

De strategische functie ‘Voorkomen’

Op weg naar een geïntegreerd
preventiebeleid

The Hague Centre for Strategic Studies N° 07 | 05 | 11
MANAGEMENTSAMENVATTING



De strategische functie 'Voorkomen'
The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

Rapport N° 07 | 05 | 11 MANAGEMENTSAMENVATTING

Auteurs: *Evelien Weller, Rem Korteweg en Frank Bekkers*
Projectteam: *Aurelie Basha i Novosejt, Frank Bekkers, George Boone, Charles Culpepper, Rem Korteweg, Anna Michalkova, Richard Podkolinski, Federico Rojas en Evelien Weller*

© 2011 Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp: *Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag*

*The Hague Centre
for Strategic Studies*

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
www.hcss.nl

De strategische functie 'Voorkomen'

Op weg naar een geïntegreerd
preventiebeleid

The Hague Centre for Strategic Studies N° 07 | 05 | 11

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het *Den Haag* Centrum voor Strategische Studies (HCSS) biedt strategisch inzicht op het gebied van geopolitieke, technologische, maatschappelijke veranderingen en nieuwe veiligheidsrisico's. HCSS ontwikkelt concrete beleidsopties voor besluitvormers, en vormt zo een strategisch partner voor overheden, internationale organisaties en het bedrijfsleven.



Managementsamenvatting

In het project *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* is het vergroten van het vermogen van Defensie om bij te dragen aan het voorkomen van conflicten aangemerkt als één van de speerpunten voor de toekomstige ontwikkeling van de krijgsmacht. Deze studie geeft antwoord op de vraag hoe de strategische functie Voorkomen vormgegeven kan worden aan de hand van de volgende tweeledige onderzoeksvraag:

‘Welke bestaande en te ontwikkelen instrumenten stellen het ministerie van Defensie (beter) in staat om invulling te geven aan de strategische functie Voorkomen; en hoe moeten deze instrumenten in de organisatie worden belegd?’

De strategische functie Voorkomen richt zich op het voorkomen van conflicten en crises en het indammen van veiligheidsrisico's die een bedreiging kunnen vormen voor de belangen van Nederland en de internationale rechtsorde. Het gaat om potentiële, sluimerende of oude conflicten. Defensie kan onder meer bijdragen door militaire diplomatie, preventieve ontplooiing, het verlenen van advies en assistentie in de veiligheidssector (*Security Sector Development, SSD*), en het trainen en opleiden van reguliere strijdkrachten en politie. Voorkomen is nauw verwant aan een andere strategische functie dat aan belang wint, Anticipatie: om te kunnen voorkomen, is het noodzakelijk te weten wat potentiële bronnen van conflict en kansrijke actielijnen zijn. Omgekeerd is preventieve betrokkenheid een bron van 'early warning' ten behoeve van Anticipatie.

De strategische functie Voorkomen

Voorkomen vraagt om een weloverwogen, langdurige en geïntegreerde inzet van militaire en civiele instrumenten (waaronder diplomatie, economische hulp en maatschappelijk-sociale opbouw), en een internationale aanpak. De rol die Defensie kan spelen is divers. Ten eerste kunnen de internationale militaire samenwerkingsverbanden die Defensie aangaat mede in het licht van deze

strategische functie worden gezien. Het gaat in het bijzonder om:

- De defensiesamenwerking met bondgenoten en partners binnen de NAVO en de EU. Ook valt te denken aan samenwerking om landen te helpen volwaardig lid te worden van de NAVO of de EU.
- De bevordering van goed bestuur in fragiele staten door advisering, training en opleiding van veiligheidsfunctionarissen en -organisaties. Behalve met landen is ook samenwerking denkbaar met internationale of regionale organisaties waarvan Nederland geen lid is (zoals de Afrikaanse Unie).
- De militaire samenwerking of contacten met landen die van politiek en militair-strategisch belang zijn. Hier heeft de samenwerking onder meer tot doel de ontwikkeling van deze landen positief te beïnvloeden.
- Het toezicht op de naleving van verdragen en het uitvoeren en begeleiden van wapeninspecties, zoals in het kader van het Verdrag voor Conventionele Strijdkrachten in Europa.

Ten tweede kan de krijgsmacht, in samenhang met diplomatieke en andere civiele initiatieven, in internationaal verband een bijdrage leveren – en zo nodig leiding geven – aan het gebruik van militaire middelen ter voorkoming van een dreigend conflict. Ten derde kan de krijgsmacht, ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten, bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting in het Koninkrijk door de weerbaarheid van de bevolking te verhogen.

Drie pijlers van Voorkomen

Dit rapport hanteert een conceptuele indeling van preventieve instrumenten langs drie pijlers: Conflictpreventie (*Conflict Prevention*), Structurele Preventie door Aanwezigheid (*Preventive Posturing*), en het Bevorderen van Maatschappelijke Weerbaarheid (*Building Societal Resilience*).

Preventieve activiteiten onder de eerste pijler kunnen worden ontplooid in specifieke landen en regio's die geconfronteerd worden met dreigende conflictsituaties. Onder de tweede pijler vallen maatregelen die op een structurele wijze kunnen bijdragen aan het indammen van veiligheidsrisico's voor Nederland en de internationale rechtsorde. Hierbij kan gedacht worden aan presentie van maritieme eenheden in instabiele regio's en internationale militaire samenwerking. De derde pijler richt zich op de nationale context, waarbij Defensie een bijdrage levert aan civiele autoriteiten tijdens activiteiten die gericht zijn op het verhogen van de weerbaarheid van de bevolking om het



FIGUUR 1: DRIE PIJLERS VAN VOORKOMEN

Onderliggend is er een breed erkende noodzaak voor een geïntegreerde aanpak van nationale en internationale veiligheidsvraagstukken. Dit rapport introduceert de notie van een *Geïntegreerd Preventiebeleid* waarin de onderlinge samenhang tussen de drie pijlers tot uiting komt. In lijn met dit beleid wordt tevens een *Preventie Toetsingskader (PTK)* gepresenteerd, ter ondersteuning van de besluitvorming over de rol van Defensie in preventieve activiteiten.

