

Project Nationale Veiligheid

Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie

Falende staten

Intern werkdocument



Datum: 16-05-2006

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1 Inleiding	4
2 Omschrijving incidentcategorie	6
2.1 Falende staten.....	6
2.2 Opmerkingen vooraf.....	7
3 Beleidsproces en beleidsinhoud	8
3.1 Beleidsproces.....	8
3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen.....	11
3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid	20
4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften	21
4.1 Knelpunten in het beleidsproces	21
4.2 Blinde vlekken in het beleid.....	24
4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries	25
5 Conclusies	31
5.1 Beleid en interdepartementale samenwerking.....	31
5.2 Kansen en mogelijkheden.....	32
5.3 Prioritering van kansen en mogelijkheden	34
Bijlage 1: betrokken ministeries.....	37
Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries	38

Voorwoord

De status van deze rapportage is een intern werkdocument. De rapportage beschrijft de resultaten van een inventariserend onderzoek naar

1. blinde vlekken in het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van falende staten
2. knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet.

De resultaten geven een overzicht van de visies van de betrokken departementen m.b.t. de blinde vlekken en knelpunten. Nadrukkelijk dient hierbij vermeld te worden dat de resultaten soms gebaseerd zijn op de visie van één departement en nog geen gemeenschappelijk beeld weergeven. De rapportage bevat daarom kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid.

De komende periode zal in het kader van het project geïnventariseerd worden welke kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid opgepakt gaan worden, door wie en hoe. Daarnaast worden de resultaten van het onderzoek gebruikt als bouwstenen bij de ontwikkeling van een strategie voor de Nationale Veiligheid.

De geïntegreerde rapportage is opgesteld op basis van een aantal departementale zelfevaluaties en collegiale toetsen. In bijlage 1 treft u een overzicht welke departementen hebben bijgedragen aan het onderzoek.

De rapportage wordt niet gepubliceerd. Wel kan deze als intern werkdocument worden aangevraagd door de medewerkers van de departementen die betrokken zijn bij dit vervolgtraject en/of hebben bijgedragen aan het onderzoek. Aanvragen kunt u sturen aan het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Meer informatie over het onderzoek is opgenomen in een informatiebrochure met als titel: "Project Nationale Veiligheid: Achtergrondinformatie bij de interdepartementale zelfevaluatie en collegiale toets". Ook deze brochure kunt u aanvragen bij het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Secretariaat Project Nationale Veiligheid
Mw. A. de Jong-Tokman
Fluwelen Burgwal 56
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

070-426 6699
Anna.Jong@minbzk.nl

1 Inleiding

Tot een paar jaar geleden waren binnenlandse en buitenlandse veiligheid twee verschillende dimensies van hetzelfde thema.¹ In de afgelopen periode is ons land echter geconfronteerd met een aantal dreigingen, dat duidelijk heeft gemaakt dat sprake is van een toenemende verwevenheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid. Hierbij kan worden gedacht aan de opkomst van het internationale terrorisme, de verspreiding van CBRN-wapens, pandemieën, klimaatverandering en afnemende energievoorzieningszekerheid. Globalisering – onder andere in de vorm van open grenzen en vervaging van de betekenis van plaats en tijd – heeft ertoe geleid dat buitenlands veiligheidsbeleid meer dan ooit van invloed is op de binnenlandse veiligheid, terwijl het omgekeerde ook het geval is. Tegen deze achtergrond is de begripsvorming rondom ‘nationale veiligheid’ op gang gekomen.

Naar aanleiding van enkele vooronderzoeken – waaruit is gebleken dat het beleid op het gebied van nationale veiligheid te repressief, ad hoc en gefragmenteerd is – heeft de stuurgroep Nationale Veiligheid besloten een vervolgonderzoek in te stellen, waarbij interdepartementaal en proactief beleid centraal moet staan. Als uitgangspunt voor dit onderzoek gelden negen dreigingen met daaraan gekoppelde incidentcategorieën. Hieronder volgt een overzicht van deze dreigingen met bijbehorende incidentcategorieën.

Klassieke dreigingen	Incidentcategorieën
1. Aantasting van de internationale vrede en veiligheid 2. CBRN 3. Terrorismen 4. Internationaal georganiseerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none">• Falende staten• Risicolanden• Verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie)• Catastrofaal terrorisme• Radicalisering• Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld• Wereldwijde handel in drugs
Sociaal-economische dreigingen 5. Sociale kwetsbaarheid 6. Digitale onveiligheid 7. Economische onveiligheid	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemende (interetnische) spanningen en afnemend burgerschap• Digitale verlamming• Aantasting van de sociale zekerheid• Extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen
Natuurlijke dreigingen 8. Klimaatverandering en natuurrampen 9. Pandemieën	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemend overstromingsrisico• Toenemende kans op extreme droogte/hitte• Plaagorganismen• Pandemieën van reeds bekende ziekten• Zoönosen

¹ Zie ook de Wijk & Toxopeus, Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn, in: *Internationale Spectator*, 2005

Het onderzoek heeft het karakter van een zelfevaluatie met daarop volgend een collegiale toets. Het onderzoek is concreet gericht op:

1. identificeren van blinde vlekken in het op proactie gerichte beleid ten aanzien van de gekozen incidentcategorieën
2. achterhalen van knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet
3. creëren van inzicht in de wijze waarop met deze blinde vlekken en knelpunten kan worden omgegaan.

De voorliggende geïntegreerde rapportage heeft betrekking op de incidentcategorie **‘falende staten’** en is het resultaat van departementale zelfanalyses van de Ministeries BZ en Defensie en enkele collegiale toetsen (zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht). Van de departementale zelfanalyses zijn separaat rapportages beschikbaar. Voor het Ministerie van Defensie geldt dat de zelfanalyse betrekking had op twee incidentcategorieën, te weten: falende staten en risicolanden. De inhoud van de zelfanalyse komt met name terug in deze eindrapportage, aangezien de betrokkenheid van het Ministerie van Defensie bij de incidentcategorie falende staten groter is dan bij risicolanden.

Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de omschrijving van de incidentcategorie ‘falende staten’
- in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe het interdepartementale beleidsproces eruit ziet en welke activiteiten op hoofdlijnen worden uitgevoerd
- in hoofdstuk 4 wordt beschreven welke blinde vlekken in het beleid aanwezig zijn, welke knelpunten zich in het beleidsproces voordoen en welke behoeften/ambities de betrokken ministeries hebben als het gaat om deze incidentcategorie
- in hoofdstuk 5 worden de conclusies beschreven.

De rapportage wordt afgerond met twee bijlagen:

- in bijlage 1 wordt een overzicht weergegeven van de betrokken ministeries en de ‘aard’ van hun bijdrage aan dit onderzoek
- in bijlage 2 is een overzicht weergegeven van de activiteiten van de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten.

2 Omschrijving incidentcategorie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de omschrijving van de incidentcategorie 'falende staten'. Daarnaast wordt stilgestaan bij enkele opmerkingen vooraf. Beide paragrafen kunnen worden gezien als de achtergrond waartegen de resultaten van het onderzoek moeten worden beschouwd.

2.1 Falende staten

"Het begrip 'falende staat' is van betrekkelijk recente oorsprong² en is nog niet met zoveel woorden erkend en vastgelegd in het volkenrecht", zo concluderen de Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in hun rapport *'Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid'*. Dit neemt niet weg dat termen als 'falende staat', 'zwakke staat' of 'fragiele staat' de laatste tijd steeds vaker worden gebruikt in zowel nationaal als internationaal verband.³

In het project Nationale Veiligheid wordt het begrip 'falende staat' gehanteerd. Dit begrip kan als volgt worden omschreven:⁴

Het gaat om een staat die:

- niet bij machte is (grote delen van) zijn grondgebied te controleren, noch de veiligheid van zijn burgers te garanderen, aangezien hij zijn monopolie op geweld verloren heeft
- niet langer in staat is de interne rechtsorde te handhaven
- zijn bevolking geen openbare diensten meer kan leveren noch de voorwaarden daartoe kan scheppen.

Oorzaken van – en fasen in falen

Het meest fundamentele kenmerk van een falende staat is het feitelijke verlies van het geweldsmonopolie. De andere twee kenmerken zijn hier in meer of mindere mate neveneffecten van. Falende staten kunnen op vele verschillende manieren ontstaan. Het ontstaan van een falende staat is meestal niet toe te schrijven aan één factor. Er is veelal sprake van een combinatie van factoren die primair samenhangen met de ondergraving van het geweldsmonopolie, maar ook met een gebrek aan legitimiteit van het gezag en ondergraving van openbare diensten. Daarnaast is er een aantal factoren dat weliswaar niet rechtstreeks leidt tot falen, maar wel indirect bijdragen aan het falen van staten. Het gaat om factoren als een gebrekkige economische ontwikkeling, karige bodemgesteldheid, aanwezigheid van epidemieën en het in grote mate voorhanden zijn van wapens.

² In een artikel in het Amerikaanse tijdschrift 'Foreign Affairs' is de term 'failed states' naar alle waarschijnlijkheid voor het eerst gebruikt. Zie Helman & Ratner, Saving failed states, in: *Foreign Policy*, no. 89, winter 1993.

³ Zie hiervoor bijvoorbeeld de *Europese Veiligheidsstrategie; een veilig Europa in een betere wereld*.

⁴ AIV/CAVV, *Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid*, 2004, p. 11.

Tot slot zijn er factoren die samenhangen met de specifieke historie van staten, zoals dekolonisatie, en belangen van zowel interne als externe machthebbers (er zijn regeringen die baat hebben bij het zwak houden van andere staten).

Het is van belang op te merken dat falende staten geen uniforme groep staten zijn. De onderlinge verschillen tussen falende staten zijn groot, hetgeen ook iets betekent ten aanzien van de aanpak. Daarnaast zijn er in het falen van staten verschillende fasen te onderscheiden. De AIV en CAVV benoemen de volgende vier fasen:⁵

- fase van groeiende tegenstellingen, waarin misbruik van openbare ambten leidt tot monopolisering van macht en inkomen
- fase van verval, waarin het gezag van de regering zich niet meer uitstrekt over het hele staatsgebied
- fase van falen, waarin de situatie voldoet aan alle op de vorige pagina genoemde kenmerken
- fase van herstel, waarin vaak met hulp van buitenaf wordt getracht de voorwaarden te creëren waarin herstel vorm kan krijgen.

Gevolgen van falende staten

Een falende staat kan – juist ten gevolge van het ontbreken van een centrale gezagsstructuur ter bescherming van de interne rechtsorde – bij uitstek een bron zijn voor uiteenlopende veiligheidsrisico's. Deze veiligheidsrisico's manifesteren zich zowel op een nationale, regionale als mondiale schaal:

- op nationale schaal kunnen zich uiteenlopende problemen voordoen, zoals het ontstaan of escaleren van (gewapende) conflicten, economische malaise, toenemende armoede, et cetera. Jarenlange ontwikkelingsinspanningen worden hierdoor teniet gedaan
- op regionale schaal kunnen falende staten een aanzuigende werking hebben op de criminaliteit in de regio (bijvoorbeeld wapenhandel)
- op mondiaal niveau kunnen falende staten ook een bedreiging vormen voor de veiligheid: falende staten vormen vaak een toevluchtsoord voor criminele organisaties (met name drugs- en wapenhandel) en een uitvalsbasis voor terroristische netwerken, die hun invloed over de hele wereld kunnen doen gelden. Daarnaast is veelal sprake van omvangrijke vluchtelingenstromen.

Globalisering, het open karakter van onze samenleving en onze bevolkingssamenstelling zorgen ervoor dat de afstanden tussen ons land en brandhaarden van onrust 'afnemen'.

2.2 Opmerkingen vooraf

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, kent het falen van staten verschillende gradaties of fasen. Proactie kan in het kader van de nationale veiligheid betrekking hebben op verschillende fasen en beperkt zich niet alleen tot het voorkomen van het falen van staten. In termen van nationale veiligheid heeft het opbouwen van staten na verval/falen ook een proactieve werking, omdat de internationale veiligheidsrisico's van falende staten hierdoor afnemen. Dit gebied wordt dan ook niet buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat het beleidsproces en de beleidsinhoud – voor zover die in deze rapportage worden besproken – zich richten op alle genoemde fasen.

⁵ AIV/CAVV, *Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid*, 2004, p. 29-30.

