drugs vond alleen plaats als bijvangst van reguliere militaire acties.⁶¹

53 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 279 (Artikel 100 brief), 11-12 en 27-28.

54 Zie ook: Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 434.

55 Interview met BG-commandant, Den Haag, 20 juni 2011.

56 Interview met TFU-commandant, Utrecht, 23 september 2011.

57 Interview met TFU-commandant, Amersfoort, 8 juni 2011.

58 In 2008 meldde het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dat de teelt van papaver in de loop van dat jaar weliswaar zou stabiliseren of zelfs licht zou dalen, maar dat dit eerder het gevolg was van klimatologische omstandigheden dan van direct beleid (United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan: 2008 Annual Opium Poppy Survey*. Executive Summary (Vienna, UNODC, 2008) vii.) Dit gold ook voor de jaren daarna. In 2010 gaf UNODC aan dat op lange termijn weer een verhoging van de opiumproductie te verwachten was, omdat boeren een stijging van de marktprijs verwachtten. Daar kwam bij dat ook de teelt van cannabis een vlucht nam doordat de opbrengst vanwege lagere oogstkosten hoger was dan die van opium (United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey*. Summary Findings (Vienna, UNODC, 2008) 22-24. Rietjens *e.a.* merken op dat de programma's ter vervanging van de papaverteelt grotendeels waren mislukt omdat geen van de aangeboden alternatieven zo lucratief was als het verbouwen van papaver. De bereidwilligheid van de lokale bevolking om deel te nemen aan een alternatief programma was daardoor laag (B. Rietjens, M. Bollen, M. Khalil & S. Fazlullah Wahidi, 'Enhancing the Footprint: Stakeholders in Afghan Reconstruction', in: *Parameters* 39 (2009) (1) 35).

59 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 17.

60 Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 438.

61 Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 438; *Kamerstukken II*, 2009/10, 27 925, nr. 388, 4.



FOTO: MCD, G. VAN ES

Eenheden van 42 Bataljon Limburgse Jagers voeren in Seyyedon een soft-knock-operatie uit na een vermoeden dat er IED's bewaard of gefabriceerd worden (Uruzgan, 2007)

De aanpak van wapenbezit en de opsporing van *Improvised Explosive Devices* (IED's) was wel een operationeel speerpunt van de TFU en kreeg in de loop van de missie een steeds prominere plaats. Volgens een BG-commandant ging het hier om zware geweldsmisdrijven met een directe relatie tot het militaire optreden.⁶² Na 2008 ging de TFU als aanvulling op de militaire inlichtingenmethodes gebruikmaken van

specifieke onderzoekstechnieken van de politie voor het in kaart te brengen van criminele netwerken, het opsporen van verdachten en het verzamelen van bewijslast. De TFU werd hiervoor versterkt met forensische en inlichtingencapaciteit, zoals de *advanced search teams* voor het opsporen en onschadelijk maken van IED's en mobiele forensische laboratoria voor geavanceerde sporenanalyses.⁶³

Voor de aanpak van de IED-problematiek voerde de BG vele *cordon & search*-operaties uit.⁶⁴ De meeste daarvan waren zogeheten *soft-knock*-operaties, waarbij de huiszoeking plaatsvond met toestemming van de bewoners. De soft-knock-operatie was in feite een kleinschalige, geweldloze, humane benadering om een doorzoeking te doen. Dit in tegenstelling tot een *hard-knock*-operatie, die de TFU op basis van gerichte *intelligence* uitvoerde voor de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten.⁶⁵ De instap en doorzoeking vond dan plaats zonder toestemming van de bewoners, zo nodig met geweld. Voor de aanhouding van *high-value targets* (criminele kopstukken) deed de TFU doorgaans een beroep op de Nederlandse *special operations forces*.⁶⁶ In alle andere gevallen voerden reguliere gevechtseenheden de hard-knock uit.

Hoewel de cordon & search-operaties doorgaans plaatsvonden in een civiele omgeving en gericht waren tegen burgerverdachten, verliepen deze als een militaire operatie volgens militaire uitvoeringsprincipes. Een TFU-commandant zei hierover: 'Wanneer we van de bevolking hoorden dat er ergens wapenvoorraden lagen, gingen we erop af. De operaties waren dan ook 'intelligence driven' en lagen op de grens tussen een politie en militaire operatie. Maar het was eigenlijk meer een militaire operatie. Het ging tenslotte om de wapens van de 'insurgents'.⁶⁷

In totaal hield de TFU meer dan 500 verdachten aan.⁶⁸ Conform het *Memorandum of Understanding* van 21 november 2005⁶⁹ kon de TFU verdachten maximaal 96 uur bevoegd vasthouden voor verhoor. Daarna werden zij overgedragen aan de Afgaanse autoriteiten.⁷⁰

62 Interview met BG-commandant, Amersfoort, 4 juli 2011.

63 *Kamerstukken II*, 2008/09, 27 925, nr. 325, 24; Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 42.

64 Volgens de geïnterviewden was het in Afghanistan toegestaan om een wapen te hebben voor zelfbescherming. Indien bij een actie meerdere wapens werden aangetroffen, werden deze in beslag genomen.

65 Zie ook: P.B. Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (6) 341.

66 Bijvoorbeeld *Special Forces Task Group* (SFTG) *Viper* (medio 2006 tot december 2007) en *Task Force* (TF) 55 (april 2009 tot en met augustus 2010) (G.R. Dimitriu, G.P. Tuinman & M. van der Vorm, 'Operationele ontwikkeling van de Nederlandse *Special Operations Forces*, 2005-2010', in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (3) 107-131.

67 Interview met TFU-commandant, Den Haag, 27 juni 2011.

68 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 60.

69 Ondertekend door Nederland op 13 juni 2006 (zie: *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 925, nr. 269, 6).

70 *Kamerstukken II*, 2005/06, 27 925, nr. 193 (Artikel 100 brief) 20.



FOTO: MCD, A. SCHOOR

Militairen van de TFU bereiden bij Deh Rawod de oversteek van de rivier de Helmand voor, in verband met een overleg met een politiecommandant (Uruzgan, 2009)

Informatiegestuurd optreden

De TFU opereerde informatiegestuurd. Hoewel de informatieverzameling zich voor een belangrijk deel richtte op de tegenstander (*enemy-centric intelligence*), had ze ook betrekking op sociaal-maatschappelijke aspecten (*people-centric intelligence*). Gaandeweg kwam meer informatie over criminele netwerken en activiteiten beschikbaar. Naarmate de veiligheid toenam, gaven burgers meer informatie over drugshandel of de productie van IED's.

Toch vonden sommige geïnterviewden de informatiepositie zwak. De inlichtingenorganisatie was volgens hen niet goed genoeg om verbindende, overkoepelende analyses te maken en verbanden te leggen tussen verschillende fenomenen en (criminele) groepen. Ook ontbrak het aan voldoende sensoren op het gebied van culturele, criminele, bestuurlijke en bevolkingsgerichte informatie. Vooral het inwinnen van criminele informatie om criminele netwerken rond drugshandel en de productie van IED's in beeld te brengen, bleef in het begin sterk

achter.⁷¹ Dit kreeg pas vorm nadat het ministerie van Defensie medio 2008 de criminele inlichtingencapaciteit van de TFU versterkte.

Samenwerking

De voornaamste structuren van samenwerking op het gebied van openbare orde en veiligheid waren de *Provincial Security Council* en het *Operations Coordination Centre - Provincial (OCC-P)*. De Provincial Security Council kwam wekelijks bijeen om op bestuurlijk niveau de actuele veiligheidssituatie te bespreken en te besluiten over de rolverdeling tussen de veiligheidsdiensten en de positie van de politieposten.⁷² Het OCC-P – dat in 2009 operationeel werd – diende voor de afstemming

71 Interview met PRT-commandant, Amersfoort, 6 juli 2011.

72 Naast de gouverneur namen van Nederlandse zijde deel: de commandant van de TFU en de civiele vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken en van Afghaanse zijde: de commandanten van de lokale veiligheidsorganisaties. Zie ook: P. Mollema & C.J. Matthijssen, 'Uruzgan: op de goede weg: Civiel-militaire samenwerking in een complexe counterinsurgency operatie', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (7/8) 408.

van operaties en veiligheidsgerelateerde onderwerpen. Hoewel de TFU in beide structuren geen bestuurlijke of operationele verantwoordelijkheid had, had de TFU in de praktijk wel degelijk een sturende en coördinerende rol omdat de competenties van de lokale vertegenwoordigers veelal ontoereikend waren om zelfstandig en effectief te opereren.⁷³

De samenwerking met de lokale politie verliep niet zonder problemen, vooral vanwege corruptie, onbetrouwbaarheid en incompetentie

Op operationeel niveau voerden liaisons van het PRT vrijwel dagelijks overleg met lokale politiechefs. Deze gesprekken gingen hoofdzakelijk over de ontwikkeling, training, huisvesting en uitrusting van de politie. De samenwerking met de politie verliep echter niet zonder problemen, vooral vanwege corruptie, onbetrouwbaarheid en incompetentie van lokale politiechefs. Het vertrouwen in hen was daardoor beperkt.

Op dorpsniveau legden patrouilles contact met individuele burgers of (informele) vertegenwoordigers. Deze contacten waren in beginsel gericht op informatie-inwinning. Daarnaast hadden ze een algemeen en sociaal karakter en droegen bij aan de versterking van

het veiligheidsgevoel van de lokale bevolking. De uitzendtermijn was echter te kort om op individueel en operationeel niveau betekenisvolle en structurele lokale netwerken op te bouwen. Op institutioneel niveau was de TFU minder kwetsbaar omdat de contacten bij aflossing werden overgedragen en gecontinueerd. Rietjens, Bollen, Kahil en Fazlullah Wahidi benadrukken dat de snelle omlooptijd van de rotaties belemmerend en zelfs contra-productief werkte voor het opbouwen van stabiele lokale netwerken.⁷⁴

Deconcentratie

De TFU werkte met een semi-gedeconcentreerd organisatiemodel. De compagnieën van de BG en missieteam van het PRT waren gehuisvest in *compounds* die in de directe nabijheid lagen van Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora. De TFU kende ook enkele semipermanente pelotonsposten, bijvoorbeeld in Deh Rawod, Chora en in de Baluchi Vallei. Vanuit deze posten voerde de TFU meerdaagse (voet)patrouilles uit om de inktvlek verder uit te breiden.⁷⁵ Dit bracht met zich mee dat de eenheden wel in de nabijheid van de bevolkingscentra of dorpen werkten en leefden, maar dat ze hierin niet 24/7 actief waren. Hiermee week de TFU af van de beginselen van zowel community policing als van counterinsurgency, die beide een zo groot mogelijke deconcentratie van de middelen propageren.⁷⁶ De TFU liet de mate van deconcentratie grotendeels afhangen van de veiligheidssituatie en de uitbreiding van de inktvlek.

Ook het niveau van *force protection* beperkte de mogelijkheid van huisvesting buiten de compound, met als neveneffect dat niet kon worden voldaan aan één van de belangrijkste uitgangspunten van deconcentratie: het versterken van het veiligheidsgevoel van burgers door voortdurend en direct contact met de eenheden.⁷⁷ Volgens Soldaat zou *force protection* in balans moeten zijn met de noodzaak van contact met de bevolking. Hij beschouwde *force protection* dan ook als een van de grootste valkuilen van een counterinsurgency-operatie. Dit zou de vervreemding van de lokale bevolking in de hand werken en een goede informatie-uitwisseling belemmeren.⁷⁸

73 Zie ook: The Liaison Office, *The Dutch Engagement in Uruzgan*, 34.

74 Rietjens, Bollen, Khalil & Fazlullah Wahidi, 'Enhancing the Footprint', 30-31.

75 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 37.

76 Idem, 40-41.

77 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 31-32.

78 Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', 257; Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', 344-345.



FOTO: MCD, J.K. DE MEESTER

Net als bij eerdere missies, zoals KFOR en SFIR, voerde de landmacht in Uruzgan taken uit die in Nederland tot de reguliere politiefunctie behoren

Discussie

Tijdens de Nederlandse missie in Uruzgan voerden de opstandelingen niet alleen een gewapende strijd tegen de gevestigde orde, ze maakten zich ook schuldig aan criminele activiteiten. Een effectieve bestrijding van de insurgency is dan ook niet alleen een militaire aangelegenheid, maar vergt bovenal een functionele koppeling met klassiek politiewerk. Militaire en politieactiviteiten zijn daarmee onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit beïnvloedt het militaire optreden.

Tijdens de hele operatie was er een security gap. Dit stond echter niet op het netvlies van de Nederlandse regering en van de militaire commandanten. De aanpak van de drugshandel vormde – zeker gedurende de eerste twee jaar – geen prioriteit en werd gezien als een verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten en politie. Dat deze incompetent waren, maakte voor de Nederlandse regering geen verschil. De regering en de TFU bleven vasthouden aan het geloof dat de Afghanen deze problemen zelf zouden gaan aanpakken.