Conflictpreventie

Van de drie pijlers wordt Conflictpreventie het meest uitgediept, aangezien Defensie hierin reeds een duidelijke operationele rol heeft. Wereldwijd is de discussie over Conflictpreventie de afgelopen twee decennia sterk toegenomen. Mede naar aanleiding van de internationale ervaringen in o.a. Somalië, Rwanda en Kosovo zijn door de VN, EU, NAVO, OVSE en door nationale regeringen specifieke programma's en departementen opgericht die zich richten op de voorkoming van conflicten. Sinds 2005 ondersteunen vele landen bovendien de *Responsibility to Protect (R2P)* doctrine. De kerngedachte hierbij is dat elke staat in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn bevolking tegen de zwaarste vormen van mensenrechtenschendingen (oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, genocide en etnische zuivering). Maar kan of wil een staat deze verantwoordelijkheid niet nemen, dan komt de verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap te liggen. Het R2P concept is nauw verwant aan de notie van *human security*, waarbij de veiligheid van het individu zwaarder weegt dan de veiligheid van de staat.

Ondanks de toegenomen aandacht voor Conflictpreventie, laat de toepassing in de praktijk nog te wensen over. Mede op basis van historische ervaringen beschrijft het rapport welke factoren van invloed zijn op de besluitvorming om preventieve instrumenten in te zetten. De noodzaak van politieke wil bij

internationale en lokale partijen, en internationale consensus om te interveniëren wordt onderstreept. Daarnaast zijn factoren als een robuust mandaat, de nodige financiële middelen en een duidelijke strategie van doorslaggevend belang om op succesvolle wijze op te treden.

Preventieve acties vinden plaats in specifieke landen of regio's en moeten op contextspecifieke wijze, en in samenhang met andere aanwezige actoren (middels een geïntegreerde benadering) worden ontplooid. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen directe (*point*) en structurele (*systemic*) instrumenten. Directe instrumenten zijn vooral gericht op het beïnvloeden van specifieke gebeurtenissen en het gedrag van bepaalde spelers in een conflict. Ze bevatten vaak een dwingende dimensie: sancties, wapenembargo's, *no-fly zones* of het monitoren van verkiezingen. Structurele instrumenten hebben een lange termijn karakter en zijn er op gericht om de diepere politieke, sociale en economische oorzaken van conflicten aan te pakken. Defensie levert hieraan bijvoorbeeld een bijdrage door middel van capaciteitsopbouw van de overheid en de hervorming van de veiligheidssector.

Het rapport identificeert vijf clusters van instrumenten voor Conflictpreventie met een mogelijke rol voor Defensie: 1) Ex-ante Militaire Interventie, 2) Hervorming van de Veiligheidssector, 3) Detectie en Monitoring, 4) Diplomatieke Ondersteuning en 5) Institutionele Ontwikkeling. Hiernaast staan voor alle clusters voorbeelden genoemd.

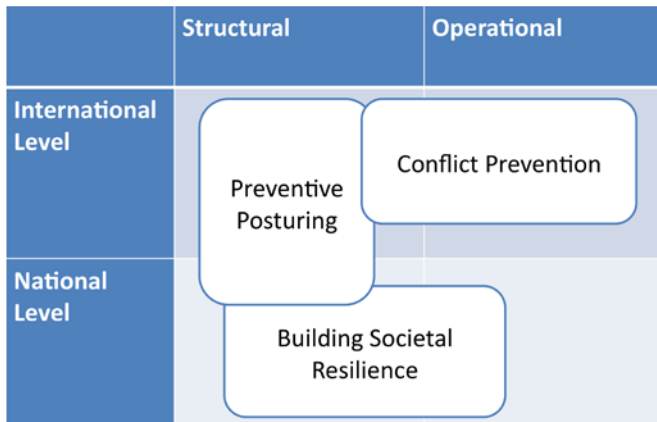
Functional Cluster	Instruments	Degree of Military Involvement	Point or Systemic
Ex-Ante Military Intervention	Preventive Deployment	High	Point
Security Restructuring and Reform	Disarmament, Demobilization, Reintegration (DDR) Intelligence Reform Military Aid Military Professionalism and Reform Police Training and Reform	High	Systemic
Detection and Monitoring	Early Warning Systems Observer Missions	Medium	Point
Diplomatic Reinforcement	Power Mediation Sanctions	Medium	Both
Institutional Development	Civic Society Building Development Assistance Intergroup Dialogue Judicial Reform Media Reform	Low	Systemic

FIGUUR 2. INSTRUMENTEN VOOR CONFLICTPREVENTIE

Structurele Preventie door Aanwezigheid

De veiligheid van Nederland is afhankelijk van goede internationale betrekkingen en functionerende veiligheidsinstellingen. Het is van belang om op structurele wijze te investeren in een sterk en stabiel internationaal systeem, en daarmee bij te dragen aan de inperking van potentiële dreigingen die voortkomen uit regionale conflicten, fragiele staten en andere bronnen van onrust. Dit wordt in het rapport aangeduid als Structurele Preventie door Aanwezigheid. Naast preventieve langdurige aanwezigheid in instabiele regio's (door middel van *show of force of presence operations*), heeft Defensie een ondersteunende rol bij de opzet en versterking van veiligheidsallianties, militaire samenwerking en trainingsprogramma's, en initiatieven op het gebied van non-proliferatie, cybermisdad, en wapenbeheersingsmaatregelen.

