

MILITAIRE SPECTATOR

STABILITY POLICING



- From hosted dinner to integrated police units
- Oorlogvoering in het Midden-Oosten anno 2020

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 3-2020 verschijnt onder meer: 'Het Labyrint van Kabul. Een casestudy over de missie van ISAF in een grootstedelijke omgeving, 2002-2014' van M. de Boer MA.

Azië, Afrika en het Midden-Oosten, werelddelen die voorheen voornamelijk ruraal waren, hebben nu miljoenen-steden die zelfs hun Europese en Amerikaanse tegenhangers overschaduwden. Snelle verstedelijking brengt instabiliteit en onveiligheid met zich mee, met frictie en criminaliteit door concurrentie om schaarse middelen. Deze instabiliteit kan een voedingsbodem zijn voor vijandiggezinde niet-staatelijke actoren, zoals terroristen, insurgents en georganiseerde misdaad.

Het ondernemen van militaire operaties tegen niet-staatelijke actoren in steden heeft sinds kort weer de aandacht van westerse krijgsmachten, mede door campagnes als in Irak (2003-2011) en tegen IS in Syrië en Irak (2014-2019), voor een deel gekenmerkt door grootschalige en langdurige strijd



FOTO: MCD

in steden. Militaire organisaties ontwikkelen nieuwe manieren om stedelijke omgevingen in de toekomst te kunnen bedwingen, onder meer met technologie. Maar in plaats van alleen de krijgsmacht aan te passen om beter te kunnen functioneren in een stedelijke omgeving, moet men zich tevens afvragen hoe de stedelijke omgeving de operatie van de krijgsmacht kan beïnvloeden en hoe daarop geanticipeerd moet worden. De casus bij deze vraag is de missie van de International Security Assistance Force in de Afghaanse hoofdstad Kabul tussen 2001 en 2014 voor het beschermen van de nieuwe post-Talibanregering tegen vijandelijke niet-staatelijke actoren.

MEDEDELING

Kooy-symposium 2020

ONderBEMAND!

Defensie heeft een personeelstekort waarvoor oplossingen worden gezocht. Welke rol kan de techniek spelen in het creëren van een organisatie met een lagere personeelsbehoefte? Kan werken op afstand, het gebruik van robots en de toepassing van kunstmatige intelligentie de meeste winst opleveren bij de inzet van manschappen of juist in ondersteunende taken? Wat zijn de voor- en nadelen van een personeelsarme krijgsmacht? En is bij dit thema Europese samenwerking mogelijk?

Die vragen staan op 15 april centraal op het Kooy-symposium 2020 in Stroe. Keynote-speakers zijn staatssecretaris van Defensie Barbara Visser en prof. dr. Steven dHondt (TNO).

Datum: woensdag 15 april 2020

Locatie: Gen.Maj. Kootkazerne, Wolweg 110, 3776 LT Stroe

Tijd: 10.00-17.30 uur

Meer informatie en aanmelden: www.kivi.nl/afdelingen/defensie-en-veiligheid/kooy-symposium

MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R.P.G. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol drs. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
bgen prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAU REDACTIE

M. Katsman MA
mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Inzet met de Afghan National
Police in Kunduz, Afghanistan
Foto: MCD, Eva Klijn

56 NATO Should Promptly Implement Stability Policing: Why and How

Michael Dziedzic

Although the stability policing concept was delivered to NATO in April 2018, it remains in limbo; against the backdrop of persistent NATO missions in Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq issues delaying approval should be immediately discussed.

72 From hosted dinner to integrated police units

A.L. Heijboer

Future operations for gendarmerie organisations, like the Royal Netherlands Marechaussee, are becoming more joint, inter-agency, and multinational in nature and well-designed cooperation programmes in peacetime can enhance interoperability.

84 Oorlogvoering in het Midden-Oosten anno 2020

E.N. van der Steenhoven

Terroristische groepen in het Midden-Oosten hebben hun modus operandi significant gewijzigd en sommige van hun nieuwe methodieken zijn potentieel gevaarlijk voor militairen op uitzending.

En verder:

Editoriaal	54
Tegenwicht	92
Column Teun Voeten	94
Gastcolumn	96
Meningen van anderen	99
Verslag oratie Roberta Haar	104
Boeken	107
RetroSpectator	110
Andere ogen	112

Terug achter de dijken?

Wie het huidige discours binnen de NAVO, maar ook binnen onze eigen defensieorganisatie, volgt, neemt een duidelijke trend waar: de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, in Nederland de eerste hoofdtak, is terug van weggeweest. We gaan terug naar de kern, eerst maar eens herstellen van de aanslag op onze mensen en middelen in de jaren van expeditionair optreden. En bovendien, hoe succesvol zijn die stabilisatieoperaties nu eigenlijk geweest? Moeten we ons niet vooral richten op de ons bekende vijand, Rusland, en doen waar we goed in zijn? In een eerder editoriaal heeft de redactie al aandacht gevraagd voor de invulling van die eerste hoofdtak, die erg doet denken aan de Koude Oorlog.¹ Maar is de keuze voor de eerste hoofdtak nu überhaupt wel de juiste?

Wie de artikelen in dit nummer van de *Militaire Spectator* leest, kan niet anders dan dit in twijfel trekken. Elisabeth van der Steenhoven wijst in haar artikel op de veranderende dreiging van

terreurgroepen, die met andere middelen hun doel trachten te bereiken. Zij laat ook zien dat groepen waarvan wij denken dat we ze verslagen hebben, dat zeker niet zijn. De nieuwe werkwijze van terreurgroepen doorgronden en daar succesvol op ingrijpen, zal veel inspanningen vergen van westerse krijgsmachten en vooral samenwerking met lokale organisaties.

Michael Dziedzic gaat in op recente stabilisatieoperaties en benoemt dat, hoewel de NAVO *projecting stability* tot een van haar speerpunten heeft gemaakt, zij hier in de praktijk onvolgende op acteert. Cruciaal voor een succesvolle stabilisatieoperatie is het tijdig optreden om het *security gap* dat ontstaat na afronding van de gevechten en voordat civiele autoriteiten de orde kunnen herstellen zo snel mogelijk te dichten. Daarmee kan voorkomen worden dat criminele *spoilers* hun positie versterken. *Stability policing*-capaciteiten kunnen hier een cruciaal verschil maken. Het ontwikkelde concept voor stability policing binnen de NAVO ligt echter al ruim twee jaar te wachten op besluitvorming, een vermoedelijk slachtoffer van de beweging naar de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, weg van stabilisatieoperaties.

Dziedzic pleit in zijn artikel ook voor een investering in de ontwikkeling van stability policing-capaciteiten. Gendarmerie-achtige eenheden² zijn daarvoor bij uitstek geschikt,

1 'De NAVO is dood. Hoe ziet hoofdtak 1 er dan uit?', editoriaal in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (11) 518-519.

2 Met deze term wordt bedoeld op politieorganisaties met een militaire status, zoals bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee, de Franse Gendarmerie Nationale, de Spaanse Guardia Civil en de Italiaanse Carabinieri.

aangezien zij civiele politiecapaciteiten combineren met een militaire achtergrond en daardoor ook adequaat op kunnen treden onder moeilijke omstandigheden, waaronder expeditiebaar. Dergelijke eenheden zijn echter een schaars goed. Anne Heijboer constateert in haar artikel over internationale samenwerking dat er nog een wereld te winnen valt in de samenwerking tussen deze eenheden. Dat zou de effectiviteit van deze eenheden tijdens gezamenlijke operaties kunnen vergroten.

Dat vergt dan echter wel dat deze eenheden ook daadwerkelijk worden ingezet voor stabilisatieoperaties. Niet alleen om de internationale rechtsorde en wereldwijde stabiliteit te vergroten, maar ook omdat problemen die niet bij de bron worden aangepakt, in deze geglobaliseerde wereld onherroepelijk ook onze landsgrenzen bereiken en uiteindelijk ook in ons eigen land moeten worden aangepakt. Deze zogenoemde verwevenheid van interne en externe veiligheid wordt inmiddels breed onderkend. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid benoemt dit bijvoorbeeld in het rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid* uit 2017 en pleit in het verlengde daarvan voor een versterking van de Koninklijke Marechaussee (KMar).³

Wie zich verdiept in de KMar en in vergelijkbare organisaties ziet dat deze de afgelopen decennia consequent snel gegroeid zijn. Die groei begon in de periode dat in het Westen flink werd bezuinigd op de krijgsmacht en zet onverminderd door.⁴ Waarom dan toch nog steeds die schaarste aan stability policing-capaciteiten? Dat heeft alles te maken met de in het begin genoemde beweging naar de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied als belangrijkste taak voor de krijgsmacht. De grote stabilisatieoperaties in voormalig Joegoslavië, Irak en Afghanistan zijn voor onze krijgsmacht verleden tijd en dit zie je ook terug bij de aandacht voor stability policing-capaciteiten.

Gendarmerie-achtige organisaties worden vaak ingezet voor taken die te maken hebben met de veiligheid van de staat, terwijl civiele politie-

In een geglobaliseerde wereld is de beste optie internationaal samen te werken om dreigingen bij de bron aan te pakken

organisaties zich meer richten op de veiligheid op straat. In tijden van terroristische dreiging en de sterke opkomst van georganiseerde criminaliteit is de verleiding dan ook groot om eenheden als de KMar in te zetten voor taken in eigen land die om optreden in het hogere geweldsspectrum vragen. De recente oprichting van de Hoog Risico Beveiliging is daarvan in Nederland een goed voorbeeld. Aangezien de eerste hoofdtak prioriteit krijgt, worden de extra medewerkers van de KMar dan ook met name ingezet binnen de eigen landsgrenzen of bij de bewaking van de Europese buitengrenzen.

Daarmee worden problemen echter niet bij de bron aangepakt, maar pas op het eindstation, als ze ons land bereikt hebben. Wie dit nummer van de *Militaire Spectator* leest moet wel concluderen dat deze benadering niet alleen onvoldoende recht doet aan onze grondwettelijk verankerde tweede hoofdtak, maar daarnaast ook kortzichtig is, ook al past deze in de tijdgeest van de NAVO. Terug achter de dijken? Dat is in deze geglobaliseerde wereld, waarin dreigingen zich bovendien niet alleen in het fysieke, maar ook in het digitale domein manifesteren, geen realistische optie. Investeren in internationale samenwerking om gezamenlijk de wereldwijde veiligheidsproblemen aan te pakken is dat wel. ■

3 *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid* (Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017).

4 Zie bijvoorbeeld D. Bigo, 'Internal and External Aspects of Security', in: *European Security* 15 (4) (2006) 385-404 en D. Lutterbeck, 'Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries', in *Cooperation and Conflict* 39 (1) (2004) 45-68.

NATO Should Promptly Implement Stability Policing: Why and How

The 2016 Warsaw Summit Declaration states ‘we seek to contribute more to the efforts of the international community in projecting stability and strengthening security outside our territory...’¹ To meet this mission, NATO Allied Command Transformation (ACT) decided ‘to develop an expeditionary approach and capability...for an effective NATO Stability Policing Concept.’² In the November 2017 edition of the *Militaire Spectator*, Hans Hovens described the origins of the stability policing concept and the capabilities required. He anticipated that ‘By the end of 2017 ACT would have delivered a broadly supported concept...’³ Although the stability policing concept was delivered to NATO in April 2018, it remains in limbo. This article describes how the persistent NATO missions in Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq should inform this debate, discusses the issues delaying approval, and offers recommendations for the way ahead both doctrinally and in the policy realm.

Michael Dziedzic, Col, US Air Force (Ret.)*

Stability policing is defined by NATO as ‘police-related activities intended to reinforce or temporarily replace the indigenous police in order to contribute to the restoration and/or upholding of the public order and security, rule of law, and the protection of human rights.’⁴ Stability police are robust, armed police units capable of performing specialized law enforcement and public order functions that require disciplined group action (e.g., crowd and riot

control, surveillance, high-risk arrest, and close protection). They are also capable of defending themselves and operating in hostile environments, which ‘civilian’ police cannot. This capability has normally been provided by NATO’s Gendarme-Type Forces (GTF);⁵ however, Military Police are also a potential source (see recommendations below).

Stability policing is essential for stabilization because all of NATO’s peace and stability operations (i.e., Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq) have been obstructed by spoilers who are parties to peace agreements or power sharing pacts that NATO has been mandated to support. Obstruction has come in various forms: ‘rent-a-mobs’ in Bosnia (i.e., the rapid mobilization of civilian demonstrators to thwart peace implementation efforts such as the return of refugees), reverse ethnic cleansing and assassination of political rivals by the Kosovo Liberation Army in Kosovo, and rampant corruption in the security sectors in Afghanistan and Iraq that both delegitimized the NATO presence and hollowed out the capacity of the forces that NATO expended a prodigious amount of resources and countless lives to develop.⁶

* The author is Adjunct Professor in the George Mason University International Security Master Program teaching ‘Strategies for Peace and Stabilization Operations.’ I am indebted to Hans Hovens, Andrea Paris, Fabrizio Parruli, and Annelies van Vark for their incisive feedback and valuable suggestions that have immeasurably enhanced this article.

1 Warsaw Summit Communiqué, para 80, June 9, 2016. Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.
 2 NATO Allied Command Transformation, ‘Stability Policing Concept Development,’ Feb 1, 2017. Available at <https://www.act.nato.int/spcd>.
 3 J.L. Hovens, ‘Stability Policing,’ in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (11) 484.
 4 NATO Stability Policing Centre of Excellence, ‘About Stability Policing,’ available at <http://www.nspcoe.org/about-us/what's-sp>.
 5 Dutch Marechaussee, French Gendarmerie, Italian Carabinieri, Spanish Guardia Civil, Portuguese National Republic Guard, Romanian Gendarmerie, et cetera.
 6 See the Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq chapters in Michael Dziedzic (ed.), *Criminalized Power Structures. The Overlooked Enemies of Peace* (Lanham, Rowman and Littlefield, 2016).

There is no effective purely military response to these insidious and debilitating spoiler threats to mission accomplishment.

This article begins by explaining the public security gaps that stability police provide the essential means to address and then proceeds to describe the essential nature of the spoiler threat that both NATO and the UN have recurrently confronted (i.e., criminalized power structures). Stability police provide the critical

antidote for this spoiler threat. These abstract concepts are subsequently illustrated with examples from the protracted NATO missions in Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq, and lessons are drawn that should inform NATO's debate over the stability policing concept. The article concludes by discussing the issues delaying NATO's approval of the stability policing concept and offers recommendations for the way ahead both doctrinally and in the policy realm.

Stability police are robust, armed police units capable of performing specialized law enforcement and public order functions that require disciplined group action

PHOTO MCD, EVA KLJUN



Public Security Gaps that Require a Stability Policing Capability

Two critical public security gaps have confounded the ability of NATO and other international organizations to respond to spoiler threats: a deployment gap and an enforcement gap.⁷ The first is the time lag between deployment of military contingents and civilian police forces. If missions have only military firepower to call upon during the ‘golden hour’ at the inception of the mission, response options are effectively reduced to observing the mayhem or using lethal force against the very civilians the mission is mandated to protect. A major contributing factor to the 50 percent rate of return to conflict within five years after an international intervention⁸ is that by arriving unprepared to deal with spoiler threats, missions squander the golden hour. Hilde Johnson, a member of the UN High-Level Independent Panel on Peace Operations, has highlighted the need for ‘... understanding the drivers of conflict and the incentives and an analysis of what would it take to build peace among those different actors. I think that is also part of the weakness of the system that one doesn’t do that in depth and hence you get relapse in many situations.’⁹ To fill this gap, rapidly deployable SP units capable of operating in a hostile environment are required.

The enforcement gap relates to the law enforcement challenge of controlling spoilers, including less-than-lethal crowd and riot control (CRC) capabilities. Apprehending dangerous political-



PHOTO UNITED NATIONS, VICTORIA HAZOU

criminal spoilers requires surveillance and Special Weapon and Tactics (SWAT) teams capable of conducting high-risk arrests while avoiding use of deadly force unless violently resisted, in which case they are capable of completing the mission with minimum loss of life. Additionally, preventing the assassination of courageous local leaders who have taken the risk for peace involves close protection. Unless both gaps are addressed with stability police supported by the ways and means required to combat the type of spoiler(s) present

7 Michael Dziedzic, Robert Oakley, and Elliot Goldberg, *Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security* (Washington, D.C., National Defense University Press, 1998) 8-13.

8 UN Secretary General Kofi Annan, ‘In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All,’ (March 2005) 8.

9 Remarks made at the US Institute of Peace, ‘The Future of U.N. Peace Operations. A Discussion with the Secretary General’s High-Level Panel,’ March 10, 2015. Available at www.usip.org/events/the-future-of-un-peace-operations, minute 34:30.

10 See Michael Dziedzic (ed.), *Criminalized Power Structures. The Overlooked Enemies of Peace* (Lanham, Rowman and Littlefield, 2016) for a discussion of the strategies that have been effective against the full array of spoiler types (i.e., irreconcilables, violent opponents with negotiable interests, and supporters that are so corrupt as to delegitimize the international intervention).



Among the rapidly deployable SP units capable of operating in a hostile environment can also be Special Weapon and Tactics (SWAT) teams

crafted into an appropriate strategy,¹⁰ missions will lack the ability to seize the initiative against obstructionists.

Spoilers Come in the Form of Criminalized Power Structures

The spoilers that have confounded all of NATO's peace and stability operations and 70% of the UN's peace operations have come in the form of criminalized power structures (CPS).¹¹ The

11 The 24 internal conflicts in which the UN has intervened since 1990 are listed below. The 17 underlined countries indicate cases that either Steve Stedman's research in 'Spoiler Problems in Peace Processes'; or the cases examined in Dziedzic, *Criminalized Power Structures*; or in Michelle Hughes and Michael Miklaucic (eds) *Impunity. Countering Illicit Power in War and Transition* (Washington, D.C., National Defense University, 2016); or the findings of the Enough Project have determined that criminalized power structures (or 'violent kleptocracies' in the terminology used by the Enough Project) were spoilers: Afghanistan, Angola, Bosnia/Former Yugoslavia, Burundi, Cambodia, Côte d'Ivoire, Central African Republic, Darfur, Democratic Republic of the Congo, East Timor, El Salvador, Guatemala, Haiti, Iraq, Kosovo, Liberia, Mali, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, South Sudan, Sudan/Abyei, Western Sahara. Further research would probably add others to this list (e.g., Burundi and Mali), but at a minimum 70% of the post-Cold War conflicts in which the UN has intervened have confronted spoilers in the form of criminalized power structures/violent kleptocracies.

defining characteristic of a CPS is that ill-gotten wealth plays a decisive role in the ability of a CPS to capture and maintain political power. Violent repression of opposition groups is also typically used to maintain power, supplemented by dispensing patronage to a privileged clientele group. This leads to a zero-sum political economy conducive to conflict, but it may be masked by ethnic or other cleavages in society (as was the case in Rwanda, Bosnia, and Kosovo).¹² (See the recommendation below for 'An Assessment Methodology for Potential Spoilers').

Some of NATO's CPS obstructionists have even earned highly descriptive brands: 'parallel power structures' in Bosnia and 'criminal patronage networks' in Afghanistan. As noted, this spoiler phenomenon is not confined to NATO operations. Thus the empirical record clearly indicates that when NATO elects to intervene either to defeat a terrorist threat or to stabilize a conflict that imperils the security of NATO member states, these efforts will invariably be thwarted by spoilers, most likely in the form of CPS.

Lessons from Bosnia

After publishing *Policing the New World Disorder*, Ambassador Oakley and I were invited by NATO Secretary General Javier Solana to discuss our recommendation to deploy 'constabulary forces' to address the public security gap. This led to the deployment of Multinational Specialized Units (MSUs) to Bosnia in 1998, the precursor to NATO's current SP concept.

The Bosnia case is distinguished by the success of the strategy that was eventually implemented to prevent the Third Entity Movement (hereinafter the Movement) from scuttling the Dayton peace process.¹³ On the other hand, it is typical in that the international community arrived without the capability or authority to deal with spoilers. The conventional interpretation of the conflict as ethnic in nature obscured the role of the country's 'parallel power structures' in provoking the war and then perversely collaborating with their counterparts across ethnic lines to profit from it. Owing to this assessment failure, international police arrived unarmed and were empowered merely to mentor, monitor, and train Bosnian police. The other components of the legal system were ignored. Neither the UN nor the NATO-led Implementation Force (IFOR) had a capability to respond to 'rent-a-mobs' that were recurrently used to obstruct implementation of the Dayton accords.¹⁴

Although IFOR enjoyed a robust mandate, it was focused exclusively on Bosnia's formal military forces. Rent-a-mobs created a public security gap that was eventually addressed by deployment of the MSU with a CRC capability operating directly under the Stabilization Force (SFOR) commander (that replaced IFOR). Eventually SFOR recognized that the center of gravity for stabilizing the conflict was the parallel power structures in each ethnic community. The MSU was an essential means for combatting them.

