

CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN

DE NOODZAAK VAN EEN SAMENHANGENDE AANPAK

No. 64, Maart 2009

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde Commissie Crisisbeheersingsoperaties

Voorzitter	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Drs. D.J. Barth Dr. B.S.M. Berendsen Mw. dr. I. Duyvesteyn Dr. Ph.P. Everts Prof.dr. W.J.M. van Genugten Mw. prof.dr.ir. D.J.M. Hilhorst Prof.dr. K. Koch Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt Mw. dr. C.M. Megens Mw. mr. C.F. Meindersma Drs. J. Ramaker Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Secretaris	Drs. J.M.D. van Leeuwe

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Plaatsbepaling	8
	I.1	Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten 8
	I.2	Ambitie, nuchterheid en bescheidenheid 11
	I.3	Samenwerking en samenhang 14
	I.4	De definitiekwestie 16
II	De complexe werkelijkheid	18
	II.1	Theorie en praktijk van de samenhangende aanpak 18
	II.2	Het lokale domein: elke situatie is uniek 20
	II.3	Duurzame armoedebestrijding, humanitaire hulp en reconstructie 27
	II.4	Het internationale domein 29
	II.5	Voorkeur voor procesbenadering vanuit beperkt aantal doelstellingen 35
III	De Nederlandse invulling van ‘meer samenwerking en samenhang’	37
	III.1	Samenwerking en samenhang op verschillende manieren mogelijk 37
	III.2	De organisatie in Nederland 38
	III.3	Opmerkingen bij de departementale samenwerking 40
	III.4	De samenwerking met NGO's en het bedrijfsleven 45
	III.5	De financiering van activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling 47
IV	Het verwachtingsniveau	49
	IV.1	Het begrip verwachtingsniveau 49
	IV.2	Het verwachtingsniveau is niet realistisch 50
	IV.3	Een realistischer verwachtingspatroon 51
	IV.4	Helderheid in de samenleving over doelen van operaties 54
	IV.5	Reconstructie of stabilisatie 55
V	Conclusies en aanbevelingen	56
	V.1	Bescheidenheid en nuchterheid moeten boventoon voeren 56
	V.2	Mogelijkheden voor verbetering 58
	V.3	Versterking van de samenwerking en samenhang in het Nederlandse domein 60
	V.4	Tot slot 67

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Overzicht gebruikte afkortingen

Bijlage III Overzicht geraadpleegde personen en instanties

Woord vooraf

Dit advies volgt op de adviesaanvraag van de regering over de 'Verenigbaarheid van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen in crisisbeheersingsoperaties' van 13 juni 2008 (zie voor de adviesaanvraag bijlage I). Hierbij is ook de vraag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal betrokken over de relatie tussen humanitaire hulp en reconstructie zoals aan de orde kwam tijdens het 3D-debat tussen de regering en de Eerste Kamer op 3 juni 2008.

In eerdere adviezen heeft de AIV al geadviseerd dat voor wederopbouw na een gewapend conflict een geïntegreerde benadering nodig is. Dit houdt een 'gelijktijdige en coherente inzet van politieke, militaire, ontwikkelingsgerelateerde en diplomatieke instrumenten' in, aldus de AIV in zijn advies over Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking uit mei 2008.¹ Het verzoek in de nieuwe adviesaanvraag aan de AIV om deze samenhangende aanpak te toetsen aan zowel recente literatuur en onderzoek als aan *best practices* in Nederland en uit de internationale praktijk, beschouwt de adviesraad tevens als een uitnodiging om zijn eerdere adviezen op dit gebied verder uit te werken.

De AIV ontkomt niet aan de indruk dat bij de formulering van de adviesaanvraag de ervaringen van Nederland in Afghanistan en de problemen die zich daarbij voordoen een belangrijke rol hebben gespeeld. Dat dit advies verhoudingsgewijs meer aandacht besteedt aan de Nederlandse missie in Afghanistan moet dan ook niet alleen worden gezien in het licht van de grote politieke en operationele belangen die daar voor Nederland op dit moment op het spel staan, maar vooral in het licht van de mogelijkheid uit deze operatie, ondanks haar in veel opzichten specifieke karakter, lessen te trekken voor de ontwikkeling van een meer samenhangende aanpak, zowel in Nederland als internationaal.

In haar adviesaanvraag heeft de regering de volgende negen concrete vragen gesteld:

1. Hoe verhouden de politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen van complexe operaties zich in de praktijk en in de theorie tot elkaar? In hoeverre zijn deze doelen te verenigen in een samenhangende aanpak?
2. Hoe zou een geïntegreerde aanpak idealiter in de praktijk vormgegeven moeten worden?
3. Op welke punten zou de huidige Nederlandse werkwijze in de praktijk mogelijk verbeterd kunnen worden?
4. Hoe realistisch is het verwachtingsniveau ten aanzien van verwezenlijking van de doelen van complexe² crisisbeheersingsoperaties?
5. Hoe kan een realistischer verwachtingspatroon worden bevorderd?³

1 AIV-advies, *Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking*, nummer 60, Den Haag, mei 2008, p. 45.

2 Onder 'complexe operaties' verstaat de AIV operaties of interventies waarbij alle elementen van een 3D-concept aan de orde zijn.

3 In zijn eerdere advisering 'Maatschappij en Krijgsmacht' stelt de AIV immers dat het kabinet voor het begin van Nederlandse deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie zorg dient te dragen voor voldoende publieke steun (voetnoot behorende bij adviesaanvraag).

6. Is er – in dit verband alsmede bezien vanuit het antwoord op de centrale hoofdvraag – voldoende helderheid in de samenleving over de verschillende doelen van complexe operaties en over de onderlinge verhouding tussen die doelen?
7. Is het woord ‘reconstruction’ in het concept ‘provincial reconstruction team’ juist gekozen, of zou hier, mede met het oog op het verwachtingsniveau, bijvoorbeeld het woord ‘stabilisation’ beter op zijn plaats zijn geweest?
8. In hoeverre dient in een geïntegreerde aanpak voorrang te worden gegeven aan de bevordering van veiligheid en stabiliteit, de bevordering van de democratische rechtsstaat, het respect voor de mensenrechten of het streven naar economische ontwikkeling?
9. Is duurzame armoedebestrijding een op zichzelf staande doelstelling of kan deze ook worden geïntegreerd in de doelstellingen van een complexe crisisbeheersingsoperatie? Zo ja, hoe verhoudt deze doelstelling zich dan tot de overige doelstellingen van de operatie?

Hierbij is ook de vraag van de Eerste Kamer betrokken:

10. Kan de AIV in het 3D-advies ook ingaan op de relatie tussen humanitaire hulp en reconstructie?

In Hoofdstuk I, Plaatsbepaling, wordt eerst aangegeven wat wordt verstaan onder crisisbeheersingsoperaties, de conflictcyclus en fragiele staten. Voorts wordt ingegaan op het Nederlandse ambitieniveau op het gebied van crisisbeheersingsoperaties (inbegrepen de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan dergelijke operaties) in relatie tot de gewenste bescheidenheid bij het formuleren van (politieke) doelstellingen. Vervolgens wordt de noodzaak van (inter)nationale samenwerking bij en samenhang van inspanningen in fragiele staten onderstreept en wordt de vraag opgeroepen waarom met dit allang bekende gegeven zo weinig is gedaan. Ten slotte wordt ingegaan op de vele begrippen die worden gehanteerd en vaak tot verwarring leiden.

In Hoofdstuk II, De complexe werkelijkheid, wordt eerst aangegeven hoe theorie en praktijk van de samenhangende aanpak zich tot elkaar verhouden (regeringsvraag 1). Vervolgens wordt ingegaan op het lokale domein (het inzetgebied). Beklemtoond wordt dat de situationele context van geval tot geval kan verschillen. In dit kader wordt regeringsvraag 8 beantwoord en wordt ook ingegaan op het concept *counter-insurgency*. Vervolgens wordt aangegeven wat in de context van crisisbeheersingsoperaties, de relatie is tussen duurzame armoedebestrijding, humanitaire hulp en reconstructie of wederopbouw (regeringsvraag 9 en vraag 10 (EK)). Een beschrijving van relevante internationale organisaties beklemtoont vervolgens de complexe werkelijkheid. Tot slot volgt een oproep om bij inzet in fragiele staten een stap-voor-stap benadering te volgen met realistische doelen.

In Hoofdstuk III, De Nederlandse invulling, staat regeringsvraag 3 centraal. Eerst wordt beknopt de interdepartementale samenwerking bij enkele belangrijke partnerlanden van Nederland in kaart gebracht. Voorts wordt de organisatie in Nederland bezien en ook ingegaan op de samenwerking met NGO's en het bedrijfsleven. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de financiering van activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling beknopt beschreven.

In Hoofdstuk IV, Het verwachtingsniveau, wordt eerst ingegaan op regeringsvraag 4. Achtereenvolgens worden voorts de regeringsvragen 5, 6 en 7 aan de orde gesteld.

Hoofdstuk V, Conclusies en aanbevelingen, kan tevens als samenvatting worden gelezen. Daarin staat regeringsvraag 2 centraal en wordt een aantal concrete aanbevelingen aan de Nederlandse regering gedaan hoe de praktijk van crisisbeheersingsoperaties kan worden verbeterd.

Het advies is opgesteld door een gecombineerde commissie van de AIV bestaande uit lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings (voorzitter), drs. D.J. Barth, dr. B.S.M. Berendsen, mw. dr. I. Duyvesteyn, dr. Ph.P. Everts, prof.dr. W.J.M. van Genugten, mw. prof.dr.ir. D.J.M. Hilhorst, prof.dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, mw. mr. C.F. Meindersma, drs. J. Ramaker, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter, mw. drs. M. Sie Dhian Ho. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mr.drs. J.J.P. Nijssen en drs. J.E. van Wieren namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en drs. M.W.M. Waanders namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door drs. J.M.D. van Leeuwe met hulp van de stagiaires H. Honnef, S. van Hoof, mw. A. Wijers en mw. S. van Woerden.

Voor dit advies heeft de AIV gesproken met een groot aantal personen en heeft ook een bezoek plaatsgevonden aan de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland bij de EU en aan de PV bij de NAVO in Brussel. In bijlage III is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 13 maart 2009.

In Memoriam

Bij aanvang van dit adviestraject overleed na een kort ziekbed op 29 september 2008 de beoogd voorzitter van de gecombineerde commissie Relus ter Beek, voorzitter van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) en vicevoorzitter van de AIV. De AIV herdenkt hem als een kundig bestuurder en amicale persoonlijkheid die vanaf de oprichting van de AIV in 1998 veel voor de Adviesraad heeft betekend.

*'Als sterk, welvarend en vrij land hebben wij een belangrijke internationale verantwoordelijkheid. Conflicten en noden in de wereld vergen een actieve opstelling van Nederland. Samen met andere landen zijn wij drager van de internationale rechtsorde.'*⁴

Troonrede 2006

I Plaatsbepaling

I.1 Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten

Op verzoek van de regering richt dit advies zich op '[...] de in crisisbeheersingsoperaties gegroeide geïntegreerde aanpak, waarbij gedurende de gehele conflictcyclus steeds hechter wordt samengewerkt tussen diplomatie, defensie en ontwikkelings-samenwerking [...]'.⁵ In navolging van de aanvraag worden complexe crisisbeheersingsoperaties in dit advies in brede zin opgevat. Dat wil zeggen dat een crisisbeheersingsoperatie politieke, civiele en militaire activiteiten omvat en in overeenstemming met het internationale (humanitaire) recht beoogt bij te dragen aan het voorkomen, het beheersen en oplossen van conflicten om in internationaal verband vastgestelde politieke doelen te bereiken. In beleidsdocumenten en toespraken van de regering wordt voor crisisbeheersingsoperaties ook wel de term vredesoperaties gebruikt. De AIV hanteert ter wille van de eenduidigheid en omdat de term nu eenmaal gangbaar is, in dit advies het begrip crisisbeheersingsoperaties.⁶

Er bestaat geen algemeen geldende blauwdruk voor de in de adviesaanvraag genoemde conflictcyclus. Vaak worden drie fases onderscheiden die elkaar kunnen overlappen: de interventiefase, de stabilisatiefase en de normalisatiefase (zie ter verduidelijking figuur 1).⁷ Deze drie conflictfasen kunnen worden voorafgegaan door preventieve

4 Den Haag, 19 september 2006.

5 Adviesaanvraag 'Verenigbaarheid van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen in crisisbeheersingsoperaties', 13 juni 2008.

6 De NAVO hanteert een tweedeling van operaties: Artikel 5 en Non-Artikel 5 *Crisis Response Operations* (NA5CRO). In Nederland is de term NA5CRO vertaald in 'crisisbeheersingsoperaties'. Deze kunnen weer worden onderverdeeld in enerzijds vredesondersteunende operaties (*Peace Support Operations*) zoals conflictpreventie, vredeshandhaving (in het kader van hoofdstuk VI van het VN-Handvest), vredesopbouw, vredesafdwinging (in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest), en anderzijds overige activiteiten en taken zoals humanitaire hulpverlening, extractie, evacuatie van non-combattanten en steunverlening aan civiele autoriteiten. De ervaring met internationale operaties in de afgelopen tien tot vijftien jaar heeft geleerd dat operaties niet meer strikt te onderscheiden zijn, bijvoorbeeld als louter vredeshandhavende, vredesafdwingende of humanitaire operatie. Vaak overlappen zij elkaar en vrijwel alle operaties zullen elementen in zich dragen van andersoortige operaties. Ook kan de veiligheidssituatie van het ene moment op het andere drastisch veranderen en de situatie in een deel van het land of gebied kan drastisch verschillen van die in een ander deel. Hoewel het onderscheid naar mandaat (Hoofdstuk VI of VII van het VN-Handvest) van kracht blijft, wordt vanwege genoemde ervaring meer en meer gesproken over conflictfasen (interventie, stabilisatie, normalisatie, eventueel voorafgegaan door preventie). Deze worden in dit advies gehanteerd.

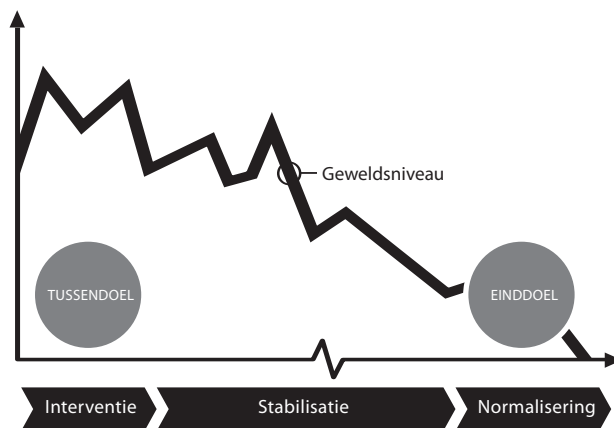
7 'Winning the Battle, Building Peace: Land Forces in present and future conflicts', *Centre de Doctrine d'Emploi des Forces*, French Army, Parijs, 2007.

maatregelen.⁸ In alle fases zijn zowel diplomatieke, militaire als civiele middelen van belang, met accentverschillen per fase wat betreft de nadruk op de middelen. Ze zijn – als het goed is – ingebed in het politieke proces dat is gericht op het realiseren van politieke doelstellingen. De rol van diplomatie is dus onverminderd in elke fase van belang.

In de *interventiefase* ligt de nadruk op het militair optreden. In deze fase zal veelal ook sprake zijn van humanitaire hulpverlening. Als het militair optreden succesvol is, neemt het geweldsniveau geleidelijk af en komt de operatie in de volgende fase.

In de *stabilisatiefase* verschuift het accent van voornamelijk militair optreden steeds meer naar de inzet van alle ter beschikking staande middelen om de (politieke) doelstelling van de missie te kunnen realiseren. In deze fase zal – zeker bij conflicten zoals in Irak en Afghanistan – meestal geregeld ook (zwaar) gevechten moeten worden om veiligheid tot stand te brengen. De inzet van militaire middelen en het effect ervan dienen dus voortdurend afgestemd te zijn op de inzet en effecten van middelen op het gebied van diplomatie en wederopbouw.

Figuur 1



De derde fase is de *normalisatiefase*. In deze fase ligt de nadruk op (duurzame) ontwikkeling. De militaire inbreng in de operatie wordt in deze fase steeds verder teruggebracht, uitmondend in een volledige terugtrekking.

Crisisbeheersingsoperaties hebben altijd een politiek doel. Op korte termijn kan dit de indamming van de desbetreffende crisis zijn, zoals het bemiddelen bij de totstandkoming van een politiek bestand tussen strijdende partijen en het toezien op de naleving daarvan. In het uiterste geval kan zelfs worden ingegrepen als soevereine staten er niet in slagen hun bevolking te beschermen. Dit concept van humanitaire interventie is echter zeer omstrede en beladen.⁹

8 De AIV merkt op dat preventieve maatregelen vaak te weinig aandacht krijgen. Dit advies is evenwel gericht op de samenhangende aanpak bij de genoemde conflictfasen.

9 Zie AIV/CAVV-advies, *Humanitaire Interventie*, nummer 13, Den Haag, april 2000 en AIV-advies, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, nummer 41, Den Haag, mei 2005.

Tijdens de VN-top in 2005 is in de slotverklaring voor het eerst het principe van de *responsibility to protect* neergelegd.¹⁰ Met dit principe wordt in eerste instantie bedoeld op de verantwoordelijkheid die de territoriale staat heeft om zijn eigen bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid. Daarnaast wordt echter ook beklemtoond dat de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft om bevolkingen te beschermen tegen bovengenoemde grootschalige mensenrechtenschendingen en dat zij – als nationale autoriteiten er duidelijk niet in slagen hun eigen bevolking te beschermen – zou kunnen ingrijpen op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. *Responsibility to protect* is echter nog slechts een normatief concept en geen staand beleid, aldus de SG van de VN.¹¹ Het is dan ook niet eenvoudig om het concept te operationaliseren.¹²

De ervaring leert dat het fundament van een duurzame vrede wordt gevormd door ‘goed bestuur’. Wat precies verstaan moet worden onder ‘goed bestuur’ is inzet van een langlopend debat binnen de internationale gemeenschap. De bestudering van oorzaken van interne conflicten geeft echter aan dat ‘goed bestuur’ in ieder geval de voorwaarden moet scheppen om te kunnen voldoen aan de behoefte van alle bevolkingsgroepen binnen een staat aan fysieke veiligheid, toegang tot het politieke systeem, deelname in de economie en de vrijheid zich cultureel en religieus uit te drukken. Duurzame vrede zal doorgaans pas na vele jaren kunnen worden bereikt.

Het militair instrument is niet ingericht voor taken als het op gang brengen van de economie, het tot stand brengen van een functionerend politiek en rechtssysteem en andere noodzakelijke instituties in het civiele domein. Toch blijkt in de praktijk vaak dat militairen vanwege de veiligheidssituatie tijdelijk ‘civiele taken’ moeten uitvoeren. De taak van militairen is echter in de eerste plaats om een voldoende veilige omgeving te scheppen, zodat deze noodzakelijke taken in het civiele domein uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast richt de militaire bijdrage zich vooral op de opleiding en training van militairen in het desbetreffende land en de advisering van de civiele autoriteiten over de organisatie en verantwoordelijkheden van een ministerie van Defensie.

Wat betreft de langere termijn kunnen crisisbeheersingsoperaties alleen succesvol zijn, als lokale instituties voor conflictbeheersing en -oplossing effectief functioneren en de lokale bevolking een serieus perspectief op een beter bestaan wordt geboden. Ofwel: *‘Contemporary crisis management aims at a social, political, and economic transformation to reach a comprehensive conflict resolution. The tasks today range from humanitarian aid, physical protection of individuals, and ensuring the rule of law and the functioning of political institutions to the establishment of stable and self-sustainable social and economic structures’.*¹³

10 VN-verklaring, *Resolution-1674 on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2005.

11 Speech van de SG-VN Ban Ki-moon, *Responsible sovereignty: International cooperation for a changed world*, Berlijn, 15 juli 2008.

12 *Responsibility to Protect* heeft niet alleen betrekking op interventie maar ook op preventie en wederopbouw. Zie ook het binnenkort uit te brengen gezamenlijke advies van de AIV en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) over *Transitional Justice*.

13 Christian Mölling, ‘Comprehensive Approaches to international crisis management’, *Center for Security Studies (CSS)*, Zürich, Vol. 3, Nr. 42, oktober 2008.

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Fragiele staten zijn landen waar de centrale regering (indien aanwezig) niet in staat of bereid is basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen. Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, waarbij diplomatieke, civiele en militaire middelen worden ingezet, moeten deel uitmaken van een breder (inter)nationaal beleid om deze staten te helpen zichzelf te ontwikkelen en armoede te bestrijden, wat bijdraagt aan duurzame vrede. De AIV ziet dan ook een duidelijke overlap tussen dit advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten en de recent door de regering aan de Staten-Generaal gestuurde strategie voor de Nederlandse inzet in fragiele staten (hierna te noemen: fragiele statenstrategie).¹⁴

Verschuivende ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren het belang en de noodzaak van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten onderstreept. De nadruk in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is voor een deel verlegd van hulp aan landen met een goed bestuur naar hulp aan en in fragiele staten. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren het beroep op Nederland toegenomen om ook op militair gebied een inspanning te leveren in fragiele staten, vooral in het kader van de waargenomen toegenomen dreiging van terrorisme en het belang van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.

In de fragiele statenstrategie staat onder meer dat 'Nederland en de internationale gemeenschap kunnen bijdragen aan de veiligheid in fragiele staten door bijvoorbeeld het uitzenden van internationale vredesmissies en het uitvoeren van programma's op het gebied van *Security Sector Reform (SSR)* en *Disarmament Demobilization and Reintegration (DDR)*'. Voorts wordt opgemerkt dat 'internationale crisisbeheersingsoperaties kunnen zorgen voor meer veiligheid en herstel van de rechtsorde. Ze kunnen ook de basis leggen voor sociaaleconomische opbouw'.¹⁵

Niet toevallig, spreken zowel de voorliggende adviesaanvraag als de fragiele statenstrategie over de wens om het geïntegreerde buitenlandse beleid van de Nederlandse regering te versterken. Het bundelen van krachten voor vrede, veiligheid en ontwikkeling is immers één van de doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende-IV.¹⁶ Daarom wordt in dit advies regelmatig naar de fragiele statenstrategie van de regering verwezen.

1.2 Ambitie, nuchterheid en bescheidenheid

De Nederlandse ambities

Nederland heeft zijn internationale ambitie in de Grondwet vastgelegd: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde'.¹⁷ Hieruit spreekt duidelijk

¹⁴ De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking mede namens de minister van Defensie, 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten, Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011' (fragiele statenstrategie), Den Haag, november 2008.

¹⁵ Ibid, p. 7.

¹⁶ Doelstelling 1.2. uit het beleidsprogramma Kabinet Balkenende-IV 2007-2011, 'Samen werken, samen leven', Den Haag, 14 juni 2007.

¹⁷ Grondwet, Artikel 90. Artikel 97 van de Grondwet, die over de krijgsmacht gaat, spreekt over de 'handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde'.

ook een morele ambitie, die bijvoorbeeld ook tot uiting komt in het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken om het Nederlandse mensenrechtenbeleid aan te scherpen. Nederland reserveert voorts als een van de zeer weinige landen in de wereld 0,8 procent van zijn Bruto Nationaal Product (BNP) voor Ontwikkelingssamenwerking. De *Commitment to Development Index 2008* merkt op dat Nederland op dit gebied een voorbeeldrol vervult.¹⁸

De bijdrage van het ministerie van Defensie aan de internationale rechtsorde komt tot uiting in de meer dan honderd missies waaraan kleinere of grotere aantallen Nederlandse militairen sinds 1991 hebben deelgenomen of nog steeds deelnemen.¹⁹ Nederland wil in internationaal verband een proportionele bijdrage leveren en geen *free rider* zijn. Ook andere ministeries als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Economische Zaken dragen met experts bij aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Deze inspanningen zijn natuurlijk niet van eigenbelang ontbloot. Als zestiende economie en negende exportnatie in de wereld is Nederland voor zijn welvaart en veiligheid ook afhankelijk van de internationale rechtsorde. De regering onderstreept in haar strategie over fragiele staten dat de Nederlandse inspanningen om de situatie aldaar te verbeteren, ook worden ingegeven door 'verlicht eigenbelang'.²⁰ Instabiliteit in fragiele staten kan immers leiden tot grensoverschrijdende criminaliteit, proliferatie van wapens, vluchtelingenstromen, ziektes en terrorisme. Minister Verhagen karakteriseert deze tweeledige aanpak van het buitenlands beleid in een recente toespraak als een 'beleid met een morele oriëntatie en een realistische koers'.²¹

De AIV merkt daarbij op dat buitenlands beleid altijd dilemma's en spanningsvelden kent waarbij politieke keuzes tussen soms onverenigbare doelstellingen moeten worden gemaakt en dat aan dergelijke keuzes altijd onaangename gevolgen verbonden zijn. Hiervoor bestaan geen standaardoplossingen of -procedures. Van geval tot geval moet een politieke afweging worden gemaakt afhankelijk van de dan geldende omstandigheden. 'Er gaat geen cent naar corrupte regeringen', zei minister Koenders bijvoorbeeld recent.²² Afghanistan is echter een van de meest corrupte landen ter wereld en toch staat dat land in de top-negen van fragiele partnerlanden. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Dergelijke tegenstellingen binnen het regeringsbeleid zullen vaker voorkomen. Immers: 'In een veranderende wereld is het per definitie onmogelijk een

18 'Commitment to development Index 2008', *Centre for Global Development (CGD)*, 8 december 2008.

19 Dit varieert van enkele militairen in bijvoorbeeld Rwanda, Mozambique en Congo tot omvangrijke eenheden in onder meer Cambodja, Bosnië, Kosovo, Irak en Afghanistan. De missies lopen uiteen van humanitaire noodhulp (onder meer Pakistan), humanitaire interventie (onder meer Noord-Irak in 1991), stabilisatie en wederopbouw na een gewapend conflict (onder meer Bosnië) tot stabilisatie en (weder)opbouw tijdens een conflict (onder meer de huidige missie in Afghanistan).

20 *Fragiele statenstrategie*, 2008, p. 3.

21 Minister van Buitenlandse Zaken, Openingsrede Academisch Jaar Universiteit Leiden, 'Veranderende wereld, vaste waarden: buitenlands beleid in de 21e eeuw', 1 september 2008.

22 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Lezing getiteld 'Internationale Samenwerking 2.0: agenda voor armoedebestrijding', 8 november 2008.

vaste koers uit te zetten. Er zijn teveel onzekerheden, die ook de prioriteiten onzeker maken. Geschipper is onvermijdelijk, en dat is op zichzelf een kunst.²³ Dit mag dan zo zijn, maar naar het oordeel van de AIV vraagt afwijken van een (morele) standaard – als het niet steunen van een corrupt regime – echter wel om toelichting en verantwoording.

Nuchterheid en bescheidenheid

Complexe crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten zijn vooral zo moeilijk vanwege voornoemde dilemma's en spanningsvelden. Bij deze operaties speelt onder meer het dilemma tussen enerzijds de veelal ambitieuze en veelomvattende politieke ambities en anderzijds de praktijkervaringen, die tot nuchterheid en bescheidenheid dwingen. In dit advies wordt een aantal van de vele dilemma's en spanningsvelden die bij crisisbeheersingsoperaties een rol spelen, in afzonderlijke kaders weergegeven.

In haar fragiele statenstrategie schrijft de regering: 'Het einddoel is dat de overheid voor de veiligheid van de bevolking kan zorgen, dat er sprake is van een functionerende rechtsorde, de mensenrechten worden nageleefd en dat basisvoorzieningen worden geleverd'.²⁴ Vanzelfsprekend is dit een zeer lovenswaardig einddoel, maar veranderingen op dit vlak gaan slechts langzaam en verlopen in de praktijk ondanks alle goede bedoelingen vaak anders en minder vlot dan vooraf gedacht, zoals de praktijk aantoonde.²⁵ Vredesopbouw na een gewapend conflict mislukt in meer dan 40 procent van de gevallen binnen vijf jaar en in meer dan 50 procent van de gevallen binnen tien jaar.²⁶ In de overige gevallen verloopt dit proces over het algemeen veel trager dan waarmee zelfs in het meest pessimistische scenario rekening werd gehouden.

In een tijd waarin al steeds grotere vraagtekens worden geplaatst bij de mogelijkheden van grootschalige *social engineering* in eigen land, is het belangrijk deze lessen zeker elders niet uit het oog te verliezen. In fragiele staten is er tenslotte nog minder dan elders reden te geloven in de maakbaarheid van de samenleving. Oud-kamerlid Farah Karimi schreef hierover: 'Het verschil tussen wat we in de vergaderzaal [van de Tweede Kamer] in Den Haag over een land als Afghanistan bespreken en wat in dat land zelf gebeurt, is soms gigantisch'.²⁷

Hoewel de ambitie om bij te dragen aan de internationale rechtsorde voor de AIV onomstreden is, beklemtoont de Raad dat op het gebied van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten geen al te hoge verwachtingen moeten worden gekoesterd.

