



Politievredesmissies: Een internationale rol voor het ministerie van Binnenlandse Zaken?

Een onderzoek naar de mogelijkheden voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zijn belangen te waarborgen en zijn positie te verbeteren in de besluitvorming omtrent politievredesmissies.



Ministerie van
**Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Door Wouter van der Meiden

Politievredesmissies: Een internationale rol voor het ministerie van Binnenlandse Zaken?

Een onderzoek naar de mogelijkheden voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zijn belangen te waarborgen en zijn positie te verbeteren in de besluitvorming omtrent politievredesmissies.

Een scriptie in het kader van de afstudeeropdracht aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente, uitgevoerd voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de afdeling Internationale Samenwerking van de Directie Strategie

Commissieleden:

Prof. Dr. J.H. De Wilde (Universiteit Twente)
Dr. A. Timmermans (Universiteit Twente)
Dr. K. Gerritse (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
Drs. S. Malkin (Ministerie van Binnenlandse Zaken)

Voorwoord

Het voor u liggend rapport is het resultaat van mijn afstudeeropdracht, uitgevoerd in het kader van de studie Bestuurskunde. De opdracht is geformuleerd voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het onderzoek is uitgevoerd bij de Directie Strategie. Centraal in dit onderzoek staat de Nederlandse politiedeelneming aan EU vredesmissies. Voor de begeleiding bij de afdeling Internationale Samenwerking tijdens deze interessante opdracht wil ik Sergei Malkin en Koen Gerritse hartelijk bedanken. Tevens wil ik mijn collega's bedanken voor het meedenken en de gezelligheid naast mijn afstuderen.

Hierop aansluitend wil ik de leden van mijn afstudeercommissie, de heren De Wilde (eerste begeleider) en Timmermans (tweede begeleider) bedanken. Zij hebben met het aandragen van ideeën en door het uiten van kritische noten bijgedragen tot het uiteindelijke resultaat van dit onderzoek.

Tevens wil ik die personen bedanken die niet direct betrokken zijn geweest bij dit onderzoek, maar die allen op hun eigen manier een bijdrage hebben geleverd aan een succesvolle afronding van mijn studie. Vooral mijn ouders en broer, die mij tijdens mijn studie en afstuderen onvoorwaardelijk gesteund hebben. Verder wil ik mijn vrienden en vriendinnen (waar ook ter wereld) bedanken voor een mooie studententijd.

Wouter van der Meiden
's Gravenhage, februari 2007

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek richt zich op de positie van het ministerie omtrent de besluitvorming van politievredesmissies. Naar aanleiding van de resultaten is een advies uitgebracht om de positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken te versterken in de besluitvorming van politievredesmissies.

Voor de internationale gemeenschap is de vredesmissie één van de belangrijkste middelen om crisissen te beheersen. De eerste vredesmissies waren uitsluitend militaire missies gericht op de handhaving van vrede. In de loop van de tijd is er een meer omvattende aanpak ontwikkeld waar de inzet van politie bij vredesmissies belangrijk is geworden voor de wederopbouw van een postconflict gebied. Als gevolg hiervan heeft de Nederlandse regering een besluitvormingsstructuur opgezet die het mogelijk maakt om civiele politie uit te zenden. Doordat het ministerie van Binnenlandse Zaken de werkgever is van de politie heeft het in deze rol de verantwoordelijkheid over het uitgezonden politiepersoneel. Het ministerie is bij uitzending van politiepersoneel verantwoordelijk voor de werving, de speciale opleiding, de arbeidsvoorwaarden, beoordeling van de uit te voeren taken en de veiligheid. Gelet op deze verantwoordelijkheden is het belangrijk dat de positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzocht wordt in deze nieuwe besluitvormingsstructuur. Dit bovenstaande heeft geleid tot de volgende centrale probleemstelling in dit onderzoek.

Op welke wijze kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich beter positioneren in de Nederlandse besluitvorming omtrent politievredesmissies?

Op basis van theorieën over interdepartementale relaties, Europese integratie en beïnvloeding van besluitvorming in de EU zijn relevante variabelen te onderscheiden voor de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de besluitvorming. Deze variabelen zijn: de politieke fragmentatie, belangen verdeling en het relatieve belang van een onderwerp, de beschikbaarheid van kennis en informatie, de beïnvloedingspogingen naar aanleiding van *key issues* en de snelheid waarmee het besluit is genomen. De variabelen zijn gebruikt voor het analyseren van de besluitvorming van vier politievredesmissies, deze missies zijn de casussen in dit onderzoek. Om tot een effectievere en efficiëntere Nederlandse besluitvorming te komen kan een vergelijking tussen de civiele crisismanagement structuren van lidstaten een belangrijk hulpmiddel zijn. Op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid, het besluitnemende ministerie, het buitenlands beleid, de aanwezigheid van een interdepartementale stuurgroep en de politiestructuur de besluitvormingsstructuren in Denemarken, Duitsland, Italië, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden met elkaar vergeleken. De uitkomsten van deze vergelijking zijn gebruikt voor de conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek.

Hoe komt een Nederlandse bijdrage aan EU politievredesmissies tot stand? Na het constateren van een crisis situatie, vindt het eerste deel van de besluitvorming plaats in de tweede pijler van de EU. Hier beslist de raad van ministers over het opstarten van een vredesmissie. Tevens worden hier de belangrijke documenten *Status of Mission Agreement* en het *Operations Plan* gerealiseerd. CIVCOM is het belangrijkste orgaan in de besluitvorming. Het tweede niveau bestaat uit de Nederlandse besluitvorming. Een verzoek

om bij te dragen aan een EU politievredesmissie komt binnen bij de interdepartementale stuurgroep politie. Deze adviseert de betrokkenen ministers over deelname aan de missie. Het derde niveau bestaat uit de interne besluitvorming van het ministerie van BZK. De minister van BZK beslist over de het uitzenden van politiefunctionarissen. Het besluit om deel te nemen moet door alle ministeries in de stuurgroep goedgekeurd worden. Voor het nemen van een beslissing let de minister van BZK op de volgende belangen: de veiligheid van het personeel en de noodzaak van civiele politie. Waar de volgende belangen een secundaire rol spelen: het verbeteren van internationale politiesamenwerking en –netwerk en het leveren van een bijdrage aan het management en development van politiepersoneel.

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de casusanalyse. De analyse van de Nederlandse besluitvorming van de vredesmissies European Union Police Mission in Bosnië-Herzegovina I & II, United Nations Mission in Soedan en de EU ondersteuningsactie voor de African Mission in Soedan hebben de volgende resultaten opgeleverd. (1) Het ministerie van Binnenlandse Zaken is vaak afhankelijk voor kennis en informatie van derden, wat tevens een reden voor vertraging in besluitvorming. (2) Veiligheid is het belangrijkste belang in de besluitvorming voor het ministerie van Binnenlandse Zaken. (3) Er zijn bijna geen pogingen ondernomen door het ministerie van BZK om de besluitvorming te beïnvloeden ten behoeve van zijn eigen belangen. (4) In alle gevallen is politieke overeenstemming over deelname aan politievredesmissies bereikt.

De landenvergelijking is uitgevoerd door middel van beschikbare documenten en gesprekken bij vertegenwoordigers van de desbetreffende landen. In de landenvergelijking zijn drie relevante verschillende modellen te onderscheiden: Het Britse, Nederlandse en Zweedse model. Bij het Nederlandse model zijn de volgende factoren te onderscheiden: aanwezigheid van militaire politie, geen speciale nadruk in Buitenlands beleid voor civiele vredesmissies, interdepartementaal overlegorgaan, gezamenlijk besluit van ministeries voor deelname aan missies, het ministerie van BZK heeft verantwoordelijkheid voor het personeel en het ministerie van BZ neemt deel in de EU vergaderingen. Het Britse model heeft de volgende eigenschappen: geen militaire politie, detachering van politiepersoneel bij het ministerie van BZ, dit ministerie neemt deel in EU CIVCOM vergaderingen en heeft verantwoordelijkheid over personeel, geen interdepartementaal overlegorgaan speciaal voor politievredesmissies, wel toestemming nodig van het ministerie van BZK voor detachering van personeel. Het Zweedse model wordt getypeerd door nadruk van politievredesmissies in het Buitenlandsbeleid, verantwoordelijkheid ligt vooral bij het ministerie van Justitie, wat voor Zweden tevens in EU CIVCOM vergaderingen deelneemt en een interdepartementale stuurgroep is niet aanwezig. Aan de hand van deze modellen zijn relevante aspecten onderscheiden voor de conclusies en aanbevelingen.

Uit de casusanalyse en de landenvergelijking kunnen de volgende conclusies getrokken worden. De middelen van het ministerie van BZK sluiten niet aan op de verantwoordelijkheden die het ministerie draagt. Vooral de kennis om de missiedocumenten en de noodzaak van de politie inzet te beoordelen ontbreken bij het ministerie van BZK. Daarom is vaak alleen het primaire belang van veiligheid doorslaggevend in de besluitvorming. Om de positie van het ministerie van BZK in de besluitvorming te verbeteren zijn drie mogelijkheden aanwezig, deze zijn gekoppeld aan het ambitie niveau. Indien het huidige ambitieniveau gehandhaafd blijft is toepassing van het Britse model de beste optie. Toepassing van dit model in Nederland zal betekenen dat het politiepersoneel bijvoorbeeld bij

Defensie gedetacheerd wordt. Zodoende heeft het ministerie van BZK niet de verantwoordelijkheid over de veiligheid, zijn kennis en expertise gebundeld en zal de besluitvorming mogelijk efficiënter en effectiever verlopen. Wanneer het ministerie van BZK of de Nederlandse regering meer politie wil bijdragen aan vredesmissies dan is het Zweedse model de beste optie. In dit model ontwikkelt het ministerie van BZK zelf de middelen om zijn verantwoordelijkheid te dragen. Dit betekent het bundelen van kennis en informatie, het vergroten van zijn capaciteit voor dit beleidsterrein en misschien het deelnemen aan EU CIVCOM vergaderingen.

Het onderzoek heeft tot de volgende aanbevelingen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken geleid. Ten eerste moet de Nederlandse regering en vooral het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn ambitieniveau voor de toekomst bepalen. Dit is belangrijk voor de verdere stappen die het ministerie kan ondernemen om zijn positie te verbeteren. De tweede aanbeveling is het koppelen van de juiste structuur aan het ambitieniveau. Het Britse model is geschikt voor een laag ambitieniveau. Waar het Zweedse model geschikter is voor een hoger ambitieniveau. Een vervolg onderzoek naar de verschillende modellen is aan te raden indien overwogen wordt één van deze toe te passen.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: Inleiding en Probleemstelling	10
1.1 Inleiding	10
Probleemstelling:	11
1.2 Doel en afbakening onderzoek	13
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader en Methodologie	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Theorieën over Europese Integratie	14
2.2.1 Klassieke Europese integratietheorieën	14
2.2.2 Nieuwe theorieën in Europese Studies	15
2.3 De interdepartementale relatie	17
2.4 Methodologie	18
2.5 Analyse Kader	19
2.5.1 Variabelen voor casus analyse	20
2.6 Analyse Nederlandse Besluitvorming	22
2.7 Landenvergelijking	23
2.7.1 Methode van Landenanalyse	24
Hoofdstuk 3: Politievredesmissies	26
3.1 Inleiding	26
3.2 De Veranderde Wereldorde	26
3.3 Noodzaak politie-expertise in vredesmissies	27
3.4 Ontwikkeling van de Politievredesmissie	28
3.5 Het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en Politievredesmissies	29
3.6 Politievredesmissies en Nederland	31
3.8 Conclusie	31
Hoofdstuk 4: Besluitvormingsstructuur voor Politievredesmissies	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Besluitvorming in de EU	33
4.3 Actoren en overlegorganen binnen de EU	33
4.4 Besluitvorming Proces politievredesmissie in de EU	35
4.5 Nederlandse invulling van het EU besluitvormingsproces	36
4.6 Nederlandse besluitvormingsstructuur	36

4.6.1 Proces	37
4.7 Belangenverdeling	38
4.7.1 Belangen voor het ministerie van BZK	39
4.7.2 Belangen andere ministeries	40
4.7.4 Conflicterende Belangen	40
4.8 Conclusie	41
Hoofdstuk 5: European Union Police Mission in Bosnië & Herzegovina	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Achtergrond Casus	43
5.3 De Politievredesmissies in BiH	44
5.2.1 UNIPTF	44
5.2.2 EUPM I & II	44
5.2.3 Nederlandse bijdrage aan EUPM I&II	45
5.4 Actoren en Belangen	46
5.5 Besluitvorming in Nederland	46
5.5.1 EUPM	46
5.5.2 EUPM-II	48
5.6 Beïnvloedingen door actoren	49
5.7 Analyse Casus EUPMI&II	49
5.7.1 Nederlandse Besluitvorming	49
5.7.2 De rol van het ministerie van BZK in besluitvorming	50
5.8 Analyse Casus	51
5.9 Conclusie	52
Hoofdstuk 6: Soedan missies UNMIS en AMIS-II	53
6.1 Inleiding	53
6.2 Achtergrond Casus	53
6.3 Vredesmissies in Soedan	54
6.3.1 UNMIS	54
6.3.2 AMIS	55
6.4 Nederlandse bijdrage UNMIS/AMIS	56
6.4.1 UNMIS	56
6.4.2 AMIS	56
6.4.3 Verdere Nederlandse Steun	56
6.5 Actoren en Belangen	56
6.5.1 Actoren Internationaal	56
6.5.2 Nederlandse Actoren	57
6.5.3 Belangen	57
6.6 Het Besluitvormingsproces	58
6.6.1 Civiele Politiebijdrage aan AMIS-II	58
6.6.2 Besluitvorming bij UNMIS	60

6.7 Beïnvloedingen door actoren	62
6.7.1 AMIS-II	62
6.7.2 UNIMIS	63
6.8 Analyse Casus Soedan	63
6.9 Conclusie Casus Soedan	65
Hoofdstuk 7: Landenvergelijking	67
7.1 Inleiding	67
7.2 Algemeen	67
7.3 Landenanalyse	68
7.3.1 CCSM Denemarken	68
7.3.2 CCMS Duitsland	69
7.3.3 CCMS Groot-Brittannië	69
7.3.4 CCMS Italië	70
7.3.5 CCMS Zweden	71
7.4 Landenanalyse	71
7.5 Conclusie	74
Hoofdstuk 8: Conclusies en Aanbevelingen	75
8.1 Inleiding	75
8.2 Beantwoording van de probleemstelling	75
8.3 Beantwoording Probleemstelling:	78
8.4 Aanbevelingen	81
Literatuuropgave	83
Afkortingenlijst	85

Hoofdstuk 1: Inleiding en Probleemstelling

1.1 Inleiding

Hoe moet een ministerie omgaan met een nieuwe taak die buiten zijn originele beleidsterrein ligt? Deze vraag staat centraal in deze studie. Sinds 2002 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de verantwoordelijkheid voor het politiepersoneel dat deelneemt aan politievredesmissies. Deze rol wordt complex doordat de besluitvorming grotendeels in internationale organisaties plaatsvindt en het ministerie voor informatie vaak afhankelijk is van derden. De zorgvuldige besluitvorming die gepaard gaat met de verantwoordelijkheid voor het personeel is moeilijk realiseerbaar.

Voor de internationale gemeenschap is de vredesmissie één van de belangrijkste middelen om crisissen te beheersen. De taken van de vredesmissie zijn onder te verdelen in vredeshandhaving en wederopbouw van het postconflictgebied. De eerste vredesmissies waren uitsluitend militaire missies gericht op handhaving van de vrede. Deze 'klassieke' vredesmissie bleek in veel gevallen niet altijd even succesvol. In de loop van de tijd is er een meer omvattende aanpak ontwikkeld. Bij deze aanpak speelt civiele crisisbeheersing en de inzet van politie een steeds belangrijker rol. De inzet van de Europese Unie (EU) op dit terrein is eveneens sterk gegroeid. Als gevolg hiervan ontstond de afgelopen jaren bij de EU een steeds grotere vraag naar civiele expertise van o.a. justitie en politie.

Civiele vredesmissies zijn voornamelijk gericht op het bevorderen van het functioneren van politie, rechtspraak en het openbaar bestuur in een postconflict gebied. Civiele expertise kan zodoende een substantiële bijdrage leveren aan de wederopbouw en stabilisatie van een land. Het zo vroeg mogelijk beginnen met de opbouw van het politieapparaat voorkomt dat een gat ontstaat tussen de aanwezigheid van een internationale troepenmacht en het volledig zelfbestuur van een land. Hiernaast moet in ogenschouw genomen worden dat de instabiliteit in postconflict gebieden invloed kan hebben op de veiligheid in eigen land. De gebieden zijn vaak een bron van internationale criminaliteit en een toevluchtsoord voor terroristische netwerken. Daarnaast zijn er vaak stromen vluchtelingen uit die gebieden naar onder andere Nederland. Een Nederlandse bijdrage heeft zodoende mogelijk invloed op de eigen veiligheidssituatie. Nederland heeft toegezegd om jaarlijks 40 politiefunctionarissen bij te dragen aan internationale vredesmissies.

Dit besluit om bij te dragen heeft geleid tot een toenemende vraag naar Nederlandse politiefunctionarissen die ingezet kunnen worden in vredesmissies. Om aan deze vraag te voldoen heeft Nederland zijn eigen besluitvormingsstructuren en coördinatiemechanisme ontwikkeld. Dit onderzoek richt zich op de besluitvorming van Nederlandse politie deelname aan vredesmissies, om uiteindelijk de Nederlandse bijdrage aan deze missies te verbeteren. Een verzoek van de EU, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) of de Verenigde Naties (VN) voor een Nederlandse bijdrage aan een internationale vredesmissie komt eerst binnen bij het ministerie voor BZ. Vervolgens wordt het uiteengezet bij de betrokken organisaties en ministeries. Deze brengen na toetsing in eigen huis een ambtelijk advies uit over een mogelijke deelname. Voor het adviseren voor ministers is de interdepartementale stuurgroep politie in het leven geroepen. Deze stuurgroep is een interdepartementaal overlegorgaan voor het uitzenden van politie en Koninklijke

Marechaussee (KMar). Hierin nemen deel het ministerie van Financiën, Algemene Zaken, Justitie, Defensie, BZ, BZK, KMar en de politie. Na het uitbrengen van advies nemen de verantwoordelijke ministers of de ministerraad een besluit over mogelijke uitzending. In het proces is het ministerie van BZ het coördinerende ministerie. Deze besluitvormingsprocedure is vastgelegd in een Koninklijk Besluit, afgesloten door BZ, BZK en Defensie (Staatscourant nummer 52, maart 2003). De beslissing van de Nederlandse regering om structureel politiepersoneel beschikbaar te stellen is de directe aanleiding tot het creëren van een besluitvormingsstructuur. Dit besluit is een gevolg van verdere Europese integratie, het gebruik van civiele politie in internationale vredeshandhaving in het Nederlandse buitenlands beleid en de samenwerking van de EU op het gebied van Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).

Doordat het ministerie van BZK de werkgever is van de politie heeft het in deze rol de verantwoordelijkheid over het uitgezonden politiepersoneel. Het ministerie is bij uitzending van politiepersoneel verantwoordelijk voor de werving, de speciale opleiding, de arbeidsvoorwaarden, beoordeling van de uit te voeren taken en de veiligheid. Echter voor deze laatste twee verantwoordelijkheden is het ministerie van BZK afhankelijk van derden (bijv. voor informatie). Maar zij draagt de volledige verantwoordelijkheid over het personeel in de vredesmissies. Daarnaast heeft het ministerie op Europees niveau een beperkte invloed op de besluitvorming en is het maar één van de actoren in de Nederlandse besluitvorming. Deze tegenstelling in verantwoordelijkheid en de middelen om deze verantwoordelijkheid te dragen is het kernprobleem in dit onderzoek. Een betere positie in de besluitvorming omtrent politievredesmissies kan leiden tot een mogelijkheid voor het ministerie van BZK om zijn verantwoordelijkheden beter op zich te nemen. Deze veronderstelling leidt tot de volgende centrale probleemstelling in dit onderzoek.

Probleemstelling:

Op welke wijze kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich beter positioneren in de Nederlandse besluitvorming omtrent politievredesmissies?

Bij het beantwoorden van deze probleemstelling spelen diverse dimensies een rol, die nader worden toegelicht in het theoretisch kader. Deze dimensies zijn onder andere de invloed van Europese integratie op Nederlandse besluitvorming, de verschillende belangen van ministeries binnen één beleidsterrein en factoren die van belang zijn voor een goede besluitvorming bij vredesmissies. Maar om de hoofdvraag te beantwoorden moet eerst de achtergrond en het belang van politievredesmissies begrepen worden. Dit is namelijk een verklarende oorzaak waarom het ministerie van BZK geconfronteerd wordt met dit nieuwe beleidsterrein. In hoofdstuk 3 wordt de eerste deelvraag beantwoord. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de ontwikkelingen, historie en problemen rond civiele politievredesmissies en de totstandkoming van een Europese en Nederlandse inzet in vredesmissies.

Het bovenstaande leidt tot de eerste onderzoeksvraag:

Waarom wordt een Nederlandse politiebijdrage aan politievredesmissie noodzakelijk geacht?

Buitenlands- en veiligheidsbeleid is bij uitstek het terrein van de ministeries van BZ en Defensie. Een groot deel van de besluitvorming van politievredesmissies vindt dan plaats in internationale organisaties waar het ministerie van BZ voor Nederland deelneemt. Door de noodzaak van civiele expertise in crisismanagement is een bijdrage van de politie nodig. Voor

deze nieuwe taak van de politie is een besluitvormingstructuur in Nederland ontwikkeld. Om de positie van het ministerie BZK te kunnen verbeteren moet eerst de huidige rol bepaald worden. De tweede deelvraag richt zich op twee verschillende aspecten: 1) het beschrijven van het beleidsproces en –structuur en 2) de belangenverdeling van de Nederlandse actoren.

De tweede onderzoeksvraag luidt daardoor als volgt:

Hoe is in Nederland en de Europese Unie het beleidsproces en –structuur met betrekking tot politievredesmissies formeel geregeld en wat zijn de belangen van de verschillende actoren?

Door het beantwoorden van de tweede deelvraag wordt het formele beleidsproces en de huidige belangenverdeling in kaart gebracht. Maar aansluitend hieraan moet gekeken worden naar hoe de besluitvorming in de praktijk verloopt. Zo kan de huidige werking van het ministerie van BZK in het proces worden bekeken. Door een intensieve beleidsanalyse kunnen de belangrijke momenten in de besluitvorming en de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken hierin geanalyseerd worden. Dit gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk twee besproken variabelen. Voor deze analyse zijn een viertal casussen geselecteerd die zijn onderverdeeld in twee hoofdstukken. In hoofdstuk 5 worden de vredesmissies naar Bosnië en Herzegovina behandeld. De twee vredesmissies naar Soedan worden besproken in hoofdstuk 6. Op het einde van deze hoofdstukken zal gekeken worden hoe de besluitvorming verlopen is. Hier zal vooral de nadruk komen te liggen op het Nederlandse coördinatiemechanisme en de rol van het ministerie van BZK.

Het bovenstaande leidt tot de derde onderzoeksvraag:

Hoe verloopt in de praktijk de besluitvorming in het coördinatiemechanisme van Nederland en binnen het ministerie van BZK rondom politie-uitzendingen in het kader van civiel crisismanagement?

Met het ondertekenen van het Europese verdrag van Feira hebben alle lidstaten toegezegd om bij te dragen aan civiele crisismanagement operaties. Elk land geeft aan zijn bijdrage een eigen invulling, aan deze voor veel overheden, relatief nieuwe taak. Door de culturele, wettelijke, procedurele en beleidsprioriteiten binnen een land is de besluitvorming uniek geregeld. Besluitvormingstructuren binnen de lidstaten zelf en de interactie van nationale overheden met de EU zijn daardoor verschillend. Om tot een effectievere en efficiëntere Nederlandse besluitvorming te komen kan een vergelijking tussen de civiele crisismanagement structuren van lidstaten een belangrijk hulpmiddel zijn. Een vergelijking kan een beter inzicht in de problematiek geven en een eventuele oplossing brengen. Helaas kunnen in dit onderzoek niet alle landen worden onderzocht daarom zal een selectie worden gemaakt tussen de landen. De nadruk in de landenvergelijking zal liggen op de institutionele kenmerken en verantwoordelijkheden van de verschillende ministeries. Door middel van vragenlijsten en interviews worden de structuren en knelpunten in kaart gebracht. Het bestuderen van andere structuren kan een inspiratie zijn voor een verbetering van de Nederlandse structuur.

Het bovenstaande leidt tot een vierde en laatste onderzoeksvraag:

Hoe hebben andere EU lidstaten de besluitvorming voor deelname aan politievredesmissies georganiseerd?

1.2 Doel en afbakening onderzoek

Het doel van dit exploratief onderzoek is: de mogelijkheden vast te stellen voor verbetering van de positie van het ministerie BZK in de besluitvorming omtrent politievredesmissies. Deze verbeteringen moet leiden tot een efficiëntere en zorgvuldige besluitvorming waar de belangen van het ministerie van BZK gewaarborgd zijn. Van belang is daarom het verkrijgen van een beter inzicht in de EU besluitvormingsstructuren, het Nederlandse coördinatiemechanisme en een evaluatie van de rol die het ministerie van BZK heeft gespeeld in de besluitvorming. Hierdoor kan Nederland zich beter inzetten voor de internationale rechtsorde. Na beantwoording van de bovenstaande deelvragen, kunnen er conclusies en aanbevelingen worden gedaan. In hoofdstuk 8 worden deze uiteengezet en zal de probleemstelling worden beantwoord.

Nederland heeft in de afgelopen jaren voor de VN, OVSE en de EU politiefunctionarissen geleverd. De bijdrage aan EU missies zijn sinds het begin het grootste. In de toekomst is de verwachting dat de bijdrage aan EU missies het grootst zal blijven. Daarom zal deze studie zich beperken tot EU politiemijsies in het kader van civiel crisismanagement. In hoofdstuk 3 is er een uitgebreide literatuur studie over politievredesmissies. Deze is voornamelijk bedoeld als achtergrond en om de complexiteit van vredesmissies te benadrukken. Echter wezenlijke vraagstukken zoals; de relatie tussen Kmar en politie, de relatie tussen politie en leger tijdens vredesmissies, de noodzaak van executieve taken of de noodzaak van politie in vredesmissies worden niet besproken. Hoe interessant deze vraagstukken ook zijn, deze studie zal zich niet concentreren op deze achterliggende vraagstukken.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader en Methodologie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het raamwerk voor dit onderzoek uiteengezet. Eerst zullen verschillende theorieën in Europese Studies aan bod komen. Hieruit zullen relevante aspecten voor deze studie besproken worden. Om te kunnen begrijpen waarom ministeries binnen dezelfde regering kunnen verschillen in hun belangen, worden twee theorieën besproken die verklarend zijn voor de interdepartementale relatie. Vervolgens zal het belang van nationale coördinatie ten opzichte van het EU beleid aan bod komen. Om te kunnen verklaren hoe de Nederlandse overheid zijn belangen kan behartigen in de EU wordt een analyse raamwerk gebruikt dat opgesteld is door Van Keulen (2006). Uit dit raamwerk wordt een selectie van variabelen gemaakt die centraal zullen staan in de casusanalyse. Door middel van een intensieve beleidsanalyse zal het beleidsproces en de besluitvorming in de EU en Nederland worden beschreven. Daarna zal in dit hoofdstuk de methodologie voor de landenvergelijking worden besproken. In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de afbakening van dit onderzoek.

2.2 Theorieën over Europese Integratie

Deze studie is gericht op het bestuderen van het Nederlandse besluitvormingsproces rondom civiel crisismanagement in het kader van Europees Veiligheid en Defensie Beleid. Waarin de rol die het ministerie van BZK speelt in de Europese en nationale besluitvorming centraal staat. Om de positie van het ministerie van BZK in de besluitvorming te bepalen zullen verschillende Europese integratietheorieën worden besproken. De nadruk in dit onderzoek ligt op de 'nieuwe' stromingen in Europese Studies. De Europese theorieën geven een achtergrondkader over mogelijke verbeteringen in de positie van het ministerie van BZK en de werking van nationale overheden op Europees niveau.

Sinds de Europese eenwording hebben wetenschappers zich gebogen over de werking van nationale regeringen in Europees verband. Dit heeft geleid tot een nieuwe stroming in de wetenschap: Europese Studies. Vier belangrijke theorieën in Europese studies worden hier besproken. Deze zijn onder te verdelen in de zogenoemde 'klassieke' en 'nieuwe' stromingen van Europese studies (Van Keulen 2006:14). De klassieke stroming bestaat uit het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme. Deze twee theorieën staan tegenover elkaar qua assumpties. Het intergouvernementalisme heeft als kern dat de staat de belangrijkste vormgever van het beleid is. Bij het neofunctionalisme is de overtuiging dat een supranationaal model binnen de EU dient te ontstaan of ontstaat (Van Keulen 2006:18-28). De tweede stroming bestaat uit twee perspectieven die in de jaren negentig ontwikkeld zijn: namelijk *multi-level governance* en Europeanisering. Alle vier de theorieën worden kort besproken en relevante aspecten voor deze specifieke studie worden benadrukt.

2.2.1 Klassieke Europese integratietheorieën

Voor neofunctionalistten staat de assumpties centraal dat in steeds toenemende mate de EU een zelfstandig instituut wordt en dat een groot aantal nationale verantwoordelijkheden overgedragen worden naar Europese instituties. Zodoende ontstaat een hoger, supranationaal niveau, dat boven nationale regeringen van de lidstaten functioneert. De

neofunctionalisten stellen dat met Europese integratie een 'spill-over' tussen verschillende sectoren en beleidsterreinen ontstaat. Dit betekent dat het efficiënter en effectiever is voor lidstaten om samen te werken op deze beleidsterreinen. Waar in het begin, vooral niet politiek gevoelige terreinen integratie vertonen, volgen later andere terreinen zoals mogelijk het GBVB. (Haas 1958:283-317, Van Keulen 2006:19-21) Een aspect dat uit de theorie meegenomen kan worden voor deze studie is, dat de instituties van de EU een eigen leven gaan leiden. Hierdoor ontstaan binnen deze instituties eigen beleidsprocessen en een eigen manier van werken. Het hiervan beïnvloeden of informatie vergaren kan een manier voor het ministerie van BZK zijn om het beleid te optimaliseren of zijn positie in de besluitvorming te verbeteren (Van Keulen 2006:23-25).

Intergouvernementalisme heeft als kernpunt dat Nationale overheden de primaire vormgevers en afnemers van het EU beleid zijn. Deze theorie stelt dat lidstaten een minimaal verlies van soevereiniteit ondervinden met verdere integratie. Soms zijn andere actoren van invloed op het beleid, maar de nationale staat wordt gezien als de belangrijkste actor op de meeste beleidsterreinen (Hoffman 1966, Van Keulen 2006). Intergouvernementalisten stellen dat op veel beleidsterreinen de EU alleen maar besluitvorming in raadsvergaderingen faciliteert, voor veel besluiten is namelijk unanimiteit vereist en nationale overheden maken rationele keuzes hierover. Een belangrijk kritiekpunt op deze benadering is dat overheden in onderhandelingen niet over alle informatie beschikken en daarom niet rationeel kunnen handelen. Een belangrijk onderdeel van de intergouvernementele benadering wordt meegenomen voor deze studie. Impliciet gaat deze benadering namelijk ervan uit dat de Nederlandse overheid (alle lidstaten) EU beleid kan beïnvloeden. Het ministerie van BZK heeft volgens deze theorie de potentie om via de EU zijn positie te verbeteren.