In 1999, SFOR developed a campaign plan to defeat the Movement's initiative to create a Bosnian Croat entity (Herzeg-Bosna) co-equal with the Serbs and Bosniaks. This would have been a potentially irreversible step toward dissolving the Bosniak-Croat Federation and unification with Croatia, rendering the Bosniak rump state unviable. The result would undoubtedly have been a return to conflict. Illicit revenue for the Movement stemmed from Croatian President Tudjman's diversion of proceeds from the sale of state assets into the Hercegovacka Bank in Herzeg-Bosna. From 1998 to 2000, 180 million dollars a year was illegally channeled into the bank.¹⁵

12 See the Introduction and Bosnia and Kosovo chapters in Dziedzic (ed.), *Criminalized Power Structures*.

13 See Oscar Vera and Karmen Fields, 'Bosnia-Herzegovina: The Third Entity Movement,' in Dziedzic, *Criminalized Power Structures*, 27-51.

14 International oversight of the three intelligence services was completely overlooked, allowing them to continue directing criminal relationships used by political elites to protect their wartime gains and clandestinely subvert the peace process (See Operation WESTAR, below).

15 Vera and Fields, 'Bosnia-Herzegovina. The Third Entity Movement,' 36.



In the case of Bosnia, it was typical that the international community arrived without the capability or authority to deal with spoilers

PHOTO BEELDBANK NIMH/HENNIE KEERIS

Once the means and authorities had been put in place, including the MSU and the Bonn Powers,¹⁶ the military and civilian components of the international community carefully coordinated intelligence-led operations among themselves and trusted members of the Bosnian community. This led SFOR to launch Operation WESTAR to seize documents in a Bosnian Croat police station in west Mostar that served as the hub for intelligence activities against SFOR and other members of the international community.¹⁷

This operation could not have been conducted successfully without the surveillance and crowd and riot control capabilities provided by the MSU.

-
- 16 These powers included the authority to 'enact interim measures to take effect when parties are unable to reach agreement...Such measures may include actions against persons holding public office or officials who are found by the High Representative to be in violation of legal commitments made under the Peace Agreement.' Ibid. 39.
 - 17 The High Representative, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and International Police Task Force.

Operation WESTAR led to the discovery of the Achilles heel of this CPS: the Herzegovacka Bank and the flow of illicit revenues from Croatia. With support from SFOR's MSU and the Federation Ministry of Interior and Financial Police, the High Representative mounted an operation to take control of the bank, seizing sufficient evidence to mount twenty criminal investigations against key components of this CPS. In the assessment of Vera and Fields, 'The Movement was dealt a fatal blow and violent resistance to Dayton from Herzeg-Bosna was ended.'¹⁸

The lessons to be drawn from SFOR's experience in Bosnia are:

- Failure to assess the CPS threat properly can place the mission in grave jeopardy.
- An effective way to deal with an irreconcilable CPS like the Movement is use of less-than-lethal force in a proactive manner by stability policing contingents.

- Intelligence-led operations by stability police is an essential means.
- Depriving CPS of access to illicit revenue is an effective way to defeat them.

Lessons from Kosovo

The Kosovo Force (KFOR) did not anticipate that it would face a greater spoiler challenge from extremist elements of the Kosovo Liberation Army (KLA) than from armed resistance by Serb forces. Also unforeseen was the vicious struggle within Kosovo's Albanian community between the KLA and followers of pacifist Ibrahim Rugova to fill the power vacuum created by the withdrawal of Serb forces. The essence of the spoiler threat was the KLA's National Intelligence Service (SHIK) that carried out an assassination campaign against Rugova's supporters as well as an ethnic cleansing campaign against Serbs who remained in Kosovo. For these KLA extremists as well as for their Serb counterparts, the so-called Bridge-watchers, 'peace' was but the perpetuation of

18 Ibid. 44.



conflict through other means. The golden hour was lost.¹⁹

The UN Mission in Kosovo (UNMIK) was granted executive authority by UN Security Council Resolution 1244 'to provide an interim administration for Kosovo.'²⁰ The Kosovo Force (KFOR) was tasked with 'Ensuring public safety and order until the international civil presence could take responsibility for this task.'²¹ In NATO parlance this meant KFOR was a replacement mission. Both UNMIK and KFOR deployed stability police.²²

In spite of its exceptional mandate, UNMIK did not mount a concerted strategy to dismantle spoiler networks until 2002 after Special Representative of the Secretary General Michael Steiner announced 'now we have the instruments,... in 1999 we didn't have the means.'²³ In addition to the KFOR MSU and UNMIK's Special Police Units, the essential means that had to be put in place were a Criminal Intelligence Unit to pool KFOR and UNMIK intelligence, the UNMIK Kosovo Organized Crime Bureau to gather admissible evidence, an UNMIK-KFOR coordinating body to identify high-value targets and approve arrests, and authority for international judges to be a majority in judicial panels. Once these essential components of the 'intelligence-to-incarceration continuum' were in place, the impact was pivotal. During 2002 more than sixty former KLA members suspected of involvement in a range of violent crimes were arrested.²⁴

This impressive collaboration between KFOR and UNMIK did not endure, unfortunately. In March 2004, unfounded news accounts of Serb complicity in the drowning of three children from a Kosovo Albanian enclave in northern Mitrovica sparked province-wide riots. According to UNMIK Deputy Police Commissioner Robbie Pedlow: 'On the evening prior to the riots a secret meeting was convened in Pristina involving key members of the Kosovo Assembly

political parties (including PDK and AAK) [parties led by former KLA politicians] and some local subversives/extremists. The purpose of the meeting was to develop a strategy in response to the... drownings. A key element of the strategy was to create a climate of absolute fear within the Serb community using violent means and with the aim of generating mass evacuations and forcible expulsions of the Serbs.' [brackets added]²⁵

The ensuing riots caused all UNMIK regional headquarters to be evacuated. As a member of the team commissioned to assess UNMIK's response to the riots, I interviewed senior KFOR officials and was told that KFOR commander Lieutenant General Holger Kammerhof had decided it was not KFOR's responsibility to respond to the riots since UNMIK Police had assumed 'primacy' for policing in the recent past. His refusal to support UNMIK for a day brought the mission to the brink of collapse.

The lessons to be drawn from KFOR's experience in Kosovo are:

- Pre-mission assessments should be designed to expose prospective spoilers.
- Intelligence-led operations by stability police provides an essential means for spoiler management.²⁶

In Kosovo, the impressive collaboration between KFOR and UNMIK did not endure

PHOTO UNITED NATIONS

19 The litany of risks engendered by the failure to recognize violent extremist elements within the KLA as likely spoilers include attempted ethnic cleansing, use of clandestine intelligence apparatuses to eliminate political competitors, a void in the rule of law, and the capture of a substantial segment of the economy that was accounted for by publically owned enterprises.

20 UN Security Council Resolution 1244, S/RES/1244 (1999), June 10, 1999 para. 10. Available at S/RES/1244 (1999) 10 June 1999.

21 Ibid. para 9.

22 KFOR's MSU arrived in late 1999, and UNMIK's Special Police Units (SPUs) were deployed in 2000.

23 Jolyon Naegele, 'Yugoslavia: UNMIK Must Accelerate Its Programs in Wake of 11 September,' Radio Free Europe/Radio Liberty, September 2, 2002.

24 Jock Covey, Michael Dziedzic and Leonard Hawley (eds), *The Quest for Viable Peace. International Intervention and Strategies for Conflict Transformation* (Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2006) 279-80.

25 Comments provided by Robbie Pedlow in an e-mail to the author on April 16, 2013.

26 See Stephen Steadman, 'Spoiler Problems in Peace Processes,' in: *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997) 12 'Custodians of peace processes are defined here as international actors whose task is to oversee the implementation of peace agreements. Implicit in their role is the cultivation and protection of peace and the management of spoilers.'



In Afghanistan, NATO failed to effectively exploit its SP assets to develop the Afghan National Police

PHOTO MCD, EVA KLIJN

- To defeat spoilers, the entire legal spectrum must be functional, and this is liable to require internationals to play a decisive role.
- NATO Force Commanders may not understand when and how to use SPs and that progress is not unilinear and irreversible, so it is essential to have an SP advisor who is steeped in the political ramifications of actions by political criminals and when to act against them.

Lessons from Afghanistan

After the U.S. and NATO intervened to subdue the terrorist threat from Al Qaeda and its Taliban patrons, an unanticipated spoiler threat emerged from criminal patronage networks in

the very government we installed in power. The 2001 Bonn Conference perversely became a prescription for criminalization of the Afghan state which led to the delegitimization of the Alliance's efforts.²⁷ In 2010 Afghanistan's National Security Advisor Rangin Dadfar Spanta summarized the state of affairs: 'In this government, we have mafia networks. [These] begin with the financial banking system, with corruption networks, with reconstruction and security firms and also with drugs and the Taliban; they are in Parliament and they are in government'[brackets added].²⁸

What distinguishes these networks from the CPS discussed above is that they emerged *after* the international intervention. According to Forsberg and Sullivan, 'From 2002 onward, powerbrokers sought to use their political influence to control police and customs officers to collect bribes..., to protect illicit smuggling, and to siphon off customs revenue.'²⁹ According to an evaluation by the Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), '...training and development of the Afghan National Police was militarized and resulted in a police capa-

27 'Corruption in Afghanistan reached crippling levels as a result of the character of the country's post-2001 political settlement, which was built on the distribution of political power between factions formed during the country's civil war.' Carl Forsberg and Tim Sullivan, 'Afghanistan: Criminal Patronage Networks,' in: Dziedzic, *Criminalized Power Structures*, 275.

28 Matthew Rosenberg, 'Malign' Afghans Targeted,' in: *Wall Street Journal*, December 29, 2010.

29 Forsberg and Sullivan, 'Afghanistan: Criminal Patronage Networks,' 281.

bility focused more on force protection and offensive operations and less on Community Policing and criminal justice.³⁰ In 2018 the NATO Stability Policing Centre of Excellence (SP COE) issued a Joint Analysis Report on NATO's SP experience that concluded: '...most of the TNG [training] and mentoring have been performed by NATO assets not granted with Police, or better, civilian Police mindset. This fact created a massively military oriented ANP [Afghan National Police] which had a negative impact on the feeling of local population about the skills that each PolOff [police officer] should have for the benefit of the population...'³¹

[brackets added]

In others words, NATO failed to effectively exploit its SP assets to develop the Afghan National Police.³²

The lessons to be drawn from NATO's experience in Afghanistan are:

- Even a government that supports a NATO counter-terrorism mission can become a spoiler if it is permeated by predatory patronage networks that delegitimize NATO's efforts.
- Reinforcement or capacity building by SPs should emphasize development of civilian policing skills and make accountability to the civilian population and adherence to democratic policing principles generally of prime importance.³³

Lessons from Iraq

Iraq is another NATO intervention where the government that the alliance was supporting became so corrupt it devolved into a spoiler in disguise. Dan Bisbee describes the Nouri al-Maliki administration (2006–2014) as follows: '...the CPS constructed under Maliki started with legitimately conferred power through parliamentary elections and then... illicitly gained wealth in order to secure and augment control of institutions of the state.'³⁴ Maliki consolidated power over the security forces in an authoritarian manner and suborned the judiciary and other nominally independent institutions that were intended to serve as a check on abuse of power.³⁵ In addition to

governing in a sectarian manner that alienated the Sunni population, Maliki's pervasive patronage network hollowed out the combat capability of the Iraqi Army so much that it collapsed in the face of an offensive by the Islamic State in June 2014. Maliki's replacement as prime minister, Haider al-Abadi, revealed that the army's ranks had more than fifty thousand ghost soldiers.³⁶ This, along with Maliki's penchant for promoting loyalists over competent professionals to command positions, contributed directly to the collapse of four of the army's fourteen divisions in June 2014.

NATO SPs (i.e. the Carabinieri) played a crucial role in preventing a public security gap after the Islamic State was driven from Mosul in 2017 by training 6,000 police to restore a safe and secure environment after the Islamic Caliphate was defeated. In July 2017, just prior to the liberation of Mosul from the Islamic state, Gen. C.J. Anderson, the NATO Director of Partner

30 Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report to the US Congress, 'Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces. Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan 2017,' (September 2017) 57. See also

'In western Afghanistan, the Italian Carabinieri train the ANP to do community policing, while U.S. military personnel train the ANP elsewhere to conduct counterinsurgency operations.' Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), 'Divided Responsibility. Lessons from U.S. Security Sector Assistance Efforts in Afghanistan,' June 2019, 149.

31 NATO Stability Policing Centre of Excellence Joint Analysis Report, 'Lessons Learned. Stability Policing within NATO,' (March 28, 2018) 57.

32 See SIGAR *Divided Responsibility*, 24 and 26. 'According to one former SFAAT [Security Force Assistance Advisor Team] leader whose police advisor team fell under the command and control of the brigade combat team, the BCT 'did not care about the advisory effort' despite the fact that it was supposed to be the primary focus. His advisor team was not integrated in any broader efforts, and he often felt that his advisor team and the BCT were working at cross purposes.' 'SIGAR was told by the Security Force Assistance Command that SFABs [Security force Assistance Brigades] are designed to develop a partner nation's military and are not currently staffed to partner with other types of security forces, such as police or special forces.' [brackets added]

33 In addition to accountability to the community police serve and adherence to a professional code of conduct, democratic policing also entails conformity with democratic principles, making protection of life and property the highest priorities, respect for human dignity and human rights, and non-discrimination. See David H. Bayley, *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad* (Oxford, Oxford University Press, 2005) 8.

34 Dan Bisbee, 'The Rise, Fall, and Persistence of the Maliki Regime,' in: Dziedzic, *Criminalized Power Structures*, 313-4.

35 For example, the High Electoral Commission and Integrity Commission.

36 Loveday Morris, 'Investigation Finds 50,000 'Ghost' Soldiers in Iraqi Army, Prime Minister Says,' in: *Washington Post*, November 30, 2014.



PHOTO US ARMY, JEFF ORBAN

An Iraqi federal police officer puts up a wanted poster of a known criminal during a cordon and search operation led by the federal police, in the Al Rissala neighborhood of western Mosul

Force Development (CJ-7), explained the significance of the Carabinieri’s police training in these terms: ‘An effective and credible police and civil defense structure is imperative in order to make the transition from the current green, or army, policing to true blue policing based on the model of intelligence-led community-based policing, which is the future.’³⁷

The lessons to be drawn from the Iraq experience are:

- Even regimes that support a NATO intervention can be a spoiler in disguise if they are permeated by predatory and power-hungry patronage networks.
- Allowing capacity building or reinforcement for security forces to have primacy over the development of a functioning system of accountability is fraught with risk that they will be captured by a CPS. Capacity building and accountability should proceed in tandem.

Priorities for Doctrinal Development

An Assessment Methodology for Potential Spoilers

The DPKO *Integrated Assessment and Planning Handbook* promulgated in 2014 acknowledged that ‘there is no agreed United Nations system-wide methodology for comprehensively assessing risks to the United Nations in post-conflict and conflict settings.’³⁸ As the ten cases examined in *Criminalized Power Structures. The Overlooked Enemies of Peace* demonstrate, the delay in obtaining essential authorities and capabilities to cope with the spoiler threat from CPS has averaged almost five years.³⁹ To set future NATO missions up for success, developing a methodology to assess prospective spoiler threats in concert with its likely international partners should be a top priority.

If one or more of the antagonists in a conflict is a CPS that should be a red flag. The critical issues to assess are the sources of illegal funding that have enabled the CPS to capture and maintain power;⁴⁰ who wields formal and informal power; whether core state institutions (e.g., the armed forces, intelligence service, legal system, police, customs) have been captured by a CPS network; the identity of critical enablers (e.g. shell companies and neighboring states); and the CPS’s vulnerabilities to criminal prosecution of vital nodes in its network. These analytical steps are crucial for developing the ‘ways’ that a strategy can be designed to subdue a spoiler threat.

37 See Department of Defense Press Briefing by Brigadier General Anderson via teleconference from Iraq, July 6, 2017. Available at <https://www.inherentresolve.mil/Media-Library/Article/1249035/departement-of-defense-press-briefing-by-brigadier-general-anderson-via-teleconf/>.

38 UN Department of Peacekeeping Operations, *Integrated Assessment and Planning Handbook* (January, 2014) 32. Available at www.un.org/en/peacekeeping/publications/2014-IAP-HandBook.pdf.

39 Dziedzic *Criminalized Power Structures*, 393-4.

40 A criminalized political economy may operate in two dimensions: the gray and/or the black economy. The gray economy involves commodities that would normally be considered legal; however, the transactions are conducted in illegal ways. This includes evasion of customs duties (i.e., smuggling), avoidance or selective enforcement of regulations, manipulation of exchange rates, violation of economic embargoes, and looting of raw material resources. Cash and material resources of the government may also be siphoned off through misappropriation, procurement kickbacks, stripping of assets from state-owned enterprises, diversion of foreign assistance, and privatization of state assets to cronies at below market prices. The black economy involves patently illegal commodities typically associated with organized crime. Common activities include trafficking in illicit drugs, people, and weapons (in contravention to an arms embargo), kidnapping, extortion, and money laundering.

By exploiting artificial intelligence and data science, a vast amount of this essential information can be gleaned from the Internet and social media.⁴¹ By using an open source methodology, the international organizations that are likely to be engaged in future interventions with NATO would be able to share their assessments prior to drafting a mandate, making it possible to secure the capabilities (e.g. stability police) and authorities (e.g., hybrid courts) that would make it possible to curtail spoiler activity during the golden hour when prospects for success are at their peak.

The NATO SP COE has taken the initiative to address this lacuna in international capacity for stabilization. In October 2019 they conducted a conference and workshop involving the UN, EU, AU, and NATO to discuss the requirement for assessment processes to identify potential spoiler threats prior to establishing mandates. The intended outcome is to launch a process for developing spoiler assessment methodologies that will enable the exchange of information among these international organizations prior to future hybrid missions.

How to Transform a Police Force and Criminal Justice System that are Part of the Spoiler Problem

One of the most detrimental doctrinal gaps impeding international efforts to stabilize states that have been ravaged by internal conflict is the absence of authoritative guidance on how to deal with indigenous police and criminal justice systems that provide impunity for political elites who obstruct stabilization. This omission is inadvertently revealed in the 2015 Department of Peacekeeping Operations (DPKO) 'Guidelines: Police Capacity-building and Development' which states, 'These Guidelines are based on the assumption that the host State government is committed to the objective of good and democratic governance, including the establishment of a responsive, representative and accountable police service...'⁴² This best case assumption is most often fallacious and can doom a mission to frozen conflicts at best and collapse at worst (e.g. Rwanda, Bosnia, Kosovo, Haiti, Democratic Republic of the Congo, and South Sudan).⁴³

One of the most detrimental doctrinal gaps impeding international efforts to stabilize states...is the absence of authoritative guidance on how to deal with indigenous police and criminal justice systems that provide impunity for political elites who obstruct stabilization

Annika Hansen, former Policy Officer in the Office of the Police Adviser in DPKO, provides an incisive explanation for this common phenomenon: '...those that are the most dominant players are also the ones least likely to be cooperative in a reform effort because they have the most to lose.'⁴⁴ In spite of the potentially calamitous consequences when this assumption is erroneous, DPKO has not developed an assessment methodology to test whether it holds true or not (see above).

NATO doctrine is oriented toward building capacity so ownership can be expeditiously transferred to 'legitimate' authorities.⁴⁵

-
- 41 Additional open sources are the UN Office on Drugs and Crime, INTERPOL, any reports by a UN Panel of Experts, international watchdog organizations (e. g., Global Witness, Transparency International, and Global Financial Integrity) and scholars.
- 42 United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *Guidelines: Police Capacity-building and Development*, April 1, 2015, 3. Available at https://police.un.org/sites/default/files/sgf-guidelines_police_cbd-2015.pdf.
- 43 As the 2016 *Report of the Secretary-General on United Nations Policing* acknowledges 'The United Nations is a target for direct attack, including asymmetric threats, by some parties and spoilers to peace processes. In certain contexts, this threat is further aggravated by the blurring of lines and collaboration between transnational criminal networks, extremist groups and political actors.' United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on United Nations Policing*, S/2016/952, 5.
- 44 Annika S. Hansen, 'Local Ownership in Peace Operations,' in: *Local Ownership and Security Sector Reform*, Timothy Donais (ed.), (New Brunswick and London, Transaction Publishers, 2008) 44.
- 45 The *Alliance's Strategic Concept* outlines the need for Allies to develop the capability to train and develop local forces in crisis zones, so that legitimate local authorities are able, as quickly as possible, to maintain security without international assistance. *NATO Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance*, 1-1/2.

Missing, however, is any discussion of how to transform illegitimate police, criminal justice systems, and regimes that are spoilers into legitimate authorities. Future missions will require guidelines or doctrine for overcoming this most vexing of stabilization challenges.

Among the salient issues to be addressed are:

- Who should the mission regard as the rightful owners of the legal system: the prevailing authorities? All the parties to the conflict? Civil society? Are all equally legitimate or should the mission only support those who support the peace/stabilization process and oppose those who oppose it?
- How can coordination between the international community and indigenous stakeholders be accomplished when some are spoilers?
- How can civil society and the media be mobilized for the purpose of establishing accountability for the police, security sector and legal system that is essential for legitimacy?

