

# *leidraad geïntegreerde benadering*

De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op  
veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden



Ministers Timmermans (Buitenlandse Zaken), Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), Hennis-Plasschaert (Defensie) en Opstelten (Veiligheid & Justitie) na persbriefing over de Nederlandse bijdrage in Mali | ANP

# Voorwoord

“Peace is no mere matter of men fighting or not fighting. Peace, to have meaning, must be translated into bread or rice, shelter, health, and education, as well as freedom and human dignity – a steadily better life’

(Ralph J. Bunche, Amerikaans diplomaat en winnaar Nobelprijs voor de Vrede (1903-1971))

Vrede, vrijheid, veiligheid en rechtsorde zijn levensbehoeften. Zonder een veilige, stabiele omgeving zullen samenlevingen zich niet ontwikkelen en ontbreekt het mensen aan toekomstperspectief. Omgekeerd zal er zonder ontwikkeling en een toekomstperspectief geen veiligheid kunnen zijn. Ook Nederland, met zijn open economie en internationale oriëntatie, is gebaat bij stabiliteit in de wereld.

In veel fragiele staten en conflictsituaties kan of wil de staat de veiligheid en stabiliteit niet garanderen. Een vorm van internationale interventie is dan nodig om de veiligheid en stabiliteit te verbeteren. Het inzicht dat onderliggende oorzaken en symptomen tegelijk en in samenhang moeten worden aangepakt is in het laatste decennium sterk gegroeid. Het is – soms pijnlijk – duidelijk geworden dat politieke, etnische, sociaaleconomische en veiligheidsfactoren sterk met elkaar verweven zijn in conflictsituaties. Dit heeft geleid tot het besef dat een meer samenhangende aanpak noodzakelijk is.

Voor Nederland staat de geïntegreerde benadering centraal als het gaat om de inzet voor veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden.

Het begrip geïntegreerde benadering gaat pas echt iets betekenen als het in praktijk wordt gebracht en we het vertalen naar concrete acties. Nederland heeft, onder meer in Afghanistan, Zuid-Sudan en Mali, ervaring opgedaan met de geïntegreerde aanpak. We brengen zo goed mogelijk de sociale, politieke, economische en veiligheidsaspecten vooraf en gezamenlijk in kaart. Op basis daarvan bepalen we in nauw onderling overleg de Nederlandse inzet. De juiste mix van betrokken actoren en in te zetten instrumenten hangt daarbij altijd af van de specifieke context, waarbij Nederland – als lid van een internationale organisatie, als donor of als troepenleverancier - nadrukkelijk streeft naar het versterken van samenhang op internationaal niveau.

Wij verwelkomen deze Leidraad Geïntegreerde Benadering als praktisch instrument om de kennis, kunde, ervaring en ambities binnen de Nederlandse overheid vast te leggen en verder te ontwikkelen.

De geïntegreerde benadering zal nooit helemaal ‘af’ zijn. Het domein van veiligheid en fragiliteit is onvoorspelbaar, dus flexibiliteit staat voorop.

Duidelijk is dat het succes van het Nederlandse veiligheidsbeleid in belangrijke mate bepaald wordt door samenwerking. De belangrijkste uitdaging is dan ook om met elkaar deze visie en ambities in praktijk te brengen en kritisch te blijven toezien op een zo effectief mogelijke, samenhangende inzet van instrumenten in die delen van de wereld waar veiligheid en stabiliteit niet vanzelfsprekend zijn.

**De Minister van Buitenlandse Zaken,**  
Frans Timmermans

**De Minister voor Buitenlandse Handel  
en Ontwikkelingssamenwerking,**  
Lilianne Ploumen

**De Minister van Defensie,**  
J.A. Hennis-Plasschaert

**De Minister van Veiligheid en Justitie,**  
I.W. Opstelten

# Leeswijzer

Deze leidraad gaat over de geïntegreerde inzet van de Nederlandse overheid op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden. Het doel van dit document is de kennis, uniformiteit, continuïteit en effectiviteit van de geïntegreerde benadering van de Nederlandse overheid te vergroten en de geleerde lessen uit recente Nederlandse bijdragen te verankeren in beleid en praktijk.

De leidraad bevat zowel de Nederlandse beleidsvisie als een praktische handleiding voor beleidsmakers en –uitvoerders; zij bouwt daarbij voort op relevante beleidsdocumenten, zoals de Internationale Veiligheidsstrategie, de brief over het Budget Internationale Veiligheid en de Speerpuntbrief Veiligheid en Rechtsorde. Veel van wat er in deze leidraad staat, is een feitelijke beschrijving van beleid en praktijk. Dat neemt niet weg dat de geïntegreerde benadering altijd beter kan. Op een aantal punten doet de leidraad dan ook suggesties voor verbetering die binnen de overheid aandacht verdienen. Hierbij past de ambitie deze leidraad als ‘levend document’ te beschouwen en regelmatig te actualiseren.

De leidraad beantwoordt drie kernvragen. Het eerste hoofdstuk schetst het strategisch kader aan de hand van de vraag ‘Waarom een geïntegreerde benadering?’. Hoofdstuk 2 ‘Wat is de geïntegreerde benadering?’ licht de betekenis van het begrip toe. Hoofdstuk 3 ‘Hoe past de Nederlandse overheid de geïntegreerde benadering toe?’ is het meest praktische deel van de leidraad en licht het werkproces toe op basis van een stappenplan. Tot slot geeft hoofdstuk 4 een aanzet tot de verdere ontwikkeling van de geïntegreerde benadering.

Achter het begrip geïntegreerde benadering gaat een wereld van beleidsaspecten, werkprocessen en deelterreinen schuil. Daarom zal deze leidraad verder worden uitgewerkt in een Compendium Geïntegreerde Benadering. Dit is bedoeld als een naslagwerk voor diegenen die op specifieke onderdelen meer willen weten over de geïntegreerde benadering.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Waarom een geïntegreerde benadering?</b>	<b>8</b>
1.1 Het kader: de Internationale Veiligheidsstrategie en het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid	9
1.2 De uitdaging: complexiteit vraagt om een gecoördineerd, multidisciplinair antwoord	10
1.3 Samenhang en afstemming in alle conflictfasen	10
<b>2. Wat is een geïntegreerde benadering?</b>	<b>12</b>
2.1 Verschillende perspectieven	13
2.2 De Nederlandse invulling van het begrip ‘geïntegreerde benadering’	14
2.3 De Nederlandse gereedschapskist voor bevordering van veiligheid en stabiliteit	17
<b>3. Hoe past de Nederlandse overheid de geïntegreerde benadering toe?</b>	<b>20</b>
3.1 Het Nederlandse coördinatie-model op institutioneel niveau	21
3.2 Intensieve interdepartementale samenwerking in een vaste overlegstructuur op hoogambtelijk niveau	22
3.3 Intensieve interdepartementale samenwerking in overlegstructuren op beleidsniveau	22
3.4 Budget Internationale Veiligheid	22
3.5 Samenwerking in het veld	23
3.6 Het geïntegreerde proces: het stroomlijnen van interdepartementale samenwerking	25
Fase 1 - Oriëntatie	26
Fase 2 – Analyse & Beoordeling	27
Fase 3 – Handelingsopties	28
Fase 4 – Planning & Voorbereiding	30
Fase 5 – Uitvoering	32
Fase 6 – Evaluatie	32
<b>4. Het verder ontwikkelen van de geïntegreerde benadering</b>	<b>34</b>
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>37</b>

# Samenvatting

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) en het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid, in het bijzonder het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde, zijn voor de Nederlandse overheid de ankerpunten van de geïntegreerde benadering, waarin het Nederlands belang bij en algemene nut van een geïntegreerde benadering wordt onderkend.

De complexiteit van hedendaagse conflicten, waar vele diverse en dieperliggende oorzaken aan ten grondslag liggen, vraagt om een multidisciplinaire en langdurige inspanning. Een aanpak is alleen effectief als we op terreinen van defensie, diplomatie, ontwikkelings-samenwerking, politie, justitie en handel gecoördineerd optreden. Het volstaat niet om ‘aan één knop te draaien’.

| 6 |

Het gaat niet alleen om de conflictfase zelf, maar juist ook om voldoende aandacht voor preventie en wederopbouw. De beste kansen op blijvende resultaten ontstaan als de beschikbare instrumenten vanaf het vroegst mogelijke moment geïntegreerd worden ingezet.

De geïntegreerde benadering is, gezien vanuit het whole-of-government-perspectief, het doorvoeren van een werkwijze waarmee de Nederlandse overheid zo doeltreffend mogelijk de beschikbare instrumenten en relevante actoren kan combineren om veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen, in samenwerking met de overheidsinstanties in het conflictgebied, internationale organisaties en maatschappelijke partners in hoofdsteden en in het veld.

Het streven is er op gericht om samenwerking tussen onder-delen binnen de overheid te baseren op één gezamenlijke visie op de situatie en daar vervolgens doelstellingen uit af te leiden. De doelstellingen en activiteiten van actoren binnen en buiten de overheid dienen in ieder geval niet tegen-strijdig te zijn en waar mogelijk elkaar te versterken.

De geïntegreerde benadering is een middel dat pragmatisch moet worden ingezet en gaat pas iets betekenen als het in praktijk wordt gebracht. Het is bovenal een essentieel instrument om betrokken actoren in staat te stellen hun doelen tijdig kenbaar te maken, een constante dialoog te voeren en de meest wenselijke en best haalbare vorm van interactie te bepalen.

Om effectief te zijn moeten de Nederlandse civiele en militaire bijdragen goed zijn ingebed in het internationale kader, dat idealiter gericht is op het hele spectrum van behoorlijk bestuur, veiligheid en ontwikkeling voor de langere termijn. Het feit dat de eigen inzet onderdeel is van een groter geheel en de aard van crises per geval verschilt betekent dat Nederland zijn instrumenten niet per se tegelijkertijd of allemaal inzet.

Uiteindelijk moeten alle inspanningen erop gericht zijn een land in staat te stellen zelf zorg te dragen voor stabiliteit. Vanaf het begin zal er aandacht moeten zijn voor het genereren van nationaal eigenaarschap en de overdracht van activiteiten aan lokale of nationale partners, zodat “acute stabilisatie” kan overgaan in duurzame stabiliteit.

De Nederlandse overheid beschikt over tal van instrumenten die in samenhang kunnen worden ingezet. Ieder ministerie blijft verantwoordelijk voor zijn eigen beleidsterrein, maar coördinatie is een diepgeworteld uitgangspunt bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet. Zo zien we de Nederlandse geïntegreerde benadering terug in het feit dat het ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is ondergebracht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in de vele interdepartementale overlegstructuren op beleids- en hoog ambtelijk niveau (bv de Stuurgroep Missies en Operaties) en een gezamenlijke financieringsstructuur (het Budget Internationale Veiligheid). De geïntegreerde benadering wordt concreet gemaakt door de betrokken ministeries gezamenlijk een geïntegreerd proces te laten doorlopen: een stappenplan om te komen tot de afgestemde en gezamenlijke inzet. Ook ter plekke, in conflictgebieden en fragiele staten, wordt ruim aandacht besteed aan samenhang tussen uitvoerende actoren.

| 7 |

De geïntegreerde benadering is nooit af. Deze leidraad legt een aantal suggesties voor verbetering vast die, als handvat voor de toekomst, binnen de Nederlandse overheid aandacht zullen krijgen: meer nadruk op preventie en gezamenlijke analyse, verbeteringen in de overlegstructuren en een structureler gebruik van externe klankbordgroepen.



Internally Displaced Person (IDP) in de Centraal-Afrikaanse Republiek | Hollandse Hoogte

# 1 Waarom een geïntegreerde benadering?

Om toe te lichten waarom Nederland een geïntegreerde benadering nastreeft, biedt dit hoofdstuk een inventarisatie van de ankerpunten van de geïntegreerde benadering. Daarna wordt toegelicht waarom de uitdaging van hedendaagse, multidimensionale conflicten met diverse oorzaken een multidisciplinaire aanpak vereist. Tot slot volgt een uitleg over de noodzaak van samenhang in diverse conflictstadia.

## 1.1 Het kader: de Internationale Veiligheidsstrategie en het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid

*“Vrede en veiligheid in de wereld zijn van groot belang voor de internationale rechtsorde en de mensenrechten, het voorkomen van internationale crises, bescherming van burgerbevolking en het halen van de millenniumdoelen. In een groot aantal zwakke staten en conflictlanden kan of wil de staat de veiligheid niet garanderen en is een vorm van internationale interventie of ondersteuning nodig om veiligheid en stabiliteit te herstellen.”<sup>1</sup>*

Het antwoord op de vraag waarom de Nederlandse overheid belang hecht aan een geïntegreerde benadering van veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden is te vinden in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS).

De ankerpunten van de geïntegreerde benadering zijn de IVS en het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid; daarbinnen is met name het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde relevant in fragiele staten en conflictgebieden.<sup>2</sup> In algemene zin is het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gericht op het bevorderen van duurzame en inclusieve economische groei, verbetering van levensomstandigheden en het waarborgen van mensenrechten. Op deze manier draagt Nederland bij aan het adresseren van de grondoorzaken van conflict en fragiliteit, zoals armoede, ongelijkheid en schaarste.

