

Van 3D naar geïntegreerde benadering

Een beeld van de ontwikkelingen sinds Uruzgan

De geïntegreerde benadering, ook wel 3D-benadering genoemd, stond vooral door de inzet in Afghanistan volop in de belangstelling. Maar wat zijn de ontwikkelingen op dit gebied? Dit artikel beoogt daarvan een beeld te geven. De auteur behandelt eerst de terminologie en het waarom van deze benadering, om vervolgens inzicht te geven in het actuele Nederlandse beleid en dat van de NAVO en de EU.

Daarna gaat hij uitgebreid in op de Nederlandse wijze van organisatie op het strategische niveau en het uitvoerende niveau, waarbij hij stilstaat bij leiderschap als kritische succesfactor. Tot slot komt de rol van Defensie aan de orde, inclusief de implicaties van het oefenen met andere organisaties. De conclusie is dat er nog volop ontwikkeling is in de vervolmaking van de geïntegreerde benadering. Er ligt weliswaar een uitstekende basis, maar er zijn nog voldoende verbetermogelijkheden om mee voort te gaan.

*C.J. Matthijssen – Kolonel der Infanterie, Regiment Stoottroepen Prins Bernhard**

Tijdens de Nederlandse inzet in Afghanistan in de provincies Uruzgan en Kunduz heeft de geïntegreerde aanpak in die missies, waarbij meerdere departementen nauw samenwerkten om hetzelfde einddoel te bereiken (doorgaans de 3D-benadering genoemd), veelvuldig in de belangstelling gestaan. In de jaren 2006-2013 heeft deze 3D-benadering een ontwikkeling doorgemaakt en heeft Nederland veel geleerd, waarbij opvalt dat de samenwerking tussen betrokken ministeries in die jaren is geïntensiveerd. Inmiddels is het bijna vier jaar geleden dat de missie in Uruzgan werd beëindigd en ook de politietrainingsmissie in Kunduz ligt al weer bijna een jaar achter ons. Het is interessant om te kijken waar we in Nederland nu staan met de 3D-benadering. Dit artikel wil daarvan een beeld geven.

Daartoe sta ik eerst stil bij de vraag wat de geïntegreerde benadering is en wat de terminologie inhoudt. Vervolgens ga ik in op het Nederlandse beleid en dat van de NAVO en de EU. Daarna behandel ik het Budget Internationale Veiligheid en de relevante uitkomsten van een beleidsevaluatie. Vervolgens stel ik de wijze van organisatie aan de orde, gevolgd door potentiële verbetermogelijkheden. Ik vervolg daarna met de rol van Defensie, aandachtspunten op gebied van oefeningen en enkele slotopmerkingen.

Wat is de geïntegreerde benadering?

Er bestaat nog geen vastgestelde definitie van de geïntegreerde benadering, maar het is wel mogelijk aan te geven wat deze benadering de facto is. Het is niet slechts een theoretisch concept dat zegt dat een missie kenmerken vertoont van veiligheid, bestuur en ontwikkeling. Het is veel meer een instrument dat een leidraad vormt voor missies in alle fases:

* De auteur is thans werkzaam als Militair Adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is betrokken bij de actuele ontwikkelingen van de geïntegreerde benadering en heeft in 2008-2009 als commandant van de *Task Force Uruzgan* in Afghanistan te maken gehad met de praktijk daarvan.



De ministers Frans Timmermans (Buitenlandse Zaken), Lilianne Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking), Jeanine Hennis-Plasschaert (Defensie) en Ivo Opstelten van Veiligheid en Justitie (v.l.n.r.) geven de pers uitleg over de besluitvorming rond de Nederlandse deelname aan de VN-missie in Mali en de intensieve samenwerking tussen hun departementen daarbij

de strategische besluitvorming, de missievoorbereiding en de uitvoering. De geïntegreerde benadering beoogt samenhang aan te brengen in de organisatie en het optreden van de overheid in conflictsituaties en fragiele staten. Het doel is te streven naar de meest effectieve en efficiënte inzet van beleidsinstrumenten op een zo geïntegreerd mogelijke wijze. Er moet een *mindset* aan ten grondslag liggen. Een mindset vanuit het besef dat onderliggende oorzaken in conflicten en fragiele staten verschillende dimensies hebben, met elkaar samenhangen, elkaar beïnvloeden en niet op zichzelf beschouwd kunnen worden. Daardoor zijn situaties complex, zijn er geen enkelvoudige oplossingen en daarom moeten meerdere disciplines gecoördineerd en geïntegreerd samenwerken aan het herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde.¹

Terminologie

In het dagelijks spraakgebruik komt het begrip 'de 3D-benadering' vaak terug. Maar er zijn meer begrippen die in dezelfde context gebruikt worden, zoals: (1) *defence, diplomacy & development*; (2) *security, governance & development*; (3) *comprehensive approach*; (4) *whole of government approach*; (5) geïntegreerde

benadering. De vraag doet zich voor welk begrip nu het beste de lading dekt.

Defence, diplomacy & development, afgekort de 3D-benadering, is toch een beetje de Nederlandse invulling van de doctrine die het afgelopen decennium internationaal een sterke opmars heeft doorgemaakt. In Afghanistan werd dit concept binnen de *International Security and Assistance Force (ISAF)* gehanteerd als *security, governance & development*.² In mijn optiek dekt dat laatste al veel beter de lading dan de 3 D's. Op gebied van veiligheid gaat het immers om een veel bredere inhoud dan dat de term *defence* suggereert. Hetzelfde kan gezegd worden over bestuur: *governance* is veelomvattender dan *diplomacy*. Dit leidt al tot de conclusie dat *defence, diplomacy & development*, oftewel de 3D-benadering, een ietwat beperkte *scope* suggereert, hoewel ik me terdege realiseer dat dit niet zo bedoeld is.

