

# Krijgsmacht in krijtstreep

## Implicaties van de private militaire industrie voor westerse krijgsmachten

drs. R.R.K. Hiemstra\*

### Inleiding

**I**RAK IS GOUDMIJN VOOR BEVEILIGERS. Particulieren beschermen autoriteiten, transporten en installaties', aldus het NRC op donderdag 13 mei 2004; 'Westerse ex-militairen stromen naar Irak om er voor veel geld zakenlieden of autoriteiten te beschermen, of om er de CIA te helpen met het ondervragen van gevangenen.' Het *Center for Public Integrity*, een journalistiek platform, zegt dat de totale waarde van overheidsbestedingen door de Verenigde Staten alleen al in Irak nu meer is dan 50 miljard dollar.<sup>1</sup>

Een belangrijk deel van dat geld wordt besteed aan private militaire dienstverlening, aan de ex-militairen uit het artikel van het NRC. Ondernemingen die deel uitmaken van deze private militaire industrie noemt men *privatized military firms*, afgekort PMF's. Het 'krijtstreep' uit de titel ver-

wijst naar een andere Engelse term: de 'pin striped mercenary', de huurling in krijtstreep. PMF's zijn echter niet zonder meer huurlingen, noch een krijgsmacht.

In dit artikel geef ik een analyse van de ontwikkeling van de private militaire industrie sinds circa 1990 en behandel de implicaties ervan voor de nationale krijgsmachten van westerse landen. Het doel van deze analyse is aangrijpingspunten voor beleid te vinden gericht op effectieve beïnvloeding van PMF's.

De analyse is gebaseerd op de studies van Silverstein (2000), Davis (2002) en Singer (2002).<sup>2</sup> Allereerst bespreek ik wat PMF's zijn en, in aansluiting daarop, de aanbodzijde van de markt van private militaire dienstverlening. Vervolgens ga ik in op de vraagzijde om daarna de effecten van vraag en aanbod op de krijgsmachten van westerse landen te beschouwen. Ik sluit het artikel af met een bespreking van

de aangrijpingspunten voor beïnvloeding van PMF's.

### 'Privatized Military Firms' (PMF)

#### Definitie

Singer beschrijft in zijn studie *Corporate Warriors* hoe in het begin van de jaren negentig een nieuwe markt is ontstaan: de vraag naar – en het aanbod van – private militaire dienstverlening. Hij beschrijft hoe in nagenoeg ieder militair conflict in de jaren negentig ten minste één private onderneming een cruciale rol speelde in en rond de krijgsverrichtingen. Dit type ondernemingen noemt hij *privatized military firms*.

Een PMF biedt een type dienstverlening in wat lange tijd een exclusieve overheidsaangelegenheid was: militair optreden. PMF's opereren op basis van een contract waarin precies staat omschreven welke diensten met welke beoogde resultaten worden geleverd. Singer definieert PMF's als:

*business organizations that trade in professional services intricately linked to warfare. They are corporate bodies that specialize in the provision of military skills, including combat operations, strategic planning, intelligence, risk assessment, operational support, training and technical skills.*

\* De auteur is adviseur in dienst van Atos Consulting en richt zich op veiligheidsvraagstukken. Hij voert een onderzoek uit dat moet leiden tot zijn academische promotie in de bestuurskunde.

De auteur dankt brigade-generaal ir. R.G. Tieskens, luitenant-kolonel mr. drs. P.A.L. Duchaine en zijn collega drs. E. van de Pol voor hun commentaar.

1 <http://www.publicintegrity.org/wow/default.aspx> geconstateerd op 15 januari 2005. Het betreft een betrekkelijk ruwe inventarisatie, van sommige van de meer dan 150 bedrijven is de contractomvang onbekend. Van het genoemde totaalbedrag (circa \$ 50.420.000.000) is onduidelijk welke bedragen exact zijn toe te rekenen tot 'pure' militaire dienstverlening en welke bedragen zijn te beschouwen als andersoortige, civiele dienstverlening. Niettemin is het bedrag aanzienlijk, zeker als men beseft dat het hier alleen overheidsopdrachtgevers betreft en dan ook nog alleen Amerikaanse overheidsopdrachtgevers: USAID en DOD.

2 Singer, P.W., *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, New York, 2003; Silverstein, K., *Private Warriors*, Verso, London, 2002; Davis, J.R., *Private Armies and the New World Order*, Douglas & McIntyre, Vancouver, 2002.



Halliburton in Irak (Collectie NIMH)

### Typen PMF's

Singer onderscheidt drie globale types: logistieke/faciliterende dienstverleners, strategische dienstverleners en tactische dienstverleners.

- (1) Logistieke dienstverleners bieden bijvoorbeeld transport van mensen en middelen naar de locatie, sanitaire voorzieningen op locatie, op cetera. Een voorbeeld van een dergelijk bedrijf is het Amerikaanse *Halliburton*.<sup>3</sup> Singer rekent tot dit type ook ondernemingen die inlichtingen verzamelen.
- (2) Strategische dienstverleners zijn ondernemingen die doorgaans vanuit een consultancypraktijk opereren en zich vooral richten op begeleiding, zelfs ondersteuning of uitvoering van de militaire besluitvorming en training van het kader. Een voorbeeld daarvan is de Amerikaanse onderneming *Mili-*

*tary Professional Resources Inc. (MPRI)*,<sup>4</sup> waarover Singer meldt dat het een wijkplaats is voor een aanzienlijk deel van het gepensioneerde Amerikaanse legerkader.

- (3) Tactische dienstverleners richten zich op het feitelijke vechten, het trainen van manschappen ter plaatse, het (bewapend) beveiligen van personen en bewaken van objecten. Een voorbeeld daarvan is het Britse in april 2004 ter ziele gegane *Sandline International*.

### Huurlingen dus?

PMF's verschillen van de stereotiepe vrijgevochten avonturiers, huurlingen, *soldiers of fortune* of *condottieri* uit de geschiedenis. PMF's zijn (onvermijdelijk) multinationale, moderne bedrijven met een hechte, goed werkende ondernemingsstructuur. Ze streven naar continuïteit van de eigen orga-

nisatie en naar het maken van ondernemingswinst.

Huurlingen vormen doorgaans geleheidsorganisaties, streven naar verwerving van oorlogsbuit en onmiddellijke vergoeding. PMF's streven naar legaal optreden, iets dat doorgaans niet direct op het netvlies van de 'klassieke' huurling staat. PMF's worden geleid door een professionele directie die zich allereerst bezighoudt

<sup>3</sup> <http://www.halliburton.com/index.jsp>; Onderdeel van Halliburton is Kellogg, Brown & Root, dat in de periode 1/1/2002 tot 1/7/2004 een contract uitvoerde in Irak en Afghanistan ter waarde van \$11.431.000.000 (bron: <http://www.publicintegrity.org/wow/resources.aspx?act=total>).