De wetenschap dat de institutionele hervorming van de politie pas na vele jaren tot resultaat zou leiden, speelde geen rol in de

oordeels- en besluitvorming. Toch bood het VN-mandaat ruimte voor een grotere rol op het terrein van openbare orde en veiligheid.⁷⁹ Nederland liet daarmee een kans liggen om zijn interventie betekenisvoller te maken. Pas na twee jaar zagen de Nederlandse regering en de TFU de noodzaak van een grotere inspanning op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dit leidde uiteindelijk tot de aanstelling van een politieadviseur op het gebied van *counter-narcotics* en de ontplooiing van *advanced search teams* en mobiele forensische laboratoria ter ondersteuning van de opsporing van daders of potentiële aanslagplegers.

Deze late aandacht en lage prioriteit is objectief gezien verwonderlijk, maar past wel in het patroon van alle grote stabiliseringsoperaties die de landmacht sinds 1995 heeft uitgevoerd en waarin een security gap was. De bevindingen uit de casus Uruzgan zijn congruent met eerder onderzoek naar de rol van de landmacht tijdens IFOR/SFOR, KFOR en SFIR. Ook in deze operaties had de landmacht te maken met een falend of afwezig politieapparaat en ernstige

79 S/RES/1386 (2001), 20 december 2001, 2; S/RES/1510 (2003), 13 oktober 2003, 2; S/RES/1623 (2005), 13 september 2005, 2.

verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Met uitzondering van CRC leidde dit niet tot een formele aanpassing van het operatie- en organisatieconcept voor de uitvoering van stabilisatieoperaties.

Daarbij komt dat de Nederlandse regering ook tijdens deze drie missies zich op het terrein van openbare orde en veiligheid zeer terughoudend opstelde, ook al boden de internationale mandaten daartoe ruimte (KFOR en SFIR) of ontstond er na verloop van tijd internationale consensus over de bredere interpretatie van het mandaat (SFOR). Toch voerde de landmacht tijdens deze missies taken uit die onder normale omstandigheden tot de verantwoordelijkheid van de politie behoren. Ze voerden *de facto* politietaken uit, hoewel deze niet als zodanig werden geduid. Daarnaast vertoonde het operatieconcept van de landmachteenheden impliciete overeenkomsten met dat van community policing: institutionele samenwerking met civiele partners en organisaties, informatiegestuurd werken en de gedeconcentreerde inzet van de eenheden.⁸⁰

Hetzelfde beeld laat de casus Uruzgan zien. Ook hier voerde de TFU taken uit die in Nederland tot de reguliere politiefunctie behoren, zoals het aanhouden van verdachten, het leggen van een perimeterbeveiliging rond een verdacht object, het doorzoeken van woningen en gebouwen en het verzamelen van bewijs. Ook de uitvoering van (sociale) patrouilles en de wijze van informatieverzameling en de samenwerking met lokale partijen en actoren voor de oplossing van veiligheidsvraagstukken kwam overeen met het concept van community policing.

Het verschil met de politie was echter dat informatiegestuurd werken en institutionele samenwerking zich in beginsel richten op de

preventie en oplossing van vraagstukken op het gebied van openbare orde en criminaliteit. De TFU had daarentegen een bredere focus en plaatste deze activiteiten in het kader van het verwerven en versterken van inzicht en kennis over een domein variërend van algemene politieke, militaire en maatschappelijke stabiliteit, sociaal-economische ontwikkelingen en bestuurlijke en institutionele hervormingen. Het verzamelen van criminele inlichtingen kreeg daarbinnen initieel weinig aandacht.

Blinde vlek

Net als tijdens eerdere operaties was het dichten van een security gap en de tijdelijke uitvoering van basale politietaken in Uruzgan een blinde vlek in het optreden van de landmacht en de besluitvorming van de Nederlandse regering. Ook de institutionalisering van de *lessons learned* op het gebied van openbare orde en veiligheid was onvolledig, omdat dit niet werd vertaald in de doctrines. Hierdoor ontbrak het commandanten aan duidelijke richtlijnen en een kader voor een handelingsperspectief over hoe om te gaan met een security gap. Dit beeld komt overeen met de bevindingen van Rietjens uit een onderzoek naar de Nederlandse PRT's in Baghlan in Noord-Afghanistan. Ook hierin werd een gebrek aan heldere en bruikbare militaire richtlijnen voor civiel-militaire samenwerking gemeld en was het personeel in beperkte mate getraind voor het werk waarmee het in de praktijk te maken kreeg.⁸¹

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de landmacht te terughoudend is om ervaringen die buiten het klassieke curriculum vallen te institutionaliseren in haar doctrines en operatieconcepten. Dit is opmerkelijk, omdat de bijdrage die militairen sinds de jaren negentig in vredes- en stabilisatieoperaties leverden op het terrein van openbare orde en veiligheid eerder regel dan uitzondering zijn.⁸²

In de militaire realiteit en context vormen security gaps een wetmatigheid. Een militaire rol in het herstel en behoud van de openbare orde en veiligheid is dan ook onvermijdelijk. Niet alleen om een tijdelijk tekort aan lokale of

80 Neuteboom, *Beyond borders*.

81 S.J.H. Rietjens, 'Managing Civil-Military Cooperation: Experience from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan', in: *Armed Forces & Society* 34 (2008) (2) 199-204.

82 Peter V. Jakobsen, 'Military Forces and Public Security Challenges', in: M. Pugh and W.P. Singh Sidhu (eds.), *United Nations and Regional Security: Europe and Beyond* (Londen, Lynne Rienner Publishers, 2003) 139.



FOTO: MCD. E. KLIJN

Door het inzetten van trainers van de marechaussee of de politie bij de voorbereiding op een missie zouden militairen waardevolle ervaring op kunnen doen met reguliere politietechnieken en -methoden

internationale capaciteiten op te vullen, maar ook om het momentum te behouden voor het uiteindelijke doel: het creëren van een veilige en stabiele omgeving.

Daarbij komt dat de activiteiten van politie en krijgsmacht steeds meer vervlochten raken. Conflicten vinden steeds vaker plaats in een bewoonde, stedelijke omgeving, waarin niet alleen de strijd moet worden aangegaan met opstandelingen en criminele organisaties die stabiliteit en veiligheid bedreigen, maar waarin ook rekening moet worden gehouden met het bewaken van de lokale rust en orde. Kilcullen ziet hedendaagse militaire operaties dan ook meer als politiewerk. Hij verwacht dat militaire interventies op termijn zullen transformeren in

politieoperaties: *'they will become less like conventional warfare and more like police work: cops patrolling a beat to prevent violent crime.'*⁸³

Ook Bayley stelt dat als *'the military will have to act as police during transitions from military to civilian policing, it must organize and train accordingly.'*⁸⁴ Verworven kennis uit eerdere missies moet dus niet alleen worden vastgelegd, maar bovenal verspreid binnen de organisatie, zodat deze kan worden toegepast in toekomstige

83 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of the Big One* (New York, Oxford University Press, 2009) 130.

84 Bayley, *Democratizing the Police Abroad*, 54.

missies. Het moet een plek krijgen in de initiële opleiding en vorming en in de trainingen ter voorbereiding van een specifieke missie. Dit voorkomt dat eenheden *on the job* moeten leren en dat commandanten hun operaties ad hoc moeten aanpassen aan een situatie waarop ze zich niet hadden voorbereid.

nele veranderingen op het relatief onbekende terrein van openbare orde en veiligheid te doorlopen zodat zij daarop beter kan presteren. De kennis van een andere organisatie dient dan als referentiekader.⁸⁵ Zo geeft Kilcullen aan dat militairen bij de uitvoering van operaties in verstedelijkt gebied voordeel kunnen behalen uit de bestudering van politietechnieken en -tactieken.⁸⁶ Soldaat en Voetelink onderschrijven ieder het belang hiervan. Zij wijzen er, op basis van ervaringen in de ISAF-operatie, op dat militairen getraind moeten worden in de toepassing van reguliere politietechnieken en -methoden voor aanhoudingen, met inbegrip van de juiste verslaglegging, verzameling en behandeling van bewijsmateriaal.⁸⁷ Het inzetten van trainers van de marechaussee of de politie bij de voorbereiding op een missie of het incorporeren van politie-expertise in uit te zenden eenheden kan hiertoe een bijdrage leveren.

Ook zou meer geïnvesteerd moeten worden in het gericht verzamelen en analyseren van criminele inlichtingen om lokale criminele netwerken te ontrafelen en te detecteren, en daarmee de illegale infrastructuur van de opstandelingen effectief te kunnen aangrijpen.⁸⁸ Daarnaast kan meer aandacht worden geschonken aan onderwerpen als *crowd control* en *crowd management*, conflictbemiddeling en de-escalatie, communicatie en interactie met het publiek en het verbeteren van doorzoekingstechnieken en -methoden.

Bewustwording

Dit vereist een specifieke bewustwording voor fenomenen buiten het klassieke militaire domein alsmede een culturele heroriëntatie binnen de militaire gemeenschap. Volgens Rosén is dit mogelijk: *'the military can be trained and used for any kind of task; (...) the limits to military functions rely purely on normative assumptions about the military's role in national, international and global affairs.'*⁸⁹ Het begrip 'militair' wordt daardoor een fluïde concept dat kan worden aangepast aan nieuwe realiteiten en veiligheidsbehoeften. Het operationele en institutionele terrein van de krijgsmacht wordt zo verbreed en wint daarmee aan waarde en betekenis. ■

Het VN-mandaat bood ruimte voor een grotere rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. Nederland heeft hiermee een kans laten liggen

Leren van politieorganisaties

Ook kunnen militairen leren van politieorganisaties om hun handelingsrepertoire te verbeteren en te vergroten door overdracht van kennis, technologieën, procedures en routines. Het gaat dan in feite om het modelleren van de organisatie naar bruikbare organisatiekenmerken van de politie en/of de marechaussee. Dit kan de landmacht helpen de noodzakelijke institutio-

85 P.J. DiMaggio & W.W. Powell, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: *American Sociological Review* 48 (1983) 151-152. Zie ook: D. Braun & F. Gilardi, 'Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion', in: *Journal of Theoretical Politics* 18 (2006) (3) 310.

86 Kilcullen, *Out of the Mountains*, 287.

87 Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', 342; zie ook J.E.D. Voetelink, 'Evidence-Based Operations. How to remove the bad guys from the battlefield', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (10) 440-445.

88 Van den Aker, 'Tussen waakzaamheid en wederopbouw', 465-466; R.E.H. Coenen, 'De Taliban in Uruzgan: Het karakter van de vijand en een aantal heroverwegingen om hem effectiever te bestrijden', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (3) 174; Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', 258.

89 F. Rosén, *Third Generation Civil-Military Relations and the 'New Revolution in Military Affairs'*. DIIS Working Paper No. 3 (Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009) 11.

Veteranenombudsman

Veteranen hebben een belangrijke taak vervuld voor Nederland, soms met gevaar voor eigen leven. Voor een deel van hen blijft dat helaas niet zonder consequenties. Bovendien raken zij met regelmaat verstrikt in klachten- en juridische procedures met de overheid. De Veteranenwet uit 2014 gaf de Nationale ombudsman de rol van Veteranenombudsman. Als Veteranenombudsman ontvangt hij steeds meer klachten van veteranen die het vertrouwen in Defensie (deels) verloren zijn. Onafhankelijkheid én ruime bevoegdheden zijn de instrumenten die behoren tot zijn ‘wapenarsenaal’. Dit artikel laat het belang zien van een onafhankelijke Veteranenombudsman als aanvullende rechtsbescherming voor veteranen.

*R.F.B. van Zutphen en M.H. van der Hoeven**

Veteranen hebben met gevaar voor eigen leven een belangrijke taak vervuld voor Nederland. Helaas heeft dit voor een aantal van hen nare gevolgen. Zij lopen bijvoorbeeld lichamelijk en/of geestelijk letsel op tijdens hun uitzending. Zoals Wiebe, die na zijn terugkeer uit Bosnië in 1993 te kampen heeft met een posttraumatisch stresssyndroom (ptss).

De moeder van Wiebe maakt zich vanaf het begin ernstig zorgen over haar zoon, die als dienstplichtig VN-militair werd uitgezonden. Met de ervaringen van zijn uitzending worstelt hij nog elke dag en nacht. Ook zijn vrouw en kinderen lijden daar onder. Met als dieptepunt zijn poging tot zelfdoding. Sinds 2006 vraagt Wiebe diverse keren om hulp bij het ministerie van Defensie, maar pas in 2010 krijgt hij een adequate behandeling.

