

Project Nationale Veiligheid

Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie

Risicolanden

Intern werkdocument



Datum: 16-05-2006

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1 Inleiding	3
2 Omschrijving incidentcategorie	6
2.1 Risicolanden	6
2.2 Opmerkingen vooraf	7
3 Beleidsproces en beleidsinhoud	9
3.1 Beleidsproces	9
3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen	12
3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid	17
4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften	18
4.1 Knelpunten in het beleidsproces	18
4.2 Blinde vlekken in het beleid	20
4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries	20
5 Conclusies	24
5.1 Beleid en interdepartementale samenwerking	24
5.2 Kansen en mogelijkheden	25
5.3 Prioritering van kansen en mogelijkheden	26
Bijlagen	28
Bijlage 1: betrokken ministeries	29
Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries	30

Voorwoord

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

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

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

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

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

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

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

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

070-426 6699

Anna.Jong@minbzk.nl

1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

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

De rapportage wordt afgerond met twee bijlagen:

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

2 Omschrijving incidentcategorie

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

2.1 Risicolanden

Van een risicoland, ook wel 'schurkenstaat' ('rogue state') genoemd, is sprake wanneer de machthebbers van een land kiezen voor totale centralisatie van de macht en zich in tal van opzichten buiten de internationale rechtsorde stellen. Een risicoland kenmerkt zich door minachting voor het internationale recht, persoonsverheerlijking en zelfverrijking in de regeringstop en agressie tegenover andere staten.² Hoewel de internationale veiligheidsrisico's die voortvloeien uit het bestaan van risicolanden niet wezenlijk anders zijn dan die van falende staten, is het karakter van een risicolanden wezenlijk anders dat van een falende staat. Het fundamentele verschil tussen een falende staat en risicoland is dat een falende staat veelal ongewild een internationaal veiligheidsrisico vormt, terwijl het voor de machthebbers van een risicoland een bewuste keuze is.³ In een risicoland is strikt genomen dan ook sprake van functionerende staatsinstellingen. Voorbeelden van risicolanden zijn Iran, Syrië, Noord-Korea en Wit-Rusland (Belarus). De mate waarin deze landen een internationaal veiligheidsrisico vormen verschilt.

De veiligheidsrisico's van risicolanden zijn, zoals gezegd, niet wezenlijk anders dan die voortkomen uit het bestaan van falende staten. Wel lijkt het zo te zijn dat regionale conflicten eerder ontstaan/bestaan in geval van risicolanden dan bij falende staten. Daarnaast is een verschil dat kwaadwillenden in falende staten kunnen profiteren van de binnenlandse onrust, terwijl risicolanden kwaadwillenden kunnen ondersteunen. Dit laatste kan onder meer bestaan uit het faciliteren van de verspreiding van massavernietigingwapens (of deze zelf verspreiden), de productie van drugs, onderdak bieden aan terroristen, delen in de inkomsten van terroristen en de georganiseerde misdaad of invloed uitoefenen op de timing, locatiekeuze en omvang van terroristische operaties.

Het lijkt logisch te veronderstellen dat de proactieve aanpak van risicolanden op belangrijke punten verschilt van die van falende staten. Een falende staat heeft immers geen aanspreekbaar gezag – bijvoorbeeld voor controle op verspreiding van massavernietigingwapens – terwijl een risicoland dit wel heeft. De mate waarin de machthebbers van een risicoland gevoelig zijn voor internationale druk verschilt van geval tot geval. De proactieve aanpak van risicolanden zal zich in eerste aanleg bijvoorbeeld meer richten op diplomatieke en economische maatregelen.

² Zie U. Rosenthal, E. Muller & A. Ruitenbergh, *Het terroristisch kwaad; diagnose en bestrijding*, 2005, p. 187.

³ Zie ook de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), *Falende staten; een wereldwijde verantwoordelijkheid*, 2004, p. 10.

In een later stadium behoort militaire inzet – in het kader van ‘forward defence’, maar ook vanuit humanitair oogpunt – ook tot de opties, zij het dat deze moet worden beschouwd als ‘ultimum remedium’.

2.2 Opmerkingen vooraf

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat proactie in het kader van de aanpak van risicolanden betrekking kan hebben op een aantal fasen of opties:

1. de eerste fase of optie heeft betrekking op het voorkomen van risicolanden. Deze situatie kan zich *bijvoorbeeld* voordoen in een post-conflictland, dat kan omslaan naar een risicoland: een intrastatelijk conflict dat is afgelopen of voortduurt, kan kwaadwillenden ruimte geven de macht te grijpen
2. de tweede optie is die van ‘containment’, wat betekent dat de internationale veiligheidsrisico’s die voortvloeien uit het bestaan van een risicoland worden ingeperkt en/of worden beheerst (bijvoorbeeld door inspanningen op het gebied van non-proliferatie)
3. de derde optie is die van een ‘regimechange’. Hiervan is sprake wanneer – door middel van ingrijpen of door het steunen van binnenlandse democratische ‘krachten’ – wordt geprobeerd risicolanden om te vormen tot ‘normale staten’. Deze optie gaat veelal gepaard met het vervangen van de zittende machthebbers.

De instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet verschillen per fase. In de voorliggende rapportage wordt ingegaan op alle drie de fasen of opties. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de inzet in post-conflictlanden in het kader van stabilisatie en wederopbouw is meegenomen bij de rapportage over falende staten.

In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat het internationale veiligheidsrisico dat met het bestaan van risicolanden gepaard gaat in veel gevallen betrekking heeft op verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie). Hoewel er ook risicolanden zijn die niet met proliferatie worden geassocieerd, is het wel van belang te onderkennen dat proliferatie door een statelijke actor een voornaam argument is om überhaupt te spreken van een risicoland.⁴ Dit betekent dat de incidentcategorie ‘risicolanden’ samenhangt met de incidentcategorie ‘verspreiding van CBRN-wapens’ (proliferatie). In de voorliggende rapportage wordt daarom niet specifiek aandacht besteed aan ‘containment’ waar het gaat om het risico van proliferatie. Hiervoor wordt verwezen naar de rapportage die daarover is opgesteld.⁵

⁴ Zie hiervoor de ‘*National Security Strategy*’ van de Verenigde Staten, 2002, p. 13-14, waarin het begrip ‘rogue state’ wordt gedefinieerd. Daarnaast valt op dat een groot aantal preventieve of preëmtieve aanvallen op risicolanden verband houdt met proliferatie, zie AIV en CAVV, *Preëmtief optreden*, 2004, p. 18-19.

⁵ De rapportage over verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie) richt zich naast proliferatie en/of verwerving door statelijke actoren ook op proliferatie en/of verwerving door niet-statelijke actoren, zoals terroristische groeperingen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat naar aanleiding van een 'regimechange' – vooral wanneer deze gepaard is gegaan met militaire inzet – het nodig kan zijn te werken aan wederopbouw en het versterken/hervormen van overheidsorganisaties. De activiteiten die in dit kader plaatsvinden – zoals het trainen van politie- en veiligheidsdiensten, het inrichten van de rechtsprekende macht en dergelijke – verschillen in het kader van risicolanden niet wezenlijk van die van falende staten. Daarom wordt verwezen naar deze rapportage.