<sup>4</sup> <http://www.mpri.com>; MPRI maakt onderdeel uit van L3 Communications. In dezelfde periode als genoemd in noot 3 beschikte MPRI over een contract ter waarde van \$11.433.491 volgens dezelfde bron.

met de verwerving van opdrachten en het leidinggeven aan de organisatie. Ze houdt zich min of meer afzijdig van de feitelijke operatiën: daarvoor zijn de militaire professionals in dienst van de onderneming. In vergelijking daarmee is de huurling een 'doe-het-zelver', een amateur.

PMF's werven hun medewerkers gericht en meestal openlijk, in tegenstelling tot de huurling die in een eigen netwerk opereert in heimelijkheid, wat de kwaliteit van zijn werving en het resultaat daarvan niet ten goede komt. Vele PMF's onderhouden openlijk hechte banden met andere niet-militaire ondernemingen en/of maken deel uit van grotere ondernemings- en financiële structuren. Beernink verwijst in haar artikel in 2003 terecht naar het Additionele Protocol uit 1977 van de Geneefse Conventies<sup>5</sup> en stelt

<sup>5</sup> Beernink, S., Particuliere militaire ondernemingen en het gat op de vredesmarkt, in: *Internationale Spectator*, november 2003, LVII, nr. 11, p. 547-553.

dat huurlingen onder internationaal humanitair recht geen beschermde status hebben en dat dit voornamelijk ook lijkt te gelden voor medewerkers in dienst van een PMF.

#### Welke markt?

Schattingen van de omvang van deze markt lopen op tot enkele honderden miljarden dollars per jaar. Het bedrag is niet precies te bepalen omdat onduidelijk is wat nu wel en wat geen PMF is. Zolang de vraag 'is deze onderneming een PMF?' niet goed valt te beantwoorden, is effectieve beïnvloeding van deze markt door de overheid of de internationale gemeenschap overigens niet goed mogelijk.

Singer hanteert een ruim interpreteerbare definitie en rekt bijvoorbeeld traditionele adviesbureaus die ook militair-strategische advisering bieden nadrukkelijk tot deze markt. Traditionele beveiligingsbedrijven zijn echter ook tot deze markt te rekenen indien de definitie van een PMF maar ruim genoeg wordt gesteld.

### De vraag naar private militaire dienstverlening

De vraagzijde, de betalende klanten, bestaat voornamelijk uit (semi-) overheidsactoren: nationale overheden (al dan niet westers), internationale overheidsinstanties en niet-gouvernementele instanties. Daarnaast zijn het de twistende facties uit een samenleving die dermate georganiseerd zijn dat zij een externe partij kunnen inschakelen en betalen.

Ten slotte zijn er particulieren en de grote multinationale bedrijven die hun belangen en/of eigendommen in een bepaald gebied niet voldoende of helemaal niet verdedigd zien worden door de plaatselijke overheid.

#### Meer gewapende conflicten

De verklaring voor de recente snelle opkomst van de PMF's ligt aan de vraagkant. Het einde van de Koude Oorlog resulteerde in een machtsvacuüm op plaatsen waar tot dat moment krachten in bedwang werden gehouden. Omwentelingen, herleving



Instructie van Amerikaanse militairen in Koeweit door personeel van 'Military Professional Resources Incorporated' (MPRI), maart 2004 (Foto U.S. Department of Defense; collectie NIMH)



van oude vijandschappen en oplaaien-de grenstwisten leidden tot vele *low intensity conflicts* (afgekort LIC's), die de vraag naar militaire dienstverlening heviger voedden.

De *National Defense Council Foundation* (NDCF) gaf tot 2003 jaarlijks een mondiale inventarisatie van gewapende conflicten. Opname in de lijst werd ingegeven door een (subjectieve) weging van de politieke, sociale, economische en militaire ontwikkeling. Zo telde in 2002 de NDCF wereldwijd 53 in aanmerking komende gewapende conflicten.<sup>6</sup>

#### Gat in de markt

Tegelijkertijd lijkt er een tendens te zijn waarin staten, indien zij interveniëren in een conflict, hun krijgsmachten in steeds latere fasen van een conflict laten optreden, vaak vooral in het kader van een humanitaire operatie.<sup>7</sup> Publieke krijgsmachten worden dan voornamelijk ingezet voor de handhaving van een orde die al eerder door de vechtende partijen is gevestigd. Participeren als een vechtende partij in een conflict is voor krijgsmachten uitzonderlijk en, afgezien van de grootschalige interventies in Irak en Afghanistan, incidenteel en *contained*.

Westerse landen gebruiken hun krijgsmachten in internationale conflicten vooral als *peace-keeping force* en begeleiders van het *nation-building process*. *Peace-keeping* en *nation-building* zijn vanuit historisch oogpunt niet geheel eigenlijke taken voor een nationale krijgsmacht. Daarbij lijken de krijgsmachten van de westerse landen maar beperkt geschikt te zijn voor het daadwerkelijke strijd leveren in een LIC, zoals Van Creveld betoogt.<sup>8</sup> Zodoende vormen de LIC's het gat in de markt waar de private militaire industrie induikt.



**Een gepensioneerde Amerikaanse militair instrueert als medewerker van MPRI Senegalese militairen bij het opsporen van mijnen** (Collectie NIMH)

De veranderingen in taakoriëntatie van de krijgsmachten dragen waarschijnlijk verder bij aan de groei van de private militaire industrie. Naast uitvoering van territoriale en binnenlandse taken moeten krijgsmachten nu mondiaal actief (kunnen) zijn. Tegelijkertijd moeten dezelfde krijgsmachten verkleinen.

Voorzien in eigen transport en logistiek voor de uitvoering van internationale taken is zeker voor de kleinere landen (zoals Nederland) nauwelijks een haalbare kaart, zeker indien meerdere internationale operaties tegelijkertijd worden uitgevoerd. Het betekent dat uitbesteding van taken in de ondersteunende processen aantrekkelijk wordt: bijvoorbeeld het aanleggen van legerplaatsen op locatie en het transport van groot materieel naar de locatie.

Dit veroorzaakt een toenemend beroep op de private militaire industrie vanuit de westerse landen, zij het vooral op het type PMF's actief in de ondersteunende dienstverlening. Taakverruiming op het gebied van terrorismebestrijding zal mogelijk de vraag vanuit westerse landen naar private militaire dienstverlening verder voeden.