Diverse keuringen volgen, maar vaak veroorzaken deze ook weer veel stress en onzekerheid bij Wiebe. Als er in 2012 nog steeds geen sprake is van een medische eindtoestand luidt de moeder van Wiebe de noodklok. Maar het blijft

stil bij Defensie. De moeder van Wiebe is het wachten inmiddels beu en doet een beroep op de Veteranenombudsman.¹

De overheid: regels prevaleren

Ondanks de stappen die de laatste jaren zijn gemaakt in de opvang en nazorg van veteranen, constateren wij dat kwetsbare veteranen zoals Wiebe ten prooi kunnen vallen aan het systeemgedrag van de overheid, waarin de menselijke maat soms te wensen overlaat. De overheid neemt daarbij een houding aan waarin regels prevaleren en waarmee de dialoog met de burger wordt vermeden. De groep veteranen die bij ons aanklopt, is het vertrouwen in de overheid soms verloren door een gebrek aan erkenning en waardering. Vaak zijn zij al jarenlang in juridische procedures verwickeld.

* Reinier van Zutphen is Nationale ombudsman en Veteranenombudsman. Matthijs van der Hoeven is werkzaam als coördinator Veteranenombudsman.

1 De naam 'Wiebe' is gefingeerd. Uit: Veteraan onnodig lang in onzekerheid, Rapport Nationale ombudsman 2015/045.

Het verhaal van Wiebe is exemplarisch voor andere veteranen die een beroep doen op de Veteranenombudsman. Inmiddels hebben sinds 2014 zo'n 400 veteranen zich tot ons jonge instituut gewend. Vele (vaak beschadigde) veteranen strijden jarenlang tegen de overheid. Dezelfde overheid die hen uitzond naar alle delen van de wereld onder vaak risicovolle omstandigheden. Deze veteranen willen gehoord worden over hun problemen en klachten.

Luisterend oor

De toegang tot een onafhankelijke Veteranenombudsman verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht. Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is die onafhankelijkheid gegarandeerd. Als ombudsman bieden wij hen een luisterend oor en ondernemen daar waar nodig actie.

Van Veteranenwet naar Veteranenombudsman

Hoe is het ambt van Veteranenombudsman terechtgekomen bij de Nationale ombudsman? De oorsprong hiervan is te vinden in de politieke wens om veteranen bijzondere bescherming te bieden, in brede zin. De Tweede Kamerfracties van de PvdA, SP, GroenLinks en D66 hebben op 15 juni 2010 de initiatiefwet Veteranen aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-



Sommige veteranen lopen tijdens hun uitzending naar landen als bijvoorbeeld gehoor bij de overheid

Generaal. Deze wet had als doel de (na)zorg voor militairen, veteranen en hun relaties vóór, tijdens en na de uitzending zeker te stellen.

Veteranen

In Nederland vallen de volgende personen onder de definitie van veteraan: 'De militair, de gewezen militair, of de gewezen dienstplichtige, van de Nederlandse krijgsmacht, dan wel van het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger, alsmede diegene die behoorde tot het vaarplichtig koopvaardijpersoneel, die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend onder oorlogsomstandigheden dan wel heeft deelgenomen aan een missie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde voor zover deze missie bij regeling van Onze Minister is aangewezen.'

Door nieuwe 'jonge' veteranen is de groep redelijk stabiel in omvang, zo'n 115.000 personen. Er zijn vele duizenden veteranen die niet meer in oorlogstijd, maar tijdens recente missies in het buitenland hebben gediend of dienen. Hierbij valt te denken aan Libanon, Bosnië, Kosovo, Irak, Afghanistan en Mali.

Aan de hand van de nieuwe definitie van veteranen heeft de minister van Defensie de mogelijkheid om deelnemers aan missies die strikt genomen niet tot oorlogen of vredesmissies behoren toch de veteranen-

status toe te kennen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan (oud)militairen die betrokken zijn geweest bij het uitvoeren van strikt humanitaire operaties onder uiterst risicovolle omstandigheden, of bij het bestrijden van (terroristische) acties die de (inter)nationale rechtsorde bedreigen, zoals de gijzelingsacties bij De Punt en Bovensmilde in 1977. In de Veteranennota 2011-2012 gaf de minister aan dat het in het geval van terrorismebestrijding wel moet gaan om 'langdurige en omvangrijke acties in internationale ontwikkelingen'.



FOTO: MCD, L. MEIJER

Bosnië, lichamelijk en/of geestelijk letsel op en vinden vervolgens weinig

De Wet tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen² werd al snel de Veteranenwet³ genoemd. Zo luidt dan ook de citeertitel. Na een lang wetgevingstraject trad uiteindelijk op 28 juni 2014 de Veteranenwet in werking. De belangrijkste pijlers uit de wet zijn als volgt omschreven:

- **Verantwoordelijkheid voor veteranen.** Omdat de overheid besluit tot het uitzenden van militairen, heeft ze een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorg voor veteranen en hun relaties. Veteranen moeten kunnen rekenen op goede zorg wanneer zij lichamelijk of psychisch letsel aan hun uitzending overhouden. De zorg moet blijvend zijn als dit nodig is.
- **Erkenning en waardering voor veteranen.** Veteranen hebben recht op erkenning en waardering voor hun inzet in oorlogsomstandigheden en tijdens vredesmissies, en voor de

risico's die ze hierbij hebben gelopen. Ze verdienen deze erkenning en waardering van de Nederlandse samenleving omdat ze ten dienste van Nederland zijn ingezet. In de Veteranenwet is vastgelegd dat het beleid van de overheid zich moet richten op het actief bevorderen van de erkenning en waardering voor veteranen.

- **Zorgplicht.** De Veteranenwet heeft tevens een preventief karakter. De wet ziet onder meer toe op goede informatievoorziening over mogelijke gezondheidsproblemen en het zorgaanbod voorafgaand aan de uitzending. Ook de zorg tijdens een uitzending is in de Veteranenwet geregeld. Wanneer zich op enig moment na de uitzending toch gezondheidsproblemen voordoen, wordt zo snel mogelijk de juiste zorg geboden. Het doel is de veteraan zo snel mogelijk weer te laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.
- **Klachtrecht voor veteranen.** De Veteranenwet voorziet ook in de instelling van een onafhankelijke Veteranenombudsman, bij het instituut Nationale ombudsman. De Veteranenombudsman is niet verbonden aan het ministerie van Defensie en ziet toe op de juiste bejegening van veteranen door overheidsinstanties en privaatrechtelijke organen die zich bezighouden met (de zorg voor) veteranen.

De instelling van een Veteranenombudsman maakt het helder voor de veteraan – een specifieke groep binnen onze samenleving, met een unieke rechtspositie – waar hij (of zij) met iedere klacht terecht kan. De toegang tot een onafhankelijke Veteranenombudsman verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht. Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is de onafhankelijkheid gegarandeerd. Tevens bouwt de Veteranenombudsman expertise op over de groep veteranen en de vaak zeer specifieke en complexe klachten die veteranen hebben.

2 Staatsblad 2012, nr. 133, 30 maart 2012.

3 Staatsblad 2014, nr. 221, 25 juni 2014.



FOTO: ANP, PH. NIJHUIS

Bespreking van een wetsvoorstel over de bijzondere zorgplicht voor veteranen in de Tweede Kamer. Na een lang voortraject trad de Veteranenwet op 28 juni 2014 in werking

De instelling van de Veteranenombudsman is een blijk van erkenning van de veteraan. De Veteranenombudsman dient op verzoek, dan wel uit eigen beweging onderzoek te kunnen doen naar de behoorlijkheid van het optreden ten aanzien van veteranen, zich baserende op individuele cases. Dit betekent ook dat het veteranenbeleid en de uitvoering daarvan integraal getoetst kan worden.⁴

De Veteranenombudsman: aanvullende rechtsbescherming

Nederland is een land waar onze vrijheid als samenlevende burgers in hoge mate is geborgd. En waar we beschikken over instituties, principes én mensen waarmee deze vrijheid gecreëerd wordt. Een van de uitgangspunten in onze vrije samenleving is dat de overheid niet ten dienste staat van zichzelf én dat zij gebonden is aan de regels van de rechtsstaat. Als de overheid zich niet houdt aan deze regels, dan schendt zij de

vrijheid van de samenlevende burgers. Om dat te voorkomen, zijn er instituties die (aanvullende) rechtsbescherming bieden, zoals de rechter en de Nationale ombudsman.

Zweeds concept

De term 'ombudsman' is Zweeds voor vertegenwoordiger. In Zweden bedachten ze het concept van een onafhankelijke bemiddelaar tussen twee partijen. De functie van ombudsman dateert in Zweden van 1809, toen door het Zweedse parlement procureurs-generaal bij Justitie en het leger werden aangesteld die justitieombudsman en militieombudsman werden genoemd. Bij deze onafhankelijke ambtenaren konden burgers terecht wanneer zij klachten hadden over de overheid.

De justitieombudsman is in Zweden nog steeds een begrip; de militieombudsman is inmiddels verdwenen. De dienst van ombudsman werd het eerst in de andere Scandinavische landen overgenomen: in Finland in 1919, in Denemarken in 1954 en in Noorwegen in 1962.⁵ Sinds 1982 bestaat de Nationale ombudsman in Nederland.⁶ Veel andere landen hebben het concept overgenomen en aangepast aan hun eigen wensen. Maar in al deze landen staat in

⁴ Voorstel Veteranenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 414, nr. 7, 23.

⁵ N. van der Sijs, *Geleend en uitgeleend* Atlas Contact 1998. (Amsterdam, Atlas Contact, 1998).

⁶ Zie www.nationaleombudsman.nl/over/achtergrond.

de wet dat de ombudsman een onafhankelijke positie heeft. Overigens heeft het woord ‘man’ in ombudsman niets met het geslacht te maken. Het is afgeleid van het Latijnse woord *mandataris*, wat gevolmachtigde betekent.

Definitie

In 1981 is de Wet Nationale ombudsman gemaakt. En sinds 1999 staat de functie van Nationale ombudsman ook in de Grondwet. Hierin staat dat de Nationale ombudsman op verzoek of uit eigen initiatief het gedrag van de overheid onderzoekt.⁷ Een veel gehanteerde definitie voor een ombudsman is:⁸

‘(...) an officer (who) receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports.’

Als instituut bekijken wij steeds of er voldoende rekening wordt gehouden met het perspectief van de burger. Er is echter niet één burgerperspectief. De samenleving bestaat uit een grote diversiteit van mensen, die onderling overeenkomsten hebben, maar ook veel van elkaar verschillen.

Eén van deze groepen betreft de Nederlandse veteranen. Wij kijken én handelen dan ook nadrukkelijk vanuit het perspectief van de veteraan, met de beginselen van behoorlijk overheidsoptreden als toetsingskader. Daar waar nodig treedt de ombudsman op als aanvullende rechtsbescherming.

Ruime bevoegdheden

Sinds de inwerkingtreding van de Veteranenwet is de Nationale ombudsman tevens Veteranenombudsman. De Veteranenombudsman is onafhankelijk en heeft een ruim mandaat. Hij behandelt klachten van veteranen over overheidsinstanties en over niet-overheidsinstanties die een taak uitoefenen ten aanzien van veteranen, zoals zorginstellingen.

De Veteranenombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek instellen. Verder

adviseert de Veteranenombudsman regering en parlement en ziet hij toe op de klachtbehandeling bij de instanties die zorg verlenen aan veteranen. De Veteranenombudsman brengt sinds 2015 jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden aan beide Kamers der Staten-Generaal, in afschrift aan de minister van Defensie.

Met de instelling van een Veteranenombudsman werd ook de Wet Nationale ombudsman gewijzigd. De Veteranenombudsman werd ingevoegd onder artikel 1 en artikel 7 van de Wet Nationale ombudsman. Het juridische kader van de Veteranenombudsman staat verder weergegeven in artikel 11 van de Veteranenwet:

Veteranenwet artikel 11c

1. De Veteranenombudsman is bevoegd:

a. uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een orgaan van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 11b, eerste lid, onder b, zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, tenzij artikel 9:22 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is;

b. gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving die en beleid dat de behoorlijke behandeling van veteranen raakt;

c. de wijze waarop klachten van veteranen of hun nabestaanden door de organen als bedoeld in artikel 11b, eerste lid, worden behandeld, te monitoren en te analyseren en de regering en de Tweede Kamer in te lichten over zijn bevindingen.

2. Op onderzoek uit eigen beweging als bedoeld in het eerste lid, onder a, zijn artikel 15 alsmede titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Vertrouwen in de overheid verloren

Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is de onafhankelijkheid gegarandeerd. De toegang tot een onafhankelijke instantie verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht, zo

⁷ Artikel 78a, eerste lid Grondwet.

⁸ Y.M. van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*, 2011, 21.

leert ook Van Zutphens ervaring als Nationale ombudsman. En juist die onafhankelijkheid is van groot belang in complexe vraagstukken rondom veteranen die hun vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt.

Voor deze veteranen en hun relaties is het van groot belang dat de Veteranenombudsman op geen enkele wijze is verbonden aan overheidsinstanties – ook niet aan het ministerie van Defensie. Bij de Nationale ombudsman is deze onafhankelijkheid geborgd. Als Hoog College van Staat is de Nationale ombudsman – naast beide Kamers der Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer – een van de constitutionele partners in het stelsel van *checks and balances*.