1 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, blz. 17 (Kamerbrief 21-06-2013 Internationale Veiligheidsstrategie).

2 *Small Wars Journal*, 'International Security Assistance Force (ISAF) Campaign Plan Summary' (Unclassified).

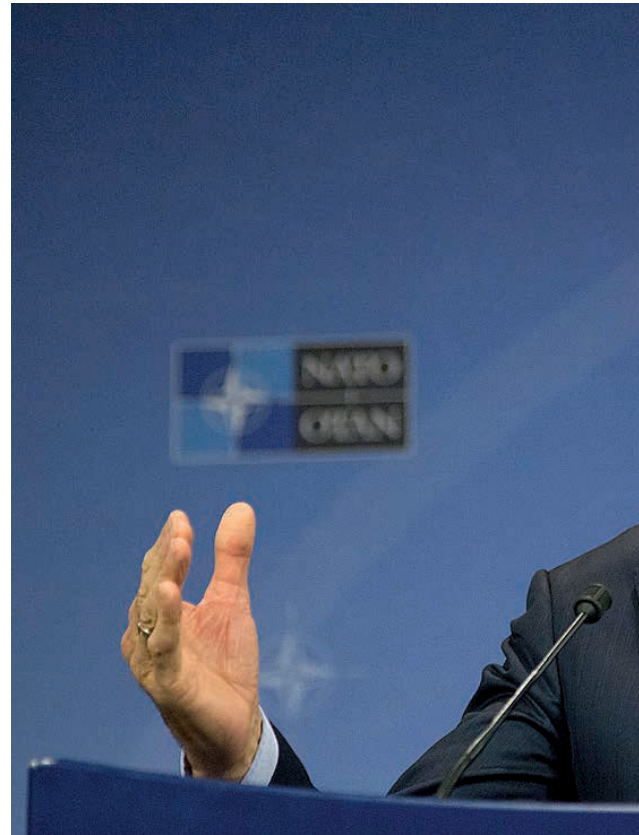
Zie: <http://smallwarsjournal.com/documents/isafcampaingplansummary.pdf>, blz. 1.

Internationaal wordt veelal het begrip *comprehensive approach* gebruikt, in elk geval binnen de NAVO en de EU. In Nederland is het begrip geïntegreerde benadering inmiddels beleidsmatig verankerd. Dat wil overigens niet zeggen dat de term 3D-benadering niet meer gebruikt wordt of gebruikt zal worden omdat het een begrip is dat tot de verbeelding spreekt. Op de beleidsmatige kant kom ik apart terug, maar kijkend naar de terminologie is de conclusie gerechtvaardigd dat de begrippen geïntegreerde benadering en – in het Engels – *comprehensive approach*, niet limitatief zijn, maar veel meer staan voor een manier van denken en benaderen waarbij duidelijk is dat meerdere invalshoeken daar deel van kunnen uitmaken.

Beleid

Nederland

Beleidsmatig is de toepassing van de geïntegreerde benadering al langer verankerd. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II (2003), is voor het eerst op regeeringsniveau vastgelegd dat: '[b]ij het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid sprake [dient] te zijn van een geïntegreerde besluitvorming, waarbij de inzet op de verschillende relevante beleids-terreinen wordt gecoördineerd'.³ Dit uitgangspunt is daarna verder geoperationaliseerd. Voor het Nederlandse geïntegreerde beleid is de basis gelegd in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* van 2005.⁴ In 2008 bracht de Nederlandse regering de strategie *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* uit, waarin staat: 'Aan de basis van het Nederlandse geïntegreerde beleid in fragiele staten staat de zogenoemde Whole of Government benadering, met betrokkenheid van diverse ministeries. Bij het werken in fragiele staten is het van belang dat de



doelstellingen en activiteiten in de verschillende sectoren nauw op elkaar aansluiten. Het uitgangspunt van de Nederlandse geïntegreerde benadering is dat op basis van de behoefte wordt bezien welke mogelijkheden er zijn voor departementen om bij te dragen aan de uitvoering van het fragiele statenbeleid.⁵

Medio 2013 gaf de Nederlandse regering de *Internationale Veiligheidsstrategie (IVS)* uit. In deze IVS worden beleidsaccenten geformuleerd op basis van een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in onze internationale veiligheidsomgeving. Het kabinet onderscheidt in de IVS drie strategische belangen:

- verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
- een goed functionerende internationale rechtsorde; en
- economische veiligheid.

Voorts kiest het kabinet daarbij in zijn buitenlands- en veiligheidsbeleid voor zes accenten. De geïntegreerde benadering is als één van de zes accenten benoemd.⁶ Daarbij is gesteld:

3 'Meedoen, meer werk, minder regels', *Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, 16 mei 2013, blz. 14. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2003/05/28/regeerakkoord-balkenende-ii.html.

4 Kamerstukken II, 2005-2006, 30 075 nr. 1 (ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Wederopbouw na gewapend conflict*, Den Haag 2005).

5 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 787 nr. 1 blz. 16 (ministeries van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken, *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*).

6 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, blz. 2 (Kamerbrief 21-06-2013 *Internationale Veiligheidsstrategie*).