Onder Structurele Preventie vallen drie clusters van instrumenten met een mogelijke rol voor Defensie: 1) Militaire Aanwezigheid 2) Defensiesamenwerking en 3) Internationale Overeenkomsten. Hieronder staan voor alle clusters voorbeelden genoemd.



FIGUUR 3. INSTRUMENTEN VOOR STRUCTURELE PREVENTIE

Bevorderen van Maatschappelijke Weerbaarheid

De derde pilaar richt zich op de binnenlandse dimensie van Voorkomen. Het gaat hierbij om het verhogen van de weerbaarheid van de bevolking ten aanzien van de consequenties van crises, rampen en verstoringen. Hierdoor wordt een ergere dreiging van de nationale belangen voorkomen. Defensie kan een bijdrage leveren door plaatselijke autoriteiten en hulpdiensten te ondersteunen en door bij te dragen aan de ontwikkeling van een maatschappelijk netwerk dat de weerbaarheid (*resilience*) onder de bevolking verhoogt. Voorkomen heeft geen betrekking op de feitelijke operationalisering van een dergelijk netwerk, welke wordt beschouwd als onderdeel van de strategische functie Beschermen. Defensie kan specifiek een rol spelen in het overbrengen van principes en methodes van militaire commandovoering aan civiele autoriteiten op het terrein van nationale crisismanagement. Hierbij kan worden gedacht aan: 1) eenheid van commando, 2) planning en organisatie, 3) informatiemanagement en *situational awareness*, 4) mechanismes voor bevelvoering en coördinatie, 5) communicatie, en 6) logistiek.

Nederlands beleid en institutionele context

De aandacht voor Voorkomen is niet nieuw. De versterking van deze strategische functie moet dan ook bezien worden in het licht van bestaande beleidsinitiatieven van Defensie en Buitenlandse Zaken, waar aandacht wordt geschonken aan (de rol van militairen ten aanzien van) Voorkomen. Enkele voorbeelden zijn het Nederlandse Preventiebeleid (1991), het Fragiele Statenbeleid (2008), het Toetsingskader (2009), de Toets Internationale Militaire Samenwerking (2004), de Defensienota 2000 (2000) en de Nationale Defensiedoctrine (2005). Daarnaast benoemen diverse beleidsdocumenten, met name de Nationale Veiligheidsstrategie, expliciet de verwevenheid van nationale en internationale veiligheidskwesaties en het belang van een overheidsbrede benadering.

De Nederlandse overheid kent dan ook een aantal interdepartementale overlegstructuren die zich (in meer of minder mate) richten op Voorkomen, waaronder de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV), de Stuurgroep Civiele Missies (SCM) en de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO). In het licht van deze institutionele context is het de vraag hoe de functie Voorkomen verder kan worden ingebed, zowel binnen Defensie en de bredere overheid, als in samenwerking met andere strategische partners in binnen- en buitenland. De volgende inzichten komen daarbij naar voren:

- In bestaande beleidsstukken is de verwijzing naar een geïntegreerde aanpak van Conflictpreventie vooral gericht op de coherente inzet van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsactiviteiten tijdens missies (de zogenaamde '3D-benadering'). Er bestaat momenteel geen Nederlands beleid waarin de noodzaak van een alomvattende aanpak op het gebied van Voorkomen, zoals hier verstaan, wordt benadrukt.
- Het beleidskader Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) biedt een basis voor de betrokkenheid van Defensie bij nationale crisisbeheersing, maar refereert niet specifiek aan het Bevorderen van Maatschappelijke Weerbaarheid.
- Op het gebied van Conflictpreventie en Structurele Preventie zijn de SCM en SMO de belangrijkste stuurgroepen. Voor nationale veiligheidskwesaties is de SNV van belang. Hoewel de noodzaak voor communicatie tussen de SCM en SMO erkend wordt, zijn er geen structurele relaties tussen de SNV (nationale kwesaties) enerzijds, en de SCM en SMO (internationale kwesaties) anderzijds. Dit terwijl de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid breed gedeeld wordt.
- De SCM en SMO richten zich op lopende of toekomstige missies. Er is momenteel geen interdepartementale structuur gericht op het delen van

waarschuwingssignalen (*early warning*) en vroegtijdige maatregelen om conflicten te voorkomen (*early action*), noch het permanent monitoren van instabiele landen of regio's (geïntegreerde omgevingsanalyse).

- Informatie-uitwisseling en coördinatie tussen Defensie en externe partners, waaronder het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector, kennisinstellingen, en nationale en internationale organisaties, vindt momenteel voornamelijk ad-hoc plaats, vlak voor of tijdens het moment van inzet, in plaats van vóór het conflict uitbreekt (*early warning* fase).
- Het ministerie van Defensie heeft beperkte capaciteit voor militaire inzet, en beperkte (opleidings-) capaciteit voor SSR- en DDR-missies. Prioriteiten moeten daarom gesteld worden binnen het bredere kader van het voorkomen van dreigingen voor Nederlandse vitale belangen.
- De ministeries van Defensie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken hebben aparte *expert pools* van deskundigen voor uitzending. Dit creëert vertragingen en staat de samenwerking en overdracht van kennis en vaardigheden tussen departementen in de weg.