All CPS are characterized by exploitation of illicit revenue, therefore, all missions should have the ability to track revenue streams, both internal and international, and shut them down. The most successful strategies examined in *Criminalized Power Structures. The Overlooked Enemies of Peace* aligned with the three mutually reinforcing lines of effort involved in conflict transformation.⁴⁶ While all three of the lines of effort

46 See Jock Covey, Michael Dziedzic and Leonard Hawley (eds), *The Quest for Viable Peace. International Intervention and Strategies for Conflict Transformation* (Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2006).

Carabinieri training the Afghan National Police: missing is any discussion of how to transform illegitimate police, criminal justice systems, and regimes that are spoilers into legitimate authorities

PHOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE



involved in conflict transformation complement each other and should be used in tandem, the emphasis given to each should be tailored to the type of CPS engaged in spoiling behavior.

This variation in emphasis is specified below:

Diminishing the Drivers of Violent Conflict

This line of action will be most decisive with *irreconcilable spoilers* (e.g., Bosnia's Third Entity Movement). Dissuasive consequences must be established for use of violence and for exploitation of illicit revenue to capture power. The most sustainable way to accomplish this is through criminal intelligence-led operations that result in evidence that can be used in legal proceedings that are autonomous from the influence of CPS.

Institutionalizing More Attractive Peaceful Alternatives for Pursuit of Wealth and Power

This strategy is essential for transforming *violent opponents with negotiable interests* into supporters of the peace process. Legitimate institutions to mediate the competition for wealth and power need to be nurtured by the international community in order to sustain the peace process after the CPS threat has been eliminated. The most challenging aspect of the strategy is ending impunity when CPS have insinuated themselves into the legal system. To do this, a more sophisticated approach than merely building domestic capacity and then turning ownership over is required. To stabilize these situations, it is vital for the international community to play a more direct role in buttressing the prevailing legal system in order to render CPS vulnerable to criminal prosecution and incarceration before transitioning to indigenous ownership (i.e., use of hybrid international and indigenous courts/prosecutors to try spoilers).

Develop Safeguards on the Performance of the Institutional Capacity Being Developed in Order to Prevent State Capture and Future Abuse of Power

This is the most effective means of preventing ostensible *supporters of the peace process* from becoming spoilers. Safeguards provide transparency and accountability and serve as a

barrier against capture of the state by criminalized elites. They must be developed in both the structures of government and civil society to provide an effective check on abuse of power. This will likely require long-term engagement while civil society mechanisms are maturing.

The NATO SP COE is ideally situated to serve as the catalyst for extracting lessons from prior experience dealing with police forces, legal systems, and governments that are spoilers.

Recommendations for Issues Delaying Approval of the Stability Policing Concept

Two stumbling blocks have impeded approval of the stability policing concept. One is a recommendation from the NATO International Military Staff to consider subsuming stability policing within the Security Force Assistance (SFA) concept. Although there are areas of overlap, since both engage in 'reinforcement' or capacity building, stability policing is fundamentally distinct from SFA. Its most decisive functions are 'replacement' not reinforcement of the local police force, when mandated, and, as highlighted above, transforming a police force that is an intrinsic component of a spoiler network. The Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance actually provides an elegant division of labor between the two: 'SP focuses its activities on the police forces whereas SFA activities will address the development of military forces.'⁴⁷ Accordingly, the SP COE should take the lead developing doctrine for replacement and reinforcement of police while the Security Force Assistance Center of Excellence should be the authority for reinforcement of military forces. A 2019 SIGAR assessment of security assistance in Afghanistan accentuated the urgency for NATO to resolve this issue: '...within NATO, there are multiple countries that have gendarmerie-like forces that can develop civilian police capabilities under the

47 NATO Standardization Office, 'Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA),' AJP-3.16, Edition A, Version 1 May 2016, IX.

In Bosnia, there was a ‘frequent failure of SFOR commanders to understand the role of gendarmerie forces...’ and this problem persists within NATO today, making it a mission-critical necessity that they be advised directly by an experienced GTF commander

umbrella of a military command. Countries like Italy, Romania, and France are some of the nations that have this capability. Without a common framework for conducting these types of activities as part of a NATO mission, efforts to develop a partner nation’s capabilities are fractured between multiple actors... Without a common framework for conducting these types of activities, ... efforts to develop the ANP lacked a unified approach.’⁴⁸

The second issue is the operational chain of command for SP units: whether the Provost Marshal (i.e., the senior Military Police (MP) officer) should be the intermediary between the SP unit and the force commander or whether the SP commander should report directly to the force commander, as has always been the case

with MSUs. Given that the Provost Marshal will come from the largest contingent, in most cases this will be an MP as opposed to a Gendarme Type Force (GTF) like the French Gendarmerie, Italian Carabinieri, or Dutch Marechaussee that perform civilian policing functions in their own countries. This raises the issue of whether MPs are suitable for SP functions.⁴⁹ According to Karen Finkenbinder of the U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, ‘Stability Police made up of GTF are the best approach. They have extensive expertise and experience policing civilian communities..., often in high-crime and insecure environments.’⁵⁰ The most valuable CRC skill, for example, is not the ability to use less-than-lethal force; it’s the ability to defuse a confrontation through negotiation and persuasion. MPs would rarely, if ever, get to exercise discretion with civilians who are not connected to the military. Additionally, MPs have training for many but not all essential SP functions (e.g., community policing, countering smuggling as happened with cultural artifacts in Iraq, and protection of civilians). GTFs alone, however, may not be able to provide adequate numbers of SPs to respond to major future contingencies. Accordingly, NATO should develop standards for SP functions (e.g., community policing, CRC, high-risk arrest) so it can determine if MP units or other alternatives such as civilian contractors, or in extremis (e.g. North Korea) Army personnel, are adequately trained to perform stability policing functions in a stabilization mission. NATO should also seriously consider compensating for the lack of experience by MPs in a civilian context by providing a GTF advisor. Conversely, if a Provost Marshal is inserted in the SP chain of command, NATO risks losing the contribution of three of its largest GTFs: Italy, Romania, and perhaps Turkey.⁵¹ This would render the entire SP concept unimplementable since NATO MPs do not have the manpower to perform both their traditional MP tasks and multiple additional SP functions that are critical for stabilization.

In Bosnia, there was a ‘frequent failure of SFOR commanders to understand the role of gendarmerie forces...’⁵² This problem persists within

48 SIGAR, *Divided Responsibility*, 138-9.

49 This issue arose at the NATO Stability Policing Concept Development Conference and Workshop in Bucharest, Romania in February/March 2017 during the question and answer session after the presentation by General GP Barbano, Director of the Center of Excellence for Stability Police Units, who spoke about ‘Preparing Future Police Leaders.’

50 Karen Finkenbinder, ‘Forward,’ in: Michael Burgoyne, ‘Building Better Gendarmeries in Mexico and the Northern Triangle,’ Wilson Institute (May 2019) 1.

51 Italy has made it clear that it will not accept placing Carabinieri in an SP role under a Provost Marshal. By national policy the Romanian Gendarmerie cannot be placed under the command of an MP/Provost Marshal. Turkey may adopt a system similar to Romania, with distinct MP and Gendarmerie, although currently the latter still performs MP tasks.

52 Cornelius Friesendorf, ‘Gendarmeries in Multinational Operations,’ in: *Journal of International Peacekeeping* Vol. 21, (2017) 137.



A 2019 SIGAR assessment accentuates the urgency for a common NATO framework for developing civilian police capabilities under the umbrella of a military command

PHOTO MCD, EVA KLIJN

NATO today.⁵³ As the response by the KFOR Commander to the 2004 riots in Kosovo dramatically demonstrated, NATO force commanders can lack an understanding of whether and how to use SPs, making it a mission-critical necessity that they be advised directly by an experienced GTF commander well versed in the nuances of policing civilian populations. Future NATO exercises, especially pre-deployment exercise for peace or stability operations, should exploit the expertise of the NATO SP COE to prepare each successive rotation for the spoiler challenges they are likely to face and how to respond to them most effectively.

Conclusion

Once NATO approves the stability policing concept, prospects for success of its future interventions will be greatly enhanced because the public security gap will be closed during the critical golden hour. Among the keys to future

success will be developing a shareable assessment methodology with NATO's likely future international partners for identifying the potential for spoilers prior to drafting a mandate and developing doctrine for how to deal with police forces, judicial systems and regimes that are spoilers. These are the most crucial steps that NATO needs to accomplish if it hopes to transition successfully to a follow-on mission. Perhaps the most critical outcome will be to recognize that a greater investment needs to be made in developing stability policing capabilities in the form of gendarme-type forces, military police trained to perform stability policing functions, and civilian police capable of operating in a hostile environment that can be made available for future NATO missions. This is the agenda NATO should pursue in order to accelerate the rate at which its missions succeed. ■

53 GTF are often perceived as paramilitary forces like militias, which indicates an abject ignorance of the civilian policing role they perform in their own countries.

*During EUPST 2016 international units of the Royal Netherlands
Marechaussee are being trained in cooperation*

PHOTO MCD EVA KLJIN

CARABINIERI

A group of Italian Carabinieri riot police are shown in full tactical gear, including helmets and shields, standing in formation. They are positioned in front of a dark vehicle with the word 'CARABINIERI' written on its side. The scene is outdoors, and the lighting suggests a bright day. The police are wearing dark uniforms and helmets, some of which are white with a blue emblem. They are holding large, clear riot shields. The vehicle behind them is dark and has a light on top. The overall atmosphere is one of a formal training exercise.

From hosted dinner to integrated police units

How international cooperation programmes strengthen future multinational operations

Future operations for gendarmerie organisations, like the Royal Netherlands Marechaussee, are becoming more and more joint, inter-agency, and multinational in nature, thus asking for cooperation between the players in the field. In this light, international cooperation programmes can have a positive contribution to these types of future operations. This article explores three concepts that gendarmeries, but also other armed services, can use to develop these international cooperation programmes: the international cooperation triangle, the factors of interoperability, and the cooperation pyramid. Well-designed and well-managed cooperation programmes in peacetime can enhance interoperability and reduce frictions during multinational operations, with increased mission effectiveness as a result.

*Capt. A.L. Heijboer MSc**

Any officer who has ever been invited to an international event, knows how to seek out the most alluring activities in the programme: the cultural event and the hosted dinner. Although often joked about amongst the attendees, these activities actually play an integral and important role in building international cooperation.

International cooperation plays a vital role in today's warfare and missions abroad. Military operations are more and more a multinational and interagency affair for various reasons, such as complementarity of necessary capabilities and capacities to accomplish the mission or political legitimacy.

However, the multinational execution of these operations add 'an often-overlooked layer of complexity that can have a significant negative impact on operations if not managed carefully'.¹ International cooperation faces difficulties due to language barriers and organisational and cultural differences. These interoperability issues may cause friction and thus have a

negative influence on the operational effectiveness of multinational operations and missions. Managing and solving interoperability friction is done during the execution of operations, but is preferably mitigated during peace time engagement. However, international cooperation is (still) not something that comes naturally and may have high costs. Well managed international cooperation programmes may contribute to this process of acknowledging and mitigating differences amongst participating organisations.

This article argues why and how international cooperation programmes can be a positive contribution to future multinational operations. The following analysis of cooperation within the international gendarmerie context is based on three frameworks: the police cooperation triangle; interoperability factors, and the

* Anne Heijboer is Staff Officer at the Royal Netherlands Marechaussee National Centre for Training and Expertise.

1 K.J. McInnis, 'Lessons in coalition warfare: past, present and implications for the future', in: *International Politics Reviews* 1 (2013) (2) 78-90.



All gendarmerie forces perform (some) police duties and share military characteristics

PHOTO MCD, MAARTJE ROOS

cooperation pyramid. In addition, although it lies outside the scope of this article, these three concepts could also be used to analyse other military organisations within their international context, in order to develop cooperation programmes.

Gendarmerie — international cooperation context

‘Since the beginning of this millennium, the deployment of civil police or gendarmerie in international missions, be it under the UN flag, or in NATO, EU or OSCE [Organisation for

Security and Co-operation in Europe] missions, has gained weight, quantitatively, but also regarding the diversity of tasks and its relative importance compared to military components in crisis management’.² The high demand for police personnel for international missions means that a gendarmerie’s personnel most likely will be deployed during their career and that they have to be able to work together with colleagues from different countries and different organisations.

There is a variety of gendarmerie organisations across the world and none of them are exactly the same; in addition, there is no unambiguous definition of a gendarmerie force. However, ‘all gendarmerie forces have in common that they perform (some) police duties and share military characteristics organized along military lines (centralized and hierarchical), heavier weaponry and equipment, robust, group cohesion, military

² F. van der Laan, L. van de Goor, R. Hendriks, J. van der Lijn, M. Meijnders, D. Zandee, ‘The Future of Police Missions’, *Clingendael Report* (2016) 12.

³ H. Hovens, ‘The Future Role of Gendarmeries in National and International Contexts’, in Vittorio Stingo, Michael J. Dziedzic and Bianca Arbu (eds.), *Stability Policing: A toolkit to project stability*, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation (2017).

legal status enabling flexibility, military code, and versatility'.³

The specific characteristics of gendarmeries enable them to play a role in both the military and civilian (police) worlds and enable them to act as a linchpin between military and civilian (police) organisations.⁴ This means that international cooperation also takes place in both the military and civilian police world, and that within these two types of organisations, there can be differentiation of focus on countries, partners, organisations, and aim of the cooperation.

This differentiation can be seen in Casey's 'Triangle of International Policing',⁵ in which he describes three key areas of the international dimension of policing. The first dimension forms the basis of international cooperation and consists of the discipline of comparative policing. Comparative policing studies policing in other countries in order to broaden the understanding of policing policies and operational strategies. Without international comparative policing, the knowledge of available options won't be more than that of policing organisations within a country and the lower regional levels these organisations have.⁶

The second dimension consists of international and transnational crime and the international policing strategies that are emerging to respond to new threats. The third dimension is the analysis of the work of police forces in peace operations and capacity building in post-conflict and developing countries. For gendarmeries with military policing tasks, the combat support role can also be added in this side of the triangle.

Gendarmeries operate within all three dimensions, because of their civilian and military characteristics. Comparative policing can be done with sister gendarmerie forces, civilian police, or military police organisations, depending on the field of interest. The international and transnational crime dimension is more focused on the civilian policing side of gendarmeries, whereas peace operations, capacity building, and combat support takes place within the military environment.

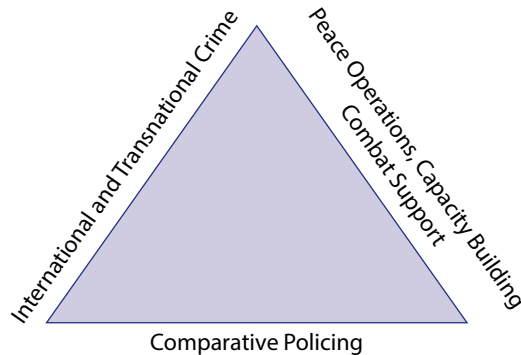


Figure 1 Casey's triangle of international policing (modified)

Although all three dimensions are important for gendarmeries, the scope of this essay is comparative policing and the triangle side of peace operations, capacity building, and combat support. Furthermore, it should be taken into account that this essay is written from a European perspective.

Future missions and the call for interoperability

Due to the complexity of security missions, peace operations, and stabilization missions along with the broad spectrum of organisations involved and capabilities needed, most contemporary and future gendarmerie missions are conducted in a joint, interagency or multinational framework. The United States Department of Defense defines multinational operations as 'military actions conducted by forces of two or more nations, usually undertaken within the structure of a coalition or alliance'.⁷

There are two fundamental reasons why nations want to conduct multinational operations. The first is a very practical one, namely 'to bring together the combination of capabilities

4 M. de Weger, 'The Rise of the Gendarmes? What really Happened in Holland?', in: *Connections: The Quarterly Journal* 08 (2008) 92.

5 J. Casey, *Policing the World. The Practice of International and Transnational Policing* (Durham, Carolina Academic Press, 2010) xvii-xviii.

6 Ibidem 3.

7 U.S. Department of Defense, *Joint Publication 1-02. DoD Dictionary of Military and Associated Terms* (2017) 159.



Royal Netherlands Marechaussee exercise with their Spanish counterparts of the Guardia Civil

necessary to achieve the end shared by its members'.⁸ The second reason is to create diplomatic legitimacy: 'Politically, a coalition, especially a broadly based one, will be perceived by the international community as acting with greater legitimacy than the actions of a single state, especially if the coalition is supported by an international mandate such as a United Nations (UN) Security Council Resolution'.⁹

Although multinational operations are the preferred option, it also makes these operations more complex than unilateral ones. Culture, mind-set, philosophy, national advantages, doctrine, training, and so on can lead to coalition friction. Enhancing interoperability can decrease these frictions and positively influence the effectiveness of the mission.

Therefore, interoperability within the multinational environment is important and desired. One of the organisations that emphasize the importance of interoperability is NATO, whose definition of interoperability is:

⁸ Russell W. Glenn, *Band of brothers or Dysfunctional family? A military perspective on coalition Challenges During Stability Operations* (Rand Corporation, 2011) 4.

⁹ *Ibidem* 4-5.



PHOTO MCD, JASPER VEROLME

and the human component. Improving technical and procedural interoperability is necessary, but not enough. It is the human component which is mostly linked to effective interoperability.¹²

The human component is mostly influenced by cultural factors and, as such, knowledge about intercultural aspects is therefore paramount to the success of multinational operations.¹³ Developing the human component through maintaining close interpersonal relationships creates trust and the will to work together, to solve problems, and to enable successful cooperative activities. These relationships develop mostly because of acquired common experience through exchange and joint activities. In these interactions, the quality of the activities is more important than the quantity.¹⁴

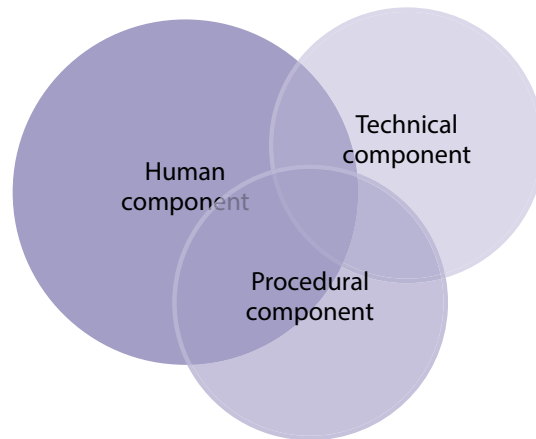


Figure 2 Interoperability components

‘The ability for Allies to act together coherently, effectively and efficiently to achieve tactical, operational and strategic objectives. Especially, it enables forces, units and/or systems to operate together and allows them to share common doctrine and procedures, each other’s infrastructure and bases, and be able to communicate. Interoperability reduces duplication, enables pooling of resources, and produces synergies amongst the [29]¹⁰ Allies and whenever possible partner countries’.¹¹

Furthermore, NATO describes three components of interoperability: the technical, the procedural,

10 Montenegro became NATO’s 29th member on 5 June 2017.

11 See <http://www.natolibguides.info/interoperability>.

12 D.A Gamble and M.M.T. Letcher, ‘The Three Dimensions of Interoperability for Multinational Training at the JMRC’, in: *Army Sustainment* September-October 2016.

13 NATO, *Multinational Military Operations and Intercultural factors* (2008) 9-1.

14 Luft (2009) in K.J. McInnis, *Lessons in Coalition Warfare: past, present and implications for the future*, 84.



Integrated police training

PHOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

Enhancing interoperability through international cooperation programmes

One of the ways to create common experiences and activities is through international cooperation programmes. International cooperation can take place at several levels, from the diplomatic and strategic level down to the tactical and operational level, and can have different objectives.

At the diplomatic and strategic level, the objectives could be to develop and maintain international relations, obtaining legitimacy for international operations, and influencing decision-making processes. Good relationships between parties at the strategic level are important to allow cooperation at the lower levels. Cooperation at the tactical and operational level contributes to maintaining international relations, but often also includes more concrete activities aiming towards

enhancing operational execution or the development and improvement of all the organisations involved.

Furthermore, cooperation programmes can take place within the operational and institutional domain, in various ways and at various levels of intensity. Some examples include joint research projects, information and knowledge exchange, cooperation and exchange in the field of education and training, and conducting multi-national exercises and operations up to fully integrated units.

However, cooperation programmes do not execute themselves and certain conditions make cooperation programmes more or less successful. Depending on the goals of the cooperation, one of the conditions is that the right contacts and a good quality of relationships exist. Secondly, the activities must be managed. When these two conditions are met, the most positive effects can be expected.