#### Verschillen tussen een publieke krijgsmacht en een PMF

Voor een publieke krijgsmacht is concurreren met PMF's geen reële optie. PMF's zijn plattere organisaties, met minder *overhead*, minder regels en bureaucratie, minder gewoonten en tradities. Veel van de bureaucratische erfenis die een krijgsmacht met zich meeslept is in een PMF simpelweg niet aanwezig. De vorming van een PMF is het resultaat van de interactie met zijn huidige en eerdere klanten in plaats van zijn lange interactie met één staat. De staat is als vormgever voor een PMF niet bepalend, hooguit geeft de staat van vestiging in randvoorwaardelijke zin vormvereisten en voorschriften.

Een PMF kan zich concentreren op de opdracht en daar zijn organisatie op inrichten. Een PMF heeft geen binnenlandse taken en kan activiteiten afstoten als het zo uitkomt. Ten slotte kan een PMF materiaal vrijelijk afstoten en aankopen ter gelegenheid van iedere nieuwe opdracht. De continu-organisatie van de onderneming is zodoende vele malen flexibeler dan een publieke krijgsmacht ooit zal kunnen zijn. Daarbij is het materiaal voor territoriale defensie aanmerkelijk kapitaal-

<sup>6</sup> [http://www.ndcf.org/Conflict\\_List/World2002/2002Conflictlist.htm](http://www.ndcf.org/Conflict_List/World2002/2002Conflictlist.htm).

<sup>7</sup> Rieff, D., *A Bed for the Night, Humanitarianism in Crisis*, Vintage, London, 2002.

<sup>8</sup> Van Creveld, M., *The Transformation of War*, Free Press, New York, 1991.

	Nationale krijgsmacht	PMF*
<b>Formele onderschikking / formeel kader</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bureaucratisch hiërarchische organisatie; gelaagd</li> <li>• ambtelijk karakter, interactie met politieke gezagsdragers</li> <li>• de wet, CAO's, conventies, tucht en militair strafrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• platte, taakgerichte organisatie; 3 lagen: strategie (directie), tactiek (management, leiding operatieën) en uitvoering</li> <li>• projectmatig en commercieel karakter</li> <li>• het contract, bedrijfsbeginselen, burgerlijk wetboek</li> </ul>
<b>Samenhang in het optreden / organisatie-inrichting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• deel uitmakend van een (politiek) bondgenootschap</li> <li>• door generieke taakoriëntatie zeer divers takenpakket</li> <li>• omvangrijke staande organisatie; de organisatie is maar beperkt maakbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• deel uitmakend van een (financiële) holding structuur</li> <li>• geconcentreerd takenpakket, samenwerken met / bedienen van de staande organisatie van de klant</li> <li>• flexibele organisatie: voortdurend aankopen en afstoten van mensen en materiaal ('militair uitzendbureau')</li> </ul>
<b>Taakoriëntatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• generieke militaire taakoriëntatie: territoriale defensie, binnenlandse taken en internationale operaties in groter verband</li> <li>• bewaren van de vrede, opereren vanuit stabiliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• specifieke militaire opdrachtoriëntatie: enkelvoudige operaties, eindige inspanningen, begrensd</li> <li>• forceren van de vrede, opereren vanuit crisis</li> </ul>

\* het betreft hier een PMF die logistieke, strategische en tactische dienstverlening integraal aanbiedt.

**Figuur 1: Verschillen tussen een nationale krijgsmacht en een PMF (volgens Teitler)**

intensiever dan het materiaal dat over het algemeen wordt gebruikt in LIC's door de strijdende partijen. Met gebruikmaking van een verruiming en aanpassing van het kader van Teitler over krijgsmachtvorming geeft het figuur 1 een beknopt overzicht van de contrasten tussen een nationale krijgsmacht en een PMF.<sup>9</sup>

#### **Militaire strategie, commerciële strategie en publieke besluitvorming**

Vanuit bestuurskundig oogpunt zijn PMF's bijzonder interessante objecten van onderzoek. Dit komt doordat zij

militaire strategie en commerciële, ondernemingsstrategie combineren in één organisatie en laten samensmelten in één besluitvormingsproces. Hun inzet is echter vaak het resultaat van publieke, politieke besluitvorming: besluitvorming van hun klanten.

Militair strategisch en commercieel strategisch denken moeten parallel bestaan in een PMF en moeten elkaar beïnvloeden. Daarnaast moet een PMF óók nog in staat zijn de politiek-bestuurlijke mechanismen van een opdrachtgever te doorgronden, wil die PMF met succes opdrachten verwerken. Binnen een PMF heeft iedere militaire beslissing randvoorwaardelijke en commerciële aspecten die daarmee direct samenhangen. Om inzicht te krijgen in de toekomst van de markt van de private militaire industrie is het zinvol om vanuit het perspectief

van de commerciële ondernemingsstrategie te redeneren.<sup>10</sup>

Redenerend vanuit de studies van Singer, Davis en Silverstein behandel ik hierna ten eerste veranderingen in de aanbodzijde van de private militaire industrie, en ten tweede veranderingen in de vraagzijde oftewel toekomstige opdrachtgevers en als derde punt mogelijke effecten van die bewegingen voor de huidige publieke krijgsmachten.

#### **De aanbodzijde: private militaire industrie**

##### **Aanhoudende groei**

Het is aannemelijk dat de groei van deze markt aanhoudt. Naar de overtuiging van Singer is er sprake van een toetredersmarkt, waarin ondanks

<sup>9</sup> Teitler, G., Krijgsmachtvormen en krijgsmachtvorming, in: Teitler, G., Bosch, J.M.J., Klinkert, W., e.a., *Militaire strategie*, Mets en Schilt, Amsterdam, 2002.

<sup>10</sup> Porter, M., *Concurrentiestrategie, Analysemethoden voor bedrijfstakken en industriële concurrentie*, Businesspockets, Wolters/ Noordhoff, Groningen, 1998.

aanhoudende nieuwe toetreding door ondernemingen tot deze markt, de winst van iedere onderneming in die markt blijft toenemen. Er is nu dus ook sprake van overvraging en van beperkte concurrentie.

In deze markt zullen op termijn enkele zeer krachtige ondernemingen en vele kleinere ondernemingen groeien. De toekomstige grote spelers krijgen nu hun vorm, de (PMF) equivalenten van Shell en Philips zijn nu aan het ontstaan. De inspanningen van PMF's zijn kapitaalintensief; het aantrekken van vreemd vermogen via banken is duur voor PMF's, duurder dan voor andere ondernemingen die in minder risicovolle markten opereren.

Een commerciële strategie zal daarom vooral op zoek gaan naar particuliere investeerders en streven naar finan-

ciële banden met ondernemingen uit andere branches.