FOTO NAVO

Secretaris-Generaal van de NAVO Anders Fogh Rasmussen pleit voor intensieve samenwerking van de alliantie met de EU en de VN op het politieke niveau

approach nadrukkelijk als instrument bij crisisbeheersing is aangemerkt. In de slotverklaring van de top is vastgelegd: ‘...*decided to enhance NATO’s contribution to a comprehensive approach to crisis management as part of the international community’s effort and to improve NATO’s ability to deliver stabilization and reconstruction effects.*’⁸

De NAVO is vooral een militaire organisatie die zelf nauwelijks civiele capaciteiten bezit. Daarom ziet Secretaris-Generaal Rasmussen de noodzaak tot nadere en intensievere samenwerking met civiele partners en de EU en de VN op het politieke niveau: ‘*NATO needs to work more closely with our civilian partners on the ground, and at a political level – especially the European Union and the United Nations.*’⁹

‘Voor een effectieve aanpak is het van belang dat Nederland van geval tot geval de optimale mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten vindt. Er staan de overheid diverse instrumenten ter beschikking: diplomatie en activiteiten in het politieke domein, inzet van de krijgsmacht en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bijdragen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en inzet op andere bestuurlijke terreinen, zoals de rechterlijke macht en politie.’⁷

Concluderend is op te merken dat de geïntegreerde benadering in het beleid van de Nederlandse regering een belangrijke plaats inneemt, zeker met het uitkomen van de *Internationale Veiligheidsstrategie*.

NAVO

De NAVO heeft met de ISAF-operatie in Afghanistan jarenlang in de praktijk in volle omvang ervaringen opgedaan met de *comprehensive approach*. Deze ervaringen hebben inmiddels mede geleid tot aanpassingen in het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO dat in 2010 tijdens de NAVO-top in Lissabon is aangenomen en waarin de *comprehensive*

In september 2014 vindt in Wales de volgende NAVO-top plaats. In hoeverre de *comprehensive approach* onderwerp van gesprek zal zijn, is maar de vraag. Wel is duidelijk dat de toekomst van de NAVO een belangrijk thema zal vormen, waarbij de accenten waarschijnlijk worden gelegd op het vraagstuk van de capaciteiten (bijvoorbeeld de vraag hoe interoperabiliteit na beëindiging van ISAF kan worden verzekerd) en versterking van coöperatieve veiligheid via de samenwerking met partners.¹⁰ Het borgen van de ervaringen uit (de operatie in) Afghanistan en vooral op het gebied van de *comprehensive approach* kan daarvan niet los worden gezien, omdat dat ook te maken heeft met interoperabiliteitsvraagstukken en samenwerking met partners.

7 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, p. 17. (Kamerbrief 21-06-2013 *Internationale Veiligheidsstrategie*).

8 *Lisbon Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon.

Zie: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.

9 Zie: www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en.

10 Kamerstuk II, 2013-2014, 28 676 nr. 193, blz. 1 (Kamerbrief 19-12-2013 Verslag van de NAVO-Raad ministers van Buitenlandse Zaken d.d. 3-4 december 2013).

EU

De EU heeft in 2007 het Verdrag van Lissabon gesloten, waarin onder meer is vastgelegd dat zij toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden. Met het verdrag is eveneens een hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid ingesteld, die moet zorgdragen voor deze samenhang. In december 2013 heeft deze hoge vertegenwoordiger een zogeheten *Mededeling (Joint Communication to the European Parliament and the Council)* uitgegeven over 'The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises'.¹¹

Conflictsituaties zijn complex en enkelvoudige oplossingen bestaan niet meer

In dit document is in EU-verband voor het eerst vastgelegd wat de EU onder de comprehensive approach verstaat en op welke wijze zij daaraan invulling wil geven. Het bevat de leidende principes waarlangs de EU vooral op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing haar acties wil richten. Daartoe beschrijft het document concrete stappen. Het document is geen doel op zich en ook geen eindpunt. Vastgesteld is dat de komende maanden en jaren de hoge vertegenwoordiger en de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten de voorstellen uit de *Mededeling* zullen implementeren met het doel vooruitgang te boeken en te komen tot betere, sterkere en snellere EU actie op gebied van crisisbeheersing en conflictpreventie.¹²

Tijdens de Europese Raad in december 2013 was het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid één van de belangrijke onderwerpen van gesprek. De Europese Raad bevestigde, in lijn met de Nederlandse inbreng, het belang van

een geïntegreerde benadering waarin de EU en de lidstaten het beschikbare instrumentarium op samenhangende wijze inzetten op basis van een gedeelde analyse.¹³ Hiermee is feitelijk de geïntegreerde benadering binnen de EU bevestigd als beleidsinstrument.