3 Beleidsproces en beleidsinhoud

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

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

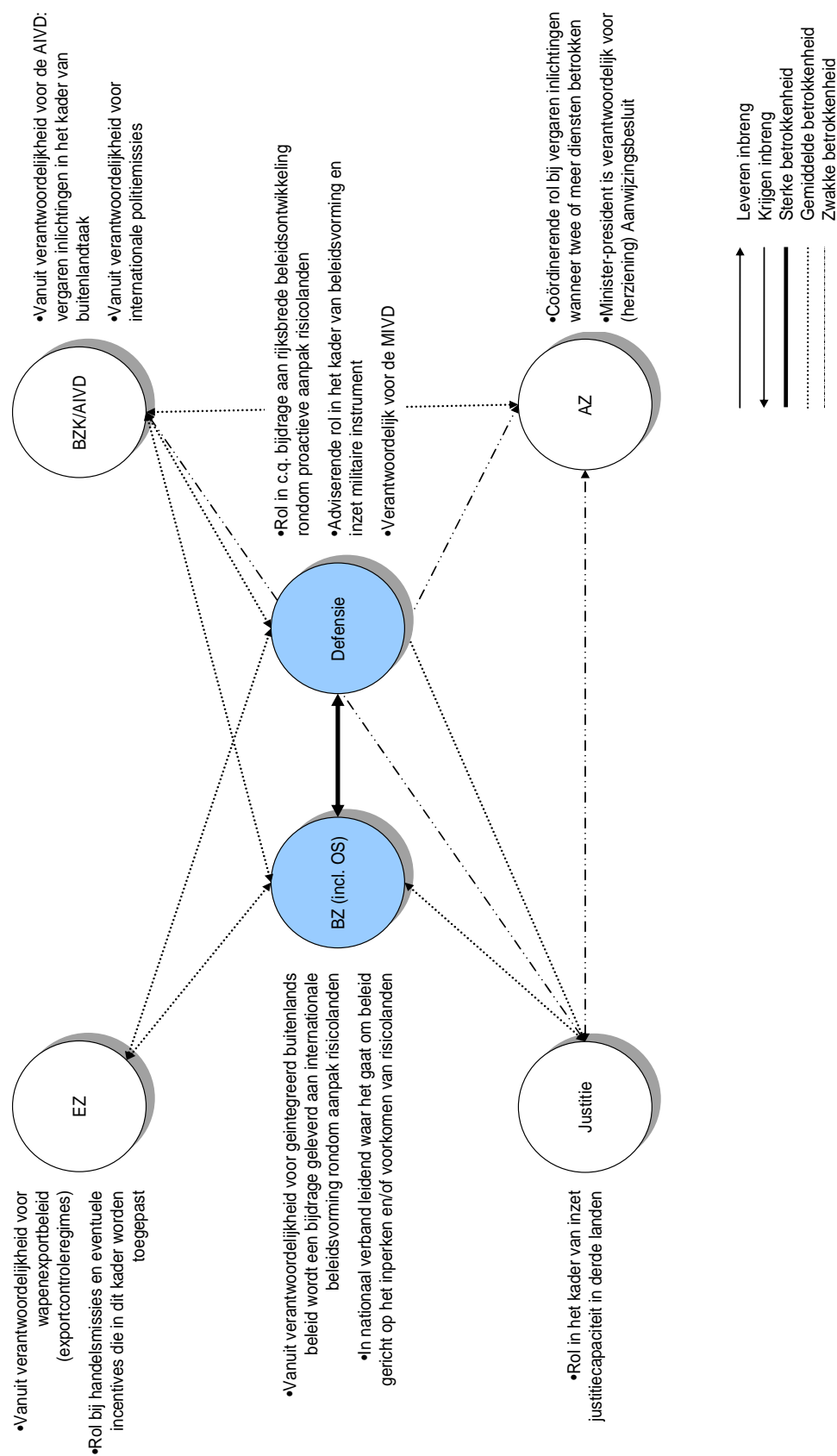
- in paragraaf 1 wordt een overzicht gegeven van het interdepartementale beleidsnetwerk dat bij het inperken en/of voorkomen van risicolanden betrokken is
- in paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsactiviteiten die proactief uitwerken op het inperken en/of voorkomen van risicolanden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

3.1 Beleidsproces

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

In figuur 1 (volgende pagina) wordt de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden weergegeven. De 'gekleurde' ministeries zijn de ministeries die de zelfevaluatie hebben uitgevoerd en dus de kans hebben gehad de interdepartementale samenwerking uitgebreid te beschrijven. In de kern van het netwerk staan de ministeries die kunnen worden aangemerkt als de ministeries die beleidsmatig het sterkst betrokken zijn.

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



Beschrijving interdepartementale samenwerking

Net zoals falende staten, vormen risicolanden een veiligheidsrisico met een internationaal karakter. De proactieve aanpak hiervan is dan ook onderdeel van het geïntegreerd buitenlands beleid en behoort daarmee tot de coördinerende verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZ. Het Ministerie van BZ kan dan ook worden gezien als centrale speler in het beleidsnetwerk rondom het inperken en/of voorkomen van risicolanden, die in internationaal verband in eerste aanleg het Nederlandse standpunt vertegenwoordigt en in nationaal verband leidend is waar het gaat om de beleidsvorming. Het Ministerie van Defensie is in deze de belangrijkste samenwerkingspartner, die verantwoordelijk is voor de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), betrokken is bij de beleidsvorming en het Ministerie van BZ adviseert over het gebruik van het militaire instrument. In het kader van een 'regimechange' behoort de militaire inzet tot één van de opties. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat de betrokkenheid van het Ministerie van Defensie bij de incidentcategorie falende staten sterker is dan bij risicolanden.

De Ministeries van BZ en Defensie treffen elkaar in verschillende overlegvormen, zoals de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CORIA), de Stuurgroep Militaire Operaties en het Interdepartementaal overleg CIMIC (IO CIMIC). Aan deze overleggen kunnen overigens ook andere ministeries deelnemen, maar de Ministeries van BZ en Defensie hebben de sterkste betrokkenheid bij de thematiek.

Rond de kern van het beleidsnetwerk functioneert een relatief beperkt aantal ministeries dat een rol heeft bij specifieke onderdelen van het proactieve beleid in het kader van risicolanden. De Ministeries van Justitie en BZK kunnen bijvoorbeeld een rol hebben in het kader van het opbouwen en/of versterken van democratische veiligheidsstructuren in een voormalig risicoland. Ook hiervoor geldt dat deze activiteiten vooral relevant zijn wanneer sprake is van een 'regimechange'. Een nieuwe regering kan dan onder andere worden ondersteund bij het inrichten van 'checks and balances' in het veiligheidsapparaat. Daarnaast is het Ministerie van BZK verantwoordelijk voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), die – net als de MIVD – een belangrijke rol speelt ten aanzien van de inlichtingenvergaring over risicolanden.

In het kader van het beheersen van risicolanden ('containment') kan ook het Ministerie van EZ een belangrijke rol spelen. Economische sancties kunnen een effectief middel zijn. Hierbij is het Ministerie van EZ betrokken. Ook exportbeleid en exportcontroleregimes zijn middelen in het kader van 'containment'. Het gaat dan vooral om het tegengaan van proliferatie (zie hiervoor de afzonderlijke rapportage van deze incidentcategorie).

Het Ministerie van AZ is in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden het minst betrokken. Het Ministerie van AZ is vooral betrokken vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister-president (ook waar het gaat om militaire missies) en de coördinerende rol op het gebied van inlichtingenvergaring. Daarnaast is de Minister-president verantwoordelijk voor het Aanwijzingsbesluit waarin ten behoeve van de inlichtingenvergaring specifieke onderwerpen van onderzoek zijn omschreven.

3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen

In de vorige paragraaf is ingegaan op de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden en de rollen/verantwoordelijkheden van de hierbij betrokken ministeries. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de hoofdlijnen van de beleidsactiviteiten waarmee invulling wordt gegeven aan deze rollen/verantwoordelijkheden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid (paragraaf 3.2.1.). Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten die door de betrokken ministeries worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden (paragraaf 3.2.2.).

3.2.1 Verhouding internationaal – nationaal beleid

In deze subparagraaf wordt kort stilgestaan bij de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid. De inhoud komt voor een deel voort uit de zelfanalyses en collegiale toetsen van de betrokken ministeries, maar is ook gebaseerd op een aanvullende documentenstudie.