3 Beleidsproces en beleidsinhoud

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de interdepartementale samenwerkingsrelaties in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. De hoofdvraag hierbij is welke ministeries vanuit welke rol betrokken zijn bij het proactieve beleid. Daarnaast wordt beschreven welke beleidsactiviteiten in dit kader worden verricht en in welke mate deze voortvloeien uit vastgesteld interdepartementaal beleid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

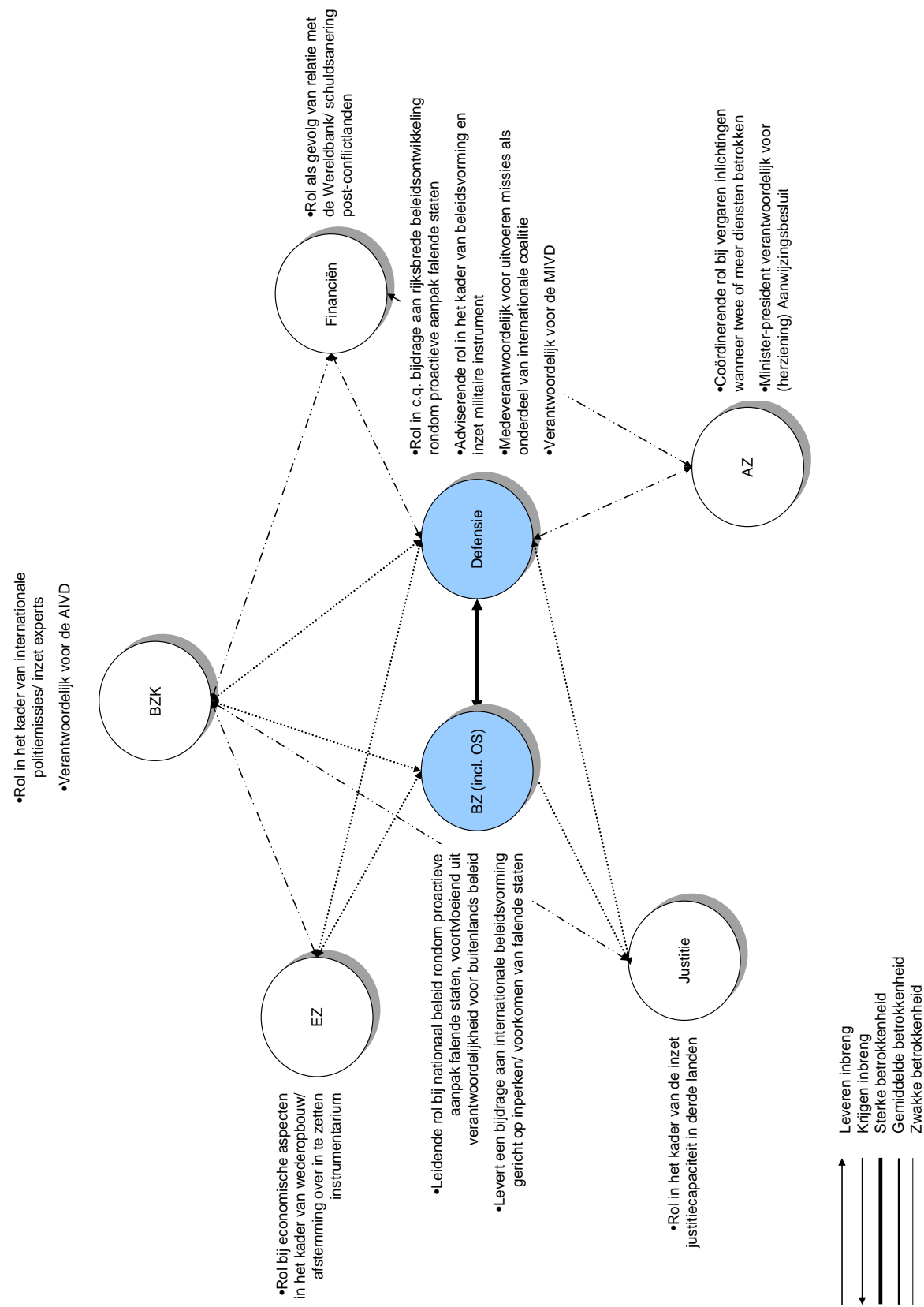
- in paragraaf 1 wordt een overzicht gegeven van het interdepartementale beleidsnetwerk dat bij het inperken en/of voorkomen van falende staten betrokken is
- in paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsactiviteiten die proactief uitwerken op het inperken en/of voorkomen van falende staten
- in paragraaf 3 wordt aangegeven in welke mate er vastgesteld interdepartementaal beleid aanwezig is dat richting geeft aan de beleidactiviteiten en de samenwerking.

3.1 *Beleidsproces*

Het inperken en/of voorkomen van risicolanden is geen opgave die door één Ministerie (succesvol) kan worden volbracht. Er werken verschillende ministeries vanuit uiteenlopende rollen samen aan het proactieve beleid op dit gebied. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe deze samenwerking eruitziet.

In figuur 1 op de volgende pagina wordt weergegeven welke ministeries met elkaar samenwerken in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten en welke rol ieder Ministerie in deze samenwerking vervult. De 'gekleurde' ministeries zijn de ministeries die de zelfevaluatie hebben uitgevoerd en dus de kans hebben gehad de interdepartementale samenwerking uitgebreid te beschrijven. In de kern van het netwerk staan de ministeries die kunnen worden aangemerkt als de ministeries die beleidsmatig het sterkst betrokken zijn.

Figuur 1: interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten



Beschrijving interdepartementale samenwerking

De kern van het beleidsnetwerk rondom het inperken en/of voorkomen van falende staten wordt gevormd door de Ministeries van BZ en Defensie. Het Ministerie van BZ is vanuit de verantwoordelijkheid voor het geïntegreerd buitenlands beleid de centrale speler in het proactieve beleid. In internationaal verband vertegenwoordigt dit Ministerie in eerste aanleg het Nederlandse standpunt. In nationaal verband is het Ministerie van BZ leidend in de beleidsvorming rondom de aanpak van falende staten. Het Ministerie van Defensie is in deze een belangrijke partner. Wanneer de inzet van het militaire instrument in overweging wordt genomen, treedt het Ministerie van Defensie op als adviseur. Deze rol vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie voor de krijgsmacht (personeel en materiaal). Daarnaast is het Ministerie van Defensie verantwoordelijk voor de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die een belangrijke rol speelt in het kader van de inlichtingenvergaring. De beide ministeries nemen deel in verschillende overlegvormen die meer of minder direct verbonden zijn aan het beleid rondom falende staten:

- Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CORIA)
- Stuurgroep Militaire Operaties (SMO)
- Interdepartementaal overleg Cimic⁶ (IO CIMIC)
- Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW).

Rond de kern van het beleidsnetwerk functioneert een relatief beperkt aantal ministeries dat een rol heeft bij specifieke onderdelen van het proactieve beleid. De Ministeries van Justitie en BZK hebben bijvoorbeeld een rol in het opbouwen van veiligheidsstructuren in een (potentieel/partieel) falende staat. Het gaat hierbij vooral om het beschikbaar stellen van expertise ten behoeve van het inrichten van het politie en justitie apparaat, de rechtsspraak en het gevangeniswezen. Daarnaast is het Ministerie van BZK verantwoordelijk voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), die een belangrijke rol speelt ten behoeve van de inlichtingenvergaring over falende staten. In het kader van de sociaal-economische ontwikkeling van landen speelt het Ministerie van EZ een rol, bijvoorbeeld door te bevorderen dat door publiek-private samenwerking de kennis en kunde van Nederlandse bedrijven vroegtijdig wordt ingezet. Hiervan is met name sprake wanneer het gaat om landen en regio's waar perspectief bestaat op bestendige handels- en investeringsrelaties.

De Ministeries van AZ en Financiën zijn over het hele 'beleidsspectrum' gezien het minst betrokken bij het inperken en/of voorkomen van falende staten. Het Ministerie van AZ is vooral betrokken vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister-president (ook waar het gaat om militaire missies) en de coördinerende rol op het gebied van inlichtingenvergaring. Op het moment dat meer dan één inlichtingendienst bij de inlichtingenvergaring betrokken is, heeft het Ministerie van AZ een coördinerende rol.

De Minister-president stelt daarnaast in overeenstemming met de betrokken Ministers het Aanwijzingsbesluit op. Hierin staan ten behoeve van de inlichtingenvergaring door de AIVD en MIVD onderwerpen van onderzoek omschreven die andere landen betreffen. Het Ministerie van Financiën is – tot slot – betrokken, vanwege de contacten bij de Wereldbank. Deze zijn relevant in het kader van schuldverlichting van (veelal) post-conflictlanden.

⁶ Civil-Military Co-operation ofwel civiel-militaire samenwerking. Zie ook de Kaderbrief Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking van 19 mei 2003.

3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen

Waar in de vorige paragraaf de rollen/verantwoordelijkheden van de bij het proactieve beleid betrokken ministeries centraal hebben gestaan, gaat deze paragraaf in op de hoofdlijnen van de beleidsactiviteiten waarmee invulling wordt gegeven aan deze rollen/verantwoordelijkheden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid (paragraaf 3.2.1.). Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten die door de Ministeries van BZ en Defensie worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten (paragraaf 3.2.2.).

3.2.1 Verhouding internationaal–nationaal beleid

Zoals de titel van het eerder aangehaalde rapport van de AIV en CAVV illustreert zijn falende staten een wereldwijde verantwoordelijkheid. De proactieve aanpak van falende staten heeft dan ook een sterk internationaal karakter. Het is duidelijk dat een specifiek Nederlands beleid en concrete beslissingen van Nederland geen dam opwerpen tegen het falen van staten.⁷ Het is daarom van belang – alvorens in te gaan op de beleidsactiviteiten op nationaal niveau – kort stil te staan bij de verhouding tussen de internationale en nationale beleidsvorming. De inhoud in deze subparagraaf is zowel gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek als op een aanvullende documentenstudie.

Ook in internationaal verband is het begrip ‘failed states’ in opkomst. In het rapport van de ‘High-level Panel on Threats’ van de Verenigde Naties (VN) wordt weliswaar niet specifiek over ‘failed states’ gesproken, maar de centrale boodschap van het rapport is dat een internationaal veiligheidssysteem alleen kan bestaan bij de gratie van sterke staten die bereid zijn multilateralisme te omarmen. “The task of helping States improve their own capacities to deal with contemporary threats is vital and urgent”, zo wordt door de Secretaris-Generaal Koffi Annan geconstateerd.⁸ Onder gezag van de Veiligheidsraad verleent de VN dan ook bijstand met het doel staten te versterken. Het gaat in die gevallen – gezien de competentie van de Veiligheidsraad – om situaties waarin de internationale vrede en veiligheid worden bedreigd.

In het rapport *‘In larger freedom; towards development, security and human rights for all’* van de General Assembly van de VN – dat een jaar na de rapportage van de High-Level Panel verschijnt – wordt het belang van het ondersteunen van staten nog eens benadrukt.⁹ Gesteld wordt dat in termen van nationale veiligheid een nadeel van globalisering wellicht is dat de effecten van conflicten en zwak bestuurd regio’s een wereldwijde uitwerking hebben. In het vacuüm van falende staten kunnen criminele of terroristische organisaties immers gemakkelijk ongestoord hun gang gaan. De andere kant van deze medaille is echter dat de bereidheid van landen om gezamenlijk op te treden door de wereldwijde effecten van falende staten kan toenemen.

⁷ AIV/CAVV, *Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid*, 2004, p. 43.

⁸ UN: High-Level Panel on Threats, Challenges and Change; *A more secure world: our shared responsibility* (General Assembly, A/59/565), 29 november 2004, p. vii.

⁹ UN: General Assembly; *In larger freedom; towards development, security and human rights for all*, 21 maart 2005.

In het rapport wordt dan ook gesproken over een uitgelezen mogelijkheid om het nationale veiligheidsbelang en 'larger freedom' te laten samenvallen.¹⁰ De VN heeft het voornemen de komende jaren haar coördinerende rol gericht op het ondersteunen van staten te versterken. Dit voornemen is in 2005 door de Nederlandse regering – in casu de Ministeries van BZ, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (OS) – onderschreven.¹¹ De hervormingen binnen de VN moeten leiden tot een meer permanente structuur voor de aanpak van het probleem van falend bestuur in staten, waarbij de ondersteuning zich niet zou moeten beperken tot staten die al een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid zijn en dus tot de competentie van de Veiligheidsraad behoren.

De Nederlandse bijdrage aan de aanpak van falende staten krijgt ook vorm in Europees verband. Het Ministerie van BZ (incl. OS) speelt hierin een leidende rol, waarbij verschillende (vak)departementen ondersteunen. Het belang van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en daarbinnen het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is in de afgelopen jaren toegenomen. In de Europese Veiligheidsstrategie worden 'failed states' genoemd als één van de vijf voornaamste dreigingen waarmee Europa te maken heeft. Gesteld wordt dat Europa belang heeft bij behoorlijk bestuur in aangrenzende landen. De uitbreiding van Europa heeft tot gevolg van de grenzen oprekken en 'woelige' gebieden dichterbij komen. In de Europese Veiligheidsstrategie wordt in algemene zin uiteengezet wat de beleidslijnen zijn op het gebied van veiligheid. Voorop staat dat de EU:

- actiever wil zijn (preventieve betrokkenheid)
- beter berekend wil zijn op haar taak, ook waar het gaat om het versterken van staten
- een coherent gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid wil voeren
- wil samenwerken in multilateraal verband.

In het bovenstaande zijn de internationale kaders voor de proactieve aanpak van falende staten weergegeven. Hierbij kan worden opgemerkt dat Nederland een effectieve multi-laterale aanpak van falende staten actief ondersteunt en stimuleert. Dit door met name het beleid van de VN en EU te beïnvloeden. Het Ministerie van BZ speelt hierin de grootste rol, terwijl tevens het Ministerie van Defensie op dit gebied actief is. Binnen de kaders van het internationale beleid krijgt het buitenlands beleid van Nederland vorm (zie de volgende subparagraaf). Het Ministerie van BZ heeft in deze een coördinerende verantwoordelijkheid.

De Nederlandse bijdrage aan missies – zoals de deelname aan de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan – krijgt altijd vorm als onderdeel van een internationale coalitie. Naast uitvoering in het kader van missies zijn ook onder andere ook de Nederlandse posten, het bedrijfsleven en non-gouvernementele organisaties actief om staten te versterken. De activiteiten die in dit kader worden uitgevoerd, kunnen onderdeel zijn van internationale afspraken die zich richten op specifieke landen.¹²

¹⁰ In de Memorie van Toelichting bij de begroting van 2006 van het Ministerie van BZ wordt een soortgelijke mogelijkheid geschetst (p. 8).