23 J.L. Heldring, 'Verhagen in een veranderende wereld', *NRC-Handelsblad*, 4 september 2008.

24 Fragiele statenstrategie, 2008, p. 6.

25 Zie bijvoorbeeld Bas de Gaay Fortman en Arie de Ruijter, 'Van overkant tot overkant: Onderzoek naar aard en aanpak van de IOB-evaluatie van het Nederlands Afrikabeleid Bilateraal 1998-2006', 18 oktober 2008, p. 2.

26 'The Human Security Brief' 2006, nr. 4, <<http://www.humansecuritybrief.info/>>; Roy Licklider, 'The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars 1945-1993', *American Political Science Review*, jaargang 89, nr. 3 (1995), pp. 681-690; Paul Collier, Anke Hoeffler and Mans Soderbom, (2006) *Post Conflict Risks*, Paper Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, <<http://www.exlegi.ox.ac.uk/anke%20hoeffler.pdf>>.

27 Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2006, p. 23.

De praktijk dwingt tot bescheidenheid. Het is al heel wat als in een door conflict verscheurd land binnen vijf à tien jaar een bepaalde vorm van stabiliteit kan worden bereikt, de rechtsorde kan worden verbeterd en ziekte en armoede kunnen worden verminderd. Of en hoe vervolgens de ontwikkeling vorm zal krijgen hangt in hoge mate af van de lokale autoriteiten, instituties en bevolking, waarbij buitenstaanders hooguit de helpende hand kunnen toesteken. Deze noodzaak van nuchterheid en bescheidenheid loopt als een rode draad door dit advies.

Enerzijds bestaat het op zichzelf begrijpelijke politieke verlangen om bij crisis-beheersingsoperaties aansprekende en veelomvattende doelen te formuleren, anderzijds dwingt de praktijkervaring tot nuchterheid over de haalbaarheid daarvan en dus tot beperking.

1.3 Samenwerking en samenhang

Al in het begin van de jaren negentig, toen het tijdperk van de ‘moderne crisis-beheersingsoperaties’ aanbrak, werd duidelijk dat vredesopbouw makkelijker gezegd dan gedaan is. De noodzaak van meer samenwerking en samenhang diende zich aan. Zo constateerde de toenmalige minister van Defensie Relus ter Beek tijdens zijn gezamenlijke bezoek met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk aan de Nederlandse eenheden in Cambodja in 1992 al, dat ontwikkelingssamenwerking en defensie bij dergelijke operaties voortaan steeds meer met elkaar te maken zouden krijgen.²⁸

De overtuiging dat de verschillende ministeries bij crisisbeheersingsoperaties met elkaar moeten samenwerken, zoals de adviesaanvraag onderstreept, is dan ook zeker niet nieuw. Dit idee komt al jaren terug in de diverse Kamerbrieven en beleidsnotities: vanaf de Herijkingsnota uit 1995²⁹ via de notitie ‘Wederopbouw na gewapend conflict’ uit 2005³⁰ tot de recente strategie over fragiele staten. Het is overigens weinig verrassend dat de nationale discussie hierover min of meer parallel loopt met de internationale ontwikkelingen en gedachtevorming in andere landen.

Zo verscheen al in 1992 het rapport *An Agenda for Peace* van de Secretaris-Generaal van de VN Boutros Boutros-Ghali waarin staat dat: *‘Peacemaking and peace-keeping operations, to be truly successful, must come to include comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people’*.³¹ Sindsdien is het belang van meer samenwerking en een meer samenhangende aanpak in talloze internationale vergaderingen en beleidsnota’s onderstreept. Ook de AIV is van mening dat verbeteringen in die richting moeten worden gezocht.

28 Relus ter Beek, *Manoeuvreren: herinneringen aan Plein 4*, Uitgeverij Balans, 1996, p. 117.

29 Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘De Herijking van Buitenlands Beleid’, 1995.

30 Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, Notitie: ‘Wederopbouw na gewapend conflict’, juni 2005.

31 Report of the Secretary-General, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 - S/24111, 17 juni 1992.

Uitgangspunt bij de samenhangende aanpak is dat alle activiteiten die zijn gericht op bevordering van veiligheid en ontwikkeling, op elkaar moeten worden afgestemd, ook al kan er een verschil in fasering bestaan. Wederopbouw en (duurzame) ontwikkelingsactiviteiten kunnen slechts met succes worden uitgevoerd, wanneer in de samenleving waarop zij zijn gericht, een minimum aan veiligheid is gegarandeerd en bovendien gewerkt wordt aan de opbouw van de rechtsstaat. Het scheppen van een veilige situatie is een taak die in de eerste plaats aan militairen toevalt. Maar een militaire 'overwinning' is nog geen politieke oplossing en iedere militaire ingreep heeft (vaak versturende) gevolgen voor de lokale politieke verhoudingen.

Daarom moeten vanaf het begin van een missie de mogelijkheden voor politieke, sociale en economische ontwikkelingen worden verkend en benut. Het moet daarbij gaan om de opbouw van een civiele samenleving met een goed bestuur en een mate van rechtshandhaving die verdere sociale en economische ontwikkeling mogelijk maakt.³² Daarbij moet recht worden gedaan aan lokale praktijken en gebruiken wat betreft besluitvorming en legitimiteit. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, is elke interventie tot mislukken gedoemd.

In een lezenswaardig overzicht van het *Center for Security Studies* (CSS) in Zürich worden de kenmerkende recente veranderingen in crisisbeheersingsoperaties als volgt samengevat:

- Het aantal taken is toegenomen. Traditionele vredeshandhaving richtte zich vooral op de militaire beheersing van conflicten, terwijl huidige crisisbeheersing zich ook richt op sociale, politieke en economische factoren om een duurzame vrede te bewerkstelligen. De taken variëren van humanitaire hulp, de totstandbrenging van een veilige en stabiele leefomgeving, het bevorderen van respect voor de *rule of law* en staatsvorming tot het vormen van stabiele sociale en economische structuren.
- De tijdlijnen van crisisbeheersingsoperaties zijn uitgebreid. Crisisbeheersing strekt zich tegenwoordig uit van (pogingen tot) conflictpreventie tot post-conflict management, waarbij elke fase zijn eigen dynamiek en complexiteit kent. Tussen de verschillende vormen/gedaanten zoals humanitaire hulp, vredeshandhaving en vredesopbouw is ook steeds meer overlap gekomen.
- Het aantal betrokken actoren is enorm toegenomen. Dit komt deels doordat het aantal taken is toegenomen. Hiervoor zijn specifieke expertise en instrumenten nodig die slechts door verschillende (internationale) actoren kunnen worden geleverd. Ook worden lokale actoren in toenemende mate betrokken bij het streven naar veiligheid en wederopbouw. Deze komen voort uit de lokale overheid in al haar gedaanten, maar ook uit (vele) vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, de *civil society*.³³

Door deze uitbreiding van taken, tijdlijnen en actoren en door de exponentieel toegenomen interactie daartussen, is crisisbeheersing steeds ingewikkelder geworden. Het CSS noemt dit *complexity management*. De noodzaak van 'meer samenwerking en samenhang' wordt, zoals gezegd, al sinds de jaren negentig onderkend.³⁴ De vraag

32 Joris Voorhoeve, 'From War to the Rule of Law', *Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid* (WRR), Verkenningen nummer 16, oktober 2007.

33 Christian Mölling, oktober 2008.

34 Ibid.

dringt zich dan uiteraard op waarom met dat kennelijk algemeen gedeeld inzicht in de loop der jaren zo weinig is gedaan. Hoofdstuk II gaat hierop nader in.

1.4 De definitiekwestie

Om invulling te geven aan de noodzaak tot 'meer samenwerking en samenhang' worden de laatste jaren in het (inter)nationale spraakgebruik diverse termen gehanteerd, waaraan echter door verschillende actoren als internationale organisaties, individuele staten, departementen en NGO's veelal uiteenlopende betekenissen worden toegekend (*Comprehensive Approach, Whole of Government Approach, Whole of Actors Approach to Peacebuilding, 3D* (naar de Engelse begrippen *Diplomacy, Defence* en *Development*), geïntegreerde aanpak, gecoördineerde aanpak, coherente benadering, omvattende benadering en samenhangende benadering). Men kan zich afvragen of het beleid gediend is met deze steeds nieuwe begripsvorming. Zij wekt verwarring en kan zelfs tot irritatie leiden tussen de diverse actoren.³⁵ (Ook in de adviesaanvraag die tot dit advies heeft geleid, worden drie samenwerkingsbegrippen door elkaar gebruikt: a) samenhangende aanpak, b) geïntegreerde aanpak en c) 3D-benadering.)

Een voorbeeld van de conceptuele verwarring: 'geïntegreerde aanpak' betekent letterlijk 'tot één geheel samenvoegen van de diverse instrumenten'. In de adviesaanvraag gebruikt de regering onder meer de term geïntegreerde aanpak. Betekent het streven van de Nederlandse regering om tot een geïntegreerde aanpak van haar buitenlands beleid te komen, dat de betrokken (departementale) organisaties moeten worden samengevoegd? Dat zal de regering waarschijnlijk niet bedoelen, maar wat dan wel? Hoeven de organisaties niet te worden geïntegreerd, maar hoeft er 'slechts' te worden gecoördineerd? Maar welke bewindspersoon krijgt die bevoegdheden dan?

Voor een goed wederzijds begrip en goede samenwerking tussen de diverse actoren is het dus belangrijk dat de begrippen zorgvuldig worden gebruikt, dat over de toegekende betekenis overeenstemming bestaat en dat naar deze betekenis vervolgens wordt gehandeld. Als de definitie van geïntegreerd beleid letterlijk wordt genomen, is dit slechts dan goed mogelijk als de activiteiten die in dat kader worden ondernomen, ook deel uitmaken van één strategie die onder één hiërarchisch gezag valt. Maar van geïntegreerd beleid is volgens de AIV echter ook sprake als er een gezamenlijk einddoel of een gezamenlijke richting is, met een goed begrip van de rol die iedere afzonderlijke speler heeft in het bereiken van dat doel (*Unity of Effort*). Coördinatie veronderstelt dat één persoon of één instantie coördineert. Van belang is dan de vraag of de coördinator zo nodig een doorslaggevende stem heeft. Zo niet, dan wordt coördinatie bij uiteenlopende belangen al snel problematisch. Hoofdstuk III gaat hierop verder in.

Om misverstanden zoveel mogelijk te vermijden, gebruikt de AIV in het vervolg van dit advies de neutralere begrippen 'meer samenwerking en samenhang' en 'samenhangende aanpak'. Termen als geïntegreerd en gecoördineerd beleid worden in dit advies alleen gebruikt als de AIV dat ook werkelijk bedoelt te zeggen. In het verdere verloop van dit advies zal de AIV de samenwerking tussen de diverse actoren nader duiden.

35 A. Jansen, 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij: contextspecifieke wederopbouw', *Internationale Spectator*, Jaargang 62, nr. 4, april 2008, pp. 191-196.

Term '3D-benadering' roept vragen op

Nederland heeft voor de samenhangende aanpak bij crisisbeheersingsoperaties tot op heden doorgaans de term '3D-benadering' gebruikt naar de Engelse termen *Diplomacy*, *Defence* en *Development* (Diplomatie, Defensie en Ontwikkeling). Het lijkt de AIV nuttig hierbij wat langer stil te staan. Uit deze afkorting komt sterk naar voren dat samenwerking op deze gebieden noodzakelijk wordt geacht om crisisbeheersingsoperaties succesvol uit te voeren. Ook spreekt hieruit het op zichzelf begrijpelijke verlangen om uit communicatieve overwegingen een goed in het gehoor liggende term als '3D' te gebruiken.

De term '3D' roept echter ook vragen op. Weliswaar suggereert de verwijzing naar '3D' dus dat de diverse instrumenten in samenhang moeten worden ingezet, maar het is onduidelijk wat precies met '3D' wordt bedoeld. Zo omvat de D van *Diplomacy* veel meer dan alleen maar diplomatie. In inzetgebieden gaat het om *governance* op verschillende bestuursniveaus. Ook valt de P van politiek hieronder. Het politieke proces, de belangrijkste factor bij crisisbeheersingsoperaties, dreigt zo ondergesneeuwd te raken door het verlangen een pakkende marketingterm te gebruiken. De D van *Defense* heeft vooral betrekking op het bevorderen van veiligheid.³⁶

Ook achter de D van *Development* gaat een grote diversiteit schuil. Voor een succesvol resultaat is immers niet alleen economische ontwikkeling nodig, maar (uiteindelijk) ook ontwikkeling in de brede zin des woords, dus ook op sociaal gebied (mensenrechten, gender), het bestuurlijke vlak en de *rule of law*. Behalve het ministerie van Buitenlandse Zaken spelen hierbij dus in beginsel tevens andere ministeries, maar ook het bedrijfsleven en NGO's een belangrijke rol. Zij moeten daarom eveneens onlosmakelijk deel uitmaken van de samenhangende benadering.

Ten slotte worden in het spraakgebruik vaak verschillende accenten gelegd in deze complexe problematiek, waardoor de verwarring verder wordt bevorderd. Zo bleek bijvoorbeeld tijdens het debat over de '3D-benadering' op 3 juni 2008 tussen de Eerste Kamer en de regering (in casu de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking) dat over de precieze betekenis van 3D vragen bestaan.³⁷ Het is dan ook aannemelijk dat ook in de samenleving als geheel een onwenselijke en wellicht vermijdbare onduidelijkheid heerst over het begrip '3D' en met name over de prioriteiten die in dit verband worden gesteld. Deze laatste constatering is vooral relevant voor het antwoord van de AIV op de vragen in de adviesaanvraag over het verwachtingsniveau bij crisisbeheersingsoperaties (zie hoofdstuk IV).

36 In bijvoorbeeld Afghanistan wordt gewerkt met drie 'operatielijnen': *Governance, Development and Security*.

37 Verslag van het beleidsdebat in de Eerste Kamer over de '3D-benadering', 3 juni 2008.

'Het westen [is], bij al zijn inspanningen om de wereldorde te herstructureren, zowel een groot deel van de oplossing als een groot deel van het probleem.'³⁸

Kishore Mahbubani

II De complexe werkelijkheid

II.1 Theorie en praktijk van de samenhangende aanpak

In het vorige hoofdstuk is gesteld dat de noodzaak van meer samenwerking tussen de verschillende actoren en meer samenhang tussen de verschillende activiteiten al sinds de jaren negentig wordt onderkend als antwoord op de weerbarstige praktijk van crisisbeheersingsoperaties. Tegelijkertijd is de roep om meer samenwerking de laatste jaren alleen maar luider geworden. Dit hoofdstuk gaat onder meer over de vraag hoe het dan komt dat er de afgelopen jaren – vooral in internationaal verband – kennelijk toch betrekkelijk weinig en in elk geval niet voldoende met dit inzicht is gedaan.

Regeringsvraag 1 Hoe verhouden de politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen van complexe operaties zich in de praktijk en in de theorie tot elkaar? In hoeverre zijn deze doelen te verenigen in een samenhangende aanpak?

In theorie zijn diplomatieke, militaire en ontwikkelingsdoelen niet strijdig met elkaar en versterken zij elkaar slechts in het streven naar het door allen gedeelde politieke einddoel van een crisisbeheersingsoperatie. In dit hoofdstuk zal blijken dat de praktijk echter weerbarstig is. De AIV ziet bij regeringsvraag 1 een duidelijk verband met vraag 8, en in zekere zin ook met de vragen 9 en 10. Deze vragen hebben immers allemaal betrekking op de functionele verhouding, hiërarchie en volgtijdelijkheid tussen de politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen. Vanwege de overzichtelijkheid zullen deze vragen in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde worden gesteld.

Drie hoofdzaken: het politieke einddoel, de aanpak en de benodigde middelen

Om te beginnen moet bij elk besluit over deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie de politieke discussie steeds gaan over drie hoofdzaken: 1) het te bereiken einddoel 2) de samenhangende aanpak waarmee het doel zou kunnen worden bereikt en 3) de middelen die nodig zijn om het gekozen einddoel te bereiken. Zo vatte de Britse generaal b.d. Sir Rupert Smith in zijn standaardwerk *The Utility of Force* de problematiek ook samen.³⁹ Tussen deze drie zaken bestaat een duidelijke hiërarchie: het (politieke) doel staat voorop en de aanpak, te weten de manier waarop de diplomatieke, militaire en ontwikkelingsmiddelen worden ingezet en vervolgens de selectie van de in te zetten middelen, staan ten dienste daarvan.

Een goede samenhang tussen deze drie aspecten is essentieel. Mislukking en teleurstelling liggen in het verschiet als bijvoorbeeld de aanpak en de middelen niet op het politieke einddoel aansluiten. Maar ook kan het doel te ambitieus of kunnen de

³⁸ Kishore Mahbubani, *De eeuw van Azië: een onafwendbare mondiale machtsverschuiving*, Nederlandse vertaling, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2008, p. 19.

³⁹ Rupert Smith, *The Utility of Force: the Art of War in the Modern World*, Pinguin Books Ltd London, 2005, pp. 210-217.

beschikbare middelen te beperkt zijn. Tevens kunnen de instrumenten worden ingezet zonder daarbij het politieke einddoel voor ogen te houden. Smith waarschuwt daarom: *'one must avoid the trap of confusing activity with outcome'*.⁴⁰

Uit de vele officiële verklaringen blijkt dat alle lokale en internationale belanghebbenden bij het begin van een operatie weliswaar de noodzaak van een samenhangende aanpak voor het bereiken van het gestelde doel steeds weer nadrukkelijk onderschrijven.⁴¹ Die verklaringen zijn echter vaak heel algemeen gesteld. Zo scharen alle deelnemende staten zich bij aanvang van crisisbeheersingsoperaties in principe achter een VN-Veiligheidsraad-resolutie waarin het (politieke) doel van de operatie wordt verwoord, maar dat wil nog niet zeggen dat alle partners daaronder hetzelfde verstaan en/of er vervolgens dezelfde invulling aan geven. In de praktijk stellen partners vaak verschillende politieke prioriteiten, volgen zij een eigen aanpak en zijn zij in uiteenlopende mate bereid daarvoor middelen ter beschikking te stellen. Dit kan ook omdat veel VN-resoluties bewust zo zijn opgesteld dat iedereen daaraan, binnen zekere grenzen, een eigen invulling kan geven; anders zouden ze immers nooit worden aangenomen.

Zo heeft iedereen, donoren en de gaststaat, zich in beginsel achter de *Afghan National Development Strategy* (ANDS) geschaard. Hoe daaraan invulling te geven is echter, zo blijkt in de praktijk, onderwerp van scherpe verdeeldheid. In Afghanistan proberen meer dan zestig landen met sterk uiteenlopende visies een bijdrage te leveren. Ontwikkeling is bovendien niet alleen een zaak van regeringen en verschillende overheidsorganisaties maar ook ondenkbaar zonder de hulp van vele lokale en internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's en INGO's).⁴²

In de praktijk is dan ook sprake van een ingewikkeld netwerk van relaties tussen multi- en bilaterale donors, VN-organisaties, NGO's en *private contractors*. De complexe omgeving in een crisisgebied met veel verschillende actoren wordt, behalve door verschillen met lokale gebruikers, daardoor ook gekenmerkt door vaak grote culturele en organisatorische verschillen tussen de civiele en militaire actoren, maar ook tussen de verschillende civiele actoren onderling, zoals NGO's, donoren, *contractors*, regionale organisaties en de VN. Dit alles bemoeilijkt afstemming en overeenstemming over na te streven doelen en de te volgen werkwijze. Dit blijkt ook uit het antwoord op vraag 10, die verderop in dit hoofdstuk in samenhang met vraag 9 wordt beantwoord.

Deze complexe werkelijkheid speelt zich af in drie domeinen. Voor Nederland zijn dat: A) het lokale domein ofwel het operatiegebied waarin Nederland met crisisbeheersingsoperaties actief is, B) het internationale domein waarvan Nederland deel uitmaakt en C) het Nederlandse (binnenlandse) domein.⁴³ In dit hoofdstuk worden het lokale en het internationale domein toegelicht en in hoofdstuk III het nationale domein.

40 Ibid.

41 Zie bijvoorbeeld het verslag van de Noord-Atlantische Raad (NAR), 2/3 december 2008; of het Statement van de Donor Conferentie Afghanistan, Parijs, 12 juni 2008.

42 Het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) schat dat er wereldwijd meer dan 37.000 van dergelijke organisaties zijn. Zie *Report of the UN Secretary General on the UN Reform*, p. 24, <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement>>.

43 Zie ook de 'stand van zakenbrief Afghanistan' van de regering van 20 juni 2008 waarin dezelfde driedeling tussen het operationele-, het internationale- en het Nederlandse domein wordt gebruikt.

II.2 Het lokale domein: elke situatie is uniek

Regeringsvraag 8 In hoeverre dient in een geïntegreerde aanpak voorrang te worden gegeven aan de bevordering van veiligheid en stabiliteit, de bevordering van de democratische rechtsstaat, het respect voor de mensenrechten of het streven naar economische ontwikkeling?

Meer dan 2000 jaar geleden schreef Sun Pin:

‘Maar je zult nooit een winnende eigenschap van één bepaalde rangschikking vinden die je in staat stelt alle situaties te overwinnen. De behoefte om een rangschikking te bepalen is in principe dezelfde, maar welke rangschikking inderdaad zal overwinnen is altijd verschillend.’⁴⁴

Ook de Nederlandse regering constateert in haar notitie ‘Wederopbouw na gewapend conflict’ uit 2005 dat daarvoor geen algemeen geldende blauwdrukken bestaan, elke situatie is uniek. Gangbaar in dit verband is de dubbelzinnige en op zich weinig zeggende vaststelling dat geen blijvende veiligheid mogelijk is zonder ontwikkeling en geen ontwikkeling zonder veiligheid. Een basisniveau van veiligheid is echter essentieel voor de ontwikkeling van een staat.

De AIV sluit daarom in dit verband aan bij gedachten zoals die de laatste tijd ook door anderen, bijvoorbeeld de Amerikaanse hoogleraar sociologie en internationale betrekkingen Amitai Etzioni, zijn verwoord. In zijn recente boek *Security First* schrijft deze dat op grond van het beginsel ‘leven voor alles’ in fragiele staten voorrang moet worden gegeven aan basisveiligheid. Het gaat daarbij niet alleen om fysieke veiligheid, maar ook om minimale voorzieningen op onder meer sociaaleconomisch gebied en op het gebied van de mensenrechten en de *rule of law*. Daarbij verdient vooral ook de vaak kwetsbare positie van vrouwen en meisjes aandacht.

Basisveiligheid gaat dus boven democratisering.⁴⁵ Immers: ‘*If we seek to democratize the world, at least initially most of the world will resist or not cooperate – if we aim to provide security for one and all, the majority of the nations and the citizens of the world will share this goal.*’⁴⁶ De omgekeerde redenering, dat ontwikkeling vooraf moet gaan aan basisveiligheid, klopt niet. Zonder een veilige basis kan immers geen ontwikkeling plaatsvinden en ontwikkeling als zodanig verschaft geen veiligheid. Basisveiligheid betekent niet dat alle dreigingen moeten zijn overwonnen, maar ze moeten wel op een niveau worden gehouden waarop de samenleving kan functioneren en waarop wederopbouw, inbegrepen de verbetering van de rechtsorde, kan plaatsvinden.

Als het doel van de interventie is om allereerst een staat tot stand te brengen waarin basisveiligheid gegarandeerd is, dan zal deze vaak niet of slechts in beperkte mate democratisch zijn.

44 Sun Pin (circa 380-316 voor Christus), citaat opgenomen in: Sun Tzu, *De kunst van het oorlogvoeren*, Nederlandse vertaling: Kosmos-Z&K Uitgevers, Utrecht, 1994, p. 80.

45 Amitai Etzioni, *Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven & London, 2007.

46 Ibid.

De opbouw van lokale instituties verdient vanaf het allereerste begin aandacht. Zo is voor het versterken van het niveau van veiligheid de opbouw of hervorming van de veiligheidssector, *Security Sector Reform (SSR)*⁴⁷, essentieel. Bijzondere aandacht verdienen hierbij de opbouw van politie, justitie en het rechtssysteem. Een verwante activiteit is het DDR-proces (*Disarmament, Demobilisation, Reintegration*) dat op verschillende momenten in de conflictcyclus kan worden ingezet. Vlak na beëindiging van een gewelddadig conflict kan DDR worden gebruikt om de vaak grote aantallen gewapende strijders te verminderen. Na verloop van tijd krijgt DDR een andere functie; het wordt dan veel meer gebruikt als instrument in een bredere aanpak van de veiligheid waarmee de omvang van veiligheidsorganisaties wordt teruggebracht tot de aantallen die nodig zijn voor de uitoefening van de vastgestelde taken. Ook moet de omvang in overeenstemming zijn met de beschikbare financiële middelen.

Bij de opbouw van veiligheidsinstituties is de structurele betaalbaarheid van deze organisaties van groot belang. Zo legt de voorziene omvang, opbouw en instandhouding van de *Afghan National Army (ANA)* een zodanig groot beslag op de (toekomstige) begroting, dat langjarige internationale financiering onvermijdelijk zou zijn.⁴⁸ De vraag rijst dan hoe groot de kans is dat deze ook gegarandeerd blijft.

Who owns what

Uiteindelijk is het – zo luidt het principe – de lokale bevolking zelf die de prioriteiten vaststelt en het tempo van veranderingen bepaalt en kan de interventiemacht alleen maar de rol van katalysator spelen. Samenlevingen bouwen zichzelf op, zij worden niet opgebouwd.⁴⁹ Voor duurzame ontwikkeling is het noodzakelijk dat vredesopbouw een lokaal draagvlak heeft, lokaal wordt uitgevoerd en dat lokale instituties worden versterkt.⁵⁰ Het principe van *local ownership* is dan ook een gevestigd paradigma, ook als het gaat om crisisbeheersingsoperaties.⁵¹

Toch ontstaan ook hier in de praktijk problemen, omdat het juist in fragiele staten bij (delen van) de lokale bevolking of autoriteiten en machthebbers vaak ontbreekt aan de

47 Het doel van SSR is om de krijgsmacht, politie, justitie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het rechtssysteem etc. in staat te stellen hun taken uit te voeren en controle over de veiligheidssector te waarborgen. De militaire bijdrage aan wederopbouw richt zich vooral op de opleiding en training van militairen in het betreffende land en de advisering van de civiele autoriteiten over de organisatie en verantwoordelijkheden van een ministerie van defensie. Voor de hervorming van andere veiligheidsinstituties is ook de ondersteuning nodig van politie, rechters, officieren van justitie en adviseurs op het gebied van het gevangeniswezen en douane.

48 Barnett R. Rubin en Ahmed Rashid, 'From Great Game to Grand Bargain', *Foreign Affairs*, november/december 2008.

49 Dorothea Hilhorst, *Saving Lives or Saving Societies? Realities of Relief and Reconstruction*, Wageningen Universiteit, 2007.

50 Hannah Reich, 'Local Ownership in Conflict Transformation Projects', *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*, 2006.

51 Nederland volgt hierbij de lijn van de OESO, zoals vastgelegd in de *Paris Declaration (2005)*, die stelt dat partnerlanden zelf het leiderschap moeten nemen over hun ontwikkelingsbeleid en –strategie en ontwikkelingsactiviteiten dienen te coördineren.

wil of aan de capaciteit tot vredesopbouw. Maar het steunen van bepaalde lokale actoren en/of instituties door de interventiemacht betekent automatisch een externe inmenging in een binnenlands probleem (conflict), waarbij weer andere groepen of mensen worden uitgesloten. De keuze voor specifieke lokale partners reflecteert bovendien de principes, waarden en belangen van de (westerse) buitenstaander: politiek neutraal opereren is niet mogelijk.

Een ander kenmerk van een fragiele staat is dat de centrale overheid of de lokale representanten daarvan vaak niet of nauwelijks een als legitiem erkend gezag bezitten, en dat de feitelijke macht ligt bij andere netwerken en groepen die bijvoorbeeld zijn georganiseerd op basis van cliëntelisme en patronage.⁵² Al die lokale actoren hanteren hun eigen agenda en trachten hun eigen belangen te waarborgen.⁵³ Men mag ervan uitgaan dat gevestigde elites veranderingen die hun belangen aantasten, zullen tegenwerken of alleen pragmatische samenwerking zullen zoeken. Ook de vaak alom aanwezige en wijdverbreide corruptie frustreert rationele samenwerking en een strikte toepassing van het *local ownership* principe.

De positie van vrouwen is vaak zeer kwetsbaar in fragiele staten. Zo gelden bijvoorbeeld in delen van Afghanistan lokale tradities zoals het uithuwelijken van jonge meisjes en het verschijnsel dat een vrouw kan worden weggegeven als genoegdoening voor een misdaad. Hoewel deze praktijken volgens de Afgaanse en de islamitische wet verboden zijn, is het moeilijk deze lokale tradities te bestrijden, vooral in afgelegen gebieden.⁵⁴ In veel conflicten, zoals in de Democratische Republiek Congo (DRC) en Darfur en de nasleep daarvan, wordt verkrachting van vrouwen vaak als middel gebruikt om de samenleving te ontwrichten. Deze oorlogsmisdaden tegen vrouwen bemoeilijken het proces van wederopbouw.