Landenstudies

De groeiende aandacht voor Voorkomen is zeker niet uniek voor de Nederlandse defensieorganisatie. In deze studie zijn de initiatieven rond 'Voorkomen' onder de loep genomen van zes landen die geografisch of doctrinair dichtbij Nederland staan. Deze landen zijn het Verenigd Koninkrijk, Canada, Frankrijk, Zweden, Duitsland en Australië. De inzichten uit deze landenstudies dienen als spiegel bij de vraag hoe Defensie haar Voorkomen functie verder kan vormgeven:

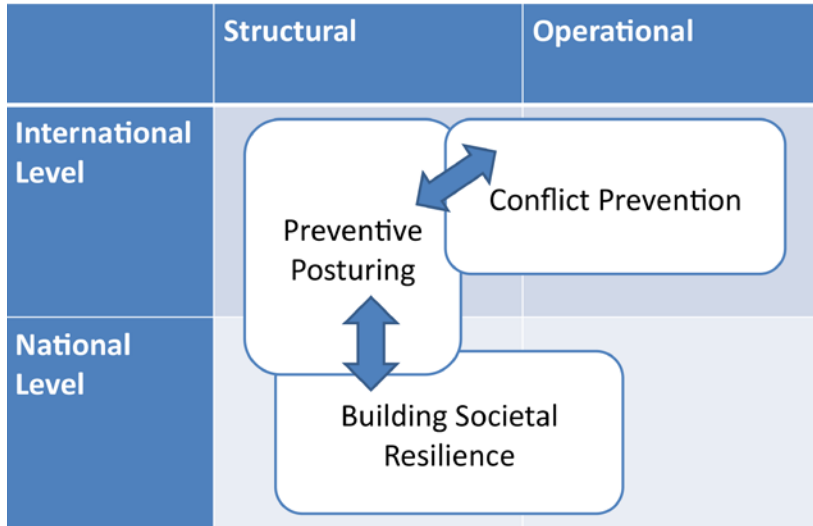
- In het algemeen maken landen in hun beleid geen onderscheid tussen Conflictpreventie en Structurele Preventie. Echter, geen van de onderzochte landen heeft een expliciet Geïntegreerd Preventiebeleid, waarbij de drie pijlers van Voorkomen zijn samengebracht in een gemeenschappelijke beleidsaanpak. Alle landen onderschrijven wel de noodzaak van een geïntegreerde inzet van militaire en civiele middelen.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de meeste landen de leiding over activiteiten op het terrein van Conflictpreventie en Structurele Preventie, met Defensie als uitvoerende partner. Sommige landen hebben een permanent mechanisme voor interdepartementale coördinatie voor Conflictpreventie. Geavanceerde structuren zijn opgezet in Canada (de Stabilization and Reconstruction Unit, START) en het Verenigd Koninkrijk (de Conflict Prevention Pool). Interdepartementale initiatieven op het gebied van

Structurele Preventie zijn eveneens te vinden in Canada, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

- Het Bevorderen van Maatschappelijke Weerbaarheid wordt op verschillende manieren gedefinieerd door de landen. Het vormt daarmee een zeer breed beleidsterrein dat niet alleen maatschappelijke crisisparaatheid en beheersing van de gevolgen van crises en rampen omvat, maar ook initiatieven om bijvoorbeeld terrorisme en cybermisdaad tegen te gaan.
- In het algemeen zijn er weinig specifieke verwijzingen naar de rol van Defensie op het gebied van Maatschappelijke Weerbaarheid. Alleen in het geval van Zweden en Canada vervult Defensie een duidelijke leidende rol (bij het *Department of Crisis Preparedness* en de *Home Guard* in Zweden en *Canada Command* in Canada).
- Ten aanzien van de interdepartementale coördinatie op het gebied van Maatschappelijke Weerbaarheid kunnen Zweden (*Civil Contingencies Agency*), Canada (*Public Safety Canada*), en het Verenigd Koninkrijk (*Civil Contingencies Secretariat*) als voorbeeld gezien worden.

Geïntegreerd Preventiebeleid

Er bestaat een duidelijke samenhang tussen de verschillende pijlers van Voorkomen. Er is bijvoorbeeld overlap tussen operationele activiteiten in bepaalde instabiele landen en de structurele activiteiten die worden ontplooid ter bevordering van de internationale rechtsorde. Zo kan wapenbeheersing als onderdeel van een SSR-programma alleen werken als dit gesteund wordt door wapenbeheersingsverdragen op mondiaal niveau om de productie en verspreiding van kleine wapens tegen te gaan. Conflictpreventie vereist bovendien een goede samenwerking tussen een verscheidenheid aan actoren, en deze samenwerking kan voortkomen uit, of worden verbeterd door, het aangaan van structurele (militaire) partnerschappen en bondgenootschappen. Deze allianties hebben een structurele preventieve werking. Daarnaast worden maatregelen op het gebied van terrorisme en cybermisdaad op mondiaal niveau doorgevoerd, terwijl het van even groot belang is om de verspreiding van terrorisme of cyberdreigingen binnen Nederland tegen te gaan. Hieraan kan o.a. worden bijgedragen door het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid. Een Geïntegreerd Preventiebeleid vereist een domeinoverstijgende en multi-actor aanpak, zowel qua vroegtijdige waarschuwing (*early warning*) als qua vroegtijdige maatregelen (*early action*). Dit moet gebaseerd zijn op een contextspecifieke analyse van bedreigingen en strategieontwikkeling, waarbij activiteiten in de drie pijlers worden verenigd in een overkoepelende beleidsaanpak:



FIGUUR 4. GEÏNTEGREERD PREVENTIEBELEID

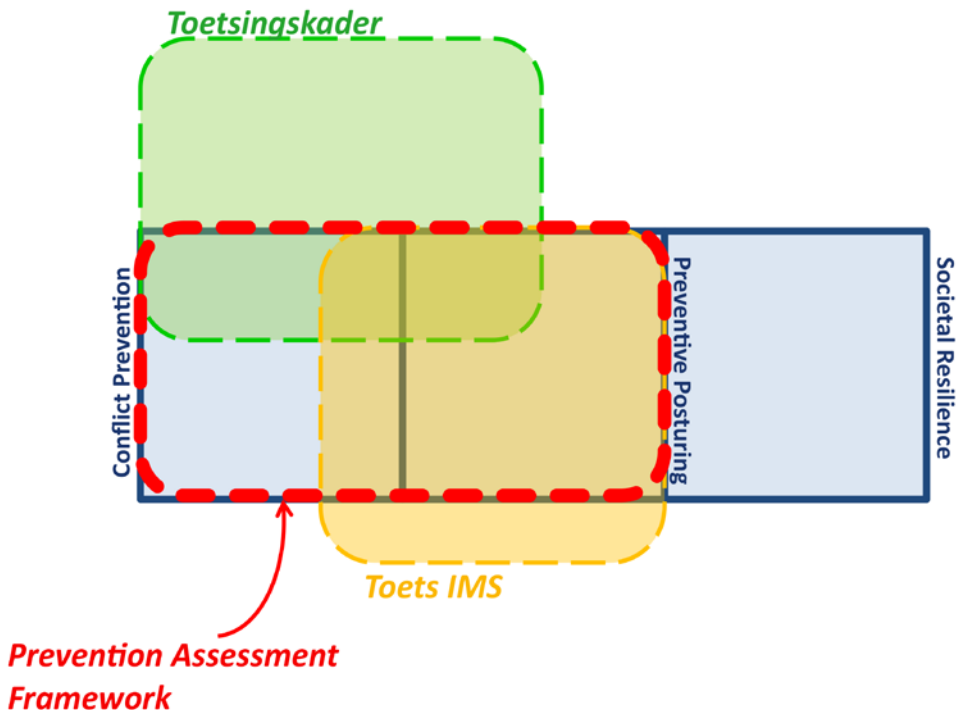
Preventie Toetsingskader

Om een Geïntegreerd Preventiebeleid mogelijk te maken introduceert dit rapport het Preventie Toetsingskader. Dit instrument bouwt voort op het bestaande Toetsingskader (2009) voor militaire operaties. De daarin gehanteerde aandachtspunten voor een grondige beoordeling van de haalbaarheid en risico’s voor militaire operaties zijn evenzeer van belang op het gebied van Voorkomen. Echter, het Preventie Toetsingskader biedt een bredere lijst van overwegingen die van toepassing zijn op het volledige scala van preventieve activiteiten waar Defensie een rol kan spelen. Hieronder valt ook de niet-gewapende inzet van militaire eenheden en de militaire bijdrage aan civiele missies. Bovendien overlapt het Preventie Toetsingskader met de bestaande – maar weinig expliciet gebruikte – Toets Internationale Militaire Samenwerking (Toets IMS, 2004), welke een lijst van aandachtspunten omvat om de inzet en prioriteiten van Defensie op het gebied van internationale militaire samenwerking te bepalen.

Het Preventie Toetsingskader biedt een lijst van overwegingen voor de besluitvorming over óf, waar en hoe Defensie kan bijdragen aan preventieve missies in het buitenland. Het onderscheidt zich in de volgende opzichten van het bestaande Toetsingskader en de Toets IMS:

- Het benadrukt de noodzaak om te anticiperen, in plaats van te reageren, en als zodanig op de noodzaak voor *early warning* en *early action*.
- Het richt zich niet alleen op de militaire inzet waarbij militairen wellicht ook wapengeweld moeten gebruiken of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld (criteria voor de Toetsingskader), maar ook op de rol van militairen in situaties met een laag geweldsrisico en in civiele missies.
- Het benadrukt de noodzaak voor een alomvattende inzet van militaire middelen, in strategisch en operationeel opzicht, in samenhang met andere militaire en civiele actoren, en in relatie tot andere strategische functies.

De reikwijdte van het Preventie Toetsingskader in het kader van een Geïntegreerd Preventiebeleid is als volgt te visualiseren:



FIGUUR 5. PREVENTIE TOETSINGSKADER

Op basis van de analyse en puttend uit het Toetsingskader en de Toets IMS zijn de volgende aandachtspunten en overwegingen geformuleerd voor het Preventie Toetsingskader:

A. Toepassingsgebied

1. Prioriteit voor anticiperen, in plaats van reageren op conflicten.
2. Prioriteit voor vroegtijdige waarschuwing (*early warning*), met adequate vertaling naar vroegtijdige maatregelen (*early action*).
3. Een grondige beoordeling en begrip van de aard van de bedreiging en /of (dreigende) conflicten.
4. Samenhang in het beleid: de beoogde samenwerking moet stroken met de prioriteiten die de regering legt in haar buitenlands- en veiligheidsbeleid. De beoogde samenwerking is voorts bij voorkeur complementair aan de activiteiten van gelijkgezinde landen of internationale organisaties als de NAVO, de EU, de VN en de OVSE.
5. Landencategorieën: prioriteit voor samenwerking met NAVO en EU-lidstaten, NAVO- en EU-kandidaat-lidstaten en partners; zwakke staten en post-conflict landen; landen die van bijzonder belang zijn voor militaire samenwerking; landen van politiek en strategisch belang (buiten de NAVO en de EU); en andere landen van commercieel of historisch belang.
6. Reden voor deelname aan een militaire missie: de bescherming van het Nederlandse grondgebied of die van bondgenoten, het behoud of de bevordering van de internationaal rechtsorde, het voorkomen van dreigingen van Nederlandse vitale belangen.
7. Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig: het vinden van een evenwicht tussen militaire doeltreffendheid en de wenselijkheid om zo veel mogelijk landen in de operatie te betrekken.
8. Duidelijk mandaat in overeenstemming met het internationale recht, of met toestemming van de betrokken lokale partijen. Indien nodig moet een met alle partijen overeengekomen juridisch kader worden gecreëerd (zoals een *Status of Forces Agreement* of *Memorandum of Understanding*).
9. Aandacht voor snelheid (vroegtijdige maatregelen), flexibiliteit (strategieën en benaderingen kunnen aanpassen als de situatie verandert), en inzet op lange termijn (de mogelijkheden en bereidheid moet bestaan voor betrokkenheid op de lange termijn).
10. Regionale aanpak ter voorkoming van *spill-over* van het conflict.
11. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van het land waarmee wordt samengewerkt, zoals staatsinrichting, politieke