¹¹ TK 2004-2005, Regeringsreactie op het AIV/CAVV-advies 'Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid', 11 maart 2005.

¹² Hierbij kan worden gedacht aan het voor vijf jaar overeengekomen partnerschap tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap: Afghanistan Compact. Zie TK 2005-2006, 27925 en 21 501-02, nr. 205

3.2.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen¹³

Om de beleidsactiviteiten inzichtelijk te maken, is in het onderzoek een indeling gemaakt in verschillende fasen van het beleidsproces:

- de fase van beleidsvoorbereiding waarin kennis en informatie over de achtergronden bij falende staten wordt verzameld (onderzoek) en in kaart wordt gebracht wat de aard en de omvang van falende staten is (risicoanalyses)
- de fase beleidsontwikkeling die gericht op het ontwikkelen van acties, standpunten, e.a. die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van falende staten
- de fase beleidsuitvoering waarin uitvoering wordt gegeven aan wat ontwikkeld is in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten
- de fase beleidsevaluatie waarin wordt gekeken naar de resultaten/effekten van het beleid met betrekking tot het inperken en/of voorkomen van falende staten.

Hieronder worden de verschillende fasen van het beleidsproces uitgewerkt. Deze uitwerking is vooral gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek. Op enkele punten zijn de uitkomsten aangevuld op basis van een documentenstudie.

Onderzoek en risicoanalyses

Het eerder aangehaalde onderzoek van de AIV en de CAVV naar falende staten is één van de eerste Nederlandse onderzoeken dat het verschijnsel van falende staten in zijn volle omvang – in termen van definities, oorzaken en remedies – heeft onderzocht. Dit neemt niet weg dat instellingen als Clingendael, maar ook andere wetenschappelijke instellingen, geregeld onderzoek doen naar onderdelen van de problematiek rondom falende staten en/of onderwerpen die nauw met falende staten samenhangen. Dergelijke onderzoeken vinden veelal plaats in opdracht van de Ministeries van BZ en/of Defensie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wederopbouw en de veranderende rol van de krijgsmacht hierin, ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersingsoperaties¹⁴, maar ook aan het advies van de AIV en CAVV ten aanzien van preëemptief en preventief optreden.¹⁵ Het gaat hierbij om militair optreden in andere landen vanwege een manifeste dreiging (preëemptief) of een dreiging in ontwikkeling (preventief). Deze vormen van optreden – die gebaseerd zijn op een resolutie van de VN-Veiligheidsraad en/of op verzoek van het ‘gastland’ – maken *onderdeel* uit van de gedachte dat het verdedigen van de nationale veiligheid in toenemende mate ‘*forward defence*’ vergt: optreden ver buiten ons land in het kader van de VN, de NAVO of de EU.¹⁶

Op het gebied van risicoanalyses spelen de inlichtingendiensten een belangrijke rol, zo blijkt uit het onderzoek. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) vergaren in het kader van hun buitenlandtaak – en de MIVD ook vanuit zijn wettelijke ‘A-taak’ – inlichtingen over de situatie in falende staten.

¹³ In bijlage 2 vindt u een opsomming van de beleidsactiviteiten die door de ministeries van BZ en Defensie worden uitgevoerd in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten.

¹⁴ AIV, *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, 2004.

¹⁵ AIV/CAVV, *Preëemptief optreden*, 2004.

¹⁶ Zie ook Ministerie van BZ, *Memorie van Toelichting begroting 2006*, p. 14

De afstemming tussen de activiteiten van beide diensten op dit gebied is geregeld in het Aanwijzingsbesluit 2006 van de Minister-president en het convenant tussen de AIVD en MIVD van 8 juli 2005. Daarnaast is er de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) waarin onder andere de taakverdeling is vastgelegd. Voor de MIVD geldt dat aan de hand van de behoefte – als neergelegd in de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) – informatie wordt verzameld in landen waarop in de toekomst mogelijk militairen worden ingezet. Falende staten – zoals Afghanistan – kunnen tot deze groep behoren. Voor de AIVD geldt dat zij op basis van het Aanwijzingsbesluit inlichtingen vergaard en hieraan betekenis geeft. Falende staten zijn hierbij geen zelfstandige onderzoekscategorie, maar een aantal van in de aanwijzing genoemde landen heeft wel die kenmerken. Naast de analyses die in principe continu worden uitgevoerd, kunnen inlichtingen ook worden vergaard op basis van specifieke inlichtingenopdrachten aan de diensten.

Het Ministerie van BZ heeft daarnaast een instrument waarmee minstens drie landen per jaar worden beoordeeld op de mate van ‘falen’. Dit instrument heet het ‘Stability Assessment Framework’ (SAF), is ontwikkeld door Clingendael en gaat vooral in op:

- de mate waarin er in een land sprake is van een stabiele situatie (dit op basis van een aantal indicatoren)
- de effectiviteit en legitimiteit van onder andere het leger, de politie, openbaar ministerie, zittende magistratuur en het parlement
- de agenda en belangen van de politieke actoren (regering, oppositie, opstandige groeperingen/rebellen, religieuze groeperingen, e.a.)
- bestaande activiteiten die de internationale gemeenschap in het betreffende land uitvoert
- het tot stand brengen van een gezamenlijke strategie (overheden, non-gouvernementele organisaties, e.a.) om de stabiliteit in het betreffende land te bevorderen.

Tot slot maken de Nederlandse ambassades in partnerlanden¹⁷ risicoanalyses van de bestuurlijke situatie. Deze risicoanalyses geven ook inzicht in de mate waarin het bestuur in bepaalde landen faalt.

Beleidsontwikkeling

De beleidsontwikkeling heeft – zoals gezegd – een sterk internationaal karakter. Het gaat hierbij echter nadrukkelijk om hoofdlijnen en gezamenlijke kaders en/of intenties en niet om de uitwerking hiervan in concrete acties en bijdragen. Het is daarom van belang om stil te staan bij de verschillende beleidslijnen of -kaders die in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten van belang zijn. Hierbij kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- overkoepelend departementaal en interdepartementaal beleid
- landenbeleid voor prioritaire regio's
- beleid en planvorming voor deelname aan missies in falende staten
- decentraal beleid op ambassades in partnerlanden.

¹⁷ Partnerlanden zijn landen waarmee bilateraal langjarig wordt samengewerkt.

Overkoepelend departementaal of interdepartementaal beleid

Het begrip falende staten heeft de afgelopen jaren ook zijn intrede gedaan in het departementale beleid van de Ministeries van BZ en Defensie. In de Prinsjesdagbrief van 2003 en de Beleidsvisie 2006 van het Ministerie van Defensie worden falende staten onderkend als één van de grootste internationale veiligheidsrisico's van deze tijd.¹⁸ Ook het Ministerie van BZ staat in zijn Memorie van Toelichting bij de begroting van 2006 stil bij de dreiging van falende of fragiele staten.¹⁹ Geconstateerd kan worden dat in beleidsmatige zin de focus op falende staten de afgelopen jaren is toegenomen.

Er is echter geen nota 'falende staten' die specifiek aandacht besteed aan het Nederlandse beleid op dit gebied. Naar aanleiding van het advies van de AIV en CAVV is er van de zijde van de regering wel een reactie gegeven, maar deze kan niet worden beschouwd als beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van falende staten. Het belang van geïntegreerd beleid en vroegtijdige inzet van militaire middelen ter voorkoming van het afglijden van staten, wordt in de regeringsreactie onderschreven.²⁰ Voor de beleidsmatige vertaling hiervan wordt echter verwezen naar de toen nog aan de Tweede Kamer aan te bieden notitie 'Wederopbouw na een gewapend conflict' (2005).²¹ Deze notitie – die is opgesteld door de Ministeries van BZ (incl. OS), Defensie en EZ – richt zich niet specifiek op falende staten, maar heeft hier wel een relatie mee, aangezien post-conflictgebieden veelal niet beschikken over vormen van goed bestuur. Ook de OS-nota 'Aan elkaar verplicht' (2003)²² heeft een relatie met het inperken en/of voorkomen van falende staten, maar deze is minder direct van karakter dan die in het kader van de 'Wederopbouwnotitie'.

De wederopbouwnota heeft meer dan de OS-nota een directe relatie met het inperken en/of voorkomen van falende staten, omdat deze expliciet gericht is op het opbouwen van staten en daarmee impliciet op het tegengaan van falend bestuur.²³ Een geïntegreerde benadering gericht op veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling dient de stabiliteit te bevorderen, zodat wederopbouw mogelijk wordt en falen van staten wordt ingeperkt en/of wordt voorkomen. Hiervoor is een mix van instrumenten van het buitenlandse beleid nodig die zich uitstrekt tot de terreinen politiek, humanitair, economie, ontwikkelingssamenwerking en militair.

¹⁸ Ministerie van Defensie, *De Prinsjesdagbrief*, 2003 ; Ministerie van Defensie, *Beleidsvisie 2006*, 2005.

¹⁹ Ministerie van BZ, *Memorie van Toelichting begroting 2006*, 2005.

²⁰ TK 2004-2005, Regeringsreactie op het AIV/CAVV-advies 'Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid', 11 maart 2005.

²¹ Ministeries van BZ, Defensie, EZ, *Wederopbouw na een gewapend conflict*, 2005.

²² Zie TK 2003-2004, 29 234, nr. 1.

²³ Voor de OS-nota geldt dat deze zich primair richt op thema's als onderwijs, reproductieve gezondheidszorg, HIV/aids en milieu & water. Deze thema's kunnen een relatie hebben met falende staten, maar dit hoeft niet zo te zijn.

Het toenemende besef dat veiligheid en stabiliteit noodzakelijk zijn, voordat van wederopbouw en ontwikkeling sprake kan zijn, heeft ertoe geleid dat het belang van civiel-militaire samenwerking is toegenomen. De rol van het Ministerie van Defensie in het kader van wederopbouw is dan ook belangrijker geworden, omdat de aanwezigheid van een internationale troepenmacht de noodzakelijke stabiliteit kan waarborgen. Belangrijke onderdelen in het streven naar duurzame stabiliteit in een land hebben betrekking op de veiligheidssector en demobilisatie. Dit heeft zich – zo blijkt uit het onderzoek – vertaald in (nieuwe) taakvelden, die vooral in samenwerking tussen de Ministeries van BZ en Defensie worden vormgegeven, zoals ‘Security Sector Reform’ (SSR) en ‘Disarmament, Demobilisation, Re-integration’ (DDR). Deze twee taakvelden worden voorbereid in de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) en zijn essentieel in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. Goed bestuur is immers alleen mogelijk, wanneer sprake is van:

- een veiligheidssector (leger, politie, justitie, gevangeniswezen e.a.) die kwantitatief en kwalitatief op orde is en democratisch wordt gestuurd, en (t.b.v. geweldsmonopolie)
- ontwapening (wapenbeheersing) en demobilisatie van strijdende groeperingen en reïntegratie van ‘strijders’ in de samenleving (t.b.v. interne rechtsorde).

Hoewel de Ministeries van BZ en Defensie de primair betrokkenen zijn waar het gaat om het versterken van de veiligheidssector, kan worden opgemerkt dat uit het onderzoek blijkt dat ook de Ministeries van BZK en Justitie hier ook in toenemende mate een rol bij spelen. Deze rol komt niet zozeer tot uitdrukking in overkoepelend beleid, maar eerder in het beleid voor specifieke missies.

Landenbeleid voor prioritaire regio's

Het aantal landen dat zich in een wederopbouwproces na een gewapend conflict bevindt – dan wel het karakter heeft van een falende staat – is relatief groot.²⁴ Het Nederlandse beleid gaat daarom uit van een selectieve inzet in de zogenaamde prioritaire regio's. Op dit moment zijn dit de Grote Meren, de Hoorn van Afrika, de Westelijke Balkan, alsmede Afghanistan. Voor deze regio's en Afghanistan is en wordt door de meest betrokken ministeries een strategie ontwikkeld, waarin de geïntegreerde benadering tot uiting dient te komen, wat betekent dat er een mix van instrumenten wordt ingezet op humanitair, economisch, politiek en militair gebied. Het thematische beleid ‘snijdt’ in dat opzicht dwars door het landenbeleid. Het Ministerie van BZ heeft een coördinerende verantwoordelijkheid in deze aanpak. De betrokkenheid van de verschillende ministeries hangt af van het soort instrumenten dat wordt ingezet. Aangezien er veelal enige vorm van militaire betrokkenheid is, is het Ministerie van Defensie een belangrijke (adviserende) partner in deze.

Voor de Grote Meren en de Hoorn van Afrika geldt dat er in 2003 door de Minister van OS een kader is geformuleerd waarbinnen de aanpak van falend bestuur vorm moet krijgen. Dit kader is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer, getiteld ‘*Sterke mensen, zwakke staten*’.²⁵ Dit betekent dat de voor de landen die zich in deze regio's bevinden – de nota heeft overigens een breder bereik dan alleen de Grote Meren en de Hoorn van Afrika – er een vorm van overkoepelend beleid is, anders dan de OS-nota en de Wederopbouwnotitie.

²⁴ Ministerie van BZ, Defensie, EZ, *Wederopbouw na een gewapend conflict*, 2005, p. 15; zie ook Ignatieff, *Het minste kwaad: politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*, 2004, p. 203.