In 2000 aanvaardde de Veiligheidsraad van de VN unaniem resolutie 1325 inzake vrouwen, vrede en veiligheid, wat geldt als een belangrijke stap in de richting van de erkenning van de rol van vrouwen bij het beheersen van conflicten, vredeshandhaving en het consolideren van de vrede na conflicten.⁵⁵ Meer aandacht voor (de specifieke ervaringen van) vrouwen leidt, zo leert de ervaring, niet alleen tot rechtvaardiger, maar ook tot meer effectieve wederopbouwprocessen. In de praktijk blijkt echter dat ondanks alle goede bedoelingen van de internationale gemeenschap, de verbetering van de positie van vrouwen in fragiele staten vaak een uiterst moeilijk en langzaam proces is.⁵⁶

Vrouwen worden vaak wel als slachtoffer behandeld, maar niet als echte gesprekspartner. Vrouwelijk leiderschap in lokale gemeenschappen speelt zich echter vaak achter de schermen af. Het is van belang dat in de praktijk ook met deze vrouwelijke sleutelfiguren wordt gewerkt en dat in de interventiemacht voldoende vrouwen zijn om deze contacten te leggen.

52 Roel van der Veen, *Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, KIT-Publishers, 2002.

53 Zie bijvoorbeeld het boek van Ahmed Rashid over de opkomst van de Taliban in Afghanistan. Ahmed Rashid, *Taliban*, Uitgeverij Atlas Amsterdam, 2001.

54 'Traditie sterker dan vrouwenrechten in Afghanistan', *Reformatorisch Dagblad*, 14 januari 2009.

55 Resolutie 1325 van de VN Veiligheidsraad, 'Vrouwen, vrede en veiligheid', 31 oktober 2000.

56 Zie bijvoorbeeld 'Idea of Afghan Women's Rights Start Taking Hold', *New York Times*, 3 maart 2009.

Zowel vanwege respect voor mensenrechten als met het oog op ontwikkeling is aandacht voor de rechten en de positie van vrouwen noodzakelijk. De ervaring leert dat vrouwen effectief kunnen bijdragen aan conflictbemiddeling en dat hun stem, mits gehoord, politieke dialoog en vrede kan bevorderen. Maar het streven naar versterking van hun positie en rechten kan ook het wantrouwen in de motieven van de buitenlandse hulpverleners en het verzet tegen hun bemoeienissen aanwakkeren.

Het is moeilijk goed inzicht te krijgen in lokale machtsstructuren, ofwel in *who owns what*. Als dat inzicht ontbreekt, kunnen conflicten door externe interventies juist (wellicht onbedoeld) worden gevoed.⁵⁷ Als bijvoorbeeld in een tribaal gebied een waterpomp wordt geplaatst, kan dat de lokale machtsverhoudingen beïnvloeden. Daarom is het essentieel goed inzicht te hebben in onder meer politieke verhoudingen, maatschappelijke processen en de lokale cultuur. Een ander voorbeeld: het organiseren van verkiezingen in een land zonder enige traditie op dat gebied, kan de problemen onbedoeld juist verergeren en het tegenovergestelde bewerkstelligen van wat men wil bereiken.

Het begrip '*local ownership*' moet dan ook meer worden geïncorporeerd, het is weliswaar een belangrijk uitgangspunt, maar biedt geen concrete handleiding voor de oplossing van problemen. Als volledig invulling wordt gegeven aan het paradigma van *local ownership*, is de kans groot dat de ontwikkelingen niet goed verlopen. Grijpt men daarentegen te zeer in, dan kan dat zeer wel met neokolonialisme worden vergeleken: de interventiemacht bepaalt dan wat er moet gebeuren (met wellicht de beste bedoelingen).

Om in fragiele staten succesvol te interveniëren, moet vaak een precair evenwicht worden gehandhaafd tussen enerzijds de lokale cultuur van het land en zijn geschiedenis en anderzijds de cultuur, maar ook het mandaat, van de interventiemacht. Er moet een situatie ontstaan waarbij de lokale actoren en instituties met de interventiemacht en vredesopbouwers willen samenwerken, omdat ook zij veel te winnen hebben bij de nieuwe situatie. Hier ontstaat echter een nieuw dilemma, omdat lokale belangen en gedragingen haaks kunnen staan op internationale normen en waarden op het gebied van bijvoorbeeld mensenrechten of westerse ideeën over *good governance*. Als dit verschil niet kan worden overbrugd of hiervoor geen aanvaardbaar compromis kan worden gevonden, is een crisisbeheersingsoperatie gedoemd te mislukken.

Voor het slagen van duurzame vredesopbouw is *local ownership* een noodzakelijke voorwaarde. De belangen, normen en waarden van lokale machthebbers kunnen echter haaks staan op de internationale verdragen en de belangen, normen en waarden van de interventiemacht en de opbouwwerkers.

In dit licht laat zich de opmerking van de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, verklaren toen hij onlangs in een ingezonden stuk in de Washington Post opmerkte dat '*The basic problem in Afghanistan is not too much Taliban; it's too little good governance. But we have paid enough, in blood and treasure, to demand that the Afghan Government take more concrete and vigorous action to root out corruption and increase efficiency, even where that means difficult political choices*'.⁵⁸

57 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation*, van het ministerie van Buitenlandse Zaken, nr. 303, 2006.

58 SG-NAVO Jaap de Hoop Scheffer, 'Afghanistan: We can do better', *Washington Post*, 18 januari 2009.

Boven dit hoofdstuk is een citaat opgenomen van de voormalige diplomaat uit Singapore Kishore Mahbubani uit het boek 'De eeuw van Azië'. Daarin tracht hij 'de wereld te verklaren vanuit een niet-westerse optiek, zodat 900 miljoen mensen in het Westen kunnen begrijpen hoe de overige 5,6 miljard mensen de wereld zien'.⁵⁹ Ook Mohammed Ayoob, een Moslim van Indiase afkomst, die werkzaam is als hoogleraar aan de universiteit van Michigan in de VS, beklemtoont dat buitenlandse overheden en hulpverleners zeer terughoudend moeten zijn met het projecteren van westerse ideeën over staats- en sociaal-economische structuren op de fragiele staat.⁶⁰ Paddy Ashdown, de voormalig *UN High Representative* in Bosnië, is in zijn boek over zijn ervaringen aldaar eveneens zeer kritisch over de vanzelfsprekendheid waarmee westerse ideeën soms toch aan derde staten worden opgelegd: '*When I arrived in Bosnia I found a young group of committed, hard-working, highly talented international lawyers writing the new criminal codes for the country based on English common law. Their product... had no connection whatsoever with the established traditions of Balkan and ex-Yugoslav law, or with the European legal system into which the country's judicial structures were going to have to fit*'.⁶¹

Kortom, *local ownership* is niet te realiseren van buitenaf: '*The demand for local ownership, if viewed as a concrete project objective, in fact tends to hinder the attainment of the goal of sovereignty of local actors in externally funded projects*'.⁶² Elk goed voornemen op dit gebied wordt immers bemoeilijkt door andere factoren en tegenstrijdigheden, die er in de praktijk vaak toe leiden dat het Westen zich toch teveel laat meeslepen in te ambitieus geformuleerde politieke doelen en teveel bemoeienis. Het vinden van een manier waarop lokale actoren en instituties en internationale actoren effectief samenwerken, is dan ook een van de grootste uitdagingen van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten.

Human Security en staatsvorming in fragiele staten

Hiervoor is al gesteld dat er een bepaalde mate van (basis)veiligheid nodig is, voordat wederopbouw en ontwikkeling kunnen plaatsvinden. Het vestigen of het herstellen van het geweldsmonopolie van de staat is voorwaarde voor staatsopbouw. Dit kan met militair geweld gepaard gaan, want, zoals hiervoor al is beschreven, gevestigde belangen van bijvoorbeeld lokale krijgsheren kunnen zich daartegen verzetten. Voor de vorming van een stabiele staat kunnen dan ook maatregelen nodig zijn die – zeker op korte termijn – wellicht de veiligheid van de betrokken staat dienen, maar afbreuk doen aan de veiligheid van individuen of van gemeenschappen (*human security*).

59 Kishore Mahbubani, 2008, p. 18.

60 Mohammed Ayoob, 'Humanitarian Intervention and International Society', *Global Governance*, Vol. 7, 2001, pp. 225-230.

61 Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares: Building Peace in the 21st Century*, Phoenix, 2008.

62 Hannah Reich, *Local Ownership in Conflict Transformation Projects*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2006, p. 7; Zie ook: Timothy Donais, *Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes*, University of Windsor, 2007.

Staatsvorming is vaak een zeer gewelddadig proces, maar in sommige gevallen vindt een groei van onderaf plaats.⁶³ Bij westerse landen heeft dit proces van staatsvorming eeuwen geduurd. Bij externe interventies in fragiele staten wordt soms getracht allerlei functies van de staat tijdelijk over te nemen, zoals het voorzien in orde en veiligheid. Echter, terwijl de interventiemacht veiligheid en orde tracht te realiseren in een fragiele staat, bestaat het gevaar dat zij tegelijkertijd het gezag van de aanwezige autoriteiten ondermijnt.⁶⁴ Hetzelfde probleem geldt voor NGO's. Nemen die bijvoorbeeld de staatsfunctie van de medische zorg op zich, dan kunnen zij tegelijkertijd de staat die zij pogen te ondersteunen, verzwakken. Het is dan ook van groot belang dat de interventiemacht en internationale NGO's er alles aan doen om de lokale autoriteiten en andere lokale actoren (zoals civiele-, religieuze-, vrouwen- en mensenrechtenorganisaties) bij hun activiteiten te betrekken en te versterken, zodat ze zelf verbeteringen in hun land kunnen bewerkstelligen.

Counter-insurgency

In conflicten zoals in Afghanistan en Irak, kan het lokale verzet tijdens de stabilisatiefase het karakter krijgen van een *insurgency*, waarbij de tegenstanders een combinatie van subversie, guerrilla en terrorisme gebruiken om hun politieke doelen te bereiken.⁶⁵ Vaak zijn de activiteiten van de tegenstanders verweven met criminele activiteiten, zoals verbouw en handel in drugs of illegale mijnbouw en wapenverkoop.

Een *insurgency* plaatst de lokale bevolking bovendien voor het dilemma welke kant zij moet kiezen: die van de *insurgents* of die van de autoriteiten die door de internationale coalitie worden ondersteund. Vaak is het onzeker hoe lang de interventiemacht in het land zal blijven. Deze keuze is dan ook niet eenvoudig, het leven kan er letterlijk van afhangen.

Vredesopbouw en ontwikkeling vereisen een langdurige betrokkenheid. Zonder die zekerheid zal de lokale bevolking zich niet durven verlaten op de internationale interventiemacht uit angst voor represaillemaatregelen van de *insurgents*. Langdurige aanwezigheid van de militaire interventiemacht kan er echter ook toe leiden dat deze als bezettingsmacht wordt gezien.

De *counter-insurgency* zal in de eerste plaats een politiek uitzicht op duurzame vrede moeten bieden, omdat vrede met louter militaire middelen niet te winnen is.⁶⁶ Zonder dit uitzicht bestaat zelfs het gevaar dat de militaire vredesmacht een deel van het

63 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Simon & Schuster 1997. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford: Blackwell, 1990. Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol. I and II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

64 David Lake, *Building Legitimate States after Civil Wars: Order Authority and Institutions*, 'Paper prepared for the Workshop on Building Peace in Fragile States', University of California, 1-2 December 2006, 20; Jan Angstrom, 'Inviting the Leviathan; external forces, war and state-building in Afghanistan', *Small Wars and Insurgencies*, 19, 3, 2008, pp. 375-397.

65 M.W.M. Kitzen, 'Westerse militaire cultuur en counter-insurgency', *Militaire Spectator*, 3-2008, p. 128.

66 Headquarters Department of the Army, *U.S. Field Manual 3-24. Counterinsurgency*, december 2006.

probleem in plaats van een deel van de oplossing wordt.⁶⁷ Bijvoorbeeld als men het politieke einddoel uit het oog verliest of onvoldoende rekening houdt met het cruciale belang van acceptatie door de lokale bevolking.

Counter-insurgency operaties zijn zeer complex en hebben te maken met een hoog dreigingsniveau. In Irak en Afghanistan bijvoorbeeld, blijkt dat uit het veelvuldig gebruik van *Improvised Explosive Devices* (IED's). De militaire inzet vindt plaats te midden van de bevolking waartussen de irregulier optredende tegenstanders zich verschuilen. Rupert Smith noemt dit de *war amongst the people*.⁶⁸ Van de militairen vraagt dit om zeer terughoudend, professioneel optreden, omdat elke militaire actie grote (politieke) gevolgen kan hebben. Het politieke doel is immers het winnen van de 'wil' (*hearts and minds*) van de lokale bevolking, zodat die de kant van de lokale autoriteiten kiest. In het verleden is echter herhaaldelijk gebleken hoe moeilijk het is dit doel met militaire middelen te bereiken, onder andere omdat 'It is difficult to apply military force to this objective, since by its nature it is lethal, massive and tends to be arbitrary'. Ofwel, wat is in dit geval de *Utility of Force*?⁶⁹

De aanwezigheid van voldoende grondtroepen is cruciaal om door middel van een *counter-insurgency* een veilige omgeving te realiseren. Een belangrijk principe daarbij is *clear-hold-build*: maak een gebied vrij van *insurgents*, houd het gebied onder controle en begin met wederopbouw. Als er te weinig grondtroepen zijn zal het proces van wederopbouw slechts langzaam op gang kunnen komen. Bij te weinig grondtroepen zal ook de afhankelijkheid van luchtsteun vaak groot zijn, wat de kans op burgerslachtoffers vergroot. Dit ondergraaft het zo belangrijke draagvlak voor de internationale troepenmacht onder de lokale bevolking. De president van Afghanistan, Hamid Karzai, en de hoogste vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Afghanistan, de Noor Kai Eide, hebben het Westen in dit verband herhaaldelijk opgeroepen zeer grote terughoudendheid in acht te nemen bij de inzet van het luchtwapen, omdat de internationale gemeenschap anders het vertrouwen van de lokale bevolking zal verliezen.⁷⁰

De eerste opgave van een crisisbeheersingsoperatie is om een einde te maken aan geweld en de orde te herstellen, maar de daarvoor noodzakelijk geachte maatregelen kunnen, vooral door burgerslachtoffers, de steun vanuit de lokale bevolking juist ondergraven.

David Kilcullen stelt in dit verband dat de hedendaagse *counter-insurgency*, nog meer dan vroeger, politiek is door de invloed van mondiale media, het toegenomen belang van de publieke beeldvorming en de uitkomst van politieke processen in relatie tot gebeurtenissen op het gevechtveld.⁷¹ Iedere gevechtsactie zendt vrijwel onmiddellijk

67 Interview met oud NAVO-gezant Daan Everts, 'Veel minder soldaten, en veel meer opbouw', *NRC-Handelsblad*, 18 november 2008.

68 Rupert Smith, *The utility of force: the art of war in the modern world*, Knopf, januari 2007.

69 Ibid, p. 380.

70 Zie onder meer: 'Afghans in hospital dispute U.S. account of raid', *International Herald Tribune*, 26 januari 2009.

71 David Kilcullen, *Counterinsurgency Redux*, 2006. Kilcullen, een voormalige Australische legerofficier, heeft naam gemaakt als deskundige op het gebied van *counter-insurgency*.

een nieuw politiek signaal uit. Dit onderstreept nog eens het belang van goede afstemming tussen politieke, civiele en militaire activiteiten én van strategische communicatie. In hoofdstuk IV wordt nader op dit laatste aspect ingegaan.

II.3 Duurzame armoedebestrijding, humanitaire hulp en reconstructie

Regeringsvraag 9 **Is duurzame armoedebestrijding een op zichzelf staande doelstelling of kan deze ook worden geïntegreerd in de doelstellingen van een complexe crisisbeheersingsoperatie? Zo ja, hoe verhoudt deze doelstelling zich dan tot de overige doelstellingen van de operatie?**

Vraag 10 (EK) **Kan de AIV in het 3D-advies ook ingaan op de relatie tussen humanitaire hulp en reconstructie?**

Duurzame armoedebestrijding ofwel het bereiken van duurzame ontwikkeling, die zichzelf in stand houdt en versterkt, is het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking. Bij duurzame ontwikkeling krijgen – als het goed is – alle aspecten aandacht, zowel materiële zaken als voedsel, schoon water, onderdak, gezondheid en onderwijs, als immateriële zaken als rechtszekerheid en rechtsbescherming, ook van vrouwen en minderheden. Duurzame ontwikkeling maakt ook op verantwoorde wijze gebruik van de beperkte milieugebruiksruimte en houdt rekening met de belangen van toekomstige generaties.

In het vorige hoofdstuk is het antwoord op vraag 9 eigenlijk al gegeven, namelijk dat het doel van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten is om veiligheid en stabiliteit te bewerkstelligen, zodat humanitaire noden kunnen worden gelenigd en op den duur een basis wordt gelegd voor duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Dit is ook de teneur van de fragiele statenstrategie van de regering, waarin zoals gezegd staat, dat voor het bereiken van de gestelde doelen het nodig kan zijn crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Duurzame armoedebestrijding en crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In humanitaire noodsituaties in fragiele staten staat niet duurzame armoedebestrijding of ontwikkeling voorop, maar het onmiddellijk overleven van mensen en het herstel van veiligheid. Bij dergelijke humanitaire en/of crisisbeheersingsoperaties ligt dus het accent meer op het (onmiddellijk) lenigen van humanitaire nood en het terugdringen van geweld op korte termijn. Doel is het bereiken van een situatie van voldoende veiligheid en stabiliteit die ruimte biedt voor wederopbouw en verdere, meer duurzame ontwikkeling. Hiertoe zal al vanaf het eerste begin zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande lokale capaciteit. Doorgaans zal een deel van de hulp worden ingezet voor versterking van de capaciteit van lokale (hulp)organisaties en, voor zover mogelijk, van de lokale en centrale overheid, zodat die een eigen verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen bij het waarborgen van veiligheid en de voorziening in basisbehoeften als voedsel, medische zorg, onderdak en vervoer.

Het is steeds de bedoeling dat noodhulp zo snel mogelijk overgaat in wederopbouw en een begin, of herstel, van duurzame ontwikkeling. Gedurende een bepaalde periode zullen de verschillende hulpvormen echter naast elkaar blijven bestaan. Uiteindelijk zal dit, als het mogelijk is de veiligheid en stabiliteit over een voldoende lange periode (vaak langer dan tien jaar) te waarborgen, kunnen uitmonden in een proces van duurzame ontwikkeling. De betrokken overheid zal daarbij zelf in staat moeten zijn zorg te dragen voor basisvoorzieningen en een fysieke infrastructuur. Daarin moet enerzijds

het private bedrijfsleven kunnen functioneren en zorgen voor economische groei en werkgelegenheid en moeten anderzijds institutionele voorzieningen zorgen voor rechtszekerheid en *checks and balances* in het landsbestuur, mede door de aanwezigheid van een actief maatschappelijk middenveld.

Ook hiervoor geldt echter: dit is de theorie. In de praktijk stuit men vaak op wat ook wel de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw wordt genoemd. Daarbij slaagt men er niet in de stap te maken van humanitaire hulp naar lokale ontwikkeling die zichzelf in stand houdt. Voor dit probleem wordt al sinds de jaren negentig aandacht gevraagd, waarbij overigens ook steeds wordt gewezen op de noodzaak van een geïntegreerde benadering.⁷²

De kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw komt specifiek aan de orde in de fragiele statenstrategie van de regering, die ook als een antwoord van de regering op een vraag van de Eerste Kamer (vraag 10) kan worden beschouwd. De formulering van deze strategie volgde immers op het 3D-debat tussen de Eerste Kamer en de regering op 3 juni 2008 bij welke gelegenheid Eerste Kamerlid de heer Vliegenthart (SP) deze vraag aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders stelde.⁷³ In de fragiele statenstrategie ziet de regering vooral een rol voor de UNDP weggelegd om deze kloof te dichten. De AIV is echter van mening dat deze problematiek breder en gecompliceerder is. Want behalve de aansluiting van de activiteiten van humanitaire hulp en die van wederopbouw, waar de regering UNDP verantwoordelijk voor stelt, is er ook het probleem van operatiemodellen en samenwerkingsstructuren. In humanitaire noodsituaties wordt volgens humanitaire principes gewerkt. Hulp wordt vaak van buitenaf aangereikt, heeft een *top-down* karakter en de financiering geschiedt veelal in cycli van enkele maanden.

De inzet van militairen voor humanitaire hulpverlening tijdens crisissituaties is vastgelegd in VN-richtlijnen.⁷⁴ Volgens deze richtlijnen moet militaire betrokkenheid bij humanitaire hulpverlening zeer beperkt zijn en is deze alleen daar gewenst waar civiele partijen slachtoffers niet kunnen bereiken. Deze richtlijnen gaan uit van neutraliteit en onafhankelijkheid van humanitaire hulp.

Bij de overgang van humanitaire hulp naar wederopbouw (in de stabilisatiefase) kunnen militairen onbedoeld en ook onvoorbereid terechtkomen in een situatie waarbij zij in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het opzetten en begeleiden van het lokale civiele bestuur.⁷⁵ De situatie is dan vaak nog heel instabiel, het lokale bestuur functioneert nog nauwelijks en civiele assistentie en ontwikkelings-NGO's zijn nog goeddeels afwezig. Voorbeelden daarvan zijn IFOR in Bosnië, KFOR in Kosovo en recenter ISAF in

72 AIV-advies, *Humanitaire hulp, naar een nieuwe begrenzing*, nummer 6, Den Haag, november 1998, p. 35. Zie ook IOB-evaluatie nr. 303, *Dutch Humanitarian Assistance*, juli 2006, p. 38.

73 Fragiele statenstrategie, 2008, p. 35; Zie ook het verslag van het 3D-debat, 3 juni 2008, p. 46 en p. 53.

74 'Guidelines for complex emergencies', *Military and Civil Defence Unit (MCDU)*, UN OCHA, 2003.

75 Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*, Amsterdam University Press, 2006.

Zuid-Afghanistan en meer in het bijzonder in Uruzgan in de periode 2006-2008.⁷⁶ Zodra die beginfase voorbij is, kan de rol van militairen op civiel gebied zich beperken tot vormen van dienstverlening en herstelwerkzaamheden, maar louter met het oog op *force acceptance* en *force protection* en niet met de bedoeling om (duurzame) ontwikkeling op gang te brengen. De kerntaak van militairen is en blijft het zorgen voor veiligheid en stabiliteit.

Ook internationale NGO's (INGO's) zien hun rol verschuiven in deze fase. Terwijl zij bij humanitaire hulpverlening bijvoorbeeld vaak terughoudend zijn in het werken met lokale autoriteiten, vooral wanneer deze rechtstreeks bij oorlogshandelingen betrokken zijn, zullen zij zich in wederopbouw situaties ten doel stellen lokale structuren, inclusief die van de overheid, te helpen versterken. Anderzijds is het vaak onvermijdelijk, in ieder geval tijdelijk totdat de overheid de taken kan overnemen, te blijven werken in parallelle structuren om de lokale bevolking te steunen. De keerzijde is dat deze structuren de legitimiteit en opbouw van een effectieve overheid kunnen ondermijnen, als de INGO's hier dominant blijven. 'Je komt als hulpverlener altijd vrij gemakkelijk binnen. Het probleem is: wanneer ga je weer weg?'⁷⁷

Hulpverleners willen in de wederopbouw fase werken met legitieme autoriteiten, maar anderzijds is het vaak onvermijdelijk tijdelijk te werken in parallelle structuren die de legitimiteit en opbouw van een effectieve overheid kunnen ondermijnen.

Humanitaire nood situaties moeten ook in tijden van wederopbouw aandacht hebben, wat vaak leidt tot een continuering van de aanwending van internationale noodhulp. Het humanitair imperatief waakt er namelijk voor dat de leniging van onmiddellijke (levensbedreigende) nood niet wordt uitgesteld tot lokaal voldoende respons capaciteit voorhanden is. Het is van belang de noodhulp zo in te richten, dat normale markten en inkomsten genererende activiteiten zoveel mogelijk blijven functioneren.

De kloof tussen noodhulp en wederopbouw betreft niet alleen de activiteiten maar ook het hele stelsel van financiering en samenwerking daaromheen. Het dichten van de kloof vereist ook hervorming op dat terrein en zal moeten leiden tot meer voorbereiding op de wederopbouw ten tijde van de noodhulp, zoals het vroegtijdig inschakelen en ontwikkelen van lokale capaciteiten. Het recept van 'meer samenwerking en samenhang' om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te dichten stuit in de praktijk dan ook op beperkingen. Evenals bij andere aspecten van crisisbeheersingsoperaties, is sprake van een uiterst ingewikkelde, vaak ook onduidelijke en zeer dynamische werkelijkheid, waarin velerlei belangen voortdurend om voorrang strijden.

II.4 Het internationale domein

Er is geen unity of command

Nederlandse ideeën en ambities over crisisbeheersingsoperaties worden per definitie in internationaal verband vormgegeven – en beperkt. Het is weliswaar een gemeenplaats, maar een die steeds herhaald moet worden: dé internationale gemeenschap bestaat niet. In het internationale domein spelen soevereine staten – waaronder Nederland –

⁷⁶ De voorbeelden IFOR en KFOR worden onderbouwd in Brocades Zaalberg, 2006.

⁷⁷ Interview met Willem van der Put, 'De Taliban waren goedwillende boertjes', *NRC-Handelsblad*, 31 januari 2009.

met ieder hun eigen nationale belangen nog steeds de hoofdrol, en de acties van internationale organisaties als de VN en de NAVO zijn veelal de grootste gemene deler van de belangen van de lidstaten. Overigens zijn bijvoorbeeld ook de VS en de NAVO bij crisisbeheersingsoperaties niet bereid hun militairen onder een senior VN-functionaris te plaatsen en zo *Unity of Command* te vestigen. Daarom is er ook niet zoiets als dé VN, dé EU en dé NAVO, hoewel het hier in beginsel wel over goed gedefinieerde instellingen gaat met regels en richtlijnen en omschreven lidmaatschappen, uitvoerende diensten, doelen en taken.⁷⁸

Is het al moeilijk genoeg om senior VN-ambtenaren en militaire commandanten met één mond te laten spreken, in de praktijk hebben de betrokken donorlanden, maar ook individuele organisaties als NGO's de neiging vast te houden aan hun eigen (nationale) aanpak of taken, in plaats van zich aan te passen aan de situatie in het missiegebied. Men zoekt dan naar de beste oplossing in hun eigen *stovepipes* met onvoldoende oog voor de noodzakelijke *Unity of Effort*.⁷⁹ Ten dele is dit ook onvermijdelijk vanwege de binnenlandse krachten in de betrokken landen. Zo zei de directeur *Policy Planning* van de NAVO, Jamie Shea, dat '*each country should be allowed to formulate its own specific goals within a comprehensive framework. This could help the parliamentary debate in each country*'.⁸⁰

Het is om verschillende redenen wenselijk om inzet in fragiele staten binnen een multilateraal kader vorm te geven, maar multilaterale inzet komt vaak langzaam tot stand en kent veel beperkingen.

Bij de onderstaande beschrijving van de betrokken internationale organisaties wordt vooral ingegaan op tekortkomingen en het gebrek aan samenwerking. Dit neemt niet weg dat de AIV wel degelijk oog heeft voor de positieve kanten van deze organisaties.

De Verenigde Naties

Wereldwijd zijn thans meer dan 90.000 militairen, politiefunctionarissen en waarnemers actief in zeventien VN-vredesmissies.⁸¹ De VN heeft dus een groot belang bij een zo goed mogelijke samenwerking tussen alle betrokkenen, waarbij er, zoals terecht steeds wordt beklemtoond, een samenhang moet zijn tussen het politieke doel van de VN-missie, de aanpak en de beschikbare middelen voor de missie.

De VN is als coördinator actief in een aantal landen, waaronder Afghanistan. In dit land heeft de VN tot taak om de internationale hulp te coördineren.⁸² Maar amper drie maanden na aanvang van zijn werk als VN-gezant constateerde de Noorse diplomaat Kai Eide al openlijk dat in de praktijk weinig van deze afspraak terecht komt. 'Wat voor

78 Zie ook Farah Karimi, 2006, p. 89.

79 Sebastiaan J. H. Rietjens, Netherlands Defense Academy, 'Managing Civil-Military Cooperation', *Armed Forces & Society*, Vol. 34, Nr. 2, 173-207, 2008, p. 22.

80 Citaat afkomstig uit het verslag van de bijeenkomst in Den Haag met Jamie Shea over 'The road to NATO's 60th anniversary summit' op 19 november 2008: *Atlantisch Perspectief*, 2008 nr. 8, p. 29.

81 Zie <www.vn.org>, stand december 2008. Op deze site staat een uitvoerig overzicht van alle missies, inclusief bijbehorend mandaat, troepensterkte en deelnemende landen.