Zoals ook in de vorige paragraaf is aangegeven, zijn risicolanden een internationaal veiligheidsrisico, dat ook in internationaal verband aandacht krijgt. Wat in dit kader opvalt, is dat risicolanden een minder op zichzelf staand thema is dan falende staten. In de Europese Veiligheidsstrategie wordt falende staten bijvoorbeeld als één van de vijf dreigingen genoemd waarmee Europa te kampen heeft. Dit geldt niet voor risicolanden. Voor risicolanden geldt dat men in internationaal/Europees verband vooral aandacht besteed aan een voornaam internationaal veiligheidsrisico dat met het bestaan van risicolanden gepaard gaat, te weten: proliferatie van CBRN-wapens.⁶ In het onderzoek is dit risico benoemd als een aparte incidentcategorie. Voor het proactieve beleid hieromtrent wordt verwezen naar de rapportage die hierover is opgesteld.

De aandacht voor het inperken en/of voorkomen van risicolanden maakt in internationaal verband dus impliciet onderdeel uit van de discussie over nieuwe dreigingen en de manier waarop hiermee kan worden omgegaan. Hierover kan worden opgemerkt dat de gedachte dat internationale veiligheidsrisico's aan de bron bestreden moeten worden, in algemene zin aan belang wint. Vanzelfsprekend geldt hierbij dat het optreden tegen risicolanden gestalte moet krijgen binnen de kaders van het internationale recht. Het op internationaal niveau beïnvloeden van risicolanden krijgt vooral in het verband van de Verenigde Naties (VN) vorm. De VN heeft via behandelingen en veroordelingen in de VN-veiligheidsraad een belangrijk instrument in handen om risicolanden in te perken en/of te voorkomen. Ook verloopt de besluitvorming in het kader van eventuele preëemptieve of preventieve aanvallen op risicolanden normaliter via de VN, al hebben afzonderlijke staten ook de mogelijkheid om in het kader van de individuele zelfverdediging militair op te treden.⁷ Het Ministerie van BZ is in eerste aanleg verantwoordelijk voor het uitdragen van het Nederlandse standpunt in VN-verband, maar wordt hierbij ondersteund door andere ministeries.

⁶ Zie de *Europese Veiligheidsstrategie; een veilig Europa in een betere wereld*, 2003, p. 3-4. Zie ook UN: High-Level Panel on Threats, Challenges and Change; *A more secure world: our shared responsibility* (General Assembly, A/59/565), 29 november 2004

⁷ Dit in het kader van artikel 51 van het VN-handvest.

Naast de VN heeft ook de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) een rol in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Naast de missies die in NAVO-verband worden uitgevoerd, beschikt de NAVO ook over partnerschappen als het 'Partnership for Peace' (PfP)⁸ die – zo blijkt ook de zelfanalyse van het Ministerie van BZ – kunnen worden gebruikt als positieve prikkel. Aan het PfP nemen in totaal 46 landen deel en de samenwerking strekt zich uit over tal van militaire gebieden. De mate waarin de deelnemende landen in het kader van het PfP samenwerken, verschilt. Met Belarus is de samenwerking bijvoorbeeld zeer beperkt. De mogelijkheid tot het uitbouwen van de samenwerking kan voor een dergelijk land een prikkel zijn zich anders te 'gedragen'.

Naast de VN en de NAVO speelt ook de EU een rol in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Het belang van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is in de afgelopen jaren toegenomen. De eerder genoemde Europese Veiligheidsstrategie richt zich weliswaar niet specifiek op het inperken en/of voorkomen van risicolanden, maar dit neemt niet weg dat de algemene richting die in de strategie is geformuleerd wel betrekking heeft op de aanpak van risicolanden. Uit deze richting is af te leiden dat de EU:

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

Uit de zelfanalyse van het Ministerie van BZ is naar voren gekomen dat mede in het kader van de Europese Veiligheidsstrategie de EU een aantal initiatieven heeft genomen om de relaties met een aantal aangrenzende landen te verbeteren. Met de uitbreiding van de EU heeft zij immers ook nieuwe 'buurlanden' gekregen, wat betekent dat een aantal landen dat voorheen een risicoland was, dan wel een risicoland kan worden, aanzienlijk 'dichterbij' is gekomen. Hierbij kan worden gedacht aan landen als Belarus en Oekraïne. Eén van de initiatieven dat in dit verband van belang is, is de 'European Neighbourhood Policy' (ENP).⁹ Dit initiatief heeft tot doel de voordelen van de uitbreiding van de EU te delen met 'buurlanden', zodat de stabiliteit, veiligheid en het welzijn voor alle betrokken landen wordt versterkt. Binnen de kaders van de ENP wordt met ieder partnerland een actieplan opgesteld ten behoeve van economische en politieke hervormingen.¹⁰

In deze subparagraaf zijn de internationale kaders voor de proactieve aanpak van risicolanden weergegeven. Hierbij kan worden opgemerkt dat Nederland een zelfstandige bijdrage levert aan de beleidsvorming op internationaal niveau en vanzelfsprekend ook nationale belangen inbrengt waar het gaat om standpuntbepaling.

⁸ Het PfP is een programma voor bilaterale samenwerking tussen de NAVO en specifieke landen (partnerlanden). Het doel van het PfP is stabiliteit te bevorderen, dreigingen te reduceren en sterke relaties te bouwen tussen de NAVO en partnerlanden en partnerlanden onderling. Op dit moment nemen 20 landen deel aan het PfP.

⁹ Zie Commission of the European Communities, *European Neighbourhood Policy; strategy paper*, 15 mei 2004

¹⁰ Zie http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm voor de stand van zaken hieromtrent.

Op nationaal niveau dient binnen de internationale kaders invulling te worden gegeven aan specifiek landenbeleid. In de volgende paragraaf wordt hier nader aandacht aan besteed.

3.2.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen¹¹

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

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

Onderzoek en risicoanalyses

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er vooralsnog geen echte achtergrondstudies zijn gedaan naar het fenomeen risicolanden. Op het gebied van falende staten is dit bijvoorbeeld wel gedaan door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV). Het feit dat er in ons land nog geen achtergrondstudies hebben plaatsgevonden naar het fenomeen 'risicolanden' neemt niet weg dat er geregeld onderzoek wordt verricht naar aan risicolanden gerelateerde thema's, zoals proliferatie en preëemptief optreden.¹² Dit onderzoek wordt vooral verricht door Clingendael en de AIV, in opdracht van de Ministers van BZ en Defensie.

Op het gebied van risicoanalyses spelen de inlichtingendiensten een belangrijke rol, zo blijkt uit het onderzoek. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) vergaren in het kader van hun buitenlandtaak – en de MIVD ook vanuit zijn wettelijke 'A-taak' – inlichtingen over de situatie in risicolanden. De afstemming tussen de activiteiten van beide diensten op dit gebied is geregeld in het Aanwijzingsbesluit 2006 van de Minister-president en het convenant tussen de AIVD en MIVD van juli 2005. Daarnaast is er de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) waarin onder andere de taakverdeling is vastgelegd. Voor de MIVD geldt dat aan de hand van de behoefte – als neergelegd in de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) – informatie wordt verzameld in landen waarop in de toekomst mogelijk militairen worden ingezet. Risicolanden kunnen tot deze groep behoren. Voor de AIVD geldt dat zij op basis van het Aanwijzingsbesluit inlichtingen vergaard en hieraan betekenis geeft. Risicolanden zijn hierbij geen zelfstandige onderzoekscategorie, maar een aantal van in de aanwijzing genoemde landen heeft wel die kenmerken.

¹¹ In bijlage 2 vindt u een opsomming van de beleidsactiviteiten die de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden verrichten.