situatie, economische situatie, geschiedenis, taal, cultuur en geografische ligging. Ook moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de krijgsmacht van het desbetreffende land (zoals organisatiestructuur, budgettaire mogelijkheden, en kwaliteit van personeel en materieel).

12. Aandacht voor zowel korte termijn als lange termijn oorzaken van het conflict; speciale aandacht voor goed bestuur, democratisering en mensenrechten, met inbegrip van de bescherming van minderheden.
13. Focus op lokale inbreng, lokale prioriteiten en lokale partners.
14. Zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig.

B. Haalbaarheid en wenselijkheid

1. Haalbaarheid van de missie: een grondige overweging moet worden gemaakt over de opstelling van de
 2. conflictpartijen, klimaat en terrein; het vereiste militaire vermogen; de wijze van optreden (*Concept of Operations*); de geweldsinstructie (*Rules of Engagement*); de bevelstructuur; en de mogelijke risico's.
 3. Potentiële neveneffecten: implicaties voor de lange termijn en de potentiële gevolgen van de uitoefening van preventieve maatregelen zowel in binnen- en buitenland dienen te worden meegewogen.
 4. Juridische implicaties: de juridische dimensie, en de gevolgen ervan, van de uitoefening van preventieve maatregelen, zowel in binnen- en buitenland.
 5. Financiële implicaties: er moet zo veel mogelijk duidelijkheid bestaan over de financiële consequenties van de activiteiten en rekening worden gehouden met kostenefficiëntie.
 6. Personele en materiële vereisten: de beschikbaarheid van voldoende personeel, kennis, vaardigheden en middelen, ook voor potentiële betrokkenheid op de lange termijn.
 7. Geschiktheid en beschikbaarheid: Nederlandse militaire bijdragen aan militaire en civiele missies moeten passen in de samenstelling, het karakter en de missie van de multinationale coalitie / inzet.
 8. Duur: er dient rekening gehouden te worden met de verwachte duur van de operatie en de criteria waaraan moet worden voldaan voor terugtrekking.
 9. Invloed: als leverancier van middelen moet Nederland in staat zijn om invloed uit te oefenen op het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van een operatie.
 10. De gevolgen van samenwerking voor nationale beslissingsbevoegdheden moeten bij besluitvorming over het aangaan van militaire samenwerkingsverbanden in de overweging worden betrokken en daarna

zowel nationaal als internationaal duidelijk zijn. Er moet voldoende invloed op de samenwerkingsrelatie kunnen worden uitgeoefend.

C. Geïntegreerde benadering

1. Aandacht voor een dynamische aanpak van Voorkomen, rekening houdend met eventuele wijzigingen op de grond, en bereid en in staat zijn om strategieën aan te passen als de situatie dit vereist.
2. Een alomvattende aanpak van preventieve activiteiten binnen elke pijler: de bereidheid en capaciteit om te escaleren als de situatie verslechtert of vraagt om een verandering in strategie (bijvoorbeeld een verschuiving van SSD naar preventieve militaire inzet).
3. Een alomvattende aanpak van alle pijlers van Voorkomen: ontwikkeling van een strategie met de juiste combinatie van directe en structurele instrumenten op het gebied van Conflictpreventie en Structurele Preventie, ook rekening houdend met een eventuele link naar het nationale niveau (Maatschappelijke Weerbaarheid).
4. Aandacht voor de relatie tussen politieke, militaire, diplomatieke, sociale, economische en humanitaire middelen, met speciale aandacht voor vraagstukken van ontwikkeling en wederopbouw, en de ondersteuning van het openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg, SSR, DDR, de positie van vluchtelingen en vrouwen, en de dagelijkse behoeftevoorziening voor de bevolking.
5. Een goed gecoördineerd en coherent gebruik van beschikbare instrumenten en middelen in samenwerking met andere gouvernementele en niet-gouvernementele actoren, zowel nationaal als internationaal, met een speciale focus op vroegtijdige waarschuwing en vroegtijdige maatregelen.
6. Aandacht voor vervolgstappen, met inbegrip van de relatie met andere strategische functies: vroegtijdige identificatie en verkenning van mogelijke en haalbare vervolgstappen in het geval de situatie verslechtert of vraagt om een verandering in strategie.

Het Toetsingskader Preventie biedt hiermee de mogelijkheid voor Defensie om te bepalen of, waar en hoe deel te nemen aan preventieve activiteiten in het buitenland, door een grondige afweging te maken ten aanzien van de specifieke situatie, en de aard en implicaties van de betrokkenheid. Langs de lijnen van het Geïntegreerde Preventiebeleid draagt deze beoordeling bij aan de formulering van een strategie, waarbij activiteiten in het kader van de drie pijlers van Voorkomen in samenhang met elkaar worden uitgevoerd.

