

# Effectiviteit, legitimiteit en verantwoordelijkheid

Paul Ducheine

De krijgsmacht en militaire operaties moeten effectief zijn. De Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) verwoordt dit axioma als volgt: ‘Strijdkrachten die met succes willen optreden, moeten zich snel kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden en effectief kunnen werken in chaotische situaties’.<sup>1</sup> Succes, vertaald als effectiviteit, wordt doctrinair bewerkstelligd door ‘een juiste interpretatie en toepassing van grondbeginselen’, aldus de NDD.<sup>2</sup> Zoals menigen weet, zijn grondbeginselen ‘regels van fundamentele aard voor het [effectief] gebruik van militaire middelen’.<sup>3</sup> ‘Effectief’ lijkt hier, gelet op het axioma, een passende toevoeging. Uit de krijgswetenschappen leren we immers dat het negeren van grondbeginselen de kans op succes (en dus effectiviteit) in militaire operaties vooral verkleint.<sup>4</sup> Met andere woorden: de toepassing van grondbeginselen bevordert kennelijk – direct of indirect – de effectiviteit van militair optreden. ‘Concentratie’ en ‘eenvoud’, of ‘eenheid van inspanning’ en ‘economisch gebruik van middelen’, dragen *direct* bij aan effectiviteit. ‘Geloofwaardigheid’, maar vooral ook ‘legitimiteit’, dragen *indirect* bij. Net als geloofwaardigheid, ‘schuift’ legitimiteit niet met materieel en troepen, met *hard power* dus, maar gaat het om het beïnvloeden van een gedachtetoestand, om *soft power*.

Zoals de redactie van de *Militaire Spectator* al eens opmerkte, (h)erkent de NDD legitimiteit als grondbeginsel overigens niet.<sup>5</sup> Landmacht Doctrine Publicaties (van vóór en na de NDD) doen dit steevast wel. Wellicht moet aan dit verschil niet te zwaar getornd worden. Mogelijk wordt het verschil verklaard door penvoerders en het proces dat tot de doctrinepublicatie leidt.

Hoe dit ook zij, recente ervaringen in onder meer *Enduring Freedom*, *Iraqi Freedom*, SFIR en ISAF, maar ook tijdens *Unified Protector*, hebben het belang van dit grondbeginsel andermaal onderstreept. Zodra een krijgsmacht of een militaire operatie niet (meer) legitiem wordt gevonden, heeft dit zijn weerslag op de effectiviteit.<sup>6</sup> Hoe werkt dit grondbeginsel eigenlijk?

1 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2005), 14.

2 *Idem*, 54.

3 *Idem*, 54.

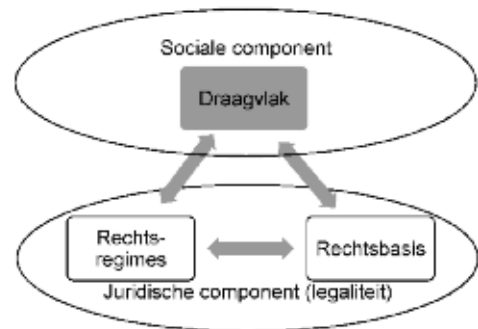
4 Zie onder meer Cohen, E.A., *Military Misfortunes. The Anatomy of Failure in War* (New York, Free Press, 2005) en Dixon, N.F., *On the Psychology of Military Incompetence* (Londen, Jonathan Cape, 1976).

5 ‘Legitimiteit van militair optreden’, editoriaal in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (3) 122-123.

6 Ducheine, P., J.S. van der Meulen en R. Moelker, ‘Legitimacy and surveillance. Shifting patterns of external control’, in: Soeters, J., P.C. van Fenema en R. Beeres, *Managing Military Organizations. Theory and Practice* (Londen, Routledge, 2010) 29-41.

Tonke Dragt legde in *De brief voor de koning* de werking prachtig vast in een opmerking van Tirillo de nar tegen een van 's konings ridders. 'Goed gesproken, ridder', zei de nar. 'Als u maar onthoudt dat u, als u tegen het kwaad vecht, zelf nog niet goed bent! Goed en kwaad zijn elkaanders vijanden, maar ze kunnen dicht bij elkaar liggen.'<sup>7</sup> In Tirillo's woorden liggen twee elementen van legitimiteit expliciet besloten. Ten eerste moet de krijgsmacht de goede dingen doen: het kwaad bevechten. Ten tweede dient dit op de juiste (strijd)wijze te gebeuren; zo niet dan verwordt de krijgsmacht zelf tot kwaad. Wie twijfelt aan deze uitleg, leest er *The Torture Team* van Phillip Sands QC nog maar eens op na.<sup>8</sup> Of voor de visueel ingestelden: bekijk de recente film *Zero Dark Thirty*.<sup>9</sup> In beide stukken wordt terrorisme (het kwaad) bevochten. De gehanteerde methoden (onder meer *waterboarding*) roepen ernstige discussie en twijfel op of goed en kwaad niet te dicht bij elkaar lagen.

Vertaald naar de doctrine zien we hier de juridische component van legitimiteit in werking – niet toevallig een van de beginselen van de democratische rechtstaat: legaliteit (zie figuur 1). Legaliteit vereist allereerst een adequate rechtsgrondslag



Figuur 1 De juridische en sociale component van legitimiteit

voor militaire interventie – de rechtsbasis – en vraagt daarnaast om de naleving van vigerende regels – rechtsregimes – tijdens die operatie.<sup>10</sup> We zien dit duidelijk terug in Tirillo's woorden. Een inadequate rechtsbasis voor militaire inzet, of gebreken in de juiste toepassing van de rechtsregimes tijdens operaties, tasten de legitimiteit van die operatie (en dus van de krijgsmacht) aan.