¹² Het gaat hierbij om optreden in andere landen vanwege een manifeste dreiging (preëemptief) of een dreiging in ontwikkeling (preventief). Deze vormen van optreden maken onderdeel uit van de gedachte dat het verdedigen van de nationale veiligheid in toenemende mate *'forward defence'* vergt: optreden ver buiten ons land in het kader van de VN, de NAVO of de EU.

Naast de analyses die in principe continu worden uitgevoerd, kunnen inlichtingen ook worden vergaard op basis van specifieke inlichtingopdrachten aan de diensten.

Naast de inlichtingendiensten zijn ook de buitenland posten van het Ministerie van BZ actief op het gebied van risicoanalyses. Deze posten genereren reguliere politieke rapportages, die door medewerkers van het departement – op basis van verschillende informatiestromen – nader worden uitgewerkt en worden vertaald in beleidsopties. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een rapportage die wordt opgesteld als gevolg van de komst van een nieuwe premier in Iran. Er wordt dan bijvoorbeeld in kaart gebracht tegen welke achtergrond de nieuwe premier is gekozen, wat zijn 'profiel' is, welke implicaties dit op verschillende gebieden kan hebben, e.a. Deze informatie wordt gebruikt om nader te verdiepen en/of te verbreden en te gebruiken voor beleidsvorming en/of standpuntbepaling in internationaal verband.

Beleidsontwikkeling

In Nederland is geen specifiek beleid voorhanden dat zich richt op het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Wanneer wordt gekeken naar relevante beleidsdocumenten, dan valt op dat – net als in internationaal verband (zie paragraaf 3.2.1.) – risicolanden als term minder wordt gebruikt dan bijvoorbeeld falende staten. Enkele illustraties:

- op interdepartementaal niveau is in 2005 de notitie 'Wederopbouw na een gewapend conflict' ontwikkeld. In deze nota wordt wel aandacht besteed aan falende staten en de activiteiten die kunnen worden verricht om staten te versterken, maar niet aan het fenomeen risicolanden. Deze notitie kan niet worden aangemerkt als beleid dat zich richt op het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Ook niet voor een deel
- in de Memorie van Toelichting van het Ministerie van BZ bij de begroting van 2006 wordt expliciet gesproken over fragiele staten, maar niet over risicolanden. Ook wordt ingegaan op het wat als de voornaamste dreiging van risicolanden wordt gezien: proliferatie van CBRN-wapens. Op het gebied van dit laatstgenoemde thema zijn ook expliciete doelstellingen geformuleerd
- in de beleidsvisie van 2006 van het Ministerie van Defensie is 'risicolanden' (wel) benoemd als één van de vijf centrale veiligheidsvraagstukken waarmee de internationale gemeenschap te kampen heeft. Er is (ook) bij het Ministerie van Defensie echter geen beleid voorhanden dat zich specifiek richt op de dreiging risicolanden.

Kortom: er is zowel op interdepartementaal als departementaal niveau geen overkoepelend beleidskader ten behoeve van het inperken en/of voorkomen van risicolanden.

In essentie is het vooral het bilaterale 'landenbeleid' van het Ministerie van BZ dat structureel een bijdrage levert aan het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Dit landenbeleid wordt ontwikkeld voor de zogenaamde prioritaire regio's. Op dit moment zijn dit de Grote Meren, de Hoorn van Afrika, de Westelijke Balkan, alsmede Afghanistan. Uit het onderzoek komt naar voren dat in deze prioritaire regio's ook landen zijn gelegen, die kunnen worden aangemerkt als (potentieel) risicoland. Een strategie van voorkomen kan in deze landen worden ingezet, terwijl in sommige gevallen ook sprake kan zijn van het beheersen van de risico's (containment) of van het stimuleren van een regimechange. In het onderzoek is aangegeven dat landenbeleid in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden betekent dat wordt gezocht naar een gepaste en afgewogen mix van instrumenten. Inzet op diplomatiek, handels- en investeringsgebied maakt veelal onderdeel uit van het toe te passen instrumentarium.

Tevens wordt in het kader van voorkomen en risicobeperking van risicolanden een beroep gedaan op beleidsterreinen op het gebied van non-proliferatie en wapenbeheersing.

Bij het bovenstaande kan worden opgemerkt dat vooral in geval van 'containment' de Nederlandse inspanningen onderdeel zijn van internationale verplichtingen. Het opleggen van sancties, maar ook de zogenaamde 'policies of engagement'¹³, zijn alleen effectief als ze op internationale schaal worden toegepast. Hiervoor zijn veroordelingen in de Veiligheidsraad van de VN veelal noodzakelijk. In dit kader heeft het Ministerie van BZ een leidende rol als gevolg van zijn verantwoordelijkheid voor het geïntegreerd buitenlands beleid. Afhankelijk van het soort sancties of 'policies of engagement' dat wordt ingezet, hebben andere ministeries in dit kader een ondersteunende rol. Het Ministerie van EZ is bijvoorbeeld betrokken wanneer het gaat om het opleggen van economische sancties.

Wanneer het militaire 'instrument' wordt ingezet om een 'regimechange' te realiseren en te werken aan het opbouwen van een democratische rechtsstaat, is de aanpak eveneens sterk internationaal. In nationaal verband kan een strategie van 'regimechange' echter vergaande consequenties hebben, aangezien dit gepaard kan gaan met militaire, maar mogelijk ook civiele inzet (politie en justitie). Zo zijn er momenteel militairen betrokken bij de NAVO-trainingsmis­sie in Irak.¹⁴ In geval van Nederlandse inzet ten behoeve van missies is een groter aantal ministeries bij de beleidsvorming betrokken dan in geval van diplomatieke of economische 'interventies'.¹⁵

Het besluit tot deelname aan missies wordt veelal neergelegd in een Tweede Kamerbrief van de Ministers van BZ en Defensie. De Ministeries van BZK en Justitie hebben een eigen verantwoordelijkheid in het kader van de deelname van politie en justitie aan internationale missies. Kenmerkend is dat de deelname van medewerkers van politie en justitie een vrijblijvend(er) karakter heeft: men moet willen. Een besluit tot deelname van het Ministerie van BZK wil bijvoorbeeld niet zeggen dat men ook voldoende capaciteit beschikbaar heeft om aan de vraag te voldoen.

Beleidsuitvoering

De activiteiten die in het kader van de beleidsuitvoering worden verricht, zijn sterk afhankelijk van de strategie die wordt gekozen. In het kader van het voorkomen van risicolanden gaat het in veel gevallen om het financieren van activiteiten, die worden uitgevoerd door non-gouvernementele organisaties en/of lokale organisaties. Hierbij kan worden gedacht aan het stimuleren van mediapluriformiteit (het stimuleren van het publieke debat, aanbieden van alternatieve visies/meningen, e.a.), maar ook aan projecten gericht op het versterken van mensenrechten en de civil society. Het gaat dus veelal om activiteiten die tot doel hebben een situatie te creëren waarin geen ruimte is voor een bepaald soort machthebbers.

¹³ Het begrip 'policies of engagement' verwijst – in tegenstelling tot het opleggen van sancties – naar het inzetten van positieve prikkels om de machthebbers in risicolanden te beïnvloeden. Hierbij kan worden gedacht aan het in het vooruitzicht stellen van lidmaatschap van internationale verbanden, handels-overeenkomsten, en dergelijke.

¹⁴ De interventie van de Verenigde Staten in Irak kan worden gezien als een 'regimechange'.

¹⁵ Zie de rapportage over falende staten voor een meer uitgebreide toelichting op het beleid c.q. de planvorming in het kader van missies.

Dergelijke activiteiten – dan wel de aansturing ervan – behoren tot de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZ.