NAVO en EU in perspectief

Kijkend naar het beleid op het gebied van geïntegreerde benadering binnen de NAVO en de EU valt op dat beide organisaties stappen gezet hebben en beide feitelijk de geïntegreerde benadering hebben omarmd als instrument. Twee opmerkingen zijn op zijn plaats om dit in perspectief te zetten. Ten eerste moeten we ons realiseren dat binnen deze organisaties het vastgestelde beleid altijd een compromis is tussen de lidstaten. Er zijn nog wel eens verschillen van opvatting en niet alle landen zijn even ver in het denken en toepassen van de geïntegreerde benadering. Hoewel er vanuit de Nederlandse ervaring misschien nog wat valt af te dingen op de wijze van invulling en mate van doortastendheid en slagvaardigheid op het gebied van de geïntegreerde benadering binnen de NAVO en de EU, is het goed te constateren dat beide organisaties het instrument als formeel beleid hebben vastgesteld. Ten tweede is er een belangrijk verschil tussen beide organisaties. Zoals eerder gezegd is de NAVO primair een militaire organisatie die nadrukkelijk de samenwerking met civiele actoren en organisaties moet opzoeken. De NAVO heeft van huis uit niet alle capaciteiten in de eigen organisatie en is daarvoor afhankelijk van anderen. De EU daarentegen beschikt wel zelf over een breed palet aan instrumenten om invulling te geven aan de comprehensive approach, zoals diplomatiek, economisch, financieel, militair en op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De EU kan daarmee bij uitstek eigenstandig inhoud geven aan de geïntegreerde benadering.

Budget Internationale Veiligheid

Het huidige kabinet-Rutte II hecht, zo blijkt uit het regeerakkoord van PvdA en VVD, belang aan de geïntegreerde benadering bij inter-

11 European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council* (Brussel, 11 december 2013). Zie: www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, blz. 1.

12 Idem, 12.

13 Kamerstuk II, 2013–2014, 21 501-20 nr. 835, blz. 2 (Kamerbrief 24-12-2013 Verslag van de Europese Raad, 19 en 20 december 2013).

nationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies. Om daaraan uiting te geven is een nieuw budget voor internationale veiligheid (BIV) gecreëerd.¹⁴ Onderliggend oogmerk is mede dat Nederland met het BIV beoogt zijn goede positie op het internationale toneel verder uit te bouwen en bij de verdere ontwikkeling van de geïntegreerde benadering binnen de NAVO, EU en VN een belangrijke rol te spelen.¹⁵ Het budget van 250 miljoen euro valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Besluiten over de aanwending van gelden uit dit budget moet zij echter nemen in overeenstemming met de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie. De besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid en uitgevoerd.¹⁶ Daarmee zijn op het hoogste niveau middelen gereserveerd en afspraken gemaakt over een verdere verankering van de geïntegreerde benadering.

Het BIV biedt ruimte voor de financiering van bestaande activiteiten van Defensie, BHOS, BZ en Veiligheid & Justitie (V&J), evenals voor nieuwe initiatieven in de komende jaren. Inzet die gefinancierd wordt uit het BIV kan gericht zijn op een scala aan activiteiten, variërend van bijvoorbeeld de vier categorieën binnen het *Responsibility to Protect*-concept (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.

Tevens valt te denken aan de financiering van activiteiten die de inzet in bijvoorbeeld vredesmissies of fragiele staten ondersteunen. Hierbij kan het gaan om de inzet van *enablers* zoals transportvliegtuigen, maar ook om de beveiliging van diplomaten en ambassades in gebieden waar dat noodzakelijk is.¹⁷ Het eerste jaar, 2014, is een overgangsjaar waarin de belangen en verantwoordelijkheden verder zullen worden uitgewerkt.

Beleidsevaluatie

Vorig jaar heeft de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een beleids-evaluatie uitgevoerd over het fragielestaten-beleid. De evaluatie richtte zich op de periode 2005-2011. Qua casuïstiek is gekeken naar Afghanistan, het Grote Merengebied (Congo, Burundi en regionaal programma) en de Hoorn van Afrika (Zuid-Sudan, Somalië en Tsjaad). De evaluatie besteedt, naast andere aspecten van het beleid, expliciet aandacht aan de werking van de geïntegreerde aanpak. Op dat gebied zijn twee belangrijke bevindingen relevant. Ten eerste is geconstateerd dat de beleidsuitvoering steeds meer het karakter kreeg van de geïntegreerde aanpak,¹⁸ ten tweede dat de interdepartementale coördinatie gaandeweg verbeterd is.¹⁹ Naast vele bevindingen doet de evaluatie ook aanbevelingen. Twee daarvan noem ik. Zo beveelt de IOB aan dat een meer eenduidige, theoretische onderbouwde definitie wordt ontwikkeld voor 'geïntegreerde aanpak'. Omdat het niet alleen gaat om defensie, diplomatie en ontwikkelingsamenwerking, maar ook om justitie, politie en economische samenwerking, acht de IOB de term 3D achterhaald.²⁰ Met het uitbrengen van de *Internationale Veiligheidsstrategie* en het benoemen van de geïntegreerde benadering als één van de accenten is duidelijk dat deze aanbeveling is overgenomen. Voorts beveelt de IOB aan dat de betrokken ministeries de benodigde stappen voor analyses en analysecapaciteit voortzetten en verdiepen en daar verschillende externe partners bij betrekken.²¹ Ook deze aanbeveling heeft de regering overgenomen.²²

14 *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, 14.

15 *Idem*, 2.

16 Kamerstuk II, 2013–2014, 33 400 V, nr. 135, blz. 3 (Kamerbrief 12-07-2013 Budget Internationale Veiligheid).

17 *Idem*, 2.

18 Kamerstuk II, 2013–2014, 31 787, nr. 9, blz. 17 (Kamerbrief 14-10-2013 Beleidsreactie IOB Evaluatie (nr. 379) 'Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragielestatenbeleid door-gezicht').

19 *Idem*, 3.

20 *Idem*, 7.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.