De Algemene wet bestuursrecht is voor het klachtrecht leidend. Klachtbehandeling gaat primair om herstel van vertrouwen tussen burger en overheid én het opdoen van leermomenten naar aanleiding van klachten. In geschillen waar burgers en instanties samen niet uitkomen verschijnt de Nationale ombudsman in beeld. Of, in het geval van veteranen; de Veteranenombudsman.

Laatste strohalm

De ombudsman is vaak de laatste strohalm (*last resort*) voor burgers én de enige beroepsmogelijkheid. De uitspraken van de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman zijn niet bindend, want de uitvoering ervan kan niet worden afgedwongen. De praktijk is dat onze aanbevelingen vrijwel altijd worden overgenomen door instanties.

Indien noodzakelijk zijn er diverse instrumenten om te escaleren, zoals het uitbrengen van een openbaar rapport of het informeren van de Tweede Kamer. Dit laatste is slechts bij uitzondering noodzakelijk gebleken. Veruit het meeste ombudswerk gebeurt buiten het gezichtsveld van anderen dan de direct betrokkenen.

Draagvlak

De Veteranenombudsman wordt door een team van medewerkers ondersteund, waarvan co-auteur Van der Hoeven een militaire achtergrond heeft als veteraan. Hij spreekt de taal van veteranen en heeft inzicht in hun belevingswereld. In de prille opstartfase van de Veteranenombudsman zorgde dit voor draagvlak binnen de groep van veteranen.

Inmiddels is de Veteranenombudsman verankerd binnen de organisatie van de Nationale ombudsman. Wij hebben een klein maar hecht team, waar steeds meer kennis en expertise wordt opgebouwd over de (complexe) klachten die veteranen aanbrengen. Het team van de Veteranenombudsman maakt daarnaast veelvuldig gebruik van de kennis die binnen het bureau Nationale ombudsman aanwezig is. De klachten beperken zich immers niet tot het ministerie van Defensie, maar ook tot lokale overheden, zorginstellingen en uitvoeringsorganisaties.

Schuldenproblematiek

Als voorbeeld noemen wij de schuldenproblematiek waarmee de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman veelvuldig te maken hebben. Een toenemend aantal mensen in Nederland heeft moeite om financieel rond te komen, ondanks de economisch gunstiger tijden. Dit treft de samenleving in brede zin, dus ook veteranen of (voormalig) militairen.

In eerdere grootschalige onderzoeken van de Nationale ombudsman, zoals *Schulden komen nooit alleen* (2012) en *Gegijzeld door het systeem* (2015) zijn klachten van burgers behandeld en aanbevelingen gedaan aan de regering en betrokken overheidsinstanties.⁹ Vorig jaar verscheen het onderzoeksrapport *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, over knelpunten in de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰

In de praktijk van de Veteranenombudsman delen wij kennis over schuldenproblematiek met het instituut Nationale ombudsman. Met de bundeling van kennis willen wij een verdere professionalisering in het ombudswerk ten aanzien van veteranen gestalte geven.

⁹ Rapport 2012/110 resp. 2015/160, beide te vinden op www.nationaleombudsman.nl.

¹⁰ Rapport 2016/050, ook te vinden op www.nationaleombudsman.nl.

Rapport 2015/134 Afghanistan-veteranen niet serieus genomen met klachten na aanslag met bermbom

In 2009 rijden drie militairen (destijds 21, 27 en 27 jaar oud) tijdens een missie in Afghanistan op een bermbom. Twee van de drie raken door de explosie buiten bewustzijn, de derde breekt een arm. Alle drie lopen zij meerdere jaren rond met een nasleep van fysieke klachten, maar vinden nauwelijks gehoor binnen de eigen organisatie. Ze klagen bij de Veteranenombudsman over de verzuimbegeleiding en de invulling van de zorgplicht door het ministerie van Defensie.

Zorgplicht en verzuimbegeleiding

De Veteranenombudsman is van oordeel dat de veteranen direct na terugkomst in Nederland onvoldoende begeleid en gevolgd zijn. Hij vindt het zorgwekkend dat signalen lange tijd niet gezien of herkend werden door het kader van hun eenheid en de betrokken medische diensten. Geen van de drie militairen is na het incident formeel ziek gemeld. Bij een van de drie militairen nemen de rugklachten alleen maar toe, ondanks fysiotherapie en pijnstillers.

Pas twee jaar na het ongeval mag de militair een MRI-scan laten maken, waaruit blijkt dat er een tussenwervel is beschadigd. Na behandeling gaat het beter, maar de rugpijn blijft. Het heeft twee tot vier jaar geduurd voordat de drie militairen formeel ziek zijn gemeld, ondanks hun klachten. De ombudsman constateert dat zij vervolgens niet tijdig zijn overgedragen aan het Dienstencentrum Re-integratie. Daar wordt onder andere bekeken of en in welke functie een militair weer aan het werk kan. Volgens het re-integratiebeleid van Defensie moet doorverwijzing binnen zes maanden gebeuren. Bij twee militairen heeft dit ruim negen maanden geduurd. Hierdoor is kostbare tijd om te re-integreren verloren gegaan.

Excuses en richtlijn

Het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de voorbereiding, begeleiding en de nazorg van veteranen die als gevolg van een uitzending gewond zijn geraakt. Naar aanleiding van het onderzoek van de Veteranenombudsman heeft de minister laten weten dat de zorg ontoereikend was. Zij gaat met de drie veteranen in

gesprek. Met het oog op vele andere veteranen die zijn blootgesteld aan een explosie, vraagt de ombudsman de minister om een richtlijn op te stellen voor standaardonderzoek naar zogenoemde blastblootstelling.

Essentie van behoorlijk overheidsoptreden

Als ombudsman kruipen wij in onze rol als waakhond ten aanzien van overheidshandelen. Dat is universeel voor elke ombudsman, waar dan ook. Meestal treden wij verbindend op tussen instanties en burgers, maar indien nodig zijn we een luis in de pels van de overheid. Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt.

Oog voor de menselijke maat

Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij dienen steeds oog te hebben voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en inhoud geven aan burgerschap. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de burger zich constructief opstelt.

De zogeheten 'behoorlijkheidsnormen' die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. Ook de Veteranenombudsman maakt gebruik van deze normen. De normen zijn opgenomen in de behoorlijkheidswijzer.¹¹ Ze gelden als maatstaf om tot een oordeel over een klacht te komen.

11 Zie: www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.



FOTO ANP, R. DE WAAL

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat wanneer burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten heeft op de relatie overheid-burger. Ook blijkt dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer ze zich behoorlijk behandeld voelen

Handvatten voor de overheid

De normen bestrijken vier categorieën: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar. Bij de categorie 'eerlijk en betrouwbaar' gaat het bijvoorbeeld om integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie en professionaliteit. De behoorlijkheidswijzer biedt tevens handvatten aan overheden om goed om te gaan met burgers en hun belangen.

Rapportbrief 2013.045V: Ongelijke behandeling Ereschuld door gemeenten

Een Libanon-veteraan met chronische psychische problemen diende een klacht in bij de Nationale ombudsman. De man had €25.000 ontvangen door de recente regeling Ereschuld; een éénmalige

bijzondere uitkering voor veteranen. Omdat hij meer dan €5.795 vermogen had, beëindigde de gemeente Arnhem vervolgens zijn bijstandsuitkering.

De regeling Ereschuld geldt als financiële compensatie voor veteranen die door inzet in crisis- en oorlogsomstandigheden lichamelijk en/of psychisch gewond zijn geraakt. De ombudsman heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor het daadwerkelijk inlossen van de Ereschuld aan veteranen; een langspende kwestie waar een bedrag van 110 miljoen euro mee was gemoeid.

De ombudsman nam contact op met de staatssecretaris van SZW met de aanbeveling Ereschuld voor veteranen buiten beschouwing te laten voor de bijstand. Deze aanbeveling werd door de staatssecretaris, mét terugwerkende kracht, opgevolgd en de regeling van de Wet werk en

bijstand aangepast. Veteranen die te veel vermogen hebben door het ontvangen van een Ereschulduitkering kunnen toch hun bijstandsuitkering behouden.

Procedurale rechtvaardigheid

De Nationale én Veteranenombudsman is ervan overtuigd dat de overheid zich nooit eenvoudig achter een wet of regel mag verschuilen. De behoorlijkheid vormt in deze benadering geen verlengstuk van de rechtmatigheid, maar heeft zelfstandige betekenis náást de rechtmatigheid. Behoorlijkheid vertaalt zich in onze praktijk tot persoonlijk contact, serieus nemen en met respect behandelen, op voet van gelijkwaardigheid (participatie) en vanuit vertrouwen.

Die behoorlijkheid speelt een belangrijke rol bij het leggen van een goede verbinding tussen enerzijds de overheid als juridisch/financieel systeem en anderzijds de leefwereld van burgers, waartussen naar hun aard steeds een zekere spanning zit.¹² Die spanning tussen overheid en burger maakt het noodzakelijk om in concrete situaties goed contact te hebben. In de introductie schreven wij over de casus van Wiebe. Dan begrijpt u waar het mis ging in dit dossier.

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat wanneer burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten op de relatie overheid-burger heeft.¹³ Ook blijkt dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer zij zich behoorlijk behandeld voelen. In meer technische termen: de ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft een positieve uitwerking op de aanvaarding van het overheidshandelen, zelfs als negatief voor de burger beslist wordt.

Dit gaat uiteraard ook op voor veteranen. Deze boodschap geef ik dan ook regelmatig mee aan instanties die te maken hebben met veteranen. Dit onderbouwen wij met een voorbeeld uit onze praktijk; in het verleden ontvingen aanvragers van een onderscheiding of insigne bij afwijzing hiervan alleen een brief van het

ministerie van Defensie. Sinds 2014 worden afwijzende beslissingen door Defensie in een persoonlijk gesprek toegelicht aan betrokken aanvrager. De praktijk laat zien dat men dan eerder begrip heeft voor dit besluit. Als ombudsman blijven wij dan vaker uit beeld.

Rapport 2016/049 Defensie voldoet niet aan zorgplicht bij Bosnië-veteraan

Defensie heeft een veteraan onvoldoende begeleid na zijn ziekmelding. Hij heeft geen arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend gekregen en is ook niet in het kader van zijn re-integratie begeleid. Hierdoor is hij in grote problemen beland.

De veteraan werkt sinds 1998 bij de Koninklijke Landmacht. Na missies naar Kosovo en Bosnië meldt hij zich eind 2006 ziek. Op 1 januari 2007 loopt zijn dienstverband af, maar hij krijgt aanvankelijk zijn loon in verband met zijn ziekte niet doorbetaald. Pas na een bezwaarprocedure komt dit alsnog goed. Zijn psychische klachten houden aan: hij is depressief en heeft suïcidale gedachten. Daarom vraagt hij zelf in 2009 een Militair Invaliditeitspensioen (MIP) aan. De aanvraag wordt afgewezen, omdat zijn klachten geen verband zouden houden met de uitvoering van zijn militaire dienst. Hij gaat in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Eind 2014 klopt de veteraan aan bij de Veteranenombudsman. Hij zit op dat moment in grote financiële nood.

Zorgplicht

De Veteranenombudsman vindt de klachten van de veteraan gegrond. Hij is van oordeel dat de veteraan na het einde van zijn contract niet de steun heeft gekregen die hij als veteraan van zijn voormalig werkgever had mogen verwachten. De minister van Defensie heeft een bijzondere zorgplicht voor veteranen die als gevolg van hun

12 Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, 'Kafka als icoon', *Christen Democratische Verkenningen* 2010, nr. 3.

13 Zie verschillende rapporten 'Prettig contact met de overheid', te vinden op prettigcontactmetdeoverheid.nl en K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

inzet zorg nodig hebben. Onder die zorgplicht wordt in ieder geval ook verstaan het verstrekken van informatie over én het verlenen van hulp bij het aanvragen van een uitkering. Ook het actief begeleiden naar een passende baan binnen of buiten Defensie hoort bij de zorgplicht.

Defensie moet voldoen aan de zorgplicht, ook als op dat moment wordt betwist of de zorg die de veteraan nodig heeft een gevolg is van zijn inzet als militair. Defensie heeft die zorg onvoldoende gegeven.

Het is een vereiste van behoorlijk overheids-optreden dat de overheid als dat nodig is maatwerk verleent en afwijkt van algemeen beleid of voorschriften. Hierin is Defensie tekortgeschoten. De Veteranenombudsman doet de minister de aanbeveling met de veteraan in gesprek te gaan om te kijken hoe het vertrouwen kan worden hersteld.

Veteranenombudsman: perspectief van de veteraan geborgd

Veel van de klachten probeert de ombudsman via interventie met de betrokken instantie op te lossen. Vaak zijn zowel de klager als de betrokken instanties hier het meest én het snelst mee geholpen. In onze interventies zijn wij vaak succesvol en daar zijn wij trots op. Maar wij doen niet alleen interventies.