Regular evaluation and adjustment are necessary, and seem to open doors. However, the benefits of cooperation are often hidden in indirect results; therefore, it is important to manage programmes carefully. Activities of international cooperation are often not embedded in the routine work of an organisation, but often do encompass, and affect, multiple areas of focus, effort, and units. Therefore, programme management is an appropriate management method for international cooperation.¹⁵

Cooperation programmes: building the international cooperation pyramid

A cooperation programme may exist of a variety of joint activities, depending on the objectives. The activities may vary in intensity and one must take into account that, first of all, a solid basis needs to be established as the foundation of the cooperation. A possible grouping of activities can be seen in the figure below (figure 3).¹⁶

International cooperation can be formal or informal, but in practice, police cooperation is hybrid and a mixture of both. Informal contacts and individual operational initiatives can gradually transform into formal agreements or organisations.¹⁷ However, the most important ingredient for international cooperation is trust¹⁸ and police officers favour the use of trusted informal networks, which were built via face-to-face interaction through training courses, conferences or bi- or multilateral cooperation.¹⁹

The pyramid is founded on the idea that relationships and trust form the basis of international cooperation and that cooperation activities vary from simple to more complex activities in terms of coordination, organisation, resources, et cetera.

The basis of cooperation is formed by maintaining international relations and contacts. These relations do not necessarily have to deal with substantive issues, but allow for agree-



Figure 3 International cooperation pyramid

ments on cooperation programmes and activities. Even in periods of fewer activities, it is wise to keep regular contact with partners for possible future opportunities. These contacts may comprise of yearly meetings, staff talks, visits or attending ceremonies, et cetera.

Relationship management is the key word at the lowest level of the pyramid. Maintaining these relations and recognition of their importance is often seen in hosted dinners, receptions, demonstrations, static shows or cultural events. These activities are beneficial to build necessary relationships in a more informal way.

15 See www.werkenaanprogrammas.nl.

16 This pyramid is the newest (modified) version of the pyramid described in: A.L. Judge-Heijboer, *Closing NATO Policing gaps together: multinational force interoperability between the Royal Netherlands Marechaussee and the United States Army Military Police* (2017).

17 B. Bowling, *Policing the Caribbean. Transnational Security Cooperation in Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2010); L. Guile, 'Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation', in: Fredric Lemieux (ed.) *International Police Cooperation, Emerging Issues, Theory and Practice* (2010).

18 L. Guile, 'Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation', in: Fredric Lemieux (ed.) *International Police Cooperation, Emerging Issues, Theory and Practice* (2010) 34-35.

19 Bowling, *Policing the Caribbean*; Guile, 'Police and Judicial Cooperation in Europe'; F. Lemieux, 'The nature and structure of international police cooperation: an introduction', in: Fredric Lemieux (ed.) *International Police Cooperation, Emerging Issues, Theory and Practice* 52; M. den Boer, 'Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies' in: Fredric Lemieux (ed.) *International Police Cooperation, Emerging Issues, Theory and Practice* 47.



PHOTO NETHERLANDS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Gendarmeries can contribute to multinational operations within NATO, UN, or EU frameworks

Although the other levels of cooperation also contribute to maintaining relations, the aim of these activities is to reach more substantive results. The level of joint research, information, and knowledge exchange is relatively easy to organize and execute in both existing and new structures.

One step further is the use of each other's education and training possibilities, or in joint development activities, and executing missions. Countries could use each other's facilities, when they do not have the capacity or capability themselves or when it is not viable to invest in their own expensive facilities. Furthermore, they can use education and training in foreign countries for personnel development. These forms of cooperation often ask for more investments and a formal agreement rather than just exchanging knowledge and information.

An even deeper level of cooperation exists when partners choose to conduct exercises together. Exercises are very common in the military world, but less so in the policing world,

especially large scale live exercises. This is because they require a lot of effort in resources and knowledge, compared to a short training.

Exercises may have the aim to prepare personnel for an upcoming deployment, but also to learn from each other. Exercises can be conducted in a multilateral setting, such as a NATO exercise, or be organised by individual countries bilaterally. Organising and executing an exercise together in itself also contributes to cooperation and the improvement of interoperability.

The next level is multinational operations. These operations may consist of policing support to military, peace support operations, and capacity building within NATO, the UN or EU. The 'highest' level of cooperation is attained when units or personnel of different countries or organisations are integrated in the same unit or organisation. Especially when these units have to conduct operations in conflict areas, there must be a solid basis of trust, relationships, knowledge, education, training and exercise, in order to reduce risks.

International and foreign postings

Personnel at international and foreign positions play an important role in support of the pyramid's activity levels. Besides the fact that international and foreign postings are among the most visible forms of cooperation, these people act as linchpins and provide (easy) access to the organisation they work for or within.

When it comes to international postings, there are roughly two options. On the one hand personnel may fulfil a position abroad, but stay in the chain of command of their mother organisation. In these cases, the person acts as a liaison officer, i.e. the point of contact for communication and coordination of activities between the two organisations.

On the other hand, personnel work for an international or sister organisation and fulfil a specific function within this other organisation. Examples are the Provost Marshal within NATO

or an exchange officer with a sister MP or gendarmerie organisation. In principle, the personnel are 'given away' by the mother organisation, but it is also known that these people also function as a point of contact.

The personnel for these functions should be carefully chosen since they represent their country and their mother organisation, and have to be culturally sensitive when working in a different environment. Due to their position, these officers have access to certain information and are therefore able to identify new possibilities and viable opportunities for cooperation. They might be able to influence decision making processes, smooth out problems and misunderstandings, support the execution of programmes, and build and maintain the right and necessary relationships and contacts as one of

the conditions for successful programmes. In short, they play an important role in international cooperation, because of the earlier mentioned preference for trusted partners and networks.

Current gendarmerie cooperation

The cooperation pyramid can be used to analyse voids or set up new cooperation programmes, by mapping activities. Figure 4 shows some of the current examples of international cooperation activities, related to the international gendarmerie context.

Within the NATO structure, gendarmerie organisations participate in regular NATO meetings such as the NATO Military Police

Integrated police units exercise in Italy, during EUPST 2016

PHOTO MCD, EVA KLIJN



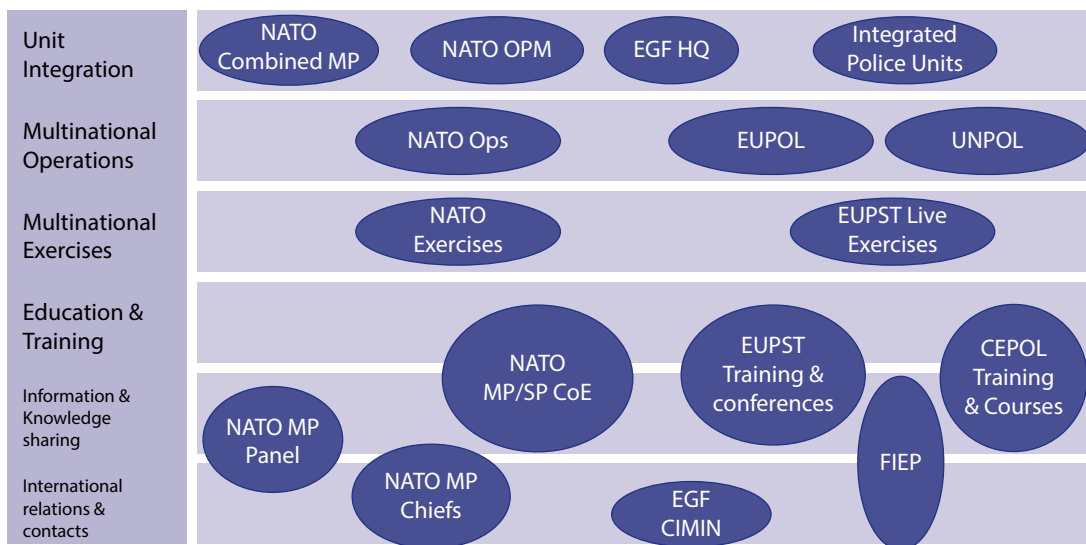


Figure 4 International cooperation map

Chiefs' Conference (MPCC) and the NATO Military Police Panel (MPP). Furthermore, personnel are stationed at the Military Police Centre of Excellence (MPCoE) and the Stability Policing Centre of Excellence (SPCoE). Gendarmerie personnel participate in NATO-led exercises and operations and within the various Offices of the Provost Marshal (OPM). NATO also understands the concept of combined military police and multinational integrated units that may consist of MPs and gendarmes.

The European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) is a multinational cooperation between European gendarmerie forces. The organisation is governed by the Higher Inter-ministerial Committee (CIMIN) and its operational headquarters in Italy (EUROGENDFOR/EGF HQ). Individual personnel of the EGF HQ participated in exercises and have been deployed under the umbrella of the EUROGENDFOR. In the past the EUROGENDFOR HQ organized and conducted exercises for its member nations and more recently it has decided to organize an annual live exercise.²⁰

The European Union Police Services Training programme (EUPST) is an EU initiative to train police personnel for EU police missions, through a series of training activities, live exercises, conferences, and curricula development. The EUPST I (2011-2013) and EUPST II (2015-2018) programmes both consisted of live exercises, such as the exercise Lowlands Grenade. The third iteration of the programme will also include civilians and therefore the name changed into EU Police and Civilian Services Training (EUPCST) and will most likely not contain live exercises anymore.

The International Association of Gendarmeries and Police Forces with a military status (FIEP), focuses on information and knowledge exchange on certain topics. The FIEP not only consists of European gendarmeries forces, but also has members from all over the world.²¹

CEPOL is the EU Agency for Law Enforcement Training and is dedicated to develop, implement, and coordinate training for law enforcement officials.²² It provides education and training and it has a science and research pillar. Some of CEPOL's activities are specialised toward police missions abroad.

Besides NATO operations, gendarmes also participate in UN Police (UNPOL) and EU Police

20 CIMIN Meeting, 13 December 2018.

21 See www.fiep.org.

22 See www.cepola.europa.eu.

(EUPOL) missions, the so-called Civilian Police (CIVPOL) missions. They can do so on an individual basis as Individual police Officers (IPO's) or in Integrated Police Units (EU) or Formed Police Units (UN).

The cooperation map shows that European gendarmeries participate in a variety of cooperation activities and that the NATO structure is well developed throughout the whole pyramid. The EUPST programme filled a void regarding live exercises for police services, and if the new programme does not contain these multinational exercises anymore, this could be a void for gendarmeries to fill together. The EUROGENDFOR CIMIN decision in December 2018 to conduct an annual EURO-

GENDFOR live exercise is a promising and valuable contribution.

Conclusion

This essay has tried to explain that well designed and managed peacetime cooperation programmes may contribute to mitigating friction issues during multinational operations and thus influence effectiveness. The international police cooperation triangle, the interoperability factors to be influenced, and the cooperation pyramid are tools that gendarmerie and other services of the armed forces can use to develop beneficial and meaningful cooperation programmes for the future. ■

International police and gendarmerie units exercise together, such as exercise Lowlands Grenade

PHOTO MCD, EVA KLIJN



Oorlogvoering in het Midden-Oosten anno 2020

Inzichten uit de praktijk

Terroristische groepen in het Midden-Oosten hebben hun modus operandi significant gewijzigd. Medewerkers van NGO's, die het doelwit kunnen zijn van deze terroristische groepen, hebben te maken met een aantal nieuwe trends. Ontvoerders eisen bijvoorbeeld geen losgeld, maar toegang tot socialemedia-accounts. Door de nieuwe werkwijze neemt extremistisch gedachtegoed in de regio toe, en gematigde groepen en personen worden monddood gemaakt. Tegelijkertijd is een aantal van deze nieuwe methodieken potentieel gevaarlijk voor militairen op uitzending. Dit artikel schetst een overzicht van de nieuwe werkwijze van extremisten, op basis van de ervaringen van medewerkers en partners van de auteur, Elisabeth van der Steenhoven. Zij werkt nauw samen met mensenrechtenorganisaties in conflictgebieden als Libië, Syrië, Irak en Jemen en in fragiele staten als Tunesië en Libanon.

*Drs. E.N. van der Steenhoven**

De nieuwe werkwijze van extremisten heeft rechtstreekse gevolgen voor Nederlandse militairen; van operational awareness in missiegebieden tot veiligheid in Nederland.

Ten eerste maakt Nederland bij internationale militaire missies gebruik van de geïntegreerde benadering, waarbij militair optreden hand in hand gaat met diplomatie en ontwikkelingswerk. Lokale organisaties die zich uitspreken vóór democratie en mensenrechten en tegen

* Elisabeth van der Steenhoven is lid van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).



*De Iraakse stad Mosul, na het
verjagen van ISIS. Terroristische
groepen in het Midden-Oosten
hebben hun modus operandi
significant gewijzigd*

FOTO EU CIVIL PROTECTION AND
HUMANITARIAN AID



Onontplofte explosieven worden opgeruimd in Goma, Congo. Het waren daar vooral burgers die weerstand boden tegen rebellen

FOTO VN

corruptie en extremisme zijn van cruciaal belang. Sterker nog; zij zijn vaak degenen die het werk opknappen. De lokale activisten vormen de kurk waarop internationale (hulp)organisaties drijven, van het Rode Kruis tot de Internationale Organisatie voor Migratie en alle VN-organisaties. Het zijn doorgaans de lokale activisten die zich al eersten inspanssen tegen extremisten die hun gebied willen veroveren. Ontwikkelingen die deze lokale organisaties raken, gaan dus ook de Nederlandse krijgsmacht aan. Ter illustratie: in Goma (Democratische Republiek Congo) waren het vooral burgers die probeerden weerstand te bieden tegen de M23-rebellen en in Libië hebben burgers de komst van Afghanistan-veteranen tegengehouden.

Ten tweede zijn zowel binnen als buiten de NAVO alle experts het eens dat terroristische

groepen en extremistische regimes niet kunnen worden overwonnen met alleen kinetisch ingrijpen. Een extremistische ideologie kan alleen (duurzaam) van binnenuit worden geweed door lokale mensen, die daar geboren en getogen zijn. Internationale (hulp)organisaties hebben dit morele gezag niet, net zomin als buitenlandse militairen. In Mali, Somalië, Mauritanië, Libië en Irak zijn het bijvoorbeeld lokale organisaties die jongeren (met succes) ervan weerhouden om zich aan te sluiten bij een gewelddadige militie.

Ten derde zijn lokale activisten van cruciaal belang voor effectief optreden van militairen. Zo was het in Libië een 23-jarige vrouw die de coördinaten van Gaddafi's tanks doorbelde, zodat de westerse piloten wisten waar ze moesten bombarderen.¹

Het vervolg van dit artikel licht de nieuwe ontwikkelingen toe, met de nadruk op situational awareness.

¹ Zie: <http://www.newsmax.com/Newsfront/Libya-woman-spy-gadhafi/2011/09/12/id/410590>.

Terreurgroepen richten zich op nieuwe doelen

Terroristische groeperingen richtten zich in het verleden vooral op symbolische of militair-strategische personen en locaties, zoals kerken, ambassadeurs, vliegvelden, et cetera. Dat is nog steeds het geval, maar terreurgroepen in het Midden-Oosten hebben de bakens (deels) verzet. Terroristen steken nu veel tijd en energie in het monddood maken van lokale mensenrechten-activisten.²

Waarom? Omdat lokale mensenrechten-activisten met succes burgers (jong én oud, geletterd én analfabeet) weten te mobiliseren tegen haatzaaiers en terreur. In jargon heet hun werk Countering Violent Extremism (CVE). Ter illustratie: het waren vrouwenrechtenactivistes die tijdens de Libische opstand tegen Gaddafi in 2011³ de komst van Afghanistanveteranen wisten te blokkeren, omdat zij terecht vreesden dat hiermee al-Qaida werd geïmporteerd.⁴ Ook speelden zij een cruciale rol in de eerste groot-schalige demonstratie tegen ISIS in Libië. Sterker nog, een groot aantal lokale mensenrechten-activisten is met succes een campagne begonnen waarin wordt uitgelegd dat terreur onverenigbaar is met het geloof.⁵

Nu vrouwenrechten- en mensenrechten-activisten met steeds meer succes jongeren weghouden of weghalen bij terreurgroepen zijn zij doelwit geworden van terreur. Dit is buitengewoon alarmerend omdat juist lokale opiniemakers, met een sterke regionale verankering, van doorslaggevend belang zijn in de opinievorming. Het gaat dan om personen die niet vanuit een westerse of VN-organisatie maar uit zichzelf voor democratie pleiten. En lokale opiniemakers die géén onderdeel zijn van een internationale NGO hebben meer 'street credibility' dan personen die door het Westen worden betaald.

Voor de Nederlandse krijgsmacht betekent deze ontwikkeling dat een van de belangrijkste pijlers, namelijk de lokale opiniemaker die pleit tegen terreur, stilaan uit het publieke debat wordt geduwd. Met als gevolg minder pleidooien

voor vrede en ontwapening en een sterkere positie voor het extremistische narratief. Dit is buitengewoon alarmerend aangezien een duurzame verandering alleen mogelijk is als er draagvlak is voor democratie.

Twitter- en Facebookaccounts van lokale opiniemakers platleggen

Dat sommige terreurgroepen in het Midden-Oosten met succes jongeren mobiliseren via sociale media is geen nieuws. Ook is het (redelijk) bekend dat gematigde Arabische



FOTO:FLICKR

Terroristen bekwamen zich in het hacken en stilleggen van socialemedia-accounts

- 2 Zie: <http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2016/08/20160800-Article-04-NiAolain-War-on-Terror-and-WPS.pdf>.
- 3 Zie: <https://www.usip.org/sites/default/files/2017-12/sr416-matriarchal-and-tribal-identity-community-resilience-and-vulnerability-in-south-libya.pdf>.
- 4 Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vogelvrij-verklaard-arabische-vrouwen~b649d1a0/>.
- 5 Zie: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR413-Engaging-Religion-and-Religious-Actors-in-Countering-Violent-Extremism.pdf>.

De krijgsmacht heeft veel ervaring met digitale oorlogvoering; goed dat er ook aandacht is voor 'weak signals'

opiniemakers hen van replek dienen. Wat wél nieuw is: het feit dat terroristen zich zijn gaan bekwamen in het hacken en stilleggen van Twitter- en Facebookaccounts.⁶ Hiermee ont-nemen zij personen die vóór democratie en tégen terreur pleiten het enige platform dat zij tot hun beschikking hebben.

Hoe gaat dat in zijn werk? Plots ontdekt een lokale opiniemaker dat hij of zij geen toegang meer heeft tot zijn of haar eigen Facebook- of Twitteraccount. Zij of hij waarschuwt Twitter of Facebook dat het account is platgelegd maar krijgt geen reactie. De ervaring leert dat zowel Facebook als Twitter nauwelijks reageert op waarschuwingen uit het Midden-Oosten; daarvoor is de bezetting van de MENA (Middle East-North Africa)-desk te laag.⁷

Medewerkers van NGO's hebben al meerdere malen meegemaakt dat een account is platgelegd. Vanuit Nederland klinkt het stopzetten van een socialmedia-account als een vervelende

bijkomstigheid: lastig, maar niet levensbedreigend. In een conflictgebied komt dit overeen met het ontvreemden van een satelliettelefoon en een radio; de persoon is de facto monddood.⁸

Immers, Twitter en Facebook worden vooral ook gebruikt als een digitale 112. Als een activist terreurgroepen ziet naderen, mensenrechtenschendingen ontdekt of hulp nodig heeft, wordt dit meteen op sociale media gezet. Ook gebruiken NGO's Facebook en Twitter om te pleiten tegen extremisme en voor ontwapening van milities.

In de Tweede Kamer wordt nu ook over dit fenomeen nagedacht. Uit ervaring en onderzoek blijkt dat veel cybertactieken in het Midden-Oosten worden 'getest' en vervolgens naar het Westen geëxporteerd.⁹

Overstap van 'zenden' naar dialoog

Tot voor kort beperkte de communicatie van terreurgroepen zich tot flietsende ISIS-filmpjes op YouTube, geënt op populaire games en films. De afgelopen jaren hebben terreurgroepen hun methodiek aangepast. Ze zijn overgestapt van alleen 'zenden' naar dialoog. Het gaat dan om onlinegesprekken op onder andere Facebook en Twitter, met als doel twijfelaars over de streep te trekken en draagvlak te creëren voor milities of terreurgroepen. Om deze indoctrinatie te stoppen gaan lokale vrijwilligers online het gesprek aan en ontmantelen zij betogen van extremisten. Hierbij letten zij nadrukkelijk op verhuld taalgebruik van extremisten, de zogeheten 'dog whistles'. Termen die normaal lijken, maar voor een extremist een duidelijke aanwijzing zijn dat een persoon de dood verdient.

Ook voeren NGO's online campagne tegen extremisme middels vlogs, radio, Instagram, Facebook en films. Nu terreurgroepen van communicatiemethode zijn veranderd wordt het gevecht tegen extremisme lastiger; gesprekken bekijken beter dan éénrichtingsverkeer. Niet alleen lokale groepen denken na over een efficiënt counternarrative, de krijgsmacht doet dat ook.