In Uruzgan was de geïntegreerde benadering onder meer zichtbaar door de gezamenlijke leiding door een militaire commandant en een civil representative

FOTO ISAF, A. RAMIREZ

Op hoog ambtelijk niveau is de coördinatie geformaliseerd in de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO). De SMO bespreekt strategie, voorstellen en lopende zaken op het gebied van missies en operaties. Op basis van het advies van de SMO nemen de betrokken bewindspersonen een besluit. De SMO vormt daarmee op het gebied van inzet in missies en operaties het belangrijkste adviesorgaan voor de direct betrokken ministers en de regering. Besluiten over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht, vallend onder artikel 100 van de Grondwet, worden daarna altijd in de Ministerraad genomen. Begin van dit jaar heeft de regering het parlement nader geïnformeerd over de werking van de artikel 100-procedure en de informatievoorziening aan het parlement.²³

De SMO is eind vorig jaar aangepast op basis van ontwikkelingen in de afgelopen jaren. De SMO was de Stuurgroep Militaire Operaties specifiek voor missies waarbij militaire inzet aan de orde was. Daarnaast bestond de Stuurgroep Civiele Missies die adviseerde over deelneming aan politiemissies en over uitzendingen in het kader van de *Rule of Law*.²⁴ Eind vorig jaar is besloten beide stuurgroepen samen te voegen tot de Stuurgroep Missies en Operaties. De samenstelling is als gevolg daarvan ook aangepast. Naast de ministeries van Defensie, BZ, BHOS en Algemene Zaken is nu ook het ministerie van Veiligheid & Justitie permanent lid van de SMO. De SMO komt wekelijks bijeen en wordt afwisselend voorgezeten door Buitenlandse Zaken en Defensie.

Uitvoerend niveau

Op het uitvoerende niveau ('in het veld') is het ook belangrijk dat, waar mogelijk, de geïntegreerde benadering zichtbaar is in de organisatie en de leiding. Zo is in Uruzgan gezamenlijk leiding gegeven door een militaire commandant en een *civil representative* (civrep). Eerder is daarover in dit blad uitgebreid gepubliceerd.²⁵ Binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid had elk zijn deelverantwoordelijkheid. De militair commandant was vooral verantwoordelijk voor veiligheid en de militaire inzet. De civrep was verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking en bestuurlijke

Organisatie

Strategisch niveau

Alle besluiten over de Nederlandse deelname aan militaire en/of civiele missies worden interdepartementaal afgestemd en gecoördineerd. Vanaf de eerste fasen van analyse en planning wordt op stafniveau nauw samengewerkt. Veelal worden multidisciplinaire taakgroepen gevormd waarin de betrokken ministeries vertegenwoordigd zijn. In de aanloop naar besluitvorming over missies, maar ook in de daarop volgende voorbereiding en in de uitvoering, vormt een dergelijke taakgroep de kern van de interdepartementale coördinatie voor die missie. In de voorbereidingsfase vinden onder meer gezamenlijk uitgevoerde *fact-finding* missies en/of verkenningen plaats.

23 Kamerstuk II, 2013–2014, 29 521, nr. 226 (Kamerbrief 22-01-2014 Werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader).

24 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten* (Den Haag, maart 2009) 39.

25 Zie: P. Mollema en C.J. Matthijssen, 'Uruzgan: op de goede weg. Civiel-militaire samenwerking in een complexe counterinsurgency operatie' in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (7/8) 399.

activiteiten. In de politietrainingsmissie in Kunduz was er een gezamenlijk coördinerend managementteam (CMT), bestaande uit de militaire commandant, de civiel vertegenwoordiger (civrep) en een politiefunctionaris (polrep). De leden van het CMT droegen samen zorg voor de onderlinge informatieuitwisseling, de gezamenlijke inzet en de samenhang van de missie. Met de commandostructuur zoals toegepast in Uruzgan en Kunduz werd het geïntegreerde karakter van de missie gewaarborgd.²⁶

Leiderschap en samenwerking

Het effectief toepassen van de geïntegreerde benadering vergt niet alleen methodisch samenwerken, maar ook een *mindset* waarbij er vergaande bereidheid is tot samenwerken. Leiderschap speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt op alle niveaus en begint op het strategische niveau. Binnen de regering moeten ministers de intrinsieke bereidheid en motivatie tot samenwerking uitstralen in hun

doen en laten. Dat moet niet beperkt blijven tot samenwerking binnenskamers, maar dat moet zich vooral ook extern uiten. Daar waar geïntegreerd wordt samengewerkt op het gebied van vrede en veiligheid moeten ministers waar mogelijk op bijzondere momenten gezamenlijk naar buiten treden. De bekendmaking van een regeringsbesluit tot instelling van een geïntegreerde missie is zo'n moment. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de bekendmaking van het besluit tot deelname aan de VN-missie in Mali. Andere momenten zijn bijvoorbeeld (periodieke) persbriefings over de stand van zaken in een missie. Zo hebben ten tijde van Uruzgan de Commandant der Strijdkrachten, de Directeur-Generaal Politieke Zaken en de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking meermaals gezamenlijk de stand van zaken aan de media gepresenteerd. Ook aan de gezamenlijke

26 Kamerstuk II, 2013–2014, 27 925, nr. 489, blz. 6 (Kamerbrief 29-01-2014, Eindevaluatie politietrainingsmissie in Afghanistan).