In het kader van 'containment' spelen internationale consultaties en diplomatie een belangrijke rol. De beleidsuitvoering bestaat in dit geval aan deelname aan internationale overleggen en het vertalen van de uitkomsten hiervan in nationale maatregelen. Het Ministerie van BZ speelt in internationaal verband, terwijl het vertalen van de uitkomsten van internationale overleggen een meer interdepartementaal karakter heeft. Als in internationaal verband bijvoorbeeld wordt ingezet op handelssancties, is overleg met het Ministerie van EZ noodzakelijk.

In tegenstelling tot 'containment' *kan* een 'regimechange' gepaard gaan met Nederlandse inzet in het buitenland. In die gevallen is het Ministerie van BZ belast met de algemene coördinatie. De aansturing van missies krijgt vorm in internationaal verband, waarbij het veelal om de EU en de NAVO gaat. Wanneer een regimechange gepaard gaat met militaire en/of civiele inzet, heeft de uitvoering ervan grote overeenkomsten met die in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de rapportage die hierover is opgesteld.

Beleidsvaluatie

Met betrekking tot de fase van beleidsvaluatie kan worden opgemerkt dat het Ministerie van BZ de zogenaamde output van de ingezette instrumenten evalueert. Dit wil zeggen dat niet zozeer wordt gekeken naar wat in termen van effecten wordt bereikt door bijvoorbeeld activiteiten van derden te financieren, maar vooral naar de mate waarin de financiële middelen 'goed' worden besteed door NGO's en andere organisaties. Het gaat dan om de vraag of de middelen worden besteed, zoals bedoeld.

In het kader van militaire operaties kan worden opgemerkt dat iedere operatie wordt geëvalueerd. Dit is een samenspel tussen de Ministeries van BZ en Defensie.

3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid

In de twee voorgaande paragrafen is beschreven welke ministeries bij het interdepartementale beleidsproces betrokken zijn en welke beleidsactiviteiten op hoofdlijnen plaatsvinden om de dreiging 'risicolanden' in te perken en/of te voorkomen. Impliciet is hieruit al het antwoord op de vraag naar de aanwezigheid van interdepartementaal naar voren gekomen: er is geen vastgesteld interdepartementaal beleid dat zich richt op het inperken en/of voorkomen van risicolanden. Het zogenaamde 'landenbeleid' kan *ook* gericht zijn op risicolanden, maar er is (zowel departementaal als interdepartementaal) geen overkoepelend beleid dat beschrijft hoe Nederland omgaat met het fenomeen 'risicolanden'.

4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften

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

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

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

4.1 Knelpunten in het beleidsproces

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de Ministeries van BZ en Defensie de primair betrokkenen zijn in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden. De samenwerking tussen beide ministeries verloopt naar eigen zeggen goed: er bestaat een lange 'samenwerkingsgeschiedenis' – met name op het gebied van crisisbeheersingsoperaties – als gevolg waarvan een vruchtbare samenwerkingsrelatie is ontstaan. In het totale interdepartementale beleidsproces doet zich wel een aantal knelpunten voor, dat hieronder wordt behandeld.¹⁶

De Ministeries van BZ en EZ: belangentegenstellingen die inherent zijn aan het interdepartementale karakter van het beleidsproces

In het totale interdepartementale beleidsproces kan in sommige gevallen sprake zijn van belangentegenstellingen. Het Ministerie van BZ heeft in dit kader opgemerkt dat zijn belang niet altijd in het verlengde ligt van het Ministerie van EZ: veiligheids- en economische belangen liggen – als het gaat om de proactieve aanpak van risicolanden – niet altijd in het verlengde van elkaar. Ook de inschattingen ten aanzien van wat waar (aan inzet) nodig is, kunnen tussen de betrokken ministeries (BZ, Defensie, BZK en Justitie) uiteenlopen. Volgens het Ministerie van BZ kunnen deze uiteenlopende belangen en/of inschattingen niet worden aangemerkt als 'echte' knelpunten, aangezien ze inherent zijn aan het interdepartementale beleidsproces.

¹⁶ Zoals ook in de inleiding is aangegeven, heeft het Ministerie van Defensie de incidentcategorieën falende staten en risicolanden in de zelfanalyse samengenomen. Om in de tussenrapportages dubbelingen zo veel als mogelijk te voorkomen, zijn de knelpunten op basis van de inhoud 'toegewezen' aan een bepaalde incidentcategorie. De knelpunten die in de zelfanalyse van het Ministerie van Defensie zijn genoemd, hebben vooral betrekking op falende staten en zijn daarom voor een groot deel opgenomen in deze rapportage. Deze knelpunten zijn in het kader van risicolanden alleen relevant in het kader van een 'regimechange' en de militaire en civiele taken die als gevolg hiervan veelal worden uitgevoerd.

Het Ministerie van EZ heeft in zijn reactie (collegiale toets) aangegeven dat de afweging tussen de belangen van de Ministeries van EZ en BZ inderdaad niet altijd tot eenduidige conclusies hoeven te leiden. Handelsrestricties worden vanzelfsprekend door iedere partij vanuit het eigen belang beschouwd. Het Ministerie van EZ streeft ernaar – ook waar het gaat om exportcontrole – voor het Nederlandse bedrijfsleven een uitgangspositie te creëren, die gelijkwaardige concurrentie met bedrijven in het buitenland mogelijk maakt.

Het Ministerie van BZ en AIVD: informatie wordt niet altijd optimaal benut als gevolg van beperkt zicht op de ‘nuttigheid’ voor anderen en vertrouwelijkheid

In de zelfevaluatie van het Ministerie van BZ wordt aangegeven dat de uitwisseling van informatie een aspect is dat naar mening van het Ministerie van BZ voor verbetering vatbaar is. Het gaat hierbij vooral om het onderling versterken van de ‘beelden’, zodat een zo compleet mogelijk beeld ontstaat. Het Ministerie van BZ heeft het gevoel dat zijn kennis/informatie niet altijd volledig wordt benut. De posten in de verschillende landen maken bijvoorbeeld algemene politieke analyses die in sommige gevallen ‘goed’ door de inlichtingendiensten als vertrekpunt kunnen worden genomen bij de inlichtingenvergaring.

In de zelfevaluatie wordt verder aangegeven dat op dit punt zijn al de nodige verbeteringen gemaakt – de inlichtingendiensten hebben thans de mogelijkheid met het berichtenverkeer mee te kijken – maar nog meer verbeteringen op technisch en sociaal gebied zijn noodzakelijk. Met verbeteringen op sociaal gebied verwijst het Ministerie van BZ naar de ‘bril’ of het perspectief waarmee medewerkers van inlichtingendiensten naar informatie kijken en de inschatting maken in welke mate iets belangrijk is voor het Ministerie van BZ. Volgens het Ministerie van BZ ontbreekt het soms aan besef ten aanzien van wat het Ministerie van BZ met bepaalde informatie kan.

Hetzelfde geldt ook andersom: de informatie van inlichtingendiensten kan – vanzelfsprekend met inachtneming van informatie- en bronbeveiliging – beter en breder worden benut voor de beleidsprocessen van het Ministerie van BZ. Het is immers van belang om alle informatie die wordt verzameld tijdig te bundelen voor beleidsontwikkeling en standpuntbepaling in internationaal verband (bijvoorbeeld specifieke informatie die nodig is voor onderhandelingen).

De AIVD heeft in haar reactie (collegiale toets) aangegeven dat thans de nodige aandacht wordt besteed aan dit ‘knelpunt’. Medewerkers van het Ministerie van BZ zijn gedetacheerd bij de AIVD en daarnaast besteed ook het programma voor strategische organisatieontwikkeling van de AIVD aandacht aan de ‘sociale component’.

