

'Security Sector Reform'

Opbouw van Irakese veiligheidsdiensten in Zuidoost-Irak

drs. E. Muller – kapitein van de Koninklijke Marechaussee*

*Better let them do a poor solution
than you presenting the best.
For theirs is the land and the
future and your time is short.¹*

Inleiding

Basisbehoeften van de bevolking

Na de val van het regime van Saddam Hussein, in mei 2003, stonden de bezettende machten, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de coalitielanden, voor de taak om van Irak een democratisch land te maken. Het democratiseringsproces bestaat uit velerlei aspecten.

Een belangrijk aspect daarvan is de bevolking te voorzien in basisbehoeften. Hieraan wordt invulling gegeven door het uitvoeren van projecten, waarmee de bevolking kan worden geholpen met de opbouw van het land, onder meer op het gebied van energie-, water- en elektriciteitsvoorziening, onderwijs en infrastructuur.

* De auteur was gedurende SFIR-4 van juni tot november 2004 geplaatst bij HQ MND(SE) binnen de afdeling 'Security Sector Reform'. Hij was belast met het Department of Border Enforcement. Daarnaast fungeerde hij, als het gaat om de Iraqi Police Service, als liaison voor de 'groene' KMar in Al Muthanna.

¹ T.E. Lawrence, The seven pillars of wisdom (Lawrence of Arabia).

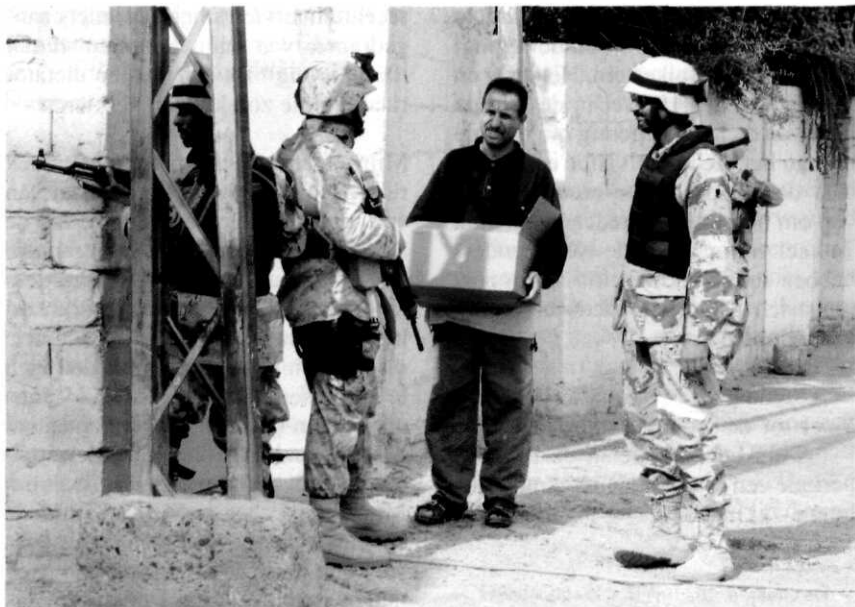
Veiligheid

Een tweede zeer belangrijk aspect om het democratiseringsproces een kans van slagen te geven, is veiligheid. Een land kan immers alleen democratisch zelfbestuur hebben als het in staat is om de interne en de daarmee nauw samenhangende externe veiligheid te garanderen. Dit vormt de basis voor het gezag. Hiervoor zijn vanzelfsprekend veiligheidsdiensten nodig.

Het democratiseringsproces van Irak verloopt gefaseerd. Een belangrijke fase was de *Transfer of Authority* (TOA) op 28 juni 2004. Met VN-resolutie

1546 werd formeel de bezetting opgeheven en kon Irak weer als een soevereine staat worden beschouwd. De TOA was al op 30 november 2003 afgesproken tussen de destijds aanwezige *Coalition Provincial Authority* (CPA) en de *Iraqi Interim Government* (IIG).

In de overeenkomst tussen beide partijen werd een voorwaarde opgenomen: de *Iraqi Security Forces* (ISF, zie kader) moesten een adequaat niveau van veiligheid kunnen bewerkstelligen in Irak. Afgesproken werd dat de aanwezige internationale troepenmacht hierbij het initiatief zou nemen.



De 'Iraqi National Guard', ondersteund door Amerikaanse mariniers, deelt voedsel en water uit aan de lokale bevolking van Fallujah, Irak, november 2004 (Foto: US Marine Corps, D.J. Klein; collectie: IMG/KL)

Iraqi Security Forces

Iraqi Police Services (IPS)
Department of Border
Enforcement (DBE)

Facility Protection Service (FPS)

Iraqi Correctional Service (ICS)

Iraqi National Guard (ING)

New Iraqi Army (NIA)

Iraqi Air Force (IAF)

Iraqi Coastal Defence Force (ICDF)

Criminal Justice System (CJS)

Permanent Joint Operation
Centre (PJOC)

Oprichting van de 'Security Sector Reform' (SSR-)cell

Binnen het hoofdkwartier van de *Multi National Division South East* (MND (SE)) in het Zuidoosten van Irak werd in december 2003 een *Security Sector Reform* (SSR-) cell opgericht. Deze bestaat uit veertien personen die, buiten een chef en zijn plaatsvervanger, zijn verdeeld over een drietal afdelingen: *Military operations*, *Civilian Police*² en een *J1/4* cell.