Persbriefings over de stand van zaken in een missie laten zien dat er op het hoogste niveau gezamenlijk wordt opgetreden in een geïntegreerde benadering: Commandant der Strijdkrachten generaal Peter van Uhm (midden), plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken Robert de Groot (links) en directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken Koen Davidse (rechts) lichten in 2012 de overdracht van het commando in de Afgaanse provincie Uruzgan toe

FOTO ANP, P. NIJHUIS

ondertekening van Kamerbrieven kunnen medewerkers, andere organisaties en publiek zien dat er op het hoogste niveau gezamenlijk wordt opgetreden in een geïntegreerde benadering. Ook op het uitvoerende niveau speelt leiderschap een belangrijke rol. Daar is de samenwerking nog veel intensiever dan op het strategische niveau doordat veelal sprake is van dagelijks geïntegreerd leiderschap op gelijkwaardig niveau. Deze vorm van samenwerking komt niet vanzelf. Er zijn enkele factoren van belang die maken dat de samenwerking wel of niet succesvol kan zijn.

Allereerst zijn wederzijds begrip en wederzijds respect essentieel en een basisvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Functionarissen moeten elkaar leren kennen en begrip en respect krijgen en handhaven voor elkaars cultuur, capaciteiten, middelen, mogelijkheden en beperkingen. Daarnaast is open communicatie van wezenlijk belang. Functionarissen moeten open en eerlijk met elkaar kunnen communiceren. De intensiteit van de missie en de verantwoordelijkheid voor het leiderschap maken dat functionarissen alles met elkaar moeten kunnen bespreken. Alle onderwerpen, invalshoeken, ideeën, argumenten moeten met elkaar gedeeld kunnen worden om ten dienste van de missie het beste naar boven te kunnen halen en elkaar te kunnen ondersteunen. Er moet daarbij ook ruimte zijn om binnenskamers kritische noten te kraken en vrijuit over elkaars domein te kunnen spreken.

Verder moeten de militaire commandant en zijn gelijkwaardige civiele counterpart(s) gezamenlijk en als één stem naar buiten treden. Zowel binnen de eigen eenheid als ook extern via de media wordt daarmee duidelijk dat er echt sprake is van een geïntegreerde benadering in goede harmonie tussen militair en civiel leiderschap. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat functionarissen gezamenlijk operatieplannen en eventuele rapportages ondertekenen.

Ten slotte is gezamenlijke en tijdige voorbereiding een belangrijke voorwaarde om in de uitvoering succesvol te kunnen zijn. Functionarissen moeten elkaar niet alleen leren kennen, maar moeten ook kennis nemen van elkaars opvattingen en visie over de missie. Het is belangrijk om in de voorbereidingsfase al vast te stellen of er verschillen van opvatting zijn om tijdig te komen tot de eenheid van opvatting die nodig is voor de missie.

Verbetermogelijkheden

Het zal duidelijk zijn dat er sinds Uruzgan de nodige stappen gezet zijn om de geïntegreerde benadering verder te ontwikkelen en te verbeteren. Om de ervaringen, maar vooral de uniformiteit, continuïteit en effectiviteit ervan te borgen, wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan de *Leidraad Geïntegreerde Benadering*, een interdepartementaal document dat een beleidsvisie en praktische handleiding biedt voor beleidsmakers en uitvoerders.

De geïntegreerde benadering is een wijze van aanpak die van overheidswege is ingegeven en waarin overheidsinstrumenten op elkaar worden afgestemd en ingezet. Toch is een verdere verbreding mogelijk door verdergaande samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de private sector. Gelet op de rol die NGO's spelen in fragiele staten en/of conflictgebieden, maar ook de rol die het bedrijfsleven daarin speelt of kan spelen, verdient het sterk de aanbeveling om beide nadrukkelijker te betrekken. Dit geldt zowel in de besluitvormings- en voorbereidingsfase als in de uitvoering. Het is denkbaar dat bepaalde NGO's en/of private ondernemingen al jarenlang actief zijn in fragiele staten of conflict-



FOTO 1 (GE/NL) CORPS E. MORREN

De oefening Quick Sword in 2013, georganiseerd door 1 (GE/NL) Corps, stelde de comprehensive approach centraal

gebieden. Dat betekent dat zij beschikken over veel informatie en expertise die uitermate nuttig kan zijn als bijdrage aan een gedegen analyse van de situatie die nodig is om besluitvorming voor te bereiden en uiteindelijk een plan voor de interventie te maken.²⁷ Dit sluit ook aan bij de aanbeveling uit de genoemde IOB-beleidsevaluatie.

Voor de uitvoering is het zaak inzicht te hebben in de doelstellingen van andere actoren. Vooral NGO's die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking hebben doorgaans doelstellingen die raken aan doelstellingen van de Nederlandse overheid. Bij voorkeur dient de dialoog aangegaan te worden tussen ministeries en NGO's over de na te streven doelstellingen met het oogmerk om minimaal te coördineren, maar beter nog samen te werken en waar mogelijk complementair te zijn. Voor de private sector ligt dat iets anders omdat die niet primair het doel heeft om zich te richten op vrede, veiligheid en rechtsorde. Toch zijn er twee belangrijke redenen om nadrukkelijker samen te werken met de private sector. Zo is alleen de private sector in staat om duurzame werkgelegenheid te creëren. Voldoende werkgelegenheid draagt in belangrijke mate bij aan stabiliteit. Daarnaast is in de private sector duurzaam ondernemen een belangrijk thema geworden. De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in 2011 een advies aan de regering uitgebracht waarin het belang van de private sector bij de bevordering van duurzame economische groei onderstreept is.²⁸ Bij duurzame groei gaat het om een ontwikkeling waarin economische, sociale en ecologische belangen op een evenwichtige manier worden afgewogen (*people, planet, profit*).²⁹ Vanuit deze zogeheten *corporate social responsibility* (CSR) willen ondernemingen op sociaal, maatschappelijk en milieugebied hun verantwoordelijkheid tonen en waarborgen. Dit betekent soms ook dat ondernemingen naast hun primaire proces, *return on investment*, aandacht besteden aan projecten met maatschappelijke en sociale meerwaarde, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Dit biedt aanknopingspunten om te bezien of er mogelijkheden zijn meer aansluiting te hebben bij ontwikkelingsdoelstellingen.