82 Zie bijvoorbeeld Statement van de Donor Conferentie Afghanistan, 12 juni 2008.

machtsmiddelen hebben wij als VN, als de donorlanden in de praktijk niet bereid zijn om onze coördinerende rol te accepteren?’ aldus de retorische vraag van Eide.⁸³ In december 2008 werd bekend dat de VN haar budget voor 2009 in Afghanistan gaan verdubbelen, maar de praktijk moet uitwijzen of daarmee tevens hun coördinerende rol wordt versterkt.

De macht van de VN is beperkt, want de bijna tweehonderd lidstaten maken in het algemeen de dienst uit. Als het om crisisbeheersingsoperaties gaat, is vooral de Veiligheidsraad van belang, vanwege de formele bevoegdheid om bindende besluiten te nemen. Binnen de VN strijden echter ook het *Department of Political Affairs* (DPA), het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), de *Peace Building Commission* (PBC) en het *United Nations Development Programme* (UNDP) met elkaar om voorrang.⁸⁴

De problemen die de VN ontmoet bij het implementeren van de verschillende concepten hebben vooral te maken met de omvang van de organisatie, de parallelle structuur van de onderliggende organisaties en de beperkte controle mogelijkheden. Sprekend over de VN als geheel merkte Kofi Annan op: ‘*a separate review conducted late in 2005 by external experts found major weaknesses in culture, management oversight and controls, including outdated procurement processes.....a poor governance structure and lack of sufficient resources.*’ Hij sprak voorts over *isolated silo’s* – de gespecialiseerde agency’s die niet met elkaar coördineren en soms zelfs niet eens communiceren – en ‘*a damaged culture which is seen as limiting creativity, enterprise, innovation and indeed leadership itself.*’⁸⁵ Er is dus een duidelijk afstemmingsprobleem.

Om dit te verbeteren heeft de VN – onder de slogans ‘*Delivering as One*’ en ‘*One UN*’ – wel initiatieven genomen om te komen tot een *intra-agency comprehensive approach* en een *Integrated Missions* structuur.⁸⁶ Het tweede basisprobleem, dat van de (nationale) belangentegenstellingen, en de weigering om de coördinerende rol en/of het gezag van de VN te aanvaarden, wordt daarmee echter niet weggenomen.

Hoewel de operationele capaciteiten van de VN dus beperkt zijn, vooral voor operaties in het hoogste deel van het geweldsspectrum, vervullen zij wel een uiterst belangrijke legitimerende rol voor crisisbeheersingsoperaties door de besluitvorming in de VN-Veiligheidsraad. Dat is niet alleen van belang voor de handhaving van de internationale rechtsorde, maar ook voor het verkrijgen van maatschappelijke steun voor operaties in de betrokken landen (zie voor dat laatste aspect verder in hoofdstuk IV).

De Europese Unie

De EU draagt thans bij aan ongeveer twintig missies, waarvan overigens het merendeel civiel is. Evenals de VN beschikt de EU over een breed scala aan militaire en civiele instrumenten, onder meer op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en

83 ‘NAVO en VN hebben lange adem nodig in Afghanistan’, *NRC-Handelsblad*, 20 september 2008.

84 Christian Mölling, oktober 2008, p. 2.

85 A. Ghani and C. Lockhart, *Fixing failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, USA, 2008.

86 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Secretary-General’s High-Level Panel van de VN, *Delivering as One*, 9 november 2006.

handelsbetrekkingen.⁸⁷ Op papier zou de EU dus bij uitstek in staat moeten zijn om een geïntegreerde benadering in de praktijk te brengen. In de praktijk komt hier echter nog weinig van terecht. Ook de EU is immers niet sterker dan de 27 lidstaten toestaan en besluitvorming op het politiek gevoelige terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) vindt in de praktijk alleen volgens het consensusprincipe plaats.

Ook kampt de EU intern met een ingewikkelde bestuursstructuur die de samenwerking bemoeilijkt.⁸⁸ Zo valt ontwikkelingssamenwerking onder de Europese Commissie, maar militaire missies ressorteren onder de bevoegdheid van de Raad van Ministers en de Hoge Vertegenwoordiger.⁸⁹ Zo kan het dus gebeuren dat bij sommige EU-missies diverse vertegenwoordigers van de EU een rol spelen, en dat wreekt zich: 'in Afghanistan zijn vertegenwoordigers actief van verschillende Europese organen die niet goed samenwerken', aldus de oud-vertegenwoordiger van de NAVO in Afghanistan, Daan Everts.⁹⁰ Dit alles bemoeilijkt de zo gewenste en met de mond beleden geïntegreerde aanpak binnen de EU en zo kan de EU niet de (politieke) bijdrage aan de versterking van de internationale *comprehensive approach* leveren die op grond van haar economisch potentieel zou mogen worden verwacht.⁹¹

NAVO

Bij de NAVO is de belangstelling voor de *comprehensive approach* als gevolg van ISAF sterk toegenomen. In Afghanistan heeft de NAVO in augustus 2003 een leidende rol op zich genomen, wellicht zonder vooraf goed te beseffen dat ook de tijdige aanwezigheid van civiele actoren op het gebied van diplomatie en wederopbouw bij stabilisatie-operaties van cruciaal belang is. Geleidelijk aan is dit besef bij de NAVO echter ontstaan. Zo onderstreepte de organisatie ook het belang van een *comprehensive approach* tijdens de Riga-top in 2006. Maar pas tijdens de NAVO-top in Boekarest in april 2008 presenteerde de NAVO een 'gezamenlijke aanpak', die tevens een verzoek om meer steun aan andere organisaties als de VN en de EU inhield.

De meest vergaande vorm van samenwerking is de volledig geïntegreerde aanpak die eigenlijk alleen goed mogelijk is bij *unity of command*. Als militaire organisatie met hiërarchische structuren lijkt de NAVO in beginsel nog het meest aan deze voorwaarde te voldoen, als het gaat om de militaire middelen. Ook hier is de praktijk echter weerbarstig. Aan ISAF doen 41 landen mee (waarvan 26 landen deel uitmaken van de NAVO), die zich allemaal achter de missie hebben geschaard. Maar de *lead nations*

87 Zie bijvoorbeeld *Conclusions of the Council and the Representative of the Governments of the Member States meeting within the Council on Security and Development*, 14903/07, 14 november 2007, p. 3.

88 Zie bijvoorbeeld AIV-advies nummer 60, 2008, p. 47.

89 Zie voor meer informatie over de EU-pijlerstructuur: Europa Nu <<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh8ml7j9puxi>>.

90 'Samenwerking in Afghanistan verbrokkeld', *Trouw*, 6 februari 2008.

91 Volgens het nog niet aangenomen Verdrag van Lissabon zou de pijlerstructuur verdwijnen wat gunstig voor de interne coördinatie van de EU zou kunnen zijn. Er moet echter worden afgewacht of Lissabon op afzienbare termijn van kracht wordt en hoe de *comprehensive approach* binnen de EU dan in de praktijk gestalte krijgt.

geven daaraan ieder op hun eigen, nationale, wijze invulling. Zo hebben deze landen zich vooral gericht op een eigen provincie. Voorbeelden daarvan zijn: Nederland wat betreft Uruzgan, Canada in Kandahar, en het Verenigd Koninkrijk in Helmand. Nederland heeft overigens wel activiteiten ondernomen om te komen tot een regionale aanpak en ook veel financiële steun aan de regering in Kabul gegeven.

Alle *lead nations* hebben *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) in hun *area of responsibility* gevestigd, maar die PRT's zijn allemaal 'spiegels van hun hoofdsteden'. De nationale PRT's verschillen van elkaar in vorm en in missie. Als zodanig zijn zij een goed voorbeeld van de wijze waarop de diverse landen aan een gezamenlijk concept toch een geheel eigen, nationale, invulling geven. Het voordeel is dat de landen het terrein en de lokale bevolking leren kennen en militaire acties koppelen aan ontwikkelingswerk. Volgens de SG-NAVO is echter het nadeel, dat de verschillende benaderingen de effectiviteit ondermijnen en soms de solidariteit onder druk zetten⁹² (meer over PRT's volgt in hoofdstuk IV). In operationele zin vormen voorts de zogeheten nationale *caveats* (restricties bij operationele inzet) een beperkende factor die de effectiviteit van het optreden (zeer) kan belemmeren. In totaal zijn binnen ISAF, inbegrepen de PRT's, 102 nationale *caveats*.⁹³

Economische ontwikkeling en de rol van de Wereldbank

Zonder economische ontwikkeling vervalt elk uitzicht op duurzame ontwikkeling.⁹⁴ De Wereldbank vervult een belangrijke rol op het gebied van financiële en technische ondersteuning van ontwikkelingslanden en is als zodanig onlosmakelijk verbonden met elke samenhangende ontwikkelingsstrategie in fragiele staten. Een voorbeeld hiervan is de centrale rol die de Wereldbank heeft gespeeld bij de opstelling van de *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) die door de regering van Afghanistan en alle donors is overgenomen.⁹⁵

Een veelgehoorde kritiek op de Wereldbank luidt dat die te weinig oog heeft voor lokale culturen en noden. Zo persisteerden de Wereldbank en de VN in 2002 in hun beslissing dat in Afghanistan niet geïnvesteerd mocht worden in hoger onderwijs, en nauwelijks in middelbaar en beroepsonderwijs, vanwege de focus van de Millennium-doelstellingen op basisonderwijs. Thans wordt ook duidelijk hoezeer het land afhankelijk is van de zogeheten *Technical Assistance* (TA) door internationale organisaties en NGO's. Het verzuim om daarbij (ook) voldoende te investeren in de opleiding van bijvoorbeeld ambtenaren en toekomstige leiders is thans een ander groot probleem in het proces van staatsvorming.⁹⁶

92 *Washington Post*, 18 januari 2009.

93 Sebastiaan J. H. Rietjens, 2008, p. 238.

94 A. Ghani and C. Lockhart, 2008.

95 De Wereldbank geeft ook leiding aan een consortium van internationale donors (en is tevens mede financier) dat is gericht op een van de meest succesvolle programma's in Afghanistan, het *National Solidarity Program*. Dit programma is gericht op de vorming van *Community Development Councils* in dorpen en gemeenschappen door het hele land. Deelname van vrouwen is verplicht gesteld.

96 A. Ghani and C. Lockhart, 2008.

NGO's

Veel NGO's en andere humanitaire organisaties hebben grote aarzeling om mee te doen in een samenhangende aanpak, omdat hierdoor hun onafhankelijkheid en/of neutraliteit in gevaar zou komen, bijvoorbeeld omdat hun activiteiten vereenzelvigd worden met het militair optreden van een van de strijdende partijen. Humanitaire steun kan door de strijdende partijen immers ook als een wapen worden gebruikt.⁹⁷ Volgens internationaal afgesproken beginselen over het verstrekken van humanitaire hulp dient de *humanitarian space* van NGO's te worden gerespecteerd en moeten ze vrij zijn om te bepalen waar hulp wordt verleend, afhankelijk van de nood van mensen, los van politieke of strategische overwegingen. Veelal gaat het hier om humanitaire NGO's die voorzien in basislevensbehoeften zoals voedsel en water.

Veel NGO's zijn overigens betrokken bij wederopbouw en ontwikkeling op lange termijn waar per definitie een politieke agenda aan ten grondslag ligt. De roep om *humanitarian space* is dan minder relevant, alhoewel ook dan NGO's de vrijheid moeten houden om samen te werken met meer partijen dan alleen de gevestigde autoriteiten. Overigens hangt de verhouding tussen militairen en NGO's ook erg af van de lokale omstandigheden. Zo bestond in DRC weinig spanning tussen NGO's en militairen en in Kosovo waren de relaties zelfs vanzelfsprekend. In het veld blijken coördinatie en samenwerking dan ook vaak minder problematisch dan bij de bureaus in de hoofdsteden en in internationale kaders, waar de institutionele belangen meer op de voorgrond treden.

Bij de wederopbouw en ontwikkeling van fragiele staten spelen NGO's en private uitvoerders die bereid en in staat zijn om op lokaal niveau te opereren en kennis hebben van en ervaring met de lokale situatie en cultuur, een belangrijke rol. In de praktijk gaan hulp gelden meestal rechtstreeks van de donoren en internationale organisaties naar deze NGO's en private uitvoerders. Het komt ook voor dat op deze wijze een keten ontstaat van *subcontracting* met meerdere tussenlagen. Het risico bestaat dat daardoor een deel van het beschikbaar gestelde geld wordt afgeroomd.⁹⁸

Het grote aantal NGO's dat bij hulpverlening is betrokken kan een effectieve coördinatie moeilijk maken. Ondanks hoopvolle signalen van verbetering is het beeld van de hulp via NGO's nog steeds zeer verbrokken.⁹⁹ Hulporganisaties hebben de neiging om separate afspraken te maken met de verschillende ministeries van het ontvangende land. Ook ontstaan vaak parallelle structuren voor het leveren van diensten. Op die wijze kunnen NGO's ook de oorzaak van verdeeldheid worden en zijn in dat geval eerder een deel van het probleem dan van de oplossing.

Een belangrijke rol van internationale NGO's is ook het versterken van een actief maatschappelijk middenveld en het steunen van lokale organisaties zoals onafhankelijke media, mensenrechten-, minderheids- en andere organisaties. Het aan

97 Linda Polman, *De crisisravage: achter de schermen van de noodhulpindustrie*, Uitgeverij Balans, 2008.

98 Matt Waldman, 'Falling short: aid effectiveness in Afghanistan', *Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR)*, Advocacy series, maart 2008. Volgens dit rapport vloeit 40 procent van de donorgelden aan Afghanistan terug naar het donorland.

99 Zie bijvoorbeeld de lezing van minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking, 'Internationale Samenwerking 2.0: Agenda voor moderne armoedebestrijding', 8 november 2008.

banden leggen of vanuit de overheid controleren van dergelijke civiele krachten, werkt tegen de (weder)opbouw van een rechtsstaat waarbinnen *good governance* niet alleen betrekking heeft op de overheid, maar ook op de interactie met een actief maatschappelijk middenveld met voldoende *checks and balances*. Wanneer internationale NGO's de lokale civiele organisaties echter meer domineren dan faciliteren, ontstaat een legitimiteitsprobleem van die internationale NGO's omdat die het *local ownership* dan in de weg staan.

II.5 Voorkeur voor procesbenadering vanuit beperkt aantal doelstellingen

Aan het eind van dit hoofdstuk, waarin is ingegaan op de werkelijkheid van crisis-beheersingsoperaties in fragiele staten, concludeert de AIV dat dit complexe processen zijn met '*messy partnerships*, strategische allianties, uitdijende netwerken en coalities met wisselende knooppunten'.¹⁰⁰ De bekende econoom Easterly schreef in 2006 een kritisch boek getiteld *The White Man's Burden* – met een duidelijke knipoog naar het beroemde gedicht van Rudyard Kipling uit 1899 – over de zijns inziens te grote ambities van ontwikkelingshulp.¹⁰¹

De aanpak moet volgens de AIV dan ook niet uitgaan van een groot, vaag plan (*grand design*), maar gericht zijn op concrete, hanteerbare (tussen)doelen en een helder inzicht geven in de rollen en taken aan de militaire en civiele kant. De (tussen)doelen zullen waar mogelijk moeten worden vastgesteld in overleg met lokale actoren. Daarbij moet men zich niet vooraf op één benadering vastleggen, maar zo nodig bereid en in staat zijn om gaandeweg via andere wegen het gestelde doel te bereiken.

De AIV wijst er in dit verband op dat hier een parallel ligt met zijn recente advies 'Universaliteit van de rechten van de mens' uit november 2008. Daarin staat: 'Universaliteit van mensenrechten is te beschouwen als een hoeksteen van het mensenrechtenbestel, maar is daarmee nog geen vaststaand gegeven of een vanzelfsprekendheid. De AIV beschouwt universaliteit veeleer als de uitkomst van een proces.'¹⁰² Mensenrechten kunnen niet alleen van bovenaf worden 'opgelegd' maar moeten worden aangevuld met een *bottom-up* aanpak: 'De Nederlandse regering doet er dus goed aan zich te (blijven) realiseren dat het van bovenaf opleggen van mensenrechtennormen waarvoor geen breed draagvlak bestaat soms wel effectief is, maar zelden het gewenste effect op de lange termijn oplevert. Daarom moeten ook middelen worden vrijgemaakt om druk van onderaf te stimuleren; wetgeving waarin breed gedragen opvattingen tot uitdrukking komen, leidt namelijk tot grotere legitimiteit en effectiviteit'.¹⁰³ Ook staat in dat advies dat 'het Nederlandse mensenrechtenbeleid,

100 Bas de Gaay Fortman en Arie de Ruijter, 2008, p. 3.

101 Rudyard Kipling, *White Man's Burden*, 1899. <<http://www.fordham.edu/halsall/mod/Kipling.html>>; William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press HC, 2006.

102 AIV-advies, *Universaliteit van de rechten van de mens: principes, praktijk en perspectieven*, nummer 61, Den Haag, november 2008, p. 8.

103 Ibid, p. 14.

wil het succesvol zijn, gebaseerd dient te zijn op erkenning van culturele diversiteit, op een procesgerichte dialoog en op steun voor initiatieven van onderaf'.¹⁰⁴

Kortom, de nadruk bij crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten moet liggen op het stap voor stap werken aan de ontwikkeling waarbij eerder in termijnen van tien jaar en meer moet worden gedacht, dan in enkele jaren. Hoofdstuk III gaat in op de manier waarop Nederland invulling tracht te geven aan het concept van 'meer samenwerking en samenhang'.

104 Ibid, pp. 36-37.

*'De uitdaging is om een zodanige cultuuromslag te realiseren, op zowel politiek als ambtelijk niveau, dat gewerkt wordt aan een gezamenlijk product via departementale bijdragen, in plaats van aan een departementsproduct via gezamenlijke bijdragen.'*¹⁰⁵
Gemengde commissie 'geïntegreerd buitenlands beleid'

III De Nederlandse invulling van 'meer samenwerking en samenhang'

III.1 Samenwerking en samenhang op verschillende manieren mogelijk

Regeringsvraag 3 Op welke punten zou de huidige Nederlandse werkwijze in de praktijk mogelijk verbeterd kunnen worden?

In de vorige hoofdstukken is beklemtoond dat crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten zeer ingewikkeld zijn en dat geen eenduidige en uniforme aanpak mogelijk is. De regering stelt echter dat een 'geïntegreerde benadering' nodig is. In hoofdstuk I bleek echter al dat bij een precieze definiëring hiervan problemen kunnen ontstaan. Bij gebrek aan duidelijkheid ontstaan ook problemen, omdat de diverse actoren ieder hun eigen invulling kunnen geven aan de mate van samenwerking en samenhang.

In haar fragiele statenstrategie citeert de regering, niet voor het eerst, uitgebreid uit het recente boek van Collier *The Bottom Billion*.¹⁰⁶ Collier zegt onder meer: *'The main challenge is that these policy tools span various government agencies, which are not always inclined to cooperate'*. Of, in de woorden van Docters van Leeuwen: 'Heel fundamenteel is dat er voor zover mij bekend niet één overheidsinstelling is ontworpen met het oog op samenwerking. Ze zijn allemaal ontworpen of ze op hun eentje door de wereld moeten'.¹⁰⁷ Collier stelt dan ook dat om beleid coherent te maken een *whole of government approach* nodig is en hij vervolgt *'To get this degree of coordination requires heads of government to focus on the problem'*.¹⁰⁸

Voordat in dit hoofdstuk op de Nederlandse invulling van 'meer samenwerking en samenhang' bij crisisbeheersingsoperaties wordt ingegaan, wordt eerst kort gekeken naar de organisatie daarvan bij een aantal belangrijke partnerlanden van Nederland.

Het valt daarbij op dat elk land de aansturing van crisisbeheersingsoperaties op zijn eigen manier organiseert, uiteenlopend van een vrij losse interdepartementale aanpak tot een meer centraal gecoördineerde aansturing door de minister-president.

105 Gemengde commissie 'Geïntegreerd buitenlands beleid' in het kader van het Programma Andere Overheid, Samenhangend internationaal beleid, 6 juni 2005, p. 11.

106 Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, 2007, p. 12.

107 Docters van Leeuwen, 'Populisme in politiek en journalistiek', Kees Lunshoflezing, 10 december 2008.

108 Paul Collier, 2007, p. 13.

- **Verenigd Koninkrijk:** het VK kent de zogenaamde *Stabilisation Unit*. Dit is een permanent samenwerkingsorgaan waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Internationale Ontwikkeling op het gebied van crisisbeheersingsoperaties samenwerken en van een gezamenlijk budget gebruikmaken.¹⁰⁹ Ogenscheinlijk lijkt hiermee het coördinatieprobleem tussen de ministeries te zijn opgelost. Maar deze constructie heeft weer andere nadelen. Zo staat en valt deze benadering met een krachtige minister die politiek leiding geeft aan zo'n bestuursseenheid en deze eenheid bij moeilijke beslissingen ook rugdekking geeft naar de moederdepartementen. In het VK is niet één aparte minister belast met de aansturing van de Unit, als gevolg waarvan de moederdepartementen toch ruimte krijgen een eigen koers te varen. Maar een ontegenzeggelijk voordeel van de Unit is dat de diverse departementale vertegenwoordigers elkaar beter leren kennen en begrijpen. Bovendien organiseert de *Stabilisation Unit* regelmatig oefeningen waarbij de onderlinge samenwerking op de proef wordt gesteld. Daarbij worden ook buitenlandse waarnemers uitgenodigd.
- **Canada:** de grootschalige Canadese inzet in Afghanistan heeft een sterke impuls gegeven aan een andere nationale aanpak van crisisbeheersingsoperaties. In het kader van het politieke debat in Canada over de verlenging van de missie naar Afghanistan verscheen begin 2008 het zogeheten Manley-rapport.¹¹⁰ Daarin wordt een prominente rol aan de Canadese minister-president toegekend: *'To ensure systematic and sustained political oversight and more effective implementation, a better integrated and more consistent Canadian policy approach should be led by the Prime Minister, supported by a special cabinet committee and a single full-time task force involving all key departments and agencies'*. De Canadese regering heeft deze aanbevelingen uitgevoerd en de minister-president – voornamelijk uitsluitend voor de missie in Afghanistan – eerstverantwoordelijk gemaakt en een variant van de *Stabilisation Unit* opgericht.
- **Verenigde Staten:** voor de coördinatie van het Amerikaanse buitenlandse veiligheidsbeleid is de *National Security Council* (NSC) verantwoordelijk. Toch slaagt de NSC er door de dominante rol van de diverse betrokken departementen lang niet altijd in deze coördinatie inhoud te geven. Daarbij valt vooral de sterke positie van het Pentagon op, zeker onder het vorige presidentschap. Het is inmiddels een cliché, maar ook hier geldt dat het aantreden van een nieuwe regering wellicht kansen biedt om de samenwerking tussen de diverse Amerikaanse departementen te verbeteren.
- **Duitsland:** in Duitsland zijn geen vaste structuren zoals de *Stabilisation Unit* in het VK, ook is er geen centrale aansturing zoals in Canada. Wel is er regelmatig overleg over complexe missies op het niveau van de departementale staatssecretarissen van de Bondskanselier, Buitenlandse zaken en Defensie. Op ambtelijk niveau heeft wekelijks overleg tussen de betrokken ministeries plaats. Bij het ministerie van Defensie zijn voorts medewerkers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking geplaatst.

III.2 De organisatie in Nederland

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat al deze belangrijke partners van Nederland de nationale aansturing van crisisbeheersingsoperaties op hun eigen manier hebben ingericht. Dit geeft al aan dat ook hiervoor kennelijk geen blauwdrukken bestaan; ieder

¹⁰⁹ Paddy Ashdown, 2007.

¹¹⁰ Rapport van het *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan* (Rapport Manley), januari 2008, p. 38.

land organiseert het op een wijze die het beste past bij de nationale omstandigheden. Van alle partners komt de Nederlandse situatie overigens nog het meest met die in Duitsland overeen.

In het Nederlandse coördinatiemodel staan bij een breed onderwerp als complexe crisisbeheersingsoperaties twee zaken centraal: de betrokkenheid van alle Haagse politieke spelers (de ministeries, de Staten-Generaal en de ministerraad) en de departementale autonomie. Dat laatste wil zeggen dat ieder ministerie in beginsel verantwoordelijk is en blijft voor zijn eigen beleidsterrein. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarbij wel een coördinerende bevoegdheid.¹¹¹ Dit is een beproefde methode, aldus de recente evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004.¹¹²

Naast de gesprekken tussen de (drie) betrokken ministers waarbij over complexe missies wordt gesproken, vindt incidenteel overleg plaats tussen de minister-president (MP), de (thans) twee vice-MP's en de drie meest betrokken ministers. Op ambtelijk niveau vindt de interdepartementale coördinatie van complexe crisisbeheersingsoperaties plaats in drie stuurgroepen (in verband met de leesbaarheid zijn de ministeries in deze paragraaf afgekort):

- de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) met vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken (BZ) (voorzitter), Defensie (DEF), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische zaken (EZ), Financiën (FIN) en Justitie (JUS), komt in beginsel één keer per kwartaal bijeen en stelt op strategisch niveau de Nederlandse *Whole of Government* aanpak op het gebied van veiligheid en wederopbouw vast;
- de Stuurgroep militaire operaties (SMO) met vertegenwoordigers van BZ (roulerend voorzitterschap met DEF), DEF en Algemene Zaken (AZ) is veel operationeler van aard en komt wekelijks bijeen om te spreken over lopende militaire operaties en/of over aanstaande missies. De SMO is de oudste en, ambtelijk gezien, ook de belangrijkste stuurgroep omdat daarin sleutelfiguren als de Commandant der Strijdkrachten (CDS/DEF) en de Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ/BZ) zitting hebben;
- de Stuurgroep Politie/*Rule of Law* met vertegenwoordigers van BZ (voorzitter), AZ, BZK, JUS, DEF, FIN en het openbaar ministerie (OM) functioneert in feite als een soort Stuurgroep Civiele Missies en vergadert sinds een jaar in de praktijk om de zes weken. Deze stuurgroep adviseert over deelneming aan politieoperaties en over uitzendingen in het kader van de *Rule of Law*.

Nederland heeft dus geen staande interdepartementale organisatie opgericht of speciale bevoegdheden onder één coördinerende minister gebracht, zoals in sommige andere landen wél gebeurde. Het kabinet ziet een coördinerende rol voor het ministerie van BZ (dus niet de minister) bij de versterking van zowel de internationale samenwerking als de interdepartementale samenwerking met DEF, OS, EZ, BZK, FIN en JUS op het gebied van het geïntegreerd veiligheidsbeleid en de 3D-benadering.¹¹³

111 Kamerbrief over 'Evaluatie SSR-pool Defensie', 9 november 2007.

112 IOB-Evaluatie nr. 34, 'Primus inter pares: een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap, juli 2008'. De IOB komt in dit rapport overigens tot de conclusie dat de beleidscoördinatie op twee van de drie onderzochte dossiers niet effectief was (p. 15). In reactie hierop lieten de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken in een brief aan het Parlement weten deze conclusies 'deugdelijk noch bruikbaar' te vinden, 16 september 2008.

113 Evaluatie SSR-pool Defensie, 9 november 2007.

Mede door de Nederlandse missie in Afghanistan zijn er de afgelopen twee jaar veranderingen geweest in de organisatie en de inrichting van de drie stuurgroepen. Zo heeft de in 2005 aangekondigde uitbreiding van de SVW met BZK, FIN en JUS in 2008, eindelijk, gestalte gekregen. Opvallend genoeg ontbreekt AZ in dit orgaan. De SMO is eveneens in 2008 uitgebreid met een BZ-ambtenaar die vooral een OS-inbreng heeft. Ook heeft BZ het permanente voorzitterschap van de SVW en van de Stuurgroep Politie/*Rule of Law* waardoor de coördinatie beter ter hand kon worden genomen. Het voorzitterschap van de SMO rouleert nog wel tussen BZ en DEF.

Deze Nederlandse aanpak past naadloos in de bestuurlijke (polder)cultuur: Niemand is de belangrijkste, niemand heeft beslissende bevoegdheden, 'we komen er samen uit'. De vraag is echter, of dit de goede richting is en of het snel genoeg gaat.

III.3 Opmerkingen bij de departementale samenwerking

Mede op basis van een groot aantal interviews met betrokkenen (zie bijlage III) plaatst de AIV een aantal opmerkingen bij de Nederlandse situatie. Hierbij past ook de constatering dat de afgelopen jaren al stappen voorwaarts zijn gemaakt op het gebied van interdepartementale samenwerking.

Er moet meer en beter worden samengewerkt

In diverse beleidsnotities van de regering, waaronder dus ook de fragiele statenstrategie, wordt het belang van de 'geïntegreerde aanpak' onderstreept als dé manier om complexe problemen aan te pakken. In hoofdstuk I is opgemerkt dat als deze definitie letterlijk wordt genomen, dit pas goed mogelijk is als de activiteiten die in dat kader worden ondernomen, ook deel uitmaken van één strategie die onder één hiërarchisch gezag valt. Dat is echter niet het streven van de regering, die daarmee aangeeft dat er gewoon meer en beter moet worden samengewerkt. Die conclusie van de regering neemt de AIV over, als daaraan ook daadwerkelijk invulling wordt gegeven. In Hoofdstuk V wordt aangegeven op welke wijze dit volgens de AIV gestalte kan krijgen.