#### **Toenemende concurrentie**

De huidige *hausse* in de markt wordt vooral veroorzaakt door de situaties in Afghanistan en Irak, situaties die zullen eindigen. Bij het uitblijven van dergelijke grote conflicten zal op de lange termijn de concurrentie onder PMF's toenemen. Onder druk van concurrentie zullen ondernemingen er mogelijk voor kiezen te diversifiëren oftewel hun dienstenaanbod te verbreden.

Iedere militaire inspanning die door een publieke instantie wordt uitgevoerd, gaat ten koste van de potentiële omzet van een PMF. Streven naar winstmaximalisatie kan ertoe leiden dat er een moment komt dat een PMF, of een consortium van PMF's, een vol-

ledige *peace-keeping* operatie zal aanbieden en kunnen uitvoeren, zonder noodzaak van publieke fysieke militaire bijdrage van een (westers) land. Volgens Singer zijn PMF's in staat om sneller, flexibeler, goedkoper en effectiever dan humanitaire en publieke militaire organisaties een operatie uit te voeren.

Het is denkbaar dat PMF's hun dienstenpakket zullen verbreden voorbij het spectrum van militaire dienstverlening en ook de *nation-building* ter hand nemen, binnen één organisatie of één consortium. Het is verder denkbaar dat in de toekomst de grotere PMF's de eerder genoemde types van dienstverlening (tactisch, strategisch, ondersteunend) zullen integreren in één onderneming en in één integraal dienstenpakket.

→



**L. Souder, magazijnmedewerker bij 'Military Professional Resources Incorporated' (MPRI), pakt een nieuwe, verbeterde woestijnlaars uit een rek** (Foto U.S. Department of Defense, S. Kimmons; collectie NIMH)



**Amerikaanse demonstranten  
protesteren tegen de oorlog in Irak  
en tegen de inmenging daarin van  
het Amerikaanse bedrijfsleven**

(Collectie NIMH)

Een andere manier om je bij hevige concurrentie te onderscheiden van andere ondernemingen is specialisatie: ondernemingen die een niche induiken in de markt. Daarbij kan worden gedacht aan tactische dienstverleners die zich geheel richten op *special forces*-achtige opdrachten, maar ook aan consultancy-firma's die zich volledig toeleggen op advisering in het (strategische) primaire proces.

Dergelijke specialisatie is overigens al zichtbaar: er zijn PMF's die zich exclusief richten op de bestrijding van piraterij, bijvoorbeeld *Trident Maritime* en PMF's die zich helemaal richten op ontminningsoperaties en wapenvernietiging, bijvoorbeeld het Britse *EOD Solutions*.<sup>11</sup>

**Erkenning en legaliteit**

Een commerciële organisatie die streeft naar groei, continuïteit en naar winstmaximalisatie op de lange termijn is niet gebaat bij een duister imago. Een dergelijke onderneming wil juist legaal opereren, zo ver mogelijk verwijderd van enige criminele sfeer. De beste klanten zijn westerse klanten, en deze willen geen schimmige leveranciers. Een belangrijke issue voor PMF's is zodoende legaal zijn en dus erkenning krijgen voor het goede van wat zij doen.

Dit streven wordt heel duidelijk onder woorden gebracht door Spicer in zijn autobiografie *An unorthodox soldier*.<sup>12</sup> Spicer was in de jaren negentig directeur van het eerder genoemde *Sandline International* en verliet het bedrijf in 2000. *Sandline*, in de typologie van Singer een typische tacti-



sche PMF, stond in het middelpunt van enkele schandalen over militaire conflicten in Sierra-Leone en Papoea Nieuw-Guinea. De reden die *Sandline* in 2004 aanvoert voor het staken van de activiteiten was in het bijzonder het gebrek aan steun van – en zelfs het consequent opwerpen van obstakels door – de Britse overheid.<sup>13</sup>

PMF's zullen willen voorkómen dat zij terecht komen in de neerwaartse spi-

<sup>11</sup> <http://www.trident3.com/>. EOD staat voor *Explosives Ordnance Disposal*: <http://www.eod-solutions.com>.

<sup>12</sup> Spicer, T., *An Unorthodox Soldier, Peace and War and the Sandline Affair*, Mainstream Publishing, Edinburgh, 1999.

<sup>13</sup> <http://www.sandline.com/site/index.html> (in plaats van <http://www.sandline.com>). Deze site opent (zolang het nog duurt) met het communicé over het staken van de activiteiten van het bedrijf. De site biedt een ruim overzicht van documentatie en links naar andere organisaties zoals Sandline.

raal van *Sandline*. Het valt, kortom, te verwachten dat PMF's zullen investeren in erkenning en legaliteit.

Zoals gezegd, het streven van PMF's naar erkenning en legaliteit is een cruciaal gegeven om het handelen van PMF's te kunnen doorgronden. Spicer:

*Sandline has five basic operating principles: we work only for legitimate governments; we will do nothing illegal, even for those governments; we will do nothing against key Western nations' foreign policies; we apply First world standards to all our military work, including respect for human rights; and we ensure client confidentiality.*

Waarom? Om exact te voorkomen wat *Sandline* uiteindelijk toch heeft opgebroken, namelijk verzet van de overheid van het land waarin het bedrijf is gevestigd. Een onderneming die wil overleven heeft daartoe de goede wil van de overheid nodig van het land waarin ze is gevestigd.

Van een kwalitatief goede PMF mag worden verwacht dat ze zeer secuur is in de keuze van de klanten (*Sandline*: legitieme overheden), zeer terughoudend is in het doorkruisen van buitenlands beleid van potentiële andere opdrachtgevers, en vooral niets illegaals onderneemt. Een PMF die zich hier niet aan houdt zal op de lange termijn niet overleven, door concurrentie en commercie, een tegenwerkende overheid en mogelijk zelfs door strafrechtelijke vervolging.

En vervolging is geen sinecure. 'Ten tijde van oorlog zwijgen de wetten',

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: Neil MacFarquhar (NYT): *The reach of war: protection; 'To Alleviate Fears, the Saudis Will Now Allow Foreigners to Carry Weapons'*, *New York Times*, vrijdag 25 juni 2004.

<sup>15</sup> Er bestaat een organisatie die zou kunnen gelden als een brancheorganisatie van PMF's: de *International Peace Operations Association* (IPOA). De site [www.ipoaonline.org](http://www.ipoaonline.org) bevat onder meer een *code of conduct* waaraan de leden van deze vereniging zich hebben verbonden.

aldus de Romeinse filosoof en staatsman Cicero. Wat is illegaal? Nogmaals Spicer:

*No one should be under any illusions about soldiering. Soldiering is about fighting and, if need be, killing. That fact can be cloaked in a wide range of fancy garments, or hidden by pump and flummery, but when you get right down to it, soldiering is about hitting the enemy hard, before they can kill you.*

Het gaat over vechten, het gaat over doden. Hoe kan dat niet illegaal zijn? Het optreden vooral van de tactische PMF's werpt vele juridische vragen op. Kenmerken van een LIC zijn dat handhaving van wetten door lokale autoriteiten feitelijk niet goed mogelijk is en dat strijdende partijen elkaar verwijten illegaal te zijn.