Conclusies en aanbevelingen

In de laatste twee decennia is steeds meer aandacht besteed aan de noodzaak tot Voorkomen. Dit heeft geleid tot een danige groei in het aantal beleidsdocumenten, en de opzet van toegespitste directies en stuurgroepen in nationale regeringen en internationale organisaties. De toegenomen erkenning van het belang van Voorkomen is echter in mindere mate gevolgd door daadwerkelijke preventieve maatregelen. Het veelal uitblijven van effectieve preventieve inzet in het buitenland wordt toegeschreven aan een breed scala aan factoren. Hieronder vallen het gebrek aan vroegtijdige waarschuwingssignalen, het gebrek aan politieke wil om in te grijpen als gevolg van politieke, financiële en juridische overwegingen, en het ontbreken van internationale consensus over de noodzaak tot specifieke interventies.

Ondanks een mager *track record*, heeft de internationale gemeenschap zich in het afgelopen decennium gerealiseerd dat binnenlandse en internationale veiligheidsvraagstukken met elkaar verweven zijn en dat het effectiever en minder kostbaar is om conflicten te voorkomen dan om met de gevolgen om te gaan. Bovendien heeft de opkomst van de *Responsibility to Protect* (R2P) doctrine en de toenemende nadruk op *human security* er in de afgelopen jaren toe geleid dat er vaker wordt ingegrepen in gebieden waar grootschalige mensenrechtenschendingen plaatsvinden. Hoewel het concept van *human security* niet expliciet wordt benoemd, stelt de Nederlandse Grondwet dat de krijgsmacht een bijdrage dient te leveren aan het bevorderen van de internationale rechtsorde. Bovendien benadrukt Nederland in haar beleid dat dreigende crisissituaties een ernstige impact kunnen hebben op de Nederlandse vitale belangen en dat vroegtijdig ingrijpen van essentieel belang is.

Conflictpreventie vindt plaats vóór het uitbreken van een conflict en heeft daarom meestal, maar niet altijd, een beperkt militair karakter. Veel preventieve maatregelen worden primair uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar Defensie heeft daarbij een duidelijke ondersteunende rol. Terwijl gewapende militaire inzet alleen in extreme en uitzonderlijke omstandigheden wordt gerechtvaardigd, kan Defensie ook in andere stadia bijdragen, bijvoorbeeld door preventieve missies, observatiemissies, handhaving (afdwingen van sancties, *no fly zones*, wapenbeheersing) en hervorming van de veiligheidssector en training. Op structureel (mondiaal) niveau speelt Defensie een rol door de aanwezigheid in instabiele regio's, defensiediplomatie (internationale militaire samenwerking) en multilaterale samenwerking op veiligheidsgebied. Ten

slotte kan Defensie op nationaal niveau bijdragen aan Voorkomen, door civiele autoriteiten te ondersteunen in de bevordering van civiele crisis paraatheid en door het bouwen van een veerkrachtige samenleving.

Ten aanzien van de institutionele inbedding van Voorkomen binnen Defensie en in relatie tot andere departementen binnen een brede overheidsbenadering komen de volgende inzichten en aanbevelingen naar voren:

Beleid

Het Defensie beleid ten aanzien van Voorkomen moet worden ingebed in een Geïntegreerd Preventiebeleid.

- De doelstellingen van een Geïntegreerd Preventiebeleid zouden expliciet geformuleerd kunnen worden in de toekomstige versies van de belangrijkste Nederlandse beleidsnota's, waaronder de Strategie Nationale Veiligheid, de Nederlandse Defensie Doctrine en ICMS (Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking).
- De rol van Defensie op het gebied van Structurele Preventie kan explicieter worden geformuleerd in beleidsnotities. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld specifieke beleidsdocumenten op het gebied van defensiediplomatie en multilaterale militaire samenwerking.
- Maatschappelijke Weerbaarheid staat niet expliciet benoemd in het huidige kader voor ICMS. Het verdient aanbeveling om de doelstellingen van Defensie op dit gebied op te stellen in samenhang met die van de ministeries van Algemene Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en de nationale diensten. Andere landen die specifieke beleidsmaatregelen en programma's hebben opgericht kunnen hierbij als voorbeeld dienen zoals de *National Disaster Resilience Programme* (Australië), de *National Disaster Mitigation Strategy* (Canada) en de *Strategic National Framework for Community Resilience* (VK).

Structuren

De groeiende rol van Defensie binnen Voorkomen moet op een geïntegreerde wijze worden vormgegeven met andere actoren.

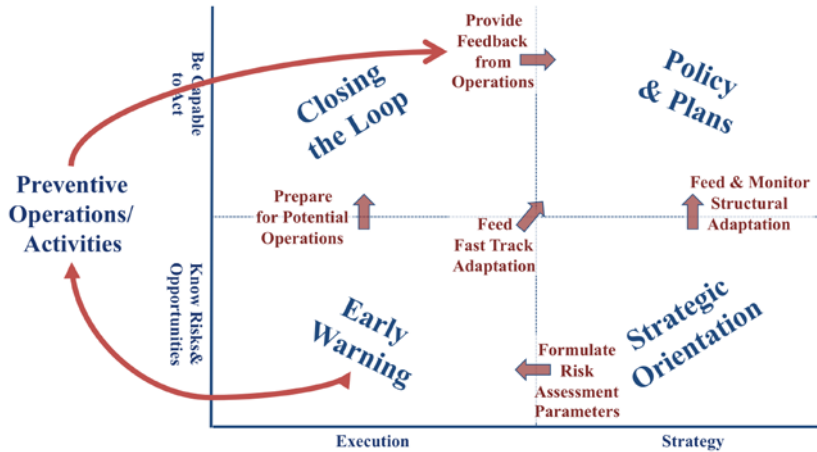
- De rol van Defensie ten aanzien van Voorkomen zou kunnen worden uitgevoerd in samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken (buitenlands veiligheidsbeleid, ambassades), Ontwikkelingssamenwerking (hulpprojecten, media hervorming, capaciteitsopbouw maatschappelijk middenveld), Binnenlandse Zaken (politiemissies), Justitie & Veiligheid (*rule of law*-missies) en Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (publiek-private samenwerking).