Geen coördinerende bevoegdheden

Op politiek niveau is er voor crisisbeheersingsoperaties geen specifieke bewindspersoon met coördinerende bevoegdheden. Weliswaar vervult het ministerie van Buitenlandse Zaken in twee van de drie stuurgroepen zoals gezegd een coördinerende rol, maar deze werkt slechts in zoverre als de andere ministeries bereid zijn te aanvaarden. Zo wordt tussen de diverse ministeries al twee jaar met weinig resultaat overlegd over een standaard regeling op basis waarvan ambtenaren van andere ministeries, bijvoorbeeld politie- of landbouwpersoneel, naar missiegebieden kunnen worden uitgezonden. Ook wordt al langere tijd tussen de ministeries overlegd over de vorming van een algemene civiele expertpool als opvolger van de expertpools van de verschillende ministeries, zonder dat hierover een concreet politiek besluit is genomen.

Beperkte uitzendbare civiele capaciteit en de vorming van één expertpool

De beperkte capaciteit om civiele ambtenaren uit te zenden naar ontwikkelingslanden in het algemeen en naar landen waar crisisbeheersingsoperaties worden uitgevoerd in het bijzonder, wordt al langer als een knelpunt gezien. Zo werd het *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Uruzgan aanvankelijk nauwelijks door diplomaten en civiele experts ondersteund. Daardoor werden militairen aanvankelijk noodgedwongen te veel met (de voorbereiding van) wederopbouwtaken belast. Pas in maart 2009 is een diplomaat aan het hoofd van het PRT gesteld. Dit knelt, omdat wederopbouw vooral een zaak van

Buitenlandse Zaken is. Gedurende de operatie is het aantal diplomaten geleidelijk uitgebreid en zal medio 2009 ongeveer twaalf personen omvatten.

Hoewel op dit punt is geleerd en verbetering optreedt, was er bij aanvang van de operatie dus wel een probleem. Ook de ambassade in Kabul was bij het begin van de operatie niet opgewassen tegen de extra taken die de grote Nederlandse bijdrage aan ISAF met zich meebracht. Het daadwerkelijk invulling geven aan een samenhangende aanpak in fragiele staten stelt andere eisen aan het (beleids)ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat daarbij vooral om een andere, meer op de operationele praktijk gerichte *mindset*. Men moet in staat zijn om ook bij de aanvang van een missie snel voldoende aantallen geschikte en ervaren diplomaten in te zetten. Behalve eigen diplomaten, kunnen ook ingehuurde civiele experts worden ingezet. Een ruime betrokkenheid van eigen diplomaten is evenwel essentieel.

In de huidige situatie beschikt een aantal ministeries over een eigen expertpool. Zo beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken behalve over de eigen diplomaten tegenwoordig ook over een kortemissiepool. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikt over een pool met civiele politiemensen, het ministerie van Justitie beschikt over een pool met juridische experts waaronder rechters en personeel uit het gevangeniswezen, het ministerie van Financiën beschikt over een pool met onder andere douane-experts. Een aparte categorie wordt gevormd door militaire of gemilitariseerde experts van het ministerie van Defensie in de SSR-pool. Alle pools kennen echter hun eigen specifieke juridische regelingen en bijzonderheden, die vertragend werken als er behoefte is om snel een civiele expert uit te zenden.

In een rapport van het instituut Clingendael uit februari 2008 (rapport Biesheuvel), wordt al geconstateerd dat deze uiteenlopende pools niet in staat zijn de gevraagde kwaliteit en kwantiteit van specialistische ondersteuning te leveren.¹¹⁴ Biesheuvel beveelt dan ook aan één expertpool te vormen die breder is dan alleen SSR, en alle ontwikkelings- en veiligheidsaspecten betreft. De regering neemt deze aanbeveling deels over in haar fragiele statenstrategie, maar zij beperkt zich daarin tot het uitspreken van 'het expliciete voornemen' daartoe. Het besluit om deze pools samen te voegen, aangevuld met externe deskundigen, is echter nog onderwerp van interdepartementale discussies. Inmiddels is het ministerie van Buitenlandse Zaken begonnen met de uitbreiding van de eigen kortemissiepool.

Capaciteiten van Defensie zijn ook beperkt

Zoals de inzet in Afghanistan aantoont, zijn ook de militaire capaciteiten van Nederland voor expeditionaire operaties beperkt. Hoewel de Nederlandse krijgsmacht zich tot op heden bijzonder goed heeft geweed in zeer moeilijke omstandigheden, eist vooral de grootschalige inzet in de provincie Uruzgan zijn tol. Er wordt een groot beroep gedaan op het personeel en het materieel van met name de Koninklijke Landmacht en de helikoptercapaciteit van de Koninklijke Luchtmacht, wat de reserves aantast. Hierbij vraagt vooral ook de uitzenddruk voor het personeel aandacht. Om knelpunten in de exploitatie op te lossen werd eerder besloten operationeel materieel af te stoten.¹¹⁵ De

¹¹⁴ 'Analysing Options for Implementing an Inter-Departmental Security Sector Reform Approach in the Netherlands', *Instituut Clingendael*, februari 2008, p. 2.

¹¹⁵ Minister van Defensie, 'Beleidsbrief Wereldwijd dienstbaar', 18 september 2007.

beperkingen van de krijgsmacht blijken ook uit het feit dat zij bij de uitvoering van de operatie in Uruzgan voor bepaalde taken afhankelijk is van private militaire bedrijven.¹¹⁶ Zo is vanaf april 2009 de inhuur van een essentiële militaire capaciteit als onbemande verkenningsvliegtuigjes (*Remotely Piloted Vehicles*, RPV's) nodig.¹¹⁷

De staatssecretaris schrijft hierover in antwoorden op Kamervragen, dat het RPV-peloton een jaar eerder om bezuinigingsredenen is ingekrompen.¹¹⁸ De minister van Defensie stelt zich dan ook hard op, als het gaat om de beëindiging van de grote militaire bijdrage aan de missie in Uruzgan in 2010. 'En dan is de landmacht nog niet direct klaar voor de volgende operatie', aldus de minister.¹¹⁹ De minister van Buitenlandse Zaken pleitte daarom al eerder voor een verhoging van het Defensiebudget om de inzetbaarheid van de krijgsmacht te vergroten.¹²⁰

Nederland zal naar verwachting ook in de toekomst veelvuldig gevraagd worden een militaire bijdrage te leveren aan crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. Bij deze operaties met veelal een irregulier optredende tegenstander is een grote behoefte aan grondtroepen. De Amerikaanse Defensie-minister Gates beklemtoonde in dit verband onlangs nog eens het belang van een krijgsmacht die is ingericht voor inzet tegen een irreguliere tegenstander: *'the danger is not that modernization will be sacrificed to fund asymmetric capabilities, but rather that in the future we will again neglect the latter'*.¹²¹

Vanaf begin meer samenwerken

Het streven van ISAF, waar de Nederlandse eenheden deel van uitmaken, is volgens de Artikel 100-brief: 'om als stabilisatiemacht op te treden en zo wederopbouw van het land mogelijk te maken'. Deze brief stelt verder dat het 'een missie met reële militaire risico's' betreft.¹²² In de zomer van 2006, vond echter een ernstige escalatie van de *insurgency* plaats en werd het allengs duidelijk dat wederopbouw een lange weg zou zijn. Terugkijkend had de Nederlandse aanwezigheid bij aanvang van de missie meer in het teken van (de voorbereidingen voor) langdurige wederopbouw moeten worden geplaatst. Dit had ook tot uitdrukking moeten komen in het aantal diplomaten en civiele experts dat aan de missie werd toegevoegd.

116 Zie AIV-advies, *De inhuur van Private Militaire Bedrijven*, nummer 59, Den Haag, december 2007.

117 Brief van de staatssecretaris van Defensie, 'Inhuur luchtgrondwaarnemingscapaciteit', 12 januari 2009.

118 Staatssecretaris van Defensie, Antwoorden op vragen over inhuur Luchtgrondwaarnemingscapaciteit, 21 januari 2009.

119 De minister van Defensie tijdens het AO op 22 januari 2009, *NRC-Handelsblad*, 23 januari 2009.

120 De minister van Buitenlandse Zaken, 'Openingstoespraak Defensieverkenningen', Julianakazerne, Den Haag, 16 december 2008.

121 U.S. Department of Defense, *News Briefing with Secretary of Defense Robert Gates and Adm. Mullen from the Pentagon*, Arlington, 31 juli 2008.

122 Zie Artikel 100-brief over Uruzgan, (Kamerstuk 27925, nr. 193), 22 december 2005.

Niet alleen diplomaten, zoals hiervoor genoemd, maar ook experts op gebieden als *rule of law*, *good governance*, landbouw en onderwijs leveren een belangrijke bijdrage aan wederopbouw. Deze experts waren aanvankelijk niet aan de missie toegevoegd en men was afhankelijk van (internationale) NGO's, die in Uruzgan, mede vanwege de verslechterende veiligheidssituatie, echter nauwelijks in het gebied waren. De meeste NGO's verbleven in het noorden van Afghanistan.

De Artikel 100-brief die de regering bij de besluitvorming over deelname aan crisis-beheersingsoperaties naar de Kamer stuurt, spitst zich tot heden vooral toe op de militaire elementen van crisisbeheersingsoperaties en besteedt minder aandacht aan de andere twee D's. De Artikel 100-brief gaat ook niet uitgebreid in op de lokale situatie in het inzetgebied, in ieder geval niet zo uitgebreid als van een *civil assessment* (zie volgende alinea) mag worden verwacht.

Kennis van de situatie ter plekke

Een goed inzicht in de situatie in het operatiegebied en de regio (*situational awareness*) is zeer belangrijk voor het beoordelen van de haalbaarheid en de vaststelling van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen. Voordat een besluit over deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie wordt genomen, moet er dus ook een *civil assessment* (beoordeling van de maatschappelijke situatie in ruime zin) worden opgesteld, met betrokkenheid van onder meer alle relevante ministeries, NGO's en het bedrijfsleven.¹²³ In het geval van Afghanistan werd deze, op zichzelf uitstekende, beoordeling echter pas op 20 oktober 2006 naar de Kamer gestuurd, nadat deze zich reeds in grote meerderheid achter het uitzendingsbesluit van de regering had geschaard. Bij het recente besluit om met mariniers bij te dragen aan de EU-missie in Tsjaad is in het geheel geen *civil assessment* naar de Kamer gestuurd. De Nederlandse bijdrage aan deze missie had weliswaar een zeer beperkte doelstelling wat betreft omvang en tijdsduur, maar dit maakt het *civil assessment* niet overbodig.

Interdepartementale samenwerking in drie stuurgroepen

Bij de eerdergenoemde interdepartementale stuurgroepen geldt allereerst dat goede persoonlijke verhoudingen veel belangrijker zijn dan structuren, als het gaat om onderlinge samenwerking. Toch spelen structuren daarbij wel een belangrijke rol. De AIV plaatst de volgende kanttekeningen:

- Op het eerste gezicht zou de SVW het belangrijkste orgaan moeten zijn. Daarin zijn immers de meeste ministeries vertegenwoordigd en daarin moet over de strategische toekomstagenda van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten worden gesproken als onderdeel van de bredere thematiek 'veiligheid en wederopbouw'. De praktijk laat zien dat hier nadrukkelijk ruimte voor verbetering is wat betreft inhoudelijke agendering, vergaderfrequentie en het niveau van vertegenwoordiging.
- Er is geen duidelijke taakafbakening tussen de drie stuurgroepen. Onderlinge samenwerking geschiedt vooral op informele basis.

¹²³ In dit kader is onder meer het Schokland-initiatief 'Kennisnetwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling' van belang. Het doel van het Kennisnetwerk is om via nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de overheid, het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en academische instanties inzicht te verwerven voor effectieve en efficiënte inzet in fragiele staten.

- BZ kent een matrixstructuur met onder meer regiodirecties (bijvoorbeeld Directie Europa) en themadirecties (bijvoorbeeld Directie Veiligheidsbeleid, DVB).¹²⁴ Deze structuur werkt in de hand dat verschillende directies zich met dezelfde operaties bezighouden met inherente afstemmingsproblemen als gevolg. Zo valt 'wederopbouw Afghanistan' onder de in 2008 opgerichte Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV), terwijl de directie Azië en Oceanië (DAO) verantwoordelijk is voor de bilaterale contacten met Afghanistan en de DVB de eerstverantwoordelijke is voor militaire operaties, uitzendingen en missies. Vooral voor andere betrokkenen (zoals andere ministeries, NGO's en bedrijfsleven) is een dergelijke structuur ondoorzichtig.

Ruim drie jaar geleden concludeerde de gemengde commissie 'geïntegreerd buitenlands beleid' al dat interdepartementale afstemming 'door velen nog steeds wordt gezien als een te nemen horde. In coördinatievergaderingen wordt nog vaak *pro domo* gesproken. In het verkeer tussen ministeries is vaak sprake van eigen domeinbeheer en het treffen van schikkingen tussen deelbelangen. Daardoor ontbreekt het soms aan aandacht voor selectie van strategische doelen', aldus het eindrapport van deze gemengde commissie.¹²⁵

Ook de AIV heeft de indruk dat er nadrukkelijk ruimte voor verbetering is getuige het voorbeeld van de totstandkoming van de fragiele statenstrategie. Deze strategie, die oproept tot een 'geïntegreerde aanpak', is alleen in de begin- en de eindfase van de totstandkoming in de interdepartementale SVW besproken. Uiteindelijk is de strategie 'slechts' ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelings-samenwerking, mede namens de minister van Defensie. Om de nagestreefde gezamenlijke aanpak te onderstrepen, was het volgens de AIV beter geweest als de brief was verstuurd mede namens alle ministers die in de SVW zijn vertegenwoordigd. De beantwoording van de Kamervragen over deze strategie is vervolgens uitsluitend door de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking ondertekend. Hier is sprake van een gemiste kans om daadwerkelijk invulling te geven aan een gezamenlijke aanpak. In inzetgebieden bestaat in ieder geval een groot draagvlak bij diplomaten, militairen en ontwikkelingswerkers voor een gezamenlijke aanpak vanaf het departementaal niveau.

Dit beeld van de departementale samenwerking verdraagt zich niet met de ambitie van de regering om een geïntegreerd buitenlands beleid te voeren. Geïntegreerd beleid vraagt om sterke politieke aansturing, ook al is dit model in onze politieke cultuur minder sterk ontwikkeld. In Nederland wordt weliswaar vaak opgemerkt dat ons land in vergelijking met het buitenland al heel ver is, want in ons land zijn Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking al in één ministerie geïntegreerd. Hierbij wordt echter over het hoofd gezien dat er wel twee ministers en een staatssecretaris aan het hoofd van dit ministerie staan en dat de samenwerking *in concreto* nog steeds erg afhankelijk is van de persoonlijke verhouding tussen de betrokken bewindslieden.

Rol van het ministerie van Algemene Zaken

Ook de relatief bescheiden positie van het ministerie van Algemene Zaken in de ambtelijke structuren valt op. Deze beperkt zich nu tot één raadadviseur die crisisbeheersingsoperaties 'erbij' doet. In het Nederlandse staatsrechtelijke bestel hebben alle ministers hun eigenstandige politieke verantwoordelijkheid, maar in lijn met

¹²⁴ Zie het organigram op <www.minbuz.nl>.

¹²⁵ Gemengde commissie 'geïntegreerd buitenlands beleid', 6 juni 2005, p. 11.

wat de Raad voor het Openbaar Bestuur hierover in juli 2008 adviseerde, wordt bij zwaarwegende besluiten over crisisbeheersingsoperaties zoals deelnemings- of verlengingsbesluiten toch al snel naar de minister-president gekeken.¹²⁶ 'U moet naar mij luisteren', zei minister-president Balkenende daarom toen in januari 2009 politieke onduidelijkheid ontstond over uitlatingen van ministers over een mogelijk langer verblijf van Nederlandse militaire eenheden in Afghanistan.¹²⁷

Ook bij ernstige gebeurtenissen zoals ongelukken of aanslagen in het inzetgebied, zal de minister-president al snel de behoefte hebben om namens het kabinet een standpunt in te nemen. Daarbij heeft het ministerie van Algemene Zaken vooral de functie van *early warning* ten behoeve van de minister-president.

Culturele verschillen

In de diverse gesprekken tussen de AIV en deskundigen werd ook gewezen op de cultuurverschillen tussen de diverse ministeries. Vooral de cultuurverschillen tussen medewerkers van het ministerie van Defensie en de ontwikkelingsdeskundigen van het ministerie van Buitenlandse Zaken sprongen daarbij in het oog. Als archetypisch voorbeeld werd gesteld dat een militair zich vooral richt op outputsturing met meetbare doelen op relatief korte termijn, terwijl een ontwikkelingsdeskundige zich vooral richt op inputsturing met meer abstracte doelen op langere termijn. Recent heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken – overigens voor het eerst – concrete doelen geformuleerd op het gebied van *development* bij de missie in Afghanistan.

Het belang van het bij elkaar brengen van verschillende culturen werd door een van de geïnterviewden als volgt verwoord: 'Het persoonlijk aspect kan niet genoeg beklemtoond worden. Het vroegtijdig 'snuffelen' aan elkaar en het voeren van discussies is broodnodig om de twee culturen bij elkaar te brengen.' De AIV constateert overigens op basis van gesprekken met deskundigen dat de afgelopen jaren de samenwerking allengs is verbeterd en in het inzetgebied goed verloopt.

III.4 De samenwerking met NGO's en het bedrijfsleven

De rol van NGO's en andere maatschappelijke organisaties bij ontwikkeling in fragiele staten is in het vorige hoofdstuk al aan de orde gesteld. In deze paragraaf wordt aandacht besteedt aan de samenwerking met de Nederlandse overheid. Omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf nauwelijks over uitzendbare OS-capaciteit beschikt, is het voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid grotendeels op anderen aangewezen. Zoals minister Koenders opmerkte, ontstaat vervolgens het probleem hoe die 'derde' organisaties vervolgens worden aangestuurd en gecontroleerd.¹²⁸

In dit kader valt op dat voor Afghanistan twee aparte overlegstructuren bestaan voor overleg met NGO's en het bedrijfsleven. Zo is het Afghanistan Platform opgericht voor overleg tussen de overheid en NGO's en dient de Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan (WEWA) voor overleg tussen de overheid en het bedrijfsleven

126 Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), 'Beter besturen bij rampen: een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing', juli 2008.

127 'Premier corrigeert minister Defensie', *NRC-Handelsblad*, 17 januari 2009.

128 Zie opmerking minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag 3D-debat, 3 juni 2008.

(over de WEWA volgt hieronder meer). Voor andere crisisbeheersingsoperaties bestaan dergelijke gestructureerde overlegfora overigens niet. Naar aanleiding van de ervaringen die met de wederopbouw van Afghanistan worden opgedaan, heeft het Parlement de regering op 13 september 2008 in een motie (motie-Haverkamp) opgeroepen om een permanent 'platform Economische Wederopbouw na conflict op te richten, waarin alle departementen ter zake, NGO's en het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd, zodat werkwijzen en instrumenten op elkaar worden afgestemd'.¹²⁹

De rol van het bedrijfsleven

In het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende-IV staat onder meer dat samenwerking met het bedrijfsleven groeiende aandacht heeft als het gaat om de versterking van het geïntegreerde veiligheids- en ontwikkelingsbeleid.¹³⁰ Zo beklemdoende minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders de relatie tussen economische groei en armoedebestrijding tijdens een recente toespraak: '*It is impossible to combat poverty effectively without economic growth. And economic growth is impossible without the business community, because that is where growth is created*'.¹³¹ Ook de fragiele statenstrategie besteedt aandacht aan private sector ontwikkeling.

Zoals in een eerder AIV-advies wordt benadrukt, is voor economische groei de kwaliteit van de binnenlandse instituties veruit het belangrijkste.¹³² Hierbij zijn onder meer relevant: de kwaliteit van de rechtsstaat, politieke stabiliteit, effectiviteit van de publieke sector en controle van corruptie. Dit bepaalt de kwaliteit van het investeringsklimaat, de locatiespecifieke factoren die ervoor zorgen dat bedrijven kunnen investeren, groeien en werkgelegenheid bieden, en dat burgers – ondernemers, werknemers, consumenten – zich in alle opzichten kunnen ontplooiën.

Een fragiele staat zoals Afghanistan kent een omvangrijke informele economie, gekenmerkt door de afwezigheid van formele structuren, zekerheden en bescherming. De economie wordt ook gekenmerkt door kleinschaligheid, lage productiviteit, gebrekkige infrastructuur en vooral grote risico's. Dit houdt in dat, tot daarin verandering is gekomen, het internationale bedrijfsleven alleen of voornamelijk in het kader van ontwikkelingssamenwerking actief zal zijn. Een dergelijke rol is echter essentieel om het land tot groei en ontwikkeling te brengen. Het beleid zal zich hier vooral moeten richten op het bevorderen van werkgelegenheid en (micro-)ondernemerschap, om zodoende inkomen te verwerven. Ook is het van belang om onder andere door wet- en regelgeving de overgang naar de formele economie te bevorderen. Voorts is het van belang dat vooral in arme regio's en in sectoren waar armen vooral actief zijn (landbouw), extra wordt geïnvesteerd in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en financiële sectorontwikkeling.

129 Motie-Haverkamp c.s., (Kamerstuk 31700 V, nr. 34), 3 november 2008.

130 Doelstelling 1.2. uit het beleidsprogramma kabinet Balkenende-IV 2007-2001, 'Samen werken samen leven', Den Haag, 14 juni 2007, p. 12.

131 Speech van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *The role of companies in poverty alleviation*, 10 september 2008. Zie ook Paul Collier, 2007, p. 11; of J. van Nederpelt, 'Hoe ontwikkelingshulp in te zetten tegen armoede', *Internationale Spectator*, september 2008, pp. 487-489.

132 AIV-advies, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding*, nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

Een beleidsverkenning van het instituut Clingendael van november 2007 over economische wederopbouw in postconflict situaties constateert dat er ook een meer structurele rol van het Nederlandse bedrijfsleven in postconflict gebieden moet komen en dat het algemene wederopbouwbeleid meer vanuit een economisch perspectief moet worden benaderd.¹³³ In dit kader adviseerde Clingendael de regering een notitie over economische wederopbouw in postconflict situaties op te stellen.

Overigens kunnen private sector actoren zelf ook een actieve bijdrage aan postconflict wederopbouw leveren. Wat Afghanistan betreft, hebben vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven eind 2007 onder de vlag van VNO-NCW de reeds genoemde WEWA opgericht. Deze werkgroep richt zich onder meer op het opzetten van landbouwketens in Uruzgan, de opleiding van bankpersoneel en het voorbereiden van studies op het gebied van zonne-energie en de watersector. Bij het bevorderen van groei en werkgelegenheid in vooral de landbouwsector is ook het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) betrokken. Verder heeft Buitenlandse Zaken in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken in september 2008 voor Afghanistan het Fonds Economische Opbouw Uruzgan (FEOU) opgezet. Maar deze speciale subsidieregeling bleef de eerste maanden ongebruikt.¹³⁴

III.5 De financiering van activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling

De buitenlandactiviteiten van verschillende ministeries worden gebundeld en in samenhang bezien in de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Binnen de HGIS wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgaven die voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingssamenwerking (*Official Development Assistance*, ODA) en andere uitgaven ('non-ODA'). ODA is gekoppeld aan (de ontwikkeling van) het Bruto Nationaal Product (BNP). Zoals vermeld in Hoofdstuk I, reserveert Nederland 0,8 procent (2008) van zijn BNP voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit percentage wordt geheel besteed aan ODA-uitgaven. Voor dit jaar is de raming 0,81 procent.¹³⁵ Nederland is daarmee in absolute bedragen de op vijf na grootste donor in de wereld.¹³⁶

In de afgelopen jaren 2004 en 2005 is regelmatig discussie gevoerd over het aanpassen van de ODA-criteria. In het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO hebben donoren menigmaal de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling onderkend.¹³⁷ Veiligheid maakt immers deel uit van de uitdagingen op het gebied van

133 Mariska van Beijnum e.a., 'Economische wederopbouw na gewapend conflict: een beleidsverkenning, Conflict research unit', *Instituut Clingendael*, december 2007, p. 54.

134 Nieuwsbericht: 'Koenders steunt investeringen Nederlandse bedrijven in Uruzgan', ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 september 2008; en Bedrijven blijven weg uit Uruzgan, *NRC-Handelsblad*, 20 november 2008.

135 HGIS-nota 2009, 16 september 2008, p. 22.

136 *OECD*, 10 november 2008.

137 Zie bijvoorbeeld: 'Security System Reform and Governance', *DAC Guidelines and reference series*, *OECD*, Parijs, 2005.

ontwikkeling en is nodig om armoedebestrijding effectief en duurzaam te maken. Tegelijkertijd doet ontwikkeling veiligheid doorgaans toenemen, al garandeert zij deze niet. Daarom kunnen ontwikkeling en veiligheid niet als geheel op zichzelf staande beleidsterreinen met eigen doelstellingen en bijbehorend instrumentarium worden gezien. In elke ontwikkelingssituatie moet de vraag gesteld worden of veiligheid een factor vormt die duurzame armoedebestrijding kan beïnvloeden en of een geïntegreerde aanpak langs de sporen veiligheid, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling wenselijk is.

In 2005 werden de ODA-criteria op het gebied van veiligheid en ontwikkeling voor het laatst door de DAC aangepast. Toegevoegd als ODA-activiteit werden onder meer de beheersing, voorkoming en vermindering van de verspreiding van lichte en kleine wapens en activiteiten op het gebied van vredesopbouw en conflictpreventie. Sindsdien is door de DAC besloten om de discussie over verdere aanpassing van de criteria niet aan te gaan. Verruiming van de criteria zou een te groot risico met zich meebrengen dat activiteiten die niet aan ontwikkeling gerelateerd zijn, wel uit ontwikkelingsgelden gefinancierd gaan worden. Ook Nederland is thans niet bereid deze discussie te heropenen.

Overigens staat het denken over de beleidsimplicaties van de breed gedeelde conceptualisering van de relatie veiligheid-ontwikkeling én het vormgeven van effectieve financieringsinstrumenten hiervoor, nog in de kinderschoenen. Een illustratie hiervan is dat naast Nederland (Stabiliteitsfonds) slechts het Verenigd Koninkrijk (*Conflict Prevention Pool* en het *Stabilisation Aid Fund*), Canada (*Global Conflict Prevention Fund*) en in zekere zin de EU (*African Peace Facility*) over gemengde ODA/non-ODA fondsen beschikken om ontwikkelingsrelevante veiligheidsactiviteiten ook daadwerkelijk over de volle breedte van de veiligheidsketen te kunnen financieren.

Het Stabiliteitsfonds is in 2004 opgericht, als speciaal financieringsinstrument voor activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Het fonds kent geen formele scheiding tussen de twee budgetten (ODA en non-ODA) bij de beoordeling van activiteiten die voor financiering uit dit fonds in aanmerking komen. De omvang van het fonds is bescheiden, maar het is de afgelopen jaren wel gegroeid van 60 naar 100 miljoen euro per jaar. Hiermee is een eerste, belangrijke stap gezet op weg naar een *flexibel* en effectief financieringsinstrument voor activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling.

De AIV heeft eerder aandacht gevraagd voor de financiële implicaties van een coherent beleid in het kader van een geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling.¹³⁸ In dit kader verwijst de AIV ook naar zijn recente advies inzake 'De Financiën van de Europese Unie' waarin ook prioriteit wordt geven aan het verhogen van de non-ODA middelen voor extern beleid, zonder dat dit ten koste gaat van de ODA-uitgaven.¹³⁹

138 AIV-advies, nummer 60, mei 2008, p. 58.

139 AIV-advies, *De Financiën van de Europese Unie*, nummer 58, Den Haag, december 2007, aanbeveling nr. 13.

*'Het valt mij daarom op dat wij soms denken dat wij in Afghanistan of in Sudan binnen twee of drie jaar de ultieme Westerse democratie kunnen realiseren, met gezellige mensen, waar de vrouw geheel geëmancipeerd is etcetera. Dat is echt een verkeerde redenering. Ik vind dat wij ten aanzien van fragiele staten juist moeten uitgaan van first things first en dat wij ook blij mogen zijn als de Westerse of een andere aanwezigheid niet iets slechters oplevert in plaats van iets beters'*¹⁴⁰

Minister Koenders

IV Het verwachtingsniveau

Regeringsvraag 4 Hoe realistisch is het verwachtingsniveau ten aanzien van verwezenlijking van de doelen van complexe crisisbeheersingsoperaties?

IV.1 Het begrip verwachtingsniveau

'Het verwachtingsniveau' is zonder nadere specificatie een containerbegrip dat tot verwarring kan leiden. Allereerst rijst de vraag: verwachtingsniveau bij wie? Gaat het hierbij om de verwachtingen van de regering, het parlement, het grote publiek in Nederland of in het inzetgebied, de media of enige combinatie daarvan?¹⁴¹ Uit de twee vervolgvragen 5 en 6 van de regering (zie hierna) blijkt dat het volgens haar in dit verband echter om 'publieke steun' en 'de samenleving' in Nederland gaat.