²⁵ TK 29 237, nr. 1

Een strategie voor een land binnen een prioritaire regio dient vanzelfsprekend aan te sluiten bij de algemene internationale strategie ten behoeve van verbetering van bestuur en/of wederopbouw, de daarbij horende rolverdeling en de lokale prioriteitstelling. Het – in deze paragraaf eerder genoemde – Stability Assessment Framework speelt een belangrijke rol bij het formuleren van deze strategie. De financiële middelen voor wederopbouw in een prioritaire regio zijn ondergebracht in een aparte financiële voorziening, die wordt aangevuld met middelen uit onder andere het Stabiliteitsfonds.²⁶

Beleid en planvorming voor deelname aan missies in falende staten

Het beleid ten behoeve van deelname aan missies in falende staten wordt neergelegd in Kamerbrieven van de Ministers van BZ en Defensie, zoals in het kader van de International Security Assistance Force (ISAF) in het zuiden van Afghanistan.²⁷ Hoewel civiele activiteiten ook een belangrijk onderdeel zijn van ‘missies’ in falende staten, is de militaire component veelal dominant in het soort planvorming waar hierop wordt gedoeld. Daarom wordt hieronder vooral ingegaan op het beleid rondom de inzet van het militaire instrument, waarbij ook kort aandacht is voor de inzet van civiele experts van politie en justitie.

Het beleid rondom missies start – zo komt uit de zelfevaluatie van het Ministerie van BZK naar voren – feitelijk bij een (capaciteits)vraag vanuit internationaal verband (NAVO, EU).²⁸ Het Ministerie van BZ is primair verantwoordelijk voor het behandelen van een dergelijke vraag en bepaalt – veelal met advies van het Ministerie van Defensie – of het politiek wenselijk is om deel te nemen en maakt een eerste inschatting wat van welke soort capaciteit nodig is (militair, politie, justitie). Het oordeel ten aanzien van de wenselijkheid wordt bepaald op basis van het Toetsingskader voor de inzet van militaire eenheden. Vervolgens wordt bij de betrokken ministeries – het gaat hierbij in het bijzonder om het Ministerie van Defensie en in mindere mate om de Ministeries van BZK en Justitie – de vraag neergelegd of in de gevraagde capaciteit kan worden voorzien. Naast militaire capaciteit ten behoeve van het bevorderen van vrede en stabiliteit, gaat het hierbij dus ook om politieke en justitiële capaciteit ten behoeve van het hervormen en/of ondersteunen van de veiligheidssector en rechtsorde. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit bijvoorbeeld geschiedt door het uitzenden van rechters, het geven van trainingen aan buitenlands grensbewakingspersoneel, politie-eenheden, militaire politie en het Openbaar Ministerie (OM). Tevens valt te denken aan versterking van wetgevings-capaciteit, afspraken over de internationale rechtshulp, en dergelijke.

²⁶ Het Stabiliteitsfonds is in 2004 opgericht met het doel op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict voltrokken heeft. Met dit fonds is het mogelijk verschillende instrumenten en middelen van Nederlands buitenlands beleid op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten. Dit betekent dat aan het Stabiliteitsfonds zowel middelen uit de ontwikkelingsbegroting (ODA) als uit het budget voor het brede buitenlands beleid (non-ODA) ter beschikking worden gesteld. Zie de brief van de ministers van BZ en OS van 3 oktober 2003.

²⁷ Zie TK 2005-2006, 27 925, nr. 193.

²⁸ De hier gegeven beschrijving is niet uitputtend en generiek, maar heeft tot doel een indruk te geven van hoe deelname aan missies totstandkomt.

De ministeries beoordelen de vraag naar capaciteit zelfstandig, waarbij – naast de mate waarin aan de gevraagde kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit kan worden voldaan – ook veiligheidsoverwegingen een rol kunnen spelen. De verschillende afwegingen worden verwoord in een interdepartementaal advies dat aan iedere betrokken Minister wordt voorgelegd. Elke Minister neemt dan een besluit, waarvoor verantwoordelijkheid wordt gedragen. Op basis van de artikel 100 procedure wordt de Tweede Kamer vooraf ingelicht over de inzet van militairen.

Aangezien het militaire instrument dominant is in het kader van missies of crisisbeheersingsoperaties, wordt hier met name stilgestaan bij militaire doctrine- en planvorming. Een doctrine bevat de algemene uitgangspunten voor militaire inzet, terwijl planvorming betrekking heeft op specifieke operaties/missies. De uitgangspunten voor militair optreden zijn vastgelegd in het Nederlandse Defensie Doctrine (NDD), die 12 oktober 2005 is vastgesteld. De NDD geeft richting aan doctrines van de verschillende onderdelen van de krijgsmacht en maakt duidelijk hoe het Defensiebeleid is verankerd in het Nederlandse buitenlandse en veiligheidsbeleid.

Voor specifieke missies worden – onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie – plannen opgesteld. Aangezien de Nederlandse militaire (expeditionaire) inzet veelal onderdeel is van een internationale coalitie – in NAVO, VN of EU verband – is internationale samenwerking op dit gebied van wezenlijk belang. De Ministeries van BZ en Defensie trekken in deze gezamenlijk op om te komen tot een goede inbedding van de Nederlandse troepen in een internationale coalitie.

Decentraal beleid in partnerlanden

In het kader van OS bestaan bilaterale relaties met zogenaamde partnerlanden. In de nota 'Aan elkaar verplicht' is een nieuwe lijst met partnerlanden vastgesteld.²⁹ Deze partnerlanden kunnen landen zijn die zich in een transitieperiode bevinden en/of als staat (partieel) falend zijn. In deze landen wordt een groot aantal activiteiten gefinancierd. Naast multilaterale en particuliere organisaties (zie beleidsuitvoering) spelen ook de Nederlandse ambassades in deze landen een rol in de beleidsontwikkeling. Op basis van risicoanalyses worden daar – in samenwerking met het departement (BZ) – Meerjarige Strategische Plannen ontwikkeld, die worden doorvertaald in jaarplannen en activiteiten.

Beleidsuitvoering

Kenmerkend voor de beleidsuitvoering in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten is dat deze in het buitenland – en maar voor een deel onder directe aansturing van de Nederlandse overheid plaatsvindt. Een groot deel van de beleidsuitvoering wordt bijvoorbeeld gefinancierd vanuit het Stabiliteitsfonds en daadwerkelijk volbracht door Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's), particuliere instellingen en bedrijven. Deze organisaties leveren een belangrijke bijdrage op het gebied van basisvoorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg), (herstel van) infrastructuur en het bevorderen van economische bedrijvigheid. Tevens wordt – in samenwerking met lokale organisaties – gewerkt aan het versterken van de 'civil society'. Het Ministerie van BZ heeft een rol waar het gaat om financiering van activiteiten door NGO's en particuliere instellingen, terwijl het Ministerie van EZ zich primair richt op het stimuleren van de betrokkenheid van het bedrijfsleven, onder andere door middel van handelsmissies.

²⁹ Zie TK 2003-2004, 29 234, nr. 1, p. 32.

De Nederlandse ambassades in partnerlanden beschikken daarnaast over een gedelegeerde bevoegdheid voor het financieren van activiteiten die de effectiviteit van het bestuur in een land versterken.

De militaire inzet in falende staten is in vrijwel alle gevallen onderdeel van een internationale coalitie, die vanuit bondgenootschappelijk verband wordt aangestuurd. De uitvoering zelf wordt in toenemende mate decentraal georganiseerd, waarbij ook Nederland in sommige gevallen een leidende rol speelt. Een nieuw concept in deze, dat in Afghanistan wordt toegepast, is het 'Provinciaal Reconstructie Team' (PRT). Een PRT is expliciet gericht op het scheppen van omstandigheden en randvoorwaarden voor het bereiken van stabiliteit, zodat in dit geval de Afghaanse regering in staat is haar invloed en autoriteit te vergroten en de oorzaken van instabiliteit te minimaliseren.

Een PRT of soortgelijke constructie kent in sommige gevallen een multidisciplinaire samenstelling, wat betekent dat naast militairen ook experts van politie, justitie en andere organisaties kunnen deelnemen. Dit betekent dat niet alleen de Ministeries van BZ en Defensie hierbij betrokken zijn, maar ook de Ministeries van BZK en Justitie een rol (kunnen) spelen. Een multidisciplinaire samenstelling is van belang om bijvoorbeeld activiteiten in het kader van SSR uit te voeren (zie ook bijlage 2 voor een beschrijving van activiteiten). Het gaat hierbij onder andere om het trainen van het leger, opleiden van politiefunctionarissen en het inrichten en/of verbeteren van het justitieapparaat. De operationele aansturing van internationale politiemissies wordt vanuit het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIP) vormgegeven. Ook de aansturing van de justitiecapaciteit (in internationaal verband) ligt primair bij de uitvoerende organisaties zelf.

Tot slot worden ook enkele civiele taken worden door een PRT verricht. De Nederlandse ambassade in Afghanistan beschikt daarnaast ook over een budget om wederopbouwactiviteiten in de omgeving van het PRT te financieren. Deze worden veelal niet door militairen uitgevoerd, maar door de in het gebied aanwezige NGO's.

Beleidsevaluatie

In het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten worden geregeld evaluaties uitgevoerd. Het gaat hierbij om de volgende (soorten) evaluaties:

- in 2006 wordt het Stabiliteitsfonds door het Ministerie van BZ geëvalueerd, waarbij onder andere wordt ingegaan op de vraag of het Stabiliteitsfonds uitwerkt zoals werd beoogd
- voortdurend wordt gekeken naar de wijze waarop de financiële middelen – onder andere in het kader van OS – door de uitvoerende organisaties worden besteed
- iedere militaire, politieke en/of justitiële inzet wordt geëvalueerd in een samenspel tussen de Ministeries van Defensie/BZK/Justitie en het Ministerie van BZ
- de politieke inzet in het kader van vredesmissies wordt momenteel geëvalueerd door het Ministerie van BZK in samenwerking met de regionale korpsen.

De uitkomsten van evaluaties kunnen aanleiding geven het beleid te wijzigen, hetgeen dan tussen de betrokken ministeries wordt besproken.

3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid

In de twee voorgaande paragrafen is beschreven welke ministeries bij het interdepartementale beleidsproces betrokken zijn en welke beleidsactiviteiten op hoofdlijnen plaatsvinden om het falen van staten te voorkomen en/of in te perken. Impliciet is hieruit al het antwoord op de vraag naar de aanwezigheid van interdepartementaal beleid naar voren gekomen: er is – zo blijkt uit het onderzoek – geen vastgesteld interdepartementaal beleid dat zich specifiek richt op het inperken en/of voorkomen van falende staten. Ten aanzien van het huidige beleid is het van belang een tweetal opmerkingen te plaatsen:

- het beleid beperkt zich grotendeels tot (post-)conflictlanden die zich bevinden in de prioritaire regio's Grote Meren, Hoorn van Afrika, Westelijke Balkan en Afghanistan
- binnen de hierboven genoemde geografische afbakening is er eigenlijk één interdepartementale beleidsnota, namelijk 'Wederopbouw na een gewapend conflict'. Deze nota of notitie is ontwikkeld door de Ministeries van BZ (incl. OS), Defensie en EZ. De OS-nota 'Aan elkaar verplicht' kan niet worden aangemerkt als interdepartementaal beleid, aangezien deze alleen door de Minister van OS aan de Tweede Kamer is aangeboden. Hetzelfde geldt voor de OS-nota 'Sterke mensen, zwakke staten'.

Kortom: er is geen interdepartementaal beleid dat zich specifiek richt op de incidentcategorie 'falende staten'. De wederopbouwnotitie is het enige vastgestelde overkoepelende interdepartementale beleid, maar kent haar beperkingen in termen van stadium van interventie (postconflict/fase van herstel) en geografie (prioritaire regio's).

4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften

Na in het vorige hoofdstuk een beeld van de huidige stand te hebben gegeven, staan in dit hoofdstuk de knelpunten in het beleidsproces, de blinde vlekken in het beleid en de behoeften die de betrokken ministeries hebben centraal. Het identificeren van deze onderdelen maakt het mogelijk de proactieve kracht van het beleid te versterken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt aandacht besteed aan de knelpunten in het interdepartementale beleidsproces
- in paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de blinde vlekken in het beleid
- in paragraaf 3 wordt aangegeven welke behoeften de betrokken ministeries hebben geformuleerd om de proactieve kracht van het beleid te versterken.

4.1 *Knelpunten in het beleidsproces*

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de Ministeries van BZ en Defensie te primair betrokken zijn in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. De samenwerking tussen beide ministeries verloopt naar eigen zeggen goed: er bestaat een lange ‘samenwerkingsgeschiedenis’ – met name op het gebied van crisisbeheersingsoperaties – als gevolg waarvan een vruchtbare samenwerkingsrelatie is ontstaan. Dit neemt niet weg dat er zich in het gehele interdepartementale proces enkele knelpunten lijken voor te doen. Deze worden hieronder beschreven.

De Ministeries van BZ en Defensie: beperkte capaciteit beschikbaar bij de Ministeries van BZK en Justitie

De Ministeries van BZ en Defensie hebben aangegeven dat de betrokkenheid van vooral de Ministeries van BZK en Justitie van groot belang is om het (verder) falen van staten tegen te gaan. Het hervormen van een veiligheidssector (SSR) in een land is in veel gevallen essentieel om het geweldsmonopolie (terug) te krijgen. Voor het realiseren van noodzakelijke hervormingen is alleen militaire capaciteit en expertise niet voldoende. Het gaat immers niet alleen om het trainen van het leger, maar ook om het trainen van politiediensten en het inrichten van rechtspraak. Dit betekent dat ook capaciteit en expertise nodig is op het gebied van politieke aangelegenheden, openbaar bestuur, justitie en rechtspraak. Het gaat hierbij om een specifiek soort expertise: voor internationale politiemissies zijn bijvoorbeeld zeer ervaren politiemensen nodig.