- De uitdaging ligt niet zozeer in het opzetten van een nieuw orgaan, maar in het versterken van de aandacht voor preventieve maatregelen (*early warning* en *early action*) binnen de huidige interdepartementale overlegstructuren. Daarbij is het van belang om te zorgen dat nationale en internationale veiligheidskwesties in onderlinge samenhang worden behandeld en er een duidelijke link is tussen SNV enerzijds, en de SCM and SMO anderzijds. Goede praktijkvoorbeelden ten aanzien van interdepartementale samenwerking zijn te vinden in het Verenigd Koninkrijk (*Conflict Prevention Pool*) en Canada (*START*).
- De rol van Defensie en de relatie met andere departementen op het gebied van Maatschappelijke Weerbaarheid dient verder te worden ontwikkeld in het kader van ICMS. Goede voorbeelden zijn te vinden in Zweden, waar Defensie een leidende rol heeft in nationale crisis paraatheid (*Department for Crisis Preparedness* en *Home Guard*), en Canada waar Defensie nauw samenwerkt met andere departementen (via *Canada Command* en *Public Safety Canada*).
- De inzet van Defensie in het kader van Voorkomen zou plaats kunnen vinden in nauwe samenwerking met belangrijke externe partners, waaronder het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector, kennisinstellingen en nationale en internationale organisaties. Hierbij zou het gebruik van *open source* kennisnetwerken kunnen worden gestimuleerd. Internationaal gezien dienen de Civil-Military Fusion Centre en Civil-Military Overview van de NAVO, en HarmonieWeb van de Amerikaanse krijgsmacht als voorbeelden.
- Verscheidene landen hebben instrumenten om informatiedeling op het vlak van Maatschappelijke Weerbaarheid te versterken tussen departementen, private sector en maatschappelijke organisaties. Dit dient als voorbeeld voor een Nederlandse toepassing. Het gaat hierbij om het Duitse 'deNIS', het Canadese 'Integrated Threat Assessment Center'(overheid) en de Britse 'Resilience Gateway'.

Capaciteiten en vermogen

Het Ministerie van Defensie zou kunnen onderzoeken en, indien nodig, verder kunnen investeren in haar capaciteit en vermogen om bij te draan aan maatregelen in het kader van Voorkomen.

- Instrumenten in het kader van Conflictpreventie waaraan Defensie een bijdrage kan leveren, vallen binnen de clusters: 1) Ex-ante militaire interventie, 2) Hervorming van de Veiligheidssector, 3) Detectie en Monitoring, 4) Diplomatieke Ondersteuning en 5) Institutionele Ontwikkeling. Een duidelijke rol voor Defensie is reeds zichtbaar in clusters 1 t/m 3, bijvoorbeeld als het gaat om preventieve missies, trainingsmissies, DDR en SSR. Deze aandachts-



FIGUUR 6: ANTICIPATIEPROCESSEN EN RELATIES MET PREVENTIE

gebieden blijven belangrijk. De rol van Defensie is nochtans minder prominent in clusters 4 en 5, waarbij sprake is van instrumenten als sancties, hervorming van justitie en institutionele ontwikkeling. Een groeiende rol voor Defensie ten aanzien van deze instrumenten dient verder te worden onderzocht, daarbij rekening houdend met verschillen tussen militaire en civiele actoren: de krijgsmacht is niet ontworpen voor taken zoals het stimuleren van de economie, en het bevorderen van een functioneel politiek en juridisch systeem. De primaire taak van de krijgsmacht is om een voldoende veilige omgeving te scheppen, zodat civiele actoren genoemde taken uit kunnen voeren.

- Op het gebied van Structurele Preventie zijn er drie clusters van instrumenten waaraan Defensie een bijdrage kan leveren: 1) Aanwezigheid, 2) Defensie Samenwerking, en 3) Internationale Overeenkomsten. Hoewel de bevordering van een stabiele internationale orde in eerste instantie onder de taken van Buitenlandse Zaken valt, heeft Defensie hierin een duidelijke rol, zoals in maritieme missies (bijvoorbeeld operatie Atalanta) en het versterken van militaire allianties (bijvoorbeeld de NAVO).
- De bijdrage van Defensie op het gebied van Maatschappelijke Weerbaarheid valt onder de derde kerntaak van de krijgsmacht: het ondersteunen van civiele autoriteiten in geval van rampen en noodsituaties. Defensie kan een belangrijke rol spelen in het overbrengen van principes, doctrines en methodes

van militaire commandovoering aan civiele autoriteiten ten behoeve van crisisparaatheid.

- Defensie dient het juiste personeel, expertise en materiaal beschikbaar te hebben om een bijdrage te leveren aan de diverse instrumenten, of het organisatorische aanpassingsvermogen te hebben om deze te ontwikkelen. Hieronder valt o.a. de (trainings-) capaciteit om kleinere missies uit te sturen in het kader van SSR en DDR activiteiten.
- Nader onderzoek is nodig over de mogelijke integratie van *expert pools* van verschillende ministeries, teneinde de coördinatie en samenwerking tussen uitgezonden militaire en civiele deskundigen te verbeteren.
- Verdere inbedding van de strategische functie Voorkomen zou moeten worden nagestreefd in nauwe coördinatie met de inbedding van Anticipatie. De samenhang tussen Preventie en Anticipatie wordt duidelijk gemaakt in figuur 6.

The Hague Centre
for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcass.nl
www.hcass.nl