2.2.2 Nieuwe theorieën in Europese Studies

De belangrijkste 'nieuwe' stromingen in Europese studies zijn *multi-level governance* en europeanisering. *Multi-level governance* heeft als kernpunt dat niet alleen de centrale overheid het beleid bepaalt, maar dat een netwerk van actoren grote invloed kan hebben op het beleid. Europeanisering heeft als kern dat nationale overheden zich aanpassen aan regelgeving en beleid vanuit Europa. In deze paragraaf zullen beide theorieën besproken worden en hun relevantie met deze studie (Van Keulen 2006:35-45).

Multi-level governance heeft zich in de jaren negentig als nieuwe stroming in Europese Studies ontwikkeld. Centraal in deze theorie staat dat niet alleen de nationale overheid het beleid bepaald, maar dat een veld van actoren invloed op het beleid (proberen) uit te oefenen. Onder deze actoren vallen bijvoorbeeld non-profit instellingen, bedrijven en verschillende lagen van de overheid zoals gemeentes en provincies. In de EU beleidsvorming is merkbaar dat provincies en gemeentes direct invloed proberen uit te oefenen. Daarnaast lobbyen veel bedrijven en belangen organisaties in de EU (Van Keulen 2006:35-36). *Multi-level governance* heeft drie bezwaren tegen een staatscentrische benadering van Europese integratie. De eerste is dat landen geen totale besluitvorming op Europees niveau willen en zodoende worden formele beleidsverantwoordelijkheden verspreid. Lidstaten willen namelijk soevereiniteit behouden over bepaalde beleidsterreinen. Daarom is op veel Europese beleidsterreinen nog steeds unanimiteit vereist. (Hooghe2001:4). Het tweede bezwaar is dat in de tweede pijler het Raadssecretariaat en de Commissie relatief meer macht krijgen ten opzichte van de lidstaten. Op meer beleidsterreinen kunnen EU instituties meebeslissen, wat uiteindelijk leidt tot *multi-level governance* (Wessels1991: 136). De laatste claim is dat op

nationaal niveau het beleidsproces verandert door toevoeging van meerdere actoren. Vooral in het geval van regionale actoren zoals gemeentes en provincies. Doordat het beleidsterrein van de EU steeds groter wordt, hebben andere actoren en departementen meer belangen in de EU. Dit leidt tot een vermindering van de soevereiniteit van de staat. (Wallace 1981:136).

De tweede theorie in de 'nieuwe stroming' van Europese studies is Europeanisering. De kern van deze theorie is, dat lidstaten in steeds grotere mate te maken krijgen met Europese regel- en wetgeving. Dit zijn besluiten die genomen zijn op Europees niveau. Europeanisering bestudeert hoe lidstaten omgaan met Europese regelgeving en besluiten. Vergaande Europeanisering heeft namelijk zijn weerslag op de manier hoe deze actoren zijn georganiseerd en zich gedragen. Europeanisering kan op twee verschillende manieren tot stand komen: direct of indirect. Direct is door middel van wetgeving en richtlijnen van de EU en indirect door verwachtingen, gelegenheidsstructuren en overtuigingen (Van Keulen 2006:39-46). Wetgeving en richtlijnen van de EU hebben namelijk een directe en bindende werking, zijn autonoom en hebben voorrang op de nationale wetgeving (Pisuise & Teubner 1999: 37-41).

In feite is Europeanisering onder te verdelen in twee stromingen: de eerste stroming probeert nationale veranderingen te verklaren en de tweede stroming gaat over problemen die Europees beleid en wetgeving veroorzaken bij de invoering hiervan. Voor beide stromingen zijn er raakvlakken met dit onderzoek. Als eerste is het onderzoek beschreven in dit rapport in beperkte vorm een beschrijving hoe de Nederlandse overheid heeft gereageerd op het besluit om structureel bij te dragen aan internationale vredesmissies en vooral EU missies. Met name de noodzaak voor het ministerie van BZK om zich aan te passen. In de tweede plaats is dit onderzoek erop gericht om enige knelpunten en tekortkomingen in kaart te brengen en aanbevelingen daarop te formuleren. Echter een aanvullend gedeelte hierin is hoe dit kan worden omgezet in het beter behartigen van belangen in de EU (Van Keulen 2006:39-46).

Een ander aspect van Europeanisering is het in kaart brengen van hoe verschillende landen omgaan met Europese besluiten. Een deel van de wetenschappers probeert te onderzoeken of nationale overheidsstructuren zich op dezelfde manier aanpassen aan EU regelgeving (van Keulen 2006:41). In verschillende studies wordt geconcludeerd dat ieder land op zijn eigen manier met behulp van bestaande structuren zich aanpast aan het EU beleid. In deze studie wordt met behulp van een landenanalyse gekeken of er sprake is van convergentie bij *civilian crisis management* structuren van lidstaten.

Het besluit van de Nederlandse regering om bij te dragen aan EVDB missies met Nederlandse politieagenten heeft een soort Europeanisering in gang gezet. Aan het ministerie is namelijk gevraagd om een structuur op te zetten die aan de Europese voorwaarden voldoet. Voorwaarden zoals het waarborgen van de kwaliteit en het op tijd reageren op de *call of contributions*. Om het eigen belang te vertegenwoordigen dient BZK tevens goed inzicht te verkrijgen in de EU besluitvormingsstructuren, om zich mogelijk beter te kunnen positioneren in de besluitvorming.

2.3 De interdepartementale relatie

De interdepartementale stuurgroep politie stelt een ambtelijk advies op als reactie op de verzoeken van internationale organisaties. Echter de ministeries die plaats nemen in deze stuurgroep, hebben allemaal hun eigen belangen. Dit komt duidelijk naar voren in de constatering dat voor de ministeries van BZ en Defensie vredesmissies meer een hoofdtaak zijn. Het ministerie van BZK is vooral verantwoordelijk voor beleidsterreinen op het gebied van nationale veiligheid. De verschillen tussen de ministeries zijn van belang omdat het niet gaat om de Nederlandse beïnvloeding van EU beleid door één enkel ministerie. Het functioneren van nationale coördinatie van EU regels en beleid wordt door tegenstellingen bemoeilijkt. In deze paragraaf wordt met behulp van bestuurskundige en sociologische perspectieven het verschil in belangen verklaard binnen één overheid.

In de bestuurskunde gaat men ervan uit dat er niet één overheid bestaat; maar dat deze bestaat uit een netwerk van verschillende actoren: regionaal en nationaal. Op nationaal niveau is de overheid verdeeld in een grote verscheidenheid van spelers zoals de ministeries. Ieder met zijn eigen belangen, meningen, verantwoordelijkheden en culturen (Tjeenk Willink 1988, Van Schendelen 1986 en Rose 1984). Een verschil in belangen tussen de ministeries kan worden verklaard door een onderscheid te maken in aspect departementen en sector departementen. Waar aspect departementen belast zijn met het verdelen van de schaarse middelen, hebben de sectordepartementen deze nodig voor de invulling van het beleid. Voor politie uitzendingen kan men stellen, dat de civiele expertise in de vorm van politiefunctionarissen beheerd wordt door het ministerie van BZK. Het ministerie van BZ heeft de politiefunctionarissen nodig voor de invulling van hun beleid. De ministeries zijn dus afhankelijk van elkaar voor een goede invulling van het beleid.

In de politicologie bestaat een andere verklaring voor het verschil in belangen tussen de ministeries. De bureaupolitiek ontwikkeld door Allison (1971) en opnieuw uitgewerkt door Rosenthal (1988) heeft als kern dat verschillende delen van de overheid, in dit geval de ministeries, verwikkeld kunnen raken in een onderlinge competentiestrijd voor hun eigen invulling van het algemeen belang. In de theorie van Rosenthal (1988) komt een viertal punten naar voren. Ten eerste, zoals al eerder genoemd, is er sprake van veel actoren in een netwerk van overheidsorganisaties. Ten tweede kunnen verschillende organisaties een andere invulling van het algemeen belang hebben. Tevens kunnen de organisaties hun eigen belang na streven. Ten derde hebben alle actoren formeel evenveel macht in de besluitvorming. Door de bovenstaande punten ontstaan er vaak compromisbeslissingen, die het algemeen belang kunnen dienen maar, deze zijn vaak moeilijk te bereiken. Als laatste wordt in de theorieën een ruimte geconstateerd met betrekking tot beslissing en uitvoering. Deze is afhankelijk van het aantal spelers en de lengte van het beslissingsproces (Van Mierlo 1995). Deze ruimte kan oorzaak zijn voor een andere interpretatie van het algemeen belang.

Een belangrijk onderdeel van deze theorie is dat ministeries opkomen voor hun achterban en de daarmee verband houdende belangen. Een positief effect hiervan is, door het opkomen voor je eigen belang, een situatie ontstaat dat ministeries elkaar in bedwang houden. Hierdoor ontstaat er een gecontroleerde werking wat te omschrijven is als *checks and balances*. Er kan echter ook een nadeel aan het bureaupolitisme kleven. Een sterk verkokerde overheid waar elk onderdeel voor zijn eigen belang opkomt, kan de besluitvorming bemoeilijken (van Mierlo 1995).

2.4 Methodologie

Voor elk onderzoek, gepositioneerd in de hoek van sociale wetenschappen, zijn twee methodologische aspecten van belang: validiteit en betrouwbaarheid. Waar validiteit staat voor de juistheid van de methode, die gebruikt is voor wat gemeten moet worden, staat betrouwbaarheid voor de kwaliteit van een methode die moet garanderen dat dezelfde data verzameld worden in herhaalde observaties (Babbie 1999). In dit onderzoek is gekozen voor de sociaal-wetenschappelijke methode van case-studies. Deze kwalitatieve manier van onderzoek heeft als voordeel dat bepaalde onderwerpen diepgaand onderzocht kunnen worden. Als gevolg hiervan kunnen verschillende variaties in setting en aanpak beter beschreven worden. De grootste bedreiging voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ligt in het onvermogen om het onderzoek te generaliseren. Door het beperken tot alleen kwalitatief onderzoek is er geen wetenschappelijke generalisatie van de onderzoeksresultaten mogelijk (Swanborn 1987). Het tweede grote nadeel is weinig standaardisatie in gegevensverzameling en –verwerking dat de betrouwbaarheid in geding brengt (Swanborn 1987).

Om deze problemen zoveel mogelijk te voorkomen is het van belang dat er een goede keuze van onderzoeksmethode wordt gemaakt. Om in dit onderzoek de validiteit en betrouwbaarheid te bewaren zijn een aantal interviews op het einde van de studie uitgevoerd, *peer reviews*, *member checks* en een documentenstudie. Door deze vier stappen wordt geprobeerd de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen. De documenten analyse bestond uit een literatuurstudie en het gebruiken van relevante data geleverd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze data bestond uit verslagen van de stuurgroep politie, instructies voor Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel, verslagen van de raads werkgroep Comité voor Civiele Aspecten van Crisis Management (CIVCOM) vergaderingen, EU documenten en kamerstukken. Daarnaast is gebruik gemaakt van onofficieel mailcontact tussen de betrokken actoren. De interviews hebben deze informatie gestructureerd en gecontroleerd op waarheid. De *member checks* bestonden vooral uit het meelesen van de personen die de informatie hebben geleverd, zo wordt de juistheid van de informatie gecontroleerd. *Peer reviews* in dit onderzoek bestaan vooral uit het meelesen van de afstudeerbegeleiders van uit de Universiteit. Door het nemen van deze stappen is in dit onderzoek geprobeerd om een zo goed mogelijk beeld te geven van de werkelijke gebeurtenissen.

De nadruk in dit onderzoek zal liggen op het Nederlandse coördinatiemechanisme en de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming. Om hier een betrouwbaar antwoord op te geven wordt het beleidsproces in Nederland en de EU beschreven. Door middel van een intensieve beleidsanalyse kan de Nederlandse besluitvorming op Europees en nationaal niveau beschreven worden. Van Keulen (2006) heeft in haar onderzoek deze methode gebruikt en aangepast voor de EU. Deze methode is ontleend aan politieke wetenschappen en origineel geformuleerd door Hubbert in 1988. Haar methode is als volgt,

Intensieve proces analyse fases.

- 1) Selectie van een besluitvormingscontext
- 2) Selectie van de casus
- 3) Vaststellen van de centrale actor
- 4) Vaststellen andere actoren
- 5) Vaststellen van de 'Key issues'
- 6) Reconstrueren van het beslissingsproces
- 7) Reconstrueren van pogingen tot beïnvloeding van het proces
- 8) Het vaststellen van de capaciteit van actor A

Voor een analyse van de verschillende cases moet eerst de besluitvormingscontext in kaart worden gebracht. Deze studie richt zich op het verloop van de Nederlandse besluitvorming, de rol van het ministerie van BZK hierin en zijn interactie met de EU op het gebied van civiele crisisbeheersing. Het gaat hier om beleidsprocessen in de tweede pijler van de EU. Omdat politievredesmissies een relatief nieuw beleidsterrein is, gaat het onderzoek over processen die kort geleden hebben plaatsgevonden.

Het aantal politievredesmissies georganiseerd door de EU met een Nederlandse deelname is minimaal. Daarom is er niet echt sprake van een casus selectie. De eerste casus die besproken wordt is de *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina* (EUPM) en zijn vervolgmisatie EUPM-II, deze is tot nu toe de eerste en langst lopende EU vredesmissie. Ten tweede wordt de EU-ondersteuningsactie *African Union Mission in Sudan* (AMIS-II) besproken. Voor deze missie is gekozen omdat Nederland zijn bijdrage uiteindelijk heeft opgeschort. In dit hoofdstuk wordt vervolgens de *United Nations mission in Sudan* (UNMIS) besproken.

In hoofdstuk vijf en zes worden de casussen besproken, hier worden de overgebleven fases behandeld. De casus analyse zal beginnen met de algemene aspecten van de missie, zoals achtergrond en verloop, waar vervolgens de Nederlandse personele, diplomatieke en financiële bijdrages aanbod komen. Dit geeft namelijk een beeld van het belang dat de Nederlandse regering hecht aan een bijdrage aan een missie. Daarna komen de actoren en de belangen aan bod die meespeelden in de besluitvorming van deze missies. Vervolgens wordt de besluitvorming en de beïnvloedingspogingen besproken. Elke casus wordt afgesloten met een analyse aan de hand van de in dit hoofdstuk besproken methode. Hieronder worden de variabelen beschreven aan de hand waarvan de casussen worden geanalyseerd.

2.5 Analyse Kader

Voor het analyseren van de mogelijkheden van het ministerie van BZK om zich beter te positioneren in de besluitvorming is een analysekader nodig. Van Keulen (2006) heeft voor Nederland een raamwerk opgesteld met variabelen, die invloed hebben op de capaciteit van de Nederlandse overheid, om Europees beleid te beïnvloeden. Zij heeft door het bestuderen van literatuur een overzicht gemaakt van variabelen die relevant zijn voor het beïnvloedingsvermogen van Nationale staten in de EU. Deze variabelen variëren van ambities en doelstellingen tot agendasetting en beleidsstijl (Van Keulen 2006:61-86). Met behulp van een literatuurstudie en het onderzoeken van twee casussen heeft Van Keulen een raamwerk voor analyse vastgesteld voor beïnvloedingscapaciteit van lidstaten op EU beleid. Dit raamwerk ziet er als volgt uit:

Tabel 1: Overzicht Variabelen voor beïnvloeding van EU beleid.

Raamwerk capaciteit NL	Wil	Potentieel
Stabiele Variabelen	Ambities Kernwaarden & Beleidsvastheden, politieke en economische omstandigheden ; relatieve ontwikkeling en politieke situatie, publieke steun voor actief lidmaatschap; lengte of lidmaatschap en <i>goodness of fit</i>	Vermogen Beleidsstijl, <u>grote van fragmentatie (1)</u> , <u>coördinatievermogen (2)</u> , politiekambtelijk apparaat, strategische capaciteit, coalitie vormende capaciteit, kwaliteit en gebruik van nationale representatie
Situatie afhankelijke Variabelen	Voorkeuren <u>Het relatieve belang van het onderwerp (3)</u> , <u>interesse verdeeldheid (4)</u> , institutionele omstandigheden incl. EU voorzitterschap, relatieve passendheid en benadrukking van belangen en onderhandelingspositie	Hulpbronnen <u>Configuratie van belangen (5)</u> , <u>kennis , vaardigheden en bekwaamheid (6)</u> , <u>mogelijkheden om te anticiperen en pro-actief op te treden (7)</u> , <u>mogelijkheden om nationale mensen in het systeem te gebruiken (8)</u> , flexibiliteit in positie onderhandelingen; gebruik van strategie en onderhandelings technieken

Bron: Van Keulen 2006: 86

Het raamwerk plaats de variabelen in vier verschillende categorieën. Deze categorieën zijn geordend in naar aanleiding van twee dimensies: *Stabiele variabelen* en *situatie afhankelijke variabelen* en het verschil tussen *wil* en *potentieel*. Waar *stabiele variabelen* vaak zijn vastgelegd in verdragen of statuten en de *situatie afhankelijke* variabelen verschillen per besluit. Het onderscheid tussen *wil* en *potentieel* is duidelijk. De eerste staat voor de doelen die een actor stelt en de tweede staat voor de mogelijkheden die een actor heeft. Door deze ordening kunnen de variabelen geplaatst worden in vier kaders: ambities, vermogen, voorkeuren en hulpbronnen. Voor het ministerie BZK van liggen de beïnvloedingsmogelijkheden vooral in de stuurgroep politie en CIVCOM. Daarom zal dit onderzoek zich concentreren op een aantal variabelen die de positie van het ministerie van BZK kunnen beschrijven of verbeteren. Deze zijn geselecteerd aan de hand van gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en de beschikbare informatie Een selectie is noodzakelijk omdat niet alle belangen meegenomen kunnen worden in dit onderzoek.

2.5.1 Variabelen voor casus analyse

Het eerste kader ambitie wordt niet meegenomen in dit onderzoek. In de eerste plaats is het afhankelijk van variabelen die historisch en cultureel bepaald zijn. Deze zijn daarom moeilijk te veranderen. Ten tweede is de ambitie voor het ministerie van BZK een vast gegeven, namelijk het bijdragen van 40 politiefunctionarissen per jaar. Echter het ambitieniveau wordt in de conclusie wel teruggoppelt aan de mogelijkheden die het ministerie van BZK heeft. Uit de andere kaders is vooral geselecteerd uit de hulpbronnen. Dit zijn namelijk variabelen die

makkelijker door het ministerie van BZK te beïnvloeden zijn. Het betreft bijvoorbeeld de mogelijkheid tot anticipatie, dit is een variabele waar het ministerie van BZK niet afhankelijk hoeft te zijn van derden.

De eerste variabele is de politieke en administratieve fragmentatie (nr. 1 in tabel) een variabele die van belang is voor de beïnvloeding van EU beleid. Deze variabele impliceert namelijk: hoe groter de fragmentatie hoe slechter de anticipatie en beïnvloedingsvermogen van een lidstaat is ten aanzien van het EU beleid. Bij het besluit voor Nederlandse deelname aan een missie, hebben alle betrokken partijen een veto recht en kan men stellen dat Nederland een grote administratieve fragmentatie kent. De fragmentatie kan van invloed zijn op de positie die Nederland en het ministerie van BZK hebben in de besluitvorming. De politieke fragmentatie zoals beschreven in dit rapport wordt gemeten aan de hand van de standpunten van de politieke partijen en de regering tegenover een bepaalde missie. In de Nederlandse structuur is de assumptie dat politieke fragmentatie inherent groot is door het meerpartijenstelsel.

Een goed functionerend coördinatiemechanisme is belangrijk voor landen met een grote fragmentatie (nr. 2 in tabel). In Nederland is voor politieuitzendingen de stuurgroep politie het belangrijkste coördinatiemechanisme. In de literatuur komt naar voren dat een goed coördinatievermogen en anticipatie belangrijk is voor beïnvloeding van EU beleid (Peters and Wright 2001, Börzel 2003, Nugent 2004). Voor het beïnvloedingsvermogen van een enkel ministerie kan deze constatering tevens gemaakt worden. Het anders opstellen van het ministerie van BZK in de besluitvorming op de nationale en internationale dimensies kan leiden tot meer invloed op dit beleidsterrein

Ten derde is de kennis en informatie van de departementen belangrijk in dit relatief specialistische beleidsonderwerp (nr. 5,6,7 en 8 in tabel). Kennis voor politiemissies bestaat uit beschikbare informatie (*lessons learned*, ervaringen en expertise), die kan helpen om BZK belangen te vertegenwoordigen in de Nederlandse en Europese besluitvorming. Met deze kennis kan op een structurele en vakkundige manier de missieplannen en veiligheidssituatie beoordeeld worden. Daarnaast is 'kennis' van EU procedures op nationaal niveau nodig voor een goede interactie tussen de verschillende beleidsniveaus. Een ander onderdeel van 'kennis' is het gebruik maken van nationale experts. In dit onderzoek is dit onderdeel geplaatst in de variabele 'kennis en informatie'. Onder 'Kennis en informatie' valt tevens de beschikbaarheid van belangrijke informatie en de middelen om deze informatie te krijgen. Bijvoorbeeld een dreigingsanalyse voor de veiligheid in een gebied.

Tevens wordt er gekeken naar de variabele van het relatieve belang van het onderwerp en de belangenverdeling (nr. 3,4 en 5 in tabel). Hoe belangrijker het onderwerp in de media en de politiek hoe groter de beïnvloeding is op het besluitvormingsproces. Waar de belangenverdeling tussen de actoren een indicator is voor de casus. Een grotere belangentegenstelling kan leiden tot een moeilijker besluitvormingsproces. Tevens geeft het kijken naar de belangen van het ministerie van BZK, welke mee zijn genomen in de besluitvorming, een beeld van de huidige werkwijze van het ministerie van BZK. Als laatste wordt gekeken naar de snelheid waarmee een besluit genomen wordt. Dit kan een indicatie geven over de relatie tussen de variabelen en het vormen van conclusies makkelijker maken.

Het doel van deze selectie van variabelen is om indicatoren te krijgen van het functioneren van de stuurgroep politie in de besluitvorming en vooral de rol van het ministerie van BZK hierin. Hier zijn vooral de fragmentatie, interdepartementale belangen verdeling en het coördinatie vermogen belangrijk. Deze variabelen zijn van belang voor het verbeteren van de positie van het ministerie van BZK. Daarnaast zijn de variabelen kennis, in de vorm van informatie, belangrijk voor de beïnvloedingsmogelijkheden van het ministerie van BZK. In de volgende paragraaf wordt gekeken hoe deze variabelen geoperationaliseerd worden voor de casusanalyse.

2.6 Analyse Nederlandse Besluitvorming

Voor de analyse tussen de casussen op het Nederlandse besluitvorming niveau worden vijf variabelen gebruikt. Drie daarvan zijn afgeleid van de in de vorige paragraaf besproken variabelen. De vierde is de snelheid waarmee het besluit genomen wordt. De laatste variabele is de beïnvloedingspogingen van respectievelijk Nederland in de EU en het ministerie van BZK in de EU en NL. Door het onderzoeken van dezelfde variabelen in de casussen kunnen conclusies getrokken worden over de bevindingen.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat het coördinatievermogen een belangrijke variabele is in het beïnvloeden van EU beleid. Het Nederlandse coördinatievermogen voor politieuitzendingen wordt grotendeels bepaald door de stuurgroep politie. Dit onderzoek gaat ervan uit dat door administratieve fragmentatie het vermogen van de Nederlandse stuurgroep niet optimaal is. Het onderzoek concentreert zich vooral op de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming en de bijdrage die het ministerie van BZK kan leveren aan het coördinatievermogen.

In deze paragraaf worden de variabelen verder uitgewerkt en geoperationaliseerd voor de casus analyse op het gebied van de Nederlandse besluitvorming. Bij fragmentatie wordt gekeken naar het administratieve en politieke niveau. Politieke fragmentatie wordt gemeten door het bekijken van de standpunten van Nederlandse partijen en de regering ten opzichte van een mogelijke deelname aan een politievredesmissie. Grote politieke steun impliceert dat de besluitvorming gemakkelijker gaat.

De tweede variabele is het relatieve belang en de belangenverdeling tussen Nederland en de EU. Het relatieve belang van een missie wordt gemeten door te kijken of Nederland en de EU grote voorstanders zijn van de missie. De belangenverdeling wordt gemeten door te kijken naar het aantal conflicterende belangen. Met de conflicterende belangen worden de *Key issues* bedoeld. Grote verschillen van meningen bij *Key issues* kunnen wijzen op een mogelijke aanwezigheid van grote administratieve fragmentatie tijdens de besluitvorming. Met de variabele kennis en informatie wordt er gekeken hoe Nederland zijn kennis, expertise en informatie benut om de EU besluitvorming te beïnvloeden. Door het kijken naar de beïnvloedingspogingen ten aanzien van *Key issues* kan er een beter beeld gevormd worden over de huidige besluitvorming. Het aantal *Key issues*, de pogingen om deze te veranderen en het resultaat wordt meegenomen in dit onderzoek. Als laatste wordt er gekeken naar de snelheid waarmee het besluit genomen wordt. Dit is immers van belang omdat er in veel gevallen een internationale deadline behaald moet worden. Een relatief grote snelheid kan tevens een efficiënte besluitvorming betekenen. Tevens wordt door het ministerie van BZ en de internationale organisaties een tijdig besluit zeer belangrijk geacht.

Tabel 2: Variabelen voor verloop Nederlandse besluitvorming

Nederlandse Besluitvorming	Vredesmissie
Politieke Fragmentatie	- Politieke fragmentatie in Nederland: Wat is het standpunt van de regering en politieke partijen?
Relatieve belang en Belangenverdeling	- Wordt de missie 'belangrijk' gevonden en wat is de belangenverdeling bij deze missie? - Zijn er <i>Key issues</i>
Kennis en Informatie	- Wat en hoe wordt kennis, informatie en expertise bij deze missie gebruikt?
Beïnvloedingspogingen van NL in de EU ten aanzien van 'Key issues'	- Zijn er beïnvloedingspogingen? - Ja, hoe zijn ze afgelopen?
Snelheid waarmee besluit is genomen	- Hoe snel is de Nederlandse besluitvorming verlopen?

Het tweede gedeelte van de casusanalyse zal bestaan uit de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming en de mogelijkheden die het heeft om de besluitvorming te beïnvloeden. Dit gebeurt aan de hand van een viertal variabelen. Het relatieve belang van de missie binnen het ministerie, de aanwezigheid van kennis en informatie en hoe deze gebruikt wordt, de beïnvloedingspogingen van het ministerie van BZK en de snelheid waarmee het besluit genomen is. Bij elke casus zal voor de variabelen een inschatting gemaakt worden. Waar op het einde de vier missies naast elkaar gelegd kunnen worden voor een vergelijking. De conclusies worden deels op deze uitkomsten gebaseerd worden.

Tabel 3: Variabelen voor de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming

Rol BZK in besluitvorming	Vredesmissie
Relatief belang en belangenverdeling	- Belang van de missie bij het ministerie van BZK - Aanwezige belangen bij missie
Kennis en Informatie	- Aanwezigheid van kennis, ervaring en informatie uit bepaalde missie gebieden
Beïnvloedingspogingen van BZK in de EU of NL ten aanzien van 'Key issues'	- Gebruik van kennis voor beïnvloeding van besluitvorming in de EU of NL voor eigen belangen - Het 'slagen' van de pogingen
Snelheid waarmee besluit genomen is	- De snelheid waarmee de besluitvorming intern is verlopen

2.7 Landenvergelijking

Vergelijkend onderzoek neemt in steeds grotere rol in de bestudering van Europese integratie en het maken van nationaal beleid. Het doel van een landenvergelijking is meestal voor

theorievorming of de werkelijkheid te beschrijven voor aanpassing in beleid (Korsten *et al* 1995:1-10). Door het vergelijken van de verschillende *civilian crisis management structures* kunnen mogelijke verbeteringen in kaart worden gebracht voor Nederland. Door beperkte informatie is het helaas een globale verkenning van een vijftal landen geworden.

Met het gebruik van landenvergelijking in een onderzoek is er een risico van dat niet alle begrippen en problemen in die landen hetzelfde zijn, tussen de culturen zijn veel verschillen. Dit wordt in de methodologie 'ethnocentrische vertekening' genoemd. Echter Korsten *et al* stellen dat internationaal vergelijkend onderzoek als belangrijk onderdeel gezien kan worden voor beleidsonderzoek. Een reden hiervoor is de internationalisering en globalisering van overheden waar Europese integratie een voorbeeld van is. Dit probleem wordt voor een deel ondervangen, omdat de meest gebruikte termen redelijk standaard zijn. Deze zijn namelijk afgeleid van het internationale gebruik in de EU, VN en andere internationale organisaties. Op sommige vlakken blijven wel problemen ontstaan, onder andere op het gebied van CV's voor de *calls of contributions*.

Na het vaststellen van de landen, is via de CIVCOM vertegenwoordigers, een enquête rondgestuurd. De vragen hierin waren gericht op de ministeriele verantwoordelijkheid, omschrijving van het coördinatiemechanisme en de institutionele organisatie binnen een land. De vragen zijn afgestemd met het ministerie van BZK en de Nederlandse vertegenwoordiger van CIVCOM. Informatie die ontbrak of niet volledig was, is aangevuld met documenten, verdere vragen of telefonische gesprekken met de desbetreffende contactpersonen. Zo is er voor elk land een duidelijk beeld ontstaan over de *civilian crisis management structure*. De antwoorden van de originele enquêtes zijn toegevoegd in de bijlage.

Voor deelname aan missies blijken Scandinavische landen een uitstekende participatie te hebben. Deze positieve houding werd mede bevestigd door de Nederlandse vertegenwoordiger bij CIVCOM en meerdere beleidsmedewerkers. Deze houding is deels te verklaren door het gedachte goed van *Human Security* in de Scandinavische landen, die waarschijnlijk uitstraling heeft in de politieke wil van deze landen. In landen met een marechaussee naast de normale politie (Spanje, Frankrijk, Italië) is een bovengemiddelde deelname (Oostenrijkse *survey* uitgevoerd onder de lidstaten in 2006). Uiteindelijk is er gekozen voor twee Scandinavische landen en Italië (i.v.m. Marechaussee) in verband met de bestaande contacten. Groot-Brittannië is gekozen wegens de gelijkenis in politiestructuur, daar valt de verantwoordelijkheid niet onder de minister van BZK, maar onder de minister van BZ. Duitsland is gekozen omdat het beschikt over een zelfstandig bestuursorgaan voor uitzendingen en de goede samenwerking die Nederland met Duitsland heeft.

2.7.1 Methode van Landenanalyse

De landenvergelijking bestaat uit twee delen. Ten eerste een korte beschrijving van het buitenlandsbeleid van het land. Ten tweede worden de landen aan de hand van een aantal variabelen/factoren met elkaar vergeleken. Hierdoor kunnen de landen met elkaar vergeleken worden en de resultaten beter geanalyseerd. Daarnaast is er een koppeling met de Nederlandse organisatie rond de missies mogelijk.