De Ministeries van BZ en Defensie constateren dat het thema ‘falende staten’ op toenemende aandacht mag rekenen, ook bij de Ministeries van BZK en Justitie. De vertaling in mensen en middelen blijft hier volgens de Ministeries van BZ en Defensie echter bij achter. Het Ministerie van BZK is niet altijd in staat mensen te leveren ten behoeve van internationale politiemissies en het Ministerie van Justitie krijgt het niet altijd voor elkaar rechters uit te zenden om het opbouwen van de ‘Rule of law’ te ondersteunen. De in EU-verband overeengekomen ‘Civilian Headline Goals’ bevatten afspraken over de civiele capaciteiten die de diverse EU-landen moeten kunnen leveren. Hoewel het volgens de Ministeries van BZ en Defensie begrijpelijk is dat nationale prioriteiten snel voorrang krijgen, moet worden beseft dat het in het licht van het inperken en/of voorkomen van falende staten problematisch is dat de civiele capaciteiten in Nederland nog niet zijn ingevuld.

Het Ministerie van BZ heeft – vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het geïntegreerd buitenlands beleid – behoefte aan inzicht in de beschikbare civiele expertise en capaciteit. Dit inzicht ontbreekt op dit moment.

De Ministeries van BZK en Justitie hebben de mogelijkheid gekregen om door middel van een collegiale toets te reageren op het bovenstaande knelpunt. Hieronder worden beide reacties weergegeven.

Het Ministerie van BZK

Volgens het Ministerie van BZK is er geen sprake van ‘niet in staat zijn om’ politiemensen in te zetten voor internationale politiemijsies. Zowel het Ministerie van BZK als de politie erkent en steunt het belang van deze uitzendingen. Het knelpunt is vooral dat in het traject voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet, daar de internationale vraag naar benodigde expertise lang onduidelijk blijft. Hierdoor wordt het tijdsbestek waarin de expertise moet worden ‘georganiseerd’ erg kort, mede vanwege de zorgvuldigheid die Nederland in dit kader hanteert (goed matchen vraag en aanbod, inzicht in veiligheidsrisico’s, et cetera).³⁰

Volgens het Ministerie van BZK is van belang dat het *Ministerie van BZ* in een zo vroeg mogelijk stadium andere relevante ministeries betreft, zodat sprake is van zo min mogelijk tijdsverlies en er zo snel als mogelijk zicht wordt verkregen op de benodigde expertise. Daarnaast moet het *Ministerie van BZ* – als coördinerend Ministerie – erop toezien dat alle relevante informatie van andere nationale instanties die relevant zijn voor uitzending tijdig aanwezig is (bijvoorbeeld dreigingsanalyses door veiligheidsdiensten).

Kortom: dat er sprake is van een knelpunt, wordt door het Ministerie van BZK niet ontkend, maar de vraag is hoe het knelpunt wordt geïnterpreteerd. De Civilian Headline Goals die in EU-verband zijn afgesproken worden voor Nederland – ook voor - en door de politie – ingevuld.³¹ Nederland is – in ieder geval waar het de politie betreft – echter niet altijd in staat om op tijd te ‘leveren’ als gevolg van het relatief late inzicht in de precieze vraag (expertise) in combinatie met het gegeven dat het matchen van vraag en aanbod tijd kost. Daarnaast dient er ook rekening te worden gehouden met het politiebestedel met complexe relaties tussen de centrale en lokale gezaghebbers en politiekorpsen. Voordat tot inzet kan worden overgegaan moeten het betreffende korps waar een expert in dienst is hem of haar beschikbaar willen c.q. kunnen stellen en daarnaast moet de persoon in kwestie zelf ook willen. Met andere woorden: de inzet van politie-experts heeft een vrijwillige basis in plaats van de verplichting die militairen hebben.

³⁰ Voor de inzet van de politie-experts wordt er momenteel ook aan een pool van experts gewerkt (opgezet door met het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking in samenwerking met de Nederlandse politiekorpsen). Het opzetten van deze pool zou een tijdsbesparing bij de inzet van politie-expertise moeten opleveren. De daadwerkelijke inzet vraagt uiteraard om afstemming tussen verschillende betrokken partijen en blijft ook tijd kosten.

³¹ Zie ook de brief van de Ministers van BZ, Defensie en BZK van 4 juni 2004.

Het Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft in het kader van de collegiale toets aangegeven dat het inzicht in de gehele beschikbare justitiecapaciteit niet op elk moment voorhanden is, maar wel op basis van een bepaalde vraag kan worden verkregen.³²

Het is volgens het Ministerie van Justitie daarnaast belangrijk om te beseffen dat de Nederlandse *rechtshandhaving capaciteit* in eerste instantie bedoeld is voor inzet in Nederland. Daarbij hangt de prioriteit die aan een land gegeven wordt per Ministerie af van verschillende belangen en deze lopen dan ook niet altijd parallel (overigens vaak ook wel): er is bijvoorbeeld een spanning tussen het belang van de relatie (dat vaak door het Ministerie van BZ wordt vertegenwoordigd) en het belang van de inhoud (dat vaak door het Ministerie van Justitie wordt vertegenwoordigd). Daarnaast worden vragen om ondersteuning volgens het Ministerie van Justitie ook niet altijd begeleid door de benodigde financiële middelen. Een belangrijk knelpunt bij de vraag om inzet vanuit de *rechtspraak* is onder meer dat de internationale vraag vaak gericht is op hooggeplaatste functionarissen, veelal rechters. Deze zijn niet alleen schaars, maar vallen bovendien niet rechtstreeks onder het beheer van het bestuursdepartement. Het al dan niet inzetten van expertise op dit terrein is dus grotendeels afhankelijk van de Raad voor de Rechtspraak.

Kortom: het Ministerie van Justitie deelt de constatering dat de inzet in falende staten vaak ad hoc gebeurt, op basis van gevoelde problemen. Om te komen tot een meer proactief beleid met betrekking tot de (niet operationele) ondersteuning aan derde landen heeft het Ministerie van Justitie een aantal prioriteitslanden benoemd, waarvoor landenbeleid is/wordt ontwikkeld (zie ook paragraaf 4.3.1.).

De Ministeries van BZ en Defensie: ruimte voor verder versterken relaties met de Ministeries van EZ en Financiën ten behoeve van economische wederopbouw

De Ministeries van BZ en Defensie constateren dat de betrokkenheid van de Ministeries van EZ en Financiën aan het toenemen is. Dit neemt niet weg dat het Ministerie van Defensie van mening is dat de samenwerking met de beide ministeries kan worden geïntensiveerd. Civiel-militaire samenwerking is – zo is ook in het vorige hoofdstuk beschreven – van belang in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. Het Ministerie van Financiën kan bijvoorbeeld zijn relatie met de Wereldbank gebruiken om schuldverlichting voor een (bijna) falende staat te realiseren. Schuldverlichting is een belangrijke stimulans voor sociaal-economische ontwikkeling. Het **Ministerie van Financiën** heeft in het kader van de collegiale toets aangegeven dat de relatie met de Wereldbank momenteel al wordt benut, maar dat het Ministerie van BZ hierin het voortouw heeft. Volgens het Ministerie van Financiën is onduidelijk waar de gewenste intensievere samenwerking betrekking op moet hebben.

Het Ministerie van BZ constateert – met betrekking tot het Ministerie van EZ – dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de wederopbouw tot nog toe beperkt is. Dit wordt enerzijds betreurd, aangezien het stimuleren van de lokale private sector cruciaal is in ieder proces van wederopbouw en/of 'staatversterking'. Dit staat ook expliciet omschreven in de eerder genoemde 'Wederopbouwnotitie'. Anderzijds heeft het Ministerie van BZ begrip voor de beperkte rol die het Ministerie van EZ op dit gebied van spelen. De betrokkenheid van het bedrijfsleven is immers niet af te dwingen. Het **Ministerie van EZ** heeft in het kader van de collegiale toets aangegeven dat het Ministerie doet wat binnen zijn mogelijkheden ligt.

³² Zie ook de Tweede Kamerbrief van de Ministers van BZ, OS en Justitie, van 27 mei 2004.

Beseft moet worden dat de mogelijkheden van het Ministerie van EZ een rol te spelen in de wederopbouw beperkt zijn. De beperkte mogelijkheden vloeien voort uit de beperkte financiële mogelijkheden die slechts een fractie zijn van de budgetten die vanuit OS beschikbaar kunnen worden gesteld. Het Ministerie van EZ kan bedrijven niet sturen, alleen stimuleren. Daarnaast dient het Ministerie van EZ rekening te houden met de personele risico's voor bedrijven bij de uitvoering van werkzaamheden in falende staten (en risicogebieden).

Het Ministerie van Defensie: eenzijdige invalshoek van risicoanalyses/inlichtingen

Door het Ministerie van Defensie is opgemerkt dat het uitvoeren van risicoanalyses/vergaren van inlichtingen vanuit één invalshoek plaatsvindt. Het Ministerie van Defensie voert in het kader van de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) weliswaar risicoanalyses uit naar falende staten, maar hierbij worden economische dreigingen die uit falende staten voortkomen niet of nauwelijks meegenomen. Dit betekent dat bijvoorbeeld de mate waarin Nederland – al dan niet in Europees verband – toegang heeft tot energiedragers en grondstoffen niet inzichtelijk wordt gemaakt.³³ Met andere woorden: de inlichtingenfunctie is relatief specifiek en weinig flexibel. Een meervoudig perspectief kan een meer integraal beeld geven van de dreigingen die gepaard gaan met een situatie in een specifiek land.

4.2 Blinde vlekken in het beleid

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke beleidsactiviteiten op hoofdlijnen en in de verschillende fasen worden uitgevoerd ten behoeve van het inperken en/of voorkomen van falende staten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin er zich blinde vlekken in het beleid voordoen.

Het Ministerie van BZ: gebrek aan focus op inperken en/of voorkomen van falende staten

Hoewel aan het falen van staten veelal een samenstel van oorzaken ten grondslag ligt, is een ernstige aantasting van de veiligheid – en als gevolg daarvan een instabiele situatie – vaak één van de dominante factoren. Interne conflicten in een context van een grote beschikbaarheid van wapens spelen hierbij ook een grote rol. Het is daarom van essentieel belang conflicten in een vroeg stadium te voorkomen, omdat hiermee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van falende staten.

Het Ministerie van BZ constateert met betrekking tot het bovenstaande dat de Nederlandse inzet – in de vorm van vredes- en stabilisatieoperaties – pas in een 'falend' stadium gestalte krijgt. Het beleid is sterk gericht op post-conflictsituaties en hiermee worden mogelijkheden om falende staten in een vroegtijdig stadium te voorkomen niet benut. Naast het buitenlandse veiligheidsbeleid is ook OS niet expliciet gericht op het inperken en/of voorkomen van falende staten.

³³ In het kader van de zojuist afgeronde discussies rond het Aanwijzingsbesluit 2006 is door het Ministerie van BZ met betrekking tot dit onderwerp expliciet de behoefte aan de invalshoek 'Energievoorzieningszekerheid' opgevoerd. Door AIVD en MIVD is aangegeven dat hier pas op langere termijn (na uitbreiding) capaciteit voor kan worden vrijgemaakt. Zie hiervoor ook de rapportage '(extreme) schaarste van energiedragers en grondstoffen'.

De vraag of een staat wel of niet faalt, is geen overweging als het gaat om de vraag waar de inspanningen rondom het bevorderen van mensenrechten of het bestrijden van de armoede moeten plaatsvinden. Integendeel zelfs: kwaliteit van bestuur en beleid is één van de belangrijkste criteria voor het verstrekken van OS-gelden aan specifieke landen.³⁴ Dit betekent dat staten die falen of partieel falen – wanneer het criterium ten aanzien van ‘goed bestuur’ strak wordt gehanteerd – niet in aanmerking komen voor OS-gelden en niet snel in ‘aanmerking’ komen voor een plek op de lijst van partnerlanden. De bilaterale hulp concentreert zich op landen die al beschikken over vormen van goed bestuur. Met andere woorden: ‘goed’ bestuur is meer een voorwaarde voor – dan een doelstelling van het ontwikkelingsbeleid.³⁵ Van een focus op het inperken en/of voorkomen van falende staten kan in een dergelijke situatie nauwelijks sprake zijn.

4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries

Zoals in de inleiding van deze rapportage is aangegeven, hebben de betrokken ministeries allemaal de kans gekregen hun behoeften/ambities ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van falende staten aan te geven. In deze paragraaf worden deze beschreven.

4.3.1 Departementale behoeften/ambities

De departementale behoeften hebben betrekking op behoeften/ambities die te realiseren zijn zonder dat intensieve samenwerking met andere ministeries noodzakelijk is. Hieronder worden de behoeften per ministerie uitgewerkt.

Het Ministerie van BZ: investeren in conflictpreventie

Het Ministerie van BZ vindt het van belang te investeren in conflictpreventie. In de vorige paragraaf is aangegeven dat de huidige militaire operaties zich beperken tot conflictsituaties. Er kan volgens het Ministerie van BZ meer aandacht worden besteed aan landen waar conflicten dreigen, maar nog niet alle hevigheid zijn uitgebroken. Door conflicten in eerste aanleg te voorkomen, kan het falen van een staat mogelijk worden voorkomen en is grootschalige wederopbouw niet nodig. Een lastige vraag hierbij is wel welke gronden aanwezig zijn voor ingrijpen/optreden.³⁶

Het Ministerie van BZ: (meer) geïntegreerde benadering van het beleid rondom OS en buitenlandse veiligheid

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het Ministerie van BZ heeft geconstateerd dat er in beleidsmatige zin veelal geen expliciete focus aanwezig is op het inperken en/of voorkomen van falende staten, aangezien ‘goed’ bestuur een belangrijk criterium is voor het verlenen van steun aan een land. Goed bestuur is meer een voorwaarde voor – dan een doelstelling van ontwikkelingshulp.