6 Zie: <https://www.nytimes.com/2018/09/04/world/middleeast/libya-facebook.html>.

7 Zie: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/12/could-facebook-be-tried-for-war-crimes/548639/>.

8 Zie: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/03/online-violence-against-women-chapter-5/>.

9 Zie: <https://issafrica.org/iss-today/libyas-war-becomes-a-tech-battleground>.



Veel cybertactieken worden in het Midden-Oosten 'getest' en vervolgens naar het Westen geëxporteerd

FOTO DARPA

Wachtwoord in plaats van losgeld

Medewerkers en partners van NGO's moeten continu uitkijken voor ontvoeringen door terroristische groeperingen. Een opvallende ontwikkeling is dat in de afgelopen periode de kidnappers in de plaats van losgeld vroegen om de inlogcodes van Facebookaccounts.

Na het verkrijgen van de Facebookwachtwoorden volgen de bedreigingen: *"wij hebben heel jouw netwerk in kaart gebracht en jouw privéfoto's gekopieerd. Stop NU met ageren tegen milities en vóór ontwapening, anders gaan wij achter jouw netwerk aan. En zullen de foto's van jouw zus/vrouw zonder hoofddoek publiceren"*. Met andere woorden: lokale Arabische burgers die zich tegen terreur verzetten worden op een nieuwe manier geïntimideerd. Dit heeft vergaande gevolgen.

Extremisten bekwamen zich nu blijkbaar in verfijnde methodieken van social mapping en ondermijning. Het is van belang dat militairen hier rekening mee houden bij het voorbereiden en uitvoeren van missies.

Identiteitsfraude en desinformatie

De nieuwste methode is identiteitsfraude: het stelen van een account waarna er desinformatie wordt geplaatst. Dit is een buitengewoon bedreigende en doortrapte methode. Op het eerste gezicht lijkt het Facebookaccount normaal, er worden updates geplaatst over werk, familie, sport of religie. En tussendoor worden kleine brokjes desinformatie of laster geplaatst. Met als gevolg dat vage kennissen of volgers steeds minder sympathie voelen voor een persoon.



Nederlandse militairen trainen Peshmerga in Irak (2016). De nieuwe werkwijze van extremisten heeft rechtstreekse gevolgen voor Nederlandse militairen

Aangezien terreurorganisaties (alook individuele terroristen) zich steeds meer bekommeren om draagvlak is dit een perfecte methode.

Sterker nog, in sommige gevallen bleek niet slechts één Facebookaccount te zijn gehackt en voorzien van desinformatie,¹⁰ de accounts van

meerdere personen werden gestolen waarna de nep-accounts elkaar wederzijds gingen versterken in het verspreiden van desinformatie. Een perfide en zeer efficiënte methode. Ook hier leren de ervaringen dat opiniemakers uit het Midden-Oosten nauwelijks kunnen terugvechten; Facebook en Twitter reageren niet op klachten uit de Arabische regio.

Desinformatie is zo oud als oorlogvoering zelf, van maskirovka tot Sun Tzu. Echter, dit niveau

¹⁰ Zie: <https://www.middleeasteye.net/news/revealed-seven-years-later-how-facebook-shuts-down-free-speech-egypt>.



FOTO MCD, EVA KLJUN

van verfijning, het hacken van meerdere accounts tegelijkertijd om een overtuigend narratief te bouwen, is ook in het Westen zeldzaam.

Mentaliteit van ISIS is niet verslagen

Na de verdrijving van ISIS waren medewerkers van de auteur verantwoordelijk voor controles bij de roadblocks. De leden van het netwerk, van

Marokko tot Libanon, concluderen unaniem dat ISIS-daders en extremisten niet weg zijn. Ze zijn ondergedoken in andere landen (Mauritanië, Somalië) of wonen een paar steden verder.

Ook de mentaliteit blijft ongewijzigd. Ter illustratie: in november 2017 werd in Irak een wetsvoorstel gelanceerd waarin kindhuwelijken (vanaf de leeftijd van 9 jaar) zouden worden gelegaliseerd. ISIS is verslagen, maar de gedachten blijven. Om deze reden pleiten lokale activisten voor modern onderwijs, voorlichting over rechten van minderheden en vrouwen alsook een transparante berechting van daders.

De risico's van deze ontwikkelingen zijn helder: goedgetrainde ISIS-daders hebben de dans kunnen ontspringen en delen kennis – en wellicht wapens – in Oost- en West-Afrika. Maar wellicht nog belangrijker: het gevoel van straffeloosheid is fnuikend voor de morele weerbaarheid van de regio.

Conclusie: wat betekent dit? Hoe hiermee om te gaan?

Het gevaar van deze stille, onzichtbare ontwikkelingen is precies dat: ze zijn voor een buitenstaander nauwelijks waarneembaar. Een militair die zijn missie voorbereidt of in een dorp patrouilleert ziet niet de discrete verschuiving in het digitale domein. Hij of zij ziet niet dat de stemmen vóór vrede, ontwapening en democratie één voor één stilvallen door een hack, dreigbericht of gesloten account. Ook is het voor een militaire eenheid ingewikkeld om alert te reageren als een serie toonaangevende Facebook-accounts wordt gehackt en systematisch desinformatie begint te verspreiden. Dergelijke 'weak signals' worden snel over het hoofd gezien.

Het zou voor Nederlandse militairen zinvol kunnen zijn om hier dieper op in te gaan. De Nederlandse krijgsmacht beschikt over buitengewoon veel organisatorische, theoretische én praktische expertise. Hoe kan deze expertise worden ingezet om terrorisme tegen te gaan? ■

2 procent versus *pound wise and penny foolish*

Drs. Frans Matser – publicist*

Vorige maand is het fregat Zr. Ms. De Ruyter vertrokken naar de Straat van Hormuz. Toen medio 2019 de besluitvorming hierover op gang kwam las ik een artikel over de vraag of we wel of niet moeten ingaan op het Amerikaanse verzoek om deel te nemen aan deze missie in een regio waar het sinds 2019 slecht botert tussen Iran en de NAVO-landen Amerika en Groot-Brittannië.¹

De zin die mij trof staat ergens halverwege in de verder vrij heldere beschouwing van de krant. De suggestie wordt gewekt dat er veel druk op het besluit van de regering staat omdat wij (Nederland) er al langer slecht opstaan bij de VS, omdat wij ‘niet genoeg afdragen aan defensie’. Deelname aan dit soort micromissies wordt dus kennelijk gezien als goedmakertje voor onze achterblijvende macro-afdracht. Het woord ‘afdragen’ wekt overigens de indruk dat wij (Nederland) geld moeten weggeven. Maar de vraag is aan wie dan? Ook andere media wekken regelmatig de indruk dat wij meer moeten ‘bijdragen aan de NAVO’. En dat soort formuleringen leidt bij veel landgenoten tot het idee dat wij jaarlijks een dikke cheque overmaken aan het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, waarvan ze daar naar hartenlust oorlog kunnen voeren. Dat overdragen van nationale taken en geld aan internationale organisaties zoals de EU en de NAVO ligt de laatste jaren heel gevoelig. Het lijkt wel of ‘Brussel’

een besmet woord is geworden. In de perceptie van veel landgenoten is alles al duur genoeg en hebben we het hier in Nederland al zwaar genoeg en geld aan ‘anderen’ geven is dus ronduit onverstandig. De indruk die veel media regelmatig wekken is dus dat Nederland onder druk wordt gezet (door Amerika) om meer te betalen aan de NAVO. En die indruk klopt maar gedeeltelijk.

Want ja, president Trump (maar ook zijn voorganger) vindt dat Nederland meer geld moet uitgeven aan defensie. En daarom is tussen de NAVO-landen in het verleden de 2-procentnorm afgesproken. Maar dat gaat niet over onze bijdrage aan de NAVO. Dat gaat over de begroting voor onze eigen Nederlandse defensie. Onze eigen marine, onze eigen landmacht, onze eigen luchtmacht en onze eigen marechaussee. Het is dus geenszins zo dat het stijgen van onze defensieuitgaven ten goede komt aan Brusselse bureaucraten. Het stijgen van de Nederlandse defensiebegroting komt namelijk in de eerste plaats ten goede aan onze eigen Nederlandse strijdkrachten. Het geeft onze soldaten moderner materiaal, betere oefenmogelijkheden, een hogere inzetbaarheid, betere bescherming en, vooruit, ook een enkele keer betere arbeidsvoorwaarden.

En daarmee maakt het de kans wat groter dat we onze in de grondwet vastgelegde taken (nationaal en internationaal) beter kunnen vervullen. Voor een koppeling van de NAVO-norm aan 2 procent van de nationale uitgaven is in het verleden slechts gekozen om allerlei discussie uit de weg te



* In deze rubriek vindt u bijdragen van drs. Frans Matser en Jaus Müller MA.

¹ ‘Missie Iran: kan het kabinet nee zeggen tegen Trump?’, in: *Algemeen Dagblad*, 12 augustus 2019.

gaan. Je voldoet dus aan de NAVO-norm door je eigen nationale defensie op orde te hebben.

Daarachter zit natuurlijk de algemene redenering dat landen met een geloofwaardige, moderne eigen defensie veel makkelijker in staat zijn – indien gevraagd – een bijdrage te leveren aan eventuele NAVO-missies dan landen die niet over een kwalitatief en kwantitatief goede krijgsmacht beschikken. Als je niets hebt, kun je immers ook niets inzetten!

Veel mensen denken dat de NAVO een bondgenootschap is waar lidstaten elkaar automatisch massaal te hulp komen bij een aanval, maar ook dat is deels een misvatting. In het beroemde Artikel 5 van het NAVO-Handvest staat slechts dat landen elkaar ‘naar mogelijkheden’ te hulp zullen komen. En dat is natuurlijk voor heel veel uitleg vatbaar. Sturen we een brigade, een bataljon of een compagnie als Litouwen in de toekomst over land wordt aangevallen? Ik durf het niet te voorspellen, maar de kans dat er van alle landen een substantiële bijdrage komt opdagen neemt in ieder geval toe als landen een voldoende grote en uitgeruste eigen krijgsmacht hebben. In zoverre is de 2 procent die landen aan hun eigen defensie moeten uitgeven indirect ook goed voor de geloofwaardigheid van de NAVO als geheel. Dan moet je natuurlijk wel die afspraken nakomen, omdat anders de kans dat je zelf massaal geholpen wordt ook significant afneemt. Zo komt die – hypothetische – 2 procent die we zouden moeten uitgeven aan onze eigen krijgsmacht onze eigen veiligheid direct en de veiligheid van onze NAVO-partners indirect ten goede.

Eveneens een misvatting is overigens dat Amerika 70 procent van de NAVO-defensie-uitgaven betaalt, zoals onze CDS begin 2019 beweerde in het programma Buitenhof.² De defensiebegrotingen van alle NAVO-landen belopen samen 984 miljard dollar en de Amerikaanse defensiebegroting is 685 miljard.³ En dat is ontegenzeggelijk zo’n 70 procent, maar dat geld wordt uitgegeven voor de Amerikaanse krijgsmacht. En die vervult heel veel taken waar de NAVO niets mee te maken heeft. America

Is de micromissie naar de Straat van Hormuz een schaamlap die moet afleiden van de ontbrekende miljarden?

First heet dat tegenwoordig. Maar dat was al zo voordat onze blondgelokte vriend daar de lakens uitdeelde. Amerika is nu eenmaal een wereldspeler en heeft heel wat meer ijzers in het vuur dan Nederland.

Maar wat je nationaal of internationaal met je krijgsmacht doet bepalen alle landen van de NAVO nog steeds per geval zelf, zelfs indien een van hen wordt aangevallen. De Nederlandse krijgsmacht kan dus alleen worden gebruikt voor NAVO-taken als onze regering daartoe *case by case* besluit. Maar die regering kan alleen maar besluiten in te zetten wat er is... en daarmee is bij een te kleine, slecht uitgeruste en onvoldoende getrainde krijgsmacht de keuze beperkt tot één optie: hopen dat anderen de kastanjes uit het vuur halen.

Na een lang en ongetwijfeld zorgvuldig besluitvormingstraject heeft de regering besloten het Amerikaanse verzoek te honoreren. Doen ze dat om verdere Amerikaanse politieke druk op onze totale defensiebegroting van net iets meer dan (slechts) 1 procent te voorkomen? Is deze missie (weer) een schaamlap om Trump zoet te houden met enkele miljoenen en af te leiden van de ontbrekende miljarden? In dat geval zou je de inzet in de Straat van Hormuz kunnen betitelen als *pound wise and penny foolish*. ■

2 Letterlijk zei luitenant-admiraal Rob Bauer in februari 2019 in Buitenhof dat de VS en Groot-Brittannië samen verantwoordelijk zijn voor 80 procent van de NAVO-bijdrage.

3 NAVO-cijfers over 2019, zie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019)* (Brussel, NAVO, 25 juni 2019).

Nieuwe tijden, nieuwe dreigingen, nieuwe antwoorden

Teun Voeten*

Moge u in interessante tijden leven.' Een Chinees gezegde dat als goedbedoelde wens klinkt, maar in feite een ironische vloek is. Met 'interessant' worden grote maatschappelijke omwentelingen of natuurrampen bedoeld. Oorlog en geweld, hongersnood en ellende, moord en doodslag.

In Nederland vieren we bijna 75 jaar bevrijding en hebben we een situatie van enorme welvaart, stabiliteit, vrijheid en veiligheid verkregen. Decennialang kwam de enige dreiging uit het buitenland, van statelijke actoren in het Oosten. Vroeger de Sovjet-Unie, nu Rusland en China. Oorlog en armoede waren in het Zuiden, in wat toen nog de Derde Wereld heette, vrede en ontwikkeling heerste in het Westen. Maar de wereld is niet meer zo overzichtelijk. In de Derde Wereld zijn streken van enorme, soms obscene rijkdom, in de westerse wereld zijn er steeds meer enclaves van armoede en achterlijkheid.

Conflicten zijn veranderd door deze wereldwijde herverdeling. Klassieke oorlogvoering tussen natiestaten heeft plaatsgemaakt voor hybride dreigingen. Ze duiken onverwachts en onvoorspelbaar, op alle niveaus, in telkens weer andere gedaantes op. Van sluipend en ondergronds tot expliciet en explosief. Grenzen tussen intern en extern vervagen. Sommige dreigingen werden

van oudsher gecounterd door het defensie-apparaat, andere door de politie, andere werden geneutraliseerd door de civiele sector. Vroeger was inderdaad alles overzichtelijk. Nu zijn er drie belangrijke non-statelijke dreigingen. Ten eerste de radicale islam en aanverwante terreurgroepen: IS heeft expliciet de oorlog aan het Westen verklaard. Dan is er de internationale georganiseerde misdaad, met de drugscriminaliteit als belangrijkste sector. De derde dreiging is een intern, sluipend en ondermijnend gevaar: het ontrafelen van het sociale weefsel, de ruggengraat die de samenleving draagt en bij elkaar houdt. Deze drie dreigingen zijn niet los te zien en versterken elkaar.

Beweren dat we in oorlog met de radicale islam verkeren ligt politiek gevoelig in het huidige klimaat, waarin men snel van 'islamofobie' beschuldigd wordt. Deze term op zich is vreemd. Rationele religiekritiek staat aan de basis van de westerse filosofie en onze cultuur. Grote aanslagen die geïnspireerd zijn door de radicale islam, zoals in Frankrijk, België en Duitsland, hebben we gelukkig in Nederland nog niet gehad. Wel zijn er enkele plannen van groepen vrijdeld en hebben we acties gehad van geradicaliseerde individuen. Die overigens onderhand routine worden: afgelopen oktober was het weer raak in Parijs. De autoriteiten interpreteren deze aanslagen bij voorkeur als losstaande acties van gestoorde personen. Anderen zien de daders juist als zelf-gerekruteerde strijders van IS met een duidelijke ideologisch-religieuze agenda. Vele eenzame wolven maken een roedel. De franchising van het IS-concept betekent dat iedereen een

* Teun Voeten is oorlogsfotograaf en cultureel antropoloog. Sinds 1991 covert hij conflicten wereldwijd. In 2018 promoveerde hij op een proefschrift over drugsgeweld in Mexico.

voetsoldaat kan worden. De doeleinden van IS zijn meervoudig: sommigen streven naar wereldheerschappij van de islam, sommigen willen een beperkt territorium als kalifaat, anderen zijn gedreven door rancune tegen het Westen, weer anderen geloven in een apocalyptische eindstrijd. In ieder geval is het duidelijk dat het verlies van het kalifaat in Irak en Syrië niet het einde, maar juist een nieuwe fase van de oorlog met IS inluidt.

Dan is er de georganiseerde misdaad, die zich gediversifieerd heeft in drugs, wapenhandel, mensensmokkel, afpersing, vervalsing en fraude. Sommige delen van Mexico, Brazilië en Honduras zijn nachtmerrie-achtige voorbeelden waar de georganiseerde misdaad de baas is. In Nederland zien we niet die extreme ontwrichting, maar er is wel een escalatie van geweld die tien jaar geleden nog ondenkbaar was: liquidaties in de openbare ruimte met Kalasjnikov, vergismorden, zelfs één ontvoering. De moord op advocaat Derk Wiersum afgelopen september heeft Nederland wreed wakker geschud. Onderzoekers Pieter Tops en Jan Tromp wezen in 2016 al op de enorme ondergrondse en ondermijnende drugseconomie in Noord-Brabant. Afgelopen augustus verscheen een soortgelijk rapport over Amsterdam. Infiltratie van zwart geld in de formele economie, bedreiging van bestuurders, corruptie in instituties zoals douane en politie en straffeloosheid veroorzaakt door een met procedurele interventies gesaboteerde rechtsgang, maken van Nederland een narcostaat. Nee, geen bloedige gefaalde staat, maar een relatief vreedzame functionele narcostaat.

Als laatste knagen morele en sociale desintegratie aan de wortels van de maatschappij. Sociale cohesie, groepssolidariteit, wederzijdse verantwoordelijkheid en morele weerbaarheid nemen af, polarisatie en frustratie nemen toe. Nederland was decennialang een redelijk ideologisch en etnisch homogene staat. De verzuiling van de jaren 50 en 60 bestond in feite alleen maar uit verschillende invullingen van breed gedeelde waarden. Nu hebben we een erg diverse samenleving. Diversiteit betekent soms ook gespletenheid en is niet noodzakelijk

positief. Maar kritisch denken over diversiteit en deze niet meer automatische toejuichen is ook problematisch. Volgens socioloog Ruud Koopmans stelt een aanzienlijk deel van de moslimgemeenschap religie boven de grondwet. Salafistische scholen onderwijzen waarden die haaks staan op de westerse maatschappij. Een royale verzorgingsmaatschappij, aanvankelijk bedoeld als vangnet voor onfortuinlijke individuen, heeft ook opportunistische mensen aangetrokken. De effectiviteit van de autoriteiten die, om het diplomatiek uit te drukken, niet altijd vlekkeloos is, bevordert een perceptie van willekeur en algehele straffeloosheid onder grote delen van de bevolking, die op hun beurt weer worden weggezet als populistten. Tot zover Nederland.

Wereldwijd ziet het er ook niet best uit. Grotere inkomensongelijkheid gaat gepaard met grotere verwachtingen die niet ingelost kunnen worden. Een snel groeiende wereldbevolking, meer druk op steeds schaarsere bronnen en klimaatveranderingen zullen resulteren in grote migratiestromen waar de gastbevolking niet blij mee is. Automatisering veroorzaakt een groeiende klasse van *redundant people*, overtollige mensen die voor verschillende opties en strategieën kiezen: zelfopsluiting in tribale, religieuze, etnische en andere identitaire enclaves. Anderen zwelgen in een agressief, nihilistisch ressentiment, vluchten in roesmiddelen of zoeken alternatieve verdienmodellen in de misdaad. Vaak allemaal tegelijk. In Latijns Amerika zijn er veel *no-go zones*, waar de staat effectief het monopolie op geweld verloren heeft. In de banlieues van Parijs zien we al hetzelfde verschijnsel. Als een overheid geen bescherming meer kan bieden, ligt eigenrichting op de loer.

Voorwaar, geen optimistisch scenario. Interessante tijden inderdaad. De grote vraag is wie deze bedreigingen het hoofd gaat beiden. Leger? Politie? De burgergroepen? Moeten er nieuw structuren geschapen worden? Of laten we de boel op zijn beloop, en hopen we op de corrigerende werking van de onzichtbare hand van de vrije markt en andere sociaal-darwinistische mechanismes? ■

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor een gastcolumn. Fred van Iersel schrijft over het pleidooi van paus Franciscus tegen het bezit van kernwapens. De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de

lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Wat betekent de afwijzing van het bezit van kernwapens door paus Franciscus?

*Fred van Iersel**

Op de terugreis van zijn bezoek aan de Japanse steden Hiroshima en Nagasaki, 27 november jl., gaf paus Franciscus wederom een van zijn inmiddels fameuze vliegtuiginterviews. Daarin kondigde hij een herziening aan van de rooms-katholieke wereldcatechismus. Paus Franciscus zei voornemens te zijn niet alleen het gebruik van kernwapens, maar ook het bezit ervan – en daarmee dus ook de nucleaire afschrikking – af te wijzen. Bij deze aankondiging zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. De herziening door paus Franciscus kan veel losmaken bij katholieke militairen in met name NAVO-landen.