De rol van Defensie

Wat betekent dit alles nu voor Defensie? In Uruzgan heeft Nederland de meest ultieme vorm van de geïntegreerde benadering uitgevoerd. We waren immers als *lead nation* gebiedsverantwoordelijk in die provincie. Alle instrumenten in de 3D waren door de civiel-militaire leiding te beïnvloeden en te sturen. In Kunduz was dat anders en vulde Nederland een specifiek deel van de 3D in, namelijk politietraining en de justitiële keten die daarmee samenhangt. In Mali levert Nederland specifieke elementen in de bredere geïntegreerde benadering van de VN.

Gezamenlijk oefenen vergt een andere benadering

In de geïntegreerde benadering is het adagium 'zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk' een belangrijk uitgangspunt. Militaire noodzaak wordt bepaald door de mate van veiligheid. Vechten voor vrede en vrijheid en zorgdragen voor veiligheid blijft daarmee het uitgangspunt voor de krijgsmacht en een kerntaak die we blijvend moeten beheersen. Daadwerkelijk toepassen doen we als dat noodzakelijk is en altijd in de context van de geïntegreerde benadering. De rol van Defensie is per definitie randvoorwaardelijk en nooit een doel op zich.

Buiten conflictsituaties biedt de geïntegreerde benadering ook andere kansen voor Defensie. Los van missies zijn er steeds meer activiteiten die preventief van aard zijn en waarbij capaciteitsopbouw en versterking van veiligheidspartners in andere landen het doel is. Deze activiteiten kunnen al dan niet gecombineerd worden met oefenactiviteiten. Zo is bijvoorbeeld in 2009 een overeenkomst gesloten met Burundi om gedurende een periode van acht jaar met steun aan de veiligheidssector een

27 Het is denkbaar dat bepaalde NGO's om voor hen moverende redenen hieraan geen medewerking kunnen verlenen.

28 Kamerstuk II, 2011-2012, 32 605, nr. 56 blz. 3 (Kamerbrief 04-11-2011 Ontwikkeling door duurzaam ondernemen).

29 IM Idem, 3.

essentiële bijdrage te leveren aan de stabiliteit en wederopbouw van dat land, dat tot 2004 gebukt ging onder een tien jaar durende burgeroorlog.³⁰ Andere voorbeelden zijn de deelname aan het Amerikaanse initiatief *Africa Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA),³¹ *Flintlock*³² en *African Winds 2013*.³³ Op die ervaringen kunnen we voortbouwen door toekomstige oefenactiviteiten in Afrika in een breder perspectief te plaatsen door te bezien of tevens bijgedragen kan worden aan ontwikkelingsrelevante doelstellingen. Dat kan alleen door in goed overleg tussen BZ en Defensie vast te stellen aan welke ontwikkelingsrelevante doelstellingen in een land bijgedragen zou kunnen worden, waarbij het land zelf uiteindelijk de belangrijkste stem heeft. Dit soort activiteiten kunnen uit het eerder genoemde Budget Internationale Veiligheid gefinancierd worden. Het is daarbij belangrijk om in goed overleg tussen BZ en Defensie vast te stellen welke ontwikkelingsre-

Leiderschap speelt een belangrijke rol bij vergaande samenwerking

levante doelstellingen er zijn in een land, waarbij het land zelf uiteindelijk de belangrijkste stem heeft. Toekomstige oefenactiviteiten in Afrika zouden in een breder perspectief geplaatst moeten worden door steeds in overleg met BZ te bezien of tevens bijgedragen kan worden aan ontwikkelingsrelevante doelstellingen. Dit soort activiteiten kunnen uit het eerder genoemde Budget Internationale Veiligheid gefinancierd worden. In de toekomst liggen er wellicht nog meer mogelijkheden. Defensie beschikt in het Civiel-Militair Interactie (CMI) Commando over

een uitgebreide reservistencapaciteit met veel kennis en expertise op het gebied van cultuur, openbaar bestuur, civiele infrastructuur, gezondheidszorg en ondernemen.³⁴ Die kennis kan nuttig zijn in militaire en civiele missies. Ingegeven door afspraken over het Budget Internationale Veiligheid vindt er tussen Defensie en BZ nader overleg plaats om te bezien in hoeverre op dit gebied een structurele nauwere samenwerking mogelijk is.