### Box 1 - Strategische belangen van Nederland <sup>3</sup>

1. **Verdediging grondgebied:** de verdediging van de territoriale veiligheid van het Koninkrijk en van onze bondgenoten blijft – mede in het licht van nieuwe dreigingen – essentieel voor onze veiligheid. Nederland is voor zijn bescherming afhankelijk van zijn bondgenoten. Omgekeerd moet Nederland deze bondgenoten bijstaan als zij een beroep op ons doen.
2. **Goed functionerende internationale rechtsorde:** Voor Nederland, met zijn open economie en beperkte directe internationale macht, zijn een stabiele en goed functionerende internationale rechtsorde en goede internationale en Europese samenwerking de beste garantie voor veiligheid, stabiliteit en welvaart. Herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde is in veel gevallen zowel een ‘eerste levensbehoefte’ voor mensen in deze landen, als een Nederlands economisch- of veiligheidsbelang.
3. **Economische veiligheid:** De sleutel tot een sterke Nederlandse economische positie ligt voor een groot deel in het buitenland. Onze infrastructuur is onderdeel van een Europees en mondiaal netwerk en onze welvaart is voor een belangrijk deel gebouwd op grondstoffen en energie van elders. Toegang tot die grondstoffen, een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven, onbelemmerde internationale handel volgens transparante, gemeenschappelijke regels en vrije handelsroutes zijn essentieel.

Een geïntegreerde benadering op veiligheid en stabiliteit in conflictgebieden en fragiele staten heeft met name betrekking op een goed functionerende internationale rechtsorde.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, p. 9.

<sup>2</sup> Het Nederlandse beleid op dit speerpunt is vastgelegd in de Kamerbrief ‘Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde van 21 mei 2012.

<sup>3</sup> In artikel 90 van de Nederlandse Grondwet is verankerd dat de regering bijdraagt aan de bevordering van de internationale rechtsorde.

<sup>4</sup> Wanneer in deze Leidraad wordt gesproken over (militaire of civiele) missies wordt bedoeld op inzet ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en niet zozeer op (militaire) inzet in het kader van verdediging van het grondgebied, zoals bijvoorbeeld het geval is bij operaties onder artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.

<sup>5</sup> Het Nederlandse beleid op dit speerpunt is vastgelegd in de Kamerbrief ‘Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde van 21 mei 2012.

## 1.2 De uitdaging: complexiteit vraagt om een gecoördineerde, multidisciplinaire aanpak

Onveiligheid en instabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden zijn complexe fenomenen, veelal veroorzaakt door een ingewikkeld samenspel van economische factoren, politieke instabiliteit, sociale en culturele omstandigheden, gebrek aan basisvoorzieningen en zwakke staatsstructuren. Onderliggende oorzaken variëren van droogte, corruptie, grondstoffenschaarste en etnische tegenstellingen tot verspreiding van wapens, slecht bestuur en armoede. Doorgaans hangen deze diverse dieperliggende oorzaken samen en kennen zij een lange geschiedenis: instabiliteit en conflicten ontstaan immers niet van de ene op de andere dag.<sup>6</sup>

### Box 2 - Nederlandse inzet in conflictgebieden en fragiele staten<sup>6</sup>

In conflictgebieden en fragiele staten draagt Nederland (in meer of mindere mate) bij aan:

- crisisbeheersing,
- monitoring van vredesakkoorden en inclusieve politieke verzoeningsprocessen,
- nationale capaciteitsopbouw: opleiding en training,
- bestrijding van internationale georganiseerde criminaliteit,
- hervorming van de veiligheidssector,
- grensbewaking en het beschermen van goederenstromen,
- rechtsstaatontwikkeling,
- wederopbouw,
- werkgelegenheid,
- participatie van vrouwen in conflictoplossing en wederopbouw.

Alleen met een geïntegreerde aanpak kan deze inzet effectief zijn.

Voor complexe uitdagingen bestaan geen enkelvoudige oplossingen: er zal dus altijd tegelijkertijd gewerkt moeten worden aan de realisatie van verschillende doelen in fragiele staten en conflictgebieden. Welke dat zijn, hangt af van de situatie en moet door middel van een goede conflictanalyse worden vastgesteld. Box 2 geeft een overzicht van de doelen die doorgaans centraal staan bij Nederlandse bijdragen aan

internationale interventies voor vrede en veiligheid. Daarbij is het besef van belang dat de internationale gemeenschap problemen die in decennia zijn ontstaan, veelal niet binnen een paar jaar kan oplossen.

Recente ervaringen in Bosnië, Kosovo, Irak, Libië, en Afghanistan laten ook zien dat de aanpak alleen effectief is als de instrumenten van defensie, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, politie, justitie en handel gecoördineerd worden ingezet en dat het niet volstaat om 'aan één knop te draaien'. Militaire, diplomatieke en ontwikkelingsactoren beschikken geen van allen over het mandaat, de expertise, de middelen en het netwerk om een effectief antwoord te bieden op de complexe problemen in conflictgebieden. Duurzame stabiliteit vergt een multidisciplinaire aanpak die, binnen één strategisch kader, gelijktijdig meerdere doelen nastreeft. Een veelgehoorde uitspraak is "zonder veiligheid, geen ontwikkeling; zonder ontwikkeling, geen veiligheid", waarbij goed bestuur een randvoorwaarde vormt.<sup>7</sup> Een voorbeeld van de wisselwerking tussen veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling is de bestrijding van piraterij in de Hoorn van Afrika (zie box 8), die niet los te zien is van de Nederlandse inspanningen om de oorzaken van instabiliteit te bestrijden. De oplossing van het piraterijprobleem ligt immers uiteindelijk niet op zee, maar op het land.<sup>8</sup>



Gewapende Toeareg-strijders in de Sahel | ANP

<sup>6</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, Nota's 'Wat de Wereld Verdient' en 'In het Belang van Nederland', Kamerbrief 'Budget Internationale Veiligheid', Nationaal Actieplan 1325.

<sup>7</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, p. 17, zie ook Organisation for Economic Cooperation and Development 'Security and Justice' (2007).

<sup>8</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, p. 17.

## 1.3 Samenhang en afstemming in alle conflictfasen

De ervaring leert ook dat het beëindigen van het conflict alleen niet voldoende is, maar vaak slechts een eerste stap is op weg naar herstel. Effectieve crisisbeheersing moet verder kijken om duurzame stabiliteit mogelijk te maken en de kans op terugval te verkleinen. Het gaat met andere woorden niet alleen om de conflictfase zelf, maar juist ook om voldoende aandacht voor preventie en wederopbouw. Het vanaf het vroegst mogelijke moment geïntegreerd inzetten van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, politie, justitie en handel biedt dan ook de beste kansen op blijvende resultaten. Uiteindelijk zijn alle inspanningen erop gericht een land in staat te stellen zelf zorg te dragen voor stabiliteit en daarom zal er altijd een transitie van activiteiten moeten plaatsvinden om te komen van acute stabilisatie naar langetermijnstabilisatie.

In de verschillende fasen van crisisbeheersing spelen de verschillende instrumenten een meer of minder prominente rol. Daarbij verschillen de mate en snelheid waarin instrumenten effect hebben. Dit maakt het mogelijk sommige activiteiten eerder af te bouwen of over te dragen dan andere. Zo kan aan het begin van stabilisatiemissies de nadruk liggen op internationale militaire inzet ter ondersteuning van de lokale veiligheidsinstellingen, maar zal deze inzet in de regel eerder worden beëindigd dan de activiteiten van ontwikkelingsorganisaties. Deze organisaties richten zich immers bij uitstek op de lange termijn, om de internationale inspanning als geheel (inclusief bijvoorbeeld rechtsstaatontwikkeling en sociaaleconomische ontwikkeling) te bestendigen.

Deze inzichten hebben de roep om samenwerking en samenhang in de aanpak van crises in de afgelopen jaren versterkt. Diverse (inter)nationale instellingen, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en overheden zijn actief op zoek naar modellen en mechanismen die de samenwerking en afstemming tussen de verschillende spelers in en rond een conflict verbeteren. De motieven bij deze zoektocht naar een 'geïntegreerde aanpak' lopen uiteen en zijn afhankelijk van het gezichtspunt van de actor in kwestie. Echter, zowel nationaal als internationaal is men het erover eens dat een inzet pas effectief is wanneer de delen van het geheel zijn afgestemd en deze in samenhang worden voorbereid en uitgevoerd<sup>9</sup>. Voor de Nederlandse regering is de geïntegreerde benadering dan ook een belangrijke beleidsprioriteit.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Zie ook de Europese Mededeling Comprehensive Approach (december 2013), het Integrated Assessment and Planning Handbook van de VN (juli 2013) en het Action Plan for a Comprehensive Approach van de NAVO (juli 2012).

<sup>10</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, p. 17-18.



Nederlandse militairen in contact met de Malinese bevolking | Ministerie van Defensie

## 2

# Wat is een geïntegreerde benadering?

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende vragen: Hoe kan het concept van de geïntegreerde benadering geïnterpreteerd worden? Wat verstaat Nederland onder de geïntegreerde benadering en welke beleidsaccenten zijn van kracht? Wat is het beschikbare instrumentarium?

### 2.1 Drie perspectieven

Het begrip 'geïntegreerde benadering' wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en gehanteerd. Deze leidraad gebruikt de term geïntegreerde benadering; andere bekende termen met een soortgelijke betekenis zijn *comprehensive approach* en 3D-benadering (*defence, diplomacy, development*). Hieronder zal blijken dat het organisatieperspectief (ministerie, ngo of VN) en de context (conflictgebied, multilaterale omgeving, hoofdstad) bepalend zijn voor de betekenis.

Drie perspectieven kunnen worden onderscheiden. Allereerst is er het perspectief van de conflictgebieden of fragiele staten zelf. Daarbij speelt de overheid in dat land een belangrijke rol waar het gaat om duidelijke prioriteitstelling, afstemming binnen die overheid en coördinatie met maatschappelijke organisaties en belangengroepen. In veel gevallen kan of wil die overheid deze leidende rol echter niet op zich nemen en zijn internationale interventie en ondersteuning nodig. Als die internationale ondersteuning wordt geboden, dan betekent de geïntegreerde benadering – naast samenhang in overheidsop treden en activiteiten van lokale actoren – een zo coherent mogelijk optreden van alle betrokken militaire en civiele actoren ter plaatse (dat wil zeggen inclusief bilaterale donoren, multilaterale organisaties, ngo's, etc.). Een voorbeeld hiervan is het United Nations Development Framework "plus" voor Mali, waarin de overheid, de VN en de Wereldbank een algemene meerjarenstrategie uitwerken. In Afghanistan bestaat het Tokyo Mutual Accountability Framework, waarin de Afghaanse overheid met donoren afspraken maakt over politieke en economische hervormingen en goed donorschap.

Ten tweede is er op het internationale niveau steeds meer aandacht voor een geïntegreerde benadering. Vanuit dat perspectief gaat het om samenhang binnen en tussen internationale organisaties (VN, EU en NAVO); zij worden gedreven door het inzicht dat het optreden van internationale organisaties vaak gefragmenteerd is en daarmee ten koste gaat van de effectiviteit van het geheel van internationale inspanningen. Zo werkt de VN vanaf 2013 met het *Policy on Integrated Assessment and Planning* en kent *Integrated Peacebuilding Strategies*; deze zijn leidend voor de gezamenlijke inzet van VN-missies en -organisaties. De EU heeft met het uitbrengen (dec 2013) van *The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises*<sup>11</sup> ook stappen gezet om samenhang tussen de verschillende EU-instellingen en -lidstaten te verbeteren. De regionale strategieën van de VN en de EU voor de Sahel zijn andere voorbeelden van een geïntegreer-

de benadering op internationaal niveau. Voor betere coördinatie tussen beide organisaties zijn er binnen de VN- en EU-hoofdkantoren liaisonafdelingen opgericht. De NAVO heeft de 'Comprehensive Approach' verankerd in haar Strategisch Concept en uitgewerkt in het *Comprehensive Action Plan*, met als doel de NAVO-inzet in te bedden in een breder (civiel) verband.

Tot slot is de geïntegreerde benadering te beschouwen als het aanbrengen of versterken van samenhang op het niveau van de overheid. De geïntegreerde benadering is dan een *whole-of-government* benadering, waarbij ook betrokkenheid van en draagvlak onder maatschappelijke partners, waaronder het bedrijfsleven, worden verzekerd. De overheid streeft daarbij naar een zo effectief mogelijke nationale bijdrage aan stabiliteit en veiligheid in conflictgebieden, naar invloed in besluitvormende organen van internationale organisaties en naar impact op nationale actoren in conflictgebieden en fragiele staten. Dat doel is realiseerbaar als de overheid de juiste combinatie van overheidsinstrumenten weet te vinden en de samenhang binnen de overheid en tussen overheidsorganisaties zo groot mogelijk weet te maken.