Het voornemen van paus Franciscus om niet alleen het gebruik, maar ook het bezit van kernwapens af te wijzen is een zeer grote wijziging in de katholieke vredesethiek. Met de afwijzing van zowel gebruik als bezit wijst de paus indirect ook de nucleaire afschrikkingstrategie van de hand. De eerdere paus, Johannes Paulus II, had in 1982 nog van een ‘voorlopige morele aanvaarding van afschrikking’ gesproken, onder voorwaarde van voortschrijdende ontwapening. Daarmee volgde hij de logica van de katholieke handelingsethiek,

waarbij de startvraag is: wat mogen/moeten we doen met kernwapens? Aangezien het antwoord luidde dat nucleaire afschrikking riskant is, maar eenzijdige totale kernontwapening evenzeer, moest paus Johannes Paulus II tot de conclusie komen dat nucleaire afschrikking voorlopig aanvaardbaar is. Want als zij onaanvaardbaar zou zijn, zou de consequentie zijn dat er moet worden overgegaan tot eenzijdige totale kernontwapening. Anders gezegd: het ethisch oordeel over afschrikking en het oordeel over kernontwapening werden ineengevlochten tot een enkel oordeel in antwoord op de vraag: wat moeten we doen?

Profetisch

In dezelfde periode volgde de Wereldraad van Kerken in zijn algemene vergadering te

* Prof. dr. Fred van Iersel is bijzonder hoogleraar vraagstukken geestelijke verzorging bij de krijgsmacht aan Tilburg University. Daarnaast is hij adviseur van de Belgische (RK) aalmoezeniers. Hij is tevens voorzitter van de Beraadgroep Samenlevingsvraagstukken van de Raad van Kerken in Nederland.

Vancouver in 1983 een andere ethische benadering. De Raad sprak uit dat ‘vertrouwen’ op de nucleaire afschrikking uit den boze is, om pas daarna de vraag te stellen hoe we van de nucleaire afschrikking afkomen. Het lijkt er nu op dat paus Franciscus de ethische benadering van de Wereldraad overneemt. Het voordeel van deze benadering is dat ze het de kerk mogelijk maakt om zich profetisch op te stellen: principieel en herkenbaar. De kerken laten zien welke waarden op het spel staan, en welke richting de ontwikkeling op moet, namelijk beëindiging van de nucleaire wapenwedlopen. En de kerk kan urgentie van een verandering beklemtonen.

Allerarmsten

Dat paus Franciscus zo denkt, wekt geen verwondering. In zijn sociale ethiek zijn de allerarmsten de maatstaf voor een goede mondiale ethiek. Dat toonde hij onder meer aan in zijn encycliek ‘Laudato Si’ uit 2015.¹ De allerarmsten ondervinden immers de zwaarste gevolgen van wapenwedlopen en gewapende conflicten, en bovenal wonen zij doorgaans niet in kernwapenstaten. In termen van de VN kiest paus Franciscus nu de lijn van de niet-kernwapenstaten in de VN. Hieronder bevinden zich veel landen die de Nuclear Ban Treaty steunen en ratificeren; het Vaticaan steunt die ook.

Daar komt nog bij dat de kernwapenstaten zelf het Non-proliferatieverdrag niet lijken na te leven. Zelfs het INF-akkoord tussen de VS en Rusland is opengebrosen, waardoor de weg naar een nieuwe kernwapenwedloop tussen deze twee tanende grootmachten open ligt. De wereld is er bovendien niet stabiel op geworden in het tijdperk van de geopolitiek van de emoties. Kernwapens veronderstellen daartegenover een rationele actor, die altijd blijft handelen binnen het *prisoners dilemma*. De kansen daarvoor verkleinen voortdurend, alleen al door het zwalkende buitenlandbeleid van president Trump.

Etappen-ethiek

De radicalisering van de visie op afschrikking door paus Franciscus lost echter niet enkel problemen op, ze roept ook dezelfde vragen op als die waar de Wereldraad van Kerken reeds in

1983 voor stond. Dat zijn er minstens drie. Ten eerste: declaratoire politiek verandert de politieke en militaire realiteit niet; ten tweede is voor de beëindiging van de nucleaire afschrikking een politieke coalitie nodig met kernwapenstaten die wel serieus streven naar kernontwapening. Last but not least – ten derde – blijven de risico’s van kernontwapening bestaan. Uit deze drie gegevens volgt de noodzaak van een interim-ethiek, dat wil zeggen: een ethiek die de morele ambiguïteit van kernontwapening recht doet en de dilemma’s in het proces van kernontwapening serieus neemt.

Zulk een interim-ethiek is niet geheel vreemd aan de katholieke kerk. Ze formuleerde deze expliciet in 1965, toen ze tijdens haar laatste concilie in een schets van de vrede aangaf dat met de wil tot vrede de oorlog nog niet is uitgebannen (*Gaudium et Spes*, nr. 79).² Een dergelijke kanttekening opent de weg voor normering van het proces van kernontwapening.

Het is precies op dit punt dat de door paus Franciscus voorgestelde visiewijziging nog nadere uitwerking behoeft. Want ongetwijfeld wil de paus niet dat de uitkomst van eenzijdige kernontwapening is dat alleen landen als Iran en Noord-Korea kernwapens houden. Een verantwoordelijkheid voor de armen vereist dus, behalve een profetisch signaal, ook een interim-oftewel etappen-ethiek.

Vijf beginselen

In deze etappen-ethiek zijn de volgende vijf morele beginselen uit de katholieke ethiek

- 1 Een zogeheten ‘sociale encycliek’ is een rondzendbrief van pausen met de voor alle katholieken bindende moraal op het gebied van samenlevingsvraagstukken en overheidsbeleid. Sedert 1963 zijn sociale encyclieken gericht ‘aan alle mensen van goede wil’; zij bevatten ethische argumenten die in beginsel voor iedereen ongeacht geloof redelijk inzichtelijk geacht worden. Paus Franciscus publiceerde zo bijvoorbeeld in 2015 een encycliek over de klimaatkwesitie, getiteld ‘Laudato Si’ (Lof zij U), die een rol speelde bij de klimaatop in Parijs van dat jaar. *Gaudium et Spes* (Vreugde en Hoop) is een visiedocument omtrent de rol van de kerk in de wereldsamenleving, afkomstig van het hoogste orgaan in de katholieke kerk, het concilie van alle bisschoppen van de wereld.
- 2 Zie noot 1. Alle documenten zijn in geautoriseerde Engelse vertaling te vinden op de website van het Vaticaan: www.vatican.va. Men zoek op de Latijnse titel. Kerkelijke documenten worden steeds ter wille van internationale vertaalbaarheid en bestuurlijk gebruik in alineanummers opgedeeld en geciteerd.

omtrent kernwapens van belang. Allereerst het efficiëntiebeginsel: staten mogen niet meer kernwapens hebben dan minimaal nodig voor effectieve afschrikking: een argument tegen nucleaire wapenwedlopen. Vervolgens is er het beginsel van de kans op succes: leidt een begin van kernontwapening daadwerkelijk tot multilaterale ontwapening? Ten derde is er het beginsel van het dubbeleffect: heeft kernontwapening geen ongewenste neveneffecten in de zin van een verhoogd risico op een kern-

aanval door de tegenpartij? Ten vierde: wordt aan de tegenstander door eenzijdige kernontwapening niet een onaanvaardbare naaste gelegenheid ('occasio proxima') tot het moreel kwade geboden? Ten vijfde, maar niet als minste: is eventuele kernontwapening verifieerbaar en daardoor kansrijker? Het moge dan zo zijn dat kernontwapening zeer urgent is, deze vijf beginselen tezamen nopen, ook in katholiek perspectief, tot prudentie inzake het proces van kernontwapening. ■

Master Military Strategic Studies

In september 2020 start weer de master Military Strategic Studies aan de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie. Dit is een Engelstalige wetenschappelijke masteropleiding in deeltijd.

De breed opgezette strategische master bestudeert de rol van het militaire instrument binnen de context van de hedendaagse veiligheidspolitiek. De master, die een grondige analyse van moderne strategische (veiligheids) issues geeft, duurt twee jaar en is in deeltijd.

De master MSS is toegankelijk voor Nederlandse officieren met een vaste aanstelling en

burgerpersoneel in vaste dienst bij Defensie, maar ook voor officieren van bondgenoten of partnerlanden, civiele studenten, medewerkers van andere ministeries (of ngo's) in vaste dienst en personen die grote interesse hebben in de inhoud en bijbehorende thema's van de opleiding. Kandidaten die geen relevante universitaire bachelor of universitaire master hebben, kunnen eventueel worden toegelaten via een deficiëntie- of schakelprogramma.

Inschrijven kan tot en met 30 april. De master biedt plaats aan 45 studenten. Aanmelden of aanvragen van meer informatie kan via het e-mailadres master.mss@mindef.nl.



FOTO: MCD, GERBEN VAN ES

Strategische besluitvorming

Lkol (r) dr. T. Bijlsma*

Besluitvorming in het algemeen is een ondergeschoven kindje bij militaire opleidingen en trainingen in Nederland. Hiermee bedoel ik niet de opgestelde processen en doctrines zelf, maar de (wetenschappelijke) duiding van achterliggende (denk)kaders. Daarom is elke aandacht voor en professionalisering van dit onderwerp van belang, bijvoorbeeld in onze vak- en wetenschappelijke bladen.¹ Het belangrijkste aspect van militaire professionals, en met name (onder)officieren, is besluiten nemen, ook onder de moeilijkste omstandigheden. Deze besluiten variëren van strategische (groeps)besluiten in staven en hoofdkwartieren tot individuele beslissingen aan het operationele front. Dus lof voor het artikel van Wietse van den Berge over een analyse van het besluitvormingsproces tussen twee zwaar bewapende niet-statelijke actoren.² In deze reactie ga ik in op twee andere modellen dan het door hem gebruikte Rationele Actor Model. Hiermee geef ik meer diepgang aan (strategische) militaire besluitvorming in het algemeen en aan de betreffende case van Islamitische Staat (IS) en de Koerdische Autonome Regio (KAR) in het bijzonder. Daarna geef ik een kort doorkijkje naar een aantal andere perspectieven, modellen en paradigma's die spelen op het laagste, meest herkenbare niveau van besluitvorming: het individu.

Het Rationele Actor Model (RAM)

Voor analyses van besluitvorming binnen het onderzoeksdomein van Internationale Betrek-

kingen zijn de modellen van Allison en Zelikow vrij gebruikelijk.³ Zij hebben drie archetypen opgesteld. Het Rationele Actor Model gaat uit van een unitaire staat of organisatie, bijvoorbeeld 'Nederland heeft besloten om...', 'De VN overweegt om...'. In dit model staan respectievelijk centraal: doelen, alternatieven, consequenties en keuze. Die keuze is gebaseerd op waardemaximalisatie, waarbij men vanuit kosten- en batenanalyse rationeel tot een besluit komt. De basis stamt ook uit de economie en speltheorie. Het buitenlandse beleid van de Amerikaanse president Trump heeft grote overeenkomsten met besluitvorming vanuit het RAM-perspectief. Het doel is bij RAM eenduidig geformuleerd (hier: America First) en het gehanteerde perspectief is mono-disciplinair (hier: financieel-economisch).

Naast analyserend, post hoc, kunnen deze modellen ook prescriptief worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het uitwerken van diverse

* Tom Bijlsma is universitair docent bij de vakgroep Militaire Bedrijfswetenschappen van de Faculteit Militaire Wetenschappen, NLDA.

1 Zie bijvoorbeeld: C. van Bekkum, 'Intuïtie in commandovoering', in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (1) 34-47; T. Bijlsma, '(Meer) aandacht voor Intuïtie is een 'must' voor een adaptieve landmacht', in: *Infanterie* 23 (2018) (3) 63-65.

2 W. van den Berge, 'Strategische besluitvorming gewapende niet-statelijke actoren. De Koerdische Autonome Regio in Irak versus Islamitische Staat', in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (12) 614-627.

3 G.T. Allison en P.D. Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York, Longman, 1999).

MENINGEN VAN ANDEREN

scenario's om bepaalde doelen te bereiken. Ook zijn ze toe te passen om in de huid van de andere organisatie te kruipen en te kijken hoe (denk-)processen bij de tegenpartij mogelijk zullen lopen en daar voordeel uit halen. Het voordeel van het Rationele Actor Model is het pragmatisme, hoewel ook hier vele soorten bronnen moeten worden geanalyseerd om de overwegingen, alternatieven, wegingsfactoren en argumenten van betrokkenen te doorgronden.

Van den Berge besteedt in zijn artikel aandacht aan kritiek die op dit model te geven is.⁴ Toch wil ik dit nog wat verder uitdiepen. Allereerst: de rationele mens bestaat niet. Simon publiceerde in de jaren tachtig zijn baanbrekende boek over de beperkte rationaliteit (*bounded rationality*).⁵ Daarna zijn er vele andere onderzoekers gevolgd die vanuit de diverse vakgebieden (waaronder neurologie, sociologie en psychologie) aantoonde dat het concept van de rationele mens een utopie is. Voor zover men dit al filosofisch gezien als een utopie wil beschouwen. Als men bij RAM uitgaat van een beslissende entiteit, bestaande uit een staat of organisatie bestuurd door een groep, dan ligt het rationele paradigma van RAM al gelijk aan gruzelementen. Mensen zijn geen klonen van elkaar, en hebben dus altijd andere belangen, doelen, agenda's en acties. De metafoor van een schaakpartij met aan elke kant van de tafel een hele groep mensen komt nog niet eens in de buurt bij het 'spel' van strategische besluitvorming. Dit voert wel naar een subtitel van een eerdere publicatie in de *Militaire Spectator* die ook over strategische militaire besluitvorming gaat: 'Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan. Van het schaakbord naar een bord spaghetti'.⁶

De conclusie in het artikel van Van den Berge (conflict tussen beide partijen is onvermijdelijk)

is puur opgebouwd vanuit het rationele model, wat de auteur overigens ook duidelijk stelt. Maar dit is wel heel eenzijdig, beperkt door de vele aannames en het abstracte niveau, en doet de multidisciplinaire benadering van het veld geen goed. Gelukkig stelt de auteur dit ook in twee korte alinea's volgend op de conclusie. Hij geeft aan dat door een aanvulling vanuit de andere twee archetypen meer inzicht kan worden verkregen. Ik wil stellen dat juist het Rationele Actor Model weinig toegevoegde waarde heeft bij de analyse van deze case, en eigenlijk bij alle ontwikkelingen en besluiten op strategisch niveau.

De andere twee modellen

Allison en Zelikow hanteren in hun bekende studie over de Cubaanse rakettencrisis nog twee modellen: Organisatiegedrag (Organizational Behavior) en Overheidspolitiek (Governmental Politics). Nogmaals, dit zijn ook weer archetypen, of perspectieven op besluitvorming bij organisaties. Deze modellen benaderen mijns inziens de werkelijkheid beter, ze leggen (in)formele processen, belangen, historie, culturen, et cetera bloot die daadwerkelijk van invloed (kunnen) zijn bij besluitvorming.

Organisatiegedrag

Bij Organisatiegedrag gaat het niet zozeer om een beargumenteerde keuze als bij RAM, maar om de organisatie-output sec. Als in een machinebureaucratie doen de diverse onderdelen van een organisatie hun werk conform vastgestelde procedures en processen, binnen een eigen cultuur en bijbehorende leiderschapsstijl. Die cultuur brengt ook informele processen met zich mee. De geformuleerde visie en missie van de organisatie geven de richting aan en de organisatietop wordt gevoed, coördineert en neemt de besluiten. Vooral bij grotere organisaties zullen dit door de aard van de procesgang veelal conservatieve besluiten zijn; een mammoettanker ligt op een bepaalde koers met een zekere snelheid. Uiteraard zijn er incrementele veranderingen mogelijk. De organisatie – maar vooral op het niveau van de lagere onderdelen – leert in principe wel steeds. Het hangt ook van de sector af. In een dynamische omgeving moet men wel snel schakelen

4 Van den Berge, 'Strategische besluitvorming gewapende niet-statelijke actoren', 619-620.

5 H.A. Simon, *Models of Bounded Rationality. Empirically Grounded Economic Reason* (Cambridge, MIT Press, 1997).

6 B.J.E. Smeenk, R.G.W. Gouweleeuw en H.C. van der Have, 'Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan. Van het schaakbord naar een bord spaghetti', in: *Militaire Spectator* 176 (2007) (12) 550-559.

en extern georiënteerd zijn. In een stabiele omgeving, zoals de ambtelijke, draait het veel meer om routines. De organisatie kan bestaan uit (tijdelijke) sequentiële of synchrone processen tussen de diverse afdelingen, maar er zijn vaak ook afdelingen die onafhankelijk van anderen kunnen en willen werken en hun output op het hoogste niveau afleveren (*stove pipes*).

De toeslagenaffaire die in december 2019 staatssecretaris van Financiën Snel tot aftreden noopte, past bij dit model. Bureaucratische processen waren op hol geslagen, er waren targets te halen, er was politieke belangstelling om misbruik van toeslagen te voorkomen, er was een structurele personeelskrapte gekoppeld aan een *brain and experience drain* een paar jaar eerder, en er groeide een minder klant-humane cultuur. Men had een onderzoek van twee journalisten nodig voordat de top van de organisatie, de regering en specifiek de minister en staatssecretaris, door hadden wat de output van dit deel van de organisatie eigenlijk was en betekende.

Een militair gerelateerd voorbeeld waar het vanuit het perspectief van Organisatiegedrag flink mis kan gaan zijn veelal ongevallen door eigen vuur. Snook belicht dit heel intensief in zijn onderzoek naar het neerschieten van twee Amerikaanse Black Hawk-helikopters door twee Amerikaanse F-15's boven de *no-fly zone* in Irak in 1994.⁷ De vele betrokken individuen en eenheden deden hun werk conform de procedures. Door allerlei oorzaken ontstond in de complexe multinationale VN-missie Provide Comfort *practical drift*, waardoor processen niet meer op elkaar aansloten. Een deel van de organisatie-output, veiligheid voor de bevolking en eigen eenheden, kon men niet meer nakomen.

Overheidspolitiek

Bij het derde model, Overheidspolitiek, is het politieke resultaat leidend bij de besluitvorming. De naam is mogelijk misleidend, het wordt ook wel als bureaupolitiek aangeduid.⁸ Bij niet-overheidsorganisaties komt hetzelfde voor, maar dan heet het vaak het politieke (machts)spel. Het gaat hierbij om de resultante van de spelers, hun

Een militair gerelateerd voorbeeld waar het vanuit het perspectief van organisatiegedrag flink mis kan gaan zijn veelal ongevallen door eigen vuur

invloed, achterban, de coalities en lobby's. De regels van het spel zijn ambigu. Het besluit is vaak een onderhandelingsresultaat, wat gelijk compromissen van alle betrokkenen met zich meebrengt. Strategische besluiten van de NAVO, VN en binnen de EU zijn hier voorbeelden van, maar ook onze Nederlandse politiek, van gemeenten en provincies tot en met nationaal niveau. Binnen andere organisaties vinden deze politieke processen ook plaats, maar zijn ze veelal alleen door insiders waar te nemen. Historisch gezien is Machiavelli een voorloper van dit perspectief. Zijn postuum uitgegeven boek *Il Principe* (circa 1516) bevat zijn denkbeelden en was sindsdien verplichte kost voor vele heersers en militaire strategen.⁹

Als de macht bij de betrokkenen redelijk is verdeeld, is het besluit veelal ook beter, zeker op langere termijn. Bij eenpartijstaten of organisaties waar de CEO een machtsblok om zich heen heeft gevormd, daalt vaak de kwaliteit van de genomen besluiten.

7 S.A. Snook, *Friendly Fire. The Accidental Shootdown of US Black Hawks over Northern Iraq* (Princeton, Princeton University Press, 2002).

8 Zie bijvoorbeeld U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel* (Alphen aan den Rijn, Samsom, 1988).

9 Uitgegeven als *De heerser*, vertaald door F. van Dooren; of *De vorst*, vertaald door J.F. Otten.

MENINGEN VAN ANDEREN

Succesvolle managers of politici zijn in de wereld van deze Overheidspolitiek bedreven in het uitvoeren van de regels van het spel. Daar horen ook aspecten bij als de agendamenstelling (wat komt wanneer en in welke volgorde op de agenda?) en *framen* (dusdanige woorden of beelden gebruiken of weglaten dat er bij de ander een bepaald gewenst denkraam ontstaat over een situatie). Omdat het om groepsbesluiten gaat, ligt ook het gevaar van *groupthink* op de loer (bij groepsdenken verdwijnen de kritische vragen door diverse groepsprocessen naar de achtergrond om de eensgezindheid in stand te houden).

Daar waar het buitenlands beleid van Trump veel wegheeft van het RAM, zal dit perspectief weer een veel rijkere beschrijving en verklaring geven van zijn politieke besluitvorming in eigen land. Politieke macht begint in de VS al met *gerrymandering*. Wat ons eigen parlement betreft zijn we als Defensie afhankelijk van de Overheidspolitiek om tot overeenstemming te komen voor een nieuwe missie.