Het is echter de vraag of dit niet een te grote vereenvoudiging van het probleem is. Het verwachtingsniveau onder de 'burgers' over een specifieke crisisbeheersingsoperatie wordt immers grotendeels bepaald in wisselwerking met wat in dit verband over doelen en resultaten door de regering, de volksvertegenwoordiging en de media wordt gezegd en geschreven. Het één kan niet los van het ander worden gezien. De regering kan zo het slachtoffer worden van verwachtingen die zij – en de politieke partijen die haar steunen – eerder hebben gewekt.

Een tweede bron van verwarring is de relatie die men vaak legt tussen verwachtingsniveau en (publieke) steun voor een operatie: politiek en maatschappelijk draagvlak, zo men wil. Het verwachtingsniveau speelt daarbij slechts een beperkte en veelal indirecte rol. In zijn eerdere advies over dit onderwerp (Maatschappij en Krijgsmacht) stelde de AIV dat publieke steun voor militaire operaties door een beperkt aantal factoren wordt bepaald: 'De AIV adviseert de regering dan ook om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie. Daartoe moet de regering zich ten aanzien van bovenstaande vijf factoren – legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten – duidelijk en onomwonden blijven uitspreken bij haar besluiten over militaire operaties.'¹⁴²

140 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag 3D-debat, 3 juni 2008.

141 Een dergelijke onduidelijkheid bestaat ook bij het begrip 'draagvlak'. Zie AIV-advies, *Maatschappij en Krijgsmacht*, nummer 48, Den Haag, april 2006, p. 7.

142 AIV-advies nummer 48, 2006, p. 15. In dat advies wordt maatschappelijk draagvlak gedefinieerd als er voor een militaire operatie niet alleen parlementaire steun is, maar ook van een (absolute) meerderheid in de samenleving.

Wat de genoemde vijf factoren betreft, heeft het verwachtingsniveau vooral te maken met de *waarden en doelstellingen* die men wil bereiken of verdedigen en de *kans op succes* en heeft op die manier zijn (indirecte) invloed op de mate van politieke steun. Het niveau kan hoog (of laag) zijn al naar gelang de wenselijkheid van de gekozen doelstellingen, maar ook hoog (of laag) wat betreft de behaalde resultaten, of de geschatte kans daarop.¹⁴³ Uiteraard hangen beide samen. Bij beperkte doelstellingen zal de kans van slagen veelal toenemen, en omgekeerd. Beleidsmatig maakt het echter veel uit of men waargenomen discrepanties of spanningen ten aanzien van de verwachtingen probeert op te lossen op het vlak van de (matiging van) de doelstellingen of op dat van de (verwachtingen van de) kans van slagen.

De vraag ‘hoe realistisch is het verwachtingsniveau ten aanzien van verwezenlijking van de doelen van complexe crisisbeheersingsoperaties?’ is overigens in zijn algemeenheid niet te beantwoorden, noch wat in geval van een geconstateerde discrepantie moet worden gedaan. Wel kan in dit verband worden gesteld – hiervoor is daaraan al de nodige aandacht besteed – dat in het algemeen vraagtekens kunnen worden gezet bij de geloofwaardigheid van het ideaal van de ‘maakbare samenleving’, zeker wanneer men probeert van buitenaf diepgaande veranderingen tot stand te brengen in andere samenlevingen. Voorts maakt het, zoals gezegd, beleidsmatig nogal wat uit of men bij een geconstateerd gebrek aan realisme een oplossing zoekt in de vorm van matiging van de doelstellingen dan wel van de verwachtingen ten aanzien van de kans op succes bij de verwezenlijking daarvan, of de termijn waarop dat succes te verwachten is. Ook de *timing* is van belang. Op welk moment – voorafgaande of tijdens de missie – wordt over het verwachtingsniveau gesproken?

IV.2 Het verwachtingsniveau is niet realistisch

Minister Van Middelkoop concludeerde tijdens zijn toespraak bij de jaarlijkse themadag van de AIV in 2007, dat het verwachtingsniveau ten aanzien van crisisbeheersingsoperaties niet realistisch is, overigens zonder daarbij op een specifieke operatie te wijzen.¹⁴⁴ Daarbij gaf ook deze minister dus zelf al antwoord op de hiervoor aan de AIV voorgelegde vraag. Hij pleitte tijdens zijn toespraak, overigens zonder in details te treden of aan te geven hoe dit zou moeten gebeuren, voor verlaging van het verwachtingsniveau.

In zijn toespraak verwees de minister van Defensie naar de rol van het parlement en de media. Volgens hem richten die zich bij een politiek besluit over de uitzending van militaire eenheden teveel op de rechtsgrondslag daarvan en te weinig op de ‘veel lastiger vraagstukken van doelverwezenlijking, gewenst eindbeeld en bijpassende overdrachtsstrategie’.¹⁴⁵ De nadruk op parlementaire steun en een toereikende juridische grondslag voor een operatie doet ‘onze [regering en parlement] ogen sluiten voor de weerbaarheid, te verwachten teleurstellingen en traagheid, die een inherent kenmerk zijn van militaire interventies’, aldus de minister toen.

143 Er is in de wetenschappelijke literatuur ook onenigheid over de vraag of voor de omvang van de publieke steun de *reeds bereikte* dan wel de *verwachte toekomstige* resultaten doorslaggevend zijn.

144 Minister van Defensie Van Middelkoop, openingstoespraak ‘Recente ervaringen met crisisbeheersingsoperaties’ op de AIV-conferentie ‘Naar een ander buitenland’, 1 juni 2007.

145 Ibid.

De minister stelt dus zelf – en naar de mening van de AIV terecht – dat een deel van het probleem van het te hoge verwachtingsniveau bij de politiek ligt. Die zou onvoldoende aandacht aan de haalbaarheid van de specifieke doelen van crisis-beheersingsoperaties besteden.

De AIV voegt daaraan toe dat men dan niet de samenleving een verwijt mag maken van wat op politiek niveau kennelijk onvoldoende wordt onderkend. Overigens lijken er ook andere discrepanties te kunnen bestaan tussen de doelstellingen die de regering uitdraagt bij een specifieke missie en wat de samenleving daarvan denkt. Zo wordt in het geval van Afghanistan gesteld dat het daar allereerst gaat om de verdediging van eigen veiligheid (door het leveren van een bijdrage in de internationale strijd tegen het terrorisme) en de wederopbouw vooral in functie daarvan moet worden gezien.¹⁴⁶ De toenmalige Duitse minister van Defensie Peter Struck verwoordde dit argument aldus: *'Die deutsche Sicherheit wird auch Am HinduKusch verteidigt'*.¹⁴⁷ Maar als er hier sprake is van een discrepantie met het verwachtingsniveau in de samenleving, geldt eerder dat dit niveau te laag is dan te hoog. Volgens eigen opinieonderzoek van het ministerie van Defensie hecht in Nederland maar slechts rond 10 procent van de bevolking geloof aan de stelling dat onze veiligheid wordt gediend met de operatie in Afghanistan.¹⁴⁸

Het is belangrijk dat de regering uitdraagt dat het altijd om een lange termijn betrokkenheid zal moeten gaan. De politieke rationaliteit brengt evenwel met zich mee dat doorgaans de neiging bestaat om instemming met een operatie te verkrijgen door deze in de tijd te beperken ('onze laatste man vertrekt in ...') terwijl vervolgens druk zal ontstaan om toch te blijven. Deze cyclus ondergraaft niet alleen de effectiviteit in het inzetgebied maar uiteindelijk ook de geloofwaardigheid in het thuisland.

Het verwachtingsniveau onder de lokale bevolking

Bij deze vraag in de adviesaanvraag over het verwachtingsniveau valt op dat die zich beperkt tot Nederland en daarmee voorbijgaat aan het verwachtingsniveau in het operatieland zelf. Het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking is immers cruciaal voor het welslagen van vredesondersteunende operaties, zeker die waar sprake is van een *insurgency*.

IV.3 Een realistischer verwachtingspatroon

Regeringsvraag 5 Hoe kan een realistischer verwachtingspatroon worden bevorderd?¹⁴⁹

Zoals hierboven is opgemerkt is het 'maatschappelijk verwachtingsniveau' voor crisisbeheersingsoperaties mede bepalend voor het maatschappelijk draagvlak daarvoor en sluit dit het meest aan bij de *belangen en waarden*, ofwel de doelen, van

146 Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen, 'We moeten meer investeren in defensie', *NRC-Handelsblad*, 1 september 2008.

147 Peter Struck, persconferentie in Berlijn, 5 december 2002.

148 'Monitor steun en draagvlak: publieke opinie missie Uruzgan', ministerie van Defensie, september 2008.

149 In zijn eerdere advisering 'Maatschappij en Krijgsmacht' stelt de AIV immers dat het kabinet voor het begin van Nederlandse deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie zorg dient te dragen voor voldoende publieke steun.

een crisisbeheersingsoperatie en het te verwachten of bereikte succes daarvan, dan wel het ontbreken daarvan. Het verwachtingsniveau zal hoger zijn naarmate de betrokken waarden en doelstellingen meer algemeen worden gedeeld en er meer successen worden geboekt. Bij dat laatste waarschuwde de AIV in zijn advies uit 2006 overigens al dat 'de factor succes niet altijd even goed meetbaar is. Zeker bij crisisbeheersingsoperaties als in Afghanistan is dit meestal een zaak van lange adem'.¹⁵⁰ Die kanttekening verdient hier opnieuw te worden gemaakt.

Als de kansen op succes van een operatie toenemen door een samenhangende aanpak van verschillende deeldoelstellingen wordt het moeilijker om succes te definiëren. (Meetbaar) succes is echter onmisbaar om de noodzakelijke publieke en politieke steun te behouden.

Als de diagnose van een onrealistisch verwachtingspatroon juist is, dan zijn er, zoals hierboven al is gesuggereerd, in beginsel twee manieren om het probleem op te lossen:

1. Matiging van de doelstellingen of bijstelling daarvan in de loop van een operatie; en,
2. Voorlichting om duidelijk te maken hoe belangrijk het doel is en dat resultaat op korte termijn niet te verwachten is.

Beide zijn, om verschillende redenen, problematisch. Wat 1) betreft, lijkt er een dilemma te bestaan – een van de vele die in dit verband om aandacht en keuzes vragen – tussen enerzijds de noodzaak om, alvorens men aan een operatie begint, alle betrokken partijen te verzamelen achter een samenhangend plan waarin allen zich kunnen vinden ('bezint eer ge begint') en anderzijds de even grote noodzaak voldoende soepel te zijn, zodat men kan improviseren en leren van ervaringen en tijdens het proces dingen die niet werken kan vervangen door iets anders. Politiek gezichtsverlies moet zonodig worden geaccepteerd. Anders blijft als enige argument om door te gaan het fameuze woord uit de Eerste Wereldoorlog: *we're here because we're here*.

Wat 2) betreft, de AIV acht zich niet voldoende deskundig op het gebied van communicatieadviezen. Het belang van strategische communicatie is evenwel duidelijk zoals ook in hoofdstuk I is beklemtoond. Het probleem is echter dat de tegenstanders in het inzetgebied, zoals Al Qaida en de Taliban in Afghanistan, ongestraft en ongehinderd leugens kunnen rondstrooien zonder dat iemand hen stopt. De westerse wereld moet – terecht – politieke verantwoording afleggen. Voor de Taliban is het primaire doel om in de NAVO-landen de steun van de bevolking voor de inzet van hun krijgsmacht te ondermijnen. Het doden van NAVO-militairen is voor hen van secundair belang en middel om de steun van de bevolking voor de inzet van de krijgsmacht te ondermijnen.

In dat kader vragen vooral ook burgerslachtoffers bijzondere aandacht. Hoezeer in het voorbeeld Afghanistan de ISAF-troepen ook proberen te voorkomen dat er burgerslachtoffers vallen, helaas lukt dit niet altijd. Al Qaida en de Taliban spelen hier zeer slim en zonder enige scrupules op in. Zij bevorderen bewust het ontstaan van burgerslachtoffers omdat zij weten dat dit voor ISAF grote repercussies heeft. Zij zijn te slim om burgers als menselijk schild te gebruiken, omdat ze weten dat ISAF dan niet aanvalt, maar scheppen omstandigheden waarin burgers voor ISAF verborgen blijven en

150 AIV-advies nummer 48, 2006, p. 11. Zie bijvoorbeeld ook het interview 'Over 25 jaar is succes pas duidelijk' met de oud-commandant van de Task Force Uruzgan Kolonel Van Harskamp, *NRC-Handelsblad*, 16 augustus 2008.

omkomen door vijandelijkheden. Ook schromen ze niet om zelf burgerslachtoffers te maken en de schuld bij ISAF te leggen.¹⁵¹

Strategische communicatie, het corrigeren van de beeldvorming door de tegenstander, is ook bij *counter-insurgency* operaties in het verleden een geweldige uitdaging gebleken. Naar aanleiding van zijn ervaringen in de jaren vijftig in Algerije stelde David Galula bijvoorbeeld: *'If there was a field in which we were definitely and infinitely more stupid than our opponents, it was propaganda.'*¹⁵² Herhaaldelijk is ook in het verleden door militairen (en anderen) wel – maar vaak ten onrechte – betoogd dat oorlogen niet op het slagveld verloren gingen, maar door het falen van het door foute berichtgeving misleide thuisfront.

Het lijkt de AIV duidelijk dat een regering bij het begin van een moeilijke operatie – begrijpelijk – geneigd is vooral de positieve aspecten van de missie te benadrukken en uit te gaan van rooskleurige verwachtingen in plaats van het omgekeerde. Zij zal – terecht – weinig (politieke) steun verwerven als zij al bij het begin toegeeft aan een moeilijke en misschien onhaalbare zaak te beginnen. Evenzeer is het begrijpelijk dat zij er gaande een operatie de moed in wil houden en niet alleen het publiek maar ook zichzelf wil overtuigen dat er licht gloort aan het eind van de tunnel. Maar het is evident dat dat alles fnuikend kan zijn voor het onmisbare vertrouwen in de samenleving op een goede afloop en het draagvlak in de samenleving kan doen eroderen als de werkelijkheid weerbarstiger blijkt.

Aangezien veel berichten uit het inzetgebied (via journalisten en internet) de samenleving bereiken, is het van belang dat er niet een te grote discrepantie bestaat tussen beeld en werkelijkheid, anders wordt de legitimiteit van de missie ondergraven. Daarom zal de regering op zijn minst van het begin af aan duidelijk moeten maken, dat het bereiken van het politieke einddoel een langdurig proces kan zijn, waarbij zich ongetwijfeld ook tegenslagen zullen voordoen en dat significante resultaten soms pas na jaren te verwachten zijn. Daarbij moet zij uitdragen dat Nederland en andere landen waarmee in crisisbeheersingsoperaties wordt samengewerkt wel bereid zijn zich voor een langere periode te committeren zolang er een *redelijk* uitzicht bestaat op verbetering – en dat de uiteindelijke vruchten van 'ons' werk pas door andere contingents na ons, zullen worden geplukt. Het dilemma is hier echter, hoe dat uitzicht op resultaat moet worden gedefinieerd wanneer succes soms decennia lang op zich laat wachten. Het is overigens niet ondenkbaar dat een mate van relativering zoals hier bepleit de aanvankelijke publieke animo om aan een operatie te beginnen niet zal verhogen.

Hiervoor is al gesteld, dat het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking cruciaal is voor het slagen van een *counter-insurgency*. De kern van een dergelijke operatie is immers het isoleren van de *insurgents* van de lokale bevolking waarmee hun natuurlijke 'dekmantel' vervalt. Die bevolking zal echter pas geneigd zijn afstand van de opstandelingen te nemen, als het geboden alternatief of althans de verwachting ervan, haar aantrekkelijker voorkomt.

151 De Britse chef defensiestaf Jock Stirrup tijdens een RUSI-lezing, 1 december 2008.

152 *A Comprehensive Approach to modern Insurgency: Afghanistan and Beyond*, Ambassador Eric Edelman, 27 maart 2007. David Galula (1919-1969) was een Franse officier en vooraanstaand deskundige op het gebied van *counter-insurgency*.

Maar ook hiervoor geldt dat de inspanning van Nederland zelf maar in beperkte mate bepalend is voor het te behalen (politieke) doel, omdat Nederland immers doorgaans deel uitmaakt van een coalitie. In een eerder advies stelde de AIV ook al dat het handelen van één enkele *contractor* van een privaat militair bedrijf, de hele operatie in gevaar kan brengen.¹⁵³ Als men eigen fouten al zou kunnen uitsluiten, wat niet kan, dan is Nederland voor het welslagen van de missie toch afhankelijk van de context waarbinnen het optreden van partnerlanden en die van het gastland een belangrijk deel uitmaken. In dit verband is vooral ook van belang dat alle coalitiepartners optreden conform het internationale recht.

IV.4 Helderheid in de samenleving over doelen van operaties

Regeringsvraag 6 Is er – in dit verband alsmede gezien vanuit het antwoord op de centrale hoofdvraag – voldoende helderheid in de samenleving over de verschillende doelen van complexe operaties en over de onderlinge verhouding tussen die doelen?

Men zou kunnen betogen dat in de samenleving *altijd* onvoldoende inzicht bestaat in de *ins* en *outs* van complexe operaties, of het nu gaat over het onderwijs, de gezondheidszorg, de financiële crisis of een operatie als Afghanistan. Voorzover de AIV uit opinieonderzoek weet, zijn er ook geen aanwijzingen dat de steun achterblijft wegens gebrekkig inzicht in de verschillende doelen van de operatie, maar gebeurt dit op grond van geheel andere factoren/overwegingen.¹⁵⁴ De vraag is overigens, net als de andere vragen, algemeen geformuleerd, maar slaat kennelijk op het specifieke voorbeeld van Afghanistan, de enige operatie waarbij Nederland op dit moment op grote schaal is betrokken.

Anders dan bij eerdere (behalve Irak) en eveneens complexe vredesondersteunende operaties, is er bij Afghanistan van meet af aan geen meerderheidssteun in de samenleving geweest.¹⁵⁵ De regering erkende dat feit maar meende dat dit gaandeweg wel goed zou komen (zoals uiteengezet in de regeringsreactie op het AIV-advies Maatschappij en Krijgsmacht).¹⁵⁶ Dat gebeurde echter niet. Vermoedelijk (er is geen hard bewijs voor) speelt daarbij een belangrijke rol dat de samenleving veronderstelt dat de operatie in Afghanistan deel uit maakt van de zeer impopulaire oorlog in Irak.¹⁵⁷ Bovendien is er het evenmin voldoende onderzochte omgekeerde *free rider* argument: waarom moeten wij zo nodig de kastanjes uit het vuur halen als anderen hun deel (ook) niet doen?

153 AIV-advies, nummer 59, 2007.

154 Zie voor een uitvoerig overzicht van de resultaten van publieke opinieonderzoek aangaande steun voor militaire operaties (waaronder Afghanistan): Philip Everts, *Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum, 2008, hoofdstuk 5.

155 Ibid, p. 162-186 en (sinds 2006) de Monitor Steun en Draagvlak van het Ministerie van Defensie.

156 Minister van Defensie, regeringsreactie op AIV-advies *Maatschappij en krijgsmacht*, Den Haag, 23 augustus 2006.

157 'The Strategic Advisors Group, Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action', *The Atlantic Council of the United States*, maart 2008.

Zoals de regering in een voetnoot bij de adviesaanvraag terecht opmerkt, adviseerde de AIV in zijn eerdere Maatschappij en Krijgsmachtadvies dat de regering uit politiek/morele overwegingen zou moeten streven naar de steun van de meerderheid in de samenleving voor militaire operaties (en in geval van zware operaties zelfs van een aanzienlijke meerderheid). In het voorliggend advies merkt de AIV voor de volledigheid echter op, dat het ontbreken daarvan in het geval van Afghanistan, tot heden, niet tot grote politieke problemen heeft geleid. Van georganiseerde oppositie, laat staan protest is geen sprake. Ten aanzien van de slachtoffers geeft de samenleving zelfs blijk van realiteitszin en lijkt menigeen kennelijk eerder te denken: 'Triest, maar dat zijn de risico's van het beroep'.

Zo bezien lijkt deze opstelling bij Nederlanders de regering dus op het eerste gezicht een comfortabele positie te verschaffen. Serieuze oppositie heeft ze immers niet te vrezen. Op den duur kan zo echter een diepe kloof ontstaan tussen regering en kiezers, waardoor voortzetting van een actief buitenlands beleid in gevaar wordt gebracht. Alleen een als succesvol ervaren inzet van de Nederlandse expeditionaire krijgsmacht verzekert hiervoor blijvende steun van de bevolking. De grote impact van een gering of afbrokkelend draagvlak in de samenleving op het moreel van de militairen in het inzetgebied, kan bovendien niet genoeg beklemtoond worden.

IV.5 Reconstructie of stabilisatie

Regeringsvraag 7 Is het woord 'reconstruction' in het concept 'provincial reconstruction team' juist gekozen, of zou hier, mede met het oog op het verwachtingsniveau, bijvoorbeeld het woord 'stabilisation' beter op zijn plaats zijn geweest?

Dit is de enige vraag waarin in de adviesaanvraag een *directe* verbinding met een Nederlandse specifieke crisisbeheersingsoperatie wordt gelegd, namelijk met Afghanistan. Alleen daar zijn immers PRT's actief. Het NAVO PRT-concept in Afghanistan is gebaseerd op het uit de VS afkomstige model van *Joint Reconstruction Teams*. Het doel van PRT's is het voorzien in veiligheid, het steunen van de centrale regering en het vergemakkelijken van wederopbouw. De toenmalige *Special Representative* van de Secretaris-Generaal van de VN, Lakhdar Brahimi, refereerde aan de PRT's als '*second best to a straightforward extension of ISAF, as we have been calling for ever since we arrived in Kabul at the end of 2001*'. De eerste PRT's in Afghanistan zijn in december 2002 in het relatief veilige noorden opgericht. In die fase en in dat deel van het land lag de keuze voor de term 'reconstructie' wellicht meer voor de hand dan thans in het zuiden van Afghanistan.

Wat de vraag van de regering over de naamsverandering in relatie tot het verwachtingsniveau betreft, merkt de AIV op dat het probleem van het draagvlak – als er al zo een probleem is – niet kan worden opgelost door een public relations exercitie waarbij de ene onduidelijke term door een andere, even onduidelijke, wordt vervangen. Het begrip *reconstruction* draagt waarschijnlijk wel bij aan het – niet realistische – verwachtingsniveau dat in een relatief korte periode aanzienlijke wederopbouw zou kunnen plaatsvinden. Ook gaat het begrip voorbij aan de constatering dat in Afghanistan vooral opbouw (*construction*) moet plaatsvinden. In die zin doet het begrip *stabilisation* meer recht aan hetgeen in de gegeven tijdsperiode redelijkerwijs mogelijk is. Publicitair en voor het draagvlak zal het echter niet veel uitmaken.

V Conclusies en aanbevelingen

V.1 Bescheidenheid en nuchterheid moeten boventoon voeren

Dit advies gaat onder meer over meer samenwerking tussen alle betrokkenen en de samenhang tussen alle activiteiten bij complexe crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten tijdens de gehele conflictcyclus. Dergelijke operaties omvatten politieke, civiele en militaire activiteiten en beogen (in overeenstemming met het internationale (humanitaire) recht) bij te dragen aan het voorkomen, het beheersen en oplossen van conflicten om in internationaal verband vastgestelde politieke doelen te bereiken. Voorbeelden van landen waarin thans complexe crisisbeheersingsoperaties plaatsvinden zijn Afghanistan, Irak, de DRC en Soedan (Darfur). Deze operaties zijn onder meer complex omdat de verschillende fases van het conflict niet duidelijk zijn afgebakend en de veiligheidssituatie van het ene moment op het andere drastisch kan veranderen.

Bovendien spelen crisisbeheersingsoperaties zich over het algemeen af in fragiele staten waarin de centrale regering niet of nog maar nauwelijks functioneert. De AIV onderkent dat een basisniveau van veiligheid essentieel is voor de ontwikkeling van een staat, waaronder ook minimale voorzieningen op sociaal-economisch gebied en op het gebied van mensenrechten. De nadruk moet in eerste instantie liggen op veiligheid en stabiliteit en de opbouw van lokale instituties op het gebied van de rechtsstaat, en niet op democratie en verkiezingen. Wil een crisisbeheersingsoperatie op langere termijn succesvol zijn, dan zal zo snel als mogelijk ook een aanvang moeten worden gemaakt met (weder)opbouw en duurzame ontwikkeling. Het inzicht dat dergelijke complexe operaties de gelijktijdige betrokkenheid vergen van een groot aantal expertises op het gebied van onder meer diplomatie, staatsvorming, *rule of law*, ontwikkeling en veiligheid, dateert al van het begin van de jaren negentig. Paradoxaal genoeg, draagt het toenemende aantal actoren ook weer bij aan de complexiteit van deze operaties.

De noodzaak van 'meer samenwerking en samenhang' als antwoord op de weerbarstige praktijk van crisisbeheersingsoperaties wordt al sinds de jaren negentig onder de aandacht gebracht van de internationale gemeenschap, bijvoorbeeld in VN-documenten en wetenschappelijke literatuur. Talloos zijn de gezamenlijke verklaringen waarin wordt aangedrongen op 'meer samenwerking en samenhang'. Het recept werd soms ook wel in de praktijk gebracht, bijvoorbeeld in Bosnië. Maar vooral door de ervaringen in Afghanistan en Irak met crisisbeheersingsoperaties waarbij (weder)opbouw een belangrijke rol speelt, wordt 'meer samenwerking en samenhang' als urgenter ervaren en worden nieuwe begrippen zoals de 3D-benadering aantrekkelijk. Toch constateert de AIV op basis van praktijkervaringen en literatuurstudie dat de roep om meer samenwerking tussen de diverse betrokkenen vaak vergeefs is. Dit advies gaat onder meer in op de vraag hoe het komt dat met dat algemeen gedeeld inzicht in de loop der jaren zo weinig is gedaan. Met het verkregen inzicht worden aanknopingspunten voor verbetering zichtbaar.

Complexe crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten zijn vooral zo moeilijk vanwege de ingewikkelde dilemma's die daarbij een rol spelen. Het kenmerk van dilemma's is, dat keuzes tussen soms onverenigbare doelstellingen moeten worden gemaakt en dat aan dergelijke keuzes altijd onaangename gevolgen verbonden zijn. Het centrale dilemma in dit rapport betreft het onderscheid tussen de veelal hoge ambities bij crisisbeheersingsoperaties en anderzijds de praktijkervaringen, die juist tot

terughoudendheid nopen. De wereld is niet maakbaar, voorbeelden daarvan zijn zelfs te zien in ons eigen, zeer ontwikkelde land. De gedachte dat een buitenlandse interventiemacht elders in minder ontwikkelde landen de maatschappij wel naar zijn beeld zou kunnen vormen, is een nog grotere illusie.

Bij de operatie in Afghanistan valt op dat de *lead nations* die een bijdrage aan ISAF leveren, ieder hun eigen nationale invulling geven aan de crisisbeheersingsoperatie. Dit is onder meer zichtbaar in de *Provincial Reconstruction Teams*. Vanuit het presidentiële kantoor in Kabul levert dit welhaast een caleidoscopisch beeld op van de gezamenlijke internationale inspanning. Op papier is er wel een hoge graad van samenwerking binnen ISAF in de vorm van *Unity of Command*, maar in de praktijk wordt veel speelruimte geschapen om daarbinnen eigen keuzes te maken. Dit is kenmerkend voor vrijwel elke internationale interventie. 'De internationale gemeenschap' moet dan ook vooral de hand in eigen boezem steken. In Afghanistan slaagt zij er nauwelijks in een samenhangende aanpak tot stand te brengen. Internationale organisaties als de VN, de NAVO en de EU werken zowel intern als onderling niet goed samen.

De ontwikkeling in een land moet vooral van de bevolking zelf komen. De internationale gemeenschap kan ten hoogste een helpende hand reiken. Samenlevingen laten zich niet bouwen, zij bouwen zichzelf. In dit advies is uiteengezet dat ook dat problematisch kan zijn. Want wat als de lokale bewoners of instituties onmachtig of onwillig zijn om de noodzakelijk geachte hervormingen ter hand te nemen? Moet dan toch worden ingegrepen? Maar dat staat weer haaks op de gedachte van *local ownership*. Dit dilemma kan leiden tot grote frustraties, zoals blijkt uit de opmerking van de Secretaris-Generaal van de NAVO die publiekelijk verklaarde, dat in Afghanistan niet de opstandelingen het probleem zijn, maar het gebrek aan goed bestuur. De AIV merkt op dat ook vrouwen, die vaak louter als slachtoffer worden beschouwd, een positieve bijdrage kunnen leveren aan de opbouw van goed bestuur. Vrouwelijk leiderschap in lokale gemeenschappen speelt zich echter vaak achter de schermen af. Het is van belang dat in de praktijk ook met deze vrouwelijke sleutelfiguren wordt gewerkt en dat in de interventiemacht voldoende vrouwen zijn om deze contacten te leggen.