In elk van de hierboven beschreven perspectieven op de 'geïntegreerde benadering' kan de intensiteit van interactie tussen betrokken actoren verschillen. In de praktijk hebben alle actoren (organisatie, overheid, groep of individu) een eigen doel of belang. Dat verschil van insteek is logisch en onvermijdelijk. De geïntegreerde benadering is namelijk bovenal een essentieel instrument om betrokken actoren in staat te stellen hun doelen tijdig kenbaar te maken, een constante dialoog te voeren en de meest wenselijke en best haalbare vorm van interactie te bepalen. De geïntegreerde benadering is daarmee een middel dat pragmatisch en flexibel wordt ingezet. Elke inzet, nationaal of internationaal, zal keer op keer op maat gesneden moeten worden: er is geen *one size fits all*.

Het daadwerkelijk doorvoeren van de geïntegreerde benadering vereist (afhankelijk van de intensiteit van de interactie) zowel tijd als bereidheid om elkaar te informeren, samen te werken of invloed te delen. Het blijkt dan ook vaak een uitdaging de geïntegreerde benadering te vertalen naar organisatie en concrete acties; alleen dan gaat het begrip in de praktijk iets betekenen en effect sorteren.

<sup>11</sup> European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Brussels 11-12-2013, [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf)

## 2.2 De Nederlandse invulling van de 'geïntegreerde benadering'

Deze leidraad concentreert zich op het derde perspectief: de geïntegreerde benadering als *whole-of-government* benadering, met andere woorden het aanbrengen of versterken van samenhang in de organisatie en het optreden van de Nederlandse overheid. De term *whole-of-government* betekent niet dat andere actoren (kennisinstituten, ngo's, bedrijfsleven) buiten beschouwing blijven, integendeel: voor een effectief optreden van de overheid is hun betrokkenheid essentieel. Soms wordt daarom ook wel gesproken van een 'whole of society' benadering. Organisaties en individuen buiten de overheid beschikken over zeer relevante kennis, expertise en vaak jarenlange ervaring, die van grote toegevoegde waarde zijn voor de analyse, planning en uitvoering van het Nederlandse optreden.

De geïntegreerde benadering is, gezien vanuit dit perspectief, een werkwijze waarmee de Nederlandse overheid er in samenwerking met anderen naar streeft een zo doeltreffend mogelijke combinatie van instrumenten en actoren te vinden om veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen. Daarbij streeft Nederland ernaar de samenwerking tussen onderdelen van de overheid

– en ook tussen actoren in het conflictgebied en tussen actoren op internationaal niveau – te baseren op één gezamenlijke visie op de situatie en daaruit vervolgens doelstellingen af te leiden. Om een gezamenlijke visie te verwezenlijken, moeten de diverse doelstellingen en activiteiten van de verschillende actoren in ieder geval niet tegenstrijdig zijn en – beter nog – elkaar versterken (in hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe dit in het Nederlandse systeem vorm krijgt).

Of er sprake moet of kan zijn van een daadwerkelijk geïntegreerde inzet (en zo ja, in welke intensiteit), hangt sterk af van de specifieke bijdragen, de diverse verantwoordelijkheden en de constellatie van actoren die in een bepaalde context met elkaar te maken hebben. In sommige omstandigheden is deconflctie de beste optie, dat wil zeggen het streven van actoren om elkaars inbreng en activiteiten in ieder geval niet te ondermijnen. In andere gevallen lukt het de actoren elkaars doelstellingen en activiteiten te versterken met een gezamenlijke of afgestemde aanpak. Hoe dan ook is flexibiliteit in de mogelijke invulling van de geïntegreerde benadering nodig om te kunnen inspelen op de specifieke kenmerken van de situatie en de toegevoegde waarde van de betrokken actoren in de context. In figuur 1 ziet u hoe de geïntegreerde benadering in de hoofdstad kan uitwerken in drie 'intensiteiten' van interactie tijdens inzet, met een aantal Nederlandse praktijkvoorbeelden daarbij.



Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Liliane Ploumen op bezoek bij het ACOTA-trainingsprogramma in Burundi | Hollandse Hoogte

Figuur 1: Verschillende intensiteiten van interactie in het veld



Naast het belang van het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en een pragmatische invulling van de interactie tussen actoren is Nederland zich er sterk van bewust – als land dat voor zijn veiligheid en welvaart sterk afhankelijk is van het buitenland - dat het deel uitmaakt van de internationale gemeenschap. Internationale of regionale organisaties (VN, EU, NAVO, AU) spelen een essentiële rol in de geïntegreerde benadering. Vrijwel altijd zal de Nederlandse inzet dan ook onderdeel zijn van een grotere internationale inspanning. Zo maakte de Nederlandse inzet in de Afghaanse provincie Uruzgan deel uit van de *International Security Assistance Force* van de NAVO. In dat kader had Nederland, als lead nation in de provincie Uruzgan, overigens uitzonderlijk veel invloed.

Kortom, om effectief te zijn, moeten de Nederlandse civiele en militaire instrumenten bovenal goed zijn ingebed in dat bredere internationale kader, dat idealiter gericht is op het hele spectrum van behoorlijk bestuur, veiligheid en ontwikkeling voor de langere termijn. De Nederlandse overheid zal alleen met mensen en middelen bijdragen aan een internationale inspanning als die bijdrage meerwaarde heeft, effect sorteert en strookt met de eigen beleidsprioriteiten. Het feit dat de eigen inzet onderdeel is van een groter geheel, en elke situatie anders is, betekent ook dat Nederland zijn instrumenten niet per se tegelijkertijd of allemaal inzet en dat deze bijvoorbeeld slechts één beleidsterrein beslaat. In figuur 2 ziet u voorbeelden van inbedding van een Nederlandse bijdrage binnen een breder, internationaal verband. Afgezien van de eigen personele of materiële bijdrage zal

Nederland, als het enigszins kan, ook via bilaterale en multilaterale kanalen invloed uitoefenen op internationale besluitvorming en acties. Zo kan Nederland zijn doelstellingen op het gebied van stabiliteit en veiligheid, inclusief het streven naar een geïntegreerde benadering, ook via het beleid en de activiteiten van andere actoren verwezenlijken. In internationaal verband zal het zich, daar waar zijn bijdrage onderdeel is van een internationale inspanning, altijd actief inzetten om de samenhang van de internationale inzet te versterken en pleiten voor gezamenlijke strategieën en een goede coördinatie.

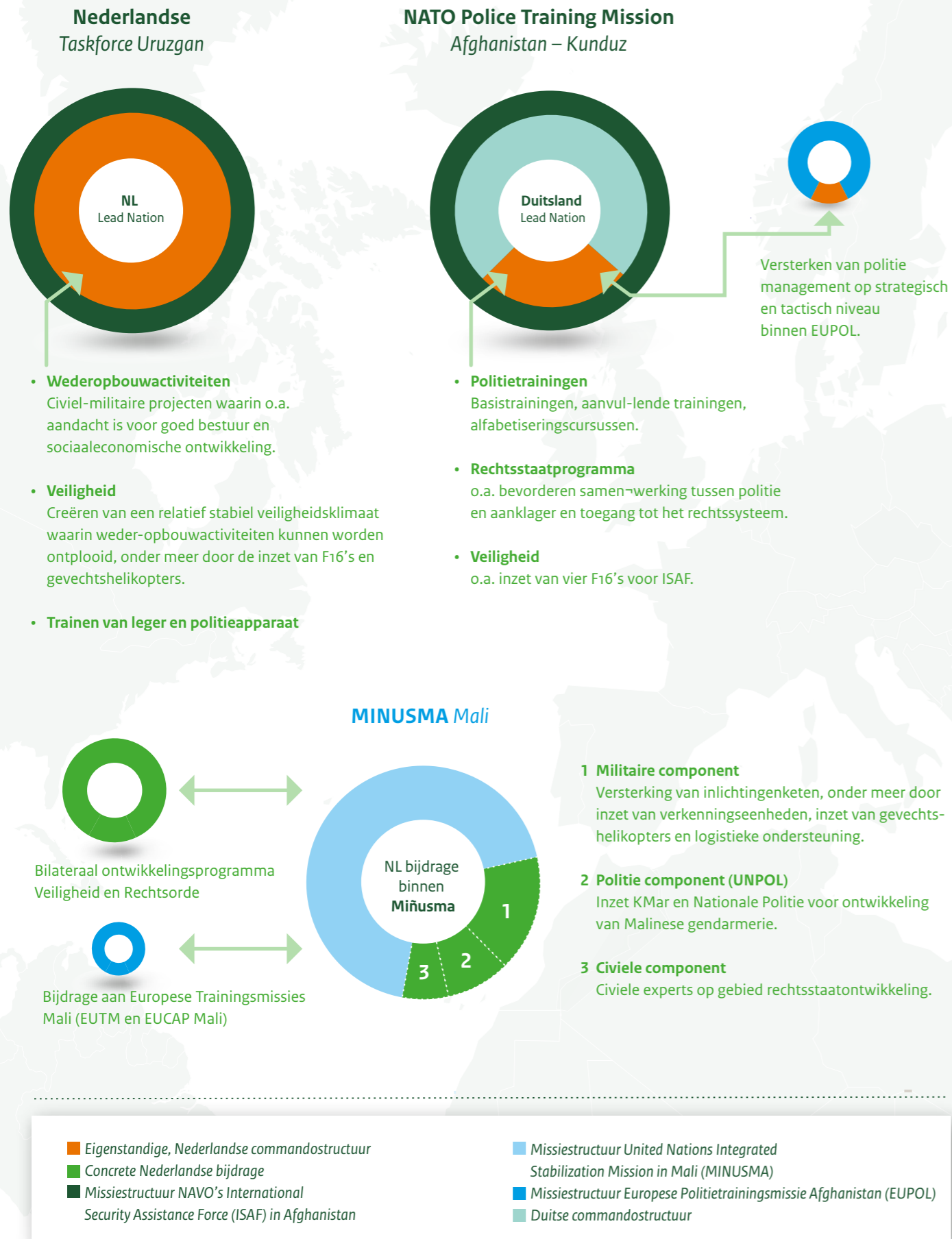
Tot slot hecht Nederland aan lokaal eigenaarschap. Het is daarom van groot belang vanaf het begin aandacht te besteden aan het zo spoedig mogelijk overdragen van activiteiten aan lokale of nationale partners en het genereren van nationaal eigenaarschap.<sup>12</sup> Nederland steunt in dit verband actief de uitvoering van de *New Deal for Engagement in Fragile States*.<sup>13</sup> Uiteindelijk zijn overheden en bevolking immers zelf verantwoordelijk voor hun veiligheid en welzijn. Capaciteitsopbouw en ondersteuning zijn middelen om nationale actoren in staat te stellen deze verantwoordelijkheid ook te nemen.

<sup>12</sup> IVS, beleidsaccent 'focus op instabiele regio's nabij Europa', p. 14.

<sup>13</sup> Deze nieuwe (politieke) agenda voor ontwikkelingssamenwerking, specifiek voor fragiele staten, is in 2011 overeengekomen door een coalitie van conflictlanden, internationale donoren en internationale organisaties.



Figuur 2: Geïntegreerde Nederlandse bijdrage of bijdrage aan een geïntegreerde missie  
Uruzgan, Kunduz, MINUSMA



## 2.3

### De Nederlandse gereedschapskist voor bevordering van veiligheid en stabiliteit

Nederland beschikt over een scala aan instrumenten om veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden te helpen bevorderen en oorzaken en gevolgen van een conflict of fragiliteit te neutraliseren. Voor elke situatie zal het een optimale mix van deze instrumenten zoeken. Tijdens een conflict kan het zwaartepunt van de inzet verschuiven, bijvoorbeeld van militaire stabilisering naar rechtsstaatopbouw.

Het Nederlandse postennetwerk telt meer dan honderd vertegenwoordigingen in het buitenland. Deze posten fungeren als ogen en oren van de Nederlandse overheid, ook in fragiele staten en conflictgebieden. Ook de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten leveren informatie die onmisbaar is bij de analyse van een conflictsituatie. Nederland zal zijn politieke boodschap uitdragen in het diplomatieke kanaal, vanuit de posten en vanuit Den Haag. Nederland kan daarnaast bijdragen aan inclusieve politieke processen van bemiddeling en verzoening, waarin een brede maatschappelijke dialoog wordt aangegaan over wederopbouw en de transitie vanuit instabiliteit en fragiliteit. Nederlandse diplomatie en ontwikkelingsinspanningen kunnen elkaar hier versterken. Binnen internationale organisaties kan Nederland prioriteiten in bepaalde landen of regio's afstemmen met de spanningen van andere landen.

De Nederlandse krijgsmacht kan een veilige (werk)omgeving scheppen die een fundamentele voorwaarde vormt voor het oplossen van conflictsituaties. Bovendien kan zij in fragiele staten een belangrijke bijdrage leveren aan de hervorming of opbouw van de veiligheidssector door advies, training en mentoring.<sup>14</sup> Dergelijke vormen van militaire bijdrage helpen voorkomen dat potentiële conflicten escaleren of opnieuw opblazen. In postconflictsituaties kan zo nodig militaire capaciteit worden ingezet om de wederopbouw te ondersteunen. Ook civiele politie en de Koninklijke Marechaussee worden in toenemende mate ingezet in internationale missies voor veiligheid en stabiliteit, zoals ter illustratie in box 3 over de Nationale Politie is weergegeven.