Voor de vergelijking tussen de landen zijn vier variabelen gekozen. Ten eerste is de ministeriële verantwoordelijkheid van belang. Deze bepaalt namelijk in grote mate de rol die

een ministerie speelt in de besluitvorming. Ten tweede is de gekozen structuur in de landen van belang. Waar de indicatoren voor de vergelijking de mate van fragmentatie zijn, de bevoegdheden van ministeries en de manier waarop de verscheidende organisaties met elkaar overleggen. Ten derde is de politiestructuur van belang. Voornamelijk de aanwezigheid van de marechaussee kan de besluitvorming beïnvloeden. Op de vierde plek wordt in de analyse gekeken naar de aanwezigheid van een interdepartementale coördinatiemechanisme voor alleen politievredesmissies. Tevens zal gekeken worden of de landen aan de missies in Soedan of EUPM geparticipeerd hebben.

Hoofdstuk 3: Politievredesmissies

3.1 Inleiding

Voor de internationale gemeenschap is de vredesmissie één van de belangrijkste middelen om crisissen te beheersen (Eide en Holm 1999; Oakley *et al* 1998, Europese Raad 2003:6). De taken van de vredesmissie zijn onder te verdelen in vredehandhaving en wederopbouw van het postconflictgebied. De eerste vredesmissies waren uitsluitend militaire missies, gericht op handhaving van vrede. Deze 'klassieke' vredesmissie bleek in veel gevallen niet altijd even succesvol. In de loop van de tijd is er een meer omvattende aanpak ontwikkeld. Bij deze aanpak speelt civiele crisisbeheersing en de inzet van politie een steeds belangrijker rol. Dit heeft geleid tot een toenemende vraag naar politiefunctionarissen, die ingezet kunnen worden in vredesmissies. Om aan deze vraag te voldoen heeft Nederland zijn eigen besluitvormingsstructuren en coördinatiemechanisme ontwikkeld. Dit hoofdstuk bespreekt de historische ontwikkeling van de politievredesmissie, de noodzaak ervan, de ontwikkelingen in de EU en Nederland op dit vlak en de verschillende belangen van nationale actoren. Aan het einde van dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de tweede deelvraag: Waarom wordt een Nederlandse politiebijdrage aan politievredesmissie noodzakelijk geacht?

3.2 De Veranderde Wereldorde

Het einde van de koude oorlog wordt gezien als een omslag in internationale betrekkingen en de internationale rechtsorde. Als gevolg hiervan werd de perceptie van dreigingen voor landen veranderd. De door deze verandering is de nadruk in internationale veiligheid verschoven van een spanning tussen wereldmachten naar andere dreigingen. Zoals conflicten binnen staten en dreigingen als georganiseerde internationale misdaad en terrorisme. Londen, Madrid en New York hebben ondervonden dat dit een reële bedreiging is. Deze vernieuwde situatie in de wereld, na de koude oorlog, bracht een verandering van het meest voorkomende type conflict voort. Een conflict kan namelijk getypeerd worden in twee soorten. Op de eerste plaats is er het *interstate* type, dit type conflict vindt plaats tussen twee staten. Ten tweede is er het *intrastate* type, dat plaatsvindt binnen de grenzen van een staat. Na de koude oorlog is er een verschuiving geweest van het *interstate* na het *intrastate* type conflict. In het jaar 2004 waren zelfs alle conflict types *intrastate*, maar wel vaak met internationale gevolgen (SIPRI 2005:blz. 2).

Waar in de koude oorlog de 'situatie' werd gedomineerd door de sterkste staten is in de nieuwe internationale veiligheidssituatie de falende staat dominant. De falende staat ligt immers aan de grond van het *intrastate* conflict. De nieuwe internationale veiligheidssituatie is omschreven door Oakley *et al* als de 'new world disorder' (Oakley *et al* 1998:6). In de Europese Veiligheids Strategie staat de nieuwe wereld situatie omschreven als: "the post Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked". De falende staat als oorzaak van het *intrastate* conflict heeft zodoende gevolgen voor de interne en externe veiligheid van de omringende landen en de rest van de wereld. Dit leidt tot nieuwe dreigingen in onder andere Europa zoals internationale georganiseerde misdaad en grensoverschrijdend terrorisme (SIPRI2005, Oakley *et al* 1998).

Deze verandering in de internationale veiligheidssituatie heeft invloed gehad op de methode waarop vredesmissies worden uitgevoerd. Tijdens de koude oorlog kan de klassieke vredesmissie van de VN omschreven worden als het bewaken van de vrede tussen twee staten. Met een beperkt mandaat dat vooral gericht was om het 'staakt-het-vuren' te monitoren. Het verschuiven naar het *intrastate* conflict in de nieuwe 'wereldorder' is één van de oorzaken voor verandering in de klassieke vredesmissie. De hedendaagse vredesmissies zijn voornamelijk gericht op het uit elkaar halen van fracties binnen een conflict land en de wederopbouw van een land. Uit ervaring bleek een noodzaak te ontstaan voor civiele expertise in deze nieuwe soort vredesmissies (The Brahmi Report 2000:1-6; Oakly *et al* 1998; Eide & Holm 1999 & de European Security Strategy). Onder deze civiele expertise valt ook de inzet van politiefunctionarissen. Deze politiemensen moeten in postconflictgebieden helpen met de wederopbouw van een democratisch politieapparaat.

3.3 Noodzaak politie-expertise in vredesmissies

Voor het oplossen van conflicten en de wederopbouw van een staat is in de meeste gevallen het inzetten van uitsluitend militaire middelen onvoldoende. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Er moet namelijk een onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende verantwoordelijkheden van de staat op het gebied van publieke veiligheid. Ten eerste heeft de staat de verantwoordelijkheid om externe veiligheid in het land te garanderen. De externe veiligheid in een land wordt verzorgd door het militaire apparaat en bondgenootschappen zoals de NAVO. Echter de interne veiligheid is het werk van politie, justitie en aanverwante binnenlandse organisaties. Deze tweedeling in taken en organisaties gaat gepaard met een wezenlijk verschil in de manier van werken. In vredesmissies en wederopbouw zijn de interne en externe veiligheid verweven waardoor de geschiktheid en mogelijkheden op het gebied van interne veiligheid van militairen beperkt is. In andere woorden het militaire apparaat is te 'bot' voor het garanderen van specifieke soorten van publieke veiligheid, wat immers de taak van de politie is (Eide & Holm 1999:2-3).

Een tweede belangrijk aspect waarom de inzet van politie gewenst is bij vredesmissies, is de ontwikkeling van de *development-security nexus* (Homan 2005). In deze *nexus* is het van belang dat transnationale actoren en de internationale samenleving bijdragen aan vrede en wederopbouw in de wereld. Vooral op het gebied van alle sectoren van veiligheid in een postconflictgebied. Voor wederopbouw door internationale organisaties worden steeds vaker concepten gebruikt als *human security* en *Security Sector Reform* (SSR). *Human security* is in het rapport van de VN omschreven als freedom from fear en freedom from want waar niet de staat het centrale onderwerp is in het veiligheids denken maar de veiligheid van de individuele mens (VN Brahmi rapport). Voor de bescherming van de individuele mens is er een democratisch controleerbaar politieapparaat nodig. Politie expertise is zodoende noodzakelijk in postconflict gebieden. SSR staat voor het opbouwen van een publiek veiligheidsapparaat wat goed functioneert onder democratische en financiële controle (Homan 2005). De SSR en *Human security* concepten vullen elkaar aan als het om de rol van politievredesmissies gaat in de wederopbouw van een postconflict gebied.

Het Nederlandse standpunt voor wederopbouw is verwoord in een notitie van maart 2005 (TK30075). Hieruit blijkt dat een geïntegreerd beleid de voorkeur geniet in de aanpak van wederopbouw na gewapend conflict. Waarbij wederopbouw is gedefinieerd als de " fysische, economische, sociale en politieke ontwikkelingen van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict". Hieruit blijkt dat Nederland een rol ziet voor civiele expertise

waaronder het uitzenden van politie valt. De wederopbouw kent verscheidende dimensies: veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkelingen. In de dimensie van veiligheid en stabiliteit liggen de verantwoordelijkheden en taken van politieuitzendingen.

3.4 Ontwikkeling van de Politievredesmissie

In de geschiedenis van de politievredesmissie zijn twee periodes te onderscheiden, namelijk de periode voor en na de koude oorlog. In het begin van de twintigste eeuw waren er al enkele politiemissies maar deze waren sporadisch en beperkt in omvang. De eerste VN politiemissie was in Kongo, waar een Ghanees politie contingent de Kongolese politie ondersteunde met advisering. In Cyprus werd voor de eerste keer de term CIVPOL (*Civilian Police*) gebruikt en lagen de taken vooral op het gebied van observatie en advisering. Na de koude oorlog nam het aantal civiele politiemissies toe in regelmaat en omvang. Het mandaat van de politiemissie maakte ook een verandering door, waardoor er een verbreding van de taken ontstond. In het begin was het vooral de VN die civiele politiemissies organiseerde maar in de afgelopen vijf jaar is er een sterke toename van EU en OVSE politiemissies.

De VN heeft in de jaren na de koude oorlog al tientallen politievredesoperaties uitgevoerd. Variërend in grote van 134 CIVPOL in Kongo¹ tegenover de missie naar Kosovo waar 4472 CIVPOL, 1165 speciale politie en 283 grenspolitie ingezet werden². De taken van politiefunctionarissen hebben in de der jaren een soort evolutie doorgemaakt met de vredesmissies mee (Oakley *et al* 1998:19-25). In het begin lagen de taken van de verschillende vredesmissies vooral op het terrein van toezicht houden op lokale gezagshouders. Uit de ervaringen van VN missies in Cambodja en Namibië bleek het beperkte mandaat van alleen toezicht houden onvoldoende effectief. Om dit probleem te ondervangen zijn vooral de taken training, advisering en hervorming aan het mandaat van politievredesmissies toegevoegd. Vooral hervorming van het politie apparaat bleek noodzakelijk voor de wederopbouw van een postconflict gebied (Oakley *et al* 1998:19-25; Eide & Holm 1999:2-10).

Uit de vredesmissies in Haïti en Somalië bleek dat de inzet van politie ontoereikend was. Dit werd veroorzaakt doordat het mandaat van de missies niet voorzag in het uitvoeren van executieve taken. Het toekennen van deze executieve taken is noodzakelijk gebleken voor het goed voltooien van sommige vredesmissies. Executieve taken in vredesmissies hebben betrekking op het verrichten van arrestaties en opsporingswerkzaamheden door internationale politiemensen. Kosovo is de eerste missie waar vanaf het begin de internationale politie executieve bevoegdheden had. In de Nederlandse situatie is de civiele politie niet bevoegd om executieve taken uit te voeren en de KMar wel. Dit is middels het convenant politieuitzendingen besloten.

Met lessen geleerd uit voorgaande missies en onderzoek door wetenschappers zijn er twee soorten knelpunten geïdentificeerd. Het eerste is het probleem in het systeem rondom politieuitzendingen. Onder dit knelpunt vallen de moeilijkheden met het werven en trainen van de juiste mensen. Het tweede is een internationaal veiligheidsprobleem, dat veroorzaakt wordt door de internationale gemeenschap, die niet op tijd kan optreden. Dit

¹ U.N. organization Mission in the Democratic Republic of the Congo

² UN Mission in Kosovo (UNMIK)

veiligheidsprobleem is onderverdeeld in drie tekortkomingen. Ten eerste is er de zogenoemde *deployment gap*; deze houdt in dat internationale politiemensen niet op tijd beschikbaar zijn voor vredesmissies. Ten tweede is er de *enforcement gap*, degene die zijn ingezet hebben niet altijd de juiste vaardigheden of mandaat. Als laatste is er de *institutional gap*, een gebrek aan diensten na politieoptreden zoals rechters en gevangenis (Oakley *et al* 1999: blz11-16).

Vooraf voor sterk internationale missies (van o.a. VN, EU) zijn er problemen in het systeem van werving en selectie. Door de verschillende politieachtergronden is samenwerking moeilijk en is het lastig om de juiste personen te vinden. Vooraf de VN heeft problemen met de ingezette politiemensen. Niet alle lidstaten leveren namelijk personeel wat voldoet aan de eisen voor politievredesmissies. Soms ontbreken zelfs de juiste taalvaardigheden, een rijbewijs en de vaardigheden om te rijden in een *four wheel drive*. Voor de effectiviteit in vredesmissies is goede werving en selectie van wezenlijk belang voor het slagen van de politievredesmissies (Serafino 2000: 1-10).

Een belangrijk knelpunt van het tijdig inzetten van politiemensen is de zogenoemde *deployment gap*. Voor een vredesmissie is het van belang dat op het juiste moment de taken door de juiste personen worden verricht. Echter door de vaak vrijwillige bijdrage van politie en de nodige training is het niet mogelijk om mensen op tijd in te zetten. Wanneer men wel haast maakt met het inzetten, zijn vaak de kwaliteiten van deze mensen ontoereikend. Voor verscheidende missies is dit het geval geweest (Oakley *et al* 1998:8-10).

De *enforcement gap* richt zich op het feit dat politie niet de nodige vaardigheden bezit om de noodzakelijke veiligheid te garanderen. Politie is namelijk niet getraind om politietaken uit te voeren in mogelijk vijandige gebieden. Daarnaast zijn de vaardigheden voor het verkrijgen van informatie en het omgaan met georganiseerde misdaad niet altijd voldoende. Hieruit blijkt dat in veel situaties een wisselwerking van militaire en politievaardigheden van belang is. Het juiste mandaat voor het uitvoeren van taken is van belang want in veel gevallen hebben politie mensen geen executieve taken (Oakley *et al* 1998:10-11).

Door de institutionele gap is er de noodzaak om een geheel publiek veiligheidssysteem op te bouwen. Niet alleen politie is noodzakelijk in postconflict gebieden, maar ook rechters en gevangenis. Wanneer hier geen sprake van is komen gearresteerden weer te makkelijk op straat en is de veiligheid niet gegarandeerd. De noodzaak voor een complete veiligheidsketen wordt in de literatuur de *Rule of Law* genoemd. Om de *Rule of Law* in te voeren zijn er duidelijke en haalbare mandaten nodig. Tevens is het belangrijk om goede en effectieve procedures, die deze mandaten dienen in te voeren, uit te werken (Oakley *et al* 1998:11-12). Voor Binnenlandse Zaken betekent dit dat hun bijdrage aan de *Rule of Law* deel is van een netwerk van actoren. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat het belang van het mandaat niet te onderschatten is. Een gedegen kennis en goede informatie is dus noodzakelijk voor de beoordeling van deze mandaten.

3.5 Het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en Politievredesmissies

Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal is er steeds meer samenwerking gekomen op Europees niveau. Op veel beleidsterreinen, zoals de interne markt en landbouw, is er al sprake van communautaire samenwerking. Zelfs op het gebied van veiligheid en buitenlandszaken is er een steeds grotere samenwerking en integratie.

Deze integratie en samenwerking is in de EU vormgegeven door het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

Sinds 1968 is er een soort gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid. Onder de noemer van Europees Politieke Samenwerking zijn er in 1968 afspraken gemaakt over het buitenlands beleid in Europees verband. In dit verband stemde de ministers van BZ in de marge van EG ministerraadsvergaderingen hun buitenlands beleid op elkaar af. De vergaderingen werden voorbereid door raadsvergaderingen op verschillende niveaus door nationale vertegenwoordigers. Meestal bleef het bij algemene verklaringen over niet politiek gevoelige onderwerpen. Door middel van de Europese Eenheidsakte (1987) werd deze procedure vastgelegd en bleef daarmee gescheiden van het EG verdrag. Met het verdrag van Maastricht (1991) is het GBVB vastgelegd in de formele structuur van de EU. In de pijler structuur van de EU is het GBVB in de tweede pijler ondergebracht. In deze pijler is er sprake van intergouvernementele besluitvorming. Alle toenmalige beslissingen moesten unaniem genomen worden door de Raad van Ministers.

In het verdrag van Amsterdam (1997) zijn er veranderingen doorgevoerd om het GBVB meer slagvaardig te maken. Deze veranderingen zijn onder andere: op een aantal terreinen QMV (*Qualified Majority Voting*) ingevoerd, introductie van een hoge vertegenwoordiger voor het EU van het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid en een instellingseenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing. Deze instellingseenheid is het politieke *security comité* geworden (PSC). In navolging hiervan zijn in verschillende Europese raden uitgangspunten voor het GBVB geformuleerd. Deze waren in grote mate afgeleid van de Petersberg³ beginselen die de WEU opstelde in 1992. De EU legt in zijn GBVB vooral de nadruk op: humanitaire- en reddingsoperaties, vredeshandhaving en crisismanagement met daarin begrepen het afdwingen van vrede (door militairen en politie).

In de tweede pijler van de EU ging het in de eerste plaats om klassieke militaire vredesmissies naar postconflict gebieden, als instrument van het Europese veiligheidsbeleid. Er bleek echter in de afgelopen jaren een toenemende vraag te zijn naar civiele expertise van o.a. Justitie en politie. Het gaat om gemengde missies of uitsluitend civiele missies. Door de Europese Raad van Helsinki van december 1999, voortbouwend op de conclusies van de Europese Raad van Keulen van juni 1999, werd overeengekomen 'niet-militaire crisisbeheersingsmechanismen in te stellen. Met het oog op het coördineren en effectiever maken van verschillende civiele middelen en instrumenten die de Unie en de Lidstaten ter beschikking staan. Daarbij werd afgesproken om een actieplan op te stellen dat moet leiden tot verbetering van het reactievermogen van de EU en de lidstaten, in antwoord op een verzoek van een leidende instantie zoals de VN of de OVSE. Daarnaast zijn er steeds meer zelfstandige missies door de EU georganiseerd. Tijdens de Europese Raad van Feira in 2000 zijn hierbij de volgende prioriteiten afgesproken: het verbeteren van openbaar bestuur, het verbeteren van de rechtsstaat (*Rule of Law*), politiemissies ten behoeve van het verbeteren van veiligheidssituaties en civiel crisismanagement. Het opbouwen van structuren en middelen rondom deze prioriteiten moet de EU de mogelijkheid geven om snel in onstabiele situaties te interveniëren voor verbetering van de internationale rechtsorde. Tengevolge van de ambities van de EU in het kader van de EVDB en de Europese veiligheidsstrategie zal het

³ Petersberg-taken van 19 juni 1992 opgesteld door de WEU

aantal politiemissies waarschijnlijk toenemen. Tijdens de raad van Feira zijn er een aantal Europese doelstellingen afgesproken. Ten eerste hebben de lidstaten aan de EU in Feira 5000 politiefunctionarissen toegezegd in het kader van civiel crisismanagement. Ten tweede hebben de lidstaten toegezegd een 'snelle interventiemacht' van 1000 politiefunctionarissen op te bouwen ter uitvoering van civiele crisis missies.

De *European Union Police Mission* in Bosnië & Herzegovina is de eerste politiemissie die door de Europese Unie is uitgevoerd. Daarnaast zijn door de EU missies in Kinshasa, Rafah, Moldavië en Kosovo georganiseerd. Hiermee komt het groeiende besef van de lidstaten dat civiele crisisoperaties een steeds belangrijker onderdeel vormen van het GBVB beleid. Het verbeteren van de huidige tekortkomingen is voor veel lidstaten een prioriteit in het Europese beleid.

3.6 Politievredesmissies en Nederland

In navolging van internationale ontwikkelingen werd ook in Nederland de noodzaak gezien van de inzet van civiele middelen in crisisbeheersing. Naar aanleiding van de Raad van Feira werden de mogelijkheden van de bijdrage van civiele politie aan vredesmissies in Nederland in kaart gebracht. In brieven aan de Kamer van 27 oktober 2000 en 4 april 2001 zijn de doelstellingen en procedures voor de inzet van Nederlandse politie bij civiele politieoperaties uiteengezet (TK 27476 & TK 27476 nr. 2).

Voor de ontwikkeling van civiele crisisbeheersingscapaciteiten bij de Nederlandse politie is er uitdrukkelijk gekozen voor een samenwerkingsverband tussen politie en het ministerie van BZK. Twee redenen waren vooral doorslaggevend voor deze keuze. Ten eerste zijn politieuitzendingen geen normale taak voor de Nederlandse politie (politiewet 1993) er zijn daarom afspraken gemaakt met de korpsen (convenant politieuitzendingen). Ten tweede is de uitrusting en opleiding voor vredesmissies van de Nederlandse politie beperkt en maakt uitzending daarom niet onder alle omstandigheden mogelijk.

Voor de besluitvorming is in Nederland gekozen voor een interdepartementale stuurgroep politie, die advies uitbrengt over de inzet van politie bij civiele crisisoperaties. Deze zal een advies opstellen over de inzet van politie bij vredesoperaties. Waarbij vooral gelet wordt op politieke wenselijkheid en praktische haalbaarheid (financiën, veiligheid, beschikbaarheid). In deze stuurgroep nemen plaats de ministeries van BZK, BZ, Defensie en Justitie en de korpsbeheerders. Waar het ministerie van BZ het coördinerende ministerie is, die tevens deelneemt in de Europese raden. Daarnaast blijven het uitgezonden personeel onder de politieke verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister.

3.8 Conclusie

De eerste deelvraag: "*Waarom wordt een Nederlandse politiebijdrage aan politievredesmissie noodzakelijk geacht?*", kan eigenlijk simpel worden beantwoord. Uit ervaringen van voorgaande missies en wetenschappelijk onderzoek bleek het noodzakelijk dat alle aspecten van veiligheid in postconflictgebieden gegarandeerd moeten worden voor het succes van een missie. Het militaire apparaat alleen kan deze veiligheid niet garanderen, waardoor de inzet van civiele politie nodig is. De internationale vraag naar civiele politiefunctionarissen groeide met het besef van deze noodzaak. Door de EU is in de Raad van Feira besloten om de capaciteit op te bouwen voor politievredesmissies (Europeanisering). Daarnaast is in Nederland het groeiende besef gekomen dat de nationale veiligheid een sterke interactie

heeft met de internationale veiligheid. Dus om nationale veiligheid te waarborgen moet Nederland bijdragen aan de internationale veiligheid. De internationale vraag naar politiefunctionarissen, het groeiend besef van een integrale aanpak in postconflict gebieden en het besluit van Feira zijn de oorzaken geweest waarvoor een Nederlandse politiebijdrage aan politievredesmissies noodzakelijk werd geacht. Door deze vorm van Europeanisering werd het ministerie van BZK geconfronteerd met deze taak.

Hoofdstuk 4: Besluitvormingsstructuur voor Politievredesmissies

4.1 Inleiding

Om de positie van het ministerie van BZK in de besluitvorming te bestuderen moet dit gehele proces in kaart worden gebracht. Dit hoofdstuk begint met de relevante actoren in het Europese proces en vervolgens wordt de besluitvormingsstructuur in de EU besproken. Het tweede deel bestaat uit de beschrijving van de besluitvormingsstructuur in Nederland. Waar eerst de werking van de stuurgroep wordt besproken en vervolgens de besluitvorming binnen het ministerie van BZK. Hier zal vooral de nadruk liggen op de interdepartementale stuurgroep, het coördinatiemechanisme voor het adviseren over deelname aan vredesmissies. Het derde deel bestaat uit de belangen die de verschillende Nederlandse actoren hebben.

4.2 Besluitvorming in de EU

De besluitvorming voor het opstarten van een EU politievredesmissies of deelname aan VN of OVSE missies gebeurt in de tweede pijler. Het besluit voor het instellen van een vredesmissie moet anoniem genomen worden door de lidstaten, dit gebeurt meestal op basis van vooraf afgestemde voorkeuren in buitenlands beleid. Het uiteindelijke besluit over het instellen van een vredesmissie, dan wel de uitvoering van een verzoek van de VN, ligt bij de Europese Raad. De controle en strategische richting van internationaal crisis management operaties op Europees niveau is gedelegeerd naar de *'Political and Security Committee'* (PSC). Het CIVCOM adviseert en formuleert aanbeveling voor de PSC en andere delen van de Europese raad. Als laatste behouden in de meeste gevallen de lidstaten nog een eigen bevoegdheid over de inzet in van politie in vredesmissies. Daarnaast dient het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie (EC) regelmatig geïnformeerd te worden over de gang van zaken in het parlement en betrokken te worden bij grote beleidsbeslissingen. Bij operationele besluiten wordt er meestal gebruik gemaakt van de gekwalificeerde meerderheid.

4.3 Actoren en overlegorganen binnen de EU

Voor het in kaart brengen van het besluitvormingsproces in de Europese Unie zullen in deze paragraaf de actoren worden besproken. Waar in de volgende paragraaf een korte schets wordt gegeven over de procedures in de EU. Zodoende kan gekeken worden waar voor BZK de belangrijkste beslissingsmomenten liggen.

Raad van Ministers

De Raad van Ministers van de EU is het hoogste besluitvormingsorgaan in de tweede pijler, wat politieke beslissingen neemt. De Raad van algemene zaken en externe betrekkingen (RAZEB) is verantwoordelijk voor de besluitvorming omtrent civiele vredesmissies. In deze raad wordt Nederland vertegenwoordigd door de ministers van Algemene Zaken en/of BZ. De meeste besluiten worden door middel van unanimiteit genomen, waar het procedurele besluiten betreft, is de gekwalificeerde meerderheid voldoende. In de tweede en derde pijler heeft de raad een grote bewegingsruimte in vergelijking met de eerste pijler. De samenwerking met het EP is in de meeste gevallen minimaal en berust voornamelijk op consultatie (Nugent 2003:231)

Europese Commissie

De Europese Commissie (Cie) is het uitvoerende orgaan van de Europese Unie. Het is politiek afhankelijk en moet de belangen van Europa als Unie waarborgen. De taak van de Cie bestaat voornamelijk uit twee delen. Ten eerste kan zij nieuwe wetgeving voorstellen. Ten tweede moet zij toezien op de uitvoering en taken die vastgelegd zijn in raadsbesluiten en verdragen. In het EVDB is de invloed van de Cie beperkt en van de situatie afhankelijk. Wanneer er gebruik gemaakt moet worden van middelen (o.a. geld, informatie en advies), waar de beschikking ligt bij de Cie, is de invloed groot. Indien dit niet het geval is, is de invloed van de Cie op de besluitvorming redelijk beperkt. Omdat civiele vredesmissies voor een deel uit het EU budget betaald worden, heeft de Cie daardoor beperkte invloed (Nugent 2003:429&430). Inhoudelijk heeft de Cie geen grote invloed op puur politieke kwesties, de verantwoordelijkheid blijft hier bij de Raad.

Europees Parlement

In artikel 21 van het verdrag van de EU staat omschreven dat het EP geconsulteerd moet worden in de belangrijkste aspecten van het GBVB. Het advies van het EP moet door de Raad in overweging worden genomen bij grote beleidsbeslissingen. Dit betekent dat het EP voornamelijk een ondergeschikte rol heeft in de besluitvorming rondom politievredesmissies (Nugent 2003:430). Daardoor politievredesmissies deels uit het budget van de EU worden betaald, kan het EP via begrotingsprocedures beperkte invloed uitoefenen op beleidsbeslissingen van de Raad.

COREPER

De besluiten die genomen worden door de raad worden voorbereid door het *Committee of Permanent Representatives* (COREPER). In de raadswerkgroepen van COREPER is de Cie vertegenwoordigd. De primaire rol van COREPER in het GBVB is het voorbereiden van besluiten en vergaderstukken voor de raad en het bespreken van knelpunten die daarmee gepaard gaan.

PSC

Political and Security Committee (PSC) is gecreëerd in 2000/2001 om de structuur van ESDP te coördineren. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de DG externe relaties. Snel na zijn oprichting blijkt er een belangrijke rol weggelegd te zijn als spil van het GBVB. In het huidige verdrag heeft de PSC de volgende taken: het monitoren van de internationale situatie, het ondersteunen met formulering van het GBVB en politieke richting geven over de ontwikkeling van Europese militaire middelen. Een kantekening hierbij is wel, dat er een vorm van concurrentie ontstaat tussen COREPER en de PSC. De reden hiervoor is, dat sommige lidstaten het PSC onder sterke politieke controle willen houden. (Nugent 2003:427). In de besluitvorming rondom politievredesmissies in de EU is het PSC de spil. Het PSC moet de meeste besluiten en adviezen uitbrengen over het gehele proces.

CIVCOM

Het *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM) is tevens betrokken bij het maken van beleid dat betrekking heeft op het versterken van de civiele aspecten van crisismanagement. CIVCOM bereikt haar doelstellingen in nauwe samenwerking met de VN, OVSE en de Raad van Europa, ter voorkoming van duplicatie van de werkzaamheden. Vooral

in de tweede pijler van de EU spelen overlap en duplicatie met andere organisaties een rol (vooral de NAVO). Tijdens de eerste jaren na de oprichting van CIVCOM, hebben de werkzaamheden vooral gelegen op het gebied van internationale civiele politievredesmissies.

Het Raadssecretariaat

Het raadssecretariaat wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB en de Secretaris Generaal van de Raad. Zijn taak is om de raad te ondersteunen bij zaken in verband met het GBVB en het in gesprek treden met derden. In het verdrag van Amsterdam is ook het *Police Unit* en *Early Warning Unit* aan de raad toegevoegd. Deze heeft de verantwoordelijkheid om ontwikkelingen van relevante onderwerpen voor het GBVB te monitoren, het vaststellen van beleidsprioriteiten en beleidsmatige opties presenteren. In de praktijk is de *Police Unit* en *Early Warning Unit* vooral bezig met dagelijkse zaken dan met strategische visie (Nugent 2003:528-429).

Lidstaten

In de Raad, CIVCOM, PSC, en COREPER kunnen individuele lidstaten invloed uitoefenen op de besluitvorming in de tweede pijler. Zodoende hebben lidstaten grote invloed op het complete beleidsproces. Daarnaast hebben lidstaten invloed op lopende missies door het *Committee of Contributing Countries*. Zo kan een bijdrage aan een lopende politiemissie gevolgd en bijgestuurd worden. De invloed van een staat is natuurlijk afhankelijk van de grote van de economische macht.

4.4 Besluitvorming Proces politievredesmissie in de EU

De besluitvorming op Europees Niveau is onder te verdelen in vijf fases. Ten eerste is er de neutrale fase, hierin zijn geen ontwikkelingen en worden geen nieuwe potentiële crisissen geconstateerd. De tweede fase is het waarnemen van een crisis en het opstellen van concept crisis management, zowel militair als civiel. De derde fase bestaat uit het goedkeuren van het concept crisis management, waarna de strategische opties worden ontwikkeld. Hierop volgend vindt de vierde en de vijfde fase in de besluitvorming plaats. In deze fase komt de formele beslissing om actie te ondernemen. Daarnaast worden hier de planningsdocumenten ontwikkeld. Alle fases in de besluitvorming worden aan Nederlandse zijde gecoördineerd door het ministerie van BZ en waar nodig afgestemd met andere departementen.