³⁴ Zie de OS-nota *‘Aan elkaar verplicht’*, 2003, p. 19.

³⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001.

³⁶ Zie hiervoor ook de AIV en CAVV, *Preëemptief optreden*, juli 2004.

De proactieve aanpak van falende staten begint met de erkenning dat hiermee ook een eigen belang wordt gediend. Een internationale rechtsorde kan alleen goed functioneren wanneer de deelnemende landen beschikken over de noodzakelijke condities en voorzieningen om aan internationale verplichtingen te voldoen.³⁷ Vanuit deze gedachte is het volgens het Ministerie van BZ van belang activiteiten ter bevordering van 'goed bestuur' breder te benaderen dan thans het geval is. De strategie van OS heeft de afgelopen jaren – op basis van het toepassen van de 'inzetcriteria' – geleid tot een selectievere inzet als gevolg waarvan Nederland in sommige staten die afsluiten geen inspanningen verricht. Op zichzelf genomen is dit volgens het Ministerie van BZ begrijpelijk: beleid veronderstelt dat er prioriteiten worden gesteld, hetgeen altijd posterioriteiten (dingen die we niet doen) tot gevolg heeft. Op een hoger abstractieniveau is het volgens het Ministerie van BZ wel opvallend dat falende staten steeds meer vanuit veiligheidsperspectief worden benaderd, terwijl het OS-instrumentarium wordt toegepast. De criteria voor het verlenen van bilaterale hulp zijn vanuit veiligheidsperspectief echter niet altijd relevant. De veiligheidsrisico's die aan falende staten verbonden zijn, maken dat 'goed' bestuur eerder een doelstelling van het beleid dan een voorwaarde voor beleid zou moeten zijn. Vanuit veiligheidsperspectief zouden de inspanningen zich dus in ieder geval ook moeten richten op landen waar van goed bestuur nauwelijks sprake is. Dat ook hierin keuzes moeten worden gemaakt, is vanzelfsprekend.

Deze constatering pleit volgens het Ministerie van BZ voor een (meer) geïntegreerde benadering van het beleid rondom OS en buitenlandse veiligheid. De doelstellingen van beide terreinen kunnen meer dan thans het geval is, worden gecombineerd. Vrede en veiligheid zijn immers onlosmakelijk verbonden met ontwikkeling. Dit besef is de laatste jaren ook gegroeid, zo blijkt ook uit de verruiming van de internationale definitie van ontwikkelingshulp (ODA): er is meer ruimte gekomen voor vrede en veiligheid binnen het ontwikkelingsbudget.

Het Ministerie van Defensie: versterken inlichtingenfunctie

De 'inlichtingenfunctie' is essentieel in de proactieve aanpak van falende staten, aangezien inzicht in de aard en omvang van falende staten het vertrekpunt is voor iedere vorm van beleid. Hoewel het Ministerie van Defensie (MIVD) voortdurend risicoanalyses uitvoert naar falende staten is de beschikbare capaciteit beperkt. De complexiteit van de vele veiligheidsrisico's, het wereldwijde karakter daarvan en de verwevenheid van de externe met de interne veiligheid resulteren in een toenemende inlichtingenbehoefte, waarvoor de huidige capaciteit van de MIVD ontoereikend is. Ondanks het streven in de komende periode de samenwerking rondom inlichtingenvergaring met het ministerie van BZK (AIVD) te versterken, is meer capaciteit ten behoeve van de MIVD noodzakelijk.

Het Ministerie van Defensie: investeren in Security Sector Reform (SSR)/opleiden en trainen van buitenlandse eenheden

Kenmerkend voor een falende staat is dat zij niet beschikt over het geweldsmonopolie. Dit betekent dat het versterken van de veiligheidssector in landen van wezenlijk belang is om falende staten tegen te gaan. Het Ministerie van Defensie heeft daarom behoefte aan meer personeel en middelen om onder andere buitenlandse eenheden op te leiden en te trainen. Dit is een onderdeel van Security Sector Reform, maar dit taakveld gaat verder dan alleen het opleiden en trainen van leger en andere veiligheidsdiensten. Ook op deze andere terreinen zijn in het licht van het tegengaan van falende staten meer investeringen noodzakelijk.

³⁷ WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, p. 14-15.

Het gaat dan om het versterken van de rechtspraak en staatsinrichting. Om op het brede terrein van SSR te investeren is samenwerking met het Ministerie van Justitie onontbeerlijk.

Het Ministerie van Defensie: investeren in disarmament, demobilisation, re-integration (DDR)

Een ander belangrijk taakveld om falende staten tegen te gaan, is DDR. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat DDR is gericht op het ontwapenen van strijdende partijen, zodat demobilisatie mogelijk wordt en uiteindelijk reïntegratie in de samenleving kan volgen (bieden van alternatief). DDR is hiermee gericht op duurzame stabilisatie. Dit relatief nieuwe taakveld is in ontwikkeling, maar investeringen zijn nodig om professionalisering van het taakveld mogelijk te maken.

Het Ministerie van Justitie: intensivering operationele ondersteuning rechtshandhaving 'derde landen'

In de collegiale toets heeft het Ministerie van Justitie aangegeven dat er behoefte bestaat aan het intensiveren van de operationele ondersteuning die aan derde landen wordt geboden in het kader van de rechtshandhaving. Deze behoefte/ambitie heeft een bredere strekking dan alleen falende staten (zo is er ook sprake van inzet in het Caribisch gebied/Curaçao), maar kan niettemin ook betrekking hebben op falende staten.

De effecten van de ondersteuning aan derde landen op het gebied van rechtshandhaving heeft – zo wordt door het Ministerie aangegeven – positieve effecten in termen van afnemende criminaliteit (mensenhandel, drugsmokkel, wapenhandel, e.a.). Om invulling te geven aan deze behoefte/ambitie is samenwerking nodig met de Ministeries van BZ, BZK en Financiën met operationele organisaties als de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMAR).

Het Ministerie van Justitie: ontwikkelen beleid prioriteitslanden ten behoeve van niet-operationele ondersteuning (capaciteitsopbouw)

In de collegiale toets heeft het Ministerie van Justitie aangegeven behoefte te hebben aan het ontwikkelen van beleid voor prioriteitslanden in het kader van niet-operationele ondersteuning (capaciteitsopbouw). Anders dan de operationele ondersteuning is capaciteitsopbouw gericht op het versterken van de instituties in derde landen (zie ook het vorige hoofdstuk). Het ontwikkelen van beleid veronderstelt dat er – ook in geografische zin – prioriteiten worden gesteld en de beschikbare justitiecapaciteit gericht kan worden ingezet. Dit is nodig, mede gezien het knelpunt, zoals omschreven in paragraaf 4.1. Het is vooral het Ministerie van Justitie zelf die hier – in samenwerking met partners – invulling moet geven aan deze behoefte/ambitie.

Het Ministerie van BZK: investeren in eigen relatie met EU en internationale organisaties

Het Ministerie van BZK heeft in de collegiale toets aangegeven het van belang te vinden zelf meer te investeren in de (eigen) relatie met de EU en internationale organisaties. Hoewel wordt beseft dat het van belang is om rijksbreed (als Nederland) in internationaal verband met één mond te spreken, wordt tegelijkertijd geconstateerd dat een stevigere eigen relatie met de EU en internationale organisaties de kans geeft al in een vroeg stadium betrokken te zijn bij internationale vragen op het gebied van politiecapaciteit.

Daarnaast geeft vroegtijdige betrokkenheid de mogelijkheid om in internationaal verband vanuit politie-expertise actief mee te denken over de opzet van internationale politiemijsies en de rol van de Nederlandse politie hierin. Om aan deze behoefte nader invulling te geven, is (nadere) samenwerking/overleg nodig met het Ministerie van BZ.

4.3.2 Rijksbrede behoeften/ambities

De rijksbrede behoeften/ambities hebben betrekking op behoeften/ambities die alleen te realiseren zijn door middel van intensieve samenwerking met andere ministeries. Hieronder worden de behoeften per Ministerie uitgewerkt.

De Ministeries van BZ en Defensie: geen behoefte aan interdepartementaal beleid

De Ministeries van BZ en Defensie hebben geen behoefte aan interdepartementaal beleid dat specifiek gericht is op het tegengaan van falende staten. Wanneer aan de behoeften in de vorige paragraaf wordt voldaan, is specifiek interdepartementaal beleid niet nodig. Het is vooral van belang dat falende staten vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. Dit wordt niet gegarandeerd door een beleidsnota.

Het Ministerie van BZ: vergroten betrokkenheid bedrijfsleven bij wederopbouw

Het Ministerie van BZ vindt het belangrijk dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij wederopbouw wordt vergroot. In de notitie 'Wederopbouw na een gewapend conflict' wordt de betrokkenheid van het bedrijfsleven genoemd als cruciale factor in het proces van wederopbouw, aangezien het opbouwen van de economische sector een voorwaarde is voor geslaagde wederopbouw als zodanig. Tot op heden is de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven relatief beperkt gebleven. De rijksoverheid in brede zin zou de inzet van de private sector in (postconflict) transitielanden meer moeten stimuleren. Hoewel dit – zoals gezegd (hoofdstuk 3) – geen gemakkelijke opgave is, vindt het Ministerie van BZ dat het wel een rijksbrede ambitie moet zijn voor de komende jaren.

Het Ministerie van Defensie: uitbreiden Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) met Ministeries van Justitie, BZK en Financiën

Volgens het Ministerie van Defensie is op het beleidsniveau wenselijk meer afstemming te hebben met de Ministeries van Justitie, BZK en Financiën. Op dit moment participeren alleen de Ministeries van BZ, Defensie en EZ in de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw. Nieuwe taakvelden als SSR – maar ook het belang van schuldverlichting voor falende staten – maken dat een breder gezelschap noodzakelijk is. Hierbij wordt door het Ministerie van Defensie opgemerkt dat vooral de (dan wel meer) betrokkenheid van het Ministerie van Justitie van belang is (zie ook de vorige paragraaf: SSR).

Het Ministerie van Defensie: integrale operationele aansturing

Met betrekking tot de beleidsuitvoering bepleit het Ministerie van Defensie een meer integraal karakter van de operationele aansturing. Dit kan bijvoorbeeld door bij de Nederlandse ambassade van een falende staat (waar Nederland actief beleid voert) een projectteam te formeren dat bestaat uit medewerkers van de betrokken ministeries. Hierdoor is – binnen de kaders van het regeringsbeleid – afstemming mogelijk tussen de operationele activiteiten van de betrokken departementen. Dit komt de synergie en effectiviteit van het rijksbrede (buitenlandse) beleid ten goede.

Het Ministerie van AZ: verbeteren inlichtingenfunctie

Het Ministerie van AZ heeft in de collegiale toets aangegeven dat de inlichtingenfunctie nader kan worden verbeterd. Deze behoefte/ambitie heeft betrekking op een drietal aspecten:

- duidelijke taakafbakening tussen de AIVD en MIVD, zodat overlap wordt voorkomen en er sprake is van een efficiënte inlichtingenvergaring
- waarborgen van flexibiliteit: diensten moeten snel kunnen reageren op situaties, zodat snel inzicht ontstaat in de achtergronden van bepaalde ontwikkelingen, dit mede ten behoeve van het reageren op vragen van de Tweede Kamer en media
- 24-uurs inzetbaarheid voor alle werkterreinen van het Aanwijzingsbesluit (de MIVD heeft al een 24/7 organisatie in verband met het ondersteunen van de troepen in het buitenland).

De eerste twee aspecten hebben volgens het Ministerie van AZ vooral prioriteit, terwijl de 24-uurs inzetbaarheid met betrekking tot de AIVD door het Ministerie van AZ als een na te streven situatie wordt gezien. Om invulling te geven aan behoeften/ambities is samenwerking met de AIVD en MIVD nodig.

Het Ministerie van BZK: investeren in een meer proactieve houding in internationaal verband

In de collegiale toets heeft het Ministerie van BZK aangegeven behoefte te hebben aan een meer proactieve houding van 'Nederland' in internationaal verband. Deze behoefte vloeit voort uit het feit dat het Ministerie ervaart dat Nederland vrij reactief is: er komt een (capaciteits)vraag uit internationaal verband en daarop volgt een reactie van Nederlandse zijde. Nederland kan in deze ook zelf meer initiatief nemen, zodat ook de Nederlandse 'werkwijze' meer wordt geaccepteerd en mogelijk ook wordt overgenomen. Deze werkwijze wordt volgens het Ministerie van BZK gekenmerkt door een grote mate van zorgvuldigheid en verantwoording (de Tweede Kamer stelt bijvoorbeeld veel vragen over allerlei missies). Daarnaast heeft het Ministerie van BZK het gevoel dat er in EU-verband onvoldoende wordt geleerd van ervaringen die in het verleden met missies zijn opgedaan. Tegelijkertijd neemt het aantal missies toe ('over extension'). Door een meer proactieve houding kan Nederland wellicht meer nadruk leggen op het belang van het opbouwen van ervaringen. Om aan deze behoefte/ambitie invulling te geven, is rijksbrede samenwerking nodig, waarbij het Ministerie van BZK vanuit zijn coördinerende rol een belangrijke rol heeft.