Binnen de eerste twee afdelingen zijn taakveldhouders voor de verschillende ISF aanwezig. Daarnaast zijn binnen de afdelingen stafofficieren aanwezig (*Legal*, *Division Engineers*, *Media*, *Medical* en *J6*), die zich primair richten op de ondersteuning van SSR.³

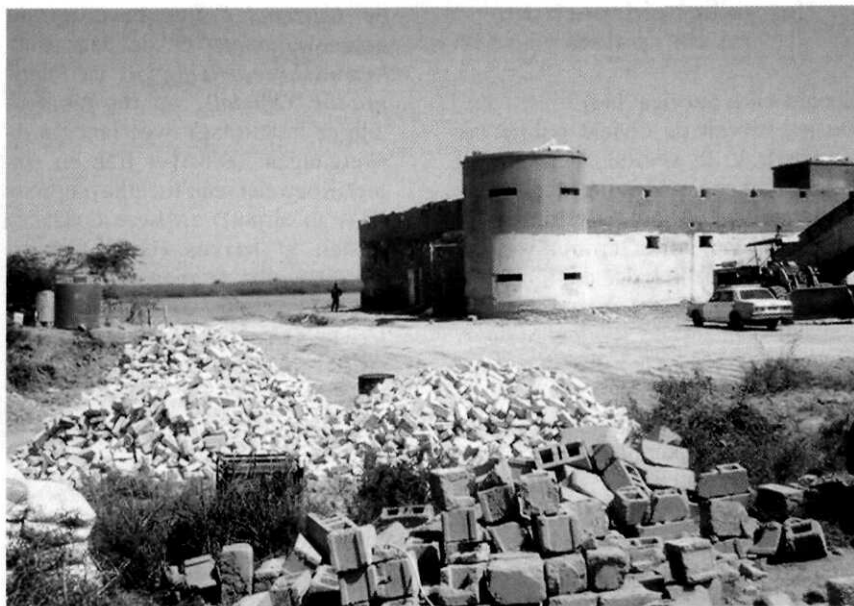
² Het hoofd van *Civilian Police* vervult tevens de taak van Provost Marshall voor de Britse eenheden; voor de Nederlandse eenheden wordt deze taak vervuld door de 'blauwe' KMar.

³ Binnen de SSR-cell is Nederland vertegenwoordigd met een drietal officieren (Chief SSR, SO1 MilOps, SO3 MP DBE) en daarnaast zijn de aangewezen J6 (SO3), Medical (SO2) en Legal (SO2) functies door Nederlanders bezet.

⁴ Ondersteund door een Deense compagnie.

⁵ Ondersteund door een Roemeense compagnie en een Portugees peloton *Guardi Civil National*.

⁶ Ondersteund door een Japans bataljon dat zich louter concentreert op CIMIC-activiteiten.



Een groot infrastructuurplan, de bouw van een Border Fort aan de SAA-rivier (grens met Iran) (Foto: auteur)

Nog geen twee maanden na de oprichting van deze afdeling, in januari 2004, werd SSR de hoofdtaak van de MND(SE). *Security operations*, tot dan het speerpunt, waren vanaf dat moment voorwaardenscheppend. De veiligheidssituatie leidde ertoe dat de focus van de aanwezige *Multi National Forces* (MNF) kwam te liggen bij de opbouw van de Irakese veiligheidsdiensten. Deze MNF bestonden hoofdzakelijk uit een Britse brigade⁴ (actief in de provincies Al Basrah en May-san), een Italiaanse brigade⁵ (provincie Dhi Quar) en het Nederlandse bataljon⁶ (provincie Al Muthanna).

Hoewel er geen sprake is van een gelijksoortige organisatie binnen alle MND's, hebben ook de andere divisiehoofdkwartieren de beschikking over afdelingen die zich bezighouden met de opbouw van de Irakese veiligheidsdiensten. De beschikbare mankracht hiervoor verschilt overigens per MND aanmerkelijk.

Dit artikel geeft een overzicht van de activiteiten die in het kader van SSR in de MND(SE) in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden. Hierbij ga ik in op het doel, het plan en de knelpunten die SSR ondervindt.

Het doel van 'Security Sector Reform'

Bij de oprichting van SSR werd door de MND(SE) een einddoel geformuleerd:

The end state to be achieved for Security Sector Reform is a secure and stable environment maintained by credible, self confident and capable security structures under Iraqi governance.

De centrale gedachte hierbij is dat de soevereine democratische staat Irak zelfstandig in staat is om de eigen interne veiligheid te garanderen, essentiële diensten (water, elektriciteit, energie, infrastructuur, et cetera.) te leveren, verbeteren en beveiligen, en hiermee basiscondities kan garanderen voor de ontwikkeling van de economie.

De MNF hebben ook zelf belang bij het bereiken van dit einddoel. Gedurende de opbouw van de Irakese veiligheidsdiensten zal de inzet van de internationale troepenmacht immers kunnen afnemen, waarmee de voorwaarden kunnen worden geschapen voor een zogeheten *exit-strategie* uit Irak.

Het veiligheidspectrum en de spelers

'Iraqi Police Service' (IPS)

De IPS vervult de civiele politietaak binnen Irak. In MND(SE) beschikt zij hiervoor over ca. 24.000 agenten, verdeeld over 170 politiestations. Dit aantal zal op korte termijn worden gereduceerd tot minder dan de helft. Alleen in MND(SE) kent de IPS een speciale eenheid, de *Tactical Support Units* (TSU), vergelijkbaar met een peloton Mobiele Eenheid. Vanuit de TSU opereert het *Special Weapon Assault Team*, te vergelijken met een aanhoudingseenheid van politie. Met het oog op de verkiezingen heeft de opleiding en training van deze eenheden een hoge prioriteit gekregen. Onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden op termijn *Public Order Battalions* (PO Bat) geformeerd, die in het hele land worden gestationeerd.

'Department of Border Enforcement' (DBE)

Het DBE is een verzameling eenheden, totaal ca 6000 man groot, die zich allen richten op grensveiligheid:

- de *Iraqi Border Police* beveiligt vanuit 94 borderforts de in totaal 1500 km grens met Iran, Koeweit en Saudi-Arabië;

- de *Customs Police* beveiligt de grensovergangen en de daar werkende *Customs Officials* en *Immigration Officials*; op dit moment zijn er in MND(SE) twee landgrensovergangen⁷ (één met Iran en één met Koeweit), een luchthavengrens (Basrah airport) en twee doorlaatposten in havens (Um Qasr en Khawr Azubayr) geopend;
- het *Coast Guard and Internal Waterway Department* patrouilleert in de haven van Um Qasr en op de Shat Al Arab rivier, die over meer dan 90 km de grens met Iran vormt.