Afgelopen twee jaar zijn er zes openbare rapporten van de Veteranenombudsman verschenen. Vaak hebben deze rapporten, naast een oordeel over de klacht, een aanbeveling voor de betrokken instantie. Een rapport geeft een signaal af aan de betrokken instantie. Bijvoorbeeld: vorig jaar verscheen een rapport over een Bosniëveteraan waar onvoldoende zicht op was, ondanks zijn eerdere hulpvragen aan Defensie. De veteraan vroeg hulp voor zijn psychische problemen, waaronder suïcidale neigingen.¹⁴ De boodschap in dit rapport was het belang van snelle én adequate behandeling



FOTO MCD. H. HILLINGA

Ook symbolische vormen van erkenning, zoals de toekenning van bepaalde behandeling

van psychisch beschadigde veteranen. Dat begint echter met deze veteranen te zien en vervolgens te herkennen.

Defensie: formele en afwachtende houding

Voordat veteranen zich bij de Veteranenombudsman melden hebben zij soms al een lange geschiedenis met Defensie. De doorgaans formele, afwachtende opstelling van Defensie roept uiteindelijk bij veteranen een bepaalde strijd lust op, die resulteert in juridische procedures. Dit betreuren wij, want uiteindelijk trekt dit op alle betrokken partijen een zware, emotionele wissel. Een wissel die in sommige gevallen een belemmerende werking heeft op het psychische herstel van een beschadigde veteraan.

Uit ervaring weten wij dat een aantal problemen kan worden opgelost met wetgeving, maar met wetgeving alleen is niet alles op te lossen. De wet regelt bijvoorbeeld niets over de houding en vaardigheden van medewerkers bij

¹⁴ Rapport Veteranenombudsman, *Defensie begeleidt veteraan onvoldoende na ziekmelding*, 2016/049.



medailles of insignes verdienen een uiterst zorgvuldige

de overheid of instanties die zich met veteranen- en gezondheidszorg bezighouden. Daarbij kan worden gedacht aan gespreksvaardigheden, maar ook aan de-escalatie, dejuridisering en informele klachtbehandeling. Dit vergt belangrijke vaardigheden van de overheid: luisteren, aanvoelen, communiceren en in gesprek blijven. Informele klachtbehandeling kan doorgaans verdere escalatie voorkomen.

Uiteenlopende klachten

Het klachtenbeeld wat wij zien is divers. De klachten hebben betrekking op inkomensvoorzieningen, zoals de Ereschuld en invaliditeitspensioenen, geneeskundige voorzieningen, schuldenproblematiek, nazorg of erkenning. De grootste groep veteranen die zich tot de Veteranenombudsman wenden zijn mannen van middelbare leeftijd. Veelal hebben zij gediend in Libanon of voormalig Joegoslavië. Zij ervaren soms een muur in plaats van een luisterend oor. Of ze voelen zich tussen wal en schip gevallen en worden niet gezien.

Inmiddels zijn er steeds meer jonge veteranen, Irak- en Afghanistanveteranen, die een beroep op de ombudsman doen. Dat brengt een andere dynamiek in het werk, en vanuit ons instituut een actievere inmenging in het handelen van de defensieorganisatie want sommige veteranen zijn actief dienend militair. In 2015 vroegen wij met het rapport *Nazorg na bermbom* aandacht voor nazorg bij zogeheten *blast injuries*.¹⁵ Ook kregen wij de misstanden bij de nazorgvragenlijsten op de politieke agenda, waarna de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek dit jaar een advies heeft uitgebracht over het in te zetten instrumentarium waarmee de veteraan en zijn relaties zelf kunnen beoordelen of de uitzending heeft geleid tot klachten van lichamelijke, psychische en/of psychosociale aard en over de wijze van inzet hiervan.¹⁶

Vormen van erkenning

Daarnaast ontvangt de Veteranenombudsman klachten over de symbolische vormen van erkenning: de toekenning van bepaalde medailles of insignes. Ook deze verdienen een uiterst zorgvuldige behandeling, zie de casus van de in Korea gesneuvelde korporaal Slager in het kader hierna.¹⁷

Een zorgelijk punt blijft de trage behandeltermijnen van brieven en klachten door het ministerie van Defensie. In het geval dat veteranen hierover bij Defensie klaagden, viel het de Veteranenombudsman op dat veel van die klachten niet adequaat werden opgepakt. Zo zagen wij klachtbrieven die niet beantwoord werden, of klachten die ten onrechte werden aangemerkt als burgerbrief.

Trage behandeling van klachten

Ook zagen wij reacties van Defensie die niet de kern van de klacht raakten en duurde de klachtbehandeling te lang. Dit riep bij ons de vraag op of er sprake was van een structureel

15 Rapport Veteranenombudsman, Defensie heeft steken laten vallen in de bijzondere zorgplicht veteranen bermbom Urugzan, 2015/134.

16 Raad voor civiel- militaire Zorg en Onderzoek, Advies nr. 23, april 2017.

17 Rapportbrief Veteranenombudsman 2015.039V.



FOTO MCD. H. HILLINGA

De grootste groep veteranen die zich tot de Veteranenombudsman wendt zijn mannen van middelbare leeftijd, maar inmiddels zijn er steeds meer jonge Irak- en Afghanistanveteranen die een beroep op de ombudsman doen

probleem bij de klachtbehandeling bij Defensie. De Veteranenombudsman besloot daarop om uit eigen beweging een onderzoek te starten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot meerderde aanbevelingen om het klachtproces te verbeteren.¹⁸

Rapportbrief 2015.039V: Defensie kent na 66 jaar alsnog dapperheidsonderscheiding toe aan nabestaanden van Korea-veteraan

In 1950 vertrekt korporaal Slager met het eerste bataljon van het Nederlands Detachement Verenigde Naties naar Korea. Tijdens een vuurgevecht brengt hij gewonde kameraden in veiligheid. Nadat hij een eerste gewonde in veiligheid weet te brengen, sneuvelt hij tijdens een poging een andere gewonde te redden. Zijn toenmalige commandant draagt hem daarna voor voor het postuum verlenen van een koninklijke onderscheiding.

¹⁸ Rapportbrief Veteranenombudsman 2016.011V.

¹⁹ Zie A.M. Spermon, W.S.M. Calmeijer Meyburg, R. Been, 'Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (7-8) 327-339.

Tot 1993 is de voordracht om onduidelijke redenen zoek. Dan wordt de oorspronkelijke voordracht uit juli 1951 teruggevonden bij het inrichten van het militaire Van Heutsz-museum in Schaarsbergen. Een vriend van de korporaal spant zich sindsdien namens de nabestaanden in om de voordracht onderzocht te krijgen. Zonder succes. Een voordracht moet namelijk onderzocht worden door een speciale commissie. Na een positief advies van die commissie kan de onderscheiding worden verleend. In 1995 en in 2015 wordt zijn verzoek om de voordracht in behandeling te nemen afgewezen, omdat de betreffende commissie inmiddels allang, sinds 1962, niet meer bestaat.

In 2015 wendt de vriend zich tot de Veteranenombudsman. Die kaart de zaak opnieuw aan bij de minister van Defensie. Dan laat zij weten met een Ministeriële regeling een speciale Interimcommissie in te stellen. Deze commissie neemt de voordracht alsnog in onderzoek en adviseert de minister aan de gesneuvelde korporaal postuum een Bronzen Kruis toe te kennen voor 'moedig en beleidvol gedrag'. Voor de nabestaanden komt met deze symbolische blijk van erkenning een einde aan een jarenlange periode van onzekerheid.

Maatwerk

De overheid moet volgens de Veteranenombudsman bereid zijn in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid. Maatwerk houdt ook in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Daarbij merkt de Veteranenombudsman op dat het beter was geweest als de minister van Defensie in de oorspronkelijke beslissing al een dergelijke belangenafweging had opgenomen.

Relatie met de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht

De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) heeft ervaring opgebouwd in het bemiddelen bij interne kwesties binnen Defensie.¹⁹ Daarnaast is de IGK herkenbaar voor militairen en

veteranen als Inspecteur der Veteranen. Gelet op het (grond)wettelijke kader en mandaat van de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman kan een vergelijking met de IGK niet gemaakt worden.

Een ombudsman is op geen enkele wijze verbonden aan overheidsinstanties, ook niet aan Defensie. De Veteranenombudsman kan opschalen indien nodig door de Tweede Kamer te informeren of openbare rapporten/standpunten naar buiten te brengen.

Resumé

Klachtbehandeling gaat om herstel van vertrouwen tussen burger en overheid én het opdoen van leermomenten. De instelling van een Veteranenombudsman maakt het helder voor de veteraan – een specifieke groep binnen onze samenleving – waar hij of zij met een klacht terecht kan. De toegang tot een onafhankelijke Veteranenombudsman verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht. Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is die onafhankelijkheid gegarandeerd. Daarmee heeft de (aanvullende) rechtsbescherming van veteranen een gezicht gekregen. Het is met name de onafhankelijkheid die veteranen zoeken bij ons. Daarbij kijken wij scherp naar het juridisch kader²⁰ rondom klachtbehandeling.

Een eerlijke én rechtvaardige bejegening van een grote groep veteranen – die op dit moment verwikkeld is in juridische procedures met Defensie – is nog voor verbetering vatbaar, wil er sprake zijn van wat wij ‘procedurele rechtvaardigheid’ noemen. Onze ervaring is dat veteranen, net als burgers, erkennen dat ze niet altijd kunnen krijgen wat ze willen, maar dat ze het ‘verliezen’ beter accepteren wanneer ze eerlijk behandeld worden.

De besluitvorming van de overheid moet dus niet alleen rechtmatig, maar ook rechtvaardig zijn. Een slechte ervaring op dit vlak kan leiden tot een negatieve waardering van én verminderd vertrouwen in de overheid. Ervaren onrechtvaardigheid leidt met enige regelmaat



FOTO MCD, H. HILLINGA

Ervaren onrechtvaardigheid kan leiden tot onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures

bovendien tot onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures. De reguliere (formele) procedure lost de onderliggende conflicten dan doorgaans niet op. Hierin heeft het ministerie van Defensie nog stappen te maken.

Terug naar Bosniëveteraan ‘Wiebe’. Na het klachtonderzoek werd geoordeeld dat het onbehoorlijk was dat Wiebe zo lang heeft blootgestaan aan spanningen van herkeuringen. In zijn geval domineerde het systeemgedrag van het ministerie van Defensie en werd vergeten de menselijke maat toe te passen in zijn ‘dossier’. Om nog maar niet te spreken over de lange tijd die het heeft geduurd voordat de moeder van Wiebe een reactie op haar noodkreet kreeg.

Defensie heeft in dit soort situaties een bijzondere zorgplicht. Inmiddels is bij Wiebe een medische eindtoestand vastgesteld en daaraan is een Militair Invaliditeitspensioen gekoppeld. Daarmee is er voor Wiebe, zijn gezin en zijn moeder in ieder geval iets meer rust en stabiliteit ontstaan. En voor ons is het dossier gesloten. ■

²⁰ Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 9.

Vreemde ogen die dwingen

*Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers**

De Onderzoeksraad voor Veiligheid die het schietongeval in Ossendrecht en het mortierongeval in Kidal onderzocht, constateerde ‘ernstige tekortkomingen in de zorg voor de veiligheid van Nederlandse militairen’ (Kidal) en stelde vast dat ‘de defensieleiding (...) ondanks het bestaan van een veiligheidsmanagementsysteem, niet op professionele wijze is omgegaan met de veiligheid van het eigen personeel’ (Ossendrecht). Recent zijn via de media berichten verschenen over misstanden bij ontgroeningen en het seksueel misbruik van rekruten. Deze voorvallen wijzen op een fundamenteel probleem in de cultuur bij Defensie: het organisatorisch onvermogen om een veilige werkomgeving te borgen waarin werknemers zich beschermd voelen en veilig hun werk kunnen doen.

Dat is des te pijnlijker omdat Defensie een veiligheidsorganisatie is, die veiligheid moet brengen daar waar geen of weinig veiligheid bestaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze voorvallen hebben geleid tot een verlies van vertrouwen binnen de organisatie, maar ook in de organisatie. Deze gebeurtenissen trekken diepe sporen. We kunnen en mogen ze niet relativiseren of afdoen als incidenten. Het raakt de fundamenten van de organisatie en de waarden waar Defensie voor staat. Iedere bedrijfskundige weet dat de problemen in de cultuur van een bedrijf of organisatie tot de meest lastige en ongrijpbare vraagstukken behoren. Iedere officier en leidinggevende weet echter ook dat hij of zij wel degelijk invloed kan (en moet) uitoefenen op de sfeer en cultuur in een eenheid of afdeling.

Een voorstelbare reactie van de organisatie na deze gebeurtenissen is de regelreflex, een aanscherping van de regels en het verzwaren

van de straffen. De vraag is echter of we meer regels ook daadwerkelijk nodig hebben. Voor zover mij bekend zijn de administratieve, arbeidsrechtelijke, strafrechtelijke en tucht-rechtelijke kaders afdoende om welke misstand bij Defensie dan ook adequaat en proportioneel te kunnen aanpakken. Ook is het onwaarschijnlijk dat meer regels en zwaardere sancties in de gewenste verandering van de cultuur zullen resulteren.