NCTb: het Nederlandse buitenlandse beleid moet (meer) worden gebaseerd op het belang van nationale veiligheid

Uit de collegiale toets van (medewerkers van) de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) blijkt dat zij behoefte hebben aan een meer expliciete relatie tussen het buitenlands veiligheidsbeleid en de nationale veiligheid. Zij stellen in hun reactie de vraag welke relatie er bestaat tussen de prioritaire regio's en de nationale veiligheid. Welke relatie bestaat er bijvoorbeeld tussen de Grote Meren en de Nederlandse veiligheidssituatie? Volgens de NCTb moeten dergelijke relaties – vanuit het perspectief van nationale veiligheid – duidelijker worden gelegd. Dit veronderstelt ook een heldere analyse van de werkelijke dreiging die voor de Nederlandse veiligheidssituatie van bepaalde landen uitgaat.

Het bovenstaande is volgens de NCTb in het bijzonder van belang om ook de Ministeries van BZK en Justitie op het beleid te laten aansluiten (dit ook in reactie op het geconstateerde knelpunt hieromtrent). Een prioritering in het buitenlands beleid die aansluit bij nationale problemen, maakt het immers mogelijk dat buitenlandse en binnenlandse prioriteiten kunnen samenvallen. Dit moet volgens de NCTb tot gevolg hebben – dit is feitelijk de tweede behoefte die zijn in de collegiale toets hebben aangegeven – dat de Ministeries van BZK en Justitie een grotere rol gaan spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van het buitenlands veiligheidsbeleid.

5 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die op basis van voorgaande hoofdstukken kunnen worden getrokken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt het huidige proactieve beleid en de interdepartementale samenwerking kort besproken aan de hand van twee centrale 'beleidslijnen'
- in paragraaf 2 worden de 'kansen' en 'mogelijkheden' besproken om de proactieve kracht van het beleid te versterken. Deze kansen en mogelijkheden zijn afgeleid van de blinde vlekken, knelpunten en behoeften, die in het vorige hoofdstuk zijn besproken
- in paragraaf 3 wordt aangegeven aan welke kansen en mogelijkheden prioriteit moet worden gegeven.

5.1 *Beleid en interdepartementale samenwerking*

Het beleid en de interdepartementale samenwerking gericht op het inperken en/of voorkomen van falende staten concentreren zich in essentie op twee beleidslijnen:

- versterken van de multilaterale aanpak
- versterken van focus in nationaal beleid.

Versterken van de multilaterale aanpak

De proactieve aanpak van falende staten vraagt om een veelheid van inspanningen op uiteenlopende terreinen. Duidelijk is dat Nederland hierin een rol kan spelen, maar dat zelfstandige beleidsvorming op dit gebied geen doorslaggevende invloed heeft op het inperken en/of voorkomen van falende staten. De proactieve aanpak van falende staten zal altijd in internationaal verband moeten worden gezien. Nederland heeft dus belang bij een effectieve multilaterale aanpak van falende staten, die past binnen de kaders van haar eigen beleid. De eerste dominante 'lijn' in het proactieve beleid is dan ook gericht op het versterken van de multilaterale aanpak van falende staten. De Ministeries van BZ en Defensie hebben hierin een belangrijke rol.

Het versterken van de multilaterale aanpak 'verloopt' vooral via de VN en de EU. In beide verbanden krijgt het fenomeen falende staten in toenemende mate aandacht. In VN-verband wordt onder andere gestreefd naar hervormingen die de organisatie beter toerusten op het ondersteunen van staten. In EU-verband is een herordening van het bestaande instrumentarium van het buitenlands beleid gaande, waarbij de afstemming tussen het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid bijzondere aandacht krijgt.³⁸

Een rode draad in beide ontwikkelingen is het toenemende belang dat wordt gehecht aan het creëren van omstandigheden – zoals een functionerende veiligheidssector – waarbinnen meer structurele vormen van ontwikkeling vorm kunnen krijgen.

³⁸ Zie hiervoor ook P. van den Berg, N. van Vlaenderen & D. Bouman, Veiligheid of ontwikkeling; Europees buitenlands beleid voor fundamentele keuze, in: *Internationale Spectator*, 2006, nr. 2, pp. 82-86.

Versterken van de focus in nationaal beleid

De tweede dominante 'lijn' in het proactieve beleid heeft betrekking op het nationale niveau. Op basis van het onderzoek is geconstateerd dat ook in nationaal verband in toenemende aandacht wordt besteed de incidentcategorie falende staten. In het beleid van de Ministeries van BZ en Defensie komt het thema expliciet aan de orde. Daarnaast is er in de afgelopen jaren een aantal taakvelden en/of instrumenten ontwikkeld, dat – naast de meer 'traditionele' inspanningen op het gebied van OS en het vredes- en veiligheidsbeleid – een bijdrage levert aan het inperken en/of voorkomen van falende staten, zoals:

- het Stability Assessment Framework (ASF), dat kan worden gezien als een instrument dat tot doel heeft op basis van grondige analyse te komen tot een effectieve geïntegreerde strategie voor een bepaald land
- het taakveld Security Sector Reform (SSR), dat gericht is op het inzetten van militaire en civiele adviseurs (politie, justitie, e.a.) met het doel hervormingen in de veiligheidssector door te voeren
- het taak veld Disarmament, Demobilisation, Reintegration (DDR), dat gericht is op het ontwapenen en demobiliseren van lokale groeperingen, met het uiteindelijke doel hen te reïntegreren in de maatschappij, leger of politie.

Het ontwikkelen van dergelijke taakvelden vloeit voort uit het toenemende besef dat (sociaal-economische) ontwikkeling alleen mogelijk is in een stabiele en vreedzame context.³⁹ Stabiliteit, wederopbouw en staatsversterking en/of –vorming zijn hierdoor centraler komen te staan in het Nederlandse buitenlandse beleid. In het kader van deze ontwikkeling moet ook de toenemende rol van de Ministeries van BZK en Justitie worden gezien. De inzet van civiele experts op het gebied van politie en justitie verloopt via deze ministeries. Om activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling te financieren, is in 2004 het Stabiliteitsfonds opgericht. In dit fonds wordt de expertise van de Ministeries van BZ, OS en Defensie samengebracht.

Tot slot is het van belang op te merken dat het uit het onderzoek blijkt dat de hier genoemde (niet uitputtende) ontwikkelingen niet expliciet en/of alleen zijn toe te schrijven aan de toenemende aandacht voor falende staten. Er zijn immers ook andere situaties die vragen om activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

5.2 Kansen en mogelijkheden

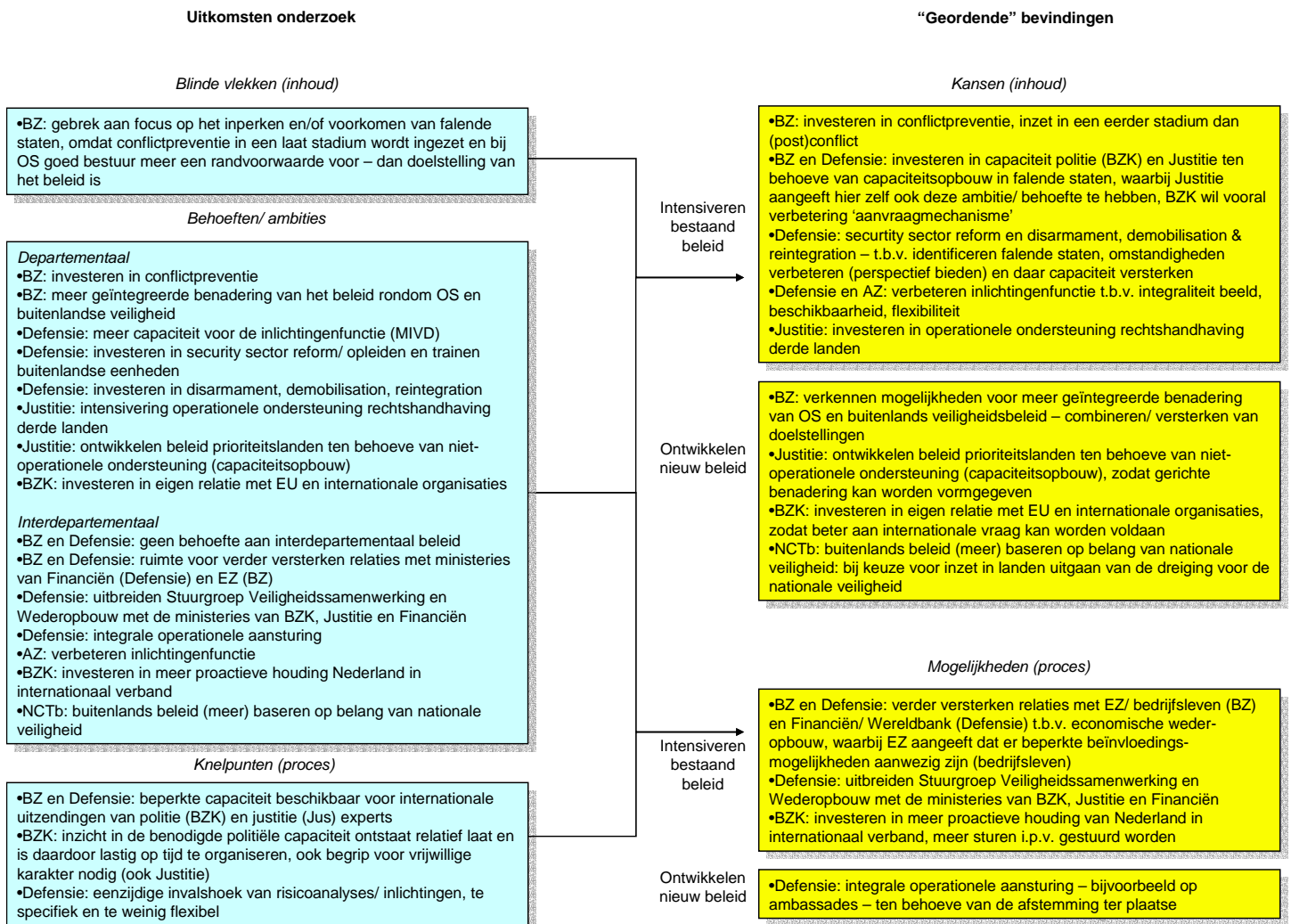
Op basis van het huidige proactieve beleid en de interdepartementale samenwerking – waarvan de kern in de vorige paragraaf is behandeld – is in het onderzoek gekeken naar:

- blinde vlekken in de inhoud van het beleid
- knelpunten in het interdepartementale beleidsproces
- behoeften, zowel inhoudelijk als procesmatig.

In figuur 2 staan de blinde vlekken, knelpunten en behoeften weergegeven. Deze zijn vertaald naar 'kansen' (inhoud) en 'mogelijkheden' (proces), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen het intensiveren van het bestaande beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid.

³⁹ In het licht van dit toenemende besef moet ook de internationale verruiming van de criteria voor ontwikkelingsgelden (DAC-criteria) worden gezien, als gevolg waarvan er meer ruimte is ontstaan voor activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid (hervormen veiligheidssector, conflictpreventie, e.a.).

Figuur 2: van blinde vlekken, knelpunten en behoeften naar kansen en mogelijkheden



Een nadere analyse van de genoemde kansen en mogelijkheden laat zien dat deze te plaatsen zijn binnen de genoemde pijlers van het beleid. De kansen en mogelijkheden hebben vooral betrekking op het *versterken van de focus in het Nederlands buitenlandse beleid* en in mindere mate op het *versterken van de multilaterale aanpak*. Eigenlijk is alleen de behoefte die door het Ministerie van BZK is geformuleerd – te weten: het investeren in een meer proactieve houding van Nederland in internationaal verband – te relateren aan het versterken van de multilaterale aanpak. Dit betekent overigens niet dat het versterken van de multilaterale aanpak niet van groot belang is. Het onderzoek heeft zich (vooral) gericht op de blinde vlekken, knelpunten en behoeften op rijksniveau.

De (inhoudelijke) kansen in het kader van de focus van het Nederlandse beleid zijn voor een deel *middelengerelateerd*. Het gaat dan vooral om nadere investeringen in:

- de inlichtingenfunctie
- het taakveld Security Sector Reform
- het taakveld Disarmament, Demobilisation, Reintegration
- de beschikbare civiele capaciteit op het gebied van politie en justitie
- de operationele ondersteuning in het kader van rechtshandhaving in derde landen.

Daarnaast is er een aantal mogelijkheden, dat specifiek betrekking heeft op het proces van interdepartementale samenwerking, zoals:

- het uitbreiden van de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw met de Ministeries van BZK, Justitie en Financiën
- het realiseren van integrale operationele aansturing, en
- het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven.

Naast de kansen en mogelijkheden die zijn gerelateerd aan middelen en/of het vergroten van de betrokkenheid van actoren, is er ook nog een aantal meer fundamentele kansen waarvan het de vraag is of iedereen ze als kansen ziet. Het gaat hierbij in de eerste plaats om wat het Ministerie van BZ heeft opgemerkt over een meer geïntegreerde benadering van OS en buitenlands veiligheidsbeleid. Meer integratie van doelstellingen zal immers veelal betekenen dat het belang van nationale veiligheid nadrukkelijker een plek krijgt. De NCTb geeft impliciet aan hierin nog een stap verder te willen gaan, aangezien zij het van belang vinden dat het buitenlands beleid expliciet wordt gerelateerd aan belangen op het gebied van nationale veiligheid.⁴⁰ Hierbij is door de NCTb ook de verwachting geuit dat een dergelijke benadering ook mogelijkheden biedt de betrokkenheid van de Ministeries van BZK en Justitie te versterken. Vanuit de taakstelling van politie en justitie zou het meer voor de hand liggen capaciteit vrij te maken, wanneer hiermee ook een nationaal veiligheidsbelang is gediend.