'Facility Protection Service' (FPS)

De FPS is een grote groep van veiligheidsdiensten van verschillende ministeries. Bijna elk ministerie heeft haar eigen veiligheidsdienst die zelfstandig wordt aangestuurd. Bijvoorbeeld het ministerie van Olie die 'haar' FPS de raffinaderijen laat beveiligen maar ook het ministerie van Volksgezondheid, dat ingangen van ziekenhuizen laat beveiligen. Door de gedecentraliseerde organisatie van de FPS bestaat er op centraal niveau bijna geen aansturing. Formeel is er een coördinerend hoofdkwartier op zowel landelijk als provinciaal niveau onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de praktijk stuurt elk ministerie haar eigen FPS aan.

'Iraqi Correctional Service' (ICS)

De ICS beheert de vijf operationele gevangenissen in MND(SE). Deze variëren in grootte van ca. 400 (As Samawah) tot ruim 4000 gedetineerden (An Nasiriyah). Er bestaan plannen voor het openen van twee extra gevangenissen. De omstandigheden in de gevangenissen zijn het afgelopen jaar enorm verbeterd door verbeterde infrastructuur en door beter personeel. In de provincie As Samawah hebben leden van de Koninklijke Marechaussee het gevangenispersoneel (opnieuw) opgeleid en begeleid.

'Iraqi National Guard' (ING)

De ING is een militaire organisatie die zich bezighoudt met de interne veiligheid van Irak. Zij opereert in eerste instantie vooral buiten de steden en dorpen, waar de politietaak primair door de IPS wordt uitgevoerd. De ING kan ter ondersteuning van de IPS worden ingezet, bijvoorbeeld bij grootschalige opstanden als in Falujah en Najaf. Daarnaast opereert de ING met name met voertuigcontrolepunten op de hoofdaanvoerwegen en verleent zij extra capaciteit bij de bescherming van vitale infrastructuur zoals olie-, water- en elektriciteitsvoorzieningen, soms in samenwerking met de FPS en/of beveiligingsbedrijven. De ING ontwikkelt zich in Zuidoost-Irak tot een divisie met vier brigade-staven en in totaal tien bataljons.

'New Iraqi Army' (NIA)

De NIA staat nog in de kinderschoenen. Nadat aanvankelijk de idee was om naast de ING geen leger op te richten, heeft men later besloten de NIA te formeren. De taak van de NIA is het verdedigen van het Irakees grondgebied. De NIA bevindt zich nu nog in de oprichtingsfase. De 5 MND's worden daarbij voorzien van een gemechaniseerde infanteriebrigade, ter grootte van ca. 3500 man.

'Iraqi Air Force' (IAF)

Ook de IAF is pas recent, in 2004, opgericht. Op dit moment heeft zij de



De eerste soldaten van de 'New Iraqi Army' worden opgeleid door de USA (Foto: auteur)

⁷ 'Point of Entries' genoemd en gesitueerd in Salameh en Safwan.



Links: Gevangenis in As Samawah, geleid door de ics (Foto: auteur)

Onder: Minister van Defensie D.H. Rumsfeld ontmoet leden van de 'Iraqi National Guard', Irak, Kirkuk, oktober 2004

(Foto: US Air Force, J.M. Bowman; collectie: IMG/KI)



beschikking over twee propellervliegtuigen, die alleen geschikt zijn voor waarneming of inspectie. Er worden vluchten vanuit Basrah en Kirkuk uitgevoerd. In de toekomst moeten er acht vliegtuigen zijn en hiermee een 24/7 capaciteit worden gegarandeerd.⁸ Objecten en gebieden die geïnspecteerd worden zijn o.a. het net van pijpleidingen en olie-installaties, elektriciteitsvoorzieningen, de grenzen en het kustgebied.

'Iraqi Coastal Defence Force' (ICDF)

De ICDF patrouilleert in aansluiting op de CGIWD in de territoriale wateren van de Perzische Golf. Zij vervult uitsluitend kustwachttaken, het oprichten van een marinecomponent, is gelet op de interne focus van de Iraakse strijdkrachten niet in de plannen voorzien.

'Criminal Justice System' (CJS)

Het CJS bestaat in de MND(SE) uit vijftientwintig rechtbanken. Deze zijn momenteel allemaal operationeel. Daarnaast is er in elke provincie een gerechtshof, waar hoger beroep mogelijk is. In januari 2004 is er een Iraqi Property Claims Committee

(IPCC) opgericht.⁹ De regionale commissies houden zich bezig met claims die voortvloeien uit de landonteigingen uit de periode van het voormalige regime van Saddam Hussein.