De case en de twee modellen

Van den Berge heeft in zijn artikel een besluitvormingscase over het conflict tussen de KAR en IS door middel van RAM geanalyseerd. Deze paragraaf gaat kort in op een analyse vanuit beide andere modellen. Een gedegen analyse is alleen mogelijk door een intensieve studie te doen naar onder meer de historie en cultuur van beide actoren, naar de huidige organisatievorm en aansturing, de leiders, hun achterban en wat er in de diverse eigen media staat (kranten, tv- en radiozenders, social media, boeken). Voer voor antropologen en islamkenners. Ik maak nu, als eerste vingeroefening, gebruik van open internetbronnen, vooral Wikipedia.

KAR

De Koerden zijn een volk dat al vele eeuwen leeft in de regio Koerdistan. Ze zijn sterk verbonden door gemeenschappelijke cultuur, religie (95 procent moslim) en taal. Door vele oorlogen en verdragen ligt Koerdistan nu in vier landen: Irak, Turkije, Iran en Syrië. Door hun streven naar een vorm van autonomie zijn ze in die landen steeds als lastig ervaren. Met name de eerste drie

landen hebben de Koerden in de vorige eeuw bij diverse opstanden c.q. aanvallen meedogenloos aangepakt. Na de val van dictator Saddam Hoessein hebben ze in Irak een autonome status verworven: de KAR. De relatie tussen de KAR en Bagdad is nog altijd gespannen. Er is over en weer sprake van landje-pik.

IS

Islamitische Staat is een zeer jonge beweging, circa twintig jaar oud. Vooral in de Middel-eeuwen waren er in de regio diverse kalifaten en tegenkalifaten. Op aandringen van Atatürk werd het Ottomanen-kalifaat in 1924 afgeschaft. IS vestigde in 2014 een kalifaat onder leiding van kalief Abu Bakr al-Baghdadi en wilde het uitbreiden in Irak en Syrië. Begin 2019 werd uiteindelijk het laatste stukje kalifaat veroverd, maar daarmee verdween IS niet. Men zal zich blijven voeden door de historie met oude kalifaten, de droom dat het Arabische rijk wederom een wereldmacht moet worden. De smet van de tweede helft van de vorige eeuw moet worden gewist, toen westerse landen de grenzen vaststelden in de regio en het nieuwe land Israël stichtten. IS is een beweging die intern sterk verbonden is door religie en geweld (jihad met het zwaard). IS had maar één bestaansreden, een tweede scenario was er niet; vanuit elk besluitvormingsperspectief een heel transparante visie als organisatie.

De korte beschrijvingen geven al voldoende aan dat strategische besluiten van beide partijen rondom het ten strijde trekken absoluut niet geheel rationeel zijn. Sterker: bij IS heeft de religie de ratio verdrongen. Een orthodoxe religie is per definitie niet rationeel, maar aan de andere kant juist wel heel voorspelbaar. De Koerden hebben hun door de vele eeuwen heen met geweld onderdrukte autonomie eindelijk gedeeltelijk verzilverd zien worden in de KAR. Historisch gezien een moverende reden om dit fel te verdedigen. De gifgasaanval in maart 1988 van Saddam op het Koerdische Halabja stond vast nog in het collectieve Koerdische geheugen gegrift. IS had veel fanatieke aanhangers van de voormalige dictator en zijn Ba'ath Partij in de gelederen. Bovendien, vlak voor de tijd waar de case van het artikel over gaat speelde ook de

achtervolging, moord en gevangenneming (van alleen vrouwen) van Jezidi's (juli-augustus 2014). De Jezidi's vormen een religieuze Koerdische minderheid. Deze factoren zullen ongetwijfeld allemaal mee hebben gespeeld bij het besluit van de KAR om de strijd met IS aan te gaan. Wraak, of angst, drukt de ratio – en dus RAM – snel weg.

Om de drie modellen goed toe te kunnen passen bij een analyse is veel meer informatie over beide organisaties nodig, anders blijft het een *black box* en moet men aannames hanteren. Hoe ziet het bestuur van de KAR er uit? Lopen er tribale lijnen naar de top? Wie trekken er informeel aan de touwtjes? Hoe is het overheidsapparaat ingericht? Wie had welke informatie over de dreiging van IS?

Maar ook bij IS kunnen vragen gesteld worden, zoals: hoe lopen de besluitvormingsprocessen hier precies? IS telt ook vele bloedgroepen, van sterk orthodox tot wat liberaler, maar ook terroristen of criminelen die religie een veilige dekmantel vinden om hun activiteiten voort te zetten. Wie zijn de leiders, behalve de kalief, en hoe komt men tot besluiten?

Kortom, voor een juiste analyse vanuit RAM, maar vooral vanuit de perspectieven Organisatiegedrag en Overheidspolitiek, is veel kennis en inzicht van de betreffende organisatie nodig.

What's on a man's mind?

De drie behandelde archetypen om besluitvorming binnen organisaties te kunnen duiden bevinden zich op het hoogste abstractieniveau. Hun voordeel staat vast, ze bieden verklaringen of houvast voor mogelijke uitkomsten. Elk perspectief kent ook zijn nadelen. Generiek gezien blijven de vereenvoudigingen van de werkelijkheid. Als we verder inzoomen blijft het besluit nemen – of de bijdragen tot de besluitvorming – altijd mensenwerk. Daarom is (zelf-)kennis en inzicht hoe psychologische en cognitieve processen rondom besluitvorming lopen zeer gewenst om de professionaliteit rond dit vakgebied te kunnen garanderen. Dan maakt het niet uit of we spreken over het niveau van een groepscommandant of een bijdrage voor een NAVO-proces. Er is in dat kader al veel onder-

Generiek gezien blijven de drie modellen vereenvoudigingen van de werkelijkheid

zoek gedaan naar bijvoorbeeld besluitvormingsmodellen, heuristieken, het framen en intuïtie in de militaire context.¹⁰ Binnenkort zal ik daar in de *Militaire Spectator* een artikel aan wijden.

Conclusie

Besluitvorming is op elk niveau een bijzonder interessant, maar complex en multidisciplinair vakgebied. Er zijn diverse modellen om actuele of historische cases vanuit het perspectief van besluitvormingsprocessen te analyseren. Van den Berge kiest in zijn artikel over een case rond de KAR en IS voor het Rationele Actor Model. Dit leidt tot een perspectief op de werkelijkheid. Deze bijdrage maakt het beeld completer door twee andere modellen te schetsen en hiermee kort de betreffende case te analyseren. Diepgaande kennis van en inzicht in beide organisaties is van groot belang om de processen inzichtelijk te krijgen en uitspraken te kunnen doen.

Lastige besluiten nemen in een ambigue en complexe omgeving is een kerncompetentie van het militaire vak. Deze competentie dient steeds getraind en aangescherpt te worden. Om filosofisch af te sluiten, aansluitend bij alle werken van de klassieke en hedendaagse militaire topstrategen: ken uzelf. ■

10 De master Military Strategic Studies biedt de module Decision Making in Crisis and War aan, voor militairen en burgers ook als losse module te volgen.



Spaanse en Canadese troepen observeren een NAVO-oefening. Europese NAVO-bondgenoten hebben niet de middelen zichzelf te verdedigen

FOTO NAVO

Trump: symptoom of oorzaak?

Trans-Atlantische neergang en Europese veiligheid

Is president Trump de oorzaak of een symptoom van verschuivingen in de Amerikaanse houding op het wereldtoneel? Op 30 januari vond de inauguratie plaats van Roberta Haar als hoogleraar Foreign Policy Analysis and Transatlantic Relations aan Maastricht University. In haar oratie beschreef professor Haar recente ontwikkelingen in het Amerikaanse buitenlandbeleid en de gevolgen daarvan voor Europa. Om de vraag over Trump als symptoom of oorzaak te beantwoorden analyseerde Haar niet alleen de eerste drie jaar van de regering-Trump, maar plaatste zij deze president ook in de context van andere disruptieve figuren in de Amerikaanse politiek.

Maarten Katsman

Haar begon met het benoemen van een aantal verschuivingen in de Amerikaanse rol in de wereld om daarmee vast te stellen waarvan Trump nu eigenlijk een oorzaak of symptoom zou zijn. Allereerst gaat het om het opgeven van de leiderschapsrol en de steun voor het

internationale systeem, dat door de VS zelf is opgetuigd. Amerika richt zich meer op specifieke problemen, zonder daar per se een overkoepelende strategie bij te volgen. Van dit laatste was al enigszins sprake onder president Obama, maar met America First heeft Trump dat

onomwonden duidelijk gemaakt. Trump is slechts een factor in een wereld waarin mondiale instituties steeds meer onder druk staan. Hij is wel een belangrijke factor: 'Trumpiaans' buitenlandbeleid versnelt onmiskenbaar de afnemende relevantie van internationale organisaties, inclusief de NAVO.

De tweede verschuiving heeft alles te maken met die NAVO: de escalatie van de discussie over *burden-sharing*. De Amerikaanse kritiek hierover op de Europese lidstaten bestaat al zo lang als het bondgenootschap zelf. Trump deed er gewoonweg een schepje bovenop, en profiteerde van de onvrede die er heerste bij Amerikaanse kiezers over de onwil van Europeanen om meer zelf bij te dragen. Waarin de huidige president wel echt verschilt van zijn voorgangers is de nadruk op kwantitatieve aspecten van het bondgenootschap, in plaats van kwalitatieve. De waarde van het hebben van bondgenoten op zich zegt Trump niets. Dit betekent dat hoewel Trump duidelijk deel uit maakt van een langdurige trend, hij door zijn retoriek schade toebrengt aan Amerika's reputatie en belangen in de wereld.

Als laatste verschuiving noemde Haar de terugkeer van *Realpolitik*. Ook die trend begon al voor Trump. Met name voor Europa is dit een probleem, omdat de Europese NAVO-bondgenoten niet de middelen hebben zichzelf te verdedigen. Hier zijn enorme investeringen voor nodig, waarvoor vooralsnog geen politieke wil bestaat. En zelfs als die er wel zou zijn, zou het jaren of zelfs decennia duren voordat de investeringen zich daadwerkelijk vertalen in slagvaardige capaciteiten.

De kracht van insurgents

Na deze mondiale context kwam de historische context van de Amerikaanse binnenlandse politiek aan de orde. *Insurgents* – opstandelingen – noemt Haar politici die de twee gevestigde Amerikaanse politieke partijen soms in problemen brengen. Bijvoorbeeld populist William Jennings Bryan en de linkse George McGovern bij de Democraten en Barry Goldwater en Pat

Buchanan bij de Republikeinen zorgden als opstandelingen voor grote veranderingen in de Amerikaanse politiek. Zij bereikten resultaten zonder uiteindelijk verkozen te worden. Donald Trump sloot in eerste instantie goed aan bij dit rijtje, maar wist uiteindelijk ook nog zijn verkiezingsstrijd te winnen. Hij is daarmee een unieke insurgent, en Haar concludeert dat Trump daardoor belangrijke trends die al bestonden, versnelt. Daarmee is hij oorzaak en symptoom tegelijkertijd. Zij verwachtte al in 2016 dat Washington meer zou veranderen door Trump, dan andersom. Ook zijn eigen partij is veranderd. De voormalige Republikeinse *speaker* in het Huis van Afgevaardigden John Boehner zei in 2017 dat de Grand Old Party (de Republikeinse Partij) een ideologie was geworden die zich aanpast aan een individu, in plaats van vice versa. Er is daarom geen Republikeinse Partij meer met een lid in het Witte Huis, maar de partij van de president heet toevallig zo, aldus Haar.

In 2016 hadden de Democraten ook hun eigen insurgent: senator voor Vermont Bernie Sanders, die dit jaar opnieuw probeert presidentskandidaat te worden voor de Democraten. Sanders tapte deels uit hetzelfde vaatje als Trump, door te ageren tegen het establishment. Een substantieel deel van het Amerikaanse electoraat voelde zich diep ontevreden, en daar speelde zowel Sanders als Trump handig op in. Sanders, en ook Elizabeth Warren (een van de andere Democratische



President Trump, van insurgent tot nieuwe norm



MAARTENKATSMAN

Professor Roberta Haar hield haar oratie aan Maastricht University: 'Trump is geen insurgent meer, hij is de nieuwe norm geworden'

kandidaten dit jaar), is het in feite eens met Trump dat het Amerikaanse optreden in de wereld radicaal moet veranderen. Hoewel Sanders het uiteindelijk moest afleggen tegen Hillary Clinton, heeft de ontevredenheid waar hij zijn populariteit aan ontleende nu toch zijn weerslag op de Democratische Partij. Er is namelijk een groep strategische denkers in opkomst die men *restrainers* kan noemen. Restrainers pleiten voor een meer ingetogen rol van Amerika in de wereld, en stellen dat de VS bijvoorbeeld moet toestaan dat rivalen als Rusland en China hun eigen invloedssfeer krijgen, behouden en/of vergroten. America First is in iets andere bewoordingen ook bij deze groep duidelijk merkbaar. Amerikaans activisme in de wereld als mainstream-idee moet plaatsmaken voor Amerikaanse terughoudendheid, iets wat voor Hillary Clinton ondenkbaar zou zijn. De 'opstand' van Sanders is daarom ondanks zijn nederlaag in 2016 succesvol geweest. Het betekent ook dat het fenomeen Trump toch van aard is veranderd: hij is geen insurgent meer. Hij is de nieuwe norm geworden.

Scenario's voor Europa

Hoe moet Europa omgaan met de nieuwe norm, en hoe kan het nog waarde halen uit de trans-Atlantische band? Haar onderscheidde drie opties. De eerste gaat ervan uit dat, zoals voor-

malig vicepresident Joe Biden het vorig jaar stelde op de veiligheidsconferentie in München, 'this too shall pass' en 'we will be back'. Als bijvoorbeeld Biden tot president wordt gekozen, zal internationalisme weer een belangrijke stroming zijn. Wanneer Europa vasthoudt aan de eigen principes en lang genoeg wacht (tot november dit jaar, of anders in 2024), keert de VS vanzelf terug naar zijn rol als mondiale leider en beschermheer van de liberale wereldorde. Om de redenen die hierboven zijn beschreven staat Haar echter zeer sceptisch tegenover dit scenario. De gevolgen van de insurgents Trump, Sanders en Warren zijn niet zomaar omkeerbaar.

De tweede optie ligt in het verlengde van de eerste, en behelst het zoveel mogelijk negeren van Trump en te proberen langs hem heen te werken. Aanvankelijk leek dit een levensvatbare houding, omdat Trump mensen om hem heen had die garant leken te staan voor een sterke trans-Atlantische band. Bijvoorbeeld minister van Defensie James Mattis ging rustig verder op de weg die Obama was ingeslagen als het gaat om het nieuw leven inblazen van de NAVO. Daarnaast heeft het Congres zich een aantal keren uitgesproken over het belang van het bondgenootschap. Toch is ook dit scenario problematisch volgens Haar, omdat Trump vrijwel al het tegengeluid in zijn regering heeft weggewerkt, een proces dat in januari 2019 werd voltooid.

Wat blijft er dan nog over? Haar stelt dat Europa weinig rest dan accepteren dat 'Trumpisme' een blijvende factor is, terwijl tegelijkertijd atlanticisme noodzakelijk is voor Europa's veiligheid en welvaart. Voor Europa bestaat er simpelweg geen alternatief voor het leiderschap van de VS. Zelfs als daar enige kosten mee gepaard gaan. Deze kosten kunnen economisch van aard zijn, bijvoorbeeld door handelsoorlogen, of diplomatiek, zoals door de afbreuk aan internationale instituties en regels. Gemeenschappelijke uitdagingen, zoals China en het Midden-Oosten, houden de trans-Atlantische band wellicht toch vruchtbaar. Echter, gemeenschappelijke Amerikaans-Europese plannen kunnen zelfs voor dit soort beperkte en veilige onderwerpen een onmogelijke opgave blijken, aldus Haar. ■



Kapitein Raymond Westerling en de Zuid-Celebes-Affaire (1946-1947)

Mythe en werkelijkheid

Door Bauke Geersing

Soesterberg (Aspekt) 2019

508 blz.

ISBN 9789463387651

€ 29,95

Het is niet gemakkelijk het post-koloniale conflict in Nederlands-Indië terminologisch te duiden. Het was een bloedige oorlog met een asymmetrisch karakter, tegelijk een burgeroorlog en vooral een guerilla, soms bestreden met een contra-guerilla. Terwijl partijen elkaar militair naar het leven stonden, onderhandelden zij al die tijd redelijk intensief. Nederland wilde voor het oog van de buitenwereld tonen dat het bezig was opnieuw de rechtsstaat te vestigen. De vooroorlogse kolonie was dat binnen de grenzen van het systeem geweest, zij het met manco's als het ontbreken van een echt parlement. De onafhankelijkheidsbeweging kon in de richting van de internationale gemeenschap alle registers bespelen en hoefde van zichzelf niet bona fide te handelen. De Verenigde Staten waren ontvankelijk voor het beëindigen van de koloniale verhoudingen en lieten Soekarno en Hatta deze kaart ook in de Verenigde Naties spelen. Toen een Nederlandse contra-guerilla op Zuid-Celebes succesvol bleek, aarzelden zij niet het aantal 'slachtoffers' richting VN honderdvoudig uit te vergroten. Daarmee kreeg de ondermijning van het Nederlandse gezag kracht, onder meer via een VN-rapport met de

suggestieve titel *Massacre in Macassar*, dat repte van 30.000 slachtoffers.

De nationalistenvilden een centrale eenheidsstaat vestigen, hoewel dat staatsmodel op grond van 300 jaar Nederlandse ervaringen in de archipel allerminst voor de hand lag. De Nederlandse regering wilde dan ook een federatie waarvan Celebes en 'de Groote Oost' de deelstaat Oost-Indonesië zouden vormen. De daarover gemaakte afspraken in de akkoorden van Lingardjati waren wel getekend door de nationalistenv, maar deze achtten zich er niet aan gebonden, zoals zou blijken. In Batavia liepen de meningen uiteen over de toekomst van de kolonie. Velen achtten onafhankelijkheid onvermijdelijk, zo niet wenselijk, anderen wilden op zijn minst een band met Nederland.

Special Forces

In zijn boek *Kapitein Raymond Westerling en de Zuid-Celebes-Affaire (1946-1947)* beschrijft Bauke Geersing uitvoerig hoe in het najaar van 1946 de nationalistenv ook op Zuid-Celebes een bersiap probeerden te ontketenen door het zenden van zogeheten rampokkers vanuit Java, criminele elementen die de samen-

leving via terreur moesten ontwrichten en rijp maken voor het gezag van Djokjakarta. Al gauw was de justitiële keten ontwricht, regeerde geweld en lag de economie plat. Omdat de situatie (ook voor de bevolking) onhoudbaar was en een militaire operatie aanzienlijke nevenschade zou veroorzaken, besloot de legerleiding na consultatie met de politieke leiding Special Forces in te zetten, in casu het nog vrij jonge Depot Speciale Troepen (DST). Al eerder had in Medan reserve-eerste luitenant R.P.P. Westerling bewezen dat hij, in Engeland opgeleid in de contra-guerilla, deze met succes kon toepassen. Met een compagnie commando's van 130 man, gesteund door reguliere KNIL-eenheden, wist Westerling in zes weken het opgedragen doel te bereiken, namelijk de pacificatie van een gebied ten zuidoosten van Makassar ter grootte van Noord-Brabant (niet Nederland, zoals Geersing wil). Hij deed dat door op basis van verworven inlichtingen de terroristenv in de kraag te vatten en terecht te stellen. Het belang van de bevolking stelde hij daarbij centraal. Door zijn charismatische persoonlijkheid, handhaving van een strakke discipline, professionele optreden en kennis van de islam wist hij al snel succes te boeken. De steun van de bevolking kwam de kwaliteit van zijn inlichtingen ten goede. Toen de operatie begin maart 1947 klaar was, bood de bevolking Westerling een afscheidsfeest aan.

Waar ging het niettemin fout? Al vrij gauw na de start van de operatie werd Westerlings plaatsvervanger, onderluitenant J.B. Vermeulen, met de helft van de DST-compagnie naar een gebied 150 kilometer ten noorden van Makassar gezonden voor een parallelle operatie.

Steun kwam van een door majoor J. Stufkens gecommandeerd infanteriebataljon van het KNIL. Diens plaatsvervanger was kapitein B.E. Rijborz. Hun optreden kenmerkte zich door wreedheden, wat afstraalde op de reputatie van Westerling. Geersing maakt helaas niet duidelijk waarin precies het optreden van de drie genoemde officieren van dat van Westerling verschilde. Wel is duidelijk dat in termen van tijd en afstand sprake was van twee gescheiden operaties. Geersing toont aan dat vele latere onderzoekers Westerling ten onrechte verantwoordelijk voor beide hebben gehouden. Het gevolg was wel dat in Batavia de meningen over Westerling en het DST verdeeld raakten. Zoals dat vaker in de politiek gaat, namen hooggeplaatsten als luitenant-gouverneur-generaal H. van Mook in Batavia en premier W. Drees in Den Haag (hij sprak van *Wesseling*) afstand van het optreden van het DST en kapitein Westerling. Ik merk op dat loyaliteit niet altijd naar twee kanten werkt, politiek en militair leiderschap zijn niet identiek.