De tweede fase begint met het ontdekken van een potentiële crisissituatie. Deze taak ligt bij het PSC (*political and security committee*), die zijn informatie van de lidstaten en andere actoren ontvangt. Na consultering met EC en de SG/HR gaat een voorlopige opzet van het CMC naar EUMC en zijn civiele counterpart CIVCOM. Deze brengt advies uit aan de PSC, die daarna via COREPER of de Raad, een besluit laat nemen over de mogelijke inzet. In fase drie na het goedkeuren van het CMC door de raad, komt het concept voor verdere uitwerking weer bij het PSC. Hierna wordt het uitgezet over verschillende instanties, die intensief samenwerken voor strategische opties. Hypothetisch wordt de civiele kant van het crisismanagement uiteengezet bij het Secretariaat Generaal van de Raad, met hierin de *Police Unit* en *Early Warning Unit*, nationale experts en coördinatie mechanismen. Daarnaast wordt er ook samengewerkt met de EC en zijn experts. De uitkomsten worden ter advies/controler neergelegd bij de raadsgroep CIVCOM. Indien goedgekeurd ontstaan hieruit Civiele strategische opties en Politiek Strategische opties. Die naast de mogelijke militaire bevinding en EC aanbevelingen weer bij de PSC terechtkomen. Die via COREPER weer voor een uiteindelijke beslissing bij de Raad worden neergelegd.

Op grond van het advies wordt het besluit genomen om actie te ondernemen. Na dit besluit wordt fase 4 in werking gesteld, namelijk het opstellen van de operationele planning. In navolging van dit besluit worden de goedgekeurde PSO (*Policy Strategic Option*) en CSO (*Civilian Strategic Options*) weer bij de PSC neergelegd, die hierna de operationele planning weer doorstuurt naar andere instanties. Aan civiele kant wordt de operationele planning gemaakt door het secretariaat generaal van de Raad, met advies van de *Police Unit* en *Early Warning Unit*, nationale experts en verscheidene coördinatie mechanismen. Hiernaast is tevens een rol weggelegd voor de EC, in de vorm van planning en advies aan de PSC. De opzet van het operationele plan wordt weer ter goedkeuring voorgelegd aan CIVCOM. Na goedkeuring bij CIVCOM wordt het concept operatie weer ter goedkeuring voorgelegd aan PSC en/of CORPER en uiteindelijk aan de Raad.

Indien goedgekeurd, wordt er weer via een veld van betrokken actoren een operationeel plan samengesteld. Een Head of Mission wordt aangesteld en de EC, het secretariaat generaal van de Raad en een politie eenheid bij de Raad, stellen een operationeel plan samen, wat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan CIVCOM, daarna PSC, waar uiteindelijk via COREPER in de Raad besloten wordt om met de missie aan te vangen.

4.5 Nederlandse invulling van het EU besluitvormingsproces

In alle Europese overlegorganen is Nederland vertegenwoordigd. Dit wordt in principe door ambtenaren van het ministerie van BZ gedaan. Alle onderwerpen, die raakvlak hebben met civiele politievredesmissies, dienen afgestemd te worden met het ministerie van BZK. De grote richtlijnen van het buitenlands beleid worden vastgelegd doormiddel van raamwerkinstructies. Deze zijn met de betrokken ministeries samen opgesteld. Voor het ministerie van BZK zijn er twee belangrijke manieren om invloed op de besluitvorming uit te oefenen.

Ten eerste worden de relevante raamwerkinstructies voor Europa met het ministerie van BZK afgestemd. Hier kan dan invloed worden uitgeoefend op het lange termijn beleid van Nederland ten opzichte van alle aspecten van het EVDB beleid. Ten tweede kan het ministerie van BZK en de Nederlandse Politie invloed uitoefenen op de documenten voor de raadswerkgroepen (vooral CIVCOM). Commentaar leveren op missie planning, strategische planning, headline goals en invulling van missies kan het ministerie van BZK een meerwaarde opleveren ten opzichte van zijn belangen.

4.6 Nederlandse besluitvormingsstructuur

Voor Nederlandse deelname aan EU politievredesmissies is een ontwikkeling aanwezig, die raakvlakken heeft met *multi-level governance*. Het Nederlandse veld is namelijk sterk verdeeld in een groot aantal actoren. In Nederland is de politie decentraal opgebouwd met maar één landelijk korps te weten het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Daarnaast is voor het uitzenden een uitvoerende instantie in het leven geroepen, die onder de verantwoordelijkheid van de KLPD valt (DINPOL). Op nationaal niveau nemen vier ministeries deel aan de stuurgroep politie, die ieder hun eigen verantwoordelijkheden en informatieposities hebben ten opzichte van het uitzendbeleid. Het beleidsterrein van veel actoren blijft echter nationaal gericht. Het ministerie van BZ voert namelijk het woord in de internationale organisaties en is voorzitter/secretaris van de stuurgroep politie. Het ministerie

van BZ is op dit moment de enige actor die zich in feite echt bezig houdt met *multi-level governance*.

Voor een Nederlandse deelname aan vredesmissies werd in 2003 door de betrokken partijen een besluitvormingstructuur overeengekomen. De hieruit voort vloeiende procedure is te omschrijven als zorgvuldig maar soms uitvoerig. Dit komt vooral voorin procedures waar een klein aantal politieagenten wordt uitgezonden. De besluitvorming in Nederland is te verdelen in een tweetal niveaus: het interdepartementale niveau (of regeringsniveau) en bij de verschillende departementen op ministerieel niveau. Bij het interdepartementale niveau is het ministerie van BZ coördinerend en de stuurgroep politie het belangrijkste overlegorgaan. In de besluitvorming op departementaal niveau komt vooral het ministerie van BZK meer naar voren dit in vergelijking met de andere departementen.

In navolging op de internationale besluitvorming vindt op nationaal niveau besluitvorming plaats voor een Nederlandse bijdrage. Deze besluitvorming is gericht op het beoordelen van een verzoek voor een Nederlandse bijdrage aan vredesmissies. In deze besluitvorming heeft de stuurgroep politie als spil in het geheel een belangrijke rol. De stuurgroep politie legt een ambtelijk advies voor aan de betrokken ministers, die als regering of als individueel bewindspersoon een besluit nemen over deelname. Tevens worden hier de randvoorwaarden voor deelname aan een missie bepaald. Wanneer het ministerie van BZ de aanvraag op politieke wenselijkheid heeft getoetst, wordt het voor bespreking voorgelegd aan de stuurgroep politie. De interdepartementale stuurgroep van de KMar en Nederlandse politie, bij internationale politie operaties, is opgericht in 24 maart 2003 (staatscourant nr. 58). In de stuurgroep politie nemen vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Justitie, BZK, Algemene Zaken en BZ deel. Daarnaast zijn de uitvoerende instanties de KMar en de Nederlandse politie vertegenwoordigd in deze stuurgroep. De stuurgroep komt meestal op ambtelijk niveau samen, waar DINPOL (voormalig NCIPS), de plek inneemt voor de raad van commissarissen en de korpsbeheerders. De stuurgroep politie heeft als taak een advies uit te brengen aan de betrokken bewindslieden over de politieke wenselijkheid en praktische haalbaarheid van een Nederlandse deelname aan een politievredesmissie. Daarnaast worden in de praktijk strategische punten en raamwerkinstructies betreffende EVDB afgestemd met de stuurgroepleden.

Het ministerie van BZ is zowel voorzitter als secretaris van de stuurgroep. Zodoende heeft het ministerie van BZ een belangrijke rol in de communicatie en de coördinatie van de activiteiten van de stuurgroep. Hieronder valt tevens de afstemming van het stuurgroep advies tussen de meerdere departementen. Verder is het ministerie van BZ verantwoordelijk voor de communicatie met de internationale organisaties. Deze advisering is gebaseerd op al bestaand Nederlands beleid, vastgelegd in kamerbrieven (TK 27476 & TK 27476 nr. 2). De stuurgroep politie komt ongeveer één keer in de zes weken samen. Wanneer er de noodzaak toe is, zal de stuurgroep zo vaak als nodig bijeenkomen.

4.6.1 Proces

Elk verzoek wordt aan wenselijkheid binnen het Nederlandse buitenlands beleid en veiligheidsbeleid bepaald door het ministerie van BZ. Het vaststellen van het advies is onder te verdelen in twee fases. Deze besluitvorming bestaat voornamelijk uit het formuleren van een interdepartementaal advies voor de betrokken ministers. In het stuurgroep advies worden de belangrijkste punten voor de besluitvorming beschreven. Hierin wordt in grote mate

relevante elementen uit het toetsingskader van kamerstukken II, 2000/01, 23591/26454, nr. 7 betrokken. Deze zijn: de politieke motivatie, veiligheidssituatie, de betaling en andere factoren. In principe stelt het ministerie van BZ het eerste concept advies op waar de andere departementen op reageren. Na deze afstemming wordt het voorgelegd aan verschillende ministers van de departementen.

Het opstellen van het concept advies is de eerste fase in het interdepartementale proces. Hier wordt het concept opgesteld door het ministerie van BZ. Door interdepartementale afstelling tussen de ministeries van BZ, BZK, Defensie, KMar en DINPOL. Het concept advies is afhankelijk van het initiatief van het ministerie van BZ en wordt besproken en goedgekeurd in de stuurgroep. Het vaststellen van het stuurgroep advies gebeurt op de volgende punten:

- Mandaat en doelstellingen van de missie
- Vergelijking politieuitzendingen ten opzichte van andere middelen
- Wat zijn de operationele aspecten
- Veiligheidsrisico's
- De beschikbare financiering

Voor EU missies wordt het stuurgroep advies meestal gebaseerd op CIVCOM documenten, zoals het *Concept of Operations* en de *Statement of mission Agreement*. Deze worden meestal aangevuld door rapportages van de ambassades en de functieomschrijvingen. Daarnaast worden voor het analyseren van de veiligheidsrisico's vooral de door de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst gecreëerde dreigingsanalyses gebruikt. Van het toetsingskader worden de voor deze missie relevante aspecten geselecteerd en in het stuurgroep advies vermeld. Waarvoor bij de politie vaak de nadruk ligt op de veiligheid van het personeel in dat gebied.

Wanneer het stuurgroepadvies klaar is wordt deze voor besluitvorming voorgelegd aan de betrokken ministers en/of de ministerraad. In dit proces worden binnen de ministeries en Nederlandse politie verschillende procedures gestart om tot een besluit te komen. Bij het ministerie van BZ wordt het besluit via de directie veiligheidsbeleid direct aan de minister voorgelegd. Voor het ministerie van Defensie geldt dat na bespreking in de stuurgroep militaire operaties het via de directie algemeen beleid naar de minister wordt gestuurd. Het ministerie van BZK kent de meest uitvoerige procedure voor de besluitvorming. Hier gaat het in de huidige procedure via de Directie Politie naar de Directeur-Generaal Veiligheid. Waarna het via het bureau van de Secretaris-Generaal aan de minister wordt voorgelegd. De besluitvormingslijnen binnen de ministeries van Defensie en BZ worden als relatief kort gezien, terwijl het bij het ministerie van BZK als een uitvoerige procedure gezien wordt.

4.7 Belangenverdeling

Het algemene belang van Nederland met het bijdragen aan politievredesmissies is terug te leiden tot artikel 90 van de grondwet "Nederland zal de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevorderen". Uit doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid kan men afleiden, dat grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur, speerpunten van het beleid zijn⁴. Uit de brief naar de tweede kamer (TK 27 476 Nr.

⁴ Website Min BZ: 29-05-06

1) blijkt, dat de regering het een taak van de Nederlandse politie vindt, om naast nationale veiligheid tevens bij te dragen aan de internationale veiligheid. Voor Nederland is het bijdragen aan de internationale rechtsorde, met behulp van civiele vredesmissies, een algemeen belang.

Het tweede algemene belang is het bevorderen van de Nationale veiligheid. Dit is vooral gebaseerd op een indirecte veronderstelling, dat een instabiele situatie in postconflict landen, zijn neerslag kan hebben op de veiligheid in Nederland. Instabiele gebieden kunnen namelijk een ideale broedplaats zijn voor grensoverschrijdende criminaliteit zoals drugs en georganiseerde misdaad. Immigratiestromen en asielzoekers uit deze landen kunnen de nationale veiligheid benadelen.

Het laatste algemene belang is dat het crisisaspect van dit onderwerp niet uit het oog mag worden verloren. Dit betekent dat in veel gevallen een verzoek tot bijdrage redelijk laat binnenkomt, terwijl er snel gereageerd dient te worden op internationale verzoeken. Het adequaat reageren met de juiste personen is van belang voor een goede bijdrage aan de missies. Voor het ministerie van BZ is dit van belang voor een goede Nederlandse bijdrage.

Dit zijn de drie algemene belangen die geselecteerd zijn voor deze studie. Echter door verschillende partijen kunnen er meerdere belangen als algemeen gezien worden. Een groot verschil in interpretatie is er een van. De veiligheid van personeel is primair een belang van het ministerie van BZK. De selectie in deze studie is deels gebaseerd op een eerdere evaluatie en met behulp van functionarissen van het ministerie van BZK.

4.7.1 Belangen voor het ministerie van BZK

Met het uitzenden van politiepersoneel voor het ministerie van BZK zijn een viertal belangen te onderscheiden. Deze zijn onderverdeeld in primaire en secundaire belangen. Het primaire belang vloeit voort uit de rol die de minister van BZK heeft in de stuurgroep. Hij is namelijk eind verantwoordelijke voor het uitgezonden personeel. Daarom heeft hij in de werkgeversrol belang bij de veiligheid van het personeel. Voor het uitzenden en het garanderen van de veiligheid is een zorgvuldige besluitvorming van belang. Hoewel het gezien kan worden als algemeen belang, is voor het ministerie van BZK de veiligheid van de uitgezonden politiefunctionarissen het belangrijkste. Het uitzenden van politiefunctarissen is geen standaard taak van de Nederlandse Politie en gebeurt op vrijwillige basis. Dit heeft als gevolg dat het risico in de uitgezonden gebieden acceptabel moet zijn. Omdat de minister van BZK eind verantwoordelijke is van de uitgezonden politiefunctarissen, is voor het ministerie van BZK de veiligheidssituatie van groot belang. Dit is zoals eerder gezegd moeilijk te rijmen met de situatie dat er snel gereageerd moet worden in crisissituaties.

Met het besluit voor het deelnemen van politiemensen aan vredesmissies komen een drietal secundaire het ministerie van BZK belangen naar voren. Ten eerste is het van belang dat politieuitzendingen bijdragen aan een internationaal politienetwerk. Met het bevorderen van een internationaal politienetwerk veronderstelt het ministerie van BZK en de Nederlandse politie dat internationale politiesamenwerking verbeterd zal worden. Hierdoor wordt door bestrijding van internationale criminaliteit, indirect de nationale veiligheid verbeterd.

Ten tweede is het voor het ministerie van BZK van belang dat er een mogelijke bijdrage wordt geleverd aan het management en *development* voor het internationale loopbaanbeleid van de

politie. Het ministerie van BZK heeft dit belang nog niet echt vormgegeven en het is nog niet zorgvuldig geformuleerd. Bij dit belang veronderstelt men dat ervaringen opgedaan in het buitenland goed gebruikt kunnen worden om de Nederlandse politie te verbeteren.

Ten derde is de plaatsing van politiefunctionarissen in de missie een belangrijk punt. In dit belang kan men twee factoren onderscheiden: 1) het geplaatst krijgen van personen op hoge posities (de *Heads of Missions* hebben bijvoorbeeld meer aanzien en aandacht van de pers), het plaatsen van politiefunctionarissen op de juiste plek. Met een hoog geplaatste persoon in de missie veronderstelt het ministerie dat de informatie positie ten opzichte van politievredesmissies verbeterd. Bij dit belang komt het er op neer dat de Nederlandse specifieke kennis van het uitgezonden personeel daadwerkelijk gebruikt moet worden.

4.7.2 Belangen andere ministeries

Voor het ministerie van BZ zijn een drietal belangen te onderscheiden. Ten eerste zijn uitzendingen en wederopbouw primair beleidsterreinen van het ministerie van BZ. Ten tweede is het een taak van het ministerie van BZ om te zorgen dat Nederland de gemaakte afspraken nakomt. Dit betekent ook dat het ministerie van BZ er moet voor zorgen dat Nederland het toegezegde aantal politiefunctionarissen uitzend. Ten derde heeft het ministerie van BZ het belang om Nederland zo zichtbaar mogelijk op de kaart te zetten. Een middel hiervoor is de inzet van Nederland bij politievredesmissies.

Voor het ministerie van Defensie zijn een tweetal primaire belangen te onderscheiden. Ten eerste heeft de minister van Defensie net zoals de minister van BZK verantwoordelijkheid over het uitgezonden defensie personeel. Uit deze rol vloeit het primaire belang voor de veiligheid van het uitgezonden personeel voort. Ten tweede zijn vredesmissies, waaronder politievredesmissies, een primaire taak van het ministerie van Defensie. Daarom is het van belang dat het ministerie van Defensie een significante bijdrage levert aan vredesmissies.

4.7.4 Conflicterende Belangen

Veel belangen bij politie vredesmissies zijn niet in conflict met elkaar en kunnen zelfs aanvullend zijn. *Management en development* bij de politie sluit natuurlijk niet meteen bepaalde vredesmissies uit. Bij politievredesmissies zijn in Nederland twee belangen in conflict met elkaar. Het belang van het ministerie van BZ om een substantiële en tijdige bijdrage te leveren voor vrede en veiligheid en een snelle besluitvorming. Tegenover de rol die de minister van BZK heeft als werkgever. Hij is eindverantwoordelijke over het politiepersoneel en wil daarom een zorgvuldige besluitvorming. Van het ministerie van BZK kan een meer terughoudende houding verwacht worden, waar de nadruk wordt gelegd op de te volgen procedures en de veiligheid van het personeel. Men kan hier onderscheid maken tussen de ministeries van BZ en Defensie waar uitzendingen een '*core business*' is en het ministerie van BZK die de verantwoordelijkheid draagt over de Nederlandse politie.

Tabel 4: Belangen overzicht van Nederlandse actoren

Organisatie	Belangen
Algemeen	Bijdragen van Nederland aan int. rechtsorde, bevorderen van nationale veiligheid, veiligheid van uitgezonden personeel, snelheid voor bijdrage
BZK	Het bevorderen van int. politienetwerk en -samenwerking, het koppelen aan management en <i>development</i> , veiligheid van personeel, noodzaak inzet politie
BZ	Voldoen aan internationale vraag en afspraken, Zichtbaarheid van Nederland in het Buitenland, uitdragen van Ned. normen en waarden
Defensie	Verantwoordelijke voor uitgezonden personeel, vredesmissies zijn een primaire taak

4.8 Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat een duidelijk onderscheid te maken is tussen de verschillende besluitvormingsniveaus. Op het Europese niveau wordt de beslissing genomen voor het opzetten van of het deelnemen aan een politievredesmissie. In dit proces heeft het ministerie van BZ een coördinerende rol en het voert woord in de internationale overleggen. Hier betreft het vooral buitenlands beleid. Het ministerie van BZK heeft hier geen omkijken naar. In beperkte mate door het afstemmen van raamwerkinstructies tussen de departementen kan het ministerie van BZK invloed uitoefenen. Het ministerie van BZK kan wel in de CIVCOM raads werkgroep invloed uitoefenen door instructies mee te geven aan de woordvoerder van Nederland.

Het tweede niveau is de nationale besluitvorming die onder te verdelen is in twee fases. De fase adviesvorming door de stuurgroep en de ministeriële besluitvorming. De stuurgroep fase is een interdepartementaal overleg, dat een belangrijke rol heeft in de besluitvorming. De stuurgroep kan gezien worden als het coördinatiemechanisme voor de verzoeken voor Nederlandse bijdrage en strategische vraagstukken. Daarnaast hebben de drie ministeries allen een andere interne besluitvormingsprocedure.

Tevens is in dit hoofdstuk de vraag beantwoord: *Wat zijn de belangen van de verschillende actoren in het Nederlandse beleidsproces?* Het antwoord is onderverdeeld in de belangen van twee actoren en het algemeen belang. Het algemeen belang bestaat vooral uit het bijdragen aan de internationale rechtsorde, het bijdragen aan de Nationale veiligheid en een zorgvuldige snelle overweging. Deze belangen worden door alle ministeries uitgedragen alleen op een andere wijze. De extra belangen waar BZK zich op richt zijn: veiligheid van de uitgezonden personeelsleden, koppeling aan *management and development*, het juist plaatsen van de uitgezonden functionarissen en het creëren van een internationaal politienetwerk. Als laatste zijn er de belangen van het ministerie van BZ; deze zijn vooral

gericht op het nakomen van internationale verdragen en de zichtbaarheid van Nederland in de wereld te verbeteren..

De belangen van het ministerie van BZK en de positie in de besluitvorming is belangrijk in dit onderzoek. Een verbetering in de positie impliceert namelijk dat de belangen van het ministerie van BZK beter behartigd kunnen worden. Hiernaast kan de positie verbetering leiden tot het beter kunnen beïnvloeden van de besluitvorming ten behoeve van de belangen van het ministerie van BZK. Het beter behartigen van de belangen is een aanleiding voor het beter positioneren in de besluitvorming.

Hoofdstuk 5: European Union Police Mission in Bosnië & Herzegovina

5.1 Inleiding

De *European Union Police Mission* in Bosnië-Herzegovina was de eerste politievredesmissie onder leiding van de EU. Op 1 januari 2003 werden de taken van de VN International *Police Task Force* overgenomen door de EUPM missie. Doormiddel van de inzet van politie instructeurs en adviseurs werd bijgedragen aan de wederopbouw van het politieapparaat in Bosnië-Herzegovina (BiH) (stuurgroepadvies EUPM). Nederland heeft sinds 2003 een substantiële bijdrage geleverd aan deze missie. Op 1 december 2005 is de EUPM missie overgegaan in de kleinere EUPM II missie. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de Nederlandse besluitvorming voor deelname aan EUPM. De analyse zal gebeuren aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk twee.

5.2 Achtergrond Casus

Bosnië-Herzegovina was één van de republieken binnen het voormalige communistisch Joegoslavië. In de communistische periode van Joegoslavië groeide Bosnië-Herzegovina uit tot één van de meest welvarendste gebieden. Dit kwam voornamelijk door de zware wapenindustrie, die in de regio gevestigd was. Het land heeft een populatie die onderverdeeld is in drie grote etnische groepen: Kroatiërs (katholiek 17%), Serviërs (Christelijk-Orthodox 31%) en Bosniërs (Moslims 41%)⁵. Aan het eind van de jaren tachtig werden de tegenstellingen en conflicten tussen de bevolkingsgroepen groter. Vooral de onafhankelijkheid van BiH van Joegoslavië was een belangrijke kwestie. In de parlementsverkiezingen van 1990 werd het parlement verdeeld langs etnische lijnen. De onafhankelijkheidsverklaringen van Kroatië en Slovenië brachten de deelrepubliek in een benauwde positie. In 1992 werd door middel van een referendum geboycot door de Servische bevolking, voor onafhankelijkheid van Joegoslavië gekozen (Woehrel & Kim 1996:1).

De onafhankelijkheidsverklaring van 1992 was één van de voornaamste oorzaken van het uitbreken van de burgeroorlog in Bosnië-Herzegovina. De strijdende partijen waren verdeeld langs de etnische lijnen van het land. De in het gebied geplaatste VN militairen hadden niet de middelen en een geschikt mandaat om in te grijpen. Tot 14 december 1995 duurde de burgeroorlog (Woehrel & Kim 1996:1-5). Tijdens de oorlog zijn door alle zijden veel misdaden gepleegd en mensenrechten geschonden. In Nederland is verreweg het bekendste geval de genocide die in Srebrenica heeft plaatsgevonden. Naar schatting zijn honderdduizend mensen gevlucht en vijfenvijftigduizend burgers gestorven (UNHCR). De NAVO probeerde door operatie *deliberate force* een einde te maken aan het conflict en daarmee Serviërs naar de vredesafel te dwingen. Uiteindelijk werd na de onderhandelingen op 21 november 1995, een vredesakkoord door alle betrokken partijen ondertekend. Met dit Dayton-vredesakkoord werd de burgeroorlog in dit gebied van voormalig Joegoslavië beëindigd. Hier opvolgend zijn door de VN gemandateerde NAVO militaire vredes machten IFOR en SFOR ingezet. Als aanvulling hierop werd sinds 1996 tot 2002 een grote VN internationale politievredesmacht in BiH ingezet. Het doel van deze vredesmacht was het opzetten van een democratisch

⁵ CIA World Fact Book <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/su.html> (1 oktober 2006)

politieapparaat, wat voldeed aan de internationale normen. Deze maakte deel uit van de vredesmissie United Nations Mission in Bosnië en Herzegovina.

Ondanks de inspanningen van de VN bleek in 2002 dat de politie van BiH nog steeds niet voldeed aan de internationale normen. De EU heeft in 2002 besloten om de EUPM in kleinere vorm te continueren. Wel was door de internationale gemeenschap in 2002 op andere gebieden vooruitgang geboekt: er was sprake van economisch herstel, een verbetering van de institutionele structuren en terugkeer van vluchtelingen. In 2002 werd door de EU geschat dat de politie in BiH in 3 tot 4 jaar onafhankelijk kon opereren. De buitenlandpolitiek van BiH heeft uiteindelijk toetreding tot de EU als doel. Voor de EU is het gebied mede belangrijk door de grote investeringen en inspanningen in het gebied en het belang van stabiliteit in de Europese regio (Stuurgroep advies EUPM).

5.3 De Politievredesmissies in BiH

5.2.1 UNIPTF

Voor de civiele kant van de wederopbouw was in het begin de VN en de OVSE verantwoordelijk. De OVSE hield zich voornamelijk bezig met het organiseren van de verkiezingen in BiH (Woehrel & Kim1996:4). Onderdeel van het Dayton akkoord (annex 11) was de aanwezigheid van een internationale politiemacht. Met de aanname van de VN resolutie 1035 werd de International Police Task Force (UNIPTF) in BiH opgericht. Deze missie had op zijn hoogtepunt een omvang van 1721 personen. Deze politiemissie had de volgende taken: advisering van de lokale politie, ondersteuning van politieoperaties, en het monitoren en inspecteren van politieactiviteiten en installaties (geen executieve taken). Een langzame start en de matige kwaliteiten van vele internationale politiemensen zorgde voor veel problemen. Uit evaluaties bleek bij deze missies een groot “*police gap*” aanwezig te zijn (Woehrel & Kim1996:34). Met de aanname van de VN resoluties 1103 & 1107 kreeg IPTF tevens de taak om de schendingen van de mensenrechten in BiH te onderzoeken. Sinds het begin van de VN IPTF missie heeft de KMar een constante substantiële bijdrage geleverd van ongeveer vijftien á twintig personen.

5.2.2 EUPM I & II

Toen het duidelijk werd dat de VN de IPTF missie niet zou continueren heeft de raad van ministers op 18 februari 2002 besloten, dat door een gemeenschappelijk Europees optreden de missie door de EU zou worden voortgezet. Door de problemen in BiH van veel voorkomende georganiseerde misdaad, lage salarissen, gebrek aan juiste uitrusting, een gering gezag van de politie bij het publiek en onvoldoende ingebed in het justitiële systeem werd een voortgang van de missie noodzakelijk geacht. De lopende onderzoeken naar politiefunctionarissen en hun oorlogsverleden waren tevens een oorzaak voor doorzetting van de missie. Zodoende heeft de EU besloten om voor het eerst in haar geschiedenis een politiemissie op te zetten en te leiden. Op 1 januari 2003 heeft de EU daadwerkelijk de leiding overgenomen van de VN vredesmissie. De taken van EUPM bestonden voornamelijk uit de overgenomen taken van UNIPTF: monitoren, mentoren en inspecteren. Deze kleinere EU missie concentreerde zich vooral op het hogere kader van de BiH politie. Tijdens de missie werd duidelijk dat bestrijding van de toenemende georganiseerde criminaliteit een doel van de missie moest worden. In 2005 is deze missie beëindigd en in de vorm van de kleinere EUPM-II gecontinueerd (Stuurgroep advies EUPM-II).

Door de EU werd geconstateerd dat op het einde van de EUPM missie de politie in BiH niet zelfstandig conform Europese normen kon functioneren. Op 21 november 2005 werd in de RAZEB besloten dat er een vervolg missie voor EUPM moest komen. EUPM-II is op 1 januari 2006 van start gegaan met een mandaat van twee jaar. Het niet bereiken van alle einddoelen van EUPM (b.v. structurele politie hervormingen) en de georganiseerde criminaliteit in BiH waren de hoofdredenen om de missie door te zetten. Deze huidige missie heeft een totale omvang van 388 personen, waarvan 170 internationale politiefunctionarissen⁶.

5.2.3 Nederlandse bijdrage aan EUPM I&II

Nederland heeft zich uitdrukkelijk voorstander getoond voor het overnemen van de VN politiemissie in BiH door de EU. Een substantiële bijdrage van de Nederlandse politie en Kmar aan de missie werd door de Nederlandse regering belangrijk gevonden. Dit werd ondersteund door de meeste politieke partijen in de Tweede Kamer. Het is tevens de eerste door de EU geleide missie en de eerste missie waar de Nederlandse politie een bijdrage aan kon leveren. In het stuurgroep advies aan de ministers achtte de stuurgroep het van groot belang dat er een Nederlandse personele bijdrage aan EUPM komt. De missie EUPM-II werd tevens gesteund door de Nederlandse regering. De Nederlandse bijdrage aan deze missie werd wel verkleind, Nederland was het niet helemaal eens met de opzet van de EUPM missie (CIVCOM instructie 21-09-'05). Naast politie heeft Nederland een substantiële militaire bijdrage geleverd aan de NAVO missies IFOR en SFOR en een bijdrage van de KMar aan de UNMIBH missie. Naast personele bijdragen heeft Nederland, via de EU, bilateraal grote financiële steun verleend aan BiH en de rest van voormalig Joegoslavië. Via het CARDS programma ontvangt BiH al meerdere jaren 100 miljoen euro steun per jaar van Nederland voor verschillende aandachtsgebieden. De EU heeft meerdere miljarden euro's in het totaal aan hulp gestoken in voormalig Joegoslavië⁷.

De Nederlandse bijdrage aan EUPM is substantieel geweest. De Koninklijke Marechaussee heeft constant rond de vijftien á twintig personen bijgedragen aan de EUPM missie. De Nederlandse politie heeft een constante bijdrage geleverd van 10 á 15 politiefunctionarissen. In vergelijking met voorgaande vredesmissies zijn er om meer hogere functies gevraagd. De reden hiervoor was, dat het hoge politiekader, tevens getraind, diende te worden. Het ministerie van BZK heeft enkele hogere politiefunctionarissen uitgezonden naar BiH. Voor het toenmalige planningsteam van de EUPM missie werd de kandidaat van de Nederlandse politie afgewezen, de KMar heeft wel één politiefunctionaris bijgedragen aan het planningsteam. Voor EUPM-II heeft de KMar en het ministerie van BZK besloten om een minder substantiële bijdrage te leveren. Het voornemen van Nederland is om in totaal een bijdrage van 10 personen aan EUPM-II te leveren, bestaande uit zes politiefunctionarissen en vier leden van de KMar. Dit is in vergelijking met andere EU lidstaten een grote procentuele bijdrage.