'Permanent Joint Operation Centre' (PJOC)

Het PJOC is ondergeschikt aan het *Provincial Security Committee* (PSC) die namens de (provinciale) overheid verantwoordelijk is voor het uitvaardigen van beleid met betrekking tot veiligheidsvraagstukken. De missie is om op effectieve wijze bij te dragen aan de stabiliteit van de provincie door gecoördineerd en geconcentreerd de ISF in te zetten op alle plaatsen waar de openbare orde en veiligheid op welke wijze dan ook, wordt bedreigd. Het PJOC organiseert, coördineert en geeft leiding aan het voorkomen en bestrijden van grote veiligheidsincidenten in de provincie. Daarnaast fungeert het PJOC als het eerste aan-

spreekpunt bij een ongeval of een onmiddellijke bedreiging van de openbare orde en veiligheid. Het PJOC beschikt over een viertal functionaliteiten: een meldkamer; een Joint Operations Room met verbinding met alle veiligheidsdiensten en van waaruit incidenten worden gevolgd, veiligheidsdiensten worden aangestuurd en uitgezette acties worden gecontroleerd; een Joint Planning Staff en tenslotte een Joint Intelligence Committee waar inlichtingen worden verzameld, beoordeeld en beschikbaar gesteld voor de planning en uitvoering van de operaties. Vanuit het PJOC wordt bovendien de inzet van de IPS, ambulancedienst, brandweer, ING, DBE, FPS, ICDF en de NIA gecoördineerd.¹⁰

In de MND(SE) heeft elke provincie inmiddels een PJOC operationeel op 24/7 basis waarbij minimaal de meldkamer functionaliteit is gegarandeerd.¹¹

⁸ Vliegtuigen zijn van het type Seeker en worden gemaakt in Jordanië.

⁹ CPA neglation 8.

¹⁰ DBE, ICDF en NIA alleen in die provincies die de beschikking hebben over deze ISF.

¹¹ Met alleen de meldkamerfunctionaliteit wordt ook gesproken over een 'Permanent Coordination Centre' (PJCC).





Boven: Een Amerikaanse marinier schreeuwt instructies aan militairen van het 'Iraqi Civil Defence Corps' tijdens een vuurgevecht in de provincie Al Anbar (Irak, juni 2004)

(Foto: us Marine Corps, K.R. Reed; collectie: IMG/KL)

Pagina hiernaast (boven): Sinds de machtsoverdracht op 28 juni 2004 patrouilleren leden van de 'Iraqi National Guard' weer zelf in Irak

(Foto: us Marine Corps, K.R. Reed; collectie: IMG/KL)

Pagina hiernaast (onder): Ondersteuning van de 'Iraqi National Gard' tijdens huiszoekingen in Mosul (Irak, juli 2004)

(Foto: us Army, J. Johnson; collectie: IMG/KL)

Binnen het hele Irakese veiligheids-spectrum zijn verschillende spelers aanwezig (zie pag. 168-169). Natuurlijk allereerst de verschillende ISF.

Ten eerste de diensten die vallen onder beheer van het ministerie van Binnenlandse Zaken: *Iraqi Police Service* (IPS), *Department of Border Enforcement* (DBE), *Facility Protection Services* (FPS) en *Iraqi Correctional Service* (ICS).

Daarnaast de diensten die worden aangestuurd vanuit het ministerie van Defensie: *Iraqi National Guard* (ING), *New Iraqi Army* (NIA), *Iraqi Air Force* en de *Iraqi Coastal Defence Force* (ICDF). Deze laatste diensten worden gezamenlijk ook wel aangeduid als de *Iraqi Armed Forces* (IAF)¹².

Het *Criminal Justice System* (CJS) ressorteert onder het ministerie van Justitie en hoewel het geen ISF is, is het gezien de voorwaardenscheppende rol wel een speler in het veiligheids-spectrum.

De coördinerende rol tussen alle veiligheidsdiensten, zowel van de diensten die ressorteren onder het ministerie van Binnenlandse Zaken als die onder het ministerie van Defensie, dient te worden vervuld door het *Joint Operation Centre*, dat zich zowel op provinciaal (PJOC) als op nationaal niveau (NJOC) bevindt.

De ISF kunnen in het SSR-proces worden beschouwd als de klanten van de MNF. Zij zorgen voor deelprocessen als rekrutering, training, verwerving van materiaal, mentoring en monitoring, danwel de ondersteuning daarbij.

In de structuur van de MNF zijn twee lijnen te onderscheiden die invloed

¹² Op dit moment zijn er nog geen dedicated desk officieren binnen de SSR cell aangewezen voor de IAF; tot dat hiervoor capaciteit wordt vrijgemaakt, is dit een neventaak van de ING desk officier.



Links: Militairen van de 'Iraqi Coastal Defence Force' (ICDF) tijdens de ceremonie op 30 september 2004.

De icdf zullen samen met de coalitietroepen zorgdragen voor veiligheid en stabiliteit in de territoriale wateren

(Foto: US Navy, S.L. Stone; collectie: IMG/KI)

hebben op het SSR-proces binnen de MND(SE). Ten eerste de hiërarchische lijn, die via het *Multi-National Corps Iraq* (MNC-I) de divisie aanstuurt, die op haar beurt weer de beschikking heeft over onder bevel staande eenheden.

Ten tweede een functionele lijn vanuit het *Multinational Security Forces Transition Command Iraq* (MNSTC-I), die kan worden beschouwd als een landelijke SSR-cel. Op dit niveau wordt tevens het overleg gevoerd met de IIG.

Binnen MNSTC-I vormt het *Civilian Police Assistance Training Team* (CPATT) het belangrijkste aanspreekpunt voor diegenen binnen de SSR die zich bezighouden met de diensten die vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. De onder het ministerie van Defensie ressorterende diensten worden ondersteund vanuit het *Civilian Military Assistance Training Team* (CMATT).

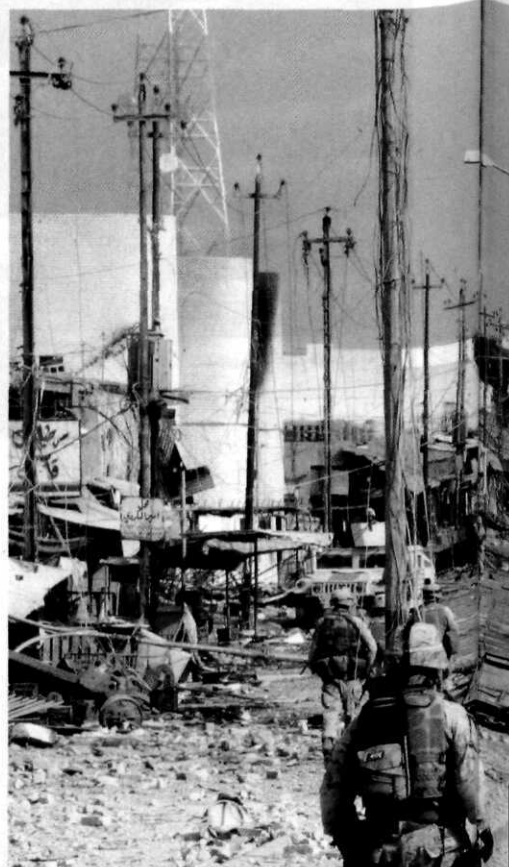
Inhoudelijk is MNSTC-I dus de aansturende organisatie maar formeel loopt de lijn naar de divisie met haar eenheden via het Corps. In de praktijk leidt deze matrixachtige organisatie tot problemen rond de machtsverde-

Rechts: Elk huis van de stad Fallujah wordt binnengevallen tijdens operatie Al Fajr ('New Dawn') om vijandelijke groeperingen op te sporen

(Foto: US Marine Corps, J.J. Vooris; collectie: IMG/KI)

Onder: In ruil voor couponnen en geld worden diverse wapens ingeleverd op het politiebureau in Sadr City (oktober 2004)

(Foto: US Navy, J.L. Wood; collectie: IMG/KI)



ling, zoals vaker bij dit type organisaties worden waargenomen.

Het SSR-plan

De TOA betekende dat de Irakezen formeel weer zelf verantwoordelijk werden voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zoals aangegeven werd bij de afspraak tus-

sen CPA en de IIG ten aanzien van de TOA de belangrijke voorwaarde opgenomen dat er sprake moest zijn van een veiligheidsstructuur. De ontwikkeling van veiligheidsstructuren wordt echter in de praktijk bepaald door de aanwezigheid van condities en niet (alleen) door een bedacht tijdsplan.

Dit betekent dat niet zozeer een geplande datum van de TOA leidend was

voor de uiteindelijke overdracht van verantwoordelijkheden, maar dat dit gefaseerd gebeurde op basis van daadwerkelijk bereikte condities. Deze condities zijn vastgelegd en kunnen worden onderscheiden in drie verschillende fasen: *local control*, *regional control* en *strategic overwatch*. Deze fasen vormen de rode draad in het SSR-plan voor de ontwikkeling van de ISF.



**Op de parkeerplaats van een
Irakees politiebureau in Bagdad
is een autobom ontploft.
Irakese en coalitietroepen
verlenen hulp aan de getroffen
en trachten het vuur te blussen
(december 2004)**

(Foto: US Army, K.M. Roth;
collectie: IMG/KL)

Het einddoel is verdeeld in subdoelen, die per fase moeten worden behaald. Belangrijk hierbij is dat de rol van de Irakezen na de TOA op 28 juni 2004 is veranderd. De Irakese participatie in het SSR-plan is vanaf dat moment immers op vrijwillige basis. De IIG en daaronder ressorterend de ISF moeten dan ook worden beschouwd als gelijkwaardige partijen met hetzelfde doel: een veilig en stabiel Irak.

Bij de totstandkoming van het SSR-plan is door de MNF de verwachting uitgesproken dat de relatie met de Irakezen niet erg veel zal veranderen na de TOA. In de eerste maanden na de overdracht is dit in algemene zin waarheid geworden. De IIG en de MNF zijn tot elkaar veroordeeld om zo voor beider goed de *end state* te bereiken. Zoals aangegeven moeten daarvoor een drietal fasen worden doorlopen.

'Local control'

Local control is the state at which Iraqi Security Forces, services and systems are established to an adequate level of effectiveness to maintain law and order in populated dense areas, under direction and supervision of MNF.

In deze fase is er sprake van een beperkte mate van zelfstandigheid. De ISF kunnen alleen optreden in de verstedelijkte gebieden en doen dit onder directe leiding van de MNF. Na de startfase waarin het rekruteren en oplossen van de eerste eenheden cen-



traal hebben gestaan, is dit een eerste voorzichtige stap in de richting van het einddoel.

De ISF worden op dit niveau in staat geacht om de meeste lokale incidenten zelfstandig te kunnen afhandelen. Bij een grotere of meer verspreide dreiging dienen de MNF op te treden. De leiding van de MND(SE) heeft op 30 april 2004 verklaard dat in hun gebied van verantwoordelijkheid deze fase is bereikt.

'Regional control'

Regional control is the state at which Iraqi Security Forces, services and systems are established to an adequate level of effectiveness to maintain law and order within provincial boundaries under governance of Iraqi Provincial Councils, with MNF advising as required and / or requested.



Het belangrijkste verschil met 'local control' is dat er in deze fase sprake moet zijn van aansturing en coördinatie van de veiligheidstroepen op provinciaal niveau. De MNF zijn niet langer meer sturend maar treden adviserend op of zelfstandig, op verzoek van de (provinciale) Irakese overheden.

De ISF moeten in staat zijn om zelfstandig de meeste incidenten af te kunnen handelen. Alleen bij extreme

dreiging dienen de coalitietroepen nog op te treden. De rol van de MNF bestaat, naast het opleiden, nu steeds meer uit het mentoren van de ISF. Dit wil zeggen dat de ISF zeer intensief en van nabij worden begeleid. Ze worden als het ware aan de hand meegenomen.

'Strategic overwatch'

Strategic overwatch is the state of full sovereignty under a freely elec-

ted permanent government where Iraqi Security Structures, under Iraqi national governance, have developed to their maximum level of effectiveness. This level of effectiveness will be characterised by Iraqi control of synchronised, joint and combined operations across the full security sector. MNF will only have a stand off roll related to safeguard the external security of the country.

De kern van deze laatste fase is dat Irak onder nationale aansturing in staat is om haar eigen interne veiligheid te garanderen. De ISF werken gecoördineerd samen binnen het veiligheidsspectrum en de MNF zijn alleen nog aanwezig om bij te dragen aan de garantie van de externe veiligheid van het land.

De MNF richt zich verder op het monitoren van de ISF: zij houdt incidenteel en op afstand toezicht.

Het bepalen van de fasering

Het vaststellen van de fase waarin de ISF zich bevinden is geen wettelijke wetenschap. Er is sprake van een continuüm, waarbij de ene fase geleidelijk overgaat in de andere. Er is kortom geen scherpe scheidslijn tussen *local control*, *regional control* en *strategic overwatch*.

De positie van de ISF binnen dit continuüm wordt bepaald door een groot aantal factoren. Hierbij kunnen aan de ene kant push-factoren worden onderscheiden, die de ISF positief ondersteunen en dus in de richting van het einddoel stuwen.

Dit zijn de producten die het *Sector Security Program* oplevert: faciliteiten, 'command & control' structuur, materiaal, aansturing door overheden, werving en selectie van nieuw personeel, training, capaciteit om gezamenlijk op te treden, missies die worden uitgevoerd door de ISF (al dan niet samen met de MNF), administratie en ondersteuning, en daarnaast een dalende dreiging.

Aan de andere kant van het continuüm werken pull-factoren, die de ISF van het einddoel afdrijven: bureaucratie, aanwezigheid en acties van *Anti Iraqi Forces (AIF)*, corruptie en gebrek aan financiering. Deze opsomming van positieve en negatieve factoren is uiteraard niet uitputtend. In een dynamische omgeving kunnen elk moment factoren verdwijnen of opkomen en ook zal de kracht van de verschillende factoren wisselend zijn.

Als gevolg van de dynamiek kan ook de positie van de ISF wisselend zijn. De leiding van MND(SE) had, zoals gesteld, op 30 april 2004 verklaard dat de fase van *local control* was bereikt. Of dit aan het begin of aan het eind van het gebied van *local control* was, is niet exact te bepalen. Maar er waren volgens de divisieleiding genoeg indicatoren om aan te nemen dat de ISF in staat waren om lokale incidenten zelfstandig af te handelen.

Toen in augustus 2004 de strijd van de AIF oplaaide en de veiligheidssituatie in het gebied drastisch verslechterde, bleek heel duidelijk dat de ISF werden teruggeworpen. De MNF moesten uiteindelijk daadkrachtig optreden om de dreiging van de AIF in te dammen, om vervolgens de ISF de gelegenheid te geven hun oude positie in het continuüm weer te hervinden.

Achteraf kan hierbij overigens de vraag worden gesteld of de MNF niet eerder hadden moeten ingrijpen. In augustus zijn de MNF, mede om politieke redenen, in eerste instantie terughoudend geweest om robuust op te treden. Pas toen bleek dat de ISF nog niet in staat waren aan deze dreiging weerstand te kunnen bieden, werd ingegrepen.

Gezien de (begin)fase van *local control* waarin de ISF zich bevonden was dit ook niet verwonderlijk. Het resultaat was dat de ISF vervolgens toch weer enige tijd nodig hadden om hun oude positie te herwinnen. Op dit moment hebben de ISF in MND(SE) weer duidelijk vooruitgang geboekt en bevinden zij zich in de eindfase van *local control*. Tijdens de verkiezingen

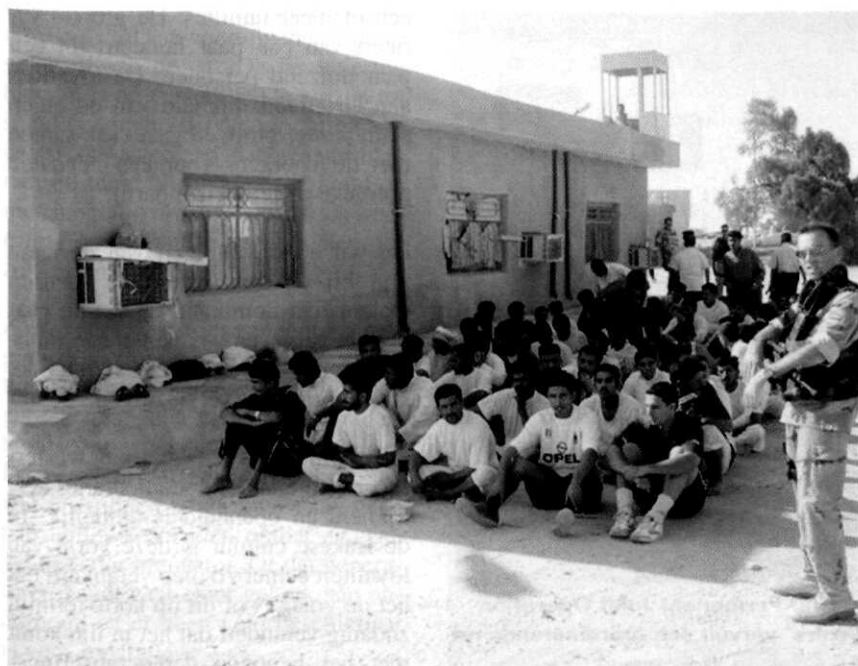


'Coastal Guard and Internal Waterway Department' patrouilleert in de haven van Um Qasr (Foto: auteur)

'Iraqi Coastal Defence Force' in de haven van Um Qasr

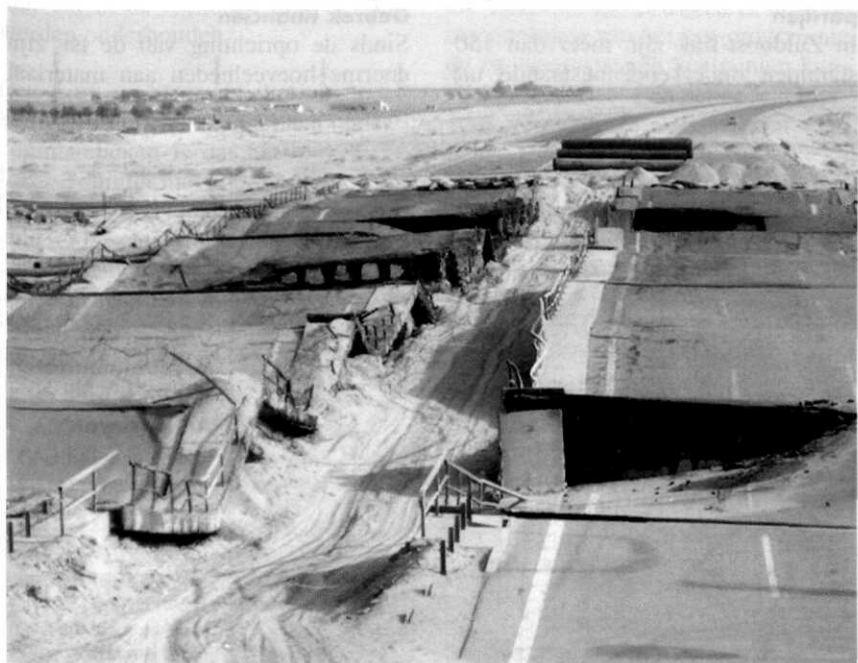
(Foto: auteur)





De selectie van nieuwe recruten voor de IPS in As Samawah, gemonitord door de Kmar (Foto: auteur)

In augustus 2004 werden veel acties gepleegd door de AIF; hier een opgeblazen pijplijn in de omgeving van Basrah
(Foto: auteur)



van afgelopen januari moesten de eerste schreden binnen *regional control* zijn gezet. Overigens is MND(SE) in vergelijking met de andere divisies ver gevorderd. Ten tijde van de verkiezingen moest in het gehele land de fase van *local control* zijn bereikt.

SSR-taken

Binnen het SSR-proces worden door de MNF drie elementaire taken uitgevoerd: training, mentoring en monitoring. Van belang is om te onderkennen dat ook deze taken hun eigen dynamiek hebben. Ook hier is het niet zo dat er een strikte scheiding is die aangeeft wanneer de ene taak stopt en de andere taak start.

Training zal weliswaar vooral in de opbouwfase en tijdens *local control* het centrale aandachtspunt zijn maar blijft gedurende alle fasen van belang (herscholing, niveau van de cursussen, nieuwe recruten opleiden, et cetera). Mentoren begint zodra er ISF werkzaam zijn, dus vanaf het begin van de fase van *local control*. De nadruk ligt hierbij op het intensief begeleiden en adviseren. Op een gegeven moment zal deze vorm van begeleiding minder intensief worden en overgaan in monitoren. Dit moment hangt samen met het moment waarop de ISF *provincial control* zullen bereiken.

Knelpunten voor SSR

Op dit moment is voorzien dat er in totaal circa 260.000 Iraakse veiligheidsfunctionarissen deel gaan uitmaken van de ISF. Hiervan zijn er inmiddels ongeveer 110.000 opgeleid. Tijdens de opbouw van de ISF zijn vele problemen opgelost, maar er resteren een aantal knelpunten. Natuurlijk verschillen deze knelpunten per ISF, provincie of zelfs per locatie. Desondanks is het, zonder uitpuittend en volledig te kunnen zijn en met het gevaar van generalisatie, toch mogelijk om een aantal algemene knelpunten te schetsen.

Gebrek aan structuur

De meeste ISF zijn inmiddels al een aantal maanden actief. Desondanks is over de structuur en omvang van de organisatie nog vaak geen duidelijkheid. De verschillende Irakese ministeries zullen, geassisteerd en ondersteund door MNSTC-I, hierover uiteindelijk een beslissing moeten nemen.

Het gebrek aan beslissingen op dit gebied en het daarmee vaak samenhangende gebrek aan structuur binnen de ISF, maken de planning in de opbouw van de ISF erg moeilijk. Om een volgende stap voorwaarts te vergemakkelijken is er behoefte aan duidelijke organisatiestructuren, een organisatiesterkte per ISF, minimaal uitgewerkt tot op provinciaal niveau en een bijbehorende materiaal-autorisatiestaat.

Laag niveau van leiderschap en opleiding

Op alle niveaus van leiderschap binnen de ISF is er gebrek aan kwaliteit. Er is vaak sprake van slechte commandovoering, incidentmanagement in plaats van proactief optreden, geen bereidheid tot delegeren, corruptie en gebrek aan initiatief. De 'verbetermaatregelen' zijn divers. In ieder geval is het van belang ervoor te zorgen dat de top van de ISF wordt geschoond van corrupte en onbetrouwbare leiders.

Op het lagere niveau gaat het naast het uitbannen van corruptie vooral om het laten afvloeien van niet-gekwalificeerd, veelal ongeletterd personeel. Deze personeelsleden krijgen \$ 2.000 mee als afkoopsom voor de bewezen diensten. Overigens besloot men dit programma pas te beginnen na de verkiezingen, om een al te groot verloop in die hectische periode te voorkomen.

Andere maatregelen om het niveau van leiderschap te verbeteren zijn het opleiden van leidinggevenden maar bijvoorbeeld ook het stimuleren van initiatief bij ondercommandanten en



'Het Permanent Joint Operation Centre' vervult een coördinerende rol
(Foto: auteur)

onderofficieren. Hiervoor moet dan wel eerst een culturele barrière worden weggenomen: de meeste Irakese commandanten hebben moeite om beslissingen te nemen. Sterker nog: er heerst op alle niveaus een grote angst om beslissingen te nemen.

Invloed van politieke of religieuze partijen

In Zuidoost-Irak zijn meer dan 150 stammen onderkend, bestaande uit

één of meer families. De grootte varieert van een paar honderd tot een paar duizend personen. De loyaliteit aan en afhankelijkheid van de eigen stam is zeer groot en gaat vaak samen met de voorkeur voor een bepaalde politieke of religieuze partij.

De wil en opvattingen van de stam zijn bij de keuzes die de mensen maken zeer dominant. Of het nu gaat om het vergeven van banen aan familie of om het gemeenschappelijke stemgedrag bij verkiezingen: de invloed is enorm.

Dat dit niet overeenstemt met westerse opvattingen over democratie, eerlijkheid en openheid is duidelijk. In de Irakese cultuur is deze vorm van loyaliteit echter zo diep verankerd dat het de vraag is of dit op korte termijn zodanig verandert dat het in lijn komt met het beoogde democratiseringsproces.

Inzicht in deze culturele aspecten is van eminent belang om resultaat te kunnen boeken. Hierbij moet overigens ook nog rekening worden gehouden met het feit dat de loyaliteit van een stam zeer wisselend en opportunistisch van aard is (wat is het voordeligst voor mij?).

Gebrek financiën

Sinds de oprichting van de ISF zijn enorme hoeveelheden aan materiaal



Werken aan het communicatienetwerk in An Nasiryah
(Foto: auteur)

(variërend van wapens, persoonlijke uitrusting tot aan voertuigen en boten) geleverd aan de ISF. De financiering hiervan is op verschillende wijzen tot stand gekomen. Bij de oprichting van de ISF is vastgelegd dat geldstromen niet bestemd zijn voor onderhoud en niet mogen worden gebruikt als *operating budget*¹³. De ISF zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.

Zowel door de eerder genoemde knelpunten als door een gebrek aan structuur en leiderschap is er tot op heden gebrek aan geld voor zowel onderhoudscontracten als *operating budget*. Dit betekent dat bijvoorbeeld de DBE wel voertuigen heeft maar vaak geen patrouilles kan rijden omdat er geen geld is voor brandstof. Of dat generatoren kapot gaan door gebrek aan onderhoud en er geen geld beschikbaar is voor reparatie.

Om vooruitgang te boeken is het van essentieel belang dat de ISF, ondersteund door de MNF, de beschikking krijgen over voldoende budget, en adequate financiële expertise op verschillende organisatieniveaus. Dit geldt in de toekomst ook voor het onderhoud van infrastructuur. Op dit moment zijn mega-infrastructuurprojecten opgezet¹⁴ en deze infrastructuur zal in de toekomst ook moeten worden onderhouden.

Een extra probleem bij het verstrekken van voldoende budget aan ondercommandanten is dat het binnen de Irakese cultuur niet gebruikelijk is om in één keer de benodigde hoeveelheid geld ter beschikking te stellen. De ondercommandant is hierdoor gedwongen om meerdere malen om geld te komen vragen, en blijft op deze manier afhankelijk en volgens Irakese opvattingen dus ook loyaal.

¹³ Geld bestemd voor de uitvoering van dagelijkse operaties, bijvoorbeeld brandstof voor voertuigen, voeding voor personeel en elektriciteit en water ten behoeve van infrastructuur.

¹⁴ In MND(SE) bijvoorbeeld de bouw van 94 Border Forts en twee POE's voor de DBE en de verbouwing van meer dan 160 politie-bureaus voor de IPS.

Afkortingen

AIF	Anti Iraqi Forces
CIMIC	Civil Military Corporation
CJS	Criminal Justice System
CMATT	Civilian Military Assistance Training Team
CPA	Coalition Provincial Authority
CPATT	Civilian Police Assistance Training Team
IIG	Iraqi Interim Government
DBE	Department of Border Enforcement
FPS	Facility Protection Service
IAF	Iraqi Armed Forces
ICDF	Iraqi Coastal Defence Forces
ING	Iraqi National Guard
IPCC	Iraqi Property Claims Committee
IPS	Iraqi Police Service
ISF	Iraqi Security Forces
JAG	Joint Action Groups
MNC-I	Multi National Corps-Iraq
MND(SE)	Multi National Division (South East)
MNF	Multi National Forces
MNSTC-I	Multinational Security Forces Transition Command - Iraq
MSR	Main Supply Route
NIA	New Iraqi Army
NJOC	National Joint Operation Centre
PJOC	Permanent Joint Operation Centre
PO BAT	Public Order Battalions
PSC	Provincial Security Committee
SSR	Security Sector Reform
SWAT	Special Weapon Assault Team
TOA	Transfer of Authority
TSU	Tactical Support Units

Een stabiele democratie?

De toekomst zal uitwijzen of door de inspanningen van het SSR-programma de ISF bovenstaande knelpunten kunnen overwinnen. Een eerste test hiervoor vormden de verkiezingen eind januari. Het verloop hiervan had een grote invloed op de toekomst van Irak. Niet alleen voor de politieke koers die Irak zal volgen, maar ook op veiligheidsgebied.

De grote vraag is of Irak in staat zal zijn om na de verkiezingen de openbare orde en veiligheid binnen acceptabele grenzen te handhaven. De lessen van augustus 2004 leren dat de ISF nog niet zonder de steun van de MNF kunnen en dat in de beginfase van opvoer niet moet worden gewacht met de ondersteuning van de ISF.

Aan de andere kant zullen de ISF moeten aantonen dat zij na alle training en

begeleiding met het verkregen materiaal in staat zijn om als betrouwbare en geloofwaardige hoeders van de interne veiligheid op te treden. Zoals in de inleiding aangegeven, is dat een vereiste voor een stabiele democratie.

The policy of His Majesty's Government is that the Iraqi Forces shall be developed into efficient modern forces capable of ensuring internal security throughout Iraq and the defence of Iraq from external aggression by neighbouring states. The object of the Mission is to implement that policy in an advisory capacity.

Head of military mission to Iraq, 1944