Het Ministerie van Defensie: eenzijdige invalshoek van risicoanalyses/inlichtingen

Door het Ministerie van Defensie is in de departementale zelfevaluatie opgemerkt dat het uitvoeren van risicoanalyses/vergaren van inlichtingen vanuit één invalshoek plaatsvindt. Het Ministerie van Defensie voert in het kader van de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) weliswaar risicoanalyses uit naar risicolanden, maar hierbij worden economische dreigingen die uit risicolanden voortkomen niet of nauwelijks meegenomen.

Dit betekent dat bijvoorbeeld de mate waarin Nederland – al dan niet in Europees verband – toegang heeft tot energiedragers en grondstoffen niet inzichtelijk wordt gemaakt.¹⁷

Met andere woorden: de inlichtingenfunctie is relatief specifiek en weinig flexibel. Een meervoudig perspectief kan een meer integraal beeld geven van de dreigingen die gepaard gaan met een situatie in een specifiek land. Net zoals het Ministerie van BZ heeft het Ministerie van Defensie behoefte aan het ‘stapelen van beelden’.

4.2 Blinde vlekken in het beleid

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

Het Ministerie van BZ: mogelijk een gebrek aan focus op het inperken en/of voorkomen van risicolanden

Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat de incidentcategorie of het thema ‘risicolanden’ een minder pregnante plaats inneemt in beleidsdocumenten dan bijvoorbeeld ‘falende staten’. Door het Ministerie van BZ is in dit verband opgemerkt dat vele facetten van de BZ-beleidsvorming en -uitvoering (mede) gericht zijn op het voorkomen, inperken of hervormen van risicolanden, maar dit niet als aparte beleidsdoelstelling in bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting (MvT) van de begroting van 2006 opgenomen. Dit betekent dat niet geëxpliciteerd is dat het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid onder meer tot doel heeft risicolanden te voorkomen, in te perken en/of te hervormen. Vanzelfsprekend neemt dit niet weg dat in de praktijk tal van instrumenten van het buitenland- en veiligheidsbeleid worden ingezet om dit impliciete doel te bereiken.

Het is echter de vraag of het voor de ‘focus’ niet beter is dit ook in de MvT te expliciteren, daar er in de MvT bijvoorbeeld wel wordt stilgestaan bij falende staten. Een sterkere focus kan ertoe leiden dat beleidsinstrumenten in een eerder stadium dan nu het geval is, worden aangewend om risicolanden te beïnvloeden. Op dit moment wordt het visumbeleid bijvoorbeeld pas ingezet op het moment dat een land al een internationaal veiligheidsrisico is. Van proactie is in dit geval dus maar beperkt sprake.

4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries

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

¹⁷ In het kader van de zojuist afgeronde discussies rond het Aanwijzingsbesluit 2006 is door BZ met betrekking tot dit onderwerp expliciet de behoefte aan de invalshoek ‘Energievoorzieningszekerheid’ opgevoerd. Door AIVD en MIVD is aangegeven dat hier pas op langere termijn (na uitbreiding) capaciteit voor kan worden vrijgemaakt. Zie hiervoor ook de rapportage ‘(extreme) schaarste van energiedragers en grondstoffen’.

4.3.1 Departementale behoeften/ambities

De departementale behoeften hebben betrekking op behoeften/ambities die te realiseren zijn zonder dat intensieve samenwerking met andere ministeries noodzakelijk is. Hieronder worden de behoeften per Ministerie uitgewerkt.¹⁸

Het Ministerie van BZ: meer inzicht in effecten van beleid

In de departementale zelfevaluatie van het Ministerie van BZ is opgemerkt dat evaluaties vooral betrekking hebben op de zogenaamde 'output' of directe resultaten: er wordt gekeken naar de mate waarin de financiële middelen die bijvoorbeeld worden verstrekt aan non-gouvernementele en/of lokale organisaties 'goed' worden besteed (zie ook het vorige hoofdstuk). Voor het maken van afwegingen met betrekking tot het in te zetten instrumentarium, is meer inzicht in de effecten van het beleid wenselijk, dan wel noodzakelijk. Meer duidelijkheid ten aanzien van wat met het inzetten van bepaalde instrumenten kan worden bereikt teneinde risicolanden te voorkomen dan wel in te perken, helpt bij de besluitvorming over welke instrumenten daadwerkelijk zouden moeten worden ingezet.

Het Ministerie van Defensie: versterken inlichtingenfunctie

In de departementale zelfevaluatie van Defensie wordt benadrukt dat de 'inlichtingenfunctie' is essentieel in het kader van de proactieve aanpak van risicolanden, aangezien inzicht in de aard en omvang van risicolanden het vertrekpunt moet zijn voor iedere vorm van beleid. Hoewel het Ministerie van Defensie (MIVD) voortdurend risicoanalyses uitvoert naar de situatie in enkele (potentiële) risicolanden, is de beschikbare capaciteit beperkt. De complexiteit van de vele veiligheidsrisico's, het wereldwijde karakter daarvan en de verwevenheid van de externe met de interne veiligheid resulteren in een toenemende inlichtingenbehoefte, waarvoor de huidige capaciteit van de MIVD ontoereikend is. Ondanks het streven in de komende periode de samenwerking rondom inlichtingenvergaring met het Ministerie van BZK (AIVD) te versterken, is meer capaciteit voor de MIVD noodzakelijk.

De (medewerkers van de) **Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)** heeft in de collegiale toets aangegeven dat er in algemeenheid te weinig trendmatig en teveel incidentgericht wordt gewerkt (zie voor een nadere onderbouwing de laatste behoefte van de volgende subparagraaf).

4.3.2 Rijksbrede behoeften/ambities

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

Het Ministerie van Defensie: geen behoefte aan een vorm van interdepartementaal, terwijl het Ministerie van BZ een korte notitie wel zinvol vindt

Het Ministerie van Defensie heeft in de departementale zelfevaluatie aangegeven dat het van belang is de incidentcategorie risicolanden vanuit verschillende perspectieven te benaderen (veiligheidsrisico's, economische risico's, e.a.). Volgens het Ministerie van Defensie is interdepartementaal beleid hiervoor *niet noodzakelijk*. Het versterken/verbreden van de inlichtingenfunctie is al een stap in de goede richting.

¹⁸ Voor de behoeften/ambities van het Ministerie van Defensie geldt hetzelfde als voor de knelpunten, zie noot 15.

Het Ministerie van BZ heeft daarentegen opgemerkt dat een korte notitie met uitgangspunten – waarin wordt aangegeven in welke fase (voorkomen, 'containment', 'regimechange') welke instrumenten moeten worden ingezet – wel *zinnig kan zijn*. Het moet naar mening van het Ministerie van BZ wel een korte notitie zijn en geen omvangrijke beleidsnota. Qua vorm kan worden gedacht aan de notitie 'Wederopbouw na een gewapend conflict' waarin op basis van ervaringen uit het verleden richtinggevende uitgangspunten voor het beleid zijn geformuleerd.

Het Ministerie van BZ: versterken van informatiestromen/benutten van mogelijkheden tot synergie

In paragraaf 1 van dit hoofdstuk is aangegeven dat de verschillende informatiestromen (inlichtingen, posten, e.a.) volgens het Ministerie van BZ nog meer kunnen worden gebundeld en gestapeld, zodat een meer integraal beeld ontstaat van de situatie in risicolanden. Er is meer synergie mogelijk dan waarvan thans sprake is. Het Ministerie van BZ wil graag in samenwerking met relevante betrokkenen (Defensie/MIVD, BZK/AIVD, e.a.) bekijken op welke wijze de mogelijkheden tot synergie kunnen worden benut.

Het Ministerie van AZ: verbeteren inlichtingenfunctie

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

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

De eerste twee aspecten hebben volgens het Ministerie van AZ vooral prioriteit, terwijl de 24-uurs inzetbaarheid vooral een 'mooi streven' is. Om invulling te geven aan behoeften/ambities is samenwerking met de AIVD en MIVD nodig.