Om de organisatiecultuur te veranderen zijn andere maatregelen nodig. De Noorse socioloog Jon Elster spreekt van ‘mechanismen’ die aan een maatregel (of spelregel zoals hij het noemt) ten grondslag moeten liggen, wil die maatregel ook effect hebben en in een gedragsverandering resulteren. De mate waarin een maatregel de operationalisering van zo’n onderliggend (correctie)mechanisme is, is bepalend voor het succes van de maatregel. De crux van het verhaal is dan: welke mechanismen moeten organisatorisch zijn ingeregeld om in een cultuurverandering te resulteren?

Voor het creëren van een veilige werkomgeving binnen de krijgsmacht zijn twee mechanismen noodzakelijk: een laagdrempelig meldingssysteem en handhaving. Ten eerste moeten werknemers misstanden makkelijk en veilig kunnen melden en moet de melding vervolgens doortastend worden opgevolgd. Daarnaast moeten regels en voorschriften gehandhaafd worden.

Commissie-Staal

Na misstanden (meldingen van seksuele intimidatie) op Hr.Ms. Tjerk Hiddes werd in 2006 de Commissie-Staal ingesteld, die onderzoek verrichtte naar ongewenst gedrag in de hele krijgsmacht. De commissie was van oordeel dat Defensie ‘een hoger ambitieniveau moet nastreven bij de bestrijding van ongewenst gedrag’ en kwam met vier aanbevelingen: gedragsnormen binnen Defensie moeten

* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers dr. M.F.J. Houben.

expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd; de verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit moet primair in de lijn, bij leidinggevendenden op alle niveaus worden gelegd; de organisatie van integriteitszorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals; en management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen. Deze aanbevelingen zijn destijds integraal overgenomen en ingevoerd. Ook hebben commandanten opgeroepen dat 'we elkaar moesten scherphouden, aanspreken op (ongewenst) gedrag en corrigeren waar nodig'. Ik geloof in die aanpak. De vraag is echter, gegeven de recente gebeurtenissen, of de aanbevelingen van de Commissie-Staal binnen de organisatie voldoende hebben doorgewerkt. De aanbeveling om de zorg voor integriteit primair in de lijn te leggen is met de wetenschap van vandaag wellicht niet juist geweest, omdat dit onvoldoende anonimiteit (afstand) en veiligheid schept voor de aangever. Als je niet zeker weet aan welke kant je chef staat, is de drempel om een melding te maken of een klacht in te dienen gewoonweg te hoog.

Een Autoriteit Krijgsmacht

Defensie is en blijft een relatief gesloten organisatie. We weten ook dat 'vreemde ogen dwingen'. Kunnen we vaststellen dat we die vreemde ogen nodig hebben om ons te helpen een veilige cultuur te creëren en die ook te borgen? Dit is in essentie een *compliance*-vraagstuk. De 'vreemde ogen' zijn in principe een externe autoriteit, die toeziet op de naleving van de regelgeving, denk aan de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Persoonsgegevens of de Autoriteit Consument en Markt. De AFM en de andere autoriteiten vervullen een noodzakelijke rol en functie voor het goed functioneren van een sector of markt, om zeker te stellen dat onze persoonsgegevens afdoende zijn beschermd en dat de burger als consument ook adequate bescherming geniet. Zonder die dwingende ogen van een toezichthouder worden regels niet voldoende gevolgd en functioneren de sectoren, markten en systemen niet optimaal. De vreemde ogen dwingen de

organisatie, maar beschermen het individu, de burger, de consument. Mijn inschatting is dat de krijgsmacht, niet alleen vanwege het bijzondere karakter van de organisatie en de taken die ze moet uitvoeren maar ook vanwege de huidige, precare toestand van een organisatie 'die op haar tandvlees loopt', zoals de CDS in zijn dagorder van 5 oktober schreef, ook gebaat is bij een dergelijke externe toezichthouder, een Autoriteit Krijgsmacht.

De taak van de Autoriteit Krijgsmacht is toezien op de naleving van de regelgeving voor veiligheid en integriteitszorg en desnoods een inspectie of onderzoek (doen) instellen. Op inspecties of audits zit natuurlijk niemand te wachten, maar ze blijken vanuit een compliance-perspectief uiterst effectief. Om de effectiviteit van de Autoriteit te verzekeren dient deze niet in de lijn, maar buiten de defensieorganisatie te worden geplaatst. Samenvattend is de conclusie dat, om het herstel van het vertrouwen van de werknemers in de eigen organisatie te herstellen, iets aan de cultuur bij Defensie moet veranderen. Dit is een fundamentele opgave die goed uitvoerbaar is. Om die cultuurverandering te realiseren is het dan wel in de eerste plaats noodzakelijk een makkelijk meldingssysteem op te zetten en in te regelen en de handhaving van regels en voorschriften alert en adequaat op te volgen. Dit systeem is weliswaar grotendeels reeds tot stand gebracht met de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie-Staal, maar de borging ervan moet, gegeven de recente voorvallen, worden verbeterd en de zorg voor integriteit moet niet alleen in de lijn worden belegd, maar ook daarbuiten.

Een nieuw element is de instelling van een Autoriteit Krijgsmacht, een externe en onafhankelijke toezichthouder voor veiligheid en integriteit binnen de krijgsmacht, die met vreemde ogen de organisatie kan dwingen, teneinde het individu te beschermen.¹ ■

1. Op 10 november heeft de staatssecretaris van Defensie een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin een extern onderzoek wordt aangekondigd naar de meldingsbereidheid, het meldingssysteem en de nazorg van slachtoffers. Ook het eventueel inrichten van een onafhankelijk, extern meldpunt zal worden onderzocht. In het daaropvolgende wetgevingsoverleg van 13 november heeft de Kamer aangedrongen op het onmiddellijk inrichten van een extern meldpunt. Besloten wordt om een tijdelijk extern meldpunt in te richten.



Rebooting Clausewitz

On War in the 21st Century
Door Christopher Coker
London (Hurst & Company) 2017
212 blz.
ISBN 9781849047142
€ 18,99

Niet weer Clausewitz! Wie wil nog lezen wat een Pruisische generaal uit de negentiende eeuw over oorlog te vertellen heeft? Zijn boek is zo lang en zo moeilijk te begrijpen! TL, DR (*Too Long, Didn't Read*).¹ Hartekreten van (militaire) studenten die in hun studie geconfronteerd worden met *On War* (*Vom Kriege*). Christopher Coker schreef *Rebooting Clausewitz* om de (studenten)vraag te beantwoorden waarom de generaal er nog steeds toe doet en – als hij nog relevant is – hoe dit kan. Maar Coker gaat verder: hij brengt Clausewitz tot leven in de 21e eeuw en spiegelt zijn theorie aan de praktijk.

Ontmoetingen met Clausewitz

Coker is hoogleraar internationale betrekkingen aan de London School of Economics and Political Science en doceert daar het Britse buitenland- en defensiebeleid. Daarnaast geeft hij college aan verschillende defensie-academies en adviseert hij denktanks, vooral in de Balkanregio. Recente boeken van hem zijn onder meer *Future War* en *Can War Be Eliminated? Rebooting Clausewitz* heeft hij afwisselend opgebouwd met drie op zichzelf staande essays en drie weergaven van fictieve ontmoetingen van Clausewitz met een groep cadetten

op West Point, met een denktank in Washington tijdens een debat over de *War on Terror* en met een kring van militaire historici in Londen. Tijdens deze ontmoetingen wordt de fictieve Clausewitz uitgedaagd zijn theorie tegenover hedendaagse kritieken overeind te houden. Het eerste essay gaat over Clausewitz zelf, de vraag waarom hij nu nog actueel is en waarin zijn beperkingen liggen. Het tweede essay gaat over de vraag wat in zijn theorie anders zou zijn, wanneer *On War* later geschreven was en Clausewitz Darwin gelezen zou hebben. Het laatste essay bespreekt alternatieven voor de theorie van Clausewitz. Daarin worden *The Art of War* van Sun Tzu en *History* van Thucydides lezenswaardig genoemd, maar beide halen het niet bij de grote meester. Sun Tzu geeft een aantal fragmentarische aforismen 'met een nietje erdoor' en Thucydides dramatiseert de oorlog omdat hij zich vooral richt op de dynamiek in het gewapende conflict. Clausewitz daarentegen biedt veel meer een coherent instrumentarium voor een grondige analyse van het fenomeen oorlog.

Een rode draad van Coker is de functie van Clausewitz' theorie. Clausewitz probeert te beschrijven wat hij

het 'mysterie van de oorlog' noemt en daarin slaagt hij tot op zekere hoogte. Zijn hele leven stelt hij de 'waaromvraag' en analyseert hij het fenomeen oorlog vanuit alle mogelijke invalshoeken volgens een wetenschappelijke methode, zonder te beweren dat het bedrijven van oorlog ooit een wetenschap wordt. Daardoor krijgt zijn theorie een instrumenteel karakter. *On War* is geen verzameling van feiten die vervolgens geanalyseerd worden. Het fenomeen oorlog wordt in het abstracte geanalyseerd en daarna worden patronen gezocht die zich in tijd herhalen. *On War* is vooral een zelfstudieboek, bestemd voor stafofficieren en seniorcommandanten, om hen het fenomeen oorlog te laten begrijpen en om te dienen als een instrument voor reflectie. Het is nooit bedoeld als een handboek dat te velde wordt gehanteerd.

Terugkerende aspecten

Hoewel *On War* is geschreven aan het begin van de negentiende eeuw in een Pruisische omgeving, benadrukt Coker dat de theorie veel minder tijd- en plaatsgebonden is dan een aantal critici beweren. Clausewitz' *tour d'horizon* in boek acht maakt duidelijk dat elke eeuw zijn eigen wijze van oorlogvoeren met bijbehorende beperkingen en specifieke ideeën heeft. Daarom heeft elke historische periode haar eigen theorie over de oorlog. Samenlevingen zoeken immers naar een manier van oorlogvoeren die past bij hun sociaal en economisch bestaan. De typisch Clausewitziaanse aspecten van de oorlog, zoals de drie-eenheid, de neiging naar het absolute, de genius, de frictie, et cetera, komen daarin altijd op een

bepaalde wijze terug. Deze evolutie in de oorlogvoering verklaart alles, haar complexiteit en haar verscheidenheid. Studie van deze evolutie leidt tot begrip van wat het fenomeen oorlog eigenlijk is en welke krachten er vorm aan geven.

Een van de hedendaagse kritieken op Clausewitz is dat hij weinig zegt over de oorlogen die we nu voeren tegen insurgents, jihadisten, terroristen en andere politiek of ideologisch gemotiveerde niet-staatelijke actoren. Maar in feite is hij een van de eerste theoretici over dit onderwerp. Zijn *Vorträge über den kleinen Krieg* op de *Allgemeine Kriegsschule* in Berlijn in 1811, zijn memorandum uit 1812 over de bevrijding van Pruisen of zijn hoofdstuk over *Volksbewaffnung* in boek zes geven hiervoor inspiratie. De vergelijking van de Spaanse Burgeroorlog met de Amerikaanse ervaringen in Irak is in militair opzicht treffend en verhelderend. Dat onze tijd haar eigen theorie ontwikkelt, is al eerder genoemd. Zo rept *On War* met geen woord over burgers, mogelijk omdat in de negentiende eeuw het onderscheid tussen combattanten en non-combattanten nauwelijks een rol speelde in de perceptie van de

bevolking en omdat veldslagen zich meestal afspeelden buiten bevolkingscentra.

Ethisch mijnenveld

Daarmee komt Coker op wat hij noemt een 'ethisch mijnenveld'. Keegan verwijt Clausewitz een gebrek aan een emotionele kant in zijn theorie. De enige emotie van Clausewitz ligt besloten in de furie van het volk, maar waar is het lijden en waar zijn de donkere kanten van de oorlog: de munitie, het plunderen, het verkrachten? Coker vraagt zich echter af of we de emoties van de huidige tijd zonder meer kunnen projecteren op het verleden. De militaire cultuur in de dagen van Clausewitz was heel anders: veldslagen duurden één, hooguit twee dagen, oorlog was een deel van het dagelijks bestaan en de kloof tussen het civiele en het militaire leven was veel kleiner dan nu. In onze tijd hebben we te maken met 'emotioneel determinisme': onze huidige emoties worden vaak oorzaak van alle problemen, waaronder PTSS. De ethiek van het lijden heeft de ethiek van de wapenfeiten als dominante, morele waarde vervangen. Het feit dat Clausewitz hier niets over schrijft, is misschien wel het beste

bewijs voor de geringe rol die dit soort emoties in de negentiende eeuw speelden in het denken over oorlog. (Militaire) studenten van vandaag zijn ongeduldig. Zij willen snel tot de kern doordringen en alle 'ruis' wegfilteren. *Rebooting Clausewitz* komt hieraan tegemoet. Cokers studie is een helder en samenhangend betoog waarbij, goed gedocumenteerd, steun wordt gezocht bij andere wetenschappen en wetenschappers. Het boek helpt studenten de belangrijkste concepten van Clausewitz te begrijpen en te interpreteren in het licht van de huidige tijd en van andere critici, onder wie Keegan en Van Creveld). De theorie wordt ook geduid aan enkele filosofische stromingen aan het begin van de negentiende eeuw, waardoor de lezer enig inzicht krijgt in wortels van Clausewitz' theorie. Het boek is daardoor zeer goed bruikbaar als inleiding tot het militaire denken voor bachelor-, master- en hogere vorming-studenten en voor iedereen die zich in het wezen van de oorlog wil verdiepen. Het parallelle gebruik van de aanbevolen, verkorte uitgave van *On War* uit de serie Oxford World's Classics, is daarbij wel essentieel.