De juridische situatie ten tijde van een LIC is door gebrek aan handhaving op te vatten als een vacuüm waarbinnen het gewelddadige optreden van partijen, ook een PMF, niet is te voorkomen, laat staan te vervolgen. Verder is het een vraag of het optreden van een PMF illegaal is indien de PMF in opdracht van een legale opdrachtgever, zijnde de legitieme overheid zijn werkzaamheden uitvoert. Het lijkt me dan aan die opdrachtgevende overheid de legaliteit te organiseren.<sup>14</sup>

### **Brancheorganisatie**

Nu er in feite sprake is van overvraging, is er voor de individuele PMF's nog geen werkelijke noodzaak om te werken aan het imago van de branche als geheel. Hoewel toenemende concurrentie valt te verwachten, kan een individuele PMF het nauwelijks opbrengen om een lobby te verzorgen bij alle relevante opdrachtgevende instanties: samenwerking in de branche is in de toekomst, als de vraag stabiliseert, tot op zekere hoogte dus noodzakelijk.

Toenemende concurrentie betekent voor de branche toenemend belang voor een goede lobby bij de westerse landen en bij de verschillende be-

staande politieke unies, militaire bondgenootschappen en internationale organisaties. Een brancheorganisatie kan werken aan die erkenning, middels lobby bij de VN, de EU en de NAVO voor inhuur in algemene zin en voor wetgeving in specifieke zin. Het valt daarom te verwachten dat op termijn een goed werkende brancheorganisatie zal worden opgericht.<sup>15</sup>

## **De vraagzijde: opdrachtgevers**

### **Gefaseerde ingebruikneming van PMF's**

In eerste instantie zal de neiging bestaan om PMF's simpelweg te verbieden. Het stadium waarin dat nog zou kunnen werken is echter al heel lang gepasseerd. Naarmate de tijd vordert, is het te verwachten dat de stellingname over de gebruikmaking van PMF's positiever zal worden. Naar mijn indruk is inhuren hetzelfde als erkennen. Als westerse nationale overheden gebruikmaken van de diensten zoals ze in die branche worden aangeboden, dan erkent die overheid *de facto* die branche.

De ingebruikneming van PMF's door westerse landen is naar mijn indruk geen plotselinge gebeurtenis, maar verloopt geleidelijk en gefaseerd. In de typologie van Singer zijn het de PMF's van het logistieke/faciliterende type die het eerst in beeld komen. Nationale overheden onderzoeken in een eerste fase de mogelijkheden van uitbesteding van secundaire (ondersteunende) militaire processen op een zodanige manier dat heel directe aansturing van de onderneming waarmee wordt gewerkt door een krijgsmacht kan worden verzorgd.

Pas daarna, als de eerste ervaringen gunstig zijn, tracht men in een tweede fase secundaire processen uit te besteden, op een manier dat meer afstand in de aansturing van een PMF wordt gelaten. Vervolgens zullen in een derde fase pogingen worden gedaan om verder van huis, in de internationale taakuitvoering, secundaire pro-



cessen uit te besteden, wederom strak geregisseerd. Pas daarna ontstaan in een vierde fase hybride vormen, waarbij in de primaire militaire taakuitvoering wordt samengewerkt met een PMF in de internationale taakuitvoering, en komen de andere door Singer genoemde typen PMF's in beeld, de strategische en de tactische dienstverleners.

Het resultaat van deze fasering is bijvoorbeeld momenteel in Irak goed zichtbaar en zou heel goed een model kunnen zijn voor de ontwikkeling die ook andere westerse landen zullen doormaken in hun relatie met de private militaire industrie.

### Besluitvormingsproces

Bij inzet van een publieke strijdmacht als interventiemacht in een LIC zullen factoren als de zorgen bij het thuisfront, mogelijke militaire slachtoffers, risico's ter plaatse, houding van de bevolking op locatie, en ondersteuning door bondgenoten, zwaar tellen. Aan militaire interventie in LIC's met behulp van PMF's kleven wellicht minder zware politieke risico's. Gebruikmaking van PMF's verlaagt mogelijk de drempel om als staat in een LIC te interveniëren. Overbelasting van een krijgsmacht zal door de inzet van een PMF kunnen worden voorkomen.

Het is moeilijk om een evenwichtig beeld te geven van de politieke risico's die inzet van een PMF met zich meebrengen, maar zeker is dat de afwegingen in het politieke besluitvormingsproces zullen veranderen. De besluitvorming over de inzet van een PMF zal waarschijnlijk neutraler en technischer van aard zijn dan de overweging om eigen (publieke) krijgsmachtonderdelen in te zetten, zeker in het geval van logistieke/faciliterende PMF's.

De vraag aangaande inzet van een PMF concentreert zich waarschijnlijk op kwesties als haalbaarheid, kosten-efficiency en uiteindelijke effectiviteit van de inzet. Na inname van een positief standpunt over gebruikmaking van PMF's in het algemeen, wordt de politieke afweging dan gereduceerd

tot: 'doen we het of doen we het niet?' en 'hoeveel mag het kosten?'.

In de politieke afweging zullen onderwerpen als de betrouwbaarheid en het militaire vermogen van de PMF, en de haalbaarheid om de overwogen operatie op de wijze zoals de PMF voor ogen staat aan te pakken, belangrijke factoren zijn.

### Ondoorzichtige markt

De markt van de private militaire dienstverlening is ondoorzichtig en voor niet-deskundigen, lees: niet-militairen, niet goed te overzien. De besluitvorming zou in de toekomst dusdanig technisch kunnen worden dat de betrokkenheid van militairen bij de politieke besluitvorming over militaire conflicten elders in de wereld intensiever, vroegtijdiger en inhoudelijker wordt dan nu het geval is.

Naar mijn indruk hebben de Nederlandse politieke partijen nog maar beperkt aandacht besteed aan de materie, maar ik heb dit niet onderzocht. Politieke gezagsdragers zullen willen worden geïnformeerd over enerzijds de bedreigingen en anderzijds de kansen die de inzet van PMF's veroorzaken, inzet gelast door henzelf en inzet gelast door anderen dan henzelf. Het is daardoor te verwachten dat beleid gericht op PMF's voor een groot deel zal moeten worden gesouffleerd vanuit de krijgsmachten. Beleid ten aanzien van de inzet van PMF's evenzo.

### Effecten voor nationale krijgsmachten

#### 'Brain drain'

Singer wijst er in zijn studie op dat het maandsalaris van de particuliere soldaat al snel het vijf- tot tienvoudige bedraagt van de soldaat in overheidsdienst, afhankelijk van inzet en oorsprong. Er is kortom een tastbaar gevaar dat er bij aanhoudende groei van de private militaire industrie een zuigende werking ontstaat op het zittend personeel, óók van de Nederlandse krijgsmacht, voor alle rangen en alle onderdelen: een *brain drain*.

Daarbij zijn ex-soldaten en vooral ex-officieren van aansprekende legeronderdelen van nationale legers een zeer goed marketinginstrument voor PMF's. Een salariswedloop om dit tijt te keren lijkt me op voorhand een verloren zaak voor de publieke krijgsmachten. Juist de vechtlustige, avontuurlijke en competente medewerkers zullen worden aangesproken door het leven in dienst van een PMF. De Nederlandse staat betaalt de opleiding, de PMF verzilvert die investering vervolgens.

### Het vak van officier

Huntington beschreef in *The Soldier and the State*, voor het eerst gepubliceerd in 1957, zijn naar mijn overtuiging nog steeds actuele analytische model van de civiel-militaire relatie.<sup>16</sup> In dat model staat het begrip 'professionaliteit' centraal. De professionaliteit van een officierskorps onderscheidt de militaire officier van de krijger, de huurling, de niet-militair ofwel de leek.

Professionaliteit is volgens Huntington uit te drukken in expertise, verantwoordelijkheid en *corporateness*;<sup>17</sup> die drie elementen bepalen of sprake is van een professie of van een (leken)beroep. Expertise betreft de opleiding en ervaring; verantwoordelijkheid gaat over de formele taak en taakopvatting, en *corporateness* gaat over de cultuur binnen de beroepsgroep. Huntington definieert het vak van officier, ofwel professie, als *the management of violence*, vrij vertaald het leiden/organiseren van geweld.

Met de komst van de PMF's ontstaan er in feite twee categorieën van *violence managers*: de traditionele officier in dienst van een publieke krijgsmacht en de operationeel leidinggevende medewerker in dienst van een PMF. Ik

<sup>16</sup> Huntington, S.P. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-military Relations*, Belknap/Harvard, Cambridge MA, 2003.

<sup>17</sup> Het begrip *corporateness* is naar mijn indruk niet goed te vertalen in het Nederlands, een mogelijkheid zou kunnen zijn 'beroepsgroephechtheid'.

	<b>Publieke officier</b>	<b>Private officier</b>
<b>Expertise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Academisch geschoold en getraind</li> <li>• Ervaring opgebouwd in vrede-toestand en van daaruit incidenteel uitgezonden naar conflicten</li> <li>• Beperkte gevechtservaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijk academisch geschoold</li> <li>• Van opdracht naar opdracht; telkens in de brandhaard; opererend vanuit continue crisis</li> <li>• Veel gevechtservaring</li> </ul>
<b>Verantwoordelijkheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschermen van de staat</li> <li>• De samenleving als klant</li> <li>• Zich houdend aan de geldende wetten, conventies en verdragen</li> <li>• Territoriale defensie</li> <li>• Veiligheid georiënteerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschermen van de eigen organisatie en operatie</li> <li>• Beschermen van de klant</li> <li>• Commercieel belang, kosten-georiënteerdheid</li> <li>• Loyaliteit per strekkende meter</li> </ul>
<b>Corporate-ness</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erecodes, traditionele cultuur</li> <li>• Loyaliteit aan elkaar, de staat en de bondgenoten</li> <li>• Beroepsverenigingen</li> <li>• Eigen bureaucratie</li> <li>• Toetreding onder strikte voorwaarden en na strenge selectie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De code van het bedrijf en wat er verder is blijven hangen aan initiële opleiding</li> <li>• Het contract is de code</li> <li>• Het bedrijf. Hoe groter het bedrijf, hoe groter de corporateness</li> <li>• Toetreding is ingegeven door potentiële commerciële waarde</li> </ul>

**Figuur 2: De professie van de officier volgens Huntington, toegepast op PMF's**

wil niet ingaan op de semantische discussie of de tweede categorie daadwerkelijk het label 'officier' mag krijgen, voor het hier en nu zet ik beide categorieën tegenover elkaar in de bovenstaande figuur, waarbij ik de definitie van Huntington van de professie van officier toepas.

Dit schema gaat vooral in op de tactisch/operationele leidinggevende. De strategisch leidinggevende is tevens de commercieel leidinggevende van een PMF. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs een militair geschoold iemand te zijn. De contrasten tussen de strategisch leidinggevende medewerker van een PMF en de vlag- of operofficier in dienst van een publieke krijgsmacht zijn waarschijnlijk nog weer heviger dan de contrasten zoals opgesomd in figuur 2.

Een nadere uitwerking van deze contrasten strekt tot aanbeveling. Vanuit het perspectief van Huntington ontstaat er in feite een heel nieuwe officiersklasse, met een geheel eigen erecode en opvatting van de militaire professie.

Ten aanzien van de militaire professie betekent de komst van de PMF's een uitholling van de positie en status van de publieke officier.

#### **Competenties**

De competenties van een krijgsmacht die consequent gebruik maakt van – dan wel ingezet wordt naast – PMF's, verschillen van een krijgsmacht die zelf het gehele spectrum aan militaire taken op zich neemt en uitvoert. De afweging zal moeten worden gemaakt welke soort taken de krijgsmacht zelf

moet blijven uitvoeren en dus welke competenties er blijvend nodig zijn.

Verder zullen nieuwe competenties nodig zijn, gericht op de functie van de publieke krijgsmacht in relatie tot PMF's in de toekomst: (1) opdrachtgevend, selecterend, adviserend; (2) monitorent, toezichthoudend; (3) handhavend; en (4) de kwaliteitsstandaard zettend en beherend, de professie bewakend. Het betekent dat het aantal officiersfuncties in een krijgsmacht mogelijkerwijs eerder toeneemt dan afneemt.

#### **PMF als klant**

Zoals de Nederlandse krijgsmacht de diensten afneemt van haar verzelfstandigde/op afstand geplaatste onderdelen, zo is het ook denkbaar dat

een PMF geïnteresseerd is in die diensten. Het is zodoende denkbaar dat een PMF zich aandient als klant van bijvoorbeeld TNO of DTO, maar ook als klant van organisaties zoals deze nu deel uitmaken van de defensie-industrie.

Levering aan nationale overheden is al moeilijk te controleren, laat staan aan PMF's die in feite als een tussenpersoon fungeren voor hun opdrachtgevers. De situatie die dan ontstaat heeft een geheel eigen dynamiek, die ik in dit artikel niet uitwerk, maar waarvan het zeer tot aanbeveling strekt om haar nader te onderzoeken.

#### **PMF als object van inlichtingendiensten**

Zo is het eveneens denkbaar dat PMF's onderwerp worden van de interesse van onze inlichtingendiensten. Omgekeerd zal zich mogelijk ook de omstandigheid voordoen waarin PMF's bijzondere interesse tonen in de informatie waarover inlichtingendiensten beschikken. De informatie die (militaire) inlichtingendiensten verzamelen is immers in potentie van grote commerciële waarde voor een PMF.

Deze situatie biedt ook weer geheel eigen uitdagingen, die ik hier verder buiten beschouwing laat en die ook nader zouden moeten worden onderzocht.

### **Conclusies**

#### **Vijf uitdagingen**

De uitdagingen waarvoor de publieke besluitvormers van westerse landen zich met de opkomst van de private militaire industrie gesteld zien, zijn in mijn visie de volgende:

- (1) verhelpen van het duidingsprobleem wat nu wel en wat geen PMF is en deze branche vatbaar maken voor regulering;
- (2) vergroten van de transparantie van deze markt, zowel aan vraag- als aan aanbodzijde en uitsluiten van onzichtbaar optreden van PMF's;
- (3) een wettelijk kader bieden voor het vervolgbaar maken van PMF's

#### **Een medewerker van Halliburton-dochter KBR registreert materieelvoorraden van het Amerikaanse leger in Irak**

(Foto Halliburton; collectie NIMH)

- en hun individuele medewerkers, voor het geval excessen plaatsvinden;
- (4) gereedmaken van de defensie-organisaties om met PMF's om te gaan; en
  - (5) beïnvloeden van de normen en waarden in en van deze markt.

Er zijn naar mijn indruk globaal vijf denkbare manieren om als krijgsmacht, staat en/of als verbond om te gaan met PMF's: (1) concurreren, (2) negeren/toelaten, (3) verbieden/bestrijden, (4) erkennen/gebruiken, (5) reguleren. Deze keuzes kunnen maar deels gemaakt worden in nationaal verband.

Multinationaal effectueren zal echter gestoeld moeten zijn op nationale stellingneming en nationaal beleid. Zoals blijkt uit het voorgaande verwacht ik niet dat concurrentie met PMF's door een nationale krijgsmacht zinvol is. Negeren en toelaten leidt tot excessen en illegaliteit en is dus ook geen optie. Verbieden/bestrijden lijkt een gepasseerd station te zijn, bovendien ontbreekt het individuele landen aan instrumenten om de gehele markt zo stringent te binden.

Resteert een combinatie van erkennen en gebruiken en reguleren, om de genoemde uitdagingen te kunnen aangaan.

De gedragingen van PMF's en de ontwikkelingen in de markt van de private militaire industrie zorgen ervoor dat deze markt op de lange termijn mogelijk zeer vatbaar is voor regulering. PMF's streven naar continuïteit van de eigen organisatie door het maken van ondernemingswinst. Zij streven daarom naar legaal optreden en legitieme en kapitaalkrachtige op-



drachtgevers om zich te kunnen kwalificeren voor westerse opdrachtgevers.

PMF's die daar nu niet op mikken, zijn veroordeeld tot obscuriteit en zullen op de lange termijn verdwijnen. Uitgaand van deze overwegingen, zijn op de lange termijn de volgende maatregelen denkbaar.

### **Maatregelen**

#### **Stimuleren van een internationale brancheorganisatie**

Eerder in dit artikel beschreef ik hoe moeilijk het is om een onderneming daadwerkelijk het label 'PMF' te geven, wat een onderneming dus moeilijk vatbaar maakt voor regulerende maatregelen gericht op de private militaire industrie. Een manier om dit probleem effectief te omzeilen is door lidmaatschap van een brancheorganisatie te vereisen en tegelijkertijd deze brancheorganisatie te binden aan wettelijke voorschriften.

Door het lidmaatschap verplicht te stellen als een voorwaarde voordat in-





huur *überhaupt* kan plaatsvinden, kan de brancheorganisatie worden gebruikt als het portaal waarlangs regulering kan worden geëffectueerd. Inhuur en erkenning van een PMF door Nederland of ieder ander land vindt dan alleen plaats indien een PMF bij deze brancheorganisatie is aangesloten. De brancheorganisatie kan de markt aanmerkelijk meer vatbaar maken voor regulering en kan het zelfregulerende vermogen van de markt zeer versterken. Ze kan bijvoorbeeld aanwijzingen geven over wat te doen indien PMF's tegenover elkaar komen te staan of hoe PMF's moeten handelen als zij oorlogsmisdaden constateren.

Verder kan de brancheorganisatie fungeren als het gezicht van alle PMF's en zo het aanspreekpunt vormen voor nationale overheden. Dat voorkomt dat overheden individuele regulering per PMF moeten uitvoeren en stimuleert internationaal gelijkvormige beleidsvorming. Totstandkoming van een geloofwaardige en effectieve brancheorganisatie is dus niet alleen gunstig voor de branche zelf, maar biedt kansen en oplossingen voor veel

reguleringsvraagstukken. Een eerste denkbare maatregel is het stimuleren van die totstandkoming.

#### **Organiseren van toezicht**

Een tweede maatregel gericht op vergroting van de transparantie van de markt van de private militaire industrie, is de organisatie van verschillende vormen van toezicht, op verschillende niveaus. Een mogelijkheid op multinational/internationaal niveau is de instelling van een nieuwe internationale (gouvernementele) organisatie om toezicht te houden op de private militaire industrie als geheel, en deze organisatie jaarlijks te laten rapporteren over excessen en ontwikkelingen in deze markt aan potentiële opdrachtgevende instanties.

Terzijde is de wijze waarop de bestaande internationale organisaties en NGO's omgaan met PMF's zeer bepalend. Het lijkt me wenselijk om directe inhuur door NGO's en misschien zelfs ook IGO's te beperken en ernaar te streven dat alleen (nationale) militaire organisaties PMF's mogen inhuren. Inzet van een PMF ten behoeve van opdrachtuitvoering ten bate van

een IGO of NGO is dan wel mogelijk, maar moet verlopen via het portaal van een nationale overheid.

Op het niveau van de individuele PMF kan toezicht de vorm krijgen van het vereisen van de instelling van een onafhankelijke raad van toezicht voor iedere PMF die zijn diensten aanbiedt aan westerse overheden. Die raad van toezicht zou jaarlijks kunnen rapporteren middels een openbaar jaarverslag aan een instantie uit het nationale openbaar bestuur in het land van vestiging. Constateert een raad dat een PMF zich niet houdt aan de specifieke bepalingen die voor die onderneming gelden, dan kan dat leiden tot opzegging van contracten en uitsluiting in de toekomst.

Op het niveau van de individuele opdracht die een PMF uitvoert zal ook toezicht moeten worden georganiseerd. Dergelijk toezicht gaat verder dan alleen het cruciale toezien op naleving van een contract. Het betreft bijvoorbeeld ook handhaving van de conventies en voorkómen van schending van mensenrechten. Het is niet ondenkbaar dat inzet van een PMF gepaard zal gaan met meer, of zelfs voornamelijk, inzet van militaire politie.

#### **Inhuur altijd vanuit een militaire instantie**

Een derde maatregel is dat concrete inhuur en inzet alleen mag plaatsvinden vanuit een militaire instantie uit het openbaar bestuur. Gebruikmaking van PMF's zou voorbehouden moeten zijn aan die instanties die daadwerkelijk gemandateerd zijn in het buitenlands beleid en het defensiebeleid. Bewaken van de kwalitatieve standaard van de militaire professie blijft zo een exclusieve militaire aangelegenheid.

Voorwaarde is dan wel dat krijgsmachten de benodigde competenties ontwikkelen in relatie tot ingebruikneming van PMF's en uitvoering van toezichthoudende taken.

Wat dit alles niet oplost, is dat het inhuren van PMF's door multinationale ondernemingen geheel buiten het zicht van overheden kan plaatsvinden.

Multinationale ondernemingen zijn echter gebaat bij een zuiver en integer imago en zullen zeker op termijn geneigd zijn alleen van PMF's gebruik te maken die het 'stempel van goedkeuring' hebben ontvangen van westerse overheden.

De eerder genoemde brancheorganisatie zal hierin een rol kunnen hebben, maar vooral ook de militaire instantie uit het openbaar bestuur die toezichthoudende taken uitvoert.

### **Openbaarheid van alle verrichtingen**

Het is begrijpelijk dat PMF's graag in discretie opereren. Maar juist het handelen in heimelijkheid vergroot de kwetsbaarheid van (opdrachtgevende) betrokkenen en de kans op excessen. Om die redenen zou bij wijze van vierde maatregel als een voorwaarde voor inhuur moeten gelden dat een PMF inzicht moet geven in alle verrichtingen die het pleegt en die het heeft gepleegd.

Geheime operaties zijn voorbehouden aan nationale krijgsmachten. Niet-openbaar handelen zou moeten leiden tot onmiddellijke eenzijdige opzegging van een contract en tot uitsluiting in de toekomst. PMF's die desondanks in discretie wensen te blijven opereren, zijn ongeschikt als partner voor westerse samenlevingen.

### **Openbaar register van private militairen**

Medewerkers in dienst van een PMF zijn wettelijk gezien geen militair. In hun werk, zeker in het geval van tactische dienstverleners, houden zij zich bezig met het uitoefenen van geweld ergens op aarde. Het is de vraag hoe wenselijk het is om burgers die ergens op aarde (in potentie zeer regelmatig) dodelijk geweld toepassen volstrekt anoniem door onze samenleving te laten bewegen.

Verder zou het eenvoudiger moeten zijn om individuele medewerkers strafrechtelijk te vervolgen in geval van excessen. In de huidige omstandigheden zijn individuele medewer-

kers van PMF's nagenoeg anoniem. De vijfde denkbare maatregel is van iedere PMF die wenst te leveren aan Nederland of een ander westers land te vereisen dat alle medewerkers in dienst van een PMF worden opgenomen in een openbaar register. Registratie en raadpleging van de registratie dient plaats te vinden in het land van vestiging; de registratie wordt beheerd door een (militaire) instantie uit het nationale openbaar bestuur (met toezichthoudende taken).

Daarnaast zou onderzocht moeten worden of in Nederland het militair strafrecht van toepassing kan zijn voor mensen in een dergelijk register. Dit zou ook weer veel grip geven op individuele medewerkers van PMF's en op die ondernemingen zelf.

### **Openstellen van militaire academies**

Bewaken en beheren van de kwalitatieve standaarden van de professie begint bij het handhaven van het monopolie op de opleiding van officieren, alle officieren, zowel commercieel als publiek. Mogelijk paradoxaal kan dat bij wijze van zesde denkbare maatregel worden bereikt door het aantal op te leiden officieren op de publieke militaire academies niet langer enkel afhankelijk te maken van de behoefte van de eigen krijgsmacht, maar door óók officieren op te leiden voor andere instanties – tegen vergoeding.

Het is aannemelijk dat in de toekomst op dit terrein vraag zal ontstaan. Daarbij: ieder aanbod schept zijn eigen vraag. Door deze maatregel te treffen weten we dat juist ook de commerciële officier met Nederlandse nationaliteit naar de waarden van de Nederlandse samenleving is geschoold en gevormd. Verder is het aannemelijk dat de vraag naar militair geschoold personeel zal toenemen en dat de private militaire industrie zal gaan trekken aan medewerkers juist van die onderdelen die een voorname rol spelen in de krijgsmacht.

Om het effect van een *brain drain* te beperken en om de andere genoemde

redenen, is het aanbevelenswaardig om op afzienbare termijn de nationale militaire academies in de westerse landen open te stellen voor kandidaten die worden opgeleid voor een functie buiten de nationale krijgsmacht. Deze kandidaten zouden dan een algemeen militair curriculum aangeboden kunnen krijgen, opleidend tot junior officier.

### **Ten slotte**

In feite zijn de problemen die worden opgeworpen door de opkomst van de private militaire industrie door individuele landen nu niet te 'tackelen', maar dat is nu wel het niveau waarop wordt geacteerd. Een eerste volgende stap die in Nederland zou kunnen worden gezet is de opstelling van een eigen visie van Defensie op deze ontwikkeling, een afweging van de wenselijkheden, de mogelijkheden en vooral de risico's die deze ontwikkeling opwerpt. Dit zal politieke stellingneming vereenvoudigen en mogelijk internationale besluitvorming versnellen.

De komst van de PMF's luidt het einde in van het schimmige bestaan van de huurling, maar introduceert vooralsnog een evenzo schimmige vervanger van die huurling. Het ontstaan van een volwassen branche schept niettemin kansen voor sturing en zo preventie van excessen.

Registratie, toezicht, gecontroleerde opleiding, openbaarheid van de verrichtingen, voorwaarden stellen voor inhuur: het zijn allemaal kansen om een onwenselijke situatie te keren tot een wenselijke situatie. Waar de staat als verstrekker van een publiek goed – internationale veiligheid – in gebreke blijft, kan de markt nu mogelijk voorzien.

In dat opzicht is de opkomst van deze industrie een gunstige en kansrijke ontwikkeling, echter met de cruciale voorwaarde dat deze ontwikkeling beheerst en gestuurd plaatsvindt.