NCTb: systematiek om te beoordelen in welke mate risicolanden een bedreiging zijn voor Europese of Nederlandse veiligheidssituatie

In de collegiale toets is er door de NCTb op gewezen dat het van belang is een systematiek te ontwikkelen die inzicht geeft in de mate waarin een bepaald (risico)land een veiligheidsrisico voor Europa en (met name) Nederland vormt. Door het ontbreken van een dergelijke systematiek (ook: definities en indicatoren voor het vaststellen van risicolanden) is er volgens de NCTb momenteel geen duidelijke link tussen nationaal en internationaal beleid. Nederland zou meer – zo is aangegeven – vanuit Nederlandse belangen naar de 'buitenwereld' moeten kijken. Voor het vanuit nationale belangen handelen in internationaal verband is het essentieel dat duidelijk is waar de Nederlandse belangen het meest in het geding zijn.

Het bovenstaande vraagt om het in kaart brengen van trends en toekomstige ontwikkelingen door de inlichtingendiensten, dit in samenwerking met het SitCen van de EU. Trends als de effecten van het democratisch deficit in de islamitische wereld en de aanstaande demografische golf beïnvloeden de veiligheid in Europa en moeten volgens de NCTb daarom worden meegenomen bij Nederlandse beleidskeuzes. De beleidskeuzes zouden – meer dan nu het geval is – centraal moeten worden vastgesteld door de Minister-president (AZ).

Op basis van grondige analyses van risico's kunnen de landen die voor Nederland van belang zijn worden vastgesteld en kan er rijksbreed inzet op plaatsvinden. Dit vraagt volgens de NCTb ook om investeren in de internationale component van politie en Justitie.

5 Conclusies

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

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

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

5.1 *Beleid en interdepartementale samenwerking*

Het beleid en de interdepartementale samenwerking gericht op het inperken en/of voorkomen van risicolanden is in essentie gericht op drie beleidslijnen:

- het voorkomen van risicolanden
- het beperken van de risico's (containment)
- het bewerkstelligen van een nieuw regime (regimechange).

In de eerste plaats is het van belang op te merken dat het inperken en/of voorkomen van risicolanden altijd in internationaal verband vorm krijgt. Nederland – met name het Ministerie van BZ – levert hier een bijdrage aan. Dit betekent dat het effectief invulling gegeven aan de genoemde beleidslijnen altijd een multilaterale aanpak vergt. Nederland heeft daarom belang bij het versterken van de multilaterale aanpak op dit gebied. Daarnaast kan worden opgemerkt dat inlichtingen van de AIVD en MIVD van belang zijn in het kader van de standpuntbepaling. In de beleidsvoorbereidende sfeer (onderzoek/ risicoanalyses) is de rol van Nederland 'zelfstandiger' dan in de fasen van beleidsontwikkeling en –uitvoering.

Voorkomen van risicolanden

Het Ministerie van BZ is de centrale speler in alle beleidslijnen in het proactieve beleid. In het kader van het voorkomen van risicolanden is het zogenaamde landenbeleid van het Ministerie van BZ van belang. Dit landenbeleid beperkt zich tot de partnerlanden in het kader van ontwikkelingssamenwerking (OS) en de prioritaire regio's die onder andere in het kader van de Wederopbouwnotitie en het Stabiliteitsfonds zijn benoemd (hertussen kan overigens enige overlap bestaan: een land in een prioritaire regio kan ook een partnerland zijn). Tussen deze landen kunnen zich ook (potentiële) risicolanden bevinden. De inspanningen in de verschillende fasen van het beleidsproces bestaan uit een mix van instrumenten op humanitair, economisch, politiek en militair gebied.

Beperken van de risico's van risicolanden (containment)

Het beperken van risico's – ofwel: containment – krijgt veelal vorm door middel van diplomatieke en/of economische sancties, dan wel door positieve prikkels op dit gebied. Het Ministerie van BZ heeft een primaire rol in diplomatieke zin, terwijl bij de economische dimensie ook het Ministerie van EZ betrokken is. Dit in het kader van economische betrekkingen met andere landen en de wanneer nodig toegepaste (internationale) handelsrestricties of andersoortige sancties (of prikkels) op dit gebied.

Bewerkstelligen van een nieuw regime (regimechange)

Een laatste beleidslijn of strategie is gericht op het bewerkstelligen van een nieuw regime in een risicoland. Dit wordt een regimechange genoemd en kan op verschillende manieren worden bereikt: van het ondersteunen van binnenlandse 'krachten' tot een militaire interventie. In geval van militaire betrokkenheid is het Ministerie van Defensie een belangrijke samenwerkingspartner van het Ministerie van BZ. In het kader van het versterken van de veiligheidssector en vormen van staatsvorming – zoals thans met Nederlandse militaire betrokkenheid in Irak plaatsvindt – kunnen ook de Ministeries van BZK (politie) en Justitie (rechters, e.a.) een rol spelen. De inspanningen op het gebied van staatsvorming en – versterking vinden vanzelfsprekend plaats nadat een regimechange heeft plaatsgevonden.