⁶ <http://www.eupm.org/Default.asp?lang=eng> (Januari 2007)

⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/bilateral_cooperation/bosnia-and-herzegovina_en.htm
(December 2006)

5.4 Actoren en Belangen

Voor de beide EUPM missies is de EU de belangrijkste actor. Zij heeft de leiding over de missie en is tevens de grootste donor aan BiH. Voor alle onderhandelingen over het mandaat, SOMA, OPLAN etc. is de speciale vertegenwoordiger van de EU de verantwoordelijke actor. Het raadsecretariaat, dat onder leiding stond van Solona met daarin de Politie Unit, is verantwoordelijk voor de EU missie. De leiding van de missie rapporteert aan het raadssecretariaat en via de PSC en CIVCOM aan de lidstaten. Deze laatste twee zijn tevens de overlegorganen waar de lidstaten in de EU missies invloed kunnen uit oefenen. De NAVO en VN spelen een zeer beperkte rol bij de politievredesmissies. Bij het overnemen van de missie door de EU heeft de VN wel een belangrijke rol gespeeld. Het mandaat van EUPM wordt tevens gesteund door de VN Veiligheidsraad.

De Nederlandse actoren in het Nederlandse besluitvormingproces voor een bijdrage aan EUPM I & II zijn voornamelijk op Rijksniveau. De departementen die plaats namen in de stuurgroep, waren bij het besluit voor een Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties de voornaamste actoren. Voor het buitenlands beleid is het minister van BZ vanzelfsprekend de voornaamste actor. Tevens voert het ministerie van BZ het woord bij de VN en EU voor de Nederlandse regering. De ministeries van Defensie en BZK en de Nederlandse Politie zijn, als leverende instanties, een belangrijke actor in de besluitvorming van een Nederlandse bijdrage aan de beide EUPM missies.

Het belang van de EU om de leiding van de missie over te nemen is om het gebied te stabiliseren en de vrede en veiligheid te bewaren. Aangezien het in Europa plaatsvindt heeft de EU des te meer belang bij. Verder is het toetredingsproces van BiH een belangrijke factor. Vooral omdat BiH in de achtertuin van de EU ligt. Wanneer de eerste politiemissie succesvol is, laat dit tevens zien dat internationaal de EU een steeds grotere rol kan spelen. Voor Nederland wordt belang vooral afgeleid van artikel 100 van de grondwet: het bevorderen van de internationale rechtsorde. BiH is voor het ministerie van BZ een prioritair gebied, die tevens veel financiële steun van de EU en Nederland heeft ontvangen. Voor het ministerie van BZK is de missie van extra belang doordat georganiseerde misdaad er door bestreden wordt. Wat weer een effect kan hebben op de veiligheidssituatie in Nederland. Daarnaast is het de eerste echte missie waaraan de Nederlandse politie een bijdrage levert.

5.5 Besluitvorming in Nederland

5.5.1 EUPM

De EUPM missie is de eerste internationale vredesmissie waar de Nederlandse politie aan geparticipeerd heeft. De besluitvorming van de Nederlandse deelname aan deze missie heeft een aantal unieke kenmerken. Ten eerste is dit de enige keer dat de stuurgroep politie op hoog niveau bijeen is gekomen. Ten tweede is een deel van de besluitvorming gelopen via andere kanalen (ministers onderling). Ten derde was in de tweede kamer brede politieke steun voor deze missie en de bereidheid van alle ministeries om deel te nemen aan deze missie. Als laatste speelde op de achtergrond mee het opstarten van een structuur om de Nederlandse politiebijdrage aan de missies mogelijk te maken.

Na het Besluit van de raad van ministers in maart 2002 om daadwerkelijk de UNIPTF missie op te volgen met EUPM is het Nederlandse besluitvormingsproces in werking gesteld. Buiten de vastgelegde procedures om heeft de toenmalige minister van BZ de ministers van BZK en Defensie direct benaderd middels een brief. Waarin verzocht werd om een substantiële bijdrage te leveren aan EUPM. Door het ministerie van BZK en Defensie is hierover onvrede geuit en betreurden zij dat het gekwantificeerde verzoek buiten de stuurgroep om is gegaan. Het ministerie van BZ benadrukte hier dat het belang van de missie onderstreept moest worden en dat substantieel niet een precies getal was. De minister van BZK beantwoorde in zijn brief dat het een substantiële bijdrage zal leveren en een verzoek aan het ministerie van BZ om zich aan de vaste procedures van de stuurgroep politie te houden.

Met de toezegging van de betrokken ministeries van een mogelijk bijdrage aan de missie heeft de stuurgroep politie een advies opgesteld voor de ministers. Door het belang van de missie en de geplande hoog ambtelijke stuurgroep is op 9 juli voor het advies relatief snel opgesteld voor deze grote missie. Het concept advies is ter goedkeuring voorgelegd aan de stuurgroep politie op hoog ambtelijk niveau.

Op 9 juli 2002 werd de eerste stuurgroep Politie op hoog ambtelijk niveau gehouden. In deze stuurgroep werd vooral het concept stuurgroep advies besproken, het vaststellen van de bijdrage aan de EUPM II missie en de verdere procedures. Door het ministerie van BZK zijn er wel vragen gesteld over de verdeling van politieke verantwoordelijkheid tussen de ministeries van Defensie en BZK, immers ze maken deel uit van het zelfde contingent. Dit is in het uiteindelijke advies duidelijk vastgelegd. Het vaststellen van het uiteindelijke advies heeft nog enkele maanden geduurd. De vastgestelde procedure werd, na goedkeuring van de desbetreffende ministers, om via de ministerraad de Tweede Kamer middels een brief in te lichten. Op 8 november werd de brief als hamerstuk bij de ministerraad behandeld en vervolgens doorgestuurd naar de Tweede Kamer.

Het besluit voor een EU overname van de EUPM missie is genomen op 22 maart 2002 in RAZEB. Waar al redelijk snel in juli 2002 de eerste *call of contributions* uitgingen naar de lidstaten. Op 9 juli is de eerste stuurgroep politie gehouden waar op 8 november 2002 de missie is goedgekeurd door de ministerraad. Binnen tien maanden was de uiteindelijke Nederlandse bijdrage aan de missie vastgesteld. Tijdens de besluitvorming van deze eerste missie speelde op de achtergrond de ontwikkeling van het convenant politieuitzendingen tussen het ministerie BZK en de Nederlandse politie. Dit heeft tot een mogelijke versnelling geleid in de ondertekening van het convenant. Door het ambitieuze tijdschema en het proces van de ontwikkeling van de EU was het moeilijk om tijdig in te gaan op de *call of contributions*.

In de Tweede Kamer toonde de fracties van de PvdA, CDA, VVD en Groen Links zich voorstander voor een substantiële bijdrage aan EUPM. Alle fracties hadden alleen aanvullende vragen. Vooral over de opsporing van oorlogsmisdadigers, synergie tussen EUPM en andere EU beleidsvelden, het doel van de EU missie en de verdeling tussen de KMar en politie (TK 22181 nr365). De fracties steunden hierna in alle opzichten EUPM. In dat opzicht was het een missie met een klein politiek risico.

Het ministerie van BZK stond positief tegenover een politiebijdrage aan de EUPM missie. De onderhandeling over het politieconvenant voor uitzendingen was echter nog niet afgerond.

Door de opstartfase was het ministerie van BZK nog niet helemaal klaar voor het inzetten van politiepersoneel. Hierdoor legden ambtenaren van het ministerie van BZK de nadruk op het volgen van vaste procedures. Op ambtelijk niveau werd het belangrijk gevonden dat er een Nederlandse politie deelname was aan de EUPM missie.

5.5.2 EUPM-II

Op het einde van 2005 werd onder grote tijdsdruk besloten door de EU om de EUPM missie te verlengen in afgeslankte vorm. Dit besluit is door de RAZEB genomen op 21 november 2005. Nederland heeft de OPLAN en CONOPS goedgekeurd maar was wel ontevreden over de kwaliteit. De latere definitieve versie moest enkele voor NL belangrijke wijzigingen bevatten (Raamwerkinstructie EVDB inzet Balkan: 01-03-2006). Om een soepele overgang tussen EUPM I & II te garanderen werd een verzoek gedaan aan de lidstaten om een deel van het huidige personeel in de missie te verlengen.

Vervolgens werd middels een *call of contributionss* aan de lidstaten gevraagd om bij te dragen aan deze missie. De stuurgroep heeft deze in december 2005 ontvangen en besloten om een positief stuurgroep advies te maken (Stuurgroep advies EUPM-II). In dit advies werd zowel de nieuwe gezamenlijke Nederlandse bijdrage van 10 marechaussee en politie opgenomen en de verlenging van de aanwezige Nederlandse functionarissen. Het opstellen van het stuurgroepadvies is voornamelijk schriftelijk en zonder problemen verlopen. Op 9 december 2005 heeft de minister van BZK de nota ontvangen voor goedkeuring. Waar de Nederlandse bijdrage op 12 december 2005 in de Ministerraad werd goedgekeurd. Vanaf mei 2006 zijn de nieuwe politiefunctionarissen voor de EUPM-II missie uitgezonden.

Bij de overgang naar de EUPM-II missie was de Nederlandse regering zelf uiterst kritisch. De PvdA, CDA en VVD fracties waren zeer bezorgd over de ontwikkelingen in BiH. De VVD was geen voorstander van een lange aanwezigheid maar stemde wel in met één verlening. Terwijl het CDA pleitte voor een blijvende aanwezigheid om niet terug te vallen naar de onstabiele situatie. De PvdA uitte grote zorgen over de situatie in BiH en bepleitte een effectieve en efficiënte inzet van de middelen (TK21 501-02-662). Deze fracties steunden wel het uiteindelijke besluit voor de bijdrage aan EUPM-II.

Waarschijnlijk werd al veel eerder over een mogelijke verlenging van de missie gesproken maar het uiteindelijke besluit kwam op 21 november 2005. Hierover zijn voor dit onderzoek geen gegevens beschikbaar. In december 2005 heeft de stuurgroep politie een positief advies gegeven over een mogelijke deelname. Waarop op 12 december in de ministerraad de missie is goedgekeurd. Hier betreft het een zéér snelle besluitvorming van minder dan twee maanden. Waar wel de kanttekening bij geplaatst dient te worden dat het een vervolgmisssie betreft. De informatie die nodig was voor de besluitvorming was grotendeels bij alle partijen aanwezig.

Voor de EUPM missie was binnen het ministerie van BZK zéér snel overeenstemming over een bijdrage van de Nederlandse politie. Het enige obstakel naast een *pro forma* nieuwe beoordeling van de veiligheidssituatie was de effectiviteit van de missie. Door het ministerie van BZK werd benadrukt dat de politie en missie daadwerkelijk moesten bijdragen aan een verbetering van de situatie. Echter de besluitvorming binnen het ministerie van BZK was ongekend snel.

5.6 Beïnvloedingen door actoren

Over hoe het ministerie van BZ de internationale besluitvorming voor EUPM op Europees niveau heeft willen beïnvloeden zijn in dit onderzoek geen gegevens beschikbaar. Bij het kijken naar de nationale besluitvorming moet er rekening gehouden worden met het toen nog gaande proces van het vastleggen van de procedures voor uitzendingen. Het convenant politieuitzendingen was nog niet afgesloten. Het ministerie van BZ wilde wel nadrukkelijk dat er een civiele politie bijdrage kwam voor EUPM. Een blauwe brief, van de toenmalige minister van BZ aan die van de minister BZK illustreert een poging van het ministerie van BZ om de besluitvorming te beïnvloeden. Het ministerie van BZK heeft echter benadrukt dat de gebruikelijke procedures doorlopen moesten worden. Uit de gegevens blijkt dat het ministerie van BZK geen serieuze pogingen ondernomen heeft om de besluitvorming te beïnvloeden.

5.7 Analyse Casus EUPMI&II

In deze paragraaf wordt aan de hand van de in hoofdstuk twee besproken methode de besluitvorming in Nederland geanalyseerd voor EUPM I&II. Vervolgens zal de rol die het ministerie van BZK in de besluitvorming heeft gespeeld besproken worden.

5.7.1 Nederlandse Besluitvorming

De Nederlandse besluitvorming wordt aan de hand van vijf variabelen geanalyseerd (zie hoofdstuk 2). Deze worden op het einde in een tabel samengevoegd. Ten eerste is de politieke verdeeldheid voor de beide EUPM missies verwaarloosbaar. Alle grote partijen vonden een substantiële bijdrage aan deze missie belangrijk. Bij de tweede missie werd het wel belangrijk geacht, dat er een haalbare doelstelling geformuleerd werd er en een uiteindelijke evaluatie komt van de werking van de missie (CIVCOM instructie 21-09-'05). Ten tweede is gekeken naar de verdeeldheid binnen de stuurgroep politie zelf. Deze was over één kwestie groot. Het ministerie van BZ drong aan op een grote Nederlandse politiebijdrage aan de missie. Dit gebeurde via een 'blauwe brief'. Het ministerie van BZK benadrukte dat zorgvuldigheid en de vastgelegde procedures van belang waren. Voor zowel de EUPM I & II missie bestond er een algemene consensus over de bijdrage.

Kennis en informatie zijn belangrijk om tot een goede keuze te komen voor een deelname. Voor EUPM was reeds veel kennis aanwezig in Nederland. De KMar had immers al een bijdrage geleverd aan de IPTF missie. Door gebrek aan ervaring was bij het ministerie van BZK en de politie bijna geen kennis en/of informatie aanwezig. Dit leidde tot een vertraging voor een Nederlands antwoord op the *call of contributions*. Voor de EUPM-II missie was er voor alle partijen een grote beschikbaarheid van informatie en kennis.

Ten derde waren bij EUPM geen conflicterende belangen tussen EU en NL Hier is voor dit onderzoek wel een beperkte hoeveelheid informatie beschikbaar. Echter niets wijst erop dat er noemenswaardige conflicten zijn geweest. Bij de EUPM II was Nederland van mening dat een kleinere missie beter tot zijn recht zou komen. Bij deze missie moest er goed naar het missieplan en de effectiviteit gekeken worden. Als laatste is de snelheid waarmee de besluitvorming in Nederland genomen is voor EUPM gemiddeld verlopen. Voor EUPM II is deze zelfs zeer snel genomen.

Tabel 5: Overzicht van Nederlandse besluitvorming voor EUPM I & II

Nederlandse Besluitvorming	EUPM	EUPM-II
Politieke Fragmentatie	Geén	Minimaal
Relatief belang en Belangenverdeling	Groot belang werd aan deze missie gehecht door de Nederlandse regering - Immuniteiten (Veiligheid)	Belang groot, maar nu wel voorwaarden
Kennis en Informatie	Aanwezig in Nederland, niet direct bij BZK/Politie, vertraging in selectie van personeel	Aanwezig.
Beïnvloedingspogingen van NL in de EU ten aanzien van 'Key issues'	Geen	Aanpassen OPLAN wat niet is gelukt
Snelheid waarmee besluit is genomen	Gemiddeld	Zéér Snel

5.7.2 De rol van het ministerie van BZK in besluitvorming

Deze paragraaf bekijkt de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming voor de deelname aan de EUPM & EUPM-II missies. Deze paragraaf zal per variabele elke missie bespreken. De snelheid waarmee bij het ministerie van BZK voor deelname aan EUPM een besluit is snel genoeg genomen. Dit kwam vooral door het nog af te sluiten convenant met de politie. Hierdoor is de deadline voor de *call of contributions* verstreken en moest door het ministerie van BZ bij de EU gelobbyd worden voor een verlening. De besluitvorming bij de EUPM-II missie is uitzonderlijk snel verlopen. De voornaamste reden hiervoor was de bekendheid binnen het ministerie van BZK over de missie.

Voor beide missies stond het ministerie van BZK op ambtelijk en ministerieel niveau positief tegenover een deelname aan de missie. Echter bij EUPM-II was wel belangrijk dat het om een kleinere bijdrage zou gaan. Daarnaast was het voor BZK van belang dat in de tweede missie een grotere nadruk zou moeten liggen op de bestrijding van de georganiseerde misdaad in BiH. Een evaluatie van de effectiviteit was tevens een belangrijk punt.

De derde variabele bestaat uit het aantal beïnvloedingspogingen van het ministerie van BZK en het succes hiervan. Bij EUPM-II valt op dat de internationale besluitvorming en Nederlandse besluitvorming relatief snel verlopen zijn. Het ministerie van BZ heeft wel aangegeven, bij het maken van de CONOPS en OPLAN door de EU, dat Nederland niet geheel tevreden was. Hieruit kan men concluderen dat besluitvorming snel kan verlopen. Waar wel de aantekening geplaatst moet worden dat het al bekend terrein was voor alle actoren, waardoor sommige stappen eenvoudiger werden. Bij deze vervolgmismissie moest het wiel niet opnieuw worden uitgevonden.

De aanwezigheid van kennis, informatie en ervaring was binnen het ministerie van BZK, minimaal voor de EUPM missie. Omdat het de eerste politievredesmissie voor het ministerie van BZK betrof, is dit niet vreemd. Voor EUPM-II was de situatie omgekeerd, door aanwezigheid van politiepersoneel in de missie en de ervaringen die daar zijn opgedaan was

veel informatie aanwezig. Als laatste wordt er gekeken naar de belangen van het ministerie van BZK. In hoofdstuk 4 zijn de belangen van het ministerie van BZK besproken: het primaire belang van een zorgvuldige besluitvorming die nauw samenhangt met de verantwoordelijkheid van de minister en de veiligheid van het personeel. De secundaire belangen van indirect bijdragen aan de nationale veiligheid, bijdrage aan management en *development* van politiefunctionarissen en het plaatsen van politiefunctionarissen in hoge posities.

Tabel 6: Rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming van EUPM I & II

Rol BZK in besluitvorming	EUPM	EUPM-II
Houding BZK tegenover missies	Positief	Positief onder voorwaarden
Relatief belang en Belangenbehartiging	Primair belang van veiligheid en zorgvuldige besluitvorming behaald	Primair belang van veiligheid en zorgvuldige besluitvorming behaald, daarnaast benadrukken van bestrijding georganiseerde misdaad.
Kennis en Informatie	Niet aanwezig, afhankelijk van andere instanties, tevens geen informatie, eerste missie	Veel kennis en ervaring aanwezig door ervaring en personeel in het missie gebied.
Beïnvloedingspogingen van BZK in de EU of NL ten aanzien van 'Key issues'	Minimaal	Minimaal
Snelheid waarmee besluit is genomen	Gemiddeld	Snel

5.8 Analyse Casus

Voor de missie EUPM heeft het ministerie van BZK vooral gelet op zijn primaire belangen bij het maken van het besluit voor deelname. Dit is niet verwonderlijk omdat het de eerste missie is waar de politie aan heeft bijgedragen. De regio BiH werd snel als veilig genoeg gezien voor een Nederlandse bijdrage. Het ministerie van BZK heeft wel meerder malen benadrukt dat het normaal doorlopen van de procedures van belang is. In het geval van EUPM is de procedure zorgvuldig verlopen. Voor EUPM-II was het mogelijk om snel en zorgvuldig tot een besluit te komen. Het was immers een vervolg missie waar alle partijen met deze situatie bekend waren. Er was alleen een *update* nodig voor de beoordeling van de huidige situatie. Andere belangen zijn op een structureel niet aan de orde gekomen. Dit is deels te verwijten aan de interactie tussen de Nederlandse politie en het ministerie BZK en de capaciteit bij het ministerie.

De Nederlandse regering stond positief tegenover een substantiële bijdrage aan EUPM. Het ministerie van BZ had nadrukkelijk gevraagd voor een grote bijdrage van de KMar en de civiele politie in de stuurgroep politie. Maar de Nederlandse structuur die politieuitzendingen mogelijk maakt was nog niet helemaal vastgelegd. Het ministerie van BZ heeft doormiddel van een blauwe brief aan het ministerie van BZK laten weten dat een grote civiele bijdrage wenselijk is. In de stuurgroep heeft het ministerie van BZK aangegeven dat het te betreuren is dat dit verzoek niet via de stuurgroep is verlopen. In principe wordt hierdoor de structuur

omzeild en verliest de stuurgroep als adviesorgaan aan waarde. Dit is een beïnvloedingspoging van het ministerie van BZK om de zorgvuldigheid te waarborgen. Dit kan gezien worden als een manier om controle te houden over het besluitvormingsproces.

5.9 Conclusie

Ondanks dat de missies EUPM I&II in hetzelfde gebied plaatsvonden zijn op bepaalde punten belangrijke verschillen te zien tussen de twee missies. Ten eerste zit tussen beide missies een groot verschil in de snelheid waarmee het besluit genomen is. De oorzaak hiervan ligt in de opstartfase bij het ministerie van BZK en de Politie voor vredesmissies en de beschikbaarheid van informatie en kennis. Kennis en informatie is meteen de tweede variabele waar een groot verschil tussen beide missies is. Door de ervaringen opgedaan in de EUPM missie was de informatie en kennis bij Nederland en het ministerie van BZK aanwezig. Doordat het een vervolg missie betreft is de betekenis voor de conclusie misschien minder van waarde.

Voor beide missies gezien vanuit Nederlands oogpunt zijn er geen serieuze beïnvloedingspogingen geweest om de besluitvorming te veranderen. Het ministerie van BZK heeft in de stuurgroep politie of op Europees niveau naast de primaire belangen niet gelet op andere factoren. Op Europees niveau was alleen bij EUPM-II een beïnvloedingspoging voor het aanpassen van het missieplan. Deze was ten behoeve van een betere evaluatie van de effectiviteit en meer aandacht voor bestrijding van de georganiseerde misdaad. Op nationaal niveau was één *Key issue* van belang. Het ministerie van BZ achtte het zo van belang dat Nederland aanzienlijk zou bijdragen aan EUPM dat d.m.v. een blauwe brief de minister van het ministerie van BZK werd benaderd. Daaropvolgend heeft het ministerie van BZK benadrukt dat de overeengekomen procedures belangrijk zijn voor de besluitvorming.

Hoofdstuk 6: Soedan missies UNMIS en AMIS-II

6.1 Inleiding

Sinds de onafhankelijkheid van Soedan in 1956 van Groot-Brittannië en Egypte verkeert het land in constante onrust of burgeroorlog. Het conflict in Darfur is één van de nieuwste uitingen hiervan. De internationale gemeenschap heeft via internationale hulp en verschillende vredesmissies geprobeerd het gebied te stabiliseren. Nederland draagt bij aan de VN missie UNMIS en heeft uiteindelijk een bijdrage aan de EU ondersteuningsactie aan AMIS-II voor onbepaalde tijd uitgesteld. Dit hoofdstuk bespreekt de achtergrond van het conflict, de missies, de Nederlandse bijdrage, de belangen van de actoren en de besluitvorming. Met het doel de beïnvloedingspogingen van het ministerie van BZK en de werking van het Nederlandse coördinatiemechanisme te onderzoeken. Een kanttekening die bij deze missie geplaatst dient te worden is dat UNMIS niet een door de EU geleide missie is. Over de VN missie UNMIS kunnen ten aanzien van de interactie van het Nederlandse coördinatiemechanisme en de EU, geen mededelingen worden gedaan.

6.2 Achtergrond Casus

Soedan is een voormalige kolonie van Groot-Brittannië en werd onafhankelijk op 1 januari 1956. Na de onafhankelijkheid brak vrijwel meteen een burgeroorlog uit tussen het noorden en het zuiden van het land. Het zuiden bestaat voornamelijk uit een donkere (Afrikaanse) populatie met een christelijk of Afrikaans geloof (20% en 5%). In het noorden van het land is de populatie overwegend Moslim en/of Arabier. Het grootste percentage (70%) van de bevolking in Soedan is Islamitisch⁸. De eerste van de twee burgeroorlogen duurde vanaf 1955 tot 1972 en eindigde met het Addis Ababa Agreement.

Na tien jaar van relatieve vrede brak in 1983 weer een burgeroorlog uit in Soedan. De toenmalige president Gaafar Nimeiry wilde van Soedan een federale staat maken waar het zuiden tegen was. Dit zou namelijk resulteren in het verlies van autonomie voor zuid Soedan. Toen de president het Sharia Recht (rechtstelsel op de koran gebaseerd) invoerde en het niet toe kennen van autonomie voor Zuid-Soedan, escaleerde de gevechten tussen beide bevolkingsgroepen (CRS2006:2). Deze nieuwe burgeroorlog duurde twintig jaar en eindigde officieel op 9 januari 2005 door ondertekening van het Niavashe verdrag. Het verdrag heeft als strekking dat het zuiden naar 6 jaar van autonomie kan stemmen over zijn onafhankelijkheid. Het zuiden van Soedan heeft grote olievoorraden, in het verdrag worden deze opbrengsten gedeeld. De olie heeft het vredesproces en de vredesonderhandelingen bemoeilijkt. Alle partijen wilden een deel van de olieopbrengsten hebben (ICG2003:1). In navolging van het vredesverdrag heeft de VN-veiligheidsraad met resolutie 1590 van 24 maart 2005 ingestemd met de VN-missie UNMIS (*United Nations Mission* in Soedan). Door verschillende instanties is berekend dat ongeveer 2,4 miljoen mensen gevlucht zijn in deze periode gevlucht zijn (UNHCR, USAID).

Nadat de vrede in zicht was tussen Noord en Zuid braken opstanden uit in de westelijke provincie Darfur. Deze braken uit tussen het regeringsleger, de door regering gesteunde militias (Janjaweed), de *Sudan Liberation Army* en de *Justice and Equality Movement*. Deze

⁸ CIA World Fact Book <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/su.html> (1 oktober 2006)

crisis begon op het einde van 2003 en is tot op heden nog niet officieel geëindigd. Op 8 april 2004 werd er een staakt-het-vuren overeengekomen tussen de verschillende partijen. De oorzaak was dat opstandelingen in Darfur vonden dat zij werden achtergesteld met de rest van het land. De uiteindelijke doelen van de rebellen zijn nog steeds niet helemaal duidelijk. In het conflict zijn de verschillende partijen door de VN en westerse landen beschuldigd van het plegen van grote gewelddadigheden tegen de bevolking en schending van de mensenrechten. Vooral de Arabische milities (de Janjaweed), die met steun van de overheid opereren, zijn beschuldigd van deze schendingen (ICG2004). Afgelopen jaar (2006) is er een vredesovereenkomst tussen de partijen getekend. Het monitoren van deze vredesovereenkomst is nu de primaire taak van AMIS-II (*African Union Mission in Sudan*). De Verenigde Naties, Europese Unie, Afrikaanse Unie, Arabische Liga, Verenigde Staten., VK, Egypte, Frankrijk, Canada, Noorwegen en Nederland staan garant voor de implementatie van dit verdrag. Hieruit bleek of dat de internationale gemeenschap de vrede in Darfur toen als prioriteit zag.

Humanitaire organisatie hebben geschat dat de tweede burgeroorlog heeft geresulteerd in meer dan tweehonderdduizend doden en twee miljoen ontheemden (ICG2003:1). De internationale gemeenschap zag de crisis als een poging tot genocide. Met de aannahme van resolutie 1564 is door de VN Veiligheidsraad een onderzoek gestart naar genocide in Darfur. Uit voorlopig onderzoek blijkt dat de Soedanese regering niet actief een genocide beleid voerde, maar verschillende partijen zijn wel beschuldigd voor oorlogsmisdaden het direct en/of indirect schenden oorlogsmisdaden of van mensenrechten (UNS/2005/60). Daarnaast is het niet toe laten van de VN waarnemers in Darfur een doorn in het oog van vooral de westerse landen (ICG2006&CRS2006). Aan de kant van de Soedanese regering ziet men de crisis vooral als gevolg van een stammenoorlog en niet als een politiek conflict of genocide (ICG2006:3) Naast alle interne problemen zijn er spanningen tussen Soedan en de buurlanden Tsjaad en Oeganda ontstaan. Het conflict in Darfur breidt zich geleidelijk uit naar Tsjaad (ICG2006:11).

6.3 Vredesmissies in Soedan

6.3.1 UNMIS

De missie UNMIS is vooraf gegaan door de *United Nations Advance Mission* in Sudan (UNMISUD), die als taak had de mogelijkheden voor een VN vredesmissie te onderzoeken. Met de aannahme van Resolutie 1590 door de Veiligheidsraad is de VN missie UNMIS een feit geworden. UNMIS heeft als mandaat: het implementeren van het *Comprehensive Peace Agreement*, het helpen van vluchtelingen die naar huis willen en bijdragen aan de promotie en bescherming van de mensenrechten in Soedan. De missie zal voor het grootste deel plaats vinden in Zuid-Soedan. Naast de inzet van militairen heeft de missie een groot civiel politie contingent van 715 personen. Van de gevraagde 715 politieagenten zijn er nu 550 door 36 verschillende landen bijgedragen (oktober 2006). Het civiele politie contingent is met de aannahme van VN resolutie 1760 vergroot naar 3300. De Nederlandse politie deelname zal in dit contingent plaatsvinden.

Het politie deel van UNMIS heeft voornamelijk als taak het assisteren van de Soedanese regering met de ontwikkeling van de Soedanese politie. De missie geeft vooral advies aan de politieorganisatie over het werken in een postconflictomgeving. Waar expliciet op gelet wordt

is het voorkomen van mensenrechtenschendingen en het uit dragen van eerlijkheid en onpartijdigheid door de Soedanese politie. De CIVPOL in Soedan is georganiseerd in één hoofdkantoor met ondersteuning van verscheidende regionale kantoren. De doelen worden bereikt door de Soedanese politie te monitoren, te begeleiden, ondersteunen en adviseren in moderne politietechnieken. De nadruk ligt hierop mensenrechten schendingen door de politie en andere vormen van politiemachtsmisbruik. Door het opbouwen van een goede band met de hele Soedanese politieketen wordt er naar gestreefd het doel van de missie UNMIS te bereiken. Het grootste gedeelte bestaat uit het geven van basistrainingen en opleidingen aan Soedanese agenten die patrouilleren. Hier betreft het vooral het meelopen van patrouilles door de politie.

Naast de politie-inzet bestaat het grootste onderdeel van UNMIS uit militaire waarnemers en ondersteunende eenheden (met resolutie 1790 is het maximum 3700). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de *rule of law*, gender kwesties, HIV/AIDS, mensenrechten en de politieke situatie verbeteren. De nadruk op deze onderdelen was minder sterk dan op de onderdelen betreffende de personele bezetting. De missie UNMIS ondersteunt tevens het vredesproces in Darfur, waar nauw samengewerkt wordt met de AMIS missie van de Afrikaanse Unie. Momenteel wordt er op politiek niveau gesproken over de mogelijkheid om de AMIS missie in Darfur te laten overnemen door UNMIS.

6.3.2 AMIS

Na het ondertekenen van het staakt-het-vuren waren de vijandigheden tussen de verschillende partijen helaas niet beëindigd. Het Addis Abbaba verdrag gaf de AU in Darfur een duidelijke rol. De Afrikaanse Unie speelt vooralsnog de belangrijkste rol bij het eindigen van de crisis. Voor het monitoren van het staakt het vuren heeft de AU de missie AMIS ontplooid. Verdere taken van de missie zijn het creëren van een veilige situatie in Darfur, het verbeteren van de vertrouwensrelatie tussen de partijen en het helpen van vluchtelingen. De tweede missie zal nauw samenwerken met de missie UNMIS. Voor het ontplooiën van waarnemers hebben de lidstaten van de EU en NAVO geholpen op het logistieke vlak. In juni 2004 werden er 465 waarnemers gezonden naar Darfur ondersteunt door mensen van de EU en VS. Nadat duidelijk werd dat er grote presentie nodig was is AMIS II opgezet. Dit is een robuuste missie die in totaal 6171 personen betrof, waaronder 1560 CIVPOL waarnemers.