Kol b.d. A. de Munnik MA

MILITAIRE SPECTATOR

Oproep voordrachten Kooy Prijs 2018

Het Koninklijk Instituut KIVI roept op tot voordrachten voor de Kooy Prijs 2018. Scripties over defensie- of veiligheidstechnologie van studenten van technische hogescholen of universiteiten kunnen tot en met 20 december 2017 worden ingediend. Meer informatie over de procedure is te vinden op www.kivi.nl/dv of via e-mail naar dv@kivi.nl.



De populistische revolutie

Door Hans Wansink
Amsterdam (Prometheus) 2017
208 blz.
ISBN 9789044631999
€ 19,99

Als één notie de afgelopen jaren het politieke discours heeft gedomineerd, dan is dat zonder twijfel het begrip ‘populisme’. Nadat *Volkskrant*-redacteur Hans Wansink in 2004 in zijn dissertatie *De erfenis van Fortuyn* al stilstond bij dit fenomeen, publiceerde hij dit jaar met zijn boek *De populistische revolutie* een heroriëntatie op het populisme en de invloed ervan op de westerse democratieën.

Minachting

Wansink onderscheidt een rechtse en een linkse variant van het populisme. Als voorbeelden van de rechtse variant noemt hij onder meer de opkomst van *Alternative für Deutschland* van de ondertussen teruggetreden Frauke Petry, de verrassende overwinning van Donald Trump bij de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten en natuurlijk de opkomst sinds 2006 van de grote uitdaging van de gevestigde politieke orde in Nederland, Geert Wilders. De linkse variant ziet Wansink vooral in Zuid-Europa in de vorm van bijvoorbeeld het Spaanse *Podemos* van Pablo Iglesias en het Griekse *Syriza* van Alexis Tsipras. Ondanks alle verschillen tussen links en rechts populisme is er één kenmerkende boodschap die populistische uitdragen,

en Wansink citeert hier de Engelse populisme-expert Margaret Canovan: ‘De politiek is van ons, het soevereine volk heeft het recht op directe zeggenschap over het beleid. Maar we worden van de macht uitgesloten door corrupte politici en een niet-representatieve elite die onze belangen verraadt, onze opvattingen negeert en ons met minachting bejegt.’ Kortom, de klik van diegenen die aan de touwtjes trekken.

Wansink stelt vervolgens in het verlengde daarvan dat populistische bewegingen bestaan uit buitenstaanders die zich uit naam van ‘het gewone volk’ richten tegen het gevestigde politieke bestel, dat onvoldoende oog zou hebben voor de vraagstukken die kiezers bezighouden. Deze buitenstaanders spelen handig in op de gevoelens van onzekerheid waarmee vandaag de dag vooral de Europese middenklasse worstelt. Immers, was er voorheen sprake van een gespreid bedje als je in West-Europa was geboren, tegenwoordig is dat niet meer zo. Daar waar de economische groei van Europa ver achterblijft bij die van China, India of het voormalig Oostblok en bovendien steeds meer bedrijven en organisaties banen in het middensegment vervangen door slimme technologie,

is een bodem van onzekerheid en onbehagen gelegd bij deze middenklasse.

Prikkelend is de constatering van Wansink dat het duurzame karakter van het hedendaagse populisme voor Europa een nieuw fenomeen is: ‘Dat heeft alles te maken met het functieverlies van de klassieke liberale, christendemocratische en sociaaldemocratische partijen.’ Hij merkt daar verder over op dat hun hoogtijdagen definitief voorbij zijn. ‘In het populisme van de eenentwintigste eeuw zien we het resultaat van een langdurig proces van ontvoogding en onthechting van de kiezers, en parallel daaraan een gestaag opgebouwd wantrouwen tegen de instituties van de parlementaire democratie: partijen, parlement regering en media.’

‘Wij tegen de rest’

De poging van Wansink om het populisme in te bedden in een culturele, sociaaleconomische en historische context is buitengewoon goed geslaagd. Dat geldt ook voor zijn analyse van de vormen van communicatie en de communicatiemiddelen die populistische gebruiken. Zo stelt hij dat het geen verbazing hoeft op te roepen dat populistische bewegingen met hun reroriek van ‘wij tegen de rest’ enthousiast gebruikmaken van Twitter, Facebook, YouTube en Instagram om, zonder tussenkomst van mogelijk kritische journalisten en hun lastige vragen, met hun achterban te communiceren. De eindeloze reeks tweets van Donald Trump, maar bijvoorbeeld ook Geert Wilders, illustreren deze opvatting van Wansink.

In zijn slothoofdstuk, 'Een populistisch-bureaucratisch regime', toont Wansink zich somberder over de veerkracht van het Nederlands politieke systeem dan naar mijn idee nodig is. Weliswaar constateert hij terecht dat in de aanloop naar de verkiezingen van maart 2017 een groep topambtenaren de contouren van het beleid van het volgende kabinet al op papier had gezet (blz. 157), maar ik zie dat meer als een verstandige dan een bedreigende ontwikkeling. Immers, de praktijk na maart 2017 laat overduidelijk zien dat er als gevolg van de versplintering zoveel ideologisch verschillende partijen nodig zijn om tot een parlementaire meerderheid te komen, dat je daarvan nauwelijks nog kunt verwachten dat ze zelfstandig tot een coherent programma komen. Een voorziet daartoe van de ambtelijke top in samenspraak met het Centraal Planbureau biedt vervolgens een doordacht en doorgerekend vertrekpunt dat, in de Nederlandse situatie, vervolgens geen autonoom bestaan leidt, maar onderhevig blijft aan parlementaire controle.

'Tokkie power'

Wansink lijkt me eveneens te zwartgallig over de vatbaarheid van 'de Nederlander' voor het populistische gedachtegoed. Natuurlijk, er is sprake van een roep om 'tokkie power' onder een (te) groot deel van de *left behind*, de *Wutbürger* en de 'getatoeerde klasse' (blz. 163). Tegelijkertijd echter citeert dagblad *Trouw* (25 juli 2017) het internationale onderzoeksbureau Kantar Public. Kantar peilde in Frankrijk, Duitsland, Engeland en Nederland de opvattingen over het heersende

politieke systeem versus het populisme. Het beeld dat daaruit spreekt is minder somber, zeker voor Nederland. Zo is 60 procent van de Nederlanders positief over het functioneren van onze democratie (tegen 64 procent in Duitsland, 51 procent in Frankrijk en 47 procent in Engeland). Opmerkelijk is ook dat juist Nederlanders de politiek aan beroepspolitici willen overlaten. Als enige van de vier onderzochte landen wil namelijk slechts een minderheid van 44 procent dat burgers in plaats van politici de belangrijkste beleidsbeslissingen nemen. Toegegeven, een flinke minderheid, maar toch van een andere orde dan de 73 procent die daarvan in Frankrijk voorstander is.

Ondanks deze relativerende cijfers is er toch geen reden om als BV Nederland tevreden achterover te leunen, getuige de 43 procent die aangeeft dat de afgelopen twintig jaar de politieke elites in ons land compleet hebben gefaald (Duitsland 28 procent, Groot-Brittannië 57, Frankrijk 81). Deze cijfers geven overduidelijk aan dat er ook in Nederland een fikse politieke onvrede en daarmee een vruchtbare voedingsbodem voor het populisme of antidemocratische sentimenten aanwezig is.

Cohesie

Waarom is dit boek en daarmee kennis over populisme belangrijk voor militairen? Het antwoord op die vraag gaf Commandant der Strijdkrachten Tom Middendorp in *Nieuwsuur* toen hij stelde: 'Nederland is op economisch- en veiligheidsgebied volledig afhanke-

lijk van samenwerking met andere landen, van de EU en de NAVO. De cohesie tussen die landen is voor ons cruciaal.'¹ Volgens Middendorp zorgen kwesties als het groeiend populisme in Europa, de Brexit en het optreden van Marine Le Pen in Frankrijk ervoor dat de cohesie tussen Europese landen onder druk komt te staan, waarmee hij het populisme typeert als een bedreiging voor zowel onze economische ontwikkeling als onze veiligheid. En zoals iedere militair weet: gedegen kennis van wat je bedreigt voorkomt dat je die bedreiging te makkelijk onderschat en het is daarmee een eerste stap op weg naar de neutralisering, dan wel de uitschakeling ervan.

Drs. Jan R. Schoeman

1 *Nieuwsuur*, 5 mei 2017. Zie: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2171693-populisme-vormt-indirect-dreiging-veiligheid-europa.html>.

Westerse waarden

Linda Polman

Het jaar eindigde met een regeerakkoord waarin het voor middelbare scholieren verplicht is om ten minste één keer het Rijksmuseum te bezoeken en het begon met een paginagrote advertentie in alle landelijke dagbladen waarin premier Rutte ‘ons’, die ‘Nederland best een gaaf land vinden’, plaatste tegenover de ‘niet-normalen’ die onbeschoft zijn, op treinconducteurs spugen en in groepjes rondhangen. Van spugers en rondhangers was het in die advertentie een kleine stap naar ‘mensen die onze vrijheid misbruiken’, ‘die ons land fundamenteel afwijzen’ en die ‘onze’ democratie ondergraven.

Voor hen die zich niet willen aanpassen, afgeven op onze gewoontes en onze waarden afwijzen had de premier één boodschap: ‘Doe normaal of ga weg.’

2017 was aldus vooral het jaar waarin we ons om onze nationale identiteit schaalden tegen bedreigingen door niet-normale culturen.

In een interview schetste premier Rutte hoe ‘onze identiteit’ er volgens hem uit ziet: we zitten op een terras, gaan naar een restaurant en wonen een concert of een voetbalwedstrijd bij. Alsof mensen in pakweg Irak en Syrië niet naar voetbal kijken, denk ik dan. Na een 1-1 gelijkspel onlangs tegen Australië maakte het Syrische nationale elftal zelfs nog even kans op een ticket voor het WK. En alsof alle Nederlanders zich theaters en terrassen kunnen veroorloven. Welke identiteit delen we als Nederlanders dan wel? VVD’ers zijn (ik chargeer) voor de rijken en tegen de armen, bij de SP is het andersom. Wilders wil de islam uitroeien, Marianne Thieme wil de bio-industrie wegvagen. En Feyenoorders willen Ajacieden aan het gas.

Het kan niet anders, of in Den Haag bedoelen ze met ‘onze identiteit’ niets iets met gedeelde waarden, maar eerder iets met gedeelde etniciteit. Niet alleen in Nederland zien we de

verknoping van ‘onze waarden’ en onze etniciteit. Als iemand het heeft over ‘het Westen’, dan bedoelt hij of zij dat niet geografisch: Australië ligt oostelijker dan Congo, maar Australië wordt gerekend tot ‘het Westen’ en Congo niet.

‘Het Westen’ is ook geen ideologische term; India is de grootste democratie ter wereld, maar maakt geen deel uit van het Westen. Nee, om mee te tellen als ‘westers’, moet een land bewoond worden door overwegend witte, christelijke mensen. Als we twijfelen of een land westers is of niet, dan gaan we altijd na of het die twee eigenaardigheden in zich heeft. Is Zuid-Amerika westers? Nee: de meeste mensen zijn er christelijk, maar niet overduidelijk wit. Zijn Albanië en Bosnië westers? Nee. Mensen zijn er wit, maar overwegend islamitisch.

Onderweg naar de G20 bezocht president Trump in juli dit jaar niet Duitsland, Frankrijk of Engeland, maar Polen. In zijn toespraak in Warschau refereerde Trump tien keer aan ‘het Westen’ en ‘onze culturele en traditionele waarden’. Hij bedoelde niet de waarde van democratie, want die is in Polen op zijn zachtst gezegd onderontwikkeld en maakt in Amerika een interessante transitie door. Trump bedoelde dat Amerika en Polen allebei ‘krachten uit het Oosten’ als bedreiging ervaren. Wat Polen en Amerika identitair verbindt, is dat ze allebei werken aan wetten die het mogelijk maken om de grenzen te sluiten voor moslims.