In dit advies wordt vervolgens beklemtoond dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de erkenning van de complexiteit van problemen en de daaruit voortkomende noodzaak van een veelomvattende en samenhangende benadering en de inzet van vele actoren en anderzijds de even duidelijke conclusie dat de problemen, zo er al een oplossing is, veel tijd en inspanning vergen en succes dus twijfelachtig en pas op termijn te verwachten is. Dit leidt tot een pleidooi niet teveel te verwachten (ten aanzien van succes en tijdsduur) alsmede tot een pleidooi de doelstellingen niet te hoog te stellen. Dat zijn twee verschillende zaken waarvoor in dit advies ook verschillende begrippen worden gebruikt: het woord bescheidenheid wordt gebruikt als tegenhanger van ambitieus in relatie tot doelstellingen en het woord nuchterheid wordt gebruikt in relatie tot de kans van slagen.

De hoofdlijn van dit rapport is dat bescheidenheid en nuchterheid samen de boventoon moeten voeren over, op zichzelf lovenswaardige, maar weinig realistische ambities zoals een snelle democratisering van de fragiele staat. Daarmee geeft de AIV zijn antwoord op het bovengenoemde centrale dilemma tussen enerzijds hoogstaande ambities en anderzijds tot bescheidenheid nopen ervaringen. De AIV beseft dat de keerzijde van deze keuze is dat het voor de regering in de besluitvormingsfase moeilijker wordt een parlementair en maatschappelijk draagvlak voor nieuwe missies te krijgen. Maar volgens de AIV weegt het belang van een realistisch beeld, dat teleurstellingen in een

latere fase moet voorkomen, op tegen dit nadeel dat door grotere communicatieve en politieke inspanningen zal moeten worden weggenomen.

In zijn algemeenheid constateert de AIV naar aanleiding van de vraag hoe een geïntegreerde aanpak idealiter in de praktijk vormgegeven zou moeten worden, dat er eerst en vooral haalbare politieke doelen moeten worden geformuleerd die rekening houden met de specifieke omstandigheden in het inzetgebied. De aanpak moet niet uitgaan van een groot, vaag plan (*grand design*), maar gericht zijn op concrete, hanteerbare (tussen)doelen en een inzicht geven in de rollen van de diverse partners. De (tussen)doelen zullen waar mogelijk moeten worden vastgesteld in overleg met lokale actoren. Vanzelfsprekend zullen de middelen in de vorm van onder andere 'politiek kapitaal', budgetten, civiele experts en militaire eenheden daarbij moeten aansluiten.

Daarbij bestaan geen algemeen toepasbare blauwdrukken. Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten hebben dan ook meer weg van een kunst dan van wetenschap.¹⁵⁸ In de praktijk zal bij de uitvoering steeds moeten worden gezocht naar specifieke oplossingen voor concreet ondervonden problemen en dilemma's. Het criterium daarbij moet niet zijn wat de ideale oplossing is, maar wat praktisch haalbaar is.

Uit deze constatering volgt een aantal concrete aanbevelingen aan de Nederlandse regering hoe de praktijk van crisisbeheersingsoperaties kan worden verbeterd. Voor de leesbaarheid volgen de aanbevelingen zoveel mogelijk de volgorde van het advies.

V.2 Mogelijkheden voor verbetering

Regeringsvraag 2 Op basis van het antwoord op die centrale vraag wordt de adviesraad verzocht een antwoord te geven op de vraag hoe een geïntegreerde aanpak idealiter in de praktijk vormgegeven zou moeten worden.

Samenhang tussen politieke doelen, de aanpak en de middelen is vereist

In internationaal verband moet Nederland niet zonder meer instemmen met hoogdravende politieke doelen als de voorgenomen aanpak en de beschikbare middelen, gegeven de specifieke omstandigheden in het inzetgebied, daar niet mee stroken. Nederland kan met het stellen van voorwaarden voor deelneming aan crisisbeheersingsoperaties, invloed uitoefenen op het internationale beleid. Als Nederland aan een crisisbeheersingsoperatie deelneemt, moet het voor zichzelf vaststellen wat realistische (tussen)doelen zijn. Naarmate een crisisbeheersingsoperatie complexer en moeilijker is, moeten de doelstellingen navenant lager worden gesteld, of de aanpak en de bijbehorende middelen moeten worden versterkt. Doelstellingen bijstellen tijdens lopende operaties is politiek lastig. Toch kan dit nodig zijn om een redelijke kans op succes te behouden. Tussen enerzijds 'een goed functionerende rechtsorde en volledige naleving van de mensenrechten' als ambitieus politiek doel en anderzijds 'het handhaven van de *status quo*' liggen doorgaans veel tussendoelen.

158 'Failed states: fixing a broken world', *The Economist*, 29 januari 2009.

Een insurgency kent veelal alleen een politieke oplossing

Wanneer een interventiemacht betrokken raakt bij een *insurgency* zoals in Afghanistan, geldt dat de tegenstander in de meeste gevallen militair niet kan worden verslagen. Dit beklemtoont het belang van een diplomatieke aanpak, waarbij de betreffende regio rondom het desbetreffende land nadrukkelijk moet worden betrokken. In het voorbeeld Afghanistan gaat het om de betrokkenheid van Rusland, China, India, Iran en natuurlijk Pakistan. Overleg met tegenstanders maakt deel uit van een diplomatieke aanpak en is allereerst een zaak van het land waar de crisisbeheersingsoperatie plaats vindt. Hierbij moet wel een uitzondering worden gemaakt voor die strijdende elementen die uit zijn op vernietiging van de westerse wereld. Met deze groeperingen zal geen dialoog mogelijk zijn.

Local ownership is doorslaggevend maar niet maakbaar

Voor elke duurzame ontwikkeling is *local ownership* nodig. De interventiemacht kan hooguit als katalysator voor ontwikkeling optreden. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan het opbouwen van lokale instituties. In de praktijk kunnen echter problemen ontstaan als de lokale krachten niet in staat of niet bereid zijn om (duurzame) ontwikkeling op gang te brengen of als deze zich niet kunnen vereenzelvigen met de internationale interventie en daarvan juist afstand nemen. In het meest extreme geval kan dit zelfs in gewapend verzet uitmonden. Voor alles geldt ook hier, dat elke situatie uniek is, maar bij elke interventie moet hiermee ten minste rekening worden gehouden.

Internationaal is duidelijke leiding nodig

Naarmate een crisisbeheersingsoperatie complexer is, zal de noodzaak van meer samenwerking en samenhang in de vorm van een duidelijke aansturing groter zijn. Bij missies in fragiele staten is een duidelijke, herkenbare civiele coördinerende rol van de VN of, bij EU-missies, van de EU cruciaal. Nederland moet hierop bij crisisbeheersingsoperaties voortdurend aandringen. De civiele autoriteiten moeten gezag en vergaande bevoegdheden hebben, zowel in hun contacten met de lokale autoriteiten als met de verschillende deelnemers aan de crisisbeheersingsoperatie. In de praktijk zal echter een sterke rol zoals Paddy Ashdown in Bosnië vervulde, lang niet altijd haalbaar zijn, al was het maar omdat het legitieme gezag in het desbetreffende land zich daartegen verzet. De *Special Representative* van de Secretaris-Generaal van de VN of van de EU en de commandant van de internationale troepenmacht zullen in ieder geval met één mond moeten spreken. Lokale machthebbers mogen niet in de gelegenheid zijn om de deelnemers aan de interventiemacht tegen elkaar uit te spelen.

ISAF is een samenwerkingsverband van ruim veertig landen waarbij de *lead-nations* binnen een gemeenschappelijk kader toch ieder hun eigen nationale invulling geven aan de missie. Dit heeft niet alleen te maken met uiteenlopende nationale belangen of de (on)wil om offers te brengen, maar ook met reële inhoudelijke onzekerheden over hoe de problemen en dilemma's het beste te lijf kunnen worden gegaan. Landen maken daarbij hun eigen keuzes. Ook cultuurverschillen spelen een rol, tussen de lokale bevolking en de interventiemacht, maar ook tussen de verschillende deelnemers aan een interventiemacht onderling. Zo zijn de VS als grootste militaire macht ter wereld eerder geneigd voor een militaire oplossing te kiezen – in ieder geval tot voor kort – dan bijvoorbeeld Nederland dat traditioneel terughoudender met de inzet van militair geweld omgaat.

Samenwerking binnen en tussen de internationale organisaties moet voortdurend worden bevorderd

Als kleiner land is Nederland nog meer dan de grotere landen gebaat bij goed werkende internationale organisaties als de VN, de EU en de NAVO.¹⁵⁹ De AIV adviseert in navolging van zijn eerdere adviezen wederom dat Nederland, in casu het ministerie van Buitenlandse Zaken, bevordert dat de samenwerking binnen en tussen de internationale organisaties een stevige impuls krijgt.¹⁶⁰ Dit is de wetenschap dat meer samenwerking en samenhang noodzakelijk zijn bij complexe problemen die verbonden zijn aan crisisbeheersingsoperaties. Vanzelfsprekend kan dit onder omstandigheden ook een grotere inschikkelijkheid van Nederland vergen.

De internationale samenwerking kan op tal van punten worden verbeterd, bijvoorbeeld:

- Sinds 2005 kent de VN de *Peace Building Commission* (PBC), die onder meer als taak heeft de VNVR te adviseren over de *comprehensive approach*. Nederland is lid van de PBC. Tot op heden richt de PBC zich echter niet op de grote, politiek gevoelige operaties als Afghanistan en Irak, als het gaat om de toepassing en verbetering van de *comprehensive approach*. De PBC zou hiermee een begin kunnen maken door bijvoorbeeld te inventariseren wat daarvoor in een gegeven situatie als Afghanistan nodig is en welke de ervaringen op dat terrein zijn. Nederland kan daartoe als lid van deze commissie een aanzet geven.
- De EU kampt met een ingewikkelde bestuursstructuur die de interne samenwerking bemoeilijkt. Nederland moet binnen de EU dan ook blijven aandringen op nauwe en vroegtijdige samenwerking tussen de eerste en tweede pijler bij zowel civiele als militaire missies.
- Ook zou Nederland er in EU-verband voor kunnen pleiten dat EU-ontwikkelingsgelden niet steeds vijf jaar van te voren worden vastgelegd, maar dat meer flexibiliteit in dit EU-budget wordt ingebouwd, zodat bij een opkomende crisis sneller geld beschikbaar kan worden gemaakt.
- Op papier zijn de EU en de NAVO complementair aan elkaar. Waar de EU vooral sterk is op het gebied van *soft power* is de NAVO dat op het gebied van *hard power*. Maar in de praktijk stelt de samenwerking zeer teleur. Dit komt onder meer door de Turkije-Cyprus kwestie. Het gebrek aan samenwerking tussen de EU en de NAVO is in toenemende mate onhoudbaar en is ook op geen enkele manier aan het bredere publiek uit te leggen. Hierin moet verandering komen. De EU zou een veel substantiëlere bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten moeten leveren dan thans het geval is. Daardoor zou de huidige discussie binnen de NAVO of deze organisatie zich voortaan – noodgedwongen – ook op civiele activiteiten moet richten, vanzelf minder relevant worden.

V.3 Versterking van de samenwerking en samenhang in het Nederlandse domein

Ook voor de Nederlandse werkwijze bestaan geen vaste sjablonen, in die zin dat er geen ideale vormgeving van de Nederlandse 'geïntegreerde' aanpak bestaat die ook in de dagelijkse (politieke) praktijk zou stand houden. Wel meent de AIV dat verbeteringen mogelijk zijn van de huidige Nederlandse werkwijze. 'Meer samenwerking en samenhang' moeten vooral ook in eigen huis beginnen.

¹⁵⁹ Zie ook AIV-advies, *Nederland in een veranderende EU, NAVO en VN*, nummer 45, Den Haag, juli 2005.

¹⁶⁰ Zie onder andere AIV-advies nummer 6, 1998, p. 35.

Missie moet vanaf eerste begin uitgaan van meer samenwerking en samenhang; dit moet tot uiting komen in de Artikel 100-brief

Een belangrijke *lesson identified* van de missie in Afghanistan is voor Nederland, dat bij een missie vanaf het allereerste begin meer moet worden samengewerkt. Zodra Nederland een concreet verzoek ontvangt om aan een complexe missie mee te doen, moet al in de aanloop naar een besluit zo mogelijk overleg tussen alle betrokkenen plaatsvinden, dus ook met de betrokken 'niet-3D' ministeries, NGO's en het bedrijfsleven. Daarbij moet ook aandacht uitgaan naar de samenhang tussen het politieke doel, de aanpak en de beschikbare middelen. Dit moet in feite de doctrine zijn.

Op het moment dat de regering haar eventuele positieve besluit in de vorm van een Artikel 100-brief naar de Kamer stuurt, moet hierin al een zo reëel en concreet mogelijk beeld van de (mogelijke) samenwerking en samenhang worden gepresenteerd. Vooral de civiele component moet (nog) duidelijker dan voorheen in de Artikel 100-brief worden verwoord. Het is niet afdoende te stellen dat een missie een wederopbouwoperatie wordt, ook de informatie over de civiele aspecten en militair-civiele samenwerking die men op het oog heeft zowel in het operatiegebied als in Den Haag behoeft aandacht. Dit stelt hoge eisen aan de coördinatiemechanismen tussen de departementen.

Overigens is voor een concrete bijdrage van Nederland aan een internationale crisisbeheersingsoperatie niet per definitie een bijdrage op zowel politiek als militair als ontwikkelingsgebied nodig. Zo zou Nederland bijvoorbeeld kunnen besluiten alleen een militaire bijdrage te sturen in de wetenschap dat andere landen de civiele opbouw voor hun rekening nemen, zoals de Nederlandse militaire bijdrage aan de EU-missie in Tsjaad. Ook het omgekeerde is denkbaar. Nederland kan ook besluiten civiele expertise te leveren aan lopende internationale crisisbeheersingsoperaties waaraan het niet militair deelneemt, bijvoorbeeld op het gebied van watermanagement, landbouw of *good governance*. Voorwaarde voor een goede en adequate bijdrage is wel dat Nederland ook in dat geval steeds over een totaalbeeld van de internationale 'samenhangende aanpak' beschikt en het er enige zekerheid bestaat dat de geleverde bijdrage daaraan bijdraagt.

Situational awareness

De intensieve samenwerking tussen alle Nederlandse actoren (ministeries, geïnteresseerde NGO's, bedrijfsleven, etcetera) moet vanaf het allereerste begin, voordat de operatie aanvangt, plaatsvinden. Voor aanvang van een missie is zeer goede kennis van de lokale en regionale situatie nodig, neergelegd in de vorm van een *civil assessment* dat zo mogelijk als onderdeel of bijlage van de Artikel 100-brief naar de Kamer wordt gezonden. Die kennis is ook nodig om te voorkomen dat in die belangrijke fase onderwerpen over het hoofd worden gezien, die dan al goed geregeld moeten worden. Voorkomen moet ook worden dat deze beoordeling, zoals bij de missie in Afghanistan, pas na geruime tijd, achteraf naar de Kamer wordt gestuurd. De AIV realiseert zich terdege dat het opstellen van een *civil assessment* tijd kost. Maar zeker voor de negen fragiele staten waaraan Nederland prioriteit geeft, kan dit al (ten dele) worden voorbereid en kan de verkregen informatie worden gebruikt bij het formuleren van het ontwikkelingsbeleid.

Een goede kennis van de cultuur in een ander land in brede zin is een van de belangrijkste vereisten om succesvol te zijn in crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. Dit is moeilijker dan het lijkt, het gaat verder dan het spreken van de taal of talen, of het kennen van sociale en religieuze gebruiken. Om echt resultaat te kunnen boeken en meer goed te doen dan kwaad, is het ook van belang de sociale machtsstructuren te kennen die de samenleving informeel 'besturen' evenals de

intrinsieke motivatie van de tegenstander en de bevolking. Wat motiveert hen op individueel en sociaal niveau? In welke mate wordt het conflict veroorzaakt door religieuze, economische of ideologische motieven, of door andere?

Dit *civil assessment* moet een product zijn waaraan alle betrokkenen – voor zover de vertrouwelijkheid het toelaat – meewerken: ministeries, Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), NGO's, bedrijfsleven en internationale contacten, ook in het lokale domein. Ook moet, zo nodig, een beroep kunnen worden gedaan op kennisinstututen zoals universiteiten. Ook al gaat de vereiste kennis van lokale omstandigheden als gezegd verder dan het spreken van de taal, toch is er vooral grote behoefte aan mensen die de lokale taal of talen spreken en de cultuur kennen.

De AIV beseft daarbij dat het nooit mogelijk is vooraf 100 procent zekerheid te hebben over de lokale situatie, maar wel moeten bepaalde minimumeisen aan een dergelijk document worden gesteld. Zo zouden lacunes in en onzekerheden bij het *civil assessment* duidelijk moeten worden benoemd (natuurlijk zijn hier grenzen aan, men kan geen lacune beschrijven als men niet weet dat die er is). In het inzetgebied zullen de leemtes in de informatie verder moeten worden opgevuld en moet het assessment voortdurend worden geactualiseerd.

Er moet dus enerzijds voldaan zijn aan de noodzaak van kennis en planning vooraf. Maar anderzijds moet er ook het vermogen zijn om goed om te gaan met de onvermijdelijke onzekerheden en de flexibiliteit die in elke operatie moet worden 'ingebouwd' om tijdens het proces aanpassingen aan te brengen.

Nederland moet internationaal eisen stellen ('bezint eer ge begint')

Er kan maar één keer ja worden gezegd tegen een internationaal verzoek om aan een crisisbeheersingsoperaties deel te nemen. Het Toetsingskader is hierbij uiteraard een belangrijke leidraad. In dat afwegingsproces zou Nederland ook moeten bezien of recht wordt gedaan aan de samenhangende aanpak die Nederland voorstaat. Het verzoek aan Nederland om deel te nemen aan een missie is ook het moment om internationaal toezeggingen binnen te halen die nodig worden geacht voor een goede uitvoering van de missie door Nederland. Heldere afspraken zijn nodig op gebieden als inlichtingenuitwisseling, civiele en militaire sleutelposten, *command and control* en zeker ook aflossing. In de praktijk zal er vaak een spanning bestaan tussen de toezeggingen die Nederland wenst en de noodzaak tot samenwerking. Dat vereist ook de bereidheid om zo nodig concessies te doen als de internationale samenwerking daarmee is gediend. Een 'stevige' opstelling van Nederland in dit verband is echter gewenst, vooral als concessies worden gedaan.

Overigens kan wel op verschillende momenten worden besloten niet langer deel te nemen aan een missie, al dan niet van te voren aangekondigd, na onderhandelingen of unilateraal. Ook dan kan worden onderhandeld over toezeggingen, maar de positie is dan minder sterk dan bij aanvang van een operatie als de interventieorganisatie nog moet worden vormgegeven.

Verdere professionalisering van de structuur nodig

Onmiskenbaar zijn de afgelopen jaren al de nodige stappen gezet in de richting van meer en betere 'Haagse coördinatie' van crisisbeheersingsoperaties. Toch zijn verdere verbeteringen op dit gebied noodzakelijk, zoals een verdere professionalisering van de

nationale coördinatie in Den Haag. Hiervoor werd al geadviseerd om de Artikel 100-brief 'civiel' te maken. De structuur moet dit bevorderen.

De AIV adviseert de regering de aandacht in eerste instantie te richten op maatregelen die op korte termijn genomen kunnen worden waaronder een verdere versterking van de structuur. De AIV stelt zich terughoudend op als het gaat om het doen van concrete aanbevelingen om de structuur aan te passen in het besef dat samenwerken vooral ook een mentale kwestie is. De AIV is echter wel van mening dat de samenwerking tussen de departementen moet worden verbeterd.

Tussen Buitenlandse Zaken en Defensie wordt overigens wel goed samengewerkt in de SMO waar ook het ministerie van Algemene Zaken aan deel neemt, maar in deze stuurgroep zijn geen andere departementen vertegenwoordigd. Dit is wel het geval in de SWV (BZ, DEF, JUS, BZK, FIN, EZ), die 'op papier' de beleidsmatige aspecten van crisisbeheersingsoperaties bespreekt, maar in de praktijk daar maar beperkt invulling aan geeft. Het feit dat Algemene Zaken niet in deze stuurgroep is vertegenwoordigd, is veelbetekenend. Het is vooral de SMO met daarin ook de hoogste ambtenaren, die in de praktijk de lijnen uitzet. Maar de SMO is een op militaire aspecten toegespitste stuurgroep, die zich vooral met de operationele koers bezig houdt. De SVW zou zich meer en vooral bezig moeten houden met de vraag hoe een crisisbeheersingsoperatie op langere termijn tot een duurzame ontwikkeling leidt. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden moeten ook andere departementen metterdaad bij de samenwerking worden betrokken.

Er zijn verschillende mogelijkheden om te komen tot een structuur met duidelijk omschreven bevoegdheden, waarin alle spelers vertegenwoordigd zijn. De SMO kan bijvoorbeeld maandelijks een strategisch overleg voeren met de andere departementen (dit zou dan in feite het einde van de SVW betekenen). Ook kan de SVW meer bevoegdheden krijgen en bijvoorbeeld maandelijks bijeen komen om naast het algemeen strategische beleid ook alle lopende complexe crisisbeheersingsoperaties en SSR missies op hoofdlijnen te bespreken aan de hand van rapportages van de SMO en de stuurgroep Politie/*Rule of Law*. Dan zal wel voorkomen moeten worden dat er meer bureaucratie ontstaat. Aan de SVW zou dan een vertegenwoordiger van Algemene Zaken moeten worden toegevoegd. De SVW zou dan een volwaardige stuurgroep 'samenhangende aanpak' kunnen worden.

De SVW zou vooral ook aandacht moeten geven aan de fragiele staten waar Nederland zich met prioriteit op richt, mede met het oog op een mogelijke toekomstige inzet in het kader van een crisisbeheersingsoperatie. De Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's), die tot stand komen met belangrijke inbreng van de ambassades, zouden hierbij als uitgangspunt moeten dienen. Centraal moet daarbij de vraag staan: Wat willen we bereiken en welke middelen zijn daarvoor nodig? De politieke ambities moeten ook financieel worden vertaald. Goed uitgewerkte landenstrategieën zijn in dat verband onontbeerlijk om betere keuzes te kunnen maken gegeven de altijd beperkte financiële middelen.

Sterkere betrokkenheid Algemene Zaken gewenst

Onder eerbiediging van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid bepleit de AIV de coördinerende en bemiddelende rol van de minister-president bij belangrijke en/of spoedeisende aangelegenheden beter te benutten. Zo was het zeer ongewenst dat begin 2009 door uitspraken van drie ministers politieke onduidelijkheid ontstond over de mogelijke militaire bijdrage aan ISAF na 2010. Door een sterke betrokkenheid van

Algemene Zaken bij het interdepartementaal overleg over voorbereiding en uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, kan de minister-president, wanneer dit vanwege politieke urgentie of anderszins gewenst is, zich in het overleg voordoende knopen snel doorhakken. Daarvoor is het wellicht nodig de ambtelijke ondersteuning van Algemene Zaken op dit punt te versterken. Deze beperkt zich nu tot één raadgever die crisisoperaties 'erbij doet'. Zeker bij politiek-strategisch belangrijke en grootschalige missies als in Afghanistan is het voorstelbaar dat de raadgever, eventueel tijdelijk, extra ondersteuning krijgt.

Het overleg tussen de minister-president (MP), de twee vice MP's, en de drie meest betrokken ministers is bij uitstek geschikt om invulling te geven aan de grotere rol van Algemene Zaken en daarmee de MP. Vooral bij crisisbeheersingsoperaties met grote politieke en maatschappelijke gevolgen moet dit overleg vaker plaatsvinden.

Cultuurverschillen horen erbij, maar men kan elkaar (nog) beter leren begrijpen

De AIV merkt verder op dat verschillende respondenten in de bij het opstellen van dit advies gevoerde gesprekken wezen op de cultuurverschillen tussen met name de (Haagse) medewerkers van Buitenlandse Zaken die zich met OS bezighouden en Defensiepersoneel. Deze verschillen zouden de samenwerking kunnen bemoeilijken. De AIV erkent dat dergelijke cultuurverschillen bestaan, maar ziet dit ook als een logisch en onvermijdelijk gevolg van de verschillen tussen de kerntaken die de onderscheiden ministeries uitvoeren en die elk ook een eigen cultuur vergen. Die cultuurverschillen zullen daardoor nooit geheel verdwijnen en dat is ook niet gewenst.

Wel moet de kennis van elkaars werkerterrein en het onderlinge begrip verbeteren, zeker als men bij complexe operaties moet samenwerken. Zo moeten in het operatiegebied korte termijn doelstellingen (militair) en lange termijn doelstellingen (ontwikkelingssamenwerking) op elkaar worden afgestemd. Vanaf het begin moet worden nagedacht over de koppeling tussen civiele- en militair operationele planning. Cultuurverschillen tussen de departementen mogen samenwerking nooit in de weg staan. Dit zou kunnen worden verbeterd door bijvoorbeeld meer personeel uit te wisselen en ook te oefenen onder 'integrale omstandigheden'. Zo leert men elkaar kennen en elkaars kennis en vaardigheden beter waarderen.

Militaire en civiele partners moeten met elkaar oefenen

Voorkomen moet worden dat in het inzetgebied samenwerkingsproblemen ontstaan, die men wellicht had kunnen vermijden als men van te voren samen had geoefend. Voor een goede samenwerking tijdens de missie moet vooraf aan teamvorming worden gewerkt. Het is dus logisch en nodig dat de militaire en civiele partners regelmatig met elkaar oefenen ter voorbereiding op specifieke operaties, maar ook als er geen lopende operaties zijn. Zo zouden onder meer staftrainingen van brigades kunnen worden opgesteld voor vertegenwoordigers van betrokken ministeries en NGO's. Maar het gaat ook om oefeningen in breder verband.

Zoals aangegeven, vormt in het VK de *Stabilisation Unit* de spil waar de interdepartementale samenwerking om draait. Deze eenheid organiseert ook internationale oefeningen waarbij volgens realistische scenario's diverse aspecten van crisisbeheersingsoperaties worden beproefd. De AIV adviseert de regering te bezien waar in Nederland de coördinatie van opleiding en oefeningen in breder verband moet worden ondergebracht en adviseert daarbij tevens naar het Britse voorbeeld te kijken.

Ook op opleidingsgebied is er duidelijk ruimte voor verbetering. Zo zou de Leergang Topmanagement Defensie (geheel of gedeeltelijk) samen met cursisten van BZ (inbegrepen OS) en andere ministeries gevolgd kunnen worden. Ook zou het gedachtegoed van de samenhangende aanpak in het curriculum van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) moeten worden opgenomen en kan gebruik worden gemaakt van in ons land reeds beschikbare deskundigheid zoals het *NATO Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE)*. Dit centrum beoogt onder meer de samenwerking tussen civiele en militaire leden van PRT's te bevorderen door gezamenlijke training voor uitzending.

Vorming van één expertpool moet snel van start gaan

Nederland heeft nauwelijks uitzendbare operationele civiele capaciteit voor crisis-beheersingsoperaties, bovendien is er vaak te weinig capaciteit op de posten. Om te beginnen moet de beschikbare capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken om diplomaten voor dergelijke missies tijdelijk uit te zenden, beter worden benut. Daarbij zijn de missies er zeer bij gebaat als de meest geschikte mensen worden gestuurd, aldus ook Paddy Ashdown.¹⁶¹ Buitenlandse Zaken kan dit bevorderen door een tijdelijke uitzending bij crisisbeheersingsoperaties als vereiste in het *Management Development (MD)* traject van hogere BZ-ambtenaren op te nemen. De verwachting is dat hierdoor de belangstelling voor dit soort functies dan vanzelf ook zal groeien.

Drie ministers (BZ, OS, DEF) dringen, samen in de fragiele statenstrategie, maar ook onafhankelijk van elkaar in toespraken en in krantenartikelen, aan op een expertpool, maar die komt nog steeds niet van de grond. De AIV is van mening dat deze pool van snel uitzendbare civiele experts met verschillende achtergrond die bij crisisbeheersingsoperaties van belang zijn, zo snel mogelijk operationeel moet zijn, er is immers al veel tijd verloren. Deze pool kan ook buiten de ministeries – extern – worden georganiseerd. De AIV adviseert dat de regering spoedig een besluit ter zake neemt en een concreet voorstel ter informatie naar de Tweede Kamer stuurt.

Militaire inzet vraagt om zorgvuldige afweging en financiering

Uitgaande van het huidige politiek geformuleerde ambitieniveau voor de krijgsmacht, is de budgettaire situatie van de krijgsmacht – zoals eerder aangegeven in dit advies – penibel. Militaire inzet moet evenwel met grote zorgvuldigheid plaatsvinden. Bij het (ambtelijk) advies over een mogelijke bijdrage van Nederland aan een missie mag dus nooit de overweging zijn dat dit een uitgelezen kans is om het defensiebudget te verhogen, of omgekeerd, dat afzijdigheid onoverkomelijk gaat leiden tot (verdere) ombuigingsaanslagen op de defensiebegroting.