#### Box 3 - Inzet van Nationale Politie

De competenties van de Nationale Politie voor wat betreft de inzet in missies liggen voornamelijk op het terrein van:

- de verbetering en inrichting van community policing;
- het versterken van de werking van de strafrecht-keten als onderdeel van de rechtsstaat;
- training in algemene politievaardigheden alsmede mentoring en advisering van het hoger politiekader;
- het ontwikkelen van trainingscurricula (in samenwerking met de Politieacademie);
- het op strategisch niveau ondersteunen van (civiele) politieacademies en genderbeleid binnen de civiele politiesector.

De Nationale Politie heeft ook ervaring opgedaan in capaciteitsopbouw op verschillende specialismen in de sfeer van opsporing en recherche (financieel redden, high tech crime en alle vormen van georganiseerde transnationale criminaliteit), waarmee het operationele belang van de politie wordt gediend.

De werving en selectie van politiekandidaten ligt in handen van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de minister van Veiligheid en Justitie beslist over de randvoorwaarden, omvang en de aard van de inbreng van de civiele politie.

Daarnaast gebruikt Nederland het instrument van ontwikkelingssamenwerking. Nederland zet onder andere in op het speerpunt 'Veiligheid en Rechtsorde'. Dit speerpunt is gericht op herstel van stabiliteit en veiligheid in staten met een zwak bestuur, door aanpak van de onderliggende oorzaken van fragiliteit of conflict. Activiteiten op het gebied van wederopbouw, basisvoorzieningen en werkgelegenheid worden gekoppeld aan het versterken van de legitimiteit en capaciteit van overheden in fragiele staten. Nederland investeert daartoe bijvoorbeeld in programma's die zich richten op hervorming van institutionele structuren, rechtsstaatontwikkeling, corruptiebestrijding en security sector reform. Wanneer fragiliteit omslaat in crisis of conflict, ziet Nederland er op toe dat bij de uitvoering van overige (reeds lopende) ontwikkelingsprogramma's, zoals onderwijs en voedselvoorziening, rekening wordt gehouden met mogelijke (positieve of negatieve) effecten hiervan op spanningen in de samenleving en het verloop van het conflict.

<sup>14</sup> Nota 'In het Belang van NL', p. 13-14.



Ministers Timmermans (Buitenlandse Zaken) en Hennis-Plasschaert (Defensie) op bezoek in de Malinese hoofdstad Bamako | ANP

Naast financiële ondersteuning van ontwikkelingsprogramma's kan Nederland civiele deskundigen uitzenden die zich voor, tijdens of na conflicten inspannen voor bijvoorbeeld rechtsstaatontwikkeling of goed bestuur. Deze deskundigen zijn bijvoorbeeld werkzaam bij de Nationale Politie of hebben een juridische achtergrond (zie box 3 en box 4).

#### Box 4 - Inzet civiele expertise

Het ministerie van Buitenlandse Zaken beheert de civiele missiepool en het ministerie van Defensie beschikt over een reservistenpool binnen het Civiel en Militaire Interactie Commando (CMI). In beide pools bevinden zich civiele experts. Zij beschikken veelal over specifieke kennis die bruikbaar is in zowel militaire als civiele missies, bijvoorbeeld op het gebied van justitie, democratisering, gendergelijkheid en security sector reform.

In missies of programma's waarbij rechtsstaatoopbouw in het mandaat is opgenomen, werken Nederlandse rechters en aanklagers aan capaciteitsopbouw binnen lokale en nationale rechtbanken in fragiele staten. Door middel van training, mentoring, advies en samenwerking staan zij hun lokale counterparts bij in de rechtspraak of werken zij binnen het lokale ministerie van Justitie aan herziening van straf- en procesrecht.

Tevens kan Nederland zijn handelsbetrekkingen inzetten om de politieke dialoog te ondersteunen. Economische prikkels kunnen overheden van conflictlanden of fragiele staten stimuleren verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid van hun burgers. In de besluitvorming over deze economische prikkels speelt ook de Nederlandse economische veiligheid een belangrijke rol. Economische inzetmogelijkheden worden in EU-verband afgestemd.<sup>15</sup>

Ook de ontwikkeling van het bedrijfsleven in lage- en middeninkomenslanden draagt bij aan wederopbouw en duurzame economische groei. Echter, in conflictsituaties en fragiele staten wordt de relatie tussen handel en ontwikkeling vaak verstoord door het ontbreken van een stabiel investeringsklimaat.<sup>16</sup> Niettemin streeft Nederland ernaar de private sector vroegtijdig te betrekken bij de invulling van de Nederlandse ontwikkelingsagenda om de benodigde randvoorwaarden tijdig te kunnen identificeren en in te vullen.<sup>17</sup>

Humanitaire hulp heeft een andere doelstelling dan activiteiten in de context van de geïntegreerde benadering, namelijk het lenigen van humanitaire nood. Humanitaire hulp wordt verleend volgens de humanitaire principes van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Wel

<sup>15</sup> Internationale Veiligheidsstrategie, p. 13.

<sup>16</sup> Nota 'Wat de Wereld Verdient', p. 21, p. 25.

<sup>17</sup> Kamerbrief 'Effectieve Privatesector-ontwikkeling door focus en synergie', p. 1.

dienen wederopbouwactiviteiten, waar mogelijk, goed en tijdig aan te sluiten op humanitaire hulpverlening, vanuit het oogpunt van effectiviteit en om een eventuele terugval naar de conflictsituatie te voorkomen. Voor een soepele transitie is een zorgvuldige uitfasering van humanitaire hulp en tijdige financiering voor de wederopbouwfase noodzakelijk, hoewel humanitaire- en wederopbouw hulp soms ook tegelijkertijd en in onderlinge afstemming kunnen plaatsvinden.



Training voor de South Sudanese Police Service verzorgd door Nederlandse trainster | Hollandse Hoogte

# 3 Hoe past de Nederlandse overheid de geïntegreerde benadering toe?

Dit hoofdstuk focust op de organisatie en de praktijk van de interdepartementale samenwerking, het gezamenlijk Budget Internationale Veiligheid (BIV) en de samenwerking in het veld. Tot slot komt het geïntegreerde proces aan de orde, dat richtinggevend is voor de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van Nederlandse inzet in conflictgebieden en fragiele staten.

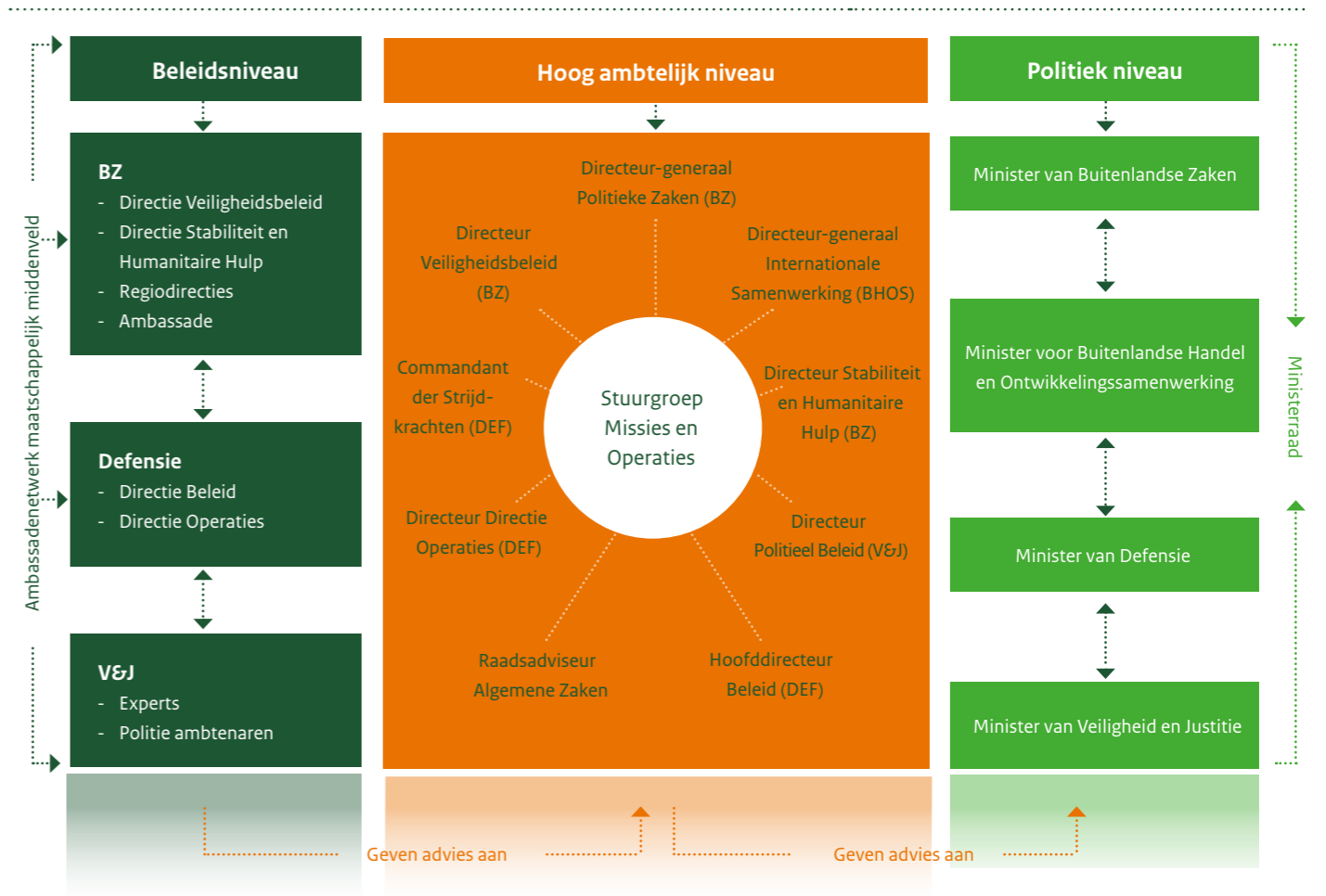
## 3.1 Het Nederlandse coördinatiemodel op institutioneel niveau

In Nederland werken verschillende departementen aan de totstandkoming van de Nederlandse inzet voor veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden. De geïntegreerde benadering begint in Den Haag. De meest betrokken departementen zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken (waar Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking deel van uitmaakt), Defensie en Veiligheid en Justitie. In dit coördinatiemodel stemmen departementen de besluiten over Nederlandse inspanningen in fragiele staten en conflictgebieden op elkaar af. Hierin heeft Buitenlandse Zaken de coördinerende bevoegdheid. Ieder ministerie blijft verantwoordelijk voor zijn eigen beleidsterrein, maar coördinatie is een diepgeworteld uitgangspunt bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet, vanuit de gedachte dat eenheid van inspanning (unity of effort) tussen de instrumenten onontbeerlijk is.

## 3.2 Intensieve interdepartementale samenwerking in een vaste overlegstructuur op hoogambtelijk niveau

Op hoogambtelijk niveau is een vaste overlegstructuur ingesteld, de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO). Dit overleg adviseert de verantwoordelijke bewindspersonen over alle Nederlandse bijdragen aan militaire, civiele en geïntegreerde missies en operaties. De SMO komt wekelijks bijeen en bestaat uit de ambtelijke en militaire top van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Defensie, Algemene Zaken en Veiligheid en Justitie. Onderstaand overzicht toont de verschillende niveaus binnen de geïntegreerde overlegstructuur en de betrokken spelers.

Figuur 3: Stuurgroep Missies en Operaties (SMO): geïntegreerde overlegstructuur op hoog ambtelijk niveau



### 3.3 Intensieve interdepartementale samenwerking in overlegstructuren op beleidsniveau

Op beleidsniveau bestaan er vaste interdepartementale overlegstructuren (onder andere de Werkgroep Civiele Missies) en worden naar behoefte interdepartementale werkgroepen ingesteld (zoals voor de Nederlandse inzet in Afghanistan en Mali, die wekelijks bijeenkomen). In de praktijk blijken departementen elkaar eenvoudig en snel te vinden, ook bij strategievorming voor crisisgebieden waarin (nog) geen sprake is van een Nederlandse bijdrage aan een missie. De werkgroepen voeden de besluitvorming in de SMO.

### 3.4 Budget Internationale Veiligheid

Tot 2013 kwamen uitgaven aan crisisbeheersingsoperaties en ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van veiligheid en stabiliteit ten laste van verschillende begrotingen. Het in 2013 ingestelde Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) toont het belang van de geïntegreerde benadering. Uit dit geïntegreerde budget worden kosten van bijdragen aan internationale veiligheid gefinancierd; uitgangspunt daarbij is dat de (militaire en civiele) activiteiten ontwikkelingsrelevant zijn en bijdragen aan het oplossen van problemen in land of regio. Deze activiteiten variëren van de vier categorieën van Responsibility to Protect (het voorkómen van genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen) tot het monitoren van vredesakkoorden, opleiding en training, herstellen van de orde, hervorming van de veiligheidssector, grensbewaking, het beschermen van goederenstromen, rechtsstaatontwikkeling en capaciteitsopbouw.

De ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking, Buitenlandse Zaken en Defensie en, waar relevant, van Veiligheid en Justitie besluiten gezamenlijk over de inzet van de middelen uit het BIV.<sup>18</sup> De SMO fungeert hierbij als adviesorgaan. Juist deze interdepartementale besluitvorming zorgt voor een vroegtijdige, integrale afweging van de belangen en perspectieven van de betrokken departementen zodat ook gezamenlijke contextanalyses onderdeel worden van de voorbereiding op de besluitvorming. Dit maakt het mogelijk diverse oorzaken van een conflict in samenhang te beoordelen en aan te pakken.

#### Box 5 - Gezamenlijk communicatiebeleid bij missies en operaties

Communicatiebeleid bij geïntegreerde missies en operaties vormt een interdepartementale inspanning van de communicatieafdelingen van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en Algemene Zaken. In het geval van een missie is het belangrijk het Nederlandse publiek de doelstelling van de missie, het Nederlandse belang bij de missie en de manier van uitvoering voldoende duidelijk te maken. Daartoe wordt in een vroeg stadium een gemeenschappelijk communicatieplan opgesteld, waarin een eenduidige en gezamenlijk uit te dragen narrative is geformuleerd. De kernboodschap slaat de brug tussen wat het publiek bezighoudt (waarom) en wat Nederland wil bereiken met de missie (doel). Bovendien komen de woordvoerders van de betrokken ministeries wekelijks samen om te voorzien in de actuele informatiebehoefte vanuit het publiek en de betrokken departementen.



Bezoek van Maats Jochems, Senior Civil Representative van de NAVO-missie in Afghanistan (ISAF), aan Bagram in Oost-Afghanistan | privécollectie

### 3.5 Samenwerking in het veld

Ook ter plekke, 'in het veld', moet samenhang bestaan tussen de activiteiten van militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers. In de missies in Uruzgan en in Kunduz werkten allen onder een vergaande vorm van geïntegreerd leiderschap (zie figuur 2). In een managementteam waarin een militair commandant ter plaatse samenwerkt met vertegenwoordigers vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken, (inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), en Veiligheid en Justitie is begrip voor elkaars werkwijzen onontbeerlijk.

In de meeste gevallen is er geen sprake van een civiel-militair managementteam, omdat Nederland vaak 'losse' elementen bijdraagt aan een missie van een internationale organisatie. Een voorbeeld is de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali. Om het belang van coördinatie van militaire en civiele activiteiten ook in die situatie te benadrukken, heeft Nederland onder meer twee civiele adviseurs (civads) van het ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd bij de inlichtingeneenheid van MINUSMA. Zij zien erop toe dat de verzamelde inlichtingen aansluiten op de informatievraag vanuit het (civiele) onderdeel van de missie dat zich bezighoudt met bijvoorbeeld rechtsstaatontwikkeling en politiecapaciteit. De civads staan in nauw contact met elkaar, Den Haag en de Nederlandse ambassade.

Bij samenwerking in het veld is ook de Nederlandse ambassade een belangrijke speler. Zij beschikt namelijk over een uitgebreid netwerk van internationale en lokale partners, waaronder de overheid en vertegenwoordigers van verschillende geledingen van de maatschappij. Ook houdt zij contact met de internationale missies ter plaatse. Naast de ondersteuning van politieke inzet speelt de ambassade ook een centrale rol bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten, omdat in het Nederlandse systeem de financiële middelen en verantwoordelijkheden grotendeels zijn gedelegeerd naar de posten.

Uiteraard spelen ook ngo's een belangrijke rol, als bron van informatie, toegang tot netwerken en uitvoerder of agenda-setter. Zij zijn als geen ander in staat de noden van de bevolking te verlichten en de dialoog tussen sociale groepen en met de overheid in conflictgebieden te faciliteren. Hiermee bieden zij een belangrijk tegenwicht aan de vaak sterk op overheidsinstellingen gerichte benadering van internationale organisaties en missies.

<sup>18</sup> De Nederlandse inzet in de Hoorn van Afrika (zie box 8) wordt bijvoorbeeld gefinancierd vanuit het BIV.

### 3.6

## Het geïntegreerde proces: het stroomlijnen van interdepartementale samenwerking

Aan de geïntegreerde benadering wordt concreet inhoud gegeven doordat de betrokken ministeries gezamenlijk een geïntegreerd proces doorlopen: een stappenplan om te komen tot de afgestemde en gezamenlijke inzet van Nederlandse instrumenten in fragiele staten of conflictgebieden. Gedurende het gehele proces richten de betrokkenen binnen de departementen zich op samenhang tussen de inzet van de krijgsmacht, politie, civiele experts, de Nederlandse programmering op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en de politieke dialoog. Daarnaast doorlopen zij echter veelal ieder hun eigen proces: de eigenheid van de instrumenten rechtvaardigt dat zij tijdens analyse, ontwikkeling van opties, planning en voorbereiding ook specifiek nadenken over de activiteiten die bij dat instrument behoren.

| 24 |

De eerste twee fasen zijn erop gericht via een geïntegreerde analyse en beoordeling een gezamenlijke strategische doelstelling te formuleren. Als besloten wordt meer instrumenten gelijktijdig in te zetten, kan de gezamenlijke planning – afhankelijk van de omstandigheden – leiden tot een geïntegreerde missie, maar kunnen de instrumenten ook eigenstandig, maar wel in afstemming, worden ingezet; dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor als Nederland met verschillende elementen bijdraagt aan een geïntegreerde missie van een internationale organisatie. In bepaalde situaties kan de regering echter besluiten met één instrument bij te dragen, bijvoorbeeld door intensivering van de bilaterale OS-inspanningen op het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde of een militaire bijdrage aan een missie. Planning en uitvoering van de Nederlandse bijdrage vinden dan plaats binnen het verantwoordelijke departement, op basis van de interdepartementaal overeengekomen doelstelling. Hierbij blijft informatie-uitwisseling tussen de departementen over de voortgang van planning en uitvoering onontbeerlijk. In het geïntegreerde proces zijn ook elementen van de politieke besluitvorming opgenomen (zie box 6).

#### Box 6 - Politieke besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan internationale missies

Op politiek niveau vindt overleg en besluitvorming over crisisbeheersing en de Nederlandse inzet in fragiele staten plaats in de wekelijkse Ministerraad. Daarnaast is er, naar behoefte, overleg tussen de meest betrokken bewindslieden (Defensie, BH/OS, BZ en V&J) over beleidszaken of specifieke missies. In de relatie met de Staten-Generaal treden zij, zowel in schriftelijke communicatie als in parlementaire debatten, als een eenheid op.

Het parlement controleert het beleid van de regering, ook op het gebied van vrede en veiligheid. Op grond van artikel 100 van de Grondwet heeft de regering de plicht om het parlement schriftelijk te informeren, als het gaat om inzet van de krijgsmacht ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en waar het risico bestaat dat militaire eenheden blootgesteld worden aan geweld of geweld moeten gebruiken.<sup>19</sup> Het gaat hier om een actieve informatieplicht van de regering en niet om instemmingsrecht van het Parlement. Het zogenaamde Toetsingskader vult de informatieplicht nader in en structureert de gedachtewisseling tussen parlement en de regering door het vastleggen van de structuur van de artikel-100 brief en (tussentijdse) evaluaties van Nederlandse militaire bijdragen. Naast de informatievoorziening over inzet die valt onder artikel 100 van de Grondwet wordt het Parlement ook actief geïnformeerd over militaire en civiele inzet die niet onder dit Grondwetsartikel valt. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse inzet van civiele experts in EULEX Kosovo, van militaire adviseurs bij de hervorming van de veiligheidssector in Burundi en eventuele inzet in het kader van de verdediging van het grondgebied.

Tijdens het doorlopen van het geïntegreerde proces is het van belang pragmatisch te werk te gaan. Zo spreekt het voor zich dat de werkelijkheid niet altijd toestaat deze fasen van A tot Z te volgen. Soms ook is sprake van een kleinschalige inzet, waardoor een uitgebreid proces niet nodig is. Soms zullen de betrokken departementen op korte termijn besluiten moeten nemen over deelname aan missies of programma's terwijl de analyse of strategiefase nog niet volledig is afgerond. Echter, ook in die gevallen loont het de belangrijkste fasen van de geïntegreerde benadering zorgvuldig te doorlopen; dit is bijvoorbeeld nuttig voor een goede inbreng in relevante internationale organisaties en voor vervolgbesluiten die in urgente situaties vaak op

<sup>19</sup> Zie ook de Kamerbrieven over de werking van het Toetsingskader (9 juli 2012 en 22 januari 2014)

Figuur 4: Stappenplan  
In zes fases



relatief korte termijn nodig zijn. Uiteraard zal Nederland daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij de VN, NAVO en EU die (soortgelijke) processen doorlopen. Het zal echter altijd een zelfstandige afweging maken van belangen en perspectieven.

Hieronder volgt een beschrijving van de zes fasen van het geïntegreerde proces en de samenhang daartussen. De beschrijving van het proces geeft richting en is bedoeld om enerzijds de geleerde lessen uit het verleden te verankeren en anderzijds mogelijkheden te schetsen voor verbetering van de interdepartementale samenwerking, die in hoofdstuk 4 nader zijn uitgewerkt.

## Fase 1 - Oriëntatie

### Doel: vroegtijdige signalering van instabiliteit of conflicten

- Input: postennetwerk, inlichtingendiensten, (lokale) partners in de non-gouvernementele en private sector
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - delen van informatie en inlichtingen uit verschillende bronnen
  - *early warning*-overleg

Het doel van fase 1 is het tijdig onderkennen van (zich ontwikkelende) instabiliteit of (sluimerende) conflicten waarbij mogelijk Nederlandse betrokkenheid gewenst is. Doel is enerzijds te bepalen wanneer een meer diepgaande analyse nodig zal zijn en anderzijds vroegtijdig maatregelen te kunnen nemen, om escalatie te helpen voorkomen of eerste geweldsuitbarstingen in de kiem te smoren

Een van de beleidsaccenten in de IVS is preventie: vroegtijdige signalering van potentieel conflict (*'early warning'*) en tijdige strategiebepaling (*'early action'*), waar mogelijk in nauwe samenwerking met andere landen en organisaties.

Oriëntatie, of *early warning*, is een doorlopend proces en richt zich zowel op trends en ontwikkelingen in bekende risicogebieden als op landen en gebieden waar het risico op conflict minder voor de hand ligt. Het gaat er hierbij om inzicht te krijgen in factoren die van invloed kunnen zijn op escalatie van politieke, sociaaleconomische of etnische spanningen tot instabiliteit, geweld of conflict. De praktijk laat zien dat dit proces van het volgen van een bepaalde situatie - de 'vinger aan de pols' - vaak maanden, soms zelfs jaren, in beslag neemt.

De verschillende departementen worden op verschillende wijze gevoed met informatie uit het veld. Zo vormen het postennetwerk en de inlichtingendiensten de ogen en oren

van de Nederlandse overheid in conflictgebieden en fragiele staten. Ngo's in het veld hebben vaak goed inzicht in de verhoudingen ter plekke, en het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft partnerschappen gesloten met enkele organisaties die zich hebben gespecialiseerd in conflictpreventie en zelfstandig risicomonitoring uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn *Crisiswatches* van de *International Crisis Group*, het *Centre for Humanitarian Dialogue* en *Interpeace*. In Europees verband worden uitkomsten van risicomonitoring in de Sahel en Centraal-Azië gedeeld via een zgn. *Early Warning System*.

Gezamenlijke vroegtijdige signalering van instabiliteit vereist dat de betrokken departementen geregeld de informatie delen die ze via hun eigen kanalen hebben gekregen. Op beleidsniveau komt daartoe idealiter een strategisch interdepartementaal *early warning*-overleg op gezette tijden bijeen voor een *horizon scanning*. Toenemende instabiliteit en (potentiële) conflicten kunnen worden geïdentificeerd door aansluiting bij bestaande initiatieven op het gebied van risicomonitoring. Op basis van *early warning*-overleg kan worden besloten tot *early action*. De *horizon scan* kan daarnaast aanleiding geven voor de oprichting van een interdepartementale werkgroep, die verdergaande analyse en dialoog over de invulling van een eventuele Nederlandse bijdrage in de volgende fasen faciliteert.

Als *early action* goed heeft gewerkt, dan is hiervan doorgaans weinig te merken. Een potentieel conflict is dan immers niet in alle hevigheid losgebarsten. Daarmee is conflictpreventie per definitie minder zichtbaar dan stabiliserende maatregelen. Vaak begint *early action* met diplomatieke inzet; hierbij valt te denken aan het afgeven van politieke boodschappen aan partijen die verzeild dreigen te raken in een conflict (bijvoorbeeld door het ontbieden en terugroepen van ambassadeurs) en het agenderen van de situatie in internationale fora. Nederland handelt hierbij zoveel mogelijk in een groter verband, op de eerste plaats binnen de EU.