Opvolgend heeft de AU de EU verzocht om ondersteuning in de vorm van middelen, financiën en expertise. De AU had namelijk weinig ervaring met het leiden van vredesmissies. De EU heeft besloten om op het gebied van civiele politie de AMIS-II missie te ondersteunen met ongeveer 50 politiefunctionarissen en trainers (Council Joint Action 2005/557/CFSP). AMIS II CIVPOL missie heeft als taak de Sudanese politie beter zijn taak te laten uitvoeren door begeleiding en training (Train-the-trainers). Het doel van de EU ondersteuningsactie is om AMIS-II in staat te stellen zijn taak zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren. De ondersteuningmissie voor AMIS II heeft een drietal taken: capaciteitsopbouw van de AU, kennis overdracht en institutionele hulp bij het opzetten van vredesmissies. Met als einddoel het bereiken van een volledige operationele CIVPOL capaciteit van AMIS-II. De EU deelnemers vallen onder de AU structuren en de Status Of Mission Agreement (SOMA), die afgesloten is met de regering van Sudan.

6.4 Nederlandse bijdrage UNMIS/AMIS

6.4.1 UNMIS

In de kamerbrief TK 29 237 is een antwoord geformuleerd over de wenselijkheid en de mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage aan UNMIS (resolutie 1590). In overeenstemming met artikel 100 van de Nederlandse grondwet hebben de ministers van BZ, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking besloten tot deelname aan de vredesmissie UNMIS. Deze deelname bestond uit 15 militaire waarnemers en 15 functionarissen van de Koninklijke Marechaussee voor civiele politie taken. Door slechte leefomstandigheden en gebrekkige medische zorg in bepaalde missiegebieden werd pas in juni 2006 besloten om de Kmar naar Soedan te sturen. Door de stuurgroep politie werd destijds besloten dat er onvoldoende informatie aanwezig was voor een mogelijke bijdrage van de Nederlandse politie. Wel werd er besloten om te kijken naar de mogelijkheden van Defensie voor het inzetten van personeel voor zowel civiele (KMar) als militaire functies. Voor Defensie zijn vredesmissies immers een kerntaak. Na een drietal *fact-finding* missies (FFM) is uiteindelijk besloten om zowel militairen als civiele politie in te zetten bij de missie. De maximaal 4 Nederlandse functionarissen voor UNMIS zullen deel uit maken van de door de Defensie toegezegde 15 personen (daarmee daalt de Defensie deelname) (TK 29 237).

6.4.2 AMIS

In 2005 heeft Nederland op verzoek van de EU overwogen om met een vijftal Civiele politiefunctionarissen deel te nemen aan de AMIS-II missie in Darfur. Echter door de afwezigheid van de benodigde immuniteiten in de SOMA heeft de stuurgroep politie besloten de Nederlandse bijdrage uit te stellen. Wanneer de situatie veranderd is, zou een mogelijke bijdrage weer bespreekbaar zijn. Hiervoor waren al twee politiefunctionarissen naar Soedan gestuurd. De eerste was ontplooid op bilaterale basis, waar achteraf een stuurgroep advies over geschreven is. De tweede was via een detachering bij de EU in het hoofdkwartier van AMIS geplaatst. Het ontbreken van immuniteit is een veiligheidsrisico.

6.4.3 Verdere Nederlandse Steun

Nederland heeft niet alleen een personele bijdrage geleverd, maar tevens op financieel en op het diplomatieke vlak veel geïnvesteerd in Soedan. De EU heeft tot en met maart 2006 direct en indirect 1 miljard euro bijgedragen. Op bilaterale basis heeft Nederland een grote financiële bijdrage geleverd. Voor Darfur is de humanitaire hulp alleen al bijna 40 miljoen euro en voor Soedan in 2006 totaal 200 miljoen. Hier vallen niet de bedragen voor logistieke steun en kosten van de vredesmissie onder. Nederland is in het totaal één van de grootste donoren van AMIS en aan Soedan als geheel. Daarnaast speelt op diplomatiek gebied Nederland een grote rol. Nederland heeft opgetreden als waarnemer bij de vredesonderhandelingen en probeert middels bilaterale en/of internationale organisatie druk uit te oefenen om het gebied te stabiliseren. Nederland probeert zich nu sterk te maken voor overname van de AMIS missie door de VN (TK 29 237).

6.5 Actoren en Belangen

6.5.1 Actoren Internationaal

De actoren die bij de besluitvorming rondom vredesmissies een rol spelen zijn onder te verdelen in twee niveaus: deze zijn respectievelijk internationaal en nationaal. Op het

internationale niveau zijn de VN, AU en EU belangrijke actoren bij de vredesmissies. Voor UNMIS is de VN de voornaamste actor in de besluitvorming. Deze heeft namelijk de leiding over de missie en houdt het toezicht op de implementatie van de verscheidene overeenkomsten. Binnen de VN speelt de Veiligheidsraad een belangrijke rol in de besluitvorming van de missie. In de onderhandelingen speelden de VS en verscheidene andere westerse landen een belangrijke rol in de besluitvorming. De regering van Soedan is als vertegenwoordiger van de Soedanese belangen een belangrijke actor. De Afrikaanse Unie heeft tijdens de onderhandelingen over de vredesakkoorden in Darfur een grote rol gespeeld. Na het ondertekenen van het staakt-het-vuren in Darfur is de AU verantwoordelijk geweest voor het monitoren van deze overeenkomst. Deze missie groeide uit tot de vredesmissie AMIS. In de ondersteuningsmissie AMIS-II is de EU een belangrijke actor. De VN heeft de situatie in Darfur proberen te beïnvloeden en de AU ondersteund. De beïnvloeding bestond uit het aannemen van resoluties (1556 & 1564), die de situatie in Darfur moesten verbeteren.

Naast de internationale gemeenschappen hebben veel individuele landen een rol gespeeld. Veel landen hebben zich op bilaterale basis ingezet, bijvoorbeeld als waarnemer, onderhandelaar of op andere diplomatieke manier. Hieronder vallen de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Canada en de Arabische Liga. Tsjad was een belangrijke actor in de onderhandelingen over het staakt-het-vuren bij de crisis in Darfur. Rwanda en Nigeria hebben een grote bijdrage geleverd aan de AU missie. De Soedaneese regering heeft de formele zeggenschap over het gebied. Het heeft in de onderhandelingen over de verscheidende mandaten een machtspositie. Uit deze paragraaf blijkt dat bij een internationale crisis veel actoren aanwezig zijn.

6.5.2 Nederlandse Actoren

De Nederlandse actoren in het Nederlandse besluitvormingproces voor een bijdrage aan UNMIS en AMIS liggen voornamelijk op Rijksniveau. De departementen die plaats namen in de stuurgroep waren bij het besluit voor een Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties in Soedan de voornaamste actoren. Voor buitenlands beleid is vanzelfsprekend het ministerie van BZ de voornaamste actor. Tevens voert het ministerie van BZ het woord bij de VN en EU. De ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en de Nederlandse Politie zijn als leverende instanties een belangrijke actor in de besluitvorming van de Nederlandse bijdrage aan UNMIS en AMIS-II. Op nationaal niveau hebben de verschillende politieke partijen in de Tweede Kamer een rol gespeeld in de besluitvorming. Waar Groen Links en de PvdA voorstander waren van een substantiële bijdrage aan UNMIS zowel als AMIS-II, waren het CDA en de VVD meer terughoudend (TK30 075/29 237 nr. 5).

6.5.3 Belangen

Het belang van een Nederlandse bijdrage UNMIS en AMIS-II is het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld. Soedan wordt door het ministerie van BZ gezien als prioritair gebied in het buitenlands beleid. Door Nederland is veel ontwikkelingshulp gegeven aan de bevolking van Soedan. In de Tweede Kamer is door de PvdA en Groen Links aangedrongen op een substantiële bijdrage aan de missies. Mede door de druk van de Tweede Kamer en Soedan als prioritair gebied heeft het ministerie van BZ een groter dan normaal belang bij een Nederlandse bijdrage. De linkse fracties van de Tweede Kamer kunnen gezien worden als een sterke actor.

Voor de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de personele bijdrages, zijn vooral de veiligheidssituaties van belang. Een gebrek aan informatie over de situatie in Soedan bemoeilijkt het besluitvormingsproces. Vooral de stabiliteit van het gebied, leefomstandigheden, medische voorzieningen, diplomatieke immuniteiten en exit strategieën zijn van belang. Voor het ministerie van BZK is het van belang om te zien of de civiele expertise van de Nederlandse politie noodzakelijk is. Doordat het ministerie zelf niet over de middelen beschikt om *fact-finding* missies uit te voeren is het afhankelijk van andere organisaties. Het uiteindelijk bijdragen aan de missie UNMIS toont een acceptatie van een groter risico voor politieuitzendingen. Het ministerie van Defensie heeft een primaire taak en de middelen om vredesmissies uit te voeren (bijvoorbeeld het organiseren van FFM). Daardoor hebben zij eerder belang om bij te dragen aan deze missies (Kerntaak van het ministerie van Defensie).

6.6 Het Besluitvormingsproces

De besluitvorming rondom de Nederlandse bijdrage aan internationale vredesmissies in Soedan kan onderverdeeld worden in twee verschillende processen. Ten eerste de besluitvorming rondom de bijdrage voor de EU ondersteuningsactie aan AMIS II. Het tweede proces is de besluitvorming rondom de bijdrage van de KMar aan de UNMIS missie, waar grotendeels het besluit voor de Nederlandse politie bijdrage op gebaseerd is. Met de beschikbare bronnen voornamelijk bestaande uit Tweede Kamer stukken en stuurgroep politie verslagen zal het proces chronologisch worden gereconstrueerd. Op het einde van elke paragraaf zal de rol van het ministerie van BZK worden besproken.

6.6.1 Civiele Politiebijdrage aan AMIS-II

Het proces voor een Nederlandse civiele politie bijdrage aan een internationale vredesmissie in de regio Darfur in Soedan begon in augustus 2004. Het rapport van VN vertegenwoordiger Pronk over de situatie in Darfur gaf aanleiding om de Nederlandse inspanningen in Soedan te verbeteren. In de CIVCOM vergadering van 17 augustus 2004, onder voorzitterschap van Nederland werd de mogelijkheid van een civiele EVDB politiemijsie besproken. De missie zou AMIS moeten ondersteunen. In augustus werd voor een mogelijke bijdrage aan een missie door het ministerie van BZK terughoudend gereageerd. De veiligheid in het gebied en het nut van civiele politiebijdrage was hiervan de hoofdreden (Mail & Coco verslag). In september 2004 werden de mogelijkheden van een politie ESDP missie naar Soedan in RAZEB verband besproken. Hier werd een ondersteuningsactie van de EU voor AMIS II goedgekeurd. De EU bijdrage moest voldoen aan de volgende voorwaarden; realistische verwachtingen over de mogelijkheden en het moest een bijdrage zijn aan de AU missie en niet een eigen EU missie worden. Na het besluit en *mission rapport* werd aan de stuurgroep politie gevraagd over de mogelijkheden van een bijdrage aan AMIS na te denken.

Op 20 oktober 2004 werd de uitgebreide missie AMIS-II goedgekeurd door de AU vrede en veiligheidsraad. Oktober 2004 werd tevens de motie Halsema aangenomen door de Tweede Kamer. Hierin werd de regering verzocht om meer technische en financiële steun te verlenen aan AMIS II. Op 31 december kwam er een verzoek van de AU aan de EU voor personele bijdrage aan de planningsmissie AMIS-II. Vervolgens werd één Nederlandse politiefunctionaris uitgezonden na een positief advies van de stuurgroep politie. In juni 2005 ging de *call of contributions* uit naar alle lidstaten, om een bijdrage te leveren aan de ondersteuningsactie voor AMIS-II. De Status of Mission Agreement van AMIS-II bracht een

probleem met zich mee. De SOMA gaf de uitgezonden politiefunctionarissen alleen functionele immuniteit, hetgeen gebruikelijk is voor civiele missies. AMIS-II staat echter onder leiding van de AU, Nederland of de EU hebben daarom officieel geen inspraak in eventuele besluiten over problemen met immuniteiten. Het Soedanese rechtssysteem wordt door BZ niet als betrouwbaar en proportioneel gezien, waardoor het ontbreken van zeggenschap als probleem wordt gezien. Na de *call of contribution* aan EU leden voor de ondersteuningsactie heeft de stuurgroep politie voor AMIS-II een advies uitgebracht over het sturen van politieambtenaren naar Soedan. De procedure voor het vaststellen van ambtelijk advies over de uitzending naar Soedan is met name schriftelijk verlopen. Op de gebruikelijke criteria werd er getoetst of de uitzending gewenst was. In juni 2005 werd er geconcludeerd dat uitzending naar Soedan, zonder immuniteiten, een te groot risico vormde.

De persoon die reeds uitgezonden was werd teruggeroepen, dit werd als een te groot risico gezien. Na een lange discussie in de stuurgroep werd besloten om door te gaan met de uitzending van een vijftal functionarissen onder voorbehoud dat de SOMA veranderd werd. In augustus 2005 stemde de minister van BZK en zijn ambtgenoten in met het voorlopig uitzenden van vijf politiefunctionarissen naar Darfur, met voorbehoud dat de SOMA volledige immuniteit bood. De stuurgroep had gevraagd dit probleem bij de EU aan te kaarten. Het ministerie van BZ onderstreepte het risico en probeerde de situatie te veranderen. Het ministerie van BZ heeft in de EU meerdere malen aangegeven dat voor Nederland een verandering van de SOMA verplicht was voor een bijdrage. Achteraf bleken meerdere landen met dit probleem te kampen.

De onderhandelingen over de SOMA door de AU met Soedan liepen vast. De EU had niet de middelen om de Soedanese regering te overtuigen. In oktober bleek SOMA nog steeds niet de nodige immuniteiten te bevatten, zodoende zijn de politiefunctionarissen niet uitgezonden naar Soedan. Formeel werd besloten om de voorlopige bijdrage van vijf personen uit te stellen totdat de nodige immuniteiten aanwezig zijn. In de praktijk betekent het dat er waarschijnlijk geen substantiële bijdrage van Nederland aan AMIS-II komt. De fracties in de Tweede Kamer van de PvdA en Groen Links hebben meerdere malen aangedrongen op deelname aan de missie. Tevens waren zij voorstander een grotere bijdrage te leveren op financieel en diplomatiek gebied aan de regio Darfur.

Eind 2003 brak de in de provincie Darfur in Soedan de crisis uit. Op 8 april 2004 was het eerste staakt-het-vuren tussen de partijen in Darfur een feit. In augustus 2004 werd in de EU voor het eerst gesproken over een mogelijke missie. In juni 2005 kwam de uiteindelijke *call for contributions* voor de EU ondersteuningsactie aan AMIS-II in Nederland binnen. In augustus 2005 stemde de minister van BZK in met een Nederlandse politie bijdrage aan AMIS II. Echter door het ontbreken van de nodige immuniteiten werd in november 2005 de bijdrage opgeschort. In de praktijk betekende dat Nederland uiteindelijk geen civiele politie bijdrage aan AMIS heeft geleverd. Het proces tussen de EU besluitvorming en de uiteindelijke toezegging van Nederland (onder voorbehoud) duurde een jaar. Politiek gezien bestond er geen grote fragmentatie bij de besluitvorming over de AMIS-II missie. De regering was bereid om personele bijdrage te leveren aan het voor Nederland prioritair gebied in Soedan. De linkse partijen SP, Groen Links en PvdA zetten de regering onder druk om substantieel bij te dragen aan het oplossen van de crisis.

De eerste reactie bij het ministerie van BZK op ambtelijk niveau ten opzichte van AMIS was terughoudend. Het ministerie uitte enkele bezwaren tegen de missie. Ten eerste leek de bereidwilligheid van de Soedanese politie om zich te verbeteren gering, daardoor zou het effect van de Nederlandse politie gering zijn. Ten tweede was de veiligheid door de instabiliteit zorgwekkend in de ogen van de betrokkenen. Het ministerie van BZK stond niet positief t.o.v. een bijdrage aan de AMIS missie (mailwisseling tussen de ministeries van BZ en BZK). Door het Nederlands voorzitterschap is de bijdrage aan AMIS in de stuurgroep politie alsnog besproken. De stuurgroep heeft hierna een positief advies opgesteld voor Nederlandse politiedeelname aan de AMIS missie. Uiteindelijk werd door het ministerie van BZK, na het ontvangen van de nodige informatie over de veiligheidssituatie alsnog besloten tot deelname, mits de kwestie van de immuniteiten geregeld werd. Het CONOPS werd wel door het ministerie van BZK beoordeeld dit werd echter beperkt tot de medische omstandigheden. Voor het ministerie van BZK was er wel directe informatie, dit kwam door de politiefunctionarissen die werkzaam waren bij de missie. Uiteindelijk werd onder voorbehoud van de SOMA de veiligheidssituatie als acceptabel gezien.

6.6.2 Besluitvorming bij UNMIS

Bij het ondertekenen van het Niavashe verdrag op 9 januari 2005 werd officieel de burgeroorlog tussen Noord en Zuid Soedan beëindigd. Op 24 maart 2005 werd door de VN Veiligheidsraad de resolutie 1590 aangenomen, die het mandaat van de vredesmissie UNMIS bepaald. Nederland had op 19 april zou de drie resoluties – met betrekking tot het mandaat van UNMIS (resolutie 1590), doorverwijzing van de Darfur-zaak naar het Internationaal Strafhof in Den Haag (resolutie 1593) en het instellen van sancties met betrekking tot Darfur (resolutie 1591) ondersteund. Voor wat betreft UNMIS overwoog Nederland van af het begin de mogelijkheid om waarnemers aan de missie bij te dragen. In deze overwegingen speelden de intenties van andere EU lidstaten voor deelname aan UNMIS een belangrijke rol (TK21501-02, nr. 615). Na initiële afwijzing van de regering over het verzoek om militair bij te dragen (6 juli 2004) aan de missie UNMISUD werd Nederland via de VN op 31 januari 2005 opnieuw benaderd om een bijdrage te leveren aan UNMISUD (inmiddels UNMIS). Op 31 maart werd door dit verzoek in Nederland ontvangen, om bij te dragen aan het civiele gedeelte van UNMIS (TK 29 237).

Op 20 mei 2005 werd door PvdA kamerlid Timmermans aangedrongen om de situatie in Soedan als prioritair gebied te zien. In zijn ogen diende Nederland een grote inspanning te leveren in Soedan. Minister Bot van het ministerie van BZ uitte zich toen positief over een mogelijke bijdrage van zowel civiele als militaire waarnemers voor UNMIS (TK 21 501-02 nr. 624). In het algemeen overleg van 29 juni 2005 werd door meerdere fracties (PvdA, CDA, VVD) in de Tweede Kamer aangegeven dat de situatie in Soedan zorgwekkend was. De ministers Bot van het ministerie van BZ en van der Kamp van het ministerie van Defensie gaven aan dat als eraan het toetsingskader voor vredesmissies voldaan werd een bijdrage aan UNMIS mogelijk was. Echter problemen met het tijdig afstemmen van het operation plan en onvolledige informatie vertraagde de besluitvorming (TK 29 237/22 831 nr. 22).

Vervolgens voerde Defensie een FFM uit om de mogelijkheden te onderzoeken voor een bijdrage. In de stuurgroep van 28 september 2005 werd besloten dat alleen de KMar onderzocht of een bijdrage mogelijk was aan het civiele politie contingent van UNMIS. Het ministerie van BZK had besloten om nog geen bijdrage te leveren. Er moest duidelijkheid

ontstaan over de situatie in Soedan, vooral de veiligheidssituatie, leefomstandigheden en de meerwaarde van civiele politie dienden onderzocht te worden.

Met de artikel 100 brief (TK 29 237 nr. 27) van 18 november 2005 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de Nederlandse bijdrage aan UNMIS, met 15 militaire waarnemers en 15 KMar voor civiele politiefuncties. De regering had tot deze deelname besloten na een zorgvuldige overweging van de aandachtspunten in het Toetsingskader voor vredesmissies (TK 23 591/26454 nr. 7). De uitzending zou alleen plaatsvinden wanneer er verdere afspraken waren gemaakt over medische voorzieningen en veiligheid. Om de afspraken te controleren heeft er tussen 18 en 23 maart 2006 een tweede FFM missie plaatsgevonden. In deze twee brieven is er alleen sprake van ontplooiing in de zuidelijke sector 1. Waar de Nederlandse inbreng een grote kwaliteitsimpuls met zich mee had gebracht. Deze afspraken waren informeel gemaakt met *Special Representative Pronk* en de *Force commander* van de VN. De inzet in alleen in sector 1 bleek echter niet wenselijk. Op 10 mei 2006 heeft de VN verzocht om de Nederlandse militairen tevens in de sectoren 2 tot en met 6 te mogen inzetten. Hier opvolgend heeft de regering besloten om te zien of deze sectoren voldeden aan de Nederlandse eisen. Van 29 mei tot en met 8 juni 2006 werd deze derde verkenningssmissie naar Soedan uitgevoerd. Hierbij werd door het ministerie van BZK en de Nederlandse politie gevraagd om vooral te letten op de omstandigheden voor een mogelijk civiele bijdrage. In juni 2006 is de tweede kamer geïnformeerd over de derde FFM. Hier werd door de Regering geconcludeerd dat in de sectoren 1 tot en met 6 zowel KMar als militairen geplaatst konden worden. In artikel 100 procedure werd alleen de KMar bijdrage besproken en niet die van de civiele politie.

In de stuurgroep politie werd destijds wel de mogelijke bijdrage van civiele politie aan de missie besproken, er werd echter voor gekozen om eerst de Defensie *fact finding* missies en het daarmee verbandhoudende advies af te wachten. In augustus werd het ministerie van Binnenlandse Zaken doormiddel van de stuurgroep opnieuw gevraagd om een bijdrage aan de UNMIS missie te overwegen. Na afwachten van de resultaten van FFM en de MIVD analyse werd er op ambtelijk niveau besloten, een positief advies uit te brengen over een civiele politie bijdrage aan UNMIS. In de stuurgroep werd destijds gekozen om niet doormiddel van een stuurgroep advies de bijdrage van de Nederlandse politie te bespreken maar via een interne nota aan de minister van BZK voor te leggen. Het ministerie van BZK heeft met de informatie die na de FFM's beschikbaar was gelet op vooral veiligheid, medische voorzieningen en de meerwaarde van de civiele politie. De nota werd afgestemd op ambtelijk niveau met de ministeries van BZ en Defensie. De nota is voor het grootste deel gebaseerd op de artikel 100 procedure, die de bijdrage van Defensie personeel mogelijk maakt. In augustus 2006 werd de interne procedure met enige vertraging afgerond. In december 2006 werden de eerste functionarissen naar Zuid-Soedan uitgezonden. Het proces duurde ondanks, de verwachte versnelde procedure, relatief lang. Het afstemmen met andere partijen relatief lang duurde en de interne besluitvorming kostte meer tijd dan verwacht werd.

De burgeroorlog in Soedan eindigde met de ondertekening van het vredesverdrag op 9 januari 2005. Op 24 maart 2005 werd resolutie 1590 door de VN Veiligheidsraad aangenomen. Deze vormt het mandaat voor UNMIS. Op 31 maart 2005 werd in Nederland een *call of contributions* ontvangen. Op 18 november 2005 werd besloten voor deelname onder voorwaarden. In juni 2006 werd de Tweede Kamer ingelicht over het uitvoeren van het

besluit van de regering. In september 2006 uiteindelijk werd besloten voor een Nederlandse politie bijdrage aan UNMIS. Deze procedure heeft uiteindelijk anderhalf jaar geduurd.

Bij de UNMIS missie was het ministerie van BZK terughoudend over deelname. Door gebrek aan informatie en de veiligheidssituatie was in de stuurgroep besloten om eerst de deelname door het ministerie van Defensie af te wachten. Na het besluit van deelname aan de missie door het ministerie van Defensie en het beschikbaar komen van informatie over het gebied werd de missie door het ministerie van BZK opnieuw overwogen. Het ministerie van BZK stond de tweede keer positiever tegenover deelname aan de missie. Na het beoordelen van de veiligheidssituatie werd door het ministerie van BZK een intern ambtelijk advies over de deelname uitgebracht. Uiteindelijk werd door de minister een deelname aan de missie goedgekeurd. Rekende houden met op sommige gebieden een hoger maar acceptabel geacht veiligheidsrisico.

6.7 Beïnvloedingen door actoren

Deze paragraaf onderzoekt de pogingen van de Nederlandse actoren om de besluitvorming te beïnvloeden. Ten eerste de poging die de Nederlandse regering heeft gedaan om de internationale besluitvorming rondom UNMIS en AMIS-II gereconstrueerd te krijgen. Hieronder vallen ook de pogingen om de SOMA of het mandaat te veranderen. Ten tweede zullen de pogingen die het ministerie van BZK heeft ondernomen om de besluitvorming te beïnvloeden worden doorgenomen. Waar speciaal gelet wordt op de belangen die relevant zijn voor het ministerie van BZK.

6.7.1 AMIS-II

Bij AMIS-II heeft het ministerie van BZ voor Nederland meerdere malen geprobeerd om de besluitvorming internationaal te beïnvloeden. De Nederlandse regering was waarnemer bij de staakt-het-vuren onderhandelingen in Darfur. Daarnaast heeft Nederland het in de EU verscheidende om het belangrijke punt van de immuniteit van politiepersoneel aangekaart. Verder heeft het ministerie van BZ vaak geprobeerd om andere EU landen een bijdrage aan de missie te laten leveren. Het plaatsen van politiefunctionarissen werd als belangrijk gezien bij de beïnvloeding van het proces.

Het ministerie van BZK heeft in beperkte mate invloed uitgeoefend op het Europese proces en op de stuurgroep. De stuurgroep politie had aangeven dat er grote zorgen waren over de strafrechtelijke immuniteit van de uit te zenden personen. Meerdere malen heeft de Nederlandse regering druk uitgeoefend om de situatie te veranderen. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk deelden deze zorg. Naast deze methodes is d.m.v. het plaatsen van twee civiele politiefunctionarissen in de planningsteams geprobeerd informatie te verschaffen en waarschijnlijk te beïnvloeden.

In de Tweede Kamer hebben verschillende fracties veelvuldig zorgelijk gereageerd op de situatie in Darfur. In de verschillende algemene overleggen en de motie van fractievoorzitster Halsema werd geprobeerd om de besluitvorming te beïnvloeden. Vooral de PvdA en GL drongen aan op een substantiële bijdrage voor de missie. Waar VVD en CDA zich meer terughoudend opstelde en vooral een sterke EU bijdrage wilden. Het ministerie van BZK heeft het Nederlandse of Internationale besluitvormingsproces niet proberen te beïnvloeden. Het

ministerie van BZK vervulde een minimale rol en keek voor de besluitvorming vooral naar de veiligheid van het uitgezonden personeel.

6.7.2 UNMIS

Voor UNMIS heeft Nederland als waarnemer opgetreden bij de vredesonderhandelingen tussen Noord en Zuid Soedan. Over hoe Nederland de VN probeerde te beïnvloeden met het vaststellen van het mandaat en/of de SOMA is niet bekend/onderzocht. Wel heeft de Nederlandse regering de situatie voor UNMIS personeel proberen te beïnvloeden. Vooral op het gebied van *force protection* en medische voorzieningen heeft Nederland extra afspraken gemaakt. Een belangrijk twistpunt in deze casus was de wens van Nederland om alleen ingezet te worden in sector 1. Met speciale vertegenwoordiger Pronk waren er mondelinge afspraken gemaakt over de inzet van Nederlands personeel in uitsluitend sector 1. De VN en de *force commander* vonden dit niet wenselijk en hebben Nederland verzocht om ingezet te worden in elke sector. Dit verzoek heeft Nederland uiteindelijk ingewilligd en aanvullende afspraken gemaakt over de omstandigheden in Soedan. Het Ministerie van BZK heeft in het geval van UNMIS in eerste instantie de boot afgehouden vooral door het gebrek aan informatie. Het ministerie beschikt niet over de middelen om zelf FFM uit te voeren.

6.8 Analyse Casus Soedan

In het proces van de Nederlandse besluitvorming rondom vredesmissies in Soedan valt een aantal dingen op. Het eerste punt is de politieke interesse in Nederland voor de missie en elke andere vorm van steun aan Soedan. Door de Tweede Kamer werd veel druk uitgeoefend voor een Nederlandse bijdrage. Dit zorgde ervoor dat de druk bij het ministerie van BZ om bij te dragen aan de vredesmissie groter was dan normaal. In tegenstelling daarmee waren de ministeries van BZK en Defensie meer terughoudend dan bij andere missies. Dit heeft ten gevolg dat de aangenomen tegenstelling in deze casus groter was dan bij andere missies. Er is uiteindelijk voor beide missies gekozen om politiefunctionarissen in te zetten. De eerste keer was de uitzending niet door gegaan in verband met veiligheidsredenen. In feite was de AU missie minder goed geregeld dan de VN missie. Bij de tweede keer waren de twijfels nog steeds groot, daarom heeft de procedure lang geduurd. Een drietal FFM van het ministerie van Defensie leidde uiteindelijk tot een Nederlandse politiebijdrage. Het tweede punt is dat dit een voorbeeld is van hoe langdurig en ingewikkeld de besluitvorming kan zijn. Dit wil niet zeggen dat het probleem hiervan in Nederland ligt, dit kan men zien aan het onvermogen om immuniteiten te regelen. De afweging tussen het wel of niet uitzenden onder deze situatie, is weer een kwestie op nationaal niveau.

Om de rol van het ministerie van BZK in de besluitvorming beter te bestuderen wordt de in hoofdstuk twee besproken methode gehanteerd. De Nederlandse besluitvorming zal getypeerd worden aan de hand van een viertal variabelen besproken in hoofdstuk twee. Ten eerste kan geconstateerd worden dat er sprake was van lage politieke verdeeldheid. De linkse oppositiepartijen in de Tweede Kamer waren voorstander van een substantiële bijdrage van Nederland aan de oplossing voor de crisis in Soedan (voornamelijk Darfur). De regering en regeringspartijen waren in eerste instantie meer terughoudend maar er bestond geen grote politieke verdeeldheid. In principe was er een brede steun voor beide missies aanwezig. Ten tweede was de verdeeldheid binnen de stuurgroep politie van belang. Voor UNMIS en AMIS II was de belangenverstrengeling van de actoren binnen de stuurgroep minimaal. De verwachte tegenstelling tussen de rol van ministeriële verantwoordelijkheid en het bijdragen aan internationale missies was duidelijk aanwezig. Nederland beschikte over beperkte

informatie en kennis over het gebied. Pas na enkele FFM missies was er besloten voor deelname. Deze kennis is beperkt gebruikt voor beïnvloeding van internationale besluitvorming.

Op de laatste plaats is de snelheid van het uiteindelijke besluit een indicator van het besluitvormingsproces. Voor beide missies duurde het totale besluitvormingsproces lang. Bij UNMIS waren veranderingen in het operatiegebied en het ontbreken van informatie belangrijke vertragende factoren. Echter toen deze informatie van het ministerie van Defensie binnen kwam is de besluitvorming relatief snel verlopen. Bij AMIS II, duurde door de immuniteiten, het totale proces relatief lang. De Nederlandse besluitvorming was binnen een aantal maanden voltooid.