Het is dan ook van belang dat budgetzekerheid in de toekomst niet alleen geldt voor Ontwikkelingssamenwerking, maar ook voor Defensie. Zeker voor de krijgsmacht die in (zeer) risicovolle omstandigheden wordt ingezet is de noodzaak van een adequate structurele financiering ook letterlijk van levensbelang. Hoewel de toekomstige omvang en samenstelling van de krijgsmacht thans onderwerp van studie zijn in het kader van het interdepartementale project 'Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van 2030', acht de AIV thans reeds een enkele opmerking op zijn plaats. De (toekomstige) financieringsstructuur zal in ieder geval onderscheid moeten maken tussen de kosten voor instandhouding (inbegrepen opleiding en oefening) en de kosten voor daadwerkelijke inzet. Wat betreft deze laatste budgetpost zal de HGIS toereikend moeten zijn voor de

161 Presentatie Paddy Ashdown op het ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 21 januari 2009.

volledige financiering van crisisbeheersingsoperaties om te voorkomen dat de krijgsmacht inteert op operationele capaciteiten.

Bij een verzoek tot deelname aan een crisisbeheersingsoperatie vereist een verantwoorde inzet van de krijgsmacht – vooral met het oog op de uitzenddruk voor het personeel – ook een zorgvuldige afweging wat betreft omvang en samenstelling van de Nederlandse bijdrage alsmede de duur van de verplichting die wordt aan gegaan. Vooral bij een omvangrijke bijdrage moet op enig moment aflossing door een ander land plaatsvinden, al dan niet in combinatie met handhaving van een (sterk) uitgedunde eigen bijdrage. Vooral het (tijdig) zekerstellen van aflossing vraagt bijzondere aandacht, temeer omdat dit veronderstelt dat een ander land politiek bereid is een voorschot op de toekomst te nemen.

De financiering van activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling

Gelet op het toegenomen belang van een samenhangende aanpak in fragiele staten acht de AIV een verdere versterking en uitbreiding van flexibele financieringsinstrumenten voor activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling gewenst. Het stabiliteitsfonds zou daarvoor moeten worden verhoogd. In OESO-verband wordt *pooled funding* wel gezien als een belangrijk instrument om de ontwikkeling van geïntegreerd beleid te bevorderen en meer budgetflexibiliteit te realiseren met betrekking tot ODA en non-ODA activiteiten.¹⁶²

Betere samenwerking met (humanitaire) NGO's nodig met respect voor ieders rol

Voor het realiseren van humanitaire en wederopbouw hulp in fragiele staten zijn NGO's onontbeerlijk. Ook vervullen zij een belangrijke rol bij de opbouw van het maatschappelijk middenveld. Het grote aantal NGO's dat bij wederopbouw en ontwikkeling in fragiele staten is betrokken, kan een effectieve coördinatie echter bemoeilijken. Ondanks hoopvolle signalen van verbetering is het beeld van de hulp via NGO's nog steeds zeer verbrokkeld en kunnen parallelle structuren problemen opleveren. Voor humanitaire NGO's is het evenwel van belang dat zij hun onafhankelijkheid en neutraliteit kunnen waarborgen.

De AIV constateert dat het onvermijdelijk is dat meningsverschillen tussen politieke, humanitaire en militaire actoren over hun verschillende taken bestaan: hier ligt een permanent spanningsveld. Samenwerking is evenwel nodig en soms zelfs onvermijdelijk, bijvoorbeeld bij beveiliging of evacuatie. Samenwerking in een samenhangende aanpak is vooral van belang om het nagestreefde doel van een missie te kunnen bereiken. Hierbij is geen plaats voor vooroordelen, maar moet er worden samengewerkt met respect voor ieders rol.

Het belang van economische wederopbouw in postconflict situaties behoeft meer aandacht

Voor duurzame armoedebestrijding is economische groei nodig. Het lokale bedrijfsleven is daarvoor cruciaal en moet daarbij worden geholpen. Ook het Nederlandse bedrijfsleven kan hierbij een rol spelen. De Tweede Kamer heeft in dit verband in de motie-Haverkamp opgeroepen om een permanent 'platform Economische Wederopbouw na conflict' op te richten. De AIV neemt een eerdere aanbeveling van Instituut Clingendael over, om een regeringsnotitie op te stellen over economische wederopbouw

162 'Whole of Government Approaches to Fragile States', OECD, 2006, <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>>.

in postconflict situaties. Daarin kan dan ook op de motie-Haverkamp worden ingegaan. Bij het opstellen van deze notitie zullen in ieder geval de SVW, het bedrijfsleven en NGO's moeten worden betrokken.

Heldere (strategische) communicatie is noodzakelijk

Het maatschappelijke verwachtingsniveau van crisisbeheersingsoperaties heeft vooral te maken met de waarden en doelstellingen die men wil bereiken of verdedigen in samenhang met de kans op succes. Om te voorkomen dat er een grote discrepantie is tussen het verwachtingsniveau in de samenleving in Nederland en de feitelijke successen in het inzetgebied, moet de communicatie door de regering over te behalen (of reeds behaalde) resultaten helder zijn, in lijn met hetgeen de AIV hierover in dit advies stelt. De samenleving moet een reëel beeld worden gegeven om de kans op teleurstellingen kleiner te maken en om te voorkomen dat het uitgedragen beeld te zeer afwijkt van het beeld dat in de samenleving bestaat.

Succes is een zaak van lange adem en bovendien moeilijk meetbaar. Dit stelt daarom hoge eisen aan de communicatie over de waarden en doelstellingen die men wil verdedigen of bereiken: 'het is een moeilijke missie, maar het is toch heel belangrijk dat we het doen omdat...'. Bij crisisbeheersingsoperaties met een hoog risicoprofiel waarbij een groot politiek en maatschappelijk belang speelt, is het van belang dat ook de minister-president een rol in de communicatie vervult. De centrale rol bij de communicatie, zeker in de voorbereidingsfase, ligt echter bij de minister van Buitenlandse Zaken. Hiermee wordt ook onderstreept dat crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten onder civiel (politiek) leiderschap worden uitgevoerd.

Zeker als sprake is van grootschalige militaire inzet, zoals in Afghanistan, krijgt het militaire aspect in de media veelal de overhand. Voorkomen moet worden dat daardoor de indruk ontstaat dat het daarbij gaat om een operatie met louter militaire doelen. Altijd moet ook in de beeldvorming het politieke doel voorop staan. Dat neemt niet weg dat de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op gezette tijden eveneens een belangrijke communicatieve rol kunnen vervullen, onder meer afhankelijk van de fase waarin de missie verkeert. Cruciaal is echter dat allen, de MP en de betrokken ministers inclusief, altijd met één mond spreken.

V.4 Tot slot

Verschillende ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren het belang en de noodzaak van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten onderstreept. De nadruk in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is voor een deel verlegd van landen met een goed bestuur naar hulp aan, en in fragiele staten. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren het beroep op Nederland toegenomen om ook op militair gebied een inspanning te leveren in fragiele staten, vooral in het kader van de waargenomen toegenomen dreiging van terrorisme en het belang van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.

Crisisbeheersingsoperaties zoals in Irak en Afghanistan worden gekenmerkt door een hoog dreigingsniveau in het kader van een *counter-insurgency* optreden. Het zijn voorbeelden van zeer complexe, risicovolle missies waarbij wordt gepoogd in een samenhangende aanpak stabiliteit te bevorderen en een bijdrage te leveren aan wederopbouw en op langere termijn aan duurzame ontwikkeling. Samenwerking en samenhang alsmede bescheidenheid en nuchterheid zijn hierbij sleutelwoorden. Ook in de toekomst zal naar verwachting een groot beroep worden gedaan op de Nederlandse

krijgsmacht om een bijdrage te leveren aan internationale coalities in het kader van een samenhangende aanpak in fragiele staten in kwetsbare regio's als Zuid-Oost Azië, het Midden-Oosten en Afrika.

Er bestaat geen doctrine van een samenhangende aanpak. Het is meer een streven dat is gegroeid uit het besef dat een hedendaags conflict niet langs één dimensie kan worden opgelost. De problemen in fragiele staten hebben vaak te maken met falend politiek leiderschap en een politieke cultuur van wijdverbreide corruptie. Er bestaat dan ook geen westerse noch een bureaucratische oplossing voor staatsvorming in fragiele staten, het proces zal altijd onvoorspelbaar, chaotisch en pijnlijk langzaam verlopen. Goed leiderschap in de fragiele staat zelf, een 'sociaal contract' tussen bevolking en overheid én een echt samenhangende aanpak door de internationale gemeenschap zijn daarbij onmisbaar. De internationale gemeenschap moet zich er voortdurend rekenschap van geven hoe onvolledig haar kennis is van het land in kwestie en hoe begrensd haar mogelijkheden zijn. Ook mag de inherente kracht in samenlevingen in fragiele staten niet worden onderschat, evenmin als de weerstand tegen druk van buitenaf.

Een van de belangrijkste conclusies van dit advies is, dat vanaf het allereerste begin veel meer en beter moet worden samengewerkt om het recept van de samenhangende aanpak een kans te geven. Als de internationale gemeenschap er niet in slaagt complexe crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten goed aan te pakken, zal dat de legitimiteit en effectiviteit van haar inspanningen bij crisisbeheersing op termijn ernstig ondermijnen. Het gevaar is dat op basis van teleurstellende resultaten van een samenhangende aanpak tot nu toe, de neiging ontstaat maar niet meer aan dergelijke operaties deel te nemen. Dat zou volgens de AIV om verschillende redenen zeer ongewenst zijn. Het gaat hierbij om solidariteit én eigenbelang. In fragiele staten worden immers de ontwikkeling en veiligheid van mensen bedreigd en de mensenrechten op grote schaal geschonden. Ook leiden de problemen vaak tot regionale instabiliteit, wat ook gevolgen heeft voor Nederland op het gebied van grensoverschrijdend terrorisme, vluchtelingenstromen en internationale criminaliteit.

Nederland zal dus ook in de toekomst bereid moeten zijn een bijdrage te leveren aan (complexe) crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. Wel moeten vanaf het begin van een dergelijke operatie de dilemma's duidelijker over het voetlicht worden gebracht. Ook moet voortdurend worden duidelijk gemaakt waarom we daar zijn en waarom de offers niet tevergeefs zijn. De Nederlandse, maar vooral ook de lokale bevolking, hebben recht op een reëel beeld van de mogelijkheden en beperkingen.

De Nederlandse inbreng in Afghanistan, en vooral in Uruzgan, verdient in het perspectief van een samenhangende aanpak en in een internationaal vergelijk, alle lof. Ons land heeft de afgelopen jaren in materiële en vooral menselijke zin zeer veel geïnvesteerd en gelet op het aantal slachtoffers ook een zware tol betaald. De AIV heeft diep respect voor de wijze waarop in vaak zeer risicovolle omstandigheden op professionele wijze invulling is gegeven aan de samenhangende aanpak in Afghanistan, en vooral in de provincie Uruzgan, door militairen, diplomaten en ontwikkelingsorganisaties. Zeker ook met het oog op al die inspanningen, is het van groot belang dat tijdig de balans wordt opgemaakt van de Nederlandse bijdrage als ons land op 1 augustus 2010 zijn leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan zal beëindigen. Het gaat dan vooral om het zichtbaar maken van de bereikte resultaten, zowel voor de samenleving, voor al diegenen die hun persoonlijke bijdrage hebben geleverd en niet in de laatste plaats voor de nabestaanden van diegenen die omgekomen zijn bij het uitvoeren van hun taak.

Bijlagen

ADVIESAANVRAAG

Ministerie van Defensie

Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Telefoon 070-3188188

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Telefoon 070-3486486

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 13 juni 2008
Kenmerk: HDAB2008015661
Onderwerp: Adviesaanvraag “Verenigbaarheid van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen in crisisbeheersingsoperaties”

De afgelopen jaren is wereldwijd sprake van een steeds intensievere samenwerking tussen militairen, diplomaten en experts op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in crisisbeheersingsoperaties. Tegen die achtergrond vraagt de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken om een advies over enkele aspecten die van belang zijn voor het behalen van de politieke, de militaire en de ontwikkelingsdoelen in complexe operaties. Met deze adviesaanvraag wordt beoogd de in crisisbeheersingsoperaties gegroeide geïntegreerde aanpak, waarbij gedurende de gehele conflictcyclus steeds hechter wordt samengewerkt tussen diplomatie, defensie en ontwikkelings-samenwerking (naar de Engelse termen ook wel ‘3D-benadering’ genoemd), te toetsen aan inzichten uit de recente literatuur en onderzoek. De adviesaanvraag zou daarmee een bijdrage kunnen leveren aan meer wetenschappelijke onderbouwing van genoemde ontwikkeling in de Nederlandse en internationale praktijk.

In de ogen van de regering zou de adviesraad zich daarvoor allereerst als centrale vraag moeten stellen hoe de politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen van crisis-beheersingsoperaties zich in de praktijk en in de theorie tot elkaar verhouden. In hoeverre zijn deze doelen te verenigen in een samenhangende aanpak?¹

Op basis van het antwoord op die centrale vraag wordt de adviesraad verzocht een antwoord te geven op de vraag hoe een geïntegreerde aanpak idealiter in de praktijk vormgegeven zou moeten worden, en op welke punten de huidige Nederlandse werkwijze in de praktijk in dit opzicht volgens de raad mogelijk verbeterd zou kunnen worden. De raad wordt uitdrukkelijk verzocht zich daarbij te baseren op zowel recente literatuur en onderzoek als op ‘best practices’ in Nederland en uit de internationale praktijk.

1 Ref. de eerste van de tien aanbevelingen die voortkwamen uit het internationale seminar terzake dat in januari 2007 werd gehouden in Rotterdam, bijlage.

Als afgeleide van deze centrale vraagstelling wordt de adviesraad verzocht zich te richten op een aantal meer toegespitste vragen.

Allereerst houden die verband met het verwachtingsniveau in westerse samenlevingen als de Nederlandse ten aanzien van crisisbeheersingsoperaties:

- Hoe realistisch is het verwachtingsniveau ten aanzien van verwezenlijking van de doelen van complexe crisisbeheersingsoperaties?
- Hoe kan een realistischer verwachtingspatroon worden bevorderd?²
- Is er – in dit verband alsmede bezien vanuit het antwoord op de centrale hoofdvraag – voldoende helderheid in de samenleving over de verschillende doelen van crisisbeheersingsoperaties en over de onderlinge verhouding tussen die doelen?
- Is het woord ‘reconstruction’ in het concept ‘provincial reconstruction team’ juist gekozen, of zou hier, mede met het oog op het verwachtingsniveau, bijvoorbeeld het woord ‘stabilisation’ beter op zijn plaats zijn geweest?

Vervolgens zijn er enkele vragen die verband houden met de verhouding tussen de politieke, de militaire en de ontwikkelingsdoelen bij crisisbeheersingsoperaties:

- In hoeverre dient in een geïntegreerde aanpak voorrang te worden gegeven aan de bevordering van veiligheid en stabiliteit, de bevordering van de democratische rechtstaat, het respect voor de mensenrechten of het streven naar economische ontwikkeling?
- Is duurzame armoedebestrijding een op zichzelf staande doelstelling of kan deze ook worden geïntegreerd in de doelstellingen van een complexe crisisbeheersingsoperatie? Zo ja, hoe verhoudt deze doelstelling zich dan tot de overige doelstellingen van de operatie?

De regering zou het op prijs stellen het advies van de AIV uiterlijk in januari 2009 te ontvangen, opdat met dit advies rekening kan worden gehouden onder meer in de verkenningen naar de toekomst van de krijgsmacht (zie TK 2208, 31 243, nr. 6).

De Minister van Defensie

De Minister van Buitenlandse Zaken

E. van Middelkoop

drs. M.J.M. Verhagen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

drs. B. Koenders

² In zijn eerdere advisering ‘Maatschappij en Krijgsmacht’ stelt de AIV immers dat het kabinet voor het begin van Nederlandse deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie zorg dient te dragen voor voldoende publieke steun.



Buitenlandse
Zaken

RECOMMENDATIONS*

for increased synergy between
defence, diplomacy and development

- 1. Agree on strategy:** It is vital for partners – whether national governments or international organisations – to agree on joined-up strategies based on common goals. The shared goals of increasing security and sustaining development go hand-in-hand, and one cannot exist without the other. Ultimately, security and development policies should serve to create the conditions for peaceful politics to flourish, and this should guide strategy from the outset.
- 2. Integrate planning:** Integrated planning between defence, foreign affairs and development ministries is crucial for the success of joined-up operations. Different governments and international organisations each have their own ways of integrating their planning procedures, particularly for operations. But in general, integrated strategic planning should be politically led from the highest level of authority.
- 3. Strive for flexibility regarding personnel and funding:** More secondment of staff between different ministries and international organisations can greatly help to develop shared understanding of the synergy between defence, diplomacy and development. In addition, synergy can be improved by making political and development advisors cooperate closely with military commanders in the field, and by joint training of personnel from different departments. To support synergetic action, financial instruments need to be flexible in their setup and quickly disburseable.
- 4. Exchange lessons learned:** Governments and international organisations usually undertake ‘lessons learned’ exercises after their operations (whether military or civil). Understandably, some of the information contained in these exercises is sensitive. However – wherever possible – government agencies and international organisations should share the lessons they have learned from their operations with each other.
- 5. Be as civilian as possible and as military as necessary:** In the wide range from Civil-Military Cooperation (CIMIC) to facilitating reconstruction work by civilian organisations, soldiers today are called upon to perform non-military tasks, such as

* These recommendations are based on the discussions during the seminar ‘JOINED FORCES: The Quest for Synergy between Defence, Diplomacy and Development’, held on 25 and 26 January 2007 in Rotterdam, the Netherlands. The Centre for European Reform and the Dutch Ministry of Foreign Affairs are jointly responsible for content and wording.

constructing schools and bridges. Although civilian actors are better placed for these tasks, sometimes conditions are such that only military actors can do the job. In general, governments should make a principle of using civilian actors as much as possible, and military forces only when necessary.

- 6. Diversify civilian input:** 'Defence, diplomacy and development' do not cover all aspects of crisis management: the police, the judiciary and a wide range of other civilian expertise, from both governmental and non-governmental organisations, should also be an integral part of the planning process and of missions in the field. Policymakers should strive to share more information with these actors and to improve consultation and cooperation with them.
- 7. Strive for complementarity between international organisations:** Organisations like the UN, the EU, NATO and the World Bank all have complementary resources that are useful for joined-up operations. NATO, for instance, is a military alliance, whereas the EU has diplomatic, development and military resources. Even though many organisations have already successfully worked together in joined-up operations, they should work harder to share their ideas on how to bring their resources together.
- 8. Engage in conflict prevention:** Much of the focus on bringing together defence, diplomacy and development policies has been on post-conflict reconstruction. For a meaningful contribution to international security, policymakers should also find ways to jointly engage more proactively in preventive measures. International policies in this regard should aim to contribute to a secure and sustainable livelihood for the poor. These efforts range from addressing root causes of potential conflict and strengthening socioeconomic development to supporting reform of the security sector. Non-governmental organisations play an indispensable role in this.
- 9. Step up public diplomacy:** There are two aspects to public diplomacy that governments and international organisations should take into account. One is winning the 'hearts and minds' of the local population, crucial for the success of any joined-up operation. The other is that governments must ensure their own populations are kept informed about their operations abroad – and the joined-up nature of those missions – since public awareness is vital for sustaining political support for these missions.
- 10. Avoid stovepipes:** Improving cooperation between defence, diplomacy and development is currently on the agenda in many different international organisations, with a variety of parallel processes as a result: the 'Integrated Missions Planning Process', the 'Comprehensive Planning and Action' and the 'Whole of Government Approach'. To avoid stovepipes, these processes should be linked up and a shared set of definitions should be agreed upon. The recommendations at hand aim to serve as a catalyst for linking up these parallel tracks.

Overzicht gebruikte afkortingen

3D	Diplomacy, Defence, Development
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ANDS	Afghan National Development Strategy
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BNP	Bruto Nationaal Product
BO	Directie Bestuursondersteuning (BZK)
BRIC	Brazilië, Rusland, India en China als opkomende economieën
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C-PRT	Commandant Provincial Reconstruction Team
C-TFU	Commandant Task Force Uruzgan
CCOE	Civil-Military Cooperation Centre of Excellence
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CSS	Center for Security Studies
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (AIV)
DAC	Development Assistance Committee
DAO	Directie Azië en Oceanië (BZ)
DCB	Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (BZK)
DDR	Disarmament Demobilization and Reintegration
DEF	Ministerie van Defensie
DEIA	Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (BZ)
DGBEB	Directoraat-Generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (EZ)
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (BZ)
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken (BZ)
DWH/NM	Directie Westelijk Halfrond/ Noord- Amerika (BZ)
DOPS	Directie Operaties (DEF)
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratische Republiek Congo
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (BZ)
DVB/CV	Directie Veiligheidsbeleid/ Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking (BZ)
EFV	Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (BZ)
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken

FIN	Ministerie van Financiën
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
HDAB	Hoofddirectie Algemene Beleidszaken (DEF)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IED	Improved Explosive Device
IFOR	Implementation Force
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INGO	Internationale Non- Gouvernementele Organisatie
ISAF	International Security Assistance Force
JUS	Ministerie van Justitie
KFOR	Kosovo Force
MilAd	Militair Adviseur
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
MJSP	Meer Jaren Strategisch Plan
MP	Minister President
NAVO	Noord- Atlantische Verdragsorganisatie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NIMH	Nederlands Instituut voor Militaire Historie
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
NSC	National Security Council
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OSAD	Ontwikkelingsadviseur
PBC	Peace Building Commission
PMV-NAVO	Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO
PMV-EU	Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de EU
POLAD	Politiek Adviseur
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSC	Politiek en Veiligheidscomité (EU)
PV-EU	Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
PV-NAVO	Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO
PV-VN	Permanente Vertegenwoordiging bij de VN
PV-WEU	Permanente Vertegenwoordiging West-Europese Unie
RC	Regional Command
RPV	Remotely Piloted Vehicle
SG	Secretaris Generaal
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties

SP	Socialistische Partij
SSR	Security Sector Reform
SVW	Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw
TA	Technical Assistance
TFU	Task Force Uruzgan
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNVR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WEWA	Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan
WUR	Wageningen University and Research Centre

Overzicht geraadpleegde personen en instanties

NAAM	FUNCTIE
Ambassade Duitsland	
Ambassade Canada	
Ambassade Verenigde Staten	
Brig-gen. J.W. Beekman	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV-EU) en PV-NAVO, Plaatsvervangend Hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de Europese Unie en NAVO Militaire Comit�es
Drs. M.R.O. Bentinck	PV-EU, Plaatsvervangend Vertegenwoordiger Politiek en Veiligheidscomité, Comité voor Civiele Aspecten van Crisis Management (CIVCOM), Politiek en Veiligheidscomité (PSC), plaatsvervangend PV WEU
Dhr. P. van den Berg	Cordaid, Politiek adviseur noodhulp en wederopbouw
Drs. T. Bergsma	Plan Nederland, Algemeen Directeur
Brig-gen. drs. A.J.A. Beukering	Ministerie van Defensie (MinDef), voormalig Militair Adviseur (MILAD) van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking
Ambassadeur drs. J.F.L. Blankenberg	Ministerie van Buitenlandse Zaken (MinBZ) ambassadeur in Kabul, Afghanistan
Sbn. M. Borsboom	MinDef, Deputy Chief of Staff Stability, Hoofdkwartier ISAF, Afghanistan
Drs.ing. J. Bout	VNO-NCW, voorzitter Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan (WEWA)
Mw. mr. J.M.G. Brandt	MinBZ, Directeur-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)
Dr. T.W. Brocades Zaalberg	MinDef, Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH), wetenschappelijk medewerker
Drs. L.F.F. Casteleijn	MinDef, Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken (HDAB)
Mr.drs. K.M. Davidse	MinBZ, Directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV)
Mw. mr. C.M. Dijk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minBZK), senior beleidsmedewerker, Bestuursondersteuning / Internationale Zaken
Kol. S. Duine	VNO-NCW, secretaris WEWA
Dhr. E. Eloho Otobo	Verenigde Naties (VN), Director Strategic Planning van het Peacebuilding Support Office
Dhr. J. van Elst	Raad van de Europese Unie, Principal Administrator, General Secretariat DG E, Development

Dr. S. Everts	Raad van de Europese Unie, Special Councillor, Private Office SG/HR Javier Solana
Kol. H. Folmer	EU Military Staff, Chief Operations Centre & Watchkeeping Capability Unit (OPSEN&WKC)
Mw. mr.dr.s. H.M.J. van der Gaag- Halbertsma	MinBZ, Ontwikkelingssamenwerkingadviseur (OSAD) van de minister van Defensie
Drs. R.E. de Groot	MinBZ, Plaatsvervangend Directeur-Generaal Politieke Zaken, (plv. DGPZ)
Drs. R.B.M. Grotenhuis	Cordaid, Algemeen Directeur
Lkol. R. Hamelink	MinDef, voormalig Commandant Provincial Reconstruction Team (PRT) in Uruzgan, Afghanistan
Kol. R. van Harskamp	MinDef, voormalig commandant Task Force Uruzgan (TFU) in Uruzgan, Afghanistan
Mw. drs. K.N. Jedema	Ministerie van Financiën (MinFin), Senior Inspecteur, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting / Sectie Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken
Gen-maj. J.H. de Jonge	MinDef, Voormalig plv. Commandant Regional Command South ISAF (RCS/ISAF), Afghanistan
Drs. J.J. Kleinrensink	Plan Nederland, Directeur Internationale Programma's
Drs. K.J.R. Klompenhouwer	Raad van de Europese Unie, Civilian Operations Commander, General Secretariat, Civilian Planning and Conduct Capability Director
Kol. G.F. Koot	MinDef, Voormalig C-PRT in Uruzgan
Drs. R. de Kort	MinBZK, Coördinerend senior beleidsmedewerker, Internationale Zaken
Dhr. S. van Laar	Cordaid, Project officer / researcher emergency aid and reconstruction sector
Dr. J. van der Lijn	Clingendael, Senior Research Fellow
Gen-maj. T. van Loon	MinDef, voormalig Commandant RCS/ISAF
Mr. M. Luijke	Ministerie van Justitie (MinJus), Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA)
Kol. K. Matthijssen	MinDef, voormalig C-TFU in Uruzgan
Drs. S. Messerschmidt	MinBZ, voormalig Politiek Adviseur (POLAD) van C-TFU in Uruzgan
Ambassadeur drs. R. Milders	PV-EU, Vertegenwoordiger Politiek en Veiligheids- comité, Permanent Vertegenwoordiger WEU
Drs. A.J. Molenaar	PV-EU, Defensieraad
Drs. P. Mollema	MinBZ, Civiel vertegenwoordiger TFU

Mr. Z.K. Nagy	NAVO, Head Multilateral Affairs, Political Affairs and Security Policy Division, Brussel
Mr.drs. J.J.P. Nijssen	MinBZ, Plv. afdelingshoofd Directie Veiligheidsbeleid / Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking (DVB/CV)
Mw. mr. S. Offermans	MinBZ, gedetacheerd bij Stabilisation Unit in het Verenigd Koninkrijk
Gen-maj. A.C. Oostendorp	MinDef, Directeur Operaties (DOPS)
Dhr. K.J.G. van Oosterom	Ministerie van Algemene Zaken (MinAZ), Raadadviseur Buitenlandse Zaken en Defensie
Lt-gen. drs. A.G.D. van Osch	PV-EU en PV-NAVO, Hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de Europese Unie en NAVO Militaire Comit�ees
Drs. T. Peters	PV-EU, Hoofd Ontwikkelingssamenwerking en Voedselhulp
Drs. T. van der Plas	PV-EU, Hoofd Juridische & Institutionele Zaken
Dr. W.A.P. van der Put	HealthNet, Directeur
Lkol. W. Rietdijk	MinDef, voormalig C-PRT in Uruzgan
Mr. D. Ruiz-Palmer	NAVO, Head Planning Section, Operations Division, Brussel
Ambassadeur drs. H.A. Schaper	PV-NAVO, Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO
Drs. D.P. Scherjon	VNO-NCW, Voormalig secretaris van het platform defensie-bedrijfsleven
Dr. J. Shea	NAVO, Head Policy Planning
Prof.dr. J.G. Siccamo	MinDef, Adviseur Kennis- en Strategiebeleid, HDAB
Mw. T. van Summeren	Ministerie van Economische Zaken (minEZ), Beleidsmedewerker, Directie Internationaal Ondernemen
Dr. ir. J.G. van Uffelen	Wageningen Universiteit (WUR), Coordinator Food Security Research Disaster Studies
Generaal P.J.M. van Uhm	MinDef, Commandant der Strijdkrachten (CDS)
Kol. G. van der Voet	MinBZ, MILAD bij de minister voor OS
Drs. M.W.M. Waanders	MinDef, senior beleidsadviseur, HDAB
Lkol. marns drs. A.J.E. Wagemaker	MinDef, Hoofddocent vakgroep militaire wetenschappen / sectie internationale veiligheidsstudies
Dhr. H.J. Wegter	PV-VN, stafid, New York
Drs. E.H. Wellenstein	MinBZ, Belast met organisatieverandering bij BZ
Drs. J.E. van Wieren	MinBZ, plv. hoofd / Coördinator cluster Veiligheid EFV

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolg*advies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).