Als het *early warning*-overleg op grond van een eerste analyse van mening is dat verder onderzoek naar betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht of de inzet van civiel personeel gewenst is, dan leggen ze dit voor aan de Stuurgroep Missies en Operaties. In het geval van inzet die valt onder artikel 100 van de Grondwet informeert de regering de Tweede Kamer met een zgn. 'Kennisgevingsbrief' dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie wenselijk en mogelijk is (zie box 6). Deze Kennisgevingsbrief behelst geen beginselbeleid om aan een dergelijke missie deel te nemen.

## Fase 2 – Analyse & Beoordeling

### Doel: op grond van een analyse vaststellen van een geïntegreerde beoordeling en een strategische doelstelling

- Input: postennetwerk, inlichtingendiensten, (lokale) partners in de non-gouvernementele en private sector, analyses vanuit Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde, analyse internationale organisaties
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - analyse: in kaart brengen van oorzaken van conflict of fragiliteit, motieven en belangen van (conflict)actoren
  - beoordeling: vaststellen van wenselijkheid van eventuele Nederlandse betrokkenheid

Het doel van deze fase is via een gedegen analyse te komen tot een geïntegreerde beoordeling van de (zich ontwikkelende) instabiliteit of het (sluimerend) conflict, om te kunnen besluiten of Nederlandse betrokkenheid gewenst is en, zo ja, wat daarbij de strategische doelstelling moet zijn. Daarmee vormen de analyse en de beoordeling essentiële input voor de Nederlandse handelingsopties. Uiteraard stopt de analyse niet na het opstellen van de geïntegreerde beoordeling, maar wordt deze in de volgende stappen voortdurend verdiept en aangepast aan de ontwikkelingen ter plekke.

Tijdens de analyse is het van belang de verschillende politieke, militaire, informatie- en infrastructurele facetten, alsmede de spelers, oorzaken, gevolgen, mogelijke ontwikkelingen in de instabiliteit/het conflict en eventuele relaties met andere crises zo goed mogelijk in kaart te brengen. Daarbij vinden de betrokken departementen idealiter gezamenlijke antwoorden op vragen als:

- Wat zijn de oorzaken van het conflict of de instabiliteit?
- Welke conflictactoren zijn er en wat zijn hun belangen?
- Welke impact heeft de instabiliteit op de bevolking van het land?
- Welke toekomstscenario's zijn mogelijk?
- Op welke manier reageren de internationale gemeenschap, internationale organisaties en (buur)landen?

Een belangrijke bron voor de gezamenlijke analyse vormt de contextanalyse uit het Meerjarig Strategisch Plan (MJSP)<sup>20</sup>, waarin onder andere oorzaken van fragiliteit of het risico op

<sup>20</sup> De MJSP's bevatten de beleidskaders van de Nederlandse ambassades in de vijftien ontwikkelingspartnerlanden en voor de regio's Grote Meren en de Hoorn van Afrika voor een periode van vier jaar. Het strategische plan heeft betrekking op de beoogde inzet van en samenhang tussen alle instrumenten van buitenlands beleid en wordt daartoe afgestemd met de betrokken departementen in Den Haag.

conflict worden geïdentificeerd. Zo dient deze contextanalyse als uitgangspunt voor de (bilaterale) OS-programmering in een bepaald land voor een periode van vier jaar. Echter, de dynamiek in conflictgebieden en fragiele staten kan eerdere analyses obsoleet maken.

Daarom is het van belang gebruik te maken van de landen-specifieke ervaring van (lokale) ngo's en kennisinstellingen. Het in 2012 opgerichte Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde (zie box 7) kan een ondersteunende rol vervullen in het verzamelen van analyses van externe partners. De interdepartementale werkgroep, die vanaf deze fase regelmatig (in principe wekelijks) bij elkaar komt, deelt informatie en analyses om te komen tot een evenwichtige, realistische en geïntegreerde beoordeling van de instabiliteit.

### Box 7 - Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde

In het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde werken Nederlandse, internationale en lokale overheidsorganisaties, kennisinstellingen, lokale experts en maatschappelijke organisaties aan kennisdeling en kennisontwikkeling op het gebied van veiligheid en rechtsorde in fragiele staten en conflictgebieden.

Het platform organiseert consultaties over fragiele landen, zoals Mali, Libië en Somalië, zet briefings op over relevante thema's en formuleert onderzoeksvragen die het *evidence based* werken in fragiele landen moeten verbeteren.

Het Kennisplatform kan een belangrijke rol vervullen bij het faciliteren van de onderzoeksrapporten en landenanalyses in het kader van de geïntegreerde benadering. Door relevante en diverse actoren bijeen te brengen, legt het platform een basis voor een gemeenschappelijke visie op de problemen in conflictgebieden. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de samenhang tussen activiteiten van verschillende actoren. Het secretariaat wordt gevormd door *The Hague Institute for Global Justice* en de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael.

Na de analyse volgt de geïntegreerde beoordeling. Enerzijds wordt hierbij de kernvraag beantwoord of (toekomstige) Nederlandse civiele, militaire of ontwikkelings-gerelateerde

Deze coherente en integrale visie is gebaseerd op een contextanalyse van risico's van en mogelijkheden voor Nederlandse betrokkenheid. De MJSP's worden beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer en zijn gepubliceerd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/05/meerjarigestrategische-plannen-mjsp-2014-2017.html>.

betrokkenheid gewenst is, en anderzijds wordt een (voorlopige) strategische doelstelling voor de inzet geformuleerd. Beiden volgen uit de analysesresultaten, met bijzondere aandacht voor de effecten die de instabiliteit heeft op de bevolking, en de specifieke Nederlandse belangen die in het geding zijn (zie box 1 en 2). Bovendien wordt rekening gehouden met de internationale besluitvorming, zowel van (buur)landen als binnen EU, NAVO, VN en andere internationale organisaties.

De interdepartementale werkgroep zal het resultaat van de geïntegreerde beoordeling, in het geval van mogelijke betrokkenheid van de krijgsmacht of inzet van civiel personeel, aanbieden aan de SMO. De SMO kan ervoor kiezen de geïntegreerde beoordeling direct in deze fase aan de ministers aan te bieden of dat, in de volgende fase, samen met de handelingsopties te doen.

Doel van deze fase is handelingsopties te formuleren voor de regering om (in internationaal verband) te reageren op de (zich ontwikkelende) instabiliteit of het (sluimerend) conflict. Een handelingsoptie is een combinatie van instrumenten en activiteiten die Nederland in kan zetten om invulling te geven aan de strategische doelstelling. Elementen van een handelingsoptie kunnen een militaire of civiele bijdrage aan een missie zijn, maar ook activiteiten binnen de OS-programmering op het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde, conflict-sensitieve overige ontwikkelingssamenwerking en het intensiveren van diplomatieke inspanningen. Verder verschillen handelingsopties in omvang van de mogelijke inspanning en de samenwerkingspartners die worden gekozen.

## Fase 3 – Handelingsopties

**Doel: gezamenlijke beantwoording van de vraag wat Nederland kan doen om herstel van veiligheid en stabiliteit te bevorderen**

- Input: gezamenlijke analyse & beoordeling
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - formuleren van verschillende sets van instrumenten om de gedeelde doelstelling te behalen, waarin personele inzet en ontwikkelingsactiviteiten op elkaar zijn afgestemd
  - aansluiting zoeken bij overige (internationale, lokale, non-gouvernementele) inspanningen en activiteiten

Omdat er verschillende combinaties van instrumenten zijn om invulling te geven aan de strategische doelstelling, worden er altijd meerdere handelingsopties geformuleerd. In box 8 en 9 zijn twee vormen van combinaties van instrumenten weergegeven.

### Box 8 - De Nederlandse inzet in de Hoorn van Afrika: een mix van instrumenten

In de internationale wateren nabij de Hoorn van Afrika vormt piraterij een constante dreiging voor de wereldwijde handel. Dit raakt direct aan Nederlandse belangen. De oorzaken van piraterij bevinden zich echter niet op zee, maar op land: armoede, werkloosheid en straffeloosheid. Een geïntegreerde aanpak, waarbij zowel aandacht is voor directe piraterijbestrijding als voor de grondoorzaken van de problematiek, is daarom vereist.

Het doel van de Nederlandse inzet is drieledig.

1. Bescherming van handelsvaart. De Nederlandse krijgsmacht draagt hiertoe bij aan de antipiraterijmissies EU Atalanta en NAVO Ocean Shield. Op kwetsbare transportschepen in de regio worden zgn. Vessel Protection Detachments (VPD's) geplaatst.
2. Capaciteitsopbouw binnen de regionale (maritieme) veiligheidssector. Nederland zendt militaire en civiele experts uit die binnen de Europese missies EUCAP Nestor en EUTM Somalië onder meer bijdragen aan een kwalitatieve verbetering van de kustwacht en detentiefaciliteiten in de regio.
3. Bevorderen van de opbouw van een Somalische rechtsstaat. Nederland draagt financieel bij aan programma's om instituties binnen de formele en niet-statelijke justitiesector en de link hiertussen te versterken. Daarnaast zet Nederland door gerichte bijdragen aan diverse fondsen en projecten in op de bevordering van inclusieve politieke processen en op sociaaleconomische ontwikkeling op regionaal en lokaal niveau.

De gezamenlijke analyse, beoordeling en de strategische doelstelling vormen de basis voor elke handelingsoptie. Naast een beschrijving van de in te zetten instrumenten worden in de uitwerking per handelingsoptie de volgende elementen meegenomen:

- de specifieke doelstelling van elk van de in te zetten instrumenten, passend binnen de strategische doelstelling;
- een *strategic narrative* dat verklaart waarom de Nederlandse doelstelling van belang is, welke oorzaken van het conflict of de instabiliteit met welke instrumenten worden aangepakt en hoe deze inzet bijdraagt aan de strategische doelstelling;
- de door Nederland te betrekken (internationale, lokale of niet-gouvernementele) partners;
- een ruwe kostenindicatie;
- een tijdpad.

### Box 9 - Burundi: samenhang tussen OS, politiek en Defensie in security sector reform

Sinds 2004 draagt Nederland bij aan de Burundese veiligheidssector en het civiel toezicht hierop. In 2009 ondertekenden Nederland en Burundi hiertoe een *Memorandum of Understanding* voor 8 jaar. Het programma behelst drie pijlers: hervorming van de krijgsmacht en het ministerie van Defensie en van politie en het ministerie van Publieke Veiligheid vormen twee pijlers. De derde pijler betreft de versterking van het externe toezicht op deze vier organen door steun aan parlement, Rekenkamer, media en *civil society*.

De startfase richtte zich op het winnen van vertrouwen en op basisvoorzieningen zoals wetgeving, salarissen, accommodatie en transport. Inmiddels ligt de focus op toezicht vanuit het parlement, ethiek, gender en management. Nederland levert hiertoe sinds 2009 twee Defensieadviseurs en per zomer 2014 ook (weer) een politieadviseur. Zij werken nauw samen met de Nederlandse ambassade in Burundi, waardoor 'techniek' en 'politiek' samenkomen. Perceptieonderzoek onder de bevolking in april 2012 liet zien dat het vertrouwen in politie en krijgsmacht toeneemt.

Nederland draagt ook bij aan het VS-trainingsprogramma *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA). Hierdoor worden de Burundese soldaten beter toegerust om missies uit te voeren in onder andere Somalië en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Sinds 2013 werkt NL aan een trainingsprogramma gericht op de inzetbaarheid (medische capaciteit, logistiek) van het middenkader van beide krijgsmachten. Hiermee wordt een brug geslagen tussen de training van het hogere kader via het *security sector development*-programma en de training van soldaten in het ACOTA-programma.

Bij het ontwikkelen van de handelingsopties wordt bovendien bezien op welke manier de Nederlandse instrumenten in te bedden zijn in de bredere internationale inspanningen (zie figuur 2). Ook wanneer Nederland niet binnen het multilaterale kader van VN, EU of NAVO opereert, zullen zijn inspanningen een aanvulling moeten vormen op de activiteiten van partnerlanden of internationale organisaties.

In vrijwel alle situaties is er al sprake van een politieke of ontwikkelingsagenda voor het specifieke land of gebied waarvoor de handelingsopties worden opgesteld. Op basis van deze agenda's en de gezamenlijke strategische doelstelling wordt bezien welke additionele (ontwikkelings-) activiteiten zijn vereist of hoe de agenda moet worden aangepast aan de gekozen handelingsoptie.

Wanneer sprake is van mogelijke inzet van de krijgsmacht of civiel personeel, worden de handelingsopties via de SMO voorgelegd aan de verantwoordelijke ministers. De bewindspersonen kiezen, mede op grond van de strategische beoordeling, voor één van de voorgestelde handelingsopties. Afhankelijk van de gekozen handelingsoptie wordt deze ook in de Ministerraad behandeld.