Tabel 7: Verloop Nederlandse Besluitvorming AMIS-II en UNMIS

Nederlandse Besluitvorming	AMIS-II	UNMIS
Politieke Fragmentatie	Linkse Oppositie partijen waren voor een 'maximale' bijdrage die Nederland kon leveren, regeringspartijen terughoudender, fragmentatie beperkt	Geen grote fragmentatie, alle partijen zijn voor deelname aan missie. Echter niet specifiek over een politiedeelname.
Relatief belang en Belangenverdeling	- Missie belangrijk, omdat Darfur veel in de media was en linkse oppositie partijen benadrukten dat Regering moest optreden - Immuniteiten (Veiligheid)	Alle partijen en regering vonden het wenselijk dat er een Nederlandse bijdrage kwam, niet specifiek gesproken over politiebijdrage
Kennis en Informatie	Beperkte informatie en kennis in Nederland	Beperkte informatie en kennis in Nederland, Defensie deelname pas na een drietal <i>Fact Finding</i> Missies
Beïnvloedingspogingen van NL in de EU ten aanzien van 'Key issues'	Er was één belangrijke beïnvloedingspoging om de immuniteiten te regelen voor politie. Echter de EU heeft zelf geen formele rol in de besluitvorming deze poging is mislukt	Beïnvloeding van locatie, echter dit is een UN missie
Snelheid waarmee besluit is genomen	Gemiddeld	Gemiddeld

Naast de Nederlandse besluitvorming wordt in deze paragraaf gekeken naar de rol van het ministerie van BZK in deze besluitvorming. Ten eerste wordt gekeken naar de snelheid van de besluitvorming intern bij het ministerie van BZK. Bij UNMIS was op ambtelijk niveau het ministerie van BZK positief over een bijdrage aan UNMIS. De veiligheidssituatie voor het uitgezonden personeel werd als acceptabel gezien. Echter de ministeriële goedkeuring duurde langer dan gemiddeld. Het gehele proces duurde, door het wachten op de FFM rapportage en de MIVD veiligheidsanalyse, lang. Hier kwam de operationele uitvoering niet in gevaar. Bij AMIS II was het standpunt tegenover de missie meer terughoudend. Bij het ministerie van BZK was een gebrek aan informatie over de missie en het gebied reden voor zorgvuldigheid. Nadat de veiligheidssituatie als positief beoordeeld werd was het ministerie van BZK het snel op ambtelijk en ministerieel niveau eens over een bijdrage. Uiteindelijk kon

de immuniteit en daarmee de veiligheid niet gewaarborgd worden en is de uitzending opgeschort.

In hoofdstuk twee is naar voren gekomen dat kennis, informatie en ervaring belangrijke variabelen zijn voor de besluitvorming. Bij beide missies komt naar voren dat het ministerie van het ministerie van BZK afhankelijk is voor informatie van derden. De kennis en ervaring over het gebied was beperkt. Zodoende was het ministerie van BZK afhankelijk van de informatie geleverd door het ministerie van Defensie en zijn expertise in het beoordelen van de veiligheidssituatie. Bij AMIS werd dit probleem gedeeltelijk verholpen door de aanwezigheid van personeel. Bij UNMIS wordt duidelijk dat door een gebrek aan informatie het ministerie van BZK een voorzichtige positie inneemt en de besluitvorming langer duurt.

Van de relevante belangen voor het ministerie van BZK zijn in beide missies de belangrijkste meegenomen. Het belang van een acceptabel risico niveau voor de uitgezonden politie. Door het ministerie van BZ is zelfs geprobeerd om immuniteit af te dwingen bij de EU. Deze immuniteit als indicator voor veiligheid is tevens de reden geweest voor opschorting. Voor beide missies zijn andere belangen zoals loopbaanbeleid, bevordering van de internationale politiesamenwerking en de uitstraling op de nationale veiligheid niet meegenomen. De kennis van het ministerie van BZK is niet gebruikt om het proces op enige manier te beïnvloeden. Deze kennis bestaande uit ervaring uit het gebied en expertise van de politie om de Nederlandse of Europese besluitvorming te beïnvloeden. Daarnaast is de beschikbare kennis over de veiligheidssituatie niet aanwezig geweest bij het ministerie van BZK, waardoor het ministerie afhankelijk werd van het ministerie van Defensie.

Tabel 8: Rol van het ministerie van BZK in besluitvorming AMIS-II en UNMIS

Rol BZK in besluitvorming	AMIS-II	UNMIS
Houding BZK ten opzicht van missie	afwachtend	afwachtend
Relatief belang en Belangenverdeling	Gemiddeld, bijna niet, alleen het veiligheidsaspect wat uit de verantwoordelijkheid van de minister vloeit.	Belang van de missie bij het ministerie van BZK Aanwezige belangen bij missie
Kennis en Informatie	Geen kennis over het gebied, alleen kennis over de taken.	Aanwezigheid van kennis, ervaring en informatie uit bepaalde missie gebieden alleen uit informatie door derden (Defensie)
Beïnvloedingspogingen van BZK in de EU of NL ten aanzien van 'Key issues'	In de stuurgroep is de 'Key issue' immuniteit besproken, in de EU niet gelukt om te veranderen	Niet van toepassing
Snelheid waarmee besluit is genomen	Lang	Lang

6.9 Conclusie Casus Soedan

In dit hoofdstuk is de besluitvorming van een Nederlandse politie bijdrage aan de missie UNMIS en de ondersteuningsactie van de EU aan AMIS-II uiteengezet. Aan AMIS-II is er geen Nederlandse bijdrage geweest en voor UNMIS worden maximaal vier Nederlandse

politiefunctionarissen bijgedragen. Het besluitvormingsproces van beide missies heeft meer dan een jaar geduurd. Tijdens het proces hebben verschillende fracties in de Tweede Kamer het proces beïnvloed of proberen te beïnvloeden. Het ministerie van BZK heeft voor beide missies beperkt invloed proberen uit te oefenen. Alleen bij AMIS-II heeft Nederland invloed proberen uit te oefenen om immuniteit voor de politiefunctionarissen te verkrijgen. Dit is echter niet gelukt en is er uiteindelijk geen Nederlandse personele bijdrage aan deze missie geweest.

De Nederlandse bijdrage aan de EU ondersteuningsmissie aan AMIS-II is uiteindelijk opgeschort. Volledige immuniteit (vooral afdekking van strafrechtelijke vervolging) werd niet afgedekt door de SOMA, die afgesloten was tussen de AU en de regering van Soedan. Door de leden van de stuurgroep werd dit als een vereiste gezien voor een mogelijke uitzending. Het probleem van de immuniteiten ontwikkelde zich als een kernpunt. Waar de stuurgroep uiteindelijk besloot dat uitzending niet plaats kon vinden zonder aanpassingen. Het ministerie van het ministerie van het ministerie van BZ heeft meerdere malen geprobeerd om het onderhandelingsproces op bilaterale basis of via de EU te beïnvloeden. Ondanks de druk van de Tweede Kamer is er geen substantiële bijdrage geweest aan de missie. Doordat de missie door de AU geleid werd en niet door de VN of EU is dat een factor geweest voor het niet doorgaan van de Nederlandse bijdrage.

Voor de UNMIS missie was door de stuurgroep politie besloten dat het in eerste instantie alleen een KMar bijdrage zou betreffen. Op ambtelijk niveau vond het ministerie van Binnenlandse Zaken dat er te weinig informatie was voor een civiele bijdrage. Het ministerie van Defensie heeft in november 2005 laten weten dat het bereid is om bij te dragen aan UNMIS. Na drie FFM is er uiteindelijk overgegaan tot daadwerkelijke uitzending. Het ministerie van BZK heeft zich zijdelings beziggehouden met deze besluitvorming. Uiteindelijk werd in de stuurgroep politie besloten dat Nederland aan de civiele kant van de missie zou bijdragen. Deze werd uiteindelijk gebaseerd op de besluitvorming van het ministerie van Defensie middels een afgestemde interne nota van het ministerie van BZK.

Hoofdstuk 7: Landenvergelijking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden van vijf Europese landen de *Civilian Crisis Management Structures* beschreven. Waarna ze vervolgens door behulp van de in hoofdstuk twee besproken variabelen met elkaar en Nederland vergeleken. In dit hoofdstuk wordt eerst een algemeen overzicht gegeven over de grote verschillen in besluitvormingsstructuren van de lidstaten. Dit gebeurt aan hand van een onderzoek uitgevoerd door het Oostenrijkse ministerie van BZ. Het tweede deel bestaat uit een beknopte beschrijving van de structuren in Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië, Italië en Zweden.

7.2 Algemeen

Voor het leveren van bijdrages aan EU missies hebben de lidstaten een eigen structuur ontwikkeld om tot een besluit te komen over deelname aan vredesmissies. De vorm van deze structuur is afhankelijk van cultuur, politiestructuur, regeringsvorm etc.. Binnen de EU is weinig bekend over hoe deze *civilian crisis management structures* georganiseerd zijn. In een *survey* door de toenmalige Oostenrijkse voorzitter in 2006 (uitgevoerd door de Oostenrijkse ambassades) bleek er tussen de lidstaten grote verschillen te zijn in de structuren. Het onderzoek van Oostenrijk heeft een aantal van deze verschillen in kaart gebracht. Helaas zijn in dit onderzoek niet de namen van de landen genoemd.

Ten eerste blijkt tussen de nieuwe en oude lidstaten een groot verschil te zitten in de aanwezige nationale wetgeving voor het participeren aan politievredesmissies. Waar nieuwe lidstaten kiezen voor het creëren van speciale wetgeving, heeft dit niet de voorkeur in oudere lidstaten (Finland is een uitzondering hierop). Ten tweede zijn tussen de lidstaten grote verschillen in welke instanties feitelijk bevoegd zijn om het besluit tot deelname te nemen. Bij een groot deel van de lidstaten (9) ligt de beslissingsbevoegdheid op ministerieel niveau. Het bevoegde ministerie voor het besluit is weer verschillend per lidstaat. Voor 11 lidstaten is een kabinetsbesluit nodig voor de uitzending van civiel personeel. Sommige lidstaten hebben een parlamentsbesluit of een beslissing door de *head-of-state* nodig voor deelname aan een missie. Ten derde verschilt de duur van de besluitvorming voor deelname in de lidstaten. Zeven lidstaten hebben een paar dagen nodig, sommige lidstaten hebben een maand nodig om tot een besluit te komen. Als laatste komt uit de *survey* naar voren dat grote verschillen bestaan in de verantwoordelijkheid die ministeries hebben voor personeel. In 11 landen is het ministerie dat personeel uitzend verantwoordelijk voor het uitgezonden personeel. Het ministerie van BZ heeft hier een meer ondersteunende taak. In 8 landen zijn de ministeries van BZ en het ministerie wat personeel levert gezamenlijk verantwoordelijk. In 5 landen is het ministerie van BZ alleen verantwoordelijk.

Uit de sluitende opmerkingen blijkt dat binnen de lidstaten, commissie en raad grote interesse is voor besluitvormingsprocedures en structuren in andere landen. Voor overheden die nationale procedures willen aanpassen kunnen structuren in het buitenland als inspiratie dienen. Helaas zijn door Oostenrijk de onderliggende gegevens niet openbaar gemaakt, tevens moet er een waarschuwing geplaatst worden dat het hier een onofficiële enquête betreft. Het geeft wel een schets van de verscheidenheid aan procedures binnen de lidstaten. Daarnaast blijkt uit de enquête dat lidstaten positief staan tegenover verder onderzoek omtrent civiele vredesmissies.

7.3 Landenanalyse

In deze paragraaf worden een vijftal landen geanalyseerd aan de hand van de vijf variabelen: Ministeriële verantwoordelijkheid, structuur van de politieorganisatie, aanwezigheid van een interdepartementaal overlegorgaan, deelname aan de onderzochte missies en beschrijving van buitenlands beleid. Daarnaast wordt er een algemene beschrijving gegeven over de *Civilian Crisis Management Structure* (CCSM) per land. De analyse is gemaakt aan de hand van interviews en enquêtes met de CIVCOM vertegenwoordigers van de desbetreffende landen en een literatuur studie.

7.3.1 CCSM Denemarken

Denemarken levert op verzoek van de internationale organisaties politiepersoneel aan vredesmissies. Uit beleidsstukken van de Deense overheid blijkt dat er geen speciale voorkeur is voor politievredesmissies naast de standpunten van de EU⁹. Het wordt gezien als een belangrijk onderdeel in het totale spectrum van middelen die de Deense regering tot zijn beschikking heeft. Denemarken is meestal actief betrokken bij vredesmissies over de gehele wereld. Hieronder volgt een kort overzicht van de Deense structuur naar aanleiding van een gesprek met de EU vertegenwoordiger van Denemarken bij CIVCOM, een enquête die is ingevuld door het Deense ministerie van BZ en een analyse van beleidsprioriteiten.

In Denemarken is het Ministerie van BZ verantwoordelijk voor de besluitvorming ten aanzien van politievredesmissies. Dit gebeurt wel in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie (verantwoordelijk voor de politie) en de nationale politie. Een besluit voor deelname kan binnen enkele dagen door het ministerie genomen worden. Dit hangt wel af van de grote, financiële implicaties en de noodzaak van parlementair overzicht bij een missie.

Voor onderwerpen gerelateerd aan Deense participatie aan internationale conflictpreventie missies is een interdepartementale commissie opgezet. Deze bestaat uit de ministeries van Justitie, Defensie, Algemene Zaken, BZ en de nationale politie. De commissie komt op reguliere basis bijeen en is vooral verantwoordelijk voor de meer strategische beslissingen. Voor de dagelijkse beslissingen is er sprake van een nauwe samenwerking door middel van een informele dialoog tussen de betrokken instanties. Het ministerie van BZ is verantwoordelijk voor de politieke kwesties gerelateerd aan Deense deelname aan politievredesmissies. Dit betreft onder andere goedkeuring door de regering of het parlement indien nodig. Het ministerie van Justitie is samen met de nationale politie verantwoordelijk voor de onderwerpen gerelateerd aan personeel. De ministers van Justitie en BZ zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het uitgezonden personeel.

Denemarken is verdeeld in 54 politiedistricten en de onafhankelijke districten van de Faeröer eilanden en Groenland. Daarnaast is er nog de nationale politie die geleid wordt door de nationale politie commissaris. Elk district wordt bestuurd door een commissaris en de commissaris van Kopenhagen wordt het hoofd van de politie genoemd. De hoogste politie autoriteit is het ministerie van Justitie. Denemarken heeft geen omvangrijk militair apparaat zoals de Franse Gendarmerie of de Nederlandse KMar.

⁹ <http://www.um.dk/Publikationer/UM/English/ACHangingWorld/index.htm> (November 2006)

7.3.2 CCMS Duitsland

De buitenlandse politiek van Duitsland wordt gekenmerkt door haar verleden. Pas sinds 1989 kan het Duitse leger ingezet worden voor vredesoperaties. Naast het bijdragen aan EU missies concentreert Duitsland zich vooral op bepaalde gebieden. Op dit moment is de wederopbouw van de Afghaanse politie een belangrijke prioriteit. De Duitse deelname aan EU missies is meestal omvangrijk maar politievredesmissies hebben geen speciale aandacht in het buitenlands beleid ¹⁰.

In Duitsland wordt het besluit voor deelname aan een politievredesmissie genomen door de Bondsregering. Het besluit wordt voorbereid door het ministerie van BZ in nauwe samenwerking met de andere verantwoordelijke ministeries. Voor politievredesmissies is het ministerie van BZK nauw betrokken bij de besluitvorming. Deze twee ministeries nemen in de praktijk met elkaar het besluit. Er is geen tijdschema voor de besluitvorming maar het besluit kan in minder dan dertig dagen genomen worden. Duitsland heeft geen interdepartementale commissie voor civiele of politievredesmissies. Wel worden *ad hoc* vergaderingen tussen de verantwoordelijke ministeries georganiseerd.

Het selecteren, opleiden en ondersteunen van het personeel is de verantwoordelijkheid van het ministerie wat het personeel uitzend (voor politie is dit het ministerie van BZK). Voor personeel wat niet werkzaam is in de publieke sector is een zelfstandig orgaan opgericht, het Centrum voor internationale politie operaties (ZIF). Deze is opgericht door de Duitse overheid om personeel te ondersteunen voor civiele vredesmissies die niet in de publieke sector werken.

Het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken en BZ hebben collectief de verantwoordelijkheid over personeel wat deelneemt aan politievredesmissies. Hiervoor is de werkgroep Internationale Politievredesmissies (WGIPM) opgericht. Waar op regelmatige basis tussen de ministeries overleg wordt gepleegd. Het voorbereiden en managen van de missies gebeurt door werkgroepen die deel uitmaken van de WGIPM. Hierin nemen zowel de beide ministeries, de federale politie en de politie van de verschillende deelstaten plaats.

De Duitse nationale politie is onderverdeeld in de Federale politie en de *Bundeskriminalamt*, deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast is de reguliere politie onderverdeeld aan de hand van de 16 Duitse deelstaten. De verantwoordelijkheid voor deze politie ligt bij de deelstaat. Duitsland heeft geen omvangrijke militaire politie, de douane taken worden uitgevoerd door de Federale politie.

7.3.3 CCMS Groot-Brittannië

Groot-Brittannië ziet politievredesmissies als een belangrijk middel voor conflict preventie en wederopbouw. Groot-Brittannië draagt vooral bij aan de gebieden Irak, Afghanistan, Balkan en Soedan, waar meestal een grote Britse militaire inzet is.

Het Britse ministerie van BZ is verantwoordelijk voor het formuleren en implementeren van strategische besluiten ten aanzien van Internationale politievredesmissies. Dit houdt tevens het besluit voor de eventuele Britse bijdrage aan politievredesmissies in. Bij het maken van dit besluit worden de verschillende ministeries van Binnenlandse Zaken geconsulteerd (Engels,

¹⁰ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Broschueren/AroundTheWorld.pdf> (november 2006)

Noord-Ierse en Schotse). Deze moeten toestemming geven om politiepersoneel in te zetten in politievredesmissies.

De Raad van commissarissen geeft advies aan het ministerie van BZ en BZK. Het advies is gericht op de geschiktheid van de Britse politie om deel te nemen aan vredesmissies vanuit een professioneel standpunt geredeneerd. Indien dit positief is raden ze de politie commissarissen aan om hun personeel beschikbaar te stellen voor vredesmissies. Overeenstemming is nodig tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en BZ en de diverse politieorganisaties om personeel uit te zenden. Indien besloten wordt om deel te nemen aan een missie wordt het personeel gedetacheerd aan het ministerie van BZ.

In 2006 is in Groot-Brittannië een stuurgroep opgericht voor internationale politieactiviteiten. Deze stuurgroep heeft als doel om het strategische overzicht te bewaren en het evalueren van alle Britse internationale politieactiviteiten. Hieronder valt bestrijding van internationaal terrorisme, operationele activiteiten en rampenbestrijding. Daarnaast heeft de stuurgroep de taak om de betrokken partijen de besluiten van de stuurgroep te laten uitvoeren. De voorzitter van de stuurgroep is het ministerie van BZ, hierin nemen tevens deel de ministeries van BZ, BZK, Defensie, Algemene Zaken, Financiën en de verschillende politie onderdelen. De stuurgroep geeft jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan het kabinet van de premier (subcomité van conflict preventie). Zei doen verslag over de gaande discussies, advies aan de diverse ministers en de kernpunten van het Britse internationale politiebeleid.

Het besluit voor een deelname aan vredesmissies hoeft in Groot-Brittannië niet lang te duren. Het is afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie en het samenstellen hiervan voor een duidelijk beeld van de missie. Een andere belangrijke factor is de mogelijke parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming. Omdat het personeel gedetacheerd is bij het ministerie van BZ is deze verantwoordelijk voor het personeel in de vredesmissies.

7.3.4 CCMS Italië

Het Italiaanse ministerie van BZ is verantwoordelijk voor het beleid en de beslissingen op het gebied van ESDP. Verder coördineert dit ministerie de Italiaanse participatie in CIVCOM vergaderingen en het stelt het Italiaanse standpunt ten opzichte van internationale politieoperaties op. Via een contactpunt bij het ministerie van BZ wordt er nauw samengewerkt met de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie en het kabinet van de premier. Hier ligt vooral de nadruk op het coördineren van de Italiaanse inzet bij politievredesmissies. In Italië is geen interdepartementale stuurgroep voor politievredesmissies. Op een *ad hoc* basis wordt er overlegd tussen de betrokken ministeries. Het ministerie van BZ neemt het uiteindelijke besluit betreffende de deelname aan politievredesmissies. Dit wordt gedaan in overeenstemming met de verantwoordelijke ministeries. De tijd van de besluitvorming is afhankelijk van de aard van de missie. Elk ministerie draagt verantwoording over zijn eigen personeel in het buitenland.

De Italiaanse politie bestaat uit de paramilitaire Carabinieri, de Federale politie, Financiële politie (o.a. douane en fraude) en de gemeentelijke politie. Voor vredesmissies worden voornamelijk de Carabinieri en federale politie uitgezonden. Voor douane taken wordt de financiële politie gebruikt. De Carabinieri heeft zowel militaire als civiele politietaken. De Carabinieri levert voor Italië de meeste politiemensen voor vredesmissies.

7.3.5 CCMS Zweden

Zweden wordt gezien door medewerkers van Nederlandse ministeries van BZ en BZK, als een land wat zich actief inzet voor politievredesmissies. Daarnaast wordt de besluitvorming als efficiënt en snel gezien. Uit de literatuur komt naar voren dat Zweden voorstander is van de Human Security en DDR benadering van internationale veiligheid (Eide & Holm 1999:1-10)¹¹. Dit blijkt tevens uit verschillende beleidsprioriteiten van Zweden. Een integrale aanpak waaronder de inzet van civiele politieagenten is een zéér belangrijk onderdeel van het Zweedse buitenlands beleid¹².

Zweden heeft een pragmatische benadering tegenover deelname aan politievredesmissies (VN, EU, OVSE) en het rekruteren van personeel. Voor EU missies is het ministerie van Justitie de belangrijkste actor in de voorbereiding en voert tevens het woord bij de CIVCOM vergaderingen. De Zweedse CIVCOM vertegenwoordiger werkt voor et ministerie van Justitie en overlegt intensief met de relevante ministeries en organisaties (politie, gevangeniswezen en rechterlijke macht). Zweden heeft geen interdepartementale commissie voor beslissingen rondom politieuitzendingen. De voornaamste reden hiervoor is dat het personeel, wat nodig is voor civiele crisis management operaties, voor het grootste deel valt onder het ministerie van Justitie. Andere ministeries zijn wel betrokken bij de voorbereiding van CIVCOM vergaderingen, besluiten over deelname en het aantal kandidaten voor ESDP missies. Dit betreft vooral de ministeries van BZ, Defensie en Financiën.

Op een dagelijkse basis wordt via telefoon en mail contact onderhouden tussen de instanties. Voor strategische beslissingen wordt op regelmatige basis persoonlijk overlegd tussen de verschillende ministeries. Een besluit voor Zweedse deelname aan politievredesmissies is altijd een regeringsbesluit. Dit besluit wordt altijd voorbereid door het ministerie van BZ in nauwe samenwerking met Justitie. Deze besluitvormingsprocedure duurt gemiddeld een week en kan versneld worden tot enkele dagen wanneer noodzakelijk. De missies worden betaald uit het budget van de politie voor vredesmissies of middelen uit de begroting van het ministerie van BZ in een specifiek gebied. Verantwoordelijkheid voor uitgezonden personeel valt onder het ministerie dat verantwoordelijk is voor het rekruteren van het personeel. Voor politievredesmissies is in Zweden het ministerie van Justitie verantwoordelijk.

De Zweedse politie is onderverdeeld in Nationale politiediensten wanneer de Nationale Politie Raad de belangrijkste is en de *National Criminal Investigation Board* (verantwoordelijk voor de meeste internationale taken). Het hoofd van deze raad wordt benoemd door de Zweedse regering. Verder is de politie onderverdeeld in 21 districten ieder met zijn eigen verantwoordelijkheid voor de verschillende politietaken. Zweden heeft geen groot paramilitair politieapparaat wat ingezet kan worden in vredesmissies.

7.4 Landenanalyse

In deze paragraaf zal aan de hand van de in hoofdstuk 2 besproken variabelen een landenanalyse worden uitgevoerd. De variabelen zijn de ministeriële verantwoordelijkheid, deelname aan de Sudan of EUPM missies, structuur van de politieorganisatie, buitenlands

¹¹ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/4890> December 2006

¹² <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/01/68/3e990ee4.pdf> (December 2006)

beleid, aanwezigheid van een interdepartementale overlegorgaan en het ministerie wat verantwoordelijk is voor het besluit om deel te nemen. Deze variabelen worden vergeleken met Nederland om tot beantwoording van de vijfde deelvraag te komen. Bij de variabelen wordt gekeken naar de situatie voor civiele politievredesmissies en niet militaire vredesmissies. Hieronder worden de variabelen per land kort besproken.

In Denemarken ligt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitgezonden personeel bij het ministerie van Justitie. Waar het besluit wordt voorbereid door het ministerie van BZ en genomen door dit ministerie of de regering. Echter dit gebeurt wel in samenwerking met justitie en politie. Denemarken heeft geen omvangrijk paramilitair politieapparaat en de meeste uitgezonden politieagenten komen van de normale politiedistricten. In het Deense buitenlands beleid bestaat geen speciale voorkeur voor politievredesmissies.

In Duitsland is een deelname aan een politievredesmissie altijd een regeringsbesluit. Het besluit wordt voorbereid door het ministerie van BZ in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Duitsland heeft geen militaire politie die vergelijkbaar is met de Nederlandse Marechaussee. De politie is onderverdeeld in een federale politie die douane taken en verkeershandhaving doet en elke deelstaat heeft zijn eigen politiemacht. De Duitse buitenland politiek wordt gekenmerkt door de tweede wereld oorlog, waardoor het Duitse leger beperkt wordt ingezet. Echter voor politievredesmissies is geen speciale aandacht.

In Italië neemt het ministerie van BZ in nauwe samenwerking met de andere diensten het besluit voor deelname aan een politievredesmissie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de uitgezonden federale politieagenten en het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de uitgezonden Carabinieri. De Carabinieri lijkt voor een groot gedeelte op de Nederlandse Marechaussee. In Italië hebben politieuitzendingen geen speciale prioriteit in het buitenlands beleid.

In Groot-Brittannië is verreweg de grootste actor het ministerie van BZ. Dit ministerie neemt het besluit tot deelname aan een missie. Door het seconderen politiefunctionarissen aan het ministerie is zij verantwoordelijk voor het personeel in de missies. Groot-Brittannië heeft geen militaire politie, de politiestructuur lijkt veel op de Nederlandse structuur. In het Britse buitenlands beleid hebben politieuitzendingen geen speciale prioriteit.

In Zweden nemen in feite het ministerie van Justitie en BZ gezamenlijk een besluit over deelname aan vredesmissies. Het ministerie van Justitie behoudt wel de verantwoordelijkheid over het uitgezonden personeel. Zweden heeft geen omvangrijke militaire politie en het personeel voor vredesmissies komt vooral van de regionale politiekorpsen. Het Zweedse buitenlands beleid wordt wel gedomineerd door een integrale aanpak. Waar DDR, SSR en politievredesmissies een belangrijk onderdeel van zijn. Zweden besteed in zijn buitenlands beleid relatief meer aandacht aan politievredesmissies dan de andere EU landen.

Tabel 9: Overzicht CCMS aan de hand van vijf variabelen voor civiele politie

Landen vergelijking	Denemarken	Duitsland	Italië	Groot- Brittannië	Zweden	Nederland
Ministeriële Verantwoorde Iijkheid	Justitie	BZ en BZK	Ministerie wat personeel uitzend	BZ	Justitie	BZK
Ministerie verantwoordelijk voor besluit	BZ	Regeringsbesluit	BZ	BZ	Justitie en BZ	BZ en BZK
Structuur van de Politie	Geen militaire politie	Federale politie en deelstaatspolitie	paramilitaire politie, veel taken federale politie	Geen militaire politie	Geen militaire politie	Wel militaire politie
Deelname aan missies	EUPM I&II	EUPM I&II	EUPM I&II	EUPM I&II	EUPM I&II	EUPM I & II
Aanwezigheid van Interdepartemen tale Commissie	Alleen strategisch niveau	Alleen voor missies	Nee	Alleen strategisch niveau	Nee	Stuurgroep politie
Beschrijving Buitenlands beleid	Politievredes missies geen speciale prioriteit	Politievredesmiss ies geen speciale prioriteit	Politievredes missies geen speciale prioriteit	Politievredes missies geen speciale prioriteit	Human security, grote rol voor politie	Politievredesmi ssies geen speciale prioriteit

Uit de vergelijking is te zien hoe groot de verschillen in structuren tussen deze landen zijn. Zoals verwacht heeft geen enkel land dezelfde structuur als Nederland. In mijn onderzoek naar de buitenland prioriteiten van de verschillende landen blijkt alleen Zweden extra belangstelling te hebben voor civiele vredesmissies. Bij alle andere landen waaronder Nederland hebben politievredesmissies meer een plek op de achtergrond. Deze conclusie is gebaseerd op documenten van de ministeries van BZ, literatuur en gesprekken met de vertegenwoordigers van de landen.

Een tweede constatering is de mogelijke grote invloed van de politiestructuur op deelname aan politievredesmissies. Hier is ten eerste de aanwezigheid van militaire politie, die mogelijk inzetbaar is voor politievredesmissies, belangrijk. Deze heeft grote invloed op de capaciteit, het aspect van vrijwilligheid en de betrokken partijen. Uit de Oostenrijkse enquête blijkt dat landen met militaire politie gemiddeld aan meer missies meedoen en een grotere bijdrage leveren. Het ministerie van Defensie krijgt in deze landen een grotere rol in de besluitvorming. Ten tweede is de politiestructuur van belang voor de besluitvorming. Een sterke positie van de politie kan leiden tot een uitgebreide besluitvorming. Helaas is voor dit onderzoek weinig informatie beschikbaar over de verhoudingen tussen politie en ministeries. Dit is misschien een belangrijk punt voor verder onderzoek.

Voor de besluitvorming binnen deze lidstaten zijn twee verschillende methodes te onderscheiden. Het besluit wordt bij enkele landen alleen door het ministerie van BZ genomen (GB, IT). In deze gevallen wordt wel nauw samengewerkt met de andere ministeries. Bij de andere landen is het besluit een nauwe samenwerking tussen de verschillende ministeries, waar overeenstemming moet worden bereikt tussen de verschillende partijen. Dit is het geval in Zweden, Denemarken, Duitsland en Nederland. De werkelijke onderlinge verhoudingen tussen de ministeries en de middelen die zij hebben zijn niet onderzocht in dit onderzoek. In de praktijk kan de besluitvorming in deze landen anders verlopen.

De methode voor besluitvorming is verschillend per onderzocht land. In alle gevallen is er overleg tussen de verschillende ministeries en politie, informeel dan wel formeel. In Groot-Brittannië en Denemarken is een stuurgroep opgezet voor de strategische vraagstukken. Zweden en Italië hebben geen stuurgroep of een andere vorm van structureel interdepartementaal overleg. Dit is af te leiden uit het feit dat hier veel personeel onder de verantwoordelijkheid valt van één ministerie. Nederland heeft als enige een stuurgroep die belangrijk is in de besluitvorming en waar alle actoren aan deelnemen. De methode van besluitvorming is belangrijk voor anticipatie en beïnvloeding van het EU beleid.