Geersings kritiek

Genoeg aanleiding voor geschiedkundige analyses over de korte campagne van Westerling dus. Vele historici kleurden hun onderzoek naar de feiten met eigen ideologische en morele opvattingen over het fenomeen kolonialisme en de toepassing van geweld in een postkoloniaal conflict. Bauke Geersing (1944) heeft al deze onderzoeken tegen het licht gehouden. Hij is gedegen militair en juridisch geschoold (KMA en RU Groningen) en maakte na subalterne jaren bij de pantserinfanterie een burgercarrière, onder meer als directeur van de NOS. Geersing richt zijn pijlen vooral

op de meest bekende onderzoeken: van W. IJzereef aan wie hij 45 pagina's kritiek wijdt, J.A. de Moor (15) en R. Limpach (38). De teneur van zijn kritiek is dat belangrijke militaire en juridische facetten van de gebeurtenissen verdraaid of zwegen zijn, mede tegen de achtergrond van de in de loop van de jaren gewijzigde maatschappelijke denkbeelden over het (Nederlandse) kolonialisme.

Laat ik de essentie van Geersings kritiek per auteur samenvatten. IJzereef schrijft in 1984 zijn doctoraalscriptie geschiedenis over de affaire. Hij communiceert uitvoerig met H.J. Koerts, in de bewuste periode ambtenaar van het Binnenlands Bestuur en dus een primaire bron. Koerts schrijft later twee boeken over zijn ervaringen. Frappant is dat IJzereef hun uitvoerige briefwisseling niet eens vermeldt. Hij wil vooral Westerling in diskrediet brengen en laat niet na in dat kader feiten te verdraaien. Zo schrijft hij dat de onderzoeken van overheidswege – Enthoven (1948), Van Rij/Stam (1954) en de *Excessenota* (1969) – niet hebben onthuld wat zich toentertijd heeft afgespeeld. Deze drie bronnen zijn evenwel volledig en eenduidig. IJzereef acht de weergave van de feiten ondergeschikt aan de politieke en historische context en concludeert ten onrechte tot een excus. 'Onhistorische kletsboek', volgens Geersing. Toch wordt IJzereef nog steeds gevraagd voor publieke optredens en kopiëren historici van naam zijn bevindingen.

Geersing slaat De Moor (*Westerling's* [sic] *oorlog*) hoger aan en prijst diens onderzoek op vele punten. De Moors juridische analyse schiet evenwel te kort; zo volgt hij IJzereef in de

opvatting dat de legerleiding Westerling op pad stuurde 'zonder enige specifieke instructie' en 'met blanco volmacht'. Geersing toont aan dat alle betrokken autoriteiten, met name Van Mook en procureur-generaal H.J. Felderhof, de opdracht onderschreven. Gegeven de ernst van de situatie ter plaatse achtte Felderhof de herinvoering van de Staat van Oorlog en Beleg geboden, wat de toepassing van het staatsnoodrecht inhield. Terroristen konden dus standrechtelijk worden terechtgesteld; eerder deden de Britten hetzelfde. Dat de nationalistische groeperingen bij hun guerilla het standrecht naar willekeur toepasten behoeft geen uitleg. Naast een precieze opdracht vanuit Batavia oefende kolonel H.J. de Vries, territoriaal bevelhebber, supervisie uit op de operaties van het DST, daarin bijgestaan door officier van justitie A.G. Veldhuis.

Limpach (*De brandende kampongs van generaal Spoor*), lid van de huidige binationale onderzoekscommissie, heeft welbewust de zwarte kanten van het postkoloniaal conflict aan uitsluitend Nederlandse zijde opgezocht. Geersing noteert dat hij de analyse van F. van der Veen, oud-bevelhebber van de landmacht, in het oeuvre van L. de Jong negeert: Westerling ging vrijuit, in tegenstelling tot Vermeulen, Stufkens en Rijborz. Voorts trekt Limpach het oordeel van B.J. Lambers, destijds hoofdamtenaar van justitie ter plaatse, voorstander van Indonesische soevereiniteit en criticus van het optreden van het DST, in twijfel. Lambers onderstreept in zijn rapportages de 'noodzaak tot dergelijke uitzonderlijke harde maatregelen'. Geersing verwijt Limpach een ernstig gebrek aan militaire en juridische kennis.

Grondige naspeuringen

Nu mijn kritiek. Geersing is geen geschoolde historicus, maar heeft inhoudelijk wel een sterke casus opgebouwd. Hij is evenmin een geboren verteller. Ook op de structuur van zijn boek valt het nodige af te dingen: talloze herhalingen, afgezien van tekstuele slordigheden. Een meer thematische dan chronologische aanpak zou de complexe materie bondiger hebben beschreven. Een kaart had niet mogen ontbreken. Lof voor zijn grondige naspeuringen en zijn moeite waar mogelijk in contact te treden met

eerdere auteurs over het onderwerp (ik tel er 25). Zo kon Geersing zich verzekeren van een correcte interpretatie van hun bevindingen en is zijn boek onmisbaar als correctie op het werk van IJzereef, De Moor, Limpach en anderen.

Bij het brede publiek ontbreekt het besef dat Indonesië in augustus 1945 niet bestond. Er was een kolonie die door de oorlog zwaar gehavend was als gevolg van Japans wanbestuur. Collaborerende nationalisten, communisten, islamisten en separatisten betwistten elkaars positie. Evenmin voerden de

Nederlandse autoriteiten eensgezind beleid. Het is dan ook historisch eenzijdig de schuld voor de geweldsexcessen op een specifieke plaats te leggen; geweld is nu eenmaal dynamisch van karakter. Daarom wantrouwen velen nu al de uitkomsten van het binationale onderzoek waaraan drie gerenommeerde Nederlandse instituten deelnemen. Te hopen is dat zij hun voordeel doen met het boek van Geersing. ■

*Drs. A.C. Tjepkema, kolonel-vlieger b.d.
Koninklijke Luchtmacht*

Master Compliance and Integrity in International Military Trade Informatiebijeenkomst 2 april

In september 2020 start de Engelstalige master Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT) aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

Op donderdag 2 april 2020 is er een informatiebijeenkomst over de master CIIMT op de Trip van Zoutlandtkazerne, De la Reijweg 95 in Breda. De bijeenkomst duurt van 18.00-19.00 uur en aanmelden kan via het e-mailadres master.ciimt@mindef.nl.

Tijdens de master CIIMT worden managementvraagstukken bestudeerd over export control van militaire en dual-use goederen en diensten. Deze vragen omvatten vaak economische, ethische, organisatorische, wettelijke en strategische elementen.

De website van de master geeft meer informatie over opzet, inhoud, kosten en toelatingseisen van de opleiding.

Inschrijven kan tot en met 1 mei. De master biedt plaats aan twintig studenten. Kenbaar maken van interesse of aanvragen van meer informatie kan via het e-mailadres master.ciimt@mindef.nl.



FOTO MCD, GERBEN VAN ES

Operatie Veritable: het grote Rijnlandoffensief van de geallieerden

Begin februari 1945 lanceren de geallieerden vanaf Nederlandse bodem operatie Veritable. Deze slag behoort tot de grootste en belangrijkste operaties uit de Tweede Wereldoorlog. De strijd in en om het Rijnland kenmerkt zich door zware gevechten onder moeilijke omstandigheden. De slechte terreingesteldheid zorgt voor vertraging, waarbij de Duitsers het geallieerde offensief op 22 februari 1945 vrijwel tot stilstand weten te brengen.

Marco Middelwijk

Na het terugslaan van de Duitsers in de Ardennen beginnen de geallieerden in februari 1945 aan operatie Veritable, het Rijnlandoffensief. Het doel is het gebied tussen de Maas en de Rijn vrij te maken van Duitsers

om vervolgens de Rijn over te oversteken. In de omgeving van Nijmegen verzamelen zich een kwart miljoen geallieerde militairen. Op 8 februari 1945 zet een gecombineerd Canadees-Britse legermacht onder leiding van de 1st Canadian

Het Rijnlandoffensief - Operatie Veritable en Grenade

8 februari 1945 - 10 maart 1945



Overzicht van de operaties Veritable en Grenade

CARTOGRAFIE NIMH. ERIK VAN OOSTEN

Cartografer: Erik van Oosten - NIMH

Army vanuit Nijmegen de aanval in. Het merendeel van deze militairen moet zich een weg vechten door een slechts enkele kilometers brede corridor tussen Maas en Rijn, enkele geïnuundeerde gebieden en het moeilijk door-dringbare Reichswald. Tegelijk met Veritable moet het Amerikaanse 9th Army met operatie Grenade beginnen. De Amerikanen zullen zuidelijker de Maas en de Roer oversteken, zodat het Rijnland met een grote tangbeweging kan worden ingenomen.¹

Het openingsbombardeement van Veritable is de grootste artilleriebeschieting aan het westfront in de Tweede Wereldoorlog. Ruim 1500 kanonnen van allerlei kaliber vuren van 05.00 tot 10.30 uur 13.000 ton munitie op de Duitse verdedigingsposities af, om de gevreesde Duitse Siegfriedlinie een stevige klap te geven. Pas hierna zetten de Britten en de Canadezen de aanval in. Het kost de geallieerden weinig moeite de Duitse verdedigingslinies te doorbreken.

Maar de geallieerde opmars stukt door de invallende dooi al snel in de modder. Door de vertraging kan het Britse XXX Corps, dat de hoofdaanval uitvoert, de initiële doorbraak van de Duitse linies niet uitbuiten. Tegelijk met de Britten druppelen in het kapotgebombardeerde Kleef de eerste Duitse versterkingen binnen, waarna er zware gevechten uitbreken.

Britten en Canadezen rukken maar langzaam op richting Goch. Door het militair inzicht van General der Fallschirmtruppe Alfred Schlemm, de commandant van het 1. Fallschirm-Armeer, neemt de Duitse weerstand toe. Hij vermoedt dat Montgomery niet via Venlo maar via Nijmegen het Rijnland zal binnenvallen en verplaatst de reservetroepen naar het noorden. Schlemm heeft veel minder troepen dan de geallieerden en de kwaliteit varieert van eliteparachutisten tot slecht getrainde reservisten. Het mag dan ook een klein wonder heten dat het de Duitsers lukt om de geallieerde opmars rond 22 februari vrijwel tot stilstand te brengen.

De Amerikanen steken op 23 februari, twee weken later dan gepland, de Roer over. De vertraging van operatie Grenade komt doordat



Sherman-tanks rijden naar Goch

FOTO: BEELDBANK NIMH

de Duitsers na het begin van Veritable een dam in de Roer laten springen, waardoor het operatiegebied van de Amerikanen onder water komt te staan. Na twee weken wachten kunnen de Amerikanen weer in de aanval en na het overtrekken van de Roer weten ze de geplande tangbeweging vrij snel te voltooien. De Canadezen hernieuwen ondertussen het offensief met operatie Blockbuster. Het Duitse verzet in het Rijnland is hierna gebroken. De geallieerden bevrijden als onderdeel van de operaties Veritable en Grenade meerdere Nederlandse dorpen en steden. Het belang van de overwinning aan het westfront is groot, want pas na de verovering van het Rijnland kunnen de geallieerden gaan nadenken over een aanval op het hart van nazi-Duitsland.

Zie voor het uitgebreidere verhaal de website www.75jaarvrij.nl. ■

1 Zie ook: L.A.D. Kranenburg, 'De overgang over de Roer in Febr, '45 door het 1e en 9e U.S. leger', deel I en II in: *Militaire Spectator* 123 (1954) (8) 362-368 en (10) 455-460. <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1918/1954/1954-0362-01-0117.PDF>.

Eerder gehoord

Linda Polman

'Rot op', zei de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb over jihadisten die zich in Nederland niet thuisvoelen. Kuzu van de DENK-fractie zei dat Nederlanders die problemen hebben met de multiculturele samenleving 'maar moeten oprotten'. Waarop Wilders antwoordde dat Kuzu zelf moest oprotten. En over een Turk die tegen tv-camera's had geschreeuwd dat die moesten oprotten, zei premier Rutte: 'Pleur op'. We hebben het allemaal eerder gehoord. Na de Tweede Wereldoorlog wilde de Nederlandse regering alle 100.000 Duitsers die in Nederland woonden, het land uitzetten. Ook de aardige, die tijdens de oorlog anti-nazi waren geweest. En ook de Duitse Joden die naar Nederland waren gevlucht en de oorlog hadden overleefd. Black Tulip heette die operatie. Wie via de Groesbeekseweg richting Groesbeek gaat, vindt aan zijn linkerhand de Bosweg, die omhoog leidt naar het Mariënbosch. Je kunt er lekker wandelen en naar kwinkelende vogeltjes luisteren. Maar destijds lag hier een doorgangskamp voor die Rijksduitsers.

Minister van Justitie Kolfschoten had bedacht dat Duitsers in omgekeerde volgorde van binnenkomst moesten worden uitgezet. Vele waren getrouwd met Nederlandse vrouwen en hadden kinderen die hier waren geworteld. Het toenmalige hoofd van de vreemdelingendienst, Grevelink, waarschuwde de ambtenaren die dit beleid moesten uitvoeren niet het hart luider te 'laten spreken dan het verstand', en zich mentaal te wapenen tegen de 'menigvuldig hartroerende verzoekschriften'. Want 'de wet is hard, maar het is de wet'. Een beetje zoals nu IND-medewerkers bij de les worden gehouden tegen uitgeprocedeerde asielzoekers.

De uitvoering van Black Tulip bleek lastig. Duitsland

stond onder geallieerd bewind en dat was weinig genegen om gedeporteerden uit andere landen toe te laten; er trokken door Duitsland al een paar miljoen op drift geraakte mensen rond. De geallieerden wilden met Nederland dus alleen maar ruilen: Nederland zijn Duitsers kwijt? Dan de 100.000 Nederlanders ook weg uit Duitsland.

Nederland zette aanvankelijk door: die dagen werden naar schatting 78.000 Duitse mannen, vrouwen en kinderen in het holst van de nacht van hun bed gelicht. Ze mochten 50 kilo bagage en 100 gulden meenemen. Achtergebleven huisraad werd vaak verkocht, omdat de goederen en vermogens van 'vijandelijke onderdanen' aan de staat toevielen. De aangehouden Duitsers werden naar kampen in de nabijheid van de Duitse grens gebracht. Mariënbosch was het grootste. Onderkomens van halfrond gebogen golfplaten stonden achter een dubbele rij prikkeldraad. De kampen raakten al snel overbevolkt. De hygiëne liet te wensen over. Er waren veel ontsnappingen en er was diefstal en illegale houtkap. Vanuit de kampen werden uiteindelijk 3691 mensen gedeporteerd. 'We werden op een hoek van een straat [in Duitsland] afgezet. Ik zie het nog voor me. Alles wat we nog hadden werd ook op straat gezet. En daar stonden we dan', vertelde iemand.

Eind 1948 werden de kampen voor opvang van Rijksduitsers gesloten en vanaf 1950 werden geen Duitsers meer de grens over gezet. In juli 1951 waren het officieel geen vijanden van de staat meer en werd de staat van oorlog met Duitsland beëindigd.

Ik denk aan Mariënbosch als ik mensen hoor zeggen dat alle Marokkanen of moslims uit Nederland moeten 'oppleuren'. We hebben het allemaal eerder gehoord. ■



SIGNALERINGEN



Beirut 1958

How America's Wars in the Middle East Began

Door Bruce Riedel
Washington, D.C. (Brookings Institution Press) 2019

128 blz.
ISBN 9780815737292
€ 23,-

In juli 1958 begon de eerste Amerikaanse gevechtsoperatie in het Midden-Oosten. Mariniers bestormden het strand bij de Libanese hoofdstad Beiroet. Anders dan latere interventies in deze regio verliep de inzet van de mariniers in Beiroet soepel en succesvol. Hoewel deze operatie op zichzelf staat, niet in de minste plaats door de relatief gunstige afloop, probeert Bruce Riedel in *Beirut 1958* lessen te identificeren voor huidige beleidsmakers en beslissers die moeten kunnen omgaan met het onverwachte in het Midden-Oosten. Riedel stelt bijvoorbeeld dat men niet overhaast moet beslissen wanneer onverwachte gebeurtenissen voor verrassing zorgen. En men moet niet direct uitgaan van het slechtste geval.



International Law and the Use of Force

Cases and materials
Door Ralph Janik
Abingdon (Routledge) 2020

240 blz.
ISBN 9780367276560
€ 35,-

Hoe verhoudt internationaal recht zich tot het gebruik van geweld? *International Law and the Use of Force* introduceert de belangrijkste thema's rond het gebruik van geweld en analyseert technologische ontwikkelingen en recente juridische kwesties op dit gebied. Auteur Ralph Janik, werkzaam aan de Universiteit van Wenen, onderzoekt thema's zoals de steun voor rebellen, het concept van humanitaire interventie, de Responsibility to Protect en meer recent de strijd tegen Islamitische Staat en de debatten die daar uit voort kwamen. Door middel van casestudy's komen deze onderwerpen aan de orde en plaatst Janik ze in de context van internationaal recht.



Te vuur en te zwaard

Effectiviteit en overdaad in de westerse strijd tegen terrorisme
Door Teun van Dongen
Amsterdam (Volt) 2020

176 blz.
ISBN 9789021416984
€ 22,50

De westerse wereld heeft uiteenlopende maatregelen genomen in de strijd tegen terrorisme. In Frankrijk is de noodtoestand permanent, de Belgische politie wordt ondersteund door bijna 2.000 militairen en in Nederland zijn de bevoegdheden van de AIVD uitgebreid. Daarnaast zijn er deradicaliseringstrajecten opgezet. Hoe effectief zijn die maatregelen? En wegen de opbrengsten op tegen de nadelige gevolgen? Teun van Dongen onderzoekt in *Te vuur en te zwaard* deze kwesties. Met voorbeelden uit de strijd tegen al-Qaida en Islamitische Staat brengt de terrorismeonderzoeker in kaart welke maatregelen werken, wanneer die de samenleving schaden, en waar overheden in de strijd tegen terrorisme te ver zijn gegaan.



Netforce Command

An Alternative for Hierarchical Command and Control in Complex, Dynamic and Networked Mission Environments

Door Ingrid van Bommel e.a.
Den Haag (TNO) 2019
194 blz.
ISBN 9789059865006
Te downloaden via: www.tno.nl

Werkt hiërarchische *command and control* nog in de huidige complexe en digitale missie-omgevingen? Kan NetForce Command een alternatief zijn? In een bundel van TNO en het Land Warfare Centre van de landmacht gaan experts hier op in. Het belang van samenwerking, ook met civiele actoren, zal toenemen, terwijl de krijgsmacht zeer wendbaar moet zijn om zich snel aan de gevraagde missie-eisen te kunnen aanpassen. Daarnaast moet het informatiemanagement van hoge kwaliteit zijn en zal rekening gehouden moeten worden met de disruptieve effecten van *hybrid swarming*, waarbij tegelijkertijd wordt aangevallen met fysieke middelen en via data, algoritmes, communicatie en de *mindset* van de plaatselijke bevolking.



Digitale nieuwsbrief KVBK en e-mailadressen KVBK-leden

Het bestuur van de KVBK wil de leden wijzen op de mogelijkheid zich aan te melden voor een digitale nieuwsbrief.

Het doel is om zowel leden als belangstellenden te informeren over aanstaande activiteiten zoals lezingen, de algemene ledenvergadering en battlefield tours. Verenigingsnieuws wordt voortaan opgenomen in de nieuwsbrief van de *Militaire Spectator*.

U kunt zich hiervoor aanmelden via de websites www.militairespectator.nl en www.kvbk.nl en via de hieronder afgebeelde QR-code.



Aanmelden nieuwsbrief

E-mailadressen KVBK-leden

Het bestuur wil de e-mailadressen van de leden – alleen met hun toestemming – graag toevoegen aan de administratie. Het e-mailadres kan worden doorgegeven via www.kvbk.nl/e-mailadres-kvbk-lid of via de hieronder afgebeelde QR-code. Geef naast e-mailadres en naam ook het lidmaatschapsnummer door, te vinden bij de adresgegevens op de wikkel van de *Militaire Spectator* en beginnend met M, MAA, MAB, MAF, MAG, MAS, MGA, MGB, MGM, HDV of MSS.



Doorgeven e-mailadres

Verhuisberichten: geen koppeling met PeopleSoft

Het bestuur wil benadrukken dat de ledenadministratie van de KVBK **geen** koppeling heeft met PeopleSoft van het ministerie van Defensie. Adreswijzigingen kunnen alleen worden doorgegeven via het e-mailadres ledenadministratie@kvbk.nl.

Het bestuur van de KVBK

ledenadministratie@kvbk.nl
info@kvbk.nl