Gelet op de ambitie en positie van Nederland en het instrumentele karakter van de krijgsmacht<sup>11</sup> is het dan ook begrijpelijk dat de regering Nederland's respect voor legaliteit bij militaire inzet onderstreept: 'Voor iedere staat geldt dat geweldstoepassing en uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationale recht. Nederland kent aan deze eis extra zwaar gewicht toe, in het licht van onder andere de grondwettelijke verplichting voor de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en de reputatie van Den Haag als 'juridische hoofdstad van de wereld'.<sup>12</sup> De jongste regeringsverklaringen (kabinet Rutte-I en II) demonstreren op dit punt ook een reparatie van het regeringsstandpunt

- 7 Dragt, T., *De brief voor de koning* (Amsterdam, Leopold, 1987) 305.
- 8 Sands P., *Torture Team. Rumsfeld's Memo and the Betrayal of American Values* (New York, Palgrave MacMillan, 2008).
- 9 Bigelow, K., *Zero Dark Thirty*, Columbia Pictures (2012).
- 10 Ducheine, P.A.L. en T.D. Gill, 'De legitimering van statelijk geweldgebruik na 9/11' in: Osinga, F., S. Soeters en W. van Rossum, *Nine eleven. Tien jaar later* (Amsterdam, Boom, 2011) 216-234.
- 11 'De krijgsmacht: geweldsinstrument', editoriaal in: *Militaire Spectator* 174 (2005) (2) 46-47.
- 12 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 29 521, nr. 41, blz. 3. Zie ook *Kamerstukken I*, 2003-04, 29 200 X, C.

ten faveure van de omstreden inval in Irak (2003).<sup>13</sup>

Al met al betreft de juridische component van legitimiteit – rechtsbasis en rechtsregimes – relatief ‘harde’ elementen. Daar staat een ‘zachter’ bestanddeel tegenover, dat in Tirillo’s uitspraak minder tot uiting komt. Deze zachte kant, de sociale (ook wel ethische of politieke) component, betreft het draagvlak voor een missie. Dat draagvlak kan gezien worden als een vertaling van de perceptie van legitimiteit. Waar gebreken in legaliteit, in rechtsbasis of rechtsregime, nog redelijk ‘hard’ zijn vast te stellen, is dat bij draagvlak minder concreet.<sup>14</sup>

Als we draagvlak zouden meten via ‘steun’ aan missies, dan is draagvlak binnen meerdere groepen relevant. Ten eerste bij de besluitvormers (in casu de regering), bij de volksvertegenwoordiging, bij de Nederlandse bevolking en bij de leden van de krijgsmacht. In die zin wordt de relatie getest tussen staat, volk en krijgsmacht.<sup>15</sup> Maar daarbuiten is draagvlak onder de autoriteiten en bevolking in het missiegebied essentieel. Niet voor niets staat dit aspect in veel missies als *centre of gravity* op de kaart.

Draagvlak wordt in moderne operaties ook bevochten. Het gevecht op de ‘legitieme perceptie’ staat bijvoorbeeld centraal in een fenomeen als *lawfare*, waarbij het handelen van de tegenstander in diskrediet wordt gebracht door de legitimiteit er van in twijfel te trekken.

De verdediging hiertegen, *counter-lawfare*, beoogt juist deze aantijgingen te pareren. De laatste Gaza-oorlog (2012) etaleerde dit fenomeen omdat dit ‘gevecht’ door de Israëlische strijdkrachten, Hamas en belangengroepen (zoals Anonymous) via Twitter werd gevoerd.

Draagvlak impliceert ook dat de krijgsmacht – meer dan voorheen – verantwoording aflegt. Dat geldt op alle niveaus, in alle fasen van een operatie, en over alle onderdelen van legitimiteit. In de besluitvorming ligt het accent bij de regering en staat de rechtsbasis centraal. Tijdens de uitvoering gaat de aandacht uit naar de toepassing van rechtsregimes en verschuift het zwaartepunt naar de krijgsmacht zelf. Voortdurend – vóór, tijdens, en vooral ook na afloop – bewaken en bewaren zowel regering als krijgsmacht het kwetsbare draagvlak. Zelfs al lijkt een missie technisch geslaagd, de effectiviteit kan in één keer verdampen als de perceptie omslaat. Dat is geen reden – niet voor regering, noch voor militairen – om weg te duiken voor deze verantwoordelijkheid, want ‘door het juiste te doen, vreest zij niemand’.<sup>16</sup> Het (uit)dragen van verantwoordelijkheid is namelijk óók een uitgelezen kans om het draagvlak en de effectiviteit van operaties te ondersteunen! Deze ontwikkelingen maken andermaal duidelijk dat de verschillende aspecten van legitimiteit – draagvlak, rechtsbasis en rechtsregimes – elkaar beïnvloeden. Uiteindelijk was legitimiteit slechts een tussenstap: de krijgsmacht moet vooral effectief zijn. Dat was het axioma. Daar zijn velen, regering, parlementariërs en vooral ook de krijgsmacht, gelukkig zelf bij. ■

13 ‘De onverteerbaarheid van Iraqi Freedom’, editoriaal in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (3) 118-119.

14 Van der Meulen, J.S., ‘Krijgsmacht en draagvlak: trends en perspectieven’, in: Moelker, R., J. Noll en M. de Weger, *Krijgsmacht en Samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten* (Amsterdam, Boom, 2009) 143-162.

15 ‘Is de krijgsmacht terug van weggeweest?’, editoriaal in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (2) 62-63.

16 Het motto van het Regiment Huzaren van Sytzema.