Oefeningen

Niet alleen binnen de NAVO, maar ook voor Nederland is het de vraag hoe de in Afghanistan opgedane ervaringen met de comprehensive approach kunnen worden geborgd voor de toekomst. Naast vastlegging in documenten en/of toepassing in nieuwe missies is ook het houden van interdepartementale oefeningen een goede mogelijkheid om ervaringen vast te houden en verder te ontwikkelen. In veel hedendaagse oefenactiviteiten komt het thema aan de orde, maar grootschaliger besteedt 1 (GE/NL) Corps er aandacht aan. In 2011 is onder leiding van luitenant-generaal Van Loon de oefening *Common Effort* georganiseerd.³⁵ Aan deze daadwerkelijk interdepartementale oefening is, naast militairen, deelgenomen door ruim 130 vertegenwoordigers van meer dan twintig civiele organisaties. In de voorbereiding, die ongeveer tien maanden in beslag nam, hebben de militaire en civiele deelnemers gezamenlijk een oefening ontwikkeld die vooral gericht was op verbetering van de onderlinge samenwerking. Dat maakte dat deze oefening anders was dan andere. Organisaties zijn niet gevraagd aan te haken bij een reeds voorzien oefenscenario, maar in overleg met belangstellende organisaties is gekeken welke doelstellingen ieder zou willen behalen om van daaruit gezamenlijk de oefening te ontwikkelen. Inmiddels is het een goed gebruik dat 1 (GE/NL) Corps jaarlijks een oefening organiseert waarbij de comprehensive approach als thema centraal staat, zoals *Peregrine Sword* in 2012, *Quick Sword* in 2013 en *Reliable Sword* in 2014. Deze jaarlijkse oefening is een waardevolle manier om samen met andere actoren de onderlinge samenwerking te verbeteren.

30 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2009/04/11/samenwerking-op-veiligheidsgebied-met-burundi.

31 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/03/18/nederlandse-trainers-naar-uganda.

32 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/01/14/commando-s-en-mariniers-naar-oefening-in-afrika.

33 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/10/21/african-winds-waait-uit-verschillende-richtingen-video.

34 Zie: www.defensie.nl/organisatie/landmacht/inhoud/eenheden/oocl/cmi-commando.

35 Zie ook: S. Offermans en J. Brosky, 'Project Common Effort' in: *Militaire Spectator* 180 (2011) (10) 424.

Toch is het nog geen vanzelfsprekendheid dat andere actoren onmiddellijk klaar staan om deel te nemen aan oefenactiviteiten. Als militairen moeten we dat beseffen, waardoor we zullen moeten zoeken naar manieren om dat gezamenlijk oefenen nuttig te laten zijn voor alle deelnemers. Dat heeft wel consequenties. Ten eerste is het wenselijk tijdig te inventariseren welke doelstellingen andere actoren uit een gezamenlijke oefening zouden willen halen, om vervolgens gezamenlijk te kijken hoe die te realiseren zijn. Daarna moet gezamenlijk de oefening ontwikkeld worden, inclusief scenario. Op die manier tonen we vanuit de krijgsmacht andere organisaties als volwaardig partner te zien. Het zelf bedenken van een oefening en vervolgens vragen of andere organisaties bereid zijn deel te nemen zal op termijn contraproductief blijken en de belangstelling tot deelname bij andere actoren doen afnemen. Ten tweede moeten we ons realiseren dat oefenen en gereedstellen bij de krijgsmacht ons dagelijks werk is zolang we niet ingezet zijn, maar dat dat voor andere organisaties, zoals NGO's en Buitenlandse Zaken, niet zo is. Dat betekent dat zij minder gemakkelijk veel capaciteit kunnen vrijmaken om deel te nemen aan oefeningen, inclusief de voorbereiding daarop. Hetzelfde kan gezegd worden van ruimte in budgetten om de kosten te dragen die deelname en voorbereidingen met zich mee brengen. Daarvoor moeten we begrip hebben en dat impliceert dat we

selectief moeten zijn in wat we vragen, hoe vaak en wanneer we met anderen willen oefenen en dat we ons ook flexibel moeten opstellen. De bereidheid tot gezamenlijk oefenen is er doorgaans wel, maar los van nut en noodzaak maken organisaties ook een kosten-batenafweging.

Afsluiting

Ik heb in dit artikel een beeld geschetst van de actuele stand van zaken op het gebied van de geïntegreerde benadering. Ingegeven door de complexiteit van de problematiek in fragiele staten en conflictgebieden is deze manier van aanpak een goed instrument om voldoende waarborg te hebben dat de problematiek vanuit meerdere invalshoeken gezamenlijk wordt geanalyseerd en leidt tot een afgestemde aanpak. Defensie is daarin een volwaardige speler en de rol van Defensie is de afgelopen jaren meer en meer verankerd. De inter-departementale samenwerking op het strategische niveau, maar ook de wijze waarop daaraan inhoud wordt gegeven in operaties en missies, is een groot goed. Er ligt een uitstekende basis waarop we kunnen voortbouwen door te blijven streven naar verbeteringen. Als Defensie moeten we zorgen dat we onze kerntaken blijvend beheersen, maar ons optreden, ons denken en onze vorming moeten we in de context van de geïntegreerde benadering zien. Louter militaire oplossingen bestaan niet meer. Zoals de Amerikaanse president John F. Kennedy ooit zei in een toespraak tot militairen: *'You [military professionals] must know something about strategy and tactics and logistics, but also economics and politics and diplomacy and history. You must know everything you can know about military power, and you must also understand the limits of military power. You must understand that few of the important problems of our time have, in the final analysis, been finally solved by military power alone.'*³⁶ ■



FOTO (MCD, E. KLJIN)

De training van Afrikaanse collega's in het ACOTA-programma is vooral gericht op de voorbereiding van eenheden die deelnemen aan vredesmissies in Afrika

36 John F. Kennedy, opmerkingen bij diplomering aan de U.S. Naval Academy, Annapolis, Maryland, 7 juni 1961)
Zie: www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-035-013.aspx.