Hr. Ms. Rotterdam met twee Cougar helikopters en een FRISC voor de kust van Somalië | Ministerie van Defensie

## Fase 4 – Planning & voorbereiding

### Doel: afstemmen van planning en voorbereiding op basis van de gekozen handelingsoptie

- Input: (politieke of hoog ambtelijke) keuze voor een handelingsoptie
- Activiteiten in interdepartementaal verband (voorbeelden):
  - gezamenlijk plannen of plannings coördineren
  - afstemmen van afspraken met lokale autoriteiten en internationale partners
  - verkrijgen van een gezamenlijk beeld van de Ausgangssituatie waarin de Nederlandse inspanningen plaatsvinden
  - eventueel organiseren van gezamenlijke voorbereiding van civiel en militair uit te zenden personeel

Nadat er voor een handelingsoptie gekozen is, wordt de uitvoering daarvan gepland en voorbereid. De planning en voorbereiding kennen voor de verschillende in te zetten instrumenten een eigen dynamiek. Afhankelijk van de intensiteit van interactie tussen de instrumenten zal het noodzakelijk zijn ook de plannen daarvoor op elkaar af te stemmen. De keuze kan daarbij vallen op een geïntegreerd missie-ontwerp (zie box 11), maar ook op een plan dat de instrumenten “losser” van elkaar laat bestaan binnen een geïntegreerd kader van bijvoorbeeld NAVO, VN of EU. De

plannen beschrijven de Nederlandse inzet op hoofdlijnen en geven aan hoe de (doelstellingen van de) geplande activiteiten bijdragen aan de strategische doelstelling.

In veel fragiele staten en conflictgebieden zijn de autoriteiten niet bereid of in staat om veiligheid en stabiliteit te garanderen. Tegelijkertijd is de overheid ter plaatse een cruciale speler. In de praktijk zal Nederland daarom willen aanhaken bij activiteiten van de nationale (of lokale) overheden, om vanaf het begin te werken aan zelfredzaamheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de opbouw van lokale veiligheidsstructuren door politie en militairen, maar ook bij het verbeteren van toegang tot de rechtsstaat in samenwerking met non-gouvernementele uitvoerende partners. Bij militaire interventie gericht op herstel van de veiligheid is samenwerking met de lokale autoriteiten in het begin vaak beperkt mogelijk. In de planning wordt wel alvast rekening gehouden met de overdracht van de activiteiten naar lokale autoriteiten of partners.

Om de inzet af te stemmen, worden er in de praktijk internationale contactgroepen opgericht. Een dergelijk forum faciliteert onder andere de politieke dialoog met de nationale overheid van een land. Nederland neemt op dit moment zitting in de internationale contactgroep voor antipiraterij en die voor Syrië. Daarnaast kunnen bilaterale diplomatieke inspanningen andere vormen van interventie ondersteunen, door het uitdragen van een duidelijke Nederlandse visie op de gekozen benadering en het doel van de inzet (strategic narrative).

### Box 10 - Nederland en het diplomatieke spoor: multilaterale fora, bemiddeling en het Syrische vredesproces

De Nederlandse diplomatieke inzet voor veiligheid en stabiliteit kan verschillende vormen aannemen. Een aantal praktijkvoorbeelden:

- De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de VN in New York werkt samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het formuleren van een bijdrage in de discussie in de Veiligheidsraad over de mandaatverlenging van de *United Nations Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA).
- Nederland zet zich als lid van de *Friends of Mediation* groep in voor conflictoplossing wereldwijd. Door steun aan het VN Department of Political Affairs en het Centre for Humanitarian Dialogue draagt het daarnaast concreet bij aan bemiddeling in vredesprocessen in bijvoorbeeld Syrië en Libië.
- Nederland heeft bijgedragen aan het vredesproces tussen de Syrische oppositie en het Syrische regime (Genève II) door een delegatie van die Syrische oppositiecoalitie te trainen in onderhandelingsvaardigheden en hen zo voor te bereiden op dit proces. De ondersteuning van een groep Syrische vrouwen in de vorm van netwerkbouw en expertise bij het formuleren van een gezamenlijk statement richting de Syrische delegaties en de bemiddelende partijen in Genève II leidde tot de oprichting van het *Syrian Women's Initiative for Peace and Democracy* (SWIPD).

Nederland vult zijn ontwikkelingsagenda voor het desbetreffende land of gebied verder in door concrete activiteiten en uitvoerende partners te identificeren. De basis hiervoor vormt een aanvullende en meer gedetailleerde analyse waarin potentiële activiteiten worden getoetst aan de doelstellingen van het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde of een van de drie andere speerpunten.

Bij inzet van militaire eenheden zal in deze fase een operatieconcept (een plan op hoofdlijnen) worden geschreven. Om dit goed te kunnen doen, voert Nederland veelal ter plaatse een verkenningsmissie (*fact finding mission*) uit om de concrete Nederlandse bijdrage vast te stellen in de context van lopende lokale en internationale inspanningen. Het operatieconcept dient als input voor het Militair Advies, waarin de Commandant der Strijdkrachten de minister van Defensie adviseert over de militaire haalbaarheid van (deelname aan) een missie en een verantwoorde uitvoering. Daarnaast wordt dit operatieconcept beschreven in de Artikel 100-brief (zie box 6) en

dient het als basis voor de samenstelling en voorbereiding van de in te zetten eenheden.

Als militairen, diplomaten, politiefunctionarissen en juridische experts samen worden ingezet, is het van belang hen in een gezamenlijk opwerktraject voor te bereiden op de missie. Door gezamenlijke training (inclusief deelname aan (inter-)nationale oefeningen) en opleiding raken allen vertrouwd met elkaars werkwijze; daarbij is er tijdens dit traject aandacht voor de invulling van de Nederlandse bilaterale OS-programmering. Tijdens het opwerktraject voor de Politietrainingsmissie in Kunduz werd zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken: diplomaten haakten zoveel mogelijk aan bij het militaire opwerktraject, militairen en politiefunctionarissen werden vertrouwd gemaakt met onder anderen het Nederlandse rechtsstaatprogramma en de politieke ontwikkelingen in Afghanistan en er was een gezamenlijke eindoefening als afsluiting van het opwerktraject waarbij een scenario werd gehanteerd dat interdepartementaal was voorbereid.

### Box 11 - Geïntegreerd Missie Ontwerp (Comprehensive Mission Design) voor de politietrainingsmissie in Kunduz

Het Geïntegreerd Missie Ontwerp (GMO) is een nationaal, interdepartementaal document met de doelstellingen van de Politietrainingsmissie in Kunduz zoals die overeengekomen waren tussen de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie en waren toegezegd aan de Tweede Kamer. Het GMO vormde zo een gemeenschappelijk kader voor de uitvoering van de missie en legde de basis voor *unity of effort*. Ook waarborgde het document de samenhang tussen de inspanningen van de Nederlandse missie en die van andere internationale en nationale organisaties.

Het missieontwerp vertaalde de hoofddoelstelling van de missie, het opleiden van civiele politie in de Afghaanse provincie Kunduz naar specifieke activiteiten en operationele richtlijnen. Er werden bovendien vijftien specifieke resultaatgebieden geïdentificeerd. Ook de geïntegreerde aansturing van de missie was vastgelegd in het GMO. In een geïntegreerd managementteam werden de drie betrokken ministeries vertegenwoordigd in het veld, met afzonderlijke verantwoordelijkheden maar een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid. Tot slotte bevatte het GMO afspraken over monitoring en evaluatie.



Bij grotere personele bijdragen en ontwikkelingsactiviteiten is het van belang dat betrokken departementen een gezamenlijk beeld verwerven van de Ausgangssituatie in het gebied om in een later stadium te kunnen beoordelen of de Nederlandse bijdrage effect heeft gesorteerd. Om resultaatmeting mogelijk te maken, is het al in deze fase van belang specifieke doelstellingen, gewenste resultaten en indicatoren daarvoor te formuleren. Ook moet er in deze fase aandacht zijn voor het voorbereiden, laten uitvoeren of gebruiken van nulmetingen.

## Fase 5 – Uitvoering

**Doel: Toewerken naar de gezamenlijke strategische doelstelling door constante monitoring en eventuele bijsturing van de ingezette instrumenten**

- Input: voortgangsrapportages uit het veld, lokale monitors, inlichtingendiensten, postennetwerk
- Activiteiten in interdepartementaal verband
  - delen van voortgangsrapportages en appreciaties
  - toetsen van activiteiten aan initiële doelstelling
  - eventueel bijstellen van (doelstellingen of activiteiten binnen afzonderlijke) instrumenten
  - investeren in netwerken van internationale en uitvoerende organisaties in het veld

Het doel van deze fase is door een goede uitvoering van de gekozen handelingsoptie toe te werken naar de gezamenlijke strategische doelstelling. In de uitvoeringsfase start de feitelijke uitvoering van het ontwikkelingsprogramma, en de ontplooiing van eventuele civiele of militaire inzet.

Het is van belang in deze fase de overkoepelende doelstelling goed voor ogen te houden, ook al start de inzet van de instrumenten vaak niet gelijktijdig. Zo kan Nederland waar nodig zijn activiteiten aanpassen aan de voortgang. Monitoring met dit doel vindt continu en bij voorkeur gezamenlijk plaats. Het is verder van belang ook in de uitvoeringsfase de rapportage- en beoordelingsfunctie te versterken door duidelijke formats voor verslaglegging en nadere kwantificering van doelstellingen en resultaatindicatoren.

De bronnen bij het beoordelen van de resultaten van de Nederlandse bijdrage verschillen per instrument: bij een bijdrage aan een internationale missie stelt de EU, NAVO of VN voortgangsrapportages op; deze worden veelal aangevuld met een rapportage over de voortgang van de specifieke Nederlandse bijdrage. Bij (bilaterale) ontwikkelingsinspanningen stellen de uitvoerende organisaties (tussentijdse) rapportages op en verspreiden deze ter verantwoording aan internationale donoren. Om ook in

deze fase samenhang tussen de instrumenten te blijven genereren, is het van belang dat de betrokken departementen (voortgangs-)rapportages en appreciaties uit het veld zoveel mogelijk met elkaar delen.

Wederopbouwprojecten, bijvoorbeeld op het gebied van toegang tot water, voedselvoorziening of onderwijs, kunnen door de dynamiek van het conflict of instabiliteit positiever of negatiever uitwerken dan verwacht. Op basis van onder andere een beoordeling van de ambassade kan de (financiering voor) een bepaald project worden aangepast, vroegtijdig stopgezet of verlengd. Deze continue conflictsensitiviteit is een belangrijk onderdeel van monitoring.

In deze uitvoeringsfase is het tot slot van belang dat Nederland investeert in het netwerk van uitvoerende internationale en lokale organisaties. Effectieve communicatie in het veld bevordert namelijk de continue afstemming van activiteiten tussen de uitvoerende partijen en de mogelijkheden voor (toekomstige) samenwerking.

Een (personele bijdrage aan) een missie heeft veelal een kortstondiger karakter dan een financiële bijdrage aan ontwikkelingsprojecten. De beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan een missie gaat gepaard met een transitiestrategie, waarbij de verantwoordelijkheid voor veiligheid en stabiliteit geleidelijk wordt overgedragen aan de lokale autoriteiten. Zo nodig ondersteunt Nederland de overdracht door continuering van de financiële ondersteuning van lokale autoriteiten of internationale en niet-gouvernementele uitvoerende partners.

## Fase 6 – Evaluatie

**Doel: Gezamenlijke verantwoording van de Nederlandse geïntegreerde bijdrage aan herstel van veiligheid en stabiliteit en het identificeren van lessen voor toekomstige bijdragen**

- Input: voortgangsrapportages uit het veld, lokale monitors, inlichtingendiensten, postennetwerk
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - afstemmen van evaluaties en inhoudelijke eindbeoordelingen, identificatie van best en worst practices
  - faciliteren van (externe) appreciatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in het gebied in een beleidsdoorlichting

Waar monitoring is gericht op het bijstellen van een Nederlandse bijdrage aan veiligheid en stabiliteit om de effectiviteit ervan te maximaliseren, is evaluatie er enerzijds

op gericht verantwoording af te leggen over de Nederlandse bijdrage (ook extern, bijvoorbeeld aan Tweede Kamer) en anderzijds te leren van de manier waarop de uitvoering (al of niet) succes heeft opgeleverd (primair bedoeld voor eigen organisatie en bedrijfsproces). Uitgangspunten voor de verantwoording zijn het onderliggende politieke besluit en de afspraken/toezeggingen aan de Kamer.

Het is echter niet eenvoudig en soms zelfs niet mogelijk de resultaten van de Nederlandse inzet te meten. Die beperking komt voort uit het werken in een complexe omgeving, met moeilijk te kwantificeren doelstellingen en een veelheid aan externe factoren. Ontwikkelingen zijn vaak niet (direct) toe te schrijven aan de Nederlandse inzet. Niettemin streeft Nederland er op verschillende manieren naar de effectmetingen te verbeteren, zoals aangegeven in de verschillende fasen (o.a. fase 4 en 5).

De verantwoording van niet-militaire Nederlandse bijdragen aan civiele missies maakt deel uit van de reguliere verantwoordingssystematiek. De jaarverslagen van de betrokken ministeries bevatten een overzicht van activiteiten en voortgang/resultaten hiervan.