Het is kort geleden dat westerse politieke leiders zeiden dat de wereld beter zou worden door globalisering. Nu spreken ze steeds vaker over globalisering als een proces waarin de rest van de wereld ‘ons’ verzwakt en bedreigt. Trump gebruikte in zijn speech in Warschau 21 keer de term ‘verdedigen van onze waarden’. In Nederland werd de noodzaak om ‘onze’ waarden actiever te verdedigen opgenomen in het nieuwe regeerakkoord. ■

Hugo Vijver ontvangt Krijgswetenschapsprijs



FOTO MCD

Generaal-majoor Ivo de Jong, voorzitter van de KVBK, feliciteert Hugo Vijver met de Krijgswetenschapsprijs

De voorzitter van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, generaal-majoor Ivo de Jong, heeft op 13 oktober de Krijgswetenschapsprijs uitgereikt aan Hugo Vijver.

Vijver ontving deze prijs voor zijn scriptie *Deterrence in cyberspace. An analysis of the deterrent use of the Netherlands' offensive cyber capabilities*. Met die scriptie sloot hij zijn Master Strategic Studies aan de NLDA, Faculteit Militaire Wetenschappen, af.

Op heldere wijze bepaalde Vijver de kenmerken van cyberwapens en stelde vast onder welke condities deze wapens ook voor afschrikking kunnen worden ingezet.

Met het oog op de inzet van de capaciteiten van het Defensie Cyber Commando is dit een zeer relevant onderwerp, waarmee de scriptie naast academische verdieping ook bijdraagt aan de ontwikkeling van de doctrine in dit nieuwe domein.

‘Het bezit van Katalonien..’

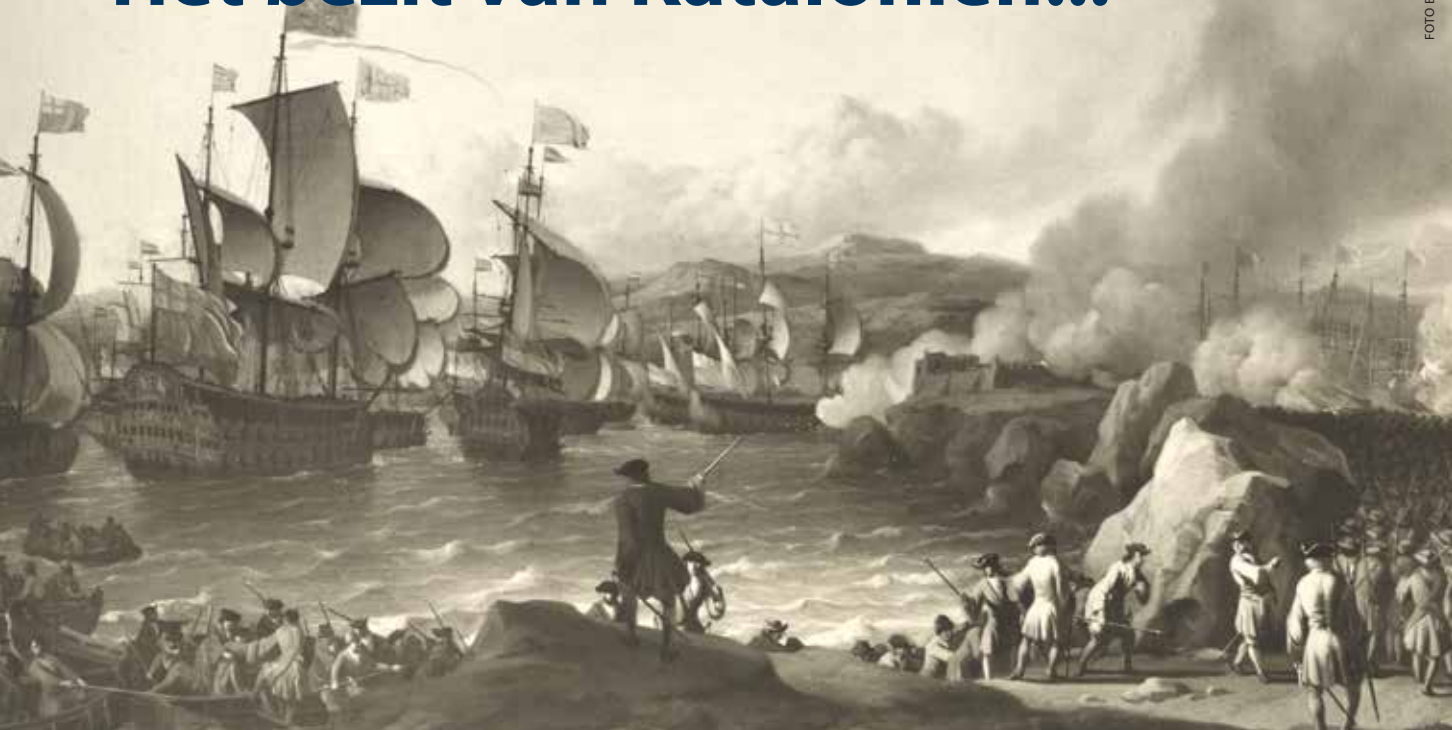


FOTO BEELDBANK NIMH

De slag in de Vigobaai (23 oktober 1702) van een Engels-Nederlands eskader tegen een Spaans-Franse combinatie tijdens de Spaanse Successieoorlog, afgebeeld door de schilder Ludolf Bakhuizen

Het referendum in Catalonië van 1 oktober en de ontwikkelingen daarna hebben opnieuw de aandacht gevestigd op de regio en haar historische achtergrond.

In oude jaargangen van de *Militaire Spectator* komt de geschiedenis van Catalonië ook aan bod, zoals in het artikel ‘Onkreukbare Heldenmoed en Volharding, of Het kasteel van Alicante (Eene episode uit den Spaanschen successie-oorlog)’, gepubliceerd in 1835-36.¹ ‘Alicante [...] de welvarendste en handeldrijvendste plaats van Valencia, naast Cadix en Barcelona [...] tegen eenen geweldigen aanval beveiligd, bestaat hare hoofdsterke in een kasteel, op eene steile en hoge rots gebouwd,

hetwelk de haven bestrijkt, en, door natuur en kunst gelijkelijk versterkt, voor krijgsgeweld onverwinnelijk werd gehouden. Aan deze plaats, even belangrijk uit een staat- als krijgskundig oogpunt, scheen het bezit van Katalonien, welligt het bovendrijven der partij die haar in bezit had, verbonden,’ aldus de auteur, die zichzelf ****,....N. noemde.²

Een Brits-Nederlands geallieerd expeditieleger werd ingezet om de Catalaanse opstand tegen het Spaanse centrale gezag te ondersteunen. Het zelfbestuur van Catalonië, dat aan het einde van de oorlog, in 1714, verloren ging, zou een steeds terugkerend thema worden in de relaties van de regio met Spanje.

Lees meer over deze militaire en politieke geschiedenis via http://www.kvbk-culturelerfgoed.nl/MS_PDF/1836/1836-0111-01-0029.PDF en http://www.kvbk-culturelerfgoed.nl/MS_PDF/1836/1836-0159-01-0037.PDF.

1 In: *Militaire Spectator* vierde deel no. 6 (1835) 111-126 en vierde deel no. 8 (1836) 159-166.

2 *Militaire Spectator* vierde deel no. 6 (1835) 113.

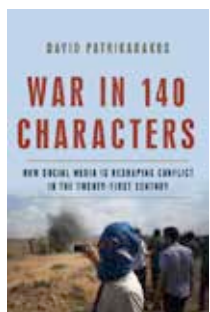
SIGNALERINGEN



The Russian Revolution

A Hundred Years Later
Slavic Review, Volume 76, Number 3, Fall 2017
Special issue
Cambridge (Cambridge University Press) 2017
blz. 591-904
ISSN 0037-677
Toegankelijk via: Cambridge University Press: <https://www.cambridge.org/core/journals/slavic-review>

Honderd jaar geleden vond in Rusland de Oktoberrevolutie plaats. Ter gelegenheid daarvan stelt de redactie van het tijdschrift *Slavic Review* de herfstuitgave gratis online ter beschikking in samenwerking met Cambridge University Press. Het nummer bevat artikelen over de ontwikkeling van de historiografie over de revolutie, vergelijkingen met andere revoluties en de positie van de sovjetstaat in de internationale context. De auteurs onderzoeken hoe de bolsjewieken hun concept van de communistische economie onderbouwden en verkochten aan andere landen. Ook de huidige, vaak moeizame omgang van de Russen met de erfenis van de revolutie komt aan de orde.



War in 140 Characters

How Social Media Is Reshaping Conflict in the Twenty-First Century
Door David Patrikarakos
New York (Basic Books) 2017
320 blz.
ISBN 13 9780201068191
€ 26,-

In de moderne oorlogvoering nemen partijen elkaar fysiek en virtueel onder vuur. Op dat laatste aspect legt de journalist David Patrikarakos de nadruk in *War in 140 Characters*. Volgens Patrikarakos is bij gewapende conflicten het belang van het overbrengen van het narratief aanzienlijk gestegen. Social media zijn daarvoor uitermate geschikt en staten of irreguliere strijdgroepen staan op achterstand als zij niet doorhebben hoe zij hun boodschap moeten verkopen via YouTube, Twitter of Facebook. Patrikarakos zocht leden van strijdende partijen op die zich dagelijks met propaganda via social media bezighouden. Hij sprak ook met een vrouw die via Skype was gerekruteerd door IS.



Vechten voor vijand en vaderland

SS'ers in Nederlands-Indië en Korea
Door Gerrit Valk
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2017
176 blz.
ISBN 9789089535719
€ 20,-

In *Vechten voor vijand en vaderland* kijkt de historicus Gerrit Valk hoe het kon dat sommige Nederlandse Waffen-SS'ers en anderen die in Duitse krijgsdienst waren geweest en daarvoor na de oorlog gevangen werden gezet, na hun vrijlating in het Nederlandse leger dienden tijdens de oorlogen in Nederlands-Indië en Korea. Valk beschrijft hoe deze voormalige SS'ers zich gedroegen in het leger van het vaderland. Waren de achtergronden van deze militairen ronduit misdadig, en maakten zij zich in Nederlands-Indië ook schuldig aan misdaden? Werden zij geaccepteerd door hun medesoldaten en hun officieren als hun verleden aan het licht kwam?



Stability Policing

A Tool to Project Stability
Door Vittorio Stingo, Michael J. Dziedzic en Bianca Barbu (red.)
Norfolk (Headquarters Supreme Allied Commander Transformation) 2017
249 blz.
ISBN 9789284502042
Te downloaden via: <http://www.act.nato.int>

Stability Policing is de weerslag van conferenties en studies die het Allied Command Transformation van de NAVO de afgelopen tijd rond het onderwerp heeft opgezet. Veel landen hebben afzonderlijk wel stability policing-capaciteiten, maar in gezamenlijk NAVO-verband is dat nog niet rond. In *Stability Policing* gaan deskundigen in op strategische, operationele en tactische facetten van het concept, maar ook op juridische, ethische en politieke kwesties. Met het uitbrengen van de bundel wil het ACT het debat stimuleren over het gebruik van stability policing voor het herstellen van de openbare orde, het bevorderen van het bestuur en het tegengaan van misdaad en terrorisme in crisisgebieden.

Lezing en debat 'Autonome wapensystemen binnen de krijgsmacht'

Het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken organiseert op donderdag 30 november samen met de KVBK de lezing met aansluitend debat 'Autonome wapensystemen binnen de krijgsmacht. Wat geven we uit handen?'

Deskundigen gaan in op diverse facetten van de actuele discussie over autonome wapensystemen, waaronder de belangrijkste ontwikkelingen (mede in relatie tot kunstmatige intelligentie), de veiligheidspolitieke implicaties en ethische vraagstukken.

Sprekers:

- Leon Kester is onderzoeker bij TNO. Hij houdt zich bezig met de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie en kijkt vanuit die optiek naar toepassingen op het gebied van (semi)autonome (wapen)systemen. Ook doet hij onderzoek naar de ethiek van deze systemen en hoe zich dat vertaalt naar recht en wetgeving;
- Frans Osinga is hoogleraar Militair Operationele Wetenschappen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Hij zal de implicaties voor de (internationale) veiligheid en de krijgsmacht bespreken;
- Miriam Struyk is programmadirecteur Veiligheid en Ontwapening bij PAX. Zij gaat met het publiek in gesprek over de ethische, morele en juridische kant van het inzetten van autonome wapensystemen;
- Majoor KL Ilse Verdiesen won recent een essaywedstrijd aan het Massachusetts Institute of Technology met het artikel 'How do we ensure that we remain in control of our Autonomous Weapons?', waarin zij ingaat op het verantwoord gebruik van kunstmatige intelligentie.

De bijeenkomst vindt plaats bij het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs (KIVI) aan de Prinsessegracht 23 in Den Haag.

Programma:

16.30 uur ontvangst

17.00 uur opening, inleidingen en debat

18.30 uur afsluiting en drankje

Aanmelden is mogelijk via de website van het NGIZ (www.ngiz.nl).



FOTO US NAVY, T. LITKE