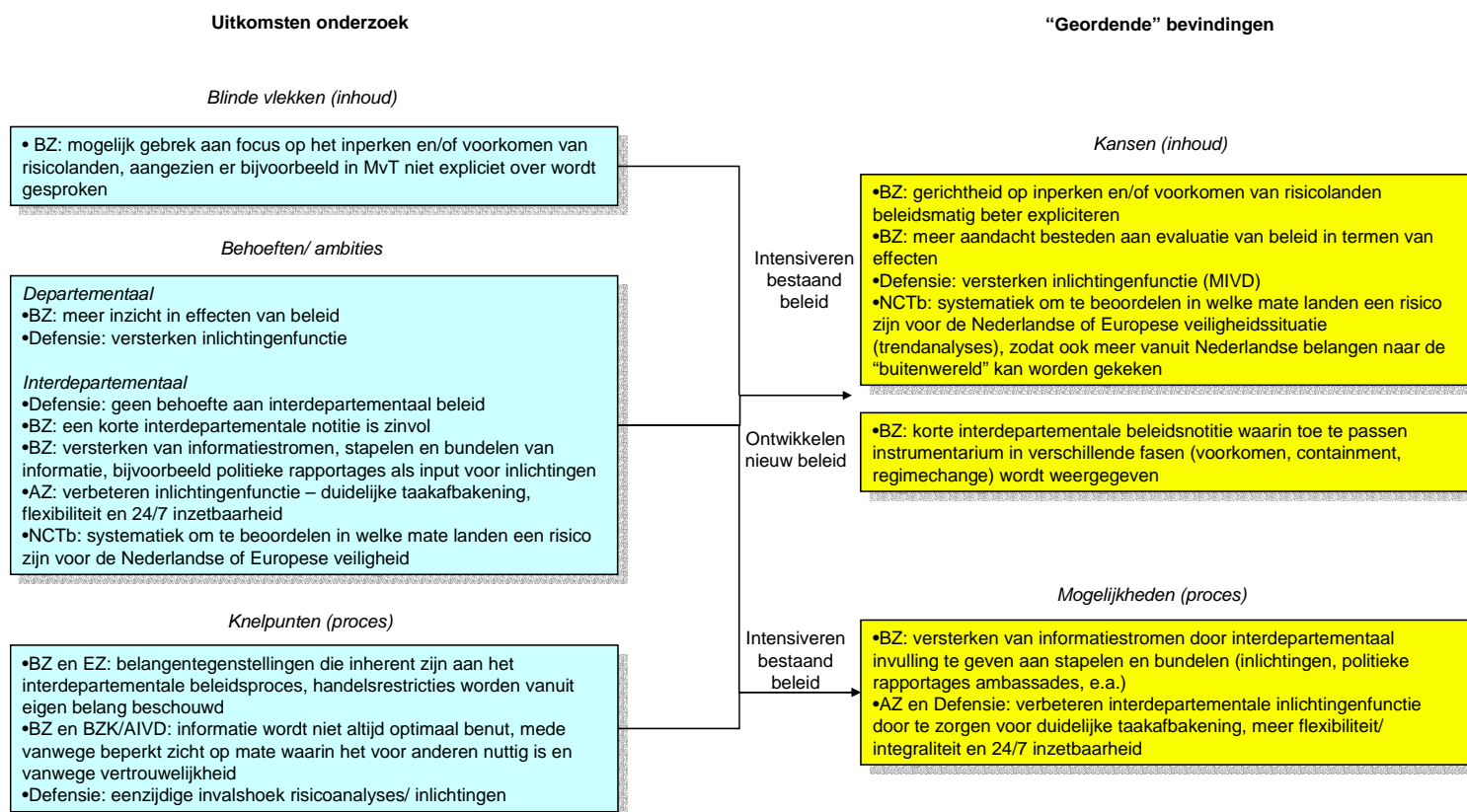
5.2 Kansen en mogelijkheden

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

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

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

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



Een nadere analyse van de kansen en mogelijkheden laat zien dat deze in nationaal verband vooral zijn gelegen in de meer zelfstandige taak van inlichtingenvergaring en analyse en in aanbrengen van meer focus op de incidentcategorie als zodanig. Deze conclusie sluit aan bij de gedachte dat Nederland vooral baat heeft bij het versterken en/of beïnvloeden van de multilaterale aanpak, hetgeen een goede informatiepositie van belang maakt. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) geeft aan dat het niet alleen van belang is een goede analyse te maken van de situatie in (potentiële) risicolanden, maar dat een analyse ook inzicht moet geven in de mate waarin een bepaald land een risico is voor de Europese, maar vooral Nederlandse belangen.

5.3 Prioritering van kansen en mogelijkheden

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat veel prioriteit wordt toegekend aan het verbeteren van de inlichtingen- en analysefunctie. Het kunnen maken van een strategische analyse is essentieel voor het beantwoorden van vragen rondom de ernst van de situatie in een bepaald (risico)land, de mate waarin Nederlandse belangen in het geding (kunnen) zijn en welke (multilaterale) strategie – in termen van regulier beleid/voorkomen, containment en/of regimechange – wenselijk is.

Bij het in kaart brengen van Nederlandse belangen is het volgens de betrokkenen van belang dat een breed perspectief wordt gehanteerd, waarbij naast aspecten van nationale veiligheid ook oog is voor economische belangen.¹⁹ Het eindresultaat van een strategische analyse moet een beeld geven van de mate waarin in een specifieke situatie kan worden gesproken van een risicoland en de dreiging die hiervan uitgaat in termen van nationale veiligheid. Dit eindresultaat is input voor het politieke besluitvormingsproces.

Het belang van een multilaterale aanpak komt uit het onderzoek duidelijk naar voren, mede vanwege de noodzaak van een realistische 'kijk' op de mogelijkheden van Nederland op dit gebied. Het definiëren van wat een risicoland is en in welke mate bemoeienis noodzakelijk is, is uiteindelijk een politieke kwestie die in internationaal verband plaatsvindt (VN, EU, coalitie). Het is van belang dat dit proces wordt ondersteund door een grondige en brede analyse, zodat Nederland ook in staat is om hierin eigen afwegingen te maken.

¹⁹ Hierbij past wel de kanttekening dat de capaciteit van de inlichtingendiensten in het kader van de buitenlandtaak beperkt is en ons vooral in staat stelt inlichtingen van derden te beoordelen. Dit pleit dus voor (nadere) samenwerking tussen de AIVD, MIVD, posten en derden.

Bijlagen

Bijlage 1: betrokken ministeries

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

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

Tabel 1. Aard van betrokkenheid ministeries

Ministerie	Vorm van betrokkenheid
BZ	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
Defensie	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
NCTb ²⁰	Collegiale toets 1
BZK	Collegiale toets 2
EZ	Collegiale toets 2
AZ	Collegiale toets 2
Justitie	Collegiale toets 2

²⁰ De NCTb is vanzelfsprekend geen Ministerie, doch in het onderzoek wel benaderd als aparte entiteit.

Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries

In de onderstaande tabellen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke beleidsactiviteiten de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van risicolanden verrichten. Voor de activiteiten van de Ministeries van BZK (met uitzondering van de AIVD) en Justitie geldt dat deze zijn opgenomen in de rapportage over falende staten, aangezien deze vooral betrekking hebben op deze incidentcategorie.

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

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • De AIVD en MIVD verrichten op basis van hun taakstelling (mede geformuleerd door het Ministerie van BZ) analyses naar de situatie in specifieke risicolanden. • De posten in het buitenland genereren reguliere politieke rapportages (ook de posten in risicolanden) die door medewerkers (op basis van verschillende informatiestromen) van het Ministerie nader worden uitgewerkt en worden vertaald in beleidsopties.²¹
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Voor specifieke landen wordt beleid ontwikkeld waarbij een gepaste mix van instrumenten (diplomatiek, handel, 'polities of engagement', e.a.) wordt ingezet. • Bijdrage aan c.q. betrokkenheid bij Europese initiatieven en beleid, zoals het 'European Neighborhood Policy', de 'Europese Veiligheidsstrategie', en in NAVO-kader het 'Partnership for peace'. • Flankerend bilateraal beleid dat gericht is op specifieke landen en het algemene beleid dient te ondersteunen.
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Specifieke projecten en programma's in landen – die potentieel hebben een risicoland te worden, dan wel een risicoland zijn – worden financieel ondersteund.²² • Coördinatie van en betrokkenheid bij specifieke missies, bijvoorbeeld in postconflictlanden (in het kader van het voorkomen van een mogelijke omslag naar een risicoland). • Bijdrage aan internationale consultaties en diplomatie gericht op het inperken, voorkomen en/of veranderen van risicolanden.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Op het niveau van output van instrumenten wordt gekeken naar de resultaten van beleid.

²¹ Als er bijvoorbeeld een nieuwe premier in Iran aantreedt, worden de achtergronden, voorkeuren, etc, van deze premier in een reguliere politieke rapportage weergegeven en deze wordt, op basis van aanvullende informatie, nader uitgewerkt, zodat het als input kan dienen voor beleid en mogelijke beleidswijzigingen.

²² Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van subsidies in het kader van mediapluriformiteit in Iran (het stimuleren van het publieke debat, aanbieden van alternatieve visies/meningen, e.a.), maar ook aan projecten gericht op het versterken van mensenrechten, civil society, e.a.

Tabel 3. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van Defensie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van risicolanden²³

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

²³ Dit overzicht is – zoals eerder is aangegeven – gelijk aan dat is opgenomen in het kader van het inperken en/of voorkomen van falende staten.

Tabel 4. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van BZK (AIVD) die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van risicolanden

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Inlichtingenvergaring op basis van 'aanwijzingsbesluit'. Risicolanden zijn geen eigenstandige onderzoekscategorie maar een aantal van de in de aanwijzing genoemde landen heeft wel die kenmerken.
Risico-analyses	<ul style="list-style-type: none"> Zie hierboven. Het duiden van vergaarde inlichtingen kan worden omschreven als 'risicoanalyse'.

Tabel 5. Beleidsactiviteiten van het Ministerie van EZ die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van risicolanden

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Eventueel (per bekeken situatie) opleggen van handelsrestricties in het verlengde van het buitenlands beleid, zoals dit door het Ministerie van BZ wordt bepaald. Het beleid en de restricties die hieruit voortvloeien worden afgestemd in het overleg dat vanuit BZ en EZ wordt gevoerd in EU-verband en in VN-verband.