Voor de verantwoording van militaire Nederlandse bijdragen aan operaties zijn aanvullende afspraken gemaakt. In het Toetsingskader staat onder meer dat het kabinet jaarlijks op de derde woensdag in mei aan het parlement een tussentijdse evaluatie aanbiedt van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen. Deze evaluatie wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Na beëindiging van de Nederlandse inzet volgt een eindevaluatie waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

De omvang, duur en aard van de Nederlandse deelname aan een missie kunnen een 'postmissiebeoordeling' rechtvaardigen van de effecten van de deelname vijf jaar na beëindiging van de missie. Voorwaarden zijn dat deze een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de eindevaluatie en dat deze meerwaarde in verhouding staat tot de inspanningen die nodig zijn om een dergelijke beoordeling tot stand te brengen.<sup>21</sup>

Periodiek worden er ook diepgaandere beleidsdoorlichtingen uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën, bijvoorbeeld door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) dat werkt in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en door de hoofddirectie Beleid van het

ministerie van Defensie. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om het beleid dat ten grondslag ligt aan de inzet van Nederlandse instrumenten, te beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid; in feite is hier sprake van het beoordelen van de koppelingen die (tijdens de analyse en het formuleren van handelingsopties) gemaakt zijn tussen oorzaken en oplossingen en tussen de analyse van de situatie en de noodzaak van een Nederlandse bijdrage.

Aan de hand van landen- en themafiches rapporteert het ministerie van Buitenlandse Zaken tot slot jaarlijks over de voortgang van de Nederlandse OS-programma's op het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Het ministerie biedt de fiches aan het parlement aan en publiceert deze op zijn website.

<sup>21</sup> Brief over de werking van het Toetsingskader (9 juli 2012) en beantwoording Kamervragen over de werking van het Toetsingskader (5 november 2012).

# Volledige stappenplan

In zes fases

Hieronder vindt u een overzicht van alle fases. De eerste twee fases zijn doorlopend: oriëntatie en analyse blijven van belang tijdens het formuleren van handelingsopties, de planning, uitvoering en evaluatieprocessen.

In een apart stroomschema is de verantwoordingsprocedure weergegeven die de regering onder artikel 100 van de Grondwet volgt bij inzet van de krijgsmacht.



**Doel:**  
Vroegtijdige signalering van instabiliteit of conflicten.

- Input: postennetwerk, inlichtingendiensten, (lokale) partners in de non-gouvernementele en private sector
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - delen van informatie en inlichtingen uit verschillende bronnen
  - early warning-overleg




**Doel:**  
Op grond van een analyse vaststellen van een geïntegreerde beoordeling en een strategische doelstelling.

- Input: postennetwerk, inlichtingendiensten, (lokale) partners in de non-gouvernementele en private sector, systematische analyses van Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde, analyse internationale organisaties
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - analyse: in kaart brengen van oorzaken van conflict of fragiliteit, motieven en belangen van (conflict)actoren
  - beoordeling: vaststellen van wenselijkheid van eventuele Nederlandse betrokkenheid




**Doel:**  
Gezamenlijke beantwoording van de vraag wat Nederland kan doen om herstel van veiligheid en stabiliteit te bevorderen.

- Input: gezamenlijke analyse & beoordeling
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - formuleren van verschillende sets van instrumenten om de gedeelde doelstelling te behalen, waarin personele inzet en ontwikkelingsactiviteiten op elkaar zijn afgestemd
  - aansluiting zoeken bij overige (internationale, lokale, non-gouvernementele) inspanningen en activiteiten




**Doel:**  
Afstemmen van planning en voorbereiding op basis van de gekozen handelingsoptie.

- Input: (politieke of hoog ambtelijke) keuze voor een handelingsoptie
- Activiteiten in interdepartementaal verband (voorbeelden):
  - gezamenlijke plannen of verschillende plannen coördineren
  - afstemmen van afspraken met lokale autoriteiten en internationale partners
  - verkrijgen van een gezamenlijk beeld van de uitgangssituatie waarin de Nederlandse inspanningen plaatsvinden
  - eventueel organiseren van gezamenlijke voorbereiding van civiel en militair uit te zenden personeel



**Doel:**  
Toewerken naar de gezamenlijke strategische doelstelling door constante monitoring en eventuele bijsturing van de ingezette instrumenten.

- Input: voortgangsrapportages uit het veld, lokale monitors, inlichtingendiensten, postennetwerk
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - delen van voortgangsrapportages en appreciaties
  - toetsen van activiteiten aan initiële doelstelling
  - eventueel bijstellen van (doelstellingen of activiteiten binnen afzonderlijke) instrumenten



**Doel:**  
Gezamenlijke verantwoording van de Nederlandse geïntegreerde bijdrage aan herstel van veiligheid en stabiliteit en het identificeren van lessen voor toekomstige bijdragen.

- Input: voortgangsrapportages uit het veld, lokale monitors, inlichtingendiensten, postennetwerk
- Activiteiten in interdepartementaal verband:
  - afstemmen van evaluaties en inhoudelijke eindbeoordelingen en identificatie van best en worst practices
  - faciliteren van (externe) appreciatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in het gebied in een beleidsdoorlichting





Overlegmoment tijdens geïntegreerde fact finding mission ter verkenning van een Nederlandse bijdrage in Zuid-Soedan

## 4 Het verder ontwikkelen van de geïntegreerde benadering

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de geleerde lessen uit Uruzgan en Kunduz en bevat een aanzet tot de verdere ontwikkeling van de geïntegreerde benadering.

Nederland heeft – onder andere op basis van de ervaringen in Afghanistan (Uruzgan en Kunduz) en de actieve inzet op ontwikkelingssamenwerking – ruime kennis en ervaring opgebouwd met de geïntegreerde benadering. Er zijn vele lessen geleerd die moeten leiden tot een effectievere inzet van de overheidsinstrumenten. Figuur 5 bevat een overzicht van de aanbevelingen die uit de missie in Uruzgan zijn voortgekomen. Voor een groot deel zijn deze al uitgevoerd en opgenomen in het geïntegreerde proces.

Figuur Implementatie van geleerde lessen uit Uruzgan in de politietrainingsmissie Kunduz<sup>22</sup>

Les uit eindevaluatie Uruzgan	Aanbeveling	Vervolgacties, implementatie in Politietrainingsmissie Kunduz
Gezamenlijk begrip van problematiek leidt tot een effectieve, duurzame oplossing.	Gezamenlijke analyse	Nulmeting door lokale ngo als input voor invulling politietrainingen en rechtsstaatprogramma
Een gedeelde visie op vertrekpunt of doelstelling en het op voorhand identificeren van resultaatindicatoren komen ten goede aan gezamenlijke monitoring en evaluatie van een missie.	Gezamenlijke strategie	Geïntegreerd Missie Ontwerp (GMO) met gemeenschappelijke doelstelling en concrete resultaatindicatoren voor monitoring en evaluatie van de missie.
Gezamenlijke voorbereiding van Defensiepersoneel, diplomaten en overige civiele uitgezonden is cruciaal om wederzijds begrip en vertrouwen te kweken.	Gezamenlijk voorbereiden op uitzending	Gezamenlijk opwerktraject van elke zgn. politietrainingsgroep, met aandacht voor samenwerking en het rechtsstaatprogramma.
De inzet van verschillende instrumenten in een missie rechtvaardigt dat het leiderschap van de missie wordt gedeeld.	Geïntegreerd leiderschap	Aansturing van de missie door een Geïntegreerd Management Team (GMT) met militair commandant, <i>civil representative</i> (civrep, eindverantwoordelijk voor de contacten met lokale civiele vertegenwoordigers, ngo's en internationale organisaties, coördinatie van Nederlandse rechtsstaatprogramma) en <i>police representative</i> (polrep, verantwoordelijk voor Nederlandse politieadviseurs)
Om een eenduidig en helder beeld van een missie te schetsen voor het Nederlandse publiek is het van belang het communicatiebeleid van verschillende ministeries voldoende op elkaar af te stemmen.	Gezamenlijk communicatiebeleid	Gemeenschappelijk communicatieplan en wekelijks communicatieoverleg tussen de woordvoerders van de betrokken ministers.

<sup>22</sup> Intern overzicht 'Lessen uit Eindevaluatie Uruzgan DEF + BZ' (april 2012), verzameling aanbevelingen ter input Leidraad Geïntegreerde Benadering (najaar 2012).



Afrikaanse kinderen | Ministerie van Defensie

Het ideaal van volledige coherentie en samenhang, op ieder niveau en tussen alle actoren is onhaalbaar. Formaliteiten, belangenconflicten, persoonlijkheden, botsende culturen, dadendrang, tijdgebrek, miscommunicatie en technische beperkingen kunnen namelijk een vloeiende of volledige coördinatie in de weg zitten. Het is, gezien vanuit de *whole-of-government* benadering, duidelijk dat het creëren van coherentie begint in de hoofdsteden. Als de organisatiestructuur of de institutionele structuur van een overheid weinig flexibel of “geïntegreerd” is, dan zal die overheid ook minder geïntegreerd – en dus minder effectief - werken op het lokale of internationale niveau. Ook is effectief leiderschap nodig, gericht op het bouwen van bruggen.

Ondanks de onhaalbaarheid van het ideaal is de verdere ontwikkeling van de geïntegreerde benadering een continu en nuttig leerproces. Ook binnen de Nederlandse overheid kunnen de interdepartementale samenwerking en het geïntegreerde proces in de praktijk worden verbeterd. Hieronder volgen enkele ideeën om de geïntegreerde benadering verder te ontwikkelen.

- Versterken preventie/early warning: op gezette tijden (of zo nodig ad hoc) kan een interdepartementaal early warning-overleg op beleidsniveau bijeenkomen voor een horizon scanning. De leden delen informatie en vormen zich een gezamenlijk actueel beeld van de belangrijkste ontwikkelingen in (voor Nederland relevante) conflictgebieden. Het overleg zoekt aansluiting bij crisiswatches van externe partners (bijv. EU Early Warning System, Clingendael,

Centre for Humanitarian Dialogue, International Crisis Group, the Hague Centre for Strategic Studies, Interpeace).

- Versterken gezamenlijke analyse: uitvoeren van een geïntegreerde analyse en beoordeling van de prioritair crisisgebieden als basis voor effectieve geïntegreerde Nederlandse inzet. De uitvoering vindt plaats met de betrokken ministeries maar ook in samenwerking met het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde en relevante (inter)nationale en lokale partners.
- Nader invullen van het interdepartementale werkproces ten behoeve van informatie-uitwisseling en informatie-management in alle fasen van het geïntegreerde proces.
- Versterken externe consultatie: bijvoorbeeld oprichting van een klankbordgroep van externe experts voor ieder prioritair land (of regio); deze klankbordgroep wisselt informeel kennis uit met de interdepartementale werkgroep en bespreekt de samenhang tussen overheidsactiviteiten en de activiteiten van maatschappelijke organisaties.
- Intensiveren van gezamenlijk opleiden, trainen en voorbereiden: oefeningen geïntegreerd voorbereiden en uitvoeren, opwerktraject meer integreren, opleidingen binnen betrokken departementen meer afstemmen, meer personeel uitwisselen.
- Resultaatmeting: in de uitvoeringsfase de monitoring en beoordeling binnen de Nederlandse overheid versterken door duidelijke formats voor verslaglegging te hanteren en waar mogelijk doelstellingen en resultaatindicatoren te verfijnen en te kwantificeren.

## Afkortingenlijst

<b>3D</b>	<i>Defence, Diplomacy and Development</i>
<b>ACOTA</b>	<i>African Contingency Operations Training and Assistance</i>
<b>AU</b>	Afrikaanse Unie
<b>BIV</b>	Budget Internationale Veiligheid
<b>BH/OS</b>	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
<b>BZ</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>BZ/BHOS</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken inclusief Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
<b>Civad</b>	Civiel Adviseur
<b>Civrep</b>	<i>Civil Representative</i>
<b>CMI</b>	Civiel en Militaire Interactie Commando
<b>DEF</b>	Ministerie van Defensie
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EUCAP Mali</b>	Europese Capaciteitsopbouwmissie in Mali
<b>EUCAP Nestor</b>	Europese capaciteitsopbouwmissie in de Hoorn van Afrika en de West-Indische Oceaan
<b>EULEX Kosovo</b>	<i>European Rule of Law Mission in Kosovo</i>
<b>EUPOL Afghanistan</b>	Europese Politietrainingsmissie in Afghanistan
<b>EUTM Mali</b>	Europese Trainingsmissie Mali
<b>EUTM Somalië</b>	Europese Trainingsmissie in Somalië
<b>GMT</b>	Geïntegreerd Managementteam in Politietrainingsmissie Kunduz
<b>GMO</b>	Geïntegreerd Missie Ontwerp
<b>IOB</b>	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>ISAF</b>	<i>International Security Assistance Force Afghanistan</i>
<b>IVS</b>	Internationale Veiligheidsstrategie
<b>Kmar</b>	Koninklijke Marechaussee
<b>MINUSMA</b>	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>
<b>MJSP</b>	Meerjarig Strategisch Plan
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>ngo</b>	non-gouvernementele organisatie
<b>OS</b>	Ontwikkelingssamenwerking
<b>Polrep</b>	<i>Police Representative</i>
<b>SMO</b>	Stuurgroep Missies en Operaties
<b>SWIPD</b>	<i>Syrian Women's Initiative for Peace and Democracy</i>
<b>UNPOL</b>	<i>United Nations Police</i>
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VPD's</b>	<i>Vessel Protection Detachments</i>
<b>V&amp;J</b>	Veiligheid & Justitie