5.3 Prioritering van kansen en mogelijkheden

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat veel prioriteit wordt toegekend aan het verbeteren van de inlichtingen- en analysefunctie. Het kunnen maken van een strategische analyse is essentieel voor het beantwoorden van vragen rondom de ernst en omvang van de situatie in een bepaald land, de mate waarin Nederlandse belangen in het geding (kunnen) zijn en welke capaciteiten nodig zijn om de situatie in een bepaald land te verbeteren. Het is van belang dat bij een analyse van een situatie in een bepaald land – naast de inlichtingendiensten – niet alleen de Ministeries van BZ en Defensie betrokken zijn. Ook (bijvoorbeeld) de Ministeries van BZK en Justitie moeten een plek krijgen in het proces, zodat hun betrokkenheid bij het begin is gewaarborgd en ook het afstemmen van prioriteitslanden vorm kan krijgen (zie ook de behoefte/ambitie van het Ministerie van Justitie).

Bij het in kaart brengen van de effecten van een (potentieel) falende staat op Nederlandse belangen dient een breed perspectief te worden gehanteerd, waarin niet alleen dreigingen als (internationaal) terrorisme een plek krijgen, maar ook wordt gekeken naar migratiestromen en bijvoorbeeld gezondheidsrisico's (epidemieën).⁴¹ Hierbij is het van belang dat niet alleen staten die reeds falen aandacht moeten krijgen, maar ook staten die dreigen te falen moeten worden bekeken.

⁴⁰ Zie voor een discussie over nationale veiligheid en het buitenlands beleid ook de voorstudie die in het kader van het project Nationale Veiligheid is uitgevoerd: CCSS, *Nationale Veiligheid; aanzet tot een interdepartementale beleidsverkenning*, juni 2004, pp. 16-19.

⁴¹ Hierbij past wel de kanttekening dat de capaciteit van de inlichtingendiensten in het kader van de buitenlandstaak beperkt is en ons vooral in staat stelt inlichtingen van derden te beoordelen. Dit pleit dus voor (nadere) samenwerking tussen de AIVD, MIVD, posten en derden.

Het eindresultaat van een strategische analyse moet een beeld geven van de mate waarin in een specifieke situatie kan worden gesproken van een falende staat en de dreiging die hiervan uitgaat in termen van nationale veiligheid. Dit eindresultaat is input voor het politieke besluitvormingsproces.

Waar het gaat om het maken van afwegingen rondom het interveniëren⁴² in falende staten komt uit het onderzoek naar voren dat het belang van nationale veiligheid hierin een plek moet krijgen. Dit kan betekenen dat het tegengaan van falende staten – dan wel het bevorderen van ‘goed bestuur’ – meer dan nu het geval is een zelfstandige doelstelling is van het buitenlands beleid. De daadwerkelijke inzet in (potentieel) falende staten is altijd een politieke keuze. Op het moment dat civiel-militaire inzet in beeld komt, is het van belang dat Nederland kan beschikken over de noodzakelijke capaciteiten. De genoemde kansen en mogelijkheden die betrekking hebben op de beschikbare capaciteiten – zoals op het gebied van Security Sector Reform (ook: politieke en justitiële experts) – zijn in dit kader van groot belang.

Kortom: er is behoefte aan een brede analysefunctie die het mogelijk maakt – op basis van interdepartementale samenwerking – strategische analyses te maken, zodat inzicht ontstaat welke staten (dreigen te) falen en in welke mate dit falen (ook) bedreigingen met zich meebrengt voor de nationale veiligheid (waarbij diverse vitale belangen kunnen worden bekeken, bijvoorbeeld ook perspectief volksgezondheid). Een strategische analyse moet input hebben voor een (politic) proces, waarin wordt bekeken in welke mate Nederlandse bemoeienis wenselijk is. Op basis hiervan kunnen capaciteiten worden ingezet, waarbij het van belang is dat ook in civiel opzicht voldoende capaciteit beschikbaar is.

⁴² Hiermee wordt niet per definitie op het militaire instrument.

Bijlagen

Bijlage 1: betrokken ministeries

De ministeries die in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten zijn betrokken, staan in tabel 1 weergegeven. Hierbij geldt dat de mate c.q. vorm van betrokkenheid kan verschillen:

- een *zelfevaluatie* betekent dat er een volledige vragenlijst bij het betreffende Ministerie is afgenomen waarin zowel is ingegaan op het beleid als op het beleidsproces
- een *collegiale toets 1* wil zeggen dat een Ministerie dat een zelfevaluatie heeft uitgevoerd de kans krijgt om op basis van de conceptrapportage te reageren op wat andere ministeries hebben aangegeven in het kader van het beleid en beleidsproces
- een *collegiale toets 2* wil zeggen dat de ministeries die geen zelfevaluatie hebben uitgevoerd de kans krijgt te reageren op de onderdelen die betrekking hebben op de omschreven rol in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. Daarnaast hebben deze ministeries de kans gekregen aanvullende informatie te geven over hun ervaringen en ambities op dit gebied.

Tabel 1. Aard van betrokkenheid ministeries

Ministerie	Vorm van betrokkenheid
BZ	Zelfevaluatie
Defensie	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
NCTb ⁴³	Collegiale toets 1
BZK	Collegiale toets 2
EZ	Collegiale toets 2
AZ	Collegiale toets 2
Financiën	Collegiale toets 2
Justitie	Collegiale toets 2

⁴³ De NCTb is vanzelfsprekend geen Ministerie, doch in dit onderzoek wel benaderd als aparte entiteit.

Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries

In de onderstaande tabellen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke beleidsactiviteiten de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten verrichten.

Tabel 2. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van BZ die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van falende staten

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdragen aan en financieren van (wetenschappelijk) onderzoek naar oorzaken van en remedies voor falende staten door instituties als Clingendael en de Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV). • Bijdragen aan en financieren van (wetenschappelijk) onderzoek naar de relatie tussen goed bestuur in landen en de sociaal-economische ontwikkeling van landen. • Via de Verenigde Naties (VN), Non-gouvernementele organisaties (NGO's) en wetenschappelijke instellingen wordt de situatie in specifieke (conflict)gebieden in kaart gebracht.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt van tenminste drie landen per jaar – door de ambassades – een Stability Assessment Framework (SAF) uitgevoerd die inzichtelijk maakt in welke mate in deze landen van een falende staat kan worden gesproken. • In het kader van deelname van Nederland aan internationale missies worden de risico's in kaart gebracht door de MIVD (Defensie). Deze worden op basis van de zogenaamde Artikel 100 procedure in de Tweede Kamer besproken. • Nederlandse ambassades in partnerlanden maken risicoanalyses van de bestuurlijke situatie in het betreffende land.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage aan internationaal beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van falende staten (in verband van EU, OVSE, OESO, NATO, VN). • Ontwikkelen van overkoepelend (soms interdepartementaal) beleid in het kader van de nota's 'Aan elkaar verplicht' en 'Wederopbouw na een gewapend conflict'. • Op landenniveau wordt beleid geformuleerd voor alle landen in de prioritaire regio's Grote Meren, Hoorn van Afrika, Westelijke Balkan en Afghanistan. • Beleid c.q. planvorming voor deelname aan missies in falende staten wordt gezamenlijk met het Ministerie van Defensie ontwikkeld. • Nederlandse ambassades ontwikkelen op basis van risicoanalyses in partnerlanden Meerjarige Strategische Plannen die worden doorvertaald in jaarplannen en concrete activiteiten.

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van het overkoepelende beleid en het beleid op landenniveau wordt uit het Stabiliteitsfonds jaarlijks voor 80-100 miljoen euro aan activiteiten (van NGO's, e.a.) gefinancierd. • De deelname aan missies in falende staten valt onder de coördinerende/ondersteunende verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZ. • De Nederlandse ambassades hebben een gedelegeerde bevoegdheid voor het financieren van 'goed bestuur' activiteiten in partnerlanden. Op rijksniveau bestaat daarnaast een budget voor landenoverstijgende activiteiten. • In het kader van vredesopbouwprogramma's worden in bepaalde regio's (en via internationale organisaties) ontwapeningsprogramma's gefinancierd. • Nederland heeft een regionale taak op het gebied van 'law enforcement' in het Caribisch gebied waarmee wordt voorkomen dat er ruimte voor het falen van staten ontstaat.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • In het voorjaar van 2006 wordt het Stabiliteitsfonds geëvalueerd, waarbij wordt gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het instrument en de daaruit gefinancierde activiteiten. • In de resultatenrapportage van Ontwikkelingssamenwerking is goed bestuur een belangrijk onderdeel. Vanaf 2005 wordt er iedere twee jaar een resultatenrapportage opgesteld.

Tabel 3. Beleidsactiviteiten het Ministerie van Defensie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van verspreiding van falende staten

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Instellingen als Clingendael en de Adviescommissie Internationale Vraagstukken verrichten (mede) in opdracht van Defensie onderzoek naar onder andere falende staten en risicolanden.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • Continue assessments (in beeld brengen falende staten en risicolanden) op basis van de IVD (Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie) ten behoeve van signaleren en waarschuwen (<i>indications & warning</i> functie). • Uitvoeren van gerichte inlichtingenopdrachten in specifieke situaties (zelfstandig of in samenwerking met andere ministeries).
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Adviserend in het kader van geïntegreerd buitenlands beleid (waarvan militair instrument een onderdeel kan zijn). • Voorbereiden van besluitvorming rondom inzet militair instrument in de Stuurgroep Militaire Operaties. • Ontwikkelen in het kader van inzet militair instrument (defensiedoctrines, planvorming daadwerkelijke inzet, e.a., vrijwel altijd op basis van internationale afstemming).
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Daadwerkelijke inzet militair instrument in falende staten en/of risicolanden. • Trainen krijgsmacht en/of veiligheidsdiensten van falende staten.

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	<ul style="list-style-type: none"> Interne voorlichting (ook aan NGO's) over inzet in falende staten en/of risicolanden. Externe voorlichting over de militaire inzet in falende staten en risicolanden (daarnaast afstemming over algemene voorlichting in het kader van falende staten en/of risicolanden).
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Iedere operatie van Defensie wordt geëvalueerd, dus ook die in falende staten en/of risicolanden.

Tabel 4. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van Financiën die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van verspreiding van falende staten

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Via de Raad van Bewindvoerders in overleg met Min BZ.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Identiek aan beleidsuitvoering (leveren commentaar op evaluatierapporten van de multilaterale ontwikkelingsbanken).

Tabel 5. Beleidsactiviteiten van de Ministeries van BZK/AIVD die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van verspreiding van falende staten

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> AIVD: inlichtingenvergaring op basis van aanwijzingsbesluit. Falende staten zijn geen eigenstandige onderzoekscategorie maar een aantal van de in de aanwijzing genoemde landen heeft wel die kenmerken.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> AIVD: Zie hierboven. Het duiden van vergaarde inlichtingen kan worden omschreven als 'risicoanalyse'.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> KB Besluit december 2002 inhoudende regels inzake beschikbaarheidstelling van politieambtenaren t.b.v. de inzet i.h.k.v. vredesmissies. KB instellingsbesluit Stuurgroep Internationale Politie Samenwerking (BZ, Defensie, BZK, Justitie, etc). Brieven aan TK over de inzet van politie in vredesmissies. Convenant tussen BZK en de korpsbeheerders en korpsen ten behoeve van internationale (politie)missies.
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Beoordelen of deelname aan internationale missies strookt met beleid, en te bepalen (in overleg met het veld) hoe de internationale vraag kan worden ingevuld. Aansturing c.q. advisering d.m.v. stuurgroep internationale politiesamenwerking (genoemd Stuurgroep Politie). Zodra alle betrokken Ministers een (positief) besluit hebben genomen, wordt de NL bijdrage aan de missie uitgevoerd. De daadwerkelijke uitvoering van civiel politie-uitzending wordt door NCIPS gedaan.

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Momenteel loopt er een BZK Evaluatie inzet internationale politiemijsies samen met de korpsen. Hoe wordt het vormgegeven? Welke verbetermogelijkheden zijn aanwezig? • BZK levert ook een bijdrage aan de BZ evaluatie van de Stuurgroep politie om te bestuderen hoe interdepartementale samenwerking op dit dossier verder versterkt kan worden.

Tabel 6. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van Justitie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van verspreiding van falende staten

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • Justitie maakt gebruik van de risicoanalyses van BZ, NCTB, KLPD. • In overleg met bepaalde landen wordt de situatie ter plaatse geïnvesteriseerd.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen landenbeleidsplannen voor een beperkt aantal prioriteitslanden op het gebied van capaciteitsopbouw. • Opstellen kader rechtshulp met landen buiten de EU. • Ontwikkeling beleid t.a.v. informatie-uitwisseling met diverse landen. • Bilateraal overleg met landen over de (condities voor) samenwerking, zoals plaatsing van liaison officers, afsluiten van Memorandums of Understanding, operationele en niet-operationele samenwerking. • Stimuleren deelname landen aan het Internationaal Strafhof.
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Aansturing operationele (m.n. informatie-uitwisseling) en niet-operationele samenwerking (m.n. training en ondersteuning capaciteitsopbouw) door uitvoerende organisaties op specifieke terreinen.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Doorlopend vindt evaluatie plaats van de gepleegde inzet en kan aanpassing van het beleid plaatsvinden. • Op specifieke terreinen wordt de samenwerking nader geëvalueerd.