7.5 Conclusie

De vijfde deelvraag wordt beantwoord in dit hoofdstuk: *Hoe hebben andere EU lidstaten de besluitvorming voor deelname aan Politievredesmissies georganiseerd?* Dit hoofdstuk beschrijft beknopt de CCSM structuren in Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië, Italië en Zweden. Uit de vergelijking blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de landen. Bij elke variabele is er tenminste één land dat het anders geregeld heeft. De twee opvallendste punten die in de landenvergelijking naar voren komen zijn: het relatief meer aandacht voor politievredesmissies in de buitenlandpolitiek van Zweden en de verantwoordelijkheden die het Britse ministerie van BZ heeft. De aandacht van Zweden aan politievredesmissies en de verantwoordelijkheden van het Zweedse ministerie van Justitie kan waarschijnlijk een goede reden zijn voor de goede inzet die Zweden blijkt te hebben bij EU missies. Een andere belangrijke observatie is de situatie in Groot-Brittannië. Ondanks grote invloed van politie en ministerie van Binnenlandse Zaken in de besluitvorming (er moet sprake van consensus zijn), is het ministerie van BZ verantwoordelijk voor het uitgezonden personeel. Uitgezonden politiefunctionarissen worden gedetacheerd bij het ministerie voor BZ, dit zou een reden kunnen zijn voor een kleinere belangentegenstelling. Als laatste blijkt de politiestructuur belangrijk voor de besluitvorming binnen een land.

Uit deze landenvergelijking blijkt dat tussen deze landen geen sprake is van convergentie van de *civilian crisis management* structuren. Deze zes landen hebben de besluitvorming en organisatie voor deelname aan vredesmissies verschillend gereorganiseerd. Het inzetten van civiel personeel voor vredesmissies is een relatief nieuwe taak voor de EU en vele lidstaten. Convergentie kan nog steeds na een aantal jaren plaatsvinden. Verder moet benadrukt worden dat er maar een beperkt aantal lidstaten zijn onderzocht. Een meer diepgaande vergelijking tussen meer landen kan een ander resultaat opleveren.

Hoofdstuk 8: Conclusies en Aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen, volgend uit de voorgaande hoofdstukken, weergegeven. De tweede paragraaf zal antwoord geven op de deelvragen van dit onderzoek en de relatie die de antwoorden hebben met de probleemstelling. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de beantwoording van de probleemstelling zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. In deze paragraaf is tevens de conclusie van dit onderzoek geformuleerd. Aansluitend wordt op het einde van dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan en de implicatie besproken die deze aanbevelingen hebben op de huidige Nederlandse structuur en de rol van het ministerie van BZK hierin.

8.2 Beantwoording van de probleemstelling

De conclusie is gebaseerd op de deelvragen van dit onderzoek. In deze paragraaf worden alle deelvragen beantwoord. De eerste deelvraag was:

1) Waarom wordt een Nederlandse politiebijdrage aan politievredesmissie noodzakelijk geacht?

Uit het onderzoek blijken twee factoren belangrijk voor de Nederlandse politiedeelname aan vredesmissies. 1) Ten eerste is uit literatuuronderzoek en evaluaties van voorgaande missies gebleken dat de aanwezigheid van politie belangrijk is voor het succes van een vredesmissie. Militairen alleen kunnen namelijk niet alle facetten van veiligheid garanderen. Om de zogehete *deployment gap* te voorkomen is de opbouw van een functionerend politieapparaat van cruciaal belang in een postconflict gebied. Dit kan alleen gebeuren met behulp van civiele politie, waardoor de aanwezigheid hiervan noodzakelijk is voor het succes van een missie.

2) Ten tweede zijn de ontwikkelingen in het Europese en Nederlandse buitenlands beleid een belangrijke factor. Met de Raad van Feira heeft de EU officiële afspraken gemaakt over het gebruik van civiele crisisbeheersing. Zodoende heeft Nederland zich verplicht om een bepaald aantal civiele politie in te zetten voor vredesmissies. Verder heeft zich in het Nederlandse buitenlands beleid een ontwikkeling plaatsgevonden naar een meer integrale aanpak van crisissen in de wereld. Waaronder het inzetten van Nederlandse civiele politie in vredesmissies een belangrijk onderdeel is. De verschuiving naar een meer integrale aanpak bij vredesmissies en de ontwikkelingen van het buitenlands beleid zijn belangrijke redenen geweest voor de noodzakelijke inzet van de Nederlandse politie. Tevens is binnen de Nederlandse regering het groeiende besef dat de nationale veiligheid afhankelijk is van de internationale veiligheid.

De tweede deelvraag was:

2) Hoe is in Nederland en de Europese Unie het beleidsproces en –structuur met betrekking tot politievredesmissies formeel geregeld en wat zijn de belangen van de verschillende actoren?

Het beleidsproces en de besluitvorming op Europees Niveau vindt formeel plaats in de tweede pijler van de EU. Hier neemt de Europese ministerraad het uiteindelijke besluit over het beginnen van een vredesmissie. Naast het PSC speelt CIVCOM een belangrijke rol in het

proces. Zij geeft advies aan de Raad over het initiëren van een vredesmissie, neemt belangrijke beleidsbeslissingen omtrent civiel crisisbeheersing en zij heeft een belangrijke rol in de lopende zaken van vredesmissies. CIVCOM heeft tevens een spilfunctie in het Europese beleidsproces en is daarom belangrijk voor lidstaten om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Voor Nederland is een ambtenaar van het ministerie van BZ vertegenwoordiger in CIVCOM. Deze werkt met vooraf bepaalde instructies van de betrokken ministeries en in de stuurgroep vooraf bepaalde uitgangspunten.

De Nederlandse besluitvormingsstructuur is onder te verdelen in twee fases. Deze zijn adviesvorming door de stuurgroep en de ministeriële besluitvorming. De eerste fase bestaat uit een interdepartementaal overleg (stuurgroep politie), dat een belangrijke rol heeft in de besluitvorming, en advies geeft over deelname aan de betrokken ministeries. De stuurgroep kan gezien worden als het coördinatiemechanisme om de verzoeken voor Nederlandse bijdrage aan politievredesmissies te behandelen. De tweede fase bestaat uit de besluitvorming binnen de betrokken ministeries, die allen een andere interne besluitvormingsprocedure hebben.

Bij de belangenverdelingen kan onderscheid gemaakt worden in 1) de individuele belangen voor de verschillende actoren en 2) het algemeen belang. Het algemeen Nederlandse belang bestaat uit een aantal aspecten: het bijdragen aan de internationale rechtsorde, het bijdragen aan de Nationale veiligheid en een zorgvuldige snelle besluitvorming. Deze belangen zijn gelijk voor alle ministeries, maar worden uitgedragen op verschillende manieren. De individuele belangen voor het ministerie van BZK zijn: veiligheid van de uitgezonden personeelsleden (dit is belangrijk omdat de minister van BZK verantwoordelijk is), koppeling aan *management en development*, het juist plaatsen van de uitgezonden functionarissen en het creëren van een internationaal politienetwerk. Als laatste de belangen van het ministerie van BZ; deze zijn vooral gericht op het behouden van een coördinerende rol en om een betere internationale positie voor Nederland creëren.

De derde deelvraag was:

3) Hoe verloopt in de praktijk de besluitvorming in het coördinatiemechanisme van Nederland en binnen het ministerie van BZK rondom politieuitzendingen in het kader van civiel crisismanagement?

In hoofdstuk twee is een selectie van vijf variabelen gemaakt om de casussen in dit onderzoek te analyseren. De variabelen hebben betrekking op de rol van Binnenlandse Zaken binnen de besluitvorming en de rol van de Nederland in de EU. 1) Ten eerste is gekeken naar de politieke verdeeldheid in de Tweede Kamer voor de verschillende missies. Voor alle vier de missies was geen substantiële verdeeldheid binnen de tweede kamer. Alleen bij de missies in Soedan waren de linkse partijen een grotere voorstander van een Nederlandse deelname. 2) Ten tweede is het relatieve belang binnen de regering van een Nederlandse deelname aan de missies onderzocht. Hieruit blijkt dat de regering een grote voorstander was voor deelname aan EUPM (met name het ministerie van BZ). Vooral een Nederlandse deelname aan deze missie werd belangrijk geacht. Voor AMIS en UNMIS was geen uitgesproken voorkeur voor deelname aan deze missies binnen de Nederlandse regering. Een tweede aspect voor het relatieve belang is het aantal knelpunten in de

besluitvorming. Binnen de stuurgroep waren voor alle missies geen echte knelpunten. Alleen bij EUPM benadrukte het ministerie van BZK dat de vaste procedures doorlopen moesten worden en waar het ministerie van BZK aandrong op een snelle en substantiële inzet. Bij UNMIS en AMIS waren er geen echte belangentegenstellingen. 3) De derde variabele is de beschikbaarheid van kennis en informatie binnen de Nederlandse regering. Voor de EUPM missies bestond vooral bij de ministeries van BZK en Defensie veel kennis en informatie. Immers hadden zij al eerdere missies uitgevoerd in het gebied. Voor UNMIS en AMIS waren veel *fact finding missies* nodig voor het nemen van een besluit. 4) Ten vierde is de snelheid waarmee het besluit in Nederland is genomen onderzocht. Hier valt op dat in de opstart fase van EUPM de internationale deadline niet geheel gehaald is. Bij UNMIS en AMIS is relatief snel een besluit genomen, maar is lang gewacht op de beschikbare kennis en de uiteindelijke inzet van personeel. 5) Als laatste is gekeken naar de beïnvloedingspogingen die Nederland heeft ondernomen in de EU voor bepaalde *key issues*. Voor alle missies waren een beperkt aantal pogingen en geen van allen waren geheel succesvol.

Het tweede niveau, waarop de casussen zijn geanalyseerd, heeft betrekking op de rol die het ministerie van BZK in de besluitvorming heeft gespeeld. De analyse is uitgevoerd aan de hand van vijf variabelen. 1) Ten eerste is de houding ten opzichte van de verschillende missies bekeken. Bij alle missies stond het ministerie van BZK positief tegenover een deelname. Echter bij UNMIS en AMIS was de houding terughoudender, omdat eerst de veiligheid van het personeel onderzocht moest worden. 2) Ten tweede is gekeken hoe de belangen van het ministerie van BZK zijn behartigd. Voor alle missies lag de nadruk op de veiligheid van het personeel en de noodzakelijkheid van de inzet van personeel. Bij AMIS heeft dit geleid tot het niet uitzenden van personeel. Alleen bij EUPM-II is echt gekeken naar het bestrijden van internationale criminaliteit. 3) De derde variabele is de aanwezigheid van kennis en informatie. Hier is vooral gekeken naar de aspecten die betrekking hebben op de veiligheid van personeel. Door de opstartfase van dit beleidsterrein was bij het ministerie van BZK beperkte kennis aanwezig over EUPM. Omdat EUPM-II een vervolgmis­sie betrof was hier wel veel kennis over aanwezig. Voor de besluitvorming bij UNMIS en AMIS was weinig informatie aanwezig over de veiligheidssituatie in Soedan. Bij alle missies was het ministerie van BZK voor de beoordeling van de veiligheidssituatie bijna volledig afhankelijk van het ministerie van Defensie of de EU. 4) Ten vierde heeft het ministerie minimale pogingen ondernomen om de besluitvorming in de EU te beïnvloeden. Dit werd meestal gedaan naar aanleiding van de raamwerkinstructies voor bepaalde beleidsgebieden. 5) Als laatste is gekeken naar de snelheid van de besluitvorming binnen het ministerie van BZK. Bij alle missies behalve EUPM is de besluitvorming snel genoeg genomen. Dit neemt niet weg dat de besluitvorming mogelijk sneller kan, om problemen in de toekomst te voorkomen.

Een belangrijke conclusie uit de analyses is dat de middelen die beschikbaar zijn voor het ministerie van Binnenlandse Zaken niet compleet aansluiten op de verantwoordelijkheden die het heeft. Vooral op het gebied van kennis en informatie blijft het ministerie afhankelijk van derden. Deze variabele blijkt vooral belangrijk voor de efficiëntie en zorgvuldigheid van de besluitvorming en de veiligheid van het personeel in een missiegebied. In drie casussen heeft het ontbreken van deze informatie gezorgd voor vertraging. Verder blijkt uit de casusanalyse dat de huidige beïnvloedingscapaciteit op Europees niveau minimaal is. Op nationaal niveau is deze capaciteit afhankelijk van het vetorecht wat het ministerie van BZK heeft. Geconcludeerd kan worden dat het ministerie van BZK zijn primaire belang, de veiligheid van zijn personeel, voorop stelt en zorgvuldig is in zijn besluitvorming.

Ten tweede blijkt uit de casusanalyse dat de belangentegenstelling niet groot is tussen de ministeries. In alle casussen is in goed overleg besloten om wel of niet deel te nemen aan de missies. Uit de kleine beïnvloedingscapaciteit van Nederland in de EU blijkt vooral dat de geringe inzet van ministeries de voornaamste factor is. Hierdoor blijven véél secundaire belangen van Nederland en ministeries liggen.

De laatste deelvraag was:

Hoe hebben andere EU lidstaten de besluitvorming voor deelname aan politievredesmissies georganiseerd?

Uit de landen vergelijking kan geconcludeerd worden dat elke lidstaat in dit onderzoek zijn *civilian crisis management structure* op zijn eigen manier heeft ingevuld. Dit komt door vooral door verschillen in: regeringsstructuren (welk ministerie is bijvoorbeeld bevoegd), voorkeuren in het buitenlands beleid en de organisatie van de nationale politie (wel of geen militaire politie). Aan de hand van deze structuren zijn wel een drietal modellen af te leiden. Deze zijn het Nederlandse, Britse en Zweedse model genoemd. Bij het Nederlandse model staat de verspreide besluitvorming centraal en de aanwezigheid van de KMar. In het Britse model is het detacheren van politiefunctionarissen bij het ministerie van BZ het primaire onderscheid. Voor Zweden zijn het benadrukken van civiele vredesmissies en de sterke positie van het ministerie van Justitie kenmerkend.

8.3 Beantwoording Probleemstelling:

De probleemstelling luidde als volgt:

Op welke wijze kan het Ministerie van BZK zich beter positioneren in de Nederlandse besluitvorming omtrent politievredesmissies?

Uit de deelvragen is af te leiden dat het ministerie van BZK vooral de veiligheid in ogenschouw neemt bij de besluitvorming. Voor de toegang tot internationale organisaties en nodige kennis en informatie om een zorgvuldig besluit te nemen is zij echter afhankelijk van derden. Dit staat in contrast met de eindverantwoordelijkheid die het ministerie draagt over de veiligheid van het uitgezonden politiepersoneel. Dit belemmert in sommige gevallen tevens de tijdige inzet van personeel. De positie van het ministerie van BZK die afgeleid is van zijn rol als werkgever is dus niet optimaal. Echter het ministerie van BZK kan zijn positie op drie manieren verbeteren, al deze manieren zijn gekoppeld aan de ambitie van het ministerie van BZK. Deze drie manieren worden hier onder uitgebreid besproken.

1. Ten eerste kan in de huidige structuur de positie van het ministerie van BZK verbeterd worden door het veranderen van de informatie en kennishuishouding. Dit leidt tot meer mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden. Dit betekent wel dat het huidige ambitieniveau gehandhaafd blijft.
2. Ten tweede kan door verandering van de Nederlandse besluitvormingsstructuur de positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden verbeterd. Door bijvoorbeeld verantwoordelijkheden af te stoten zijn de middelen voor een zorgvuldige besluitvorming niet meer noodzakelijk. De positie wordt hier verbeterd

door het afstoten van dit beleidsterrein. Dit betekent dat het ministerie van BZK een lager ambitieniveau heeft.

3. Ten derde bestaat de mogelijkheid voor het ministerie van BZK om zijn eigen ontbrekende middelen te ontwikkelen om beter zijn verantwoordelijkheden te kunnen dragen. Echter is dit onrealistisch voor de huidige bijdrage van de Nederlandse politie. Het ontwikkelen van deze middelen zou gepaard moeten gaan met een grotere capaciteit voor politievredesmissies en een verhoging van het ambitieniveau voor het ministerie van BZK.

1) In de huidige structuur kunnen drie verbeteringen door gevoerd worden om de positie van BZK te verbeteren. Ten eerste kan op uitvoerend niveau verbeteringen plaats vinden. Het systematisch evalueren en analyseren van de gegevens van huidige missies door het ministerie van BZK of DINPOL kan de informatie voorziening sterk verbeteren. De beschikbare informatie kan worden gebruikt om de belangen van het ministerie van BZK beter te behartigen.

Ten tweede is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse besluitvorming de advisering binnen de stuurgroep politie. Voor het ministerie van BZK is dit het belangrijkste overlegorgaan, waar het vaststellen van het advies over deelname aan een missie, de belangrijkste procedure is. Het is daarom belangrijk voor beïnvloeding van de besluitvormingsprocedure dat het ministerie van BZK een actievere inbreng krijgt binnen de stuurgroep. Dit kan bewerkstelligd worden op twee manieren: het gebruiken van de informatie die beschikbaar is en het duidelijk verwoorden van zijn belangen. Door het gebruiken van de informatie, de ervaringen van politiepersoneel in vredesmissies, heeft het ministerie van BZK een middel voor beïnvloeding. Zodoende kan er meer aandacht besteed worden aan belangen die voor het ministerie van BZK relevant zijn.

Voor beïnvloeding van de besluitvorming in de EU heeft het ministerie van BZK geen actieve houding. In de casus komt naar voren dat het ministerie van BZK nooit direct invloed heeft uitgeoefend op de besluitvorming in de EU. Dit is vooral te danken aan gebrek aan kennis en informatie over de bepaalde missies. Daarnaast zijn de mogelijkheden bij het ministerie van BZK beperkt door de capaciteit en ambitie. Echter om belangen te behartigen is meestal een actieve houding ten opzichte van Europese besluitvorming nodig. Op het gebied van de SOMA en OPLAN liggen namelijk veel mogelijkheden om de belangen van het ministerie van BZK te behartigen. Bijvoorbeeld het benadrukken van de bestrijding van internationale misdaad.

2) Naast het veranderen van de positie van één ministerie kan misschien beter gedacht worden aan de verandering van de structuur. Voor een mogelijke verandering is gekeken naar de structuur in andere lidstaten. Het Britse model lijkt uitstekend toepasbaar op de Nederlandse situatie. In het Britse model staat centraal dat de verantwoordelijkheid van het personeel en het buitenlands beleid bij het ministerie van BZ ligt. Door het detacheren van politiefunctionarissen bij het ministerie van BZ heeft deze de verantwoordelijkheid van het personeel overgenomen. In de besluitvorming ontstaat zo een andere rolverdeling. De verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK en de politie ligt bij dit model alleen in het leveren en toestemming geven aan personeel voor deelname aan een missie. De positie van het ministerie van BZK is alleen ondersteunend in deze situatie. Door de relatief kleine bijdrage van de politie, kan dit model zeer aantrekkelijk zijn voor Nederlandse situatie.

Als dit zou worden toegepast in Nederland dan zijn twee opties mogelijk: de Nederlandse politie kan gedetacheerd worden bij de KMar of bij het ministerie van BZ. Bij het ministerie van BZ kan men denken aan een afdeling die bijna alle civiele uitzendingen regelt. Het voordeel hiervan is dat Buitenlands beleid gekoppeld wordt aan de verantwoordelijkheid van het personeel, een betere afstemming is dan mogelijk. Een betere keuze lijkt een detachering bij het ministerie van Defensie, zodat de verantwoordelijkheid van het personeel bij dit ministerie ligt. Door de bundeling van kennis en informatie is een effectievere en efficiëntere besluitvorming mogelijk. Detachering betekent tevens dat het ministerie van BZK niet meer de eindverantwoordelijkheid heeft over de veiligheid van het personeel. Waardoor zijn rol verschuift naar puur ondersteunend en alleen verantwoordelijkheid heeft over het beschikbaar stellen van personeel. Deze situatie zal voor de Nederlandse politie bijdrage aan vredesmissies beter zijn.

3) Indien de Nederlandse politie en het ministerie van BZK een grotere bijdrage willen leveren aan missies, moet dit beleidsterrein meer aandacht krijgen. Door meer aandacht voor dit terrein kan het ministerie meer kennis en informatie verkrijgen, de capaciteit vergroten, meer aandacht geven aan het Europese niveau en het gebruik van civiele vredesmissies in Nederlandse buitenlandse beleid benadrukken. Zodoende kunnen alle eigen belangen beter behartigd worden en is het ministerie niet meer afhankelijk van derden. Indien het ambitieniveau verhoogt wordt is een goed voorbeeld het Zweedse model, waar het ministerie van Justitie bij politieuitzendingen (verantwoordelijke ministerie voor de politie) meer verantwoordelijkheden heeft. Onder andere de verantwoordelijkheid voor CIVCOM en het verzorgen van expertise, informatie en kennis om deel te kunnen nemen aan politievredesmissies. Hierdoor krijgt het ministerie de middelen om zijn rol te vervullen als werkgever. De verantwoordelijkheid die het ministerie heeft voor de veiligheid, verantwoordelijkheid (o.a. arbeidsvoorwaarden) en werving van het personeel sluiten in Zweden beter aan op de taken. Dit is niet het geval in de Nederlandse situatie. In Zweden wordt tevens meer aandacht besteed aan de civiele crisis beheersing als onderdeel van de buitenlandpolitiek in vergelijking met de andere geanalyseerde landen. Een betere balans tussen verantwoordelijkheden aan één kant en de middelen en taken aan de andere kant. In Nederland zal dit model moeilijk te implementeren zijn. Vooral omdat de civiele middelen (justitiepersoneel en politiepersoneel) onder twee ministeries zijn verdeeld. Daarnaast wordt het gros van het uitgezonden personeel geleverd door het ministerie van Defensie en niet door de civiele ministeries. In de Nederlandse politiek wordt gesproken over een ministerie van Veiligheid. In deze situatie is het denkbaar dat het Zweedse model realistisch is om te implementeren.

De mogelijkheden om de positie van het ministerie van BZK te verbeteren zijn sterk gekoppeld aan het ambitieniveau. Indien dit gelijk blijft zou het ministerie sterk moeten overwegen om het Britse model te implementeren. Waar vooral de expertise en kennis van Defensie gebruikt kan worden voor een goede Nederlandse civiele bijdrage aan EU missies. In deze situatie zijn de verantwoordelijkheden voor de veiligheid van het ministerie van BZ kleiner. Uit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit lijkt dit tevens de beste oplossing. Indien het ministerie van BZ politieuitzendingen als prioriteit gaan zien moeten de middelen ontwikkeld worden om de verantwoordelijkheid te ondervangen. Het verbeteren van de kennis en informatie binnen het ministerie van BZK is in elk geval belangrijk. Dit geeft namelijk de

mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden en de afhankelijkheid van derden te verminderen.

8.4 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komen twee aanbevelingen naar voren. De eerste is gericht op het vaststellen van het ambitieniveau en een lange termijnplanning voor het ministerie van BZK en de Nederlandse regering. Indien deze is bepaald, is de juiste structuur die hier aan gekoppeld moet worden, de tweede aanbeveling.

Vaststellen ambitieniveau

De huidige bijdrage van de Nederlandse politie aan vredesmissies is minimaal. Het is dan ook aan te bevelen om duidelijk vast te stellen wat de doelstellingen van het ministerie van BZK zijn. Een duidelijk toekomstbeeld ontbreekt nu, dit heeft invloed op de positie van het ministerie van BZK in de besluitvorming. Door het ontbreken van een duidelijk ambitieniveau worden veel belangen van het ministerie van BZK niet behartigd. De keuze voor het ambitieniveau heeft tevens invloed voor het kiezen van de beste structuur voor Nederland.

Verandering van structuur en verantwoordelijkheden

De laatste aanbeveling betreft de verandering van de Nederlandse structuur. Het evalueren van het totale proces door een interdepartementale onafhankelijke groep of bureau kan het de mogelijkheden onderzoek van een andere structuur. Verandering van de structuur zal waarschijnlijk leiden tot een effectievere en efficiëntere bijdrage van Nederland, omdat de huidige structuur sterk incoherent is. Voor de verandering van de structuur wordt gekeken naar het Britse en Zweedse model, waar vooral de voorwaarden en haalbaarheid wordt besproken. De voorkeur gaat uit naar het Britse model, omdat een grote verandering in het ambitieniveau niet haalbaar lijkt.

- Een model wat lijkt op de Britse variant, detachering van politiepersoneel bij het ministerie van Defensie, is de beste optie voor het ministerie van BZK met het huidige ambitieniveau. De doelstelling van de Nederlandse regering is namelijk om 40 politiepersoneel op jaarbasis bij te dragen aan politievredesmissies. Een probleem hierbij is dat de middelen niet aansluiten op de verantwoordelijkheden die het ministerie van BZK draagt. Om dit op te lossen kan personeel bij het ministerie van Defensie gedetacheerd worden. Dan kunnen de middelen en verantwoordelijkheden bij één ministerie gebundeld worden. Een voorwaarde is dan wel dat de secundaire belangen van het ministerie van BZK in ogenschouw worden genomen. Verder moet het ministerie van BZK wel de beslissingsverantwoordelijkheid hebben over het te detacheren personeel. Naast de terughoudendheid bij het ministerie van BZK om deze taak af te stoten lijkt een structuur gebaseerd op het Britse model haalbaar. Politieke wil zal wel aanwezig moeten zijn voor verandering.
- Indien de Nederlandse overheid of het ministerie van BZK kiest voor een hoger ambitieniveau is het Zweedse model de beste optie. Voordelen zijn dat middelen en verantwoordelijkheid binnen één ministerie worden ondergebracht. Waardoor de Nederlandse bijdrage aan politievredesmissies effectiever wordt en dat Nederlandse belangen beter behartigd worden. Voorwaarde voor toepassing van dit model is: het bundelen van civiele expertise bij het ministerie van BZK, verhoging van civiele vredesmissies binnen het Nederlandse buitenlands beleid, het overnemen van taken

(zoals vertegenwoordiging in CIVCOM) door het ministerie van BZK en een grotere bijdrage van politiepersoneel aan vredesmissies. De haalbaarheid lijkt minimaal: ten eerste lijkt het ambitieniveau laag te blijven en het afstoten van taken door andere ministeries lijkt niet waarschijnlijk. Net zoals bij de vorige aanbevelingen lijkt politieke wil noodzakelijk voor een verandering.

Literatuuropgave

Allison, G. & Zelikow, P (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman

Börzel, T.A. (2003), Shaping and Taking EU Policies, in: *Queen's Papers on Europinasion*, 2/2003, Belfast: Queens University

Babbie, E.R. (1998), *The Practice of social Research*, London Wandsworth Editions

Brahimi, L. (2000), Report of the Panel on United Nations Peace Operations, United Nations, A/55/305 – S/2000/809

Eide, E.B. & Holm, T.T. (1999), *Peacebuilding and Police Reform*, London: Cass

Europese Raad (2003), *A secure Europe in a Better World: European Union Security Strategy*, Brussel

Dagne, T. (2004), Sudan: The crisis in Darfur, *Congressional Research Service report for Congress: RS 21862*

Dagne, T. (2006), Sudan: Humanitarian Crisis, Peace Talks, Terrorism, and U.S. Policy, *Congressional Research Service report for Congress: RL 33574*

Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe – political, social and economic forces 1950-1957*, London: Stevens and Sons Lt.

Hoffmann, S. (1966), *Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation-state and the Case of Western Europe*, in: *Deadalus*, 9, 862-915

Homan, K. (2005), De krijgsman als ontwikkelingswerker?, in: *Atlantisch Perspectief* 29(6)

Hooghe, L. & Marks G. (2001), *Multi-level governance in the European Union*, Rowman and Littlefield

Hubberts, L. W. (1988), *De politieke invloed van protest en pressie*, Leiden: DSWO

Hubberts, L. W. & Kleinnijenhuis J. (eds, 1994), *Methoden van invloedsanalyse*, Amsterdam: Boom

International Crisis Group (2003), Sudan: Towards an incomplete peace, *Policy brief : Africa Briefing nr 73*

International Crisis Group (2004), Darfur Rising: Sudan's new crisis, *Policy brief : Africa Briefing nr 76*

International Crisis Group (2006) *Darfur's fragile peace agreement*, *Policy brief : Africa Briefing nr 39*

- Keulen, M. van (2006), *Going Europe or Going Dutch: How the Dutch Governments Shapes European Union Policy*, Amsterdam: University Press
- Korsten, A.F.A., A.F.M. Bertrand, P. de Jong, J.M.L.M. Soeters (red.) (1995) *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Nugent, N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, London: Mac Millan
- Oakley, R.B., Dziedzic, M.J. & Goldberg, E.M. (1998), *Policing the new world disorder: peace operations and public security*, Washington D.C.: National Defense University Press
- Peters, G.B. & V.T. Wright (2001), The National Co-ordination of European policy-making, in: J.J. Richardson (ed.), *European Union. Power and policy Making*, London: Routhledge
- Pisuisse, C.S. & Teubner, A.M.M. (1999), *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Rose, R. (1984), *Understanding big government*, London.
- Rosenthal, U. e.a. (1987), *Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*. Alphen aan de Rijn.
- Schendelen, van, M.C.P.M. (1986), Omgaan met het openbaar bestuur: afscheid van de mythen, in: *Harvard Holland Review*.
- Serafino, N.M. (2004), Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposes Solution, in *Congressional Research Service report for Congress RL32321*
- Stockholm International Peace Research Institute (2005), *SIPRI Yearbook 2005*, Stockholm
- Swanborn, P.G., (1987) *Methoden van Sociaal-Wetenschappelijk onderzoek*, Meppel/Amsterdam
- Tjeenk Willink, H.D.(1984), *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*. Zwolle.
- Wallace, H. (1981), National Politics and Supranational Integration in: D. Cameron (ed), *Regionalism and Supranationalism*, London: Policy Studies institute
- Wessels, W. (1990), Administrative interaction, in: W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Intergration*, London: Pinter
- Woehrel, S.J. & Kin, J. (1996), Bosnia – Fromer Yugoslavia and U.S. Policy, in *Congressional Research Service report for Congress 91089*

Afkortingenlijst

AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	Afrikaanse Unie
BiH	Bosnië en Herzegovina
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCSM	Civile Crises Management Structuren
Cie	Europese Commissie
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CIVPOL	Civilian Police
CCMS	Civilian Crisis Management Structure
CoC	Committe of Countributing Countries
COREPER	Committe of Permanent Representatives
CRS	Congressional Research Service
CSO	Civilian Strategic Options
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DINPOL	Dienst Internationale Politiesamenwerking
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EUMC	Europeam Union Military Center
EUPM	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina
EVDB	Europees veiligheids- en defensiebeleid
FFM	Fact Finding Mission
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid
ICG	Intenational Crisis Group
IFOR	Implementation Force
IPTF	International Police Task Force
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
MIVD	Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst
NAVO	Noord Atlantische Verdrag Organisatie
NL	Nederland
OPLAN	Operations Plan
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSC	Political and Security Committee
PSO	Policy Strategic Options
RAZEB	Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
SFOR	Stabilization Force
SOMA	Status of Mission Agreement
SSR	Security Sector Reform
TK	Tweede Kamer der Staten –Generaal
UNHCR	United Nations High Commissioner for the Refugees
UNIPTF	United Nations International Police Taskforce
UNMIS	United Nations Mission in Sudan

UNMISUD	United Nations Advance Mission in Sudan
USAID	United States agency for International Aid
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie
ZIF	Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze