

# **De geïntegreerde benadering in Afghanistan: tussen ambitie en praktijk**

*De interdepartementale samenwerking in  
Nederland en het Verenigd Koninkrijk*

© 2016 L.J. Hazelbag

**Graphic design:** Merel de Hart, Multimedia NLDA

**Printed by:** Bureau Repro, NLDA, Breda

ISBN: 9789088920684

**De geïntegreerde benadering in Afghanistan: tussen ambitie en praktijk.**  
De interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk

*The Integrated Approach in Afghanistan: Between Ambition And Practise.*  
*The interdepartmental cooperation in the Netherlands and the United Kingdom*

**Proefschrift**

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de  
rector magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
donderdag 1 december 2016 om 09.30 uur

Leendert Johan Hazelbag

geboren te Alkmaar

**Promotiecommissie:**

**Promotor:** prof.dr. E.H. Klijn

**Overige leden:** prof.dr. J.F.M. Koppenjan  
prof.dr. J. Colijn  
prof.mr.dr. P.A.L. Ducheine

**Copromotor:** prof.dr. F.P.B. Osinga



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>12</b>
<b>Deel 1</b>	<b>14</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>18</b>
1.1 Aanleiding, vraagstelling en doelstelling	20
1.2 Relevantie	22
1.3 Enkele opmerkingen vooraf	23
1.4 Opzet van de rapportage	25
<b>2 Op zoek naar samenhang</b>	<b>28</b>
2.1 Denken over veiligheid	29
2.1.1 Ruimte voor andere benaderingen	31
2.1.2 Aandacht voor <i>human security</i>	33
2.1.3 Verandering van missie in de jaren '90	35
2.1.4 9/11 en daarna	39
2.2 Geïntegreerde benadering	41
2.2.1 Staatvorming als antwoord op falende staten	42
2.2.2 Ontwikkelingshulp als politiek instrument	43
2.2.3 Verandering van missie	46
2.2.4 The Comprehensive Approach	49
2.3 Samenvatting	57
<b>3 Theorie</b>	<b>60</b>
3.1 Van bestuur, via management naar <i>governance</i>	61
3.2 Verticale coördinatie	64
3.2.1 Structuur van de ministeries: principaal-agent verhoudingen	64
3.2.2 Politieke context	66
3.2.3 Departementalisme, bureaupolitiek en silomentaliteit	69
3.2.4 Verticale coördinatie van interdepartementale samenwerking	74
3.3 <b><i>Wicked problems</i></b> : nieuwe eisen aan coördinatie	75
3.4 Horizontale coördinatie	78
3.4.1 Onzekerheid door complexiteit	78
3.4.2 Vertrouwen: smeermiddel in de samenwerking	82
3.4.3 Coördinatie van de samenwerking	84
3.4.4 Coördinatiestrategieën	85
3.5 Theoretisch raamwerk	89
3.5.1 Uitkomsten van de samenwerking: performance	89
3.5.2 Van theorie naar onderzoek	90
3.5.3 Analyse kader	94

<b>4</b>	<b>Onderzoeksofzet en verantwoording</b>	<b>96</b>
4.1	Onderzoeksofzet	98
4.1.1	Onderzoekseenheid	98
4.1.2	Onderzoeksstrategie	101
4.2	Betrouwbaarheid	104
4.2.1	Betrouwbaarheid en interne validiteit	104
4.2.2	Externe validiteit en generaliseerbaarheid	105
4.3	Van concept naar rapportage	106
<b>5</b>	<b>Institutionele context van de Nederlandse geïntegreerde benadering</b>	<b>110</b>
5.1	Buitenlands beleid	111
5.2	Politieke context	113
5.2.1	Politiek systeem en politieke cultuur in Nederland	113
5.2.2	De minister en de ministerraad	115
5.2.3	Van theorie naar praktijk	116
5.2.4	Invloed politieke heterogeniteit op de samenwerking	118
5.3	Organisatorische arrangementen	121
5.3.1	Fora	122
5.3.2	Contacten	125
5.3.3	Budgetten	128
5.4	Afhankelijkheid van middelen	131
5.4.1	Harde cijfers?	131
5.4.2	Geen veiligheid zonder ontwikkeling? Afhankelijkheid overgewaardeerd?	134
5.5	Sub-conclusie	137
<b>6</b>	<b>De geïntegreerde aanpak in Nederland</b>	<b>138</b>
6.1	De Nederlandse missie in Uruzgan	140
6.1.1	Ronde 1, Nederland gaat naar Uruzgan	141
6.1.2	Ronde 2, de eerste verlenging	144
6.2	De geïntegreerde benadering in Nederland	146
6.2.1	De samenhangende aanpak in Nederland: <i>Defence, Development and Diplomacy</i>	146
6.2.2	3D-benadering; percepties over het concept	153
6.3	Afghanistan: percepties over probleem, oplossing en doelstelling	160
6.3.1	Problemen in Afghanistan.	160
6.3.2	Oplossing voor deze problemen	164
6.3.3	Percepties over de doelstelling van de missie.	166
6.4	Sub-conclusie; de invloed van perceptieverschillen op de samenwerking	169



<b>7</b>	<b>Nederland in Uruzgan</b>	<b>172</b>
7.1	Aansturing van de samenwerking	173
7.1.1	Arena's van samenwerking en aansturing	174
7.1.2	Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie	176
7.1.3	Strategisch leiderschap	184
7.2	Vertrouwen tussen de departementen	189
7.2.1	Interpretatie van indicatoren	189
7.2.2	Vertrouwen binnen de interdepartementale samenwerking	191
7.3	Procesperformance	194
7.3.1	Kwaliteit van de samenwerking: procesperformance	195
7.3.2	Van concept naar uitvoering: doorpakken	201
7.4	Inhoudelijke performance	205
7.4.1	Inhoudelijke performance	205
7.5	Sub-conclusie	213
<b>8</b>	<b>Institutionele context van de Britse geïntegreerde benadering</b>	<b>216</b>
8.1	Buitenlands beleid	218
8.2	Politieke context	220
8.2.1	Politieke context in historisch perspectief	220
8.3	Organisatorische arrangementen	229
8.3.1	Fora	230
8.3.2	Contacten	234
8.3.3	Budgetten	237
8.4	Afhankelijkheid van middelen	243
8.4.1	Afhankelijkheid van middelen	243
8.4.2	Afhankelijkheid van werkzaamheden	245
8.4.3	Afhankelijkheid als drijfveer voor de samenwerking?	246
8.5	Sub-conclusie	246
<b>9</b>	<b>De geïntegreerde aanpak in het VK</b>	<b>250</b>
9.1	De Britse missie in Helmand	251
9.1.1	Ronde 1, het VK gaat naar Helmand	252
9.1.2	Ronde 2, herziening van het Joint Plan for Helmand is noodzakelijk	255
9.1.3	Ronde 3, de VS-surge in Zuid-Afghanistan	257
9.2	De geïntegreerde benadering in het Verenigd Koninkrijk	258
9.2.1	Samenhangende aanpak in het VK: de Comprehensive Approach	
9.2.2	Comprehensive Approach, percepties over het concept	263

9.3	Percepties	270
9.3.1	Afghanistan, percepties over de aard van het probleem	270
9.3.2	Helmand, de doelstelling van de missie	271
9.3.3	Oplossing en aanpak	274
9.3.4	Belangrijke veranderingen na the Helmand Road Map	277
9.4	Sub-conclusie	279
<b>10</b>	<b>Het VK in Helmand</b>	<b>282</b>
10.1	Aansturing van de samenwerking	283
10.1.1	Arena's van aansturing	284
10.1.2	Strategische aansturing	286
10.1.3	Aansturing op (hoog-) ambtelijk niveau	295
10.1.4	Beschouwing	302
10.2	Vertrouwen	303
10.2.1	Interdepartementaal vertrouwen op individueel niveau	304
10.2.2	Interdepartementaal vertrouwen op departementaal niveau	306
10.2.3	Interdepartementaal vertrouwen: departementaal versus individueel	310
10.3	Procesperformance	312
10.3.1	Procesperformance, kwaliteit van de interdepartementale samenwerking	312
10.3.2	Redenen voor samenwerking: mindset en consultatie	317
10.3.3	Getraptheid van invloed op de samenhang	320
10.4	Inhoudelijke performance	322
10.4.1	Inhoudelijke performance	323
10.4.2	Departementalisme versus samenhang; hoe comprehensive is de Britse missie?	325
10.4.3	Inhoudelijke performance: resumé	330
10.5	Sub-conclusie	331
<b>Deel 3</b>		<b>335</b>
<b>11</b>	<b>Nederland en het VK vergeleken</b>	<b>336</b>
11.1	Resultaten survey	338
11.1.1	Testen	338
11.1.2	Modellering	340
11.2	Vergelijking	342
11.2.1	Geïntegreerde benadering	343
11.2.2	Samenwerking	345
11.2.3	Aansturing en horizontale coördinatie	349
11.2.4	Uitkomsten van de samenwerking: procesperformance en inhoudelijke performance	352
11.2.5	Nederland en het VK: een drive voor veranderingen?	354
11.3	Sub-conclusie	356

<b>12 Conclusie</b>	<b>358</b>
12.1 Tussen ambities en praktijk: zoeken naar balans	359
12.1.1 Samen versus solisme	360
12.1.2 Aansturing van de samenwerking: balanceren tussen verticale en horizontale coördinatie	361
12.2 Toekomst van de geïntegreerde benadering	362
12.2.1 Einde van de geïntegreerde benadering?	363
12.2.2 Toekomst van de geïntegreerde benadering	369
12.2.3 Toekomst van de interdepartementale samenwerking	370
12.3 Enkele afsluitende opmerkingen	374
<b>Bijlage A: Vragenlijst survey</b>	<b>378</b>
<b>Bijlage B: Karakteristieken respondenten</b>	<b>398</b>
<b>Bijlage C: Vragenlijst interview</b>	<b>400</b>
<b>Bijlage D: Geïnterviewden Nederland</b>	<b>404</b>
<b>Bijlage E: Geïnterviewden VK</b>	<b>408</b>
<b>Bijlage F: Social Network Analysis</b>	<b>412</b>
<b>Literatuur</b>	<b>416</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>458</b>

# Voorwoord

Dit onderzoek is het resultaat van twee belangrijke momenten die in 2006 samenkwamen. In januari 2006 rondde ik mijn studie Politicologie aan de Universiteit van Leiden af en datzelfde jaar werd ik uitgezonden naar Uruzgan, Afghanistan. Met 300 militairen op Camp Hadrian in Deh Rawod probeerden we de 3D-benadering in de praktijk te brengen. Al snel kwam ik erachter dat veel van wat we hadden geleerd daar niet in de praktijk konden brengen en veel van wat we daar moesten doen nooit hadden geleerd. En iedere dag vroegen we ons af hoe we invulling moesten geven aan concepten als *stabilisation operations*, *reconstruction*, *capacity building* en *local ownership*. De geïntegreerde benadering leek op papier simpel, maar was in de praktijk zeer complex.

Al tijdens de missie besloot ik dat ik verder wilde met de combinatie van wetenschap en praktijk. Via kolonel Peter van den Aker kwam ik in contact met kolonel Ton de Munnik en prof. dr. Julian Lindley-French van de Nederlandse Defensie Academie. Mijn gedachten slooten goed aan bij wat zij voor ogen hadden: meer *officer-scholars* in de krijgsmacht. Ik mocht beginnen aan een proefschrift, door de inspanningen van Julian, Ton en Peter was het zelfs mogelijk dit voor een aantal jaren voltijds te mogen doen. Ik ben mij bewust van de uitzonderlijke kans die mij is geboden en ik dank hen dan ook voor hun steun, niet alleen bij mijn plaatsing op de faculteit, maar ook in de jaren van onderzoek.

Ook dank ik het Commando Landstrijdkrachten voor de mogelijkheid dit onderzoek te mogen doen. In een tijd van financiële krapte is het uitzonderlijk dat een officier voor een aantal jaren in de gelegenheid wordt gesteld om min of meer buiten de organisatie te werken.

Na een periode van vooronderzoek en lezen (*read around Lenny!*) begreep ik al snel dat de netwerktheorie een goed uitgangspunt voor het bestuderen van het onderwerp zou kunnen zijn. Prof. dr. Teisman attendeerde mij op prof. dr. Erik-Hans Klijn. Hij vroeg me mijn gedachten op papier te zetten en na een aftastend eerste gesprek accepteerde hij mij als promovendus. Het was het begin van acht zeer leerzame jaren. Erik-Hans, bedankt voor je adviezen, snelle en scherpe commentaar, kritische vragen maar zeker ook de druk die je op de juiste momenten opvoerde om uiteindelijk het proefschrift af te ronden. Hetzelfde geldt voor commodore prof. dr. Frans Osinga voor zijn advies en begeleiding op vooral de *security*-zijde van het onderzoek. Voor beide geldt dat ik de gesprekken soms met meer vragen dan antwoorden verliet, maar wel altijd vol met nieuwe ideeën hoe verder te gaan.

Hoewel een promotie-onderzoek veelal een solistische bezigheid is, zijn er buiten bovengenoemde personen veel mensen die direct en indirect een bijdrage aan dit boek hebben geleverd. Zonder iedereen te kunnen noemen, wil ik in de eerste plaats de geïnterviewden en respondenten in Nederland en het Verenigd Koninkrijk bedanken die aan dit onderzoek hebben mee willen werken. Verder bedank ik Tessa voor haar adviezen bij het opstellen van de vragenlijsten, Theo, Martijn en Jörg voor jullie meedenken en de mogelijkheid om soms even af te reageren tijdens het schrijven en Nico voor de extra tijd die je me hebt gegeven. Ook bedank ik Merel voor haar monnikenwerk om hier een boek van te maken. En natuurlijk dank ik Margot voor het laatste zetje om het af te ronden.

# Deel 1

*Lieutenant-general Sir Robert Fry: We found a disappointing degree of traction at two levels: First of all, within our own ministries of state and, of course, it required -- whatever happened thereafter was never going to be solely a military function, it was going to require all of the instruments of the national power to bring about any decisive effect.*

*Sir Roderic Lyne: So we weren't getting proper coordination in Whitehall on this issue?*

*Fry: No. And secondly, I think we had a sense of what the Americans were doing, but the more we understood about it, the less we had confidence in it and I think that has been well recorded.*

*Lyne: Those are two very important points. Let's take the first of them. Why was Whitehall not pulling together on this?*

*Fry: I will offer you a personal view on this, which is that we have latterly invented something called the comprehensive approach, which is supposed to be the integration of all national powers in the pursuit of a strategic objective. It does seem to me that that is the strategic birthright of this country. That's what we have always done well. [...] So the theme of trying to combine all of the instruments of national power in a single coherent and beneficial outcome is something which I think we have always done well. I think that what happened in 2003 was that there was a break in national consensus about the application and utility of force, and I think one of the consequences of that is that we did not have a unified nation, a unified Parliament or even a unified Cabinet. So there were all sorts of inferences that had an centrifugal effect of tending to separate the major functions of government.*

*Lyne: Which of these impediments was the most serious from your point of view: the nation, the Parliament or the Cabinet?*

*Fry: I think it was the effective mechanisms of government, and I take that directly from the Cabinet.*

*Lyne: So they simply weren't working properly?*

*Fry: It seemed to me that they weren't.*

*Sir Lawrence Freedman: In terms of the workings of government at this time in preparation for this and the release of energies that you have spoken about [...] what sort of advice were you getting from the rest of government? Were you getting evaluations, were you seeking out independent expertise on what Iraq was likely to be when you got there?*

*Fry: Yes. In all sorts of different senses. Clearly there was [...] about what we were likely to find, but what I never felt was that every instrument of national power was behind this at the time.*

*Freedman: And I mean, in terms of particular ministries, one whose name keeps coming up in this is DfID. Is that your experience?*

*Fry: Yes, it was. I think we had DfID representatives who came to the PJHQ who would hardly conceal their moral disdain for what we were about to embark upon. At the same time -- I was not necessarily aware of it at the time, but by subsequent reporting -- their Secretary of State seemed to be forming the provisional wing of government. So it is hardly surprising that the thing didn't have a coordinated feel about it.*

*Chairman: General Fry, I was going to ask whether you had any final observations. Is there anything you would like to add before we close this session?*

*Fry: I think that the key lesson out of all this, and I think this is a strand through everything I have said this morning, is that if you want to embark on great enterprises and bring about some decisive outcome, then you need every bit of national power that you can deploy and I don't think that lesson necessarily went to Afghanistan.*

Luitenant-generaal Sir Robert Fry was tussen 2002 en 2007 achtereenvolgens chef-staf van het *Permanent Joint Headquarters* van het Verenigd Koninkrijk, plaatsvervangend Commandant van de Britse Strijdkrachten, (verantwoordelijk voor Operaties) en plaatsvervangend commandant van de Coalitietroepen in Irak voordat hij in 2007 de dienst verliet. Op 16 december 2009 werd hij vanwege zijn aandeel in de planning en uitvoering van de Britse deelname aan de oorlog in Irak door een parlementaire enquêtecommissie gehoord. Bovenstaande citaten zijn fragmenten uit deze verhoren en handelen over de samenwerking tussen de Britse departementen bij de besluitvorming over de invasie van Irak in 2003. Bron: [www.iraquiry.org.uk/media/41894/20091216amfry-final.pdf](http://www.iraquiry.org.uk/media/41894/20091216amfry-final.pdf).





# 1

## Inleiding

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft niet alleen het aantal missies in door geweld en conflict getroffen landen een hoge vlucht genomen<sup>1</sup>, maar veranderde ook de aard van de missies en daarmee het werkterrein van militairen - in vergelijking met het decennium daarvoor - radicaal. Niet alleen in letterlijke zin doordat missies ook buiten het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied konden worden uitgevoerd (*out of area*), maar vooral door de aard van de missies. Waar de nadruk tot de jaren negentig toch vooral op de bescherming van de eigen soevereiniteit lag en dit resulteerde in de verdediging van de staat met militaire middelen, verschoof deze taak naar vredeshandhaving, humanitaire interventies en *post-conflict reconstruction*. Bij afwezigheid van andere dreigingen (door het uiteenvallen van het Warschau Pact) en de intensivering van het aantal missies leek deze nieuwe taak impliciet de *core business* van de westerse krijgsmachten te worden. Militairen kregen in dergelijke missies te maken met een scala van samenhangende problemen en daarbij behorende activiteiten die voor een groot deel buiten het normale militaire werkveld lagen. Basisveiligheid, versterking van de rechterlijke macht, *security sector reform* (SSR), terugkeer van vluchtelingen, tegengaan van epidemieën en honger, versterken van overheidsbestuur, brengen van economische stabilisatie, initiëren van een democratiseringsproces en opstarten van duurzame ontwikkelingen zoals het tegengaan van armoede en het verbeteren van infrastructuur, zijn slechts enkele van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd (Dobbins, 2007; Voorhoeve, 2007; Fukuyama, 2005; Hippler, 2005).

Voor de oplossing van deze complexe situaties en conflicten waren militairen als instrument niet voldoende, maar waren ook andere actoren nodig. Dit trok een wissel op de effectiviteit en de efficiëntie van de activiteiten waardoor de samenwerking moest verbeteren. Naast de militairen was een waaier aan actoren in de crisisgebieden aanwezig om ieder een deel van de problematiek aan te pakken. De aanwezigheid van een grote groep van statelijke en niet-statelijke actoren zoals andere ministeries, overheden, bedrijfsleven, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties, lokale autoriteiten en zelfs *Private Military Companies* (PMC's) zorgde echter voor fragmentatie van de beschikbare capaciteiten. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie kwam men tot inzicht dat er meer samenhang in de activiteiten van de actoren diende te komen. Onsamenshangend beleid en gefragmenteerde activiteiten zorgden voor een grotere kans op redundantie, overlap, lacunes of tegenstrijdig beleid, inefficiënte bestedingen en moeilijkheden bij het bereiken van doelstellingen (OECD, 2003). Door binnen het gefragmenteerde landschap meer samenhang in de activiteiten van de diverse actoren aan te brengen, zou de efficiëntie omhoog gaan waardoor de effectiviteit ook zou verbeteren. Dit zou ook de duurzaamheid van de activiteiten ten goede komen. Om tot een grotere samenhang te komen, moesten de actoren met elkaar samenwerken, niet alleen bij de uitvoering van de activiteiten, maar ook bij de planning en voorbereiding daarvan (De Coning en Friis, 2011).

■  
1 Alleen al de VS namen in de loop van dat decennium aan tweemaal zoveel missies dan daarvoor deel en de VN zagen het aantal missies die onder haar vlag werden uitgevoerd zelfs verviervoudigen.

Naast deze samenwerking uit 'overtuiging' kan een samenwerking op praktische gronden onderkend worden. Door de aanwezigheid van zoveel verschillende actoren kan men simpelweg moeilijk om elkaar heen. Daar de interdependente problemen zich niet beperken tot één dimensie, zullen actoren, werkzaam aan die problemen, elkaar bij overleg en uitvoering van activiteiten treffen. Hiermee zijn drie redenen om samen te werken te onderkennen: de aanwezigheid van verschillende actoren, de vervlechting van de verschillende dimensies van complexe problemen en als strategie om de problematiek aan te pakken.

Door de erkenning van de noodzaak tot samenwerking, maar ook door de praktijk in de crisisgebieden zelf waar actoren uit pragmatische overwegingen met elkaar samenwerkten, ontstond een filosofie die bekend kwam te staan als *the Comprehensive Approach*. Deze filosofie behelst de samenwerking tussen verschillende actoren om gezamenlijk aan een probleem te werken en tot een oplossing te komen. *The Comprehensive Approach of geïntegreerde aanpak* beoogt de inzet van de op elkaar afgestemde (militaire, diplomatieke en economische) instrumenten van macht. De filosofie werd na een wat moeizame start door zowel internationale organisaties als nationale overheden omarmd (De Coning en Friis, 2011). De praktijk van de uitvoering van de geïntegreerde aanpak bleek echter weerbarstiger dan de filosofie in eerste instantie doet vermoeden. Met alle actoren overeenstemming bereiken over de aard van de problematiek, de oplossing en de weg daar naartoe bleek moeilijk of zelfs onhaalbaar. Ambities over de haalbaarheid van een internationale *comprehensive approach* moesten worden bijgesteld<sup>2</sup> en deze problemen lieten de beperkingen van een internationale *comprehensive approach* zien.

## 1.1 Aanleiding, vraagstelling en doelstelling

Daar de militaire contingenten binnen een crisisgebied vaak een gebied van verantwoordelijkheid krijgen toegewezen, is het mogelijk de internationale *comprehensive approach* te 'vertalen' naar een nationale geïntegreerde aanpak. Doordat op nationaal niveau diverse instrumenten van macht worden ingezet, is het evident dat ministeries, als moederorganisaties van de instrumenten, met elkaar moeten samenwerken. Echter, de citaten aan het begin van de inleiding laten zien dat dit niet altijd goed hoeft te gaan. Door een slechte samenwerking tussen de betrokken departementen was het Verenigd Koninkrijk niet in staat in Irak de Britse machtsinstrumenten samenhangend in te zetten en tot een werkelijke geïntegreerde benadering te komen. De Britse situatie is niet uniek: de onderzoekers Brocades Zaalberg en Ten Cate (2010) schetsen in hun evaluatie van de Nederlandse missie in de Irakese provincie Al Muthanna dat ook Nederland moeite had de *comprehensive approach* in de praktijk te brengen. Zowel de Nederlandse als de Britse regering

■  
2 Zie bijvoorbeeld Dahrendorf, 2003; Porter, 2002; Sommers, 2000; Stockton, 2002; Donini, 2002; Reindorp en Wiles, 2001 en Duffield, Lautze en Jones, 1998.

geeft sinds enkele jaren prioriteit aan de samenhangende of geïntegreerde benadering, wat wordt onderstreept in de meest recente regeringsverklaringen van de beide landen.<sup>3</sup>

In beide landen is de huidige interdepartementale samenwerking organisch en min of meer op basis van *best practices* ontstaan. Beide landen worstelen met de vraag hoe de interdepartementale samenwerking en specifiek, die samenwerking betreffende complexe crisissituaties, idealiter dient plaats te vinden.

Interdepartementale samenwerking ten aanzien van complexe missies op nationaal niveau is niet uniek in zijn soort, ervaringen op andere beleidsterreinen geven dan ook genoeg lering. Ook op andere beleidsterreinen wordt in toenemende mate tussen de ministeries samengewerkt, tegenwoordig worden complexe bestuurlijke problemen en situaties nog zelden door één ministerie aangestuurd en opgelost. Grote infrastructurele projecten zoals de Betuwelijn en de aanleg van een windmolenpark in de Noordzee blijven in planning en uitvoering niet beperkt tot de betrokkenheid van alleen het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook ministeries zoals Economisch Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn betrokken bij deze projecten ('t Hart e.a., 1995). Een van de kenmerken van deze wijze van werken is dat er naast de traditionele verticale coördinatie, horizontale coördinatie moet plaatsvinden. Al snel bleek dat deze interdepartementale of horizontale samenwerking een geheel andere tak van sport is dan *intradepartementaal* werken. *Interdepartementaal* werken heeft consequenties voor budgetten, afdragen van verantwoordelijkheden, werkwijzen en structuren, maar ook voor de aansturing van het geheel.

Gelukkig hoeft het wiel dus niet helemaal opnieuw te worden uitgevonden. Echter, ervaringen op andere beleidsterreinen laten ook tegenstellingen zien, bijvoorbeeld voor wat betreft de aansturing van de samenwerking. Aan de ene kant wordt in publicaties over netwerktheorieën het belang van horizontale coördinatie benadrukt en wordt dit in de praktijk overgenomen. Zo pleit de NAVO binnen de samenhangende aanpak voor een 'netwerkachtige aanpak' (Molnar e.a., 2008) en stelt de Britse Vaste Kamercommissie voor Defensie dat de samenhangende aanpak horizontaal dient te zijn (Defence Committee, 2010). Hierbij moeten traditionele managementtechnieken zoals plannen, organiseren en leiding geven, worden vervangen door technieken gericht op het creëren van draagvlak onder de deelnemende actoren, een beter gebruik van kennis om aan kwaliteit te winnen en het vroegtijdig betrekken van andere actoren om de legitimiteit van de besluitvorming te vergroten en een gemeenschappelijke visie op het probleem te krijgen (Koppenjan en Klijn, 2004). Dat maakt degene die verantwoordelijk is voor de aansturing tot een "convenor, voorzitter, initiator, facilitator of mediator" (Taillieu e.a., 2000).

3 Regeerakkoord VVD-PvdA. Opvraagbaar via [www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf](http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf). Benaderd op 2 april 2015. The Coalition. Our programme for government. Opvraagbaar via [www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf). Benaderd op 21 december 2011.

Daar staat tegenover dat er ook een roep om meer verticale coördinatie is te onderkennen. Zo werd in het Verenigd Koninkrijk voor een minister voor Afghanistan gepleit om zo meer samenhang in de activiteiten van de verschillende departementen aan te brengen en gaf ten aanzien van de Nederlandse situatie de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV, 2009) het advies om de rol van het ministerie van Algemene Zaken te vergroten. Daarnaast kan de interdepartementale samenwerking aangaande complexe missies zich van andere samenwerkingsverbanden (waarop de netwerktheorie is gebaseerd) verschillen doordat zich situaties – bijvoorbeeld crisismanagement - voordoen waar weinig tijd is om met een grote verscheidenheid aan actoren te coördineren alvorens tot (re)actie te komen. Met andere woorden, door een gebrek aan tijd dwingt de situatie tot een meer directieve, hiërarchische wijze van aansturen.

Bovendien gaat de horizontale coördinatie van een min of meer vrijwillige samenwerking uit, die ontstaat door een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren. Echter, wat te doen als een ander ministerie wel over de benodigde middelen beschikt, maar deze niet vrijwillig ter beschikking wil stellen en tot samenwerking worden gebracht? De wijze van aansturen is slechts een facet van de interdepartementale samenwerking, maar geeft al voldoende stof tot nadenken. Op basis van de achtergrond van de geïntegreerde benadering en samenwerkingstheorieën kunnen ook andere onderwerpen worden genoemd. In het licht van deze problematiek is de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd: *Op welke wijze wordt aan de interdepartementale samenwerking, als onderdeel van de geïntegreerde benadering, in Nederland en het Verenigd Koninkrijk invulling gegeven? Welke obstakels zijn hierbij te onderkennen en welke factoren kunnen de samenwerking juist bevorderen?*

## 1.2 Relevantie

Dit onderzoek heeft een algemene en een meer specifieke doelstelling. Idealiter dient sociaalwetenschappelijk onderzoek voor wat betreft zijn relevantie aan twee criteria te voldoen: het onderzoek dient een vraag te beantwoorden die relevant is voor de 'echte wereld' en het onderzoek dient een vraag te beantwoorden die relevant is voor het wetenschappelijke domein waarbinnen het onderzoek plaatsvindt (King e.a., 1994). Om met het laatste criterium te beginnen, de wetenschappelijke literatuur over interorganisationele samenwerking is inmiddels omvattend. Ook over interorganisationele samenwerking binnen het publieke domein is veel literatuur voorhanden. Echter, het merendeel van deze literatuur richt zich op de samenwerking met lagere overheden of met zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen, merendeels in het kader van de pogingen van verschillende overheden om meer samenhang in het beleid van een gefragmenteerde maar tegelijkertijd interdependente publieke sector aan te brengen. De literatuur over de interdepartementale samenwerking is beperkter. Waar de literatuur over de samenwerking tussen organisaties in een missiegebied inmiddels flink is ontwikkeld, is onderzoek over de (hoofdstedelijke) interdepartementale samenwerking gerelateerd

aan een complexe crisissituatie nauwelijks voorhanden (met name over de Nederlandse samenwerking).

De algemene doelstelling van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan dit relatief weinig onderzochte onderdeel van de publieke sector. Variabelen als 'leiderschap en aansturing' zijn onlosmakelijk verbonden met andere omstandigheden zoals de structuren waarin de interdepartementale samenwerking plaatsvindt, de afspraken die tussen departementen worden gemaakt, de staatkundige beperkingen en mogelijkheden waarbinnen de samenwerking plaatsvindt, etc. Daarnaast wordt bezien in welke mate de netwerktheorie, met haar focus op horizontale coördinatie, toereikend is voor deze vorm van interorganisatorische samenwerking. Door de caselanden te bestuderen en met elkaar te vergelijken, geef ik niet alleen een antwoord op de hoofdvraag, maar verkrijg ik ook meer inzicht in de interdepartementale samenwerking en de context waarin deze plaatsvindt. De meer specifieke doelstelling heeft betrekking op de samenwerking in Nederland. Zonder *ex ante* te stellen dat de samenwerking slecht verloopt, kan ik op basis van het onderzoek wel onderkennen hoe de samenwerking verbeterd kan worden. Daarmee is dit onderzoek ook voor de 'echte wereld' relevant.

### 1.3 Enkele opmerkingen vooraf

Dit onderzoek behelst een case-vergelijkend onderzoek waar op basis van een literatuurstudie, interviews en vragenlijsten twee case-landen worden onderzocht. Op basis van methodologische en praktische argumenten is voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk gekozen. Tevens zijn de ervaringen die het VK met de interdepartementale samenwerking heeft en de mogelijke toegevoegde waarde die deze ervaringen daarmee voor Nederland kunnen hebben, van invloed geweest op de keuze voor het VK. Een nadere verantwoording over de keuze voor de case-landen wordt in hoofdstuk 4 gegeven.

Hiervoor is gesproken over *the Comprehensive Approach*, een term die vooral door (Britse) militairen wordt gebruikt. Bij aanvang van de missie koos Nederland voor de term '3D-benadering' als titel voor de samenwerking bij de missie in Afghanistan. Andere landen kiezen weer voor een *Whole of Government Approach* of een *Interagency Approach*. De AIV heeft in zijn rapport van 2009 over de noodzaak van een samenhangende aanpak bij crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten gewezen op de 'definitiekwestie'. De adviesraad onderkende dat de term '3D-benadering' vragen oproept, net zoals termen als 'geïntegreerde benadering' en 'gecoördineerde benadering' dit doen. De AIV heeft in haar rapport gekozen voor het gebruik van het neutralere begrip 'samenhangende aanpak' en voegt daarmee een nieuwe term aan de reeds lange rij van (inter)nationale begrippen toe. In dit onderzoek wordt in weerwil van de kritiek van de AIV de term 'geïntegreerde aanpak' of 'geïntegreerde benadering' gebruikt, zowel voor de samenwerking van actoren in de hoofdstad (Den Haag en Londen), als de samenwerking in een land als Afghanistan.

Hiervoor is gekozen omdat hiermee wordt aangesloten bij de in beide landen gebruikte termen in de officiële beleidsnota's, Kamerbrieven, etc. van de laatste jaren.

Een tweede opmerking die gemaakt moet worden heeft betrekking op de aard van de missies. In de afgelopen twee decennia zijn diverse missies uitgevoerd met een even grote verscheidenheid aan benamingen. Crisisbeheersingsoperaties, *peace-enforcing operations*, humanitaire missies, humanitaire interventies, vredesoperaties, stabilisatiemissies, wederopbouwmissies en *counter insurgency operations*, zijn slechts enkele benamingen waarbij de term een inkijkje geeft in de aard van de missie. In dit onderzoek draait het niet om de aard van de missie, maar om de achterliggende gedachte dat verschillende actoren met elkaar moeten samenwerken om problemen op te lossen of doelstellingen te behalen. Daarom is gekozen voor de meer algemene term 'complexe missie' of 'complexe crisissituatie' die recht doen aan zowel de complexiteit van de problematiek waar de actoren zich voor gesteld zien als de complexiteit die de samenwerking tussen de verschillende actoren oplevert.

In dit onderzoek wordt veelvuldig over coördinatie gesproken. Daar coördinatie als *proces*, *niveau van samenhang* en als *mechanisme* kan worden gezien, is het voor de eenduidigheid goed dit begrip eerst te definiëren. Coördinatie kan als een *proces* worden gezien waarbij activiteiten, voorzieningen en organisatiedelen met elkaar in overeenstemming worden gebracht om vooraf vastgestelde doelen te kunnen bereiken. Bouckaret, Verhoest en Wauters (2000: 8) omschrijven coördinatie als "het onderling afstemmen van meerdere eenheden met betrekking tot hun activiteiten op een bepaald terrein". Dit proces gaat verder dan alleen samenwerken, de coördinatie betreft ook de sturing van de samenwerking. Kickert en Bestebreur (1998: 85) definiëren coördinatie dan ook als de "wederzijdse sturing die bedoeld is om beide activiteiten op elkaar af te stemmen om op de gewenste wijze een gewenst resultaat te bereiken". Meer specifiek omschrijft Hoogerwerf coördinatie als "het richten of sturen van activiteiten van gespecialiseerde departementale organisaties" (Hoogerwerf, 1982: 56-58). Het is de vraag in welke richting de coördinatie plaatsvindt. Terwijl Alter (1990) in dit kader impliciet op de horizontale coördinatie wijst, benadrukken Kochen en Deutsch (1980) de hiërarchische aard van coördinatie. Verhoest, Legrain en Bouckaret (2003: 20) nemen deze definities samen en herformuleren coördinatie als

De doelbewuste centrale sturing en /of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van een zelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk gewenst resultaat op de gewenste manier te bereiken. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties binnen de cluster.

Een cluster heeft betrekking op die organisaties die bij hetzelfde beleidsonderwerp betrokken zijn en die daarom hun activiteiten dienen te coördineren of gecoördineerd worden (Verhoest e.a., 2003: 21). Door te wijzen op zowel de doelbewuste centrale sturing als de onderlinge afstemming laat de definitie zowel de verticale als horizontale dimensie van coördinatie zien. Indien in dit onderzoek wordt bedoeld op de coördinatie als proces



wordt bij de definitie van Verhoest e.a. aangesloten waarbij wel wordt aangegeven in welke richting de coördinatie plaatsvindt: verticaal of horizontaal.

Coördinatie kan ook als *niveau van samenhang* worden gezien waarbij het beleid en de programma's van de overheid wordt gewogen aan de hand van lacunes, redundantie en incoherentie (Peters, 1998). Deze niveaus van samenhang kunnen oplopen van competitie, via co-existentie, coördinatie, samenwerking, integratie tot eenheid (De Coning en Friis, 2011). In dit onderzoek wordt dit onderscheid teruggebracht naar vier niveaus (Friis en Jarmyr, 2008):

*Co-existentie*: actoren zijn zich bewust van de aanwezigheid van andere actoren en staan daar niet direct vijandig tegenover, maar er kunnen wel activiteiten worden uitgevoerd die tegenstrijdig met de werkzaamheden of belangen van de andere actoren zijn.

*Coördinatie*: samenwerking beperkt zich tot coördinatie van werkzaamheden in tijd en ruimte, verder blijven de actoren onafhankelijk.

*Coöperatie*: bij overlappende werkzaamheden wordt er samengewerkt, andere werkzaamheden blijven gescheiden, actoren behouden onafhankelijkheid.

*Geïntegreerd*: geïntegreerde analyse, besluitvorming, planning en aanpak, het geheel opereert als uniforme eenheid.

Ten slotte kan coördinatie als *mechanisme* worden gezien waarbij hiërarchie, markt en netwerk de verschillende mechanismen zijn. Indien in dit onderzoek over de coördinatie als *proces* wordt gesproken dan wordt dit de coördinatiewijze genoemd waarbij ook de richting wordt aangegeven. Indien over coördinatie als *niveau van samenhang* of als *mechanisme* gesproken, dan worden deze termen gebruikt.

Verder wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de netwerktheorie. Daarbij is het niet de bedoeling de interdepartementale samenwerking als een netwerk te zien, maar bepaalde gedachten uit de theorie te gebruiken om de samenwerking tussen de ministeries te onderzoeken. In de netwerktheorie is een voorname rol weggelegd voor de netwerkmanager. Over de taak en rol van deze manager wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid ingegaan. Daar de interdepartementale samenwerking niet met een netwerk vergeleken wordt, wil ik hier opmerken dat die persoon of organisatie die in de samenwerking de taak van netwerkmanager op zich neemt, coördinator wordt genoemd.

#### 1.4 Opzet van de rapportage

De rapportage van het onderzoek beslaat drie delen. In het eerste deel (proloog) wordt in hoofdstuk 2 het ontstaan van de geïntegreerde aanpak en de noodzaak daartoe belicht.

Door het einde van de Koude Oorlog veranderde de veiligheidssituatie in de wereld, waarmee ook het debat over veiligheid veranderde. In toenemende mate werden militairen voor missies ingezet waar ze geconfronteerd werden met andere dimensies dan alleen militaire dreiging. Door de complexiteit van de missies werden verschillende actoren wederzijds afhankelijk van elkaar, waardoor de noodzaak tot samenwerking toenam. Hoofdstuk 3 is het theoretische hoofdstuk. Hierin wordt het theoretisch perspectief op de interdepartementale samenwerking belicht waarbij aandacht wordt gegeven aan de verticale structuur van de departementen en de traditionele coördinatiewijze daarbinnen en aan de horizontale samenwerking en coördinatie tussen de departementen. Dit resulteert in een analysekader dat als 'bril' zal dienen om de empirie te bestuderen. Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoek en de gebruikte methoden.

Het tweede deel heeft betrekking op de empirie. Aan de hand van de onderkende en geoperationaliseerde variabelen worden beide landen in kaart gebracht en geanalyseerd, waarbij in de hoofdstukken 5, 6 en 7 Nederland als case-land wordt besproken en in de hoofdstukken 8, 9 en 10 het VK. De eerste hoofdstukken (5 en 8) gaan met name in op de institutionele context van de beide landen waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. De hoofdstukken 6 en 9 richten zich op de geïntegreerde aanpak. Hierbij wordt het ontstaan van het concept en de toepassing in de praktijk in kaart gebracht. In de hoofdstukken 7 en 10 wordt de specifieke samenwerking aangaande de missies in Zuid-Afghanistan behandeld.

In het derde deel (de epiloog) worden in hoofdstuk 11 de twee case-landen met elkaar vergeleken om vervolgens in hoofdstuk 12 de conclusies te presenteren, plaats voor discussie en reflectie in te ruimen en aanbevelingen te doen.



# 2

## Op zoek naar samenhang

Voor de Pruisische officier en wetenschapper Carl von Clausewitz (1780-1831) was oorlog slechts een instrument van buitenlandse politiek en daarmee een voorzetting van politiek, alleen met andere middelen. Daarom was hij niet alleen van mening dat er geen sprake kon zijn van een puur militaire evaluatie van strategische vraagstukken, maar ook dat deze vraagstukken niet door slechts een militair plan konden worden opgelost (Clausewitz, 1976). Ondanks deze vroege verklaring van de aard en het doel van oorlog en de rolverdeling tussen militaire en niet-militaire instrumenten, werd het internationale veiligheidsdebat voor een lange tijd gedomineerd door het eendimensionale perspectief waarin de veiligheid van de staat alleen door een militaire dreiging in gevaar kon worden gebracht. Het buitenlands beleid en het defensiebeleid van landen stond gedurende de Koude Oorlog dan ook in het teken van het vermijden en voorkomen van interstatelijke geschillen en indien noodzakelijk het winnen van militaire conflicten (Baldwin, 1995; Del Rosso, 1995). Na het einde van de Koude Oorlog kwam er door het wegvallen van de traditionele tegenstelling wel ruimte voor andere benaderingen, waarbij het veiligheidsdebat zich verdiepte en verbreedde. Deze verdieping en verbreding was niet alleen van invloed op het denken, maar vertaalde zich ook in de aard van de missies die de militairen in de loop van de jaren '90 moesten uitvoeren. Van de traditionele verdediging van het (bondgenootschappelijk) grondgebied dienden de militairen vredesmissies en humanitaire interventies op te tuigen. Ook de aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 waren van grote invloed op het veiligheidsdenken. De aanslagen, voorbereid vanuit Afghanistan, brachten de problematiek van falende staten op de internationale politieke agenda. Armoede, onrecht en disfunctionerende staten waren niet langer 'ver-van-ons-bed', maar bedreigden de nationale veiligheid van westerse landen. Om de nationale veiligheid te waarborgen, dienden de falende staten opgebouwd te worden, om deze opbouw mogelijk te maken, moesten militairen voor stabiliteit zorgen. De aard van de missie veranderde radicaal ten opzichte van die in de Koude Oorlog.

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt waarom in toenemende mate voor een samenhangende aanpak wordt gekozen. Dit wordt gedaan door eerst de verandering in het veiligheidsdenken van na de Koude Oorlog te schetsen. Daarna wordt duidelijk gemaakt dat de verandering in het denken ruimte gaf aan een ander soort missie met een ander soort tegenstander wat tot grote complexiteit leidde en waardoor in de jaren '90 werd onderkend dat militairen alleen niet de oplossing konden brengen. Deze gedachten werden versterkt door de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en daarna. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de achtergrond, kenmerken en problemen van een samenhangende aanpak.

## 2.1 Denken over veiligheid

Binnen de leer van de internationale betrekkingen waren gedurende de Koude Oorlog het realisme en later het neorealisme, de meest dominante scholen. In het (neo-)realisme is het internationale systeem een anarchistisch systeem waarbij de staat de belangrijkste actor

is. Dat wil niet zeggen dat andere actoren zoals internationale organisaties niet bestaan, maar ze zijn minder relevant voor deze theorie. Volgens de realist Morgenthau zijn staten op zoek naar macht om, in lijn met hun nationale belangen, doelstellingen te bereiken. Het internationale systeem is dan ook een 'zelfhulpsysteem', de staten moeten voor zichzelf zorgen omdat geen andere organisatie dat voor hen doet (Morgenthau, 1948). Voor de neorealist Waltz is de belangrijkste doelstelling van staten de veiligheid van de staat en zien zij andere staten als mogelijke bedreiging daarvan. Gebaseerd op de relatieve macht ten opzichte van die van andere staten, passen staten hun positie in de wereld continue aan. Hierdoor ontstaat een *balance of power* die kan worden gedefinieerd als een balans tussen de polen in het internationale systeem, waarbij het aantal polen wordt bepaald door het aantal staten dat een serieuze bedreiging van de overleving van een andere staat kan betekenen. Gedurende de Koude Oorlog konden alleen de VS en de Sovjet-Unie elkaars overleving bedreigen, daarom wordt ook wel van een bipolaire machtsverdeling gesproken (Waltz, 1979). De voornoemde bipolariteit beperkte zich niet alleen tot de tweestrijd tussen de VS en de Sovjet-Unie, maar strekte zich over de gehele wereld uit. Ter vergroting van hun respectievelijke macht, binnen het systeem van de *balance of power*, probeerden de grootmachten hun invloed over de gehele wereld uit te breiden. De gehele wereld werd grofweg verdeeld in twee kampen (Rosecrance, 1966).

Naast de bipolaire machtsbalans zijn ook de ideeën over 'afschrikking' voor het denken over veiligheid gedurende de Koude Oorlog van belang. Het concept van afschrikking is gebaseerd op de veronderstelling dat de kosten van een totale oorlog nooit opwegen tegenover de mogelijke voordelen van die oorlog en wordt gevoed door de gedachte dat betrokken actoren (lees: de VS en de Sovjet-Unie) elkaar niet durven aan te vallen uit angst voor een vergeldingsactie van de ander (Brodie, 1958). Zo was *Mutual Assured Destruction* (MAD) gedurende de jaren '60 van de vorige eeuw de officiële Amerikaanse strategie of doctrine voor wat betreft de inzet van nucleaire wapens. De doelstelling van MAD was dat de VS na een nucleaire aanval van de Sovjet-Unie tot een vergeldingsactie in staat zouden zijn en in ieder geval 50% van de Sovjet bevolking en industrie zouden kunnen vernietigen. Met het concept van afschrikking werd de nadruk gelegd op de militaire capaciteiten van de supermachten, ten nadele van de politieke en historische context van beider relatie.

Door de snelle omslag in de internationale politieke omgeving en het wegvallen van de bipolariteit in de internationale machtsverhoudingen aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw, werd gesteld dat om diverse redenen een grootschalig conflict niet meer zou voorkomen. Een van de redenen is de trend van globalisering die zich in de afgelopen drie decennia heeft gemanifesteerd. Globalisering duidt op de verspreiding en intensivering van economische, politieke, sociale en culturele relaties over de hele wereld (Jackson en Sørensen, 2003). Globalisering is ontstaan door een combinatie van grote ondernemingen die als multinationale actoren gingen opereren, een geïntegreerde productie op mondiale schaal en het ontstaan van een wereldwijde 24-uurs kapitaalmarkt. Hierdoor ontstond een interdependente wereldeconomie die, in combinatie met de sterke groei van de informatietechnologie, voor het ontstaan van globalisering bepalend is geweest. Een

direct gevolg van globalisering is een nieuwe vorm van diplomatie, waarin naast staten, ook bedrijven betrokken zijn (Strange, 1992). Niet alleen bedrijven zijn geïnteresseerd in een zo groot mogelijk marktaandeel, maar ook staten die dergelijke bedrijven op hun grondgebied willen 'huisvesten'. Staten onderhandelen met bedrijven over bijvoorbeeld de hoogte van de belastingen die het bedrijf dient te betalen, hoeveel werknemers het bedrijf wil aannemen en de locatie van de nieuwe vestiging. Daarmee verschuift de nadruk van de staat van haar militaire macht naar de economische macht. Door de ontstane interdependentie op met name economisch gebied moet de staat zich richten op het onderhouden van contacten op juist dat gebied (Rosecrance, 1986). Daarnaast zorgt globalisering voor een toename van de welvaart waardoor de stabiliteit in de wereld toeneemt en de kans op conflicten kleiner wordt. Met andere woorden, globalisering is een belangrijke bron van integratie geweest (Rosenau, 2003).<sup>1</sup>

Anderen betogen dat grootschalige conflicten tussen hoogontwikkelde natiestaten tot het verleden behoren omdat deze kostbaar, ouderwets, onnodig en illegitiem zouden zijn. Te kostbaar omdat grootschalige conflicten gepaard gaan met vele verliezen en hoge kosten. Ouderwets en onnodig omdat in moderne economieën (economische) winst niet direct afhangt van territoriale winst. Illegitiem omdat oorlog steeds minder als een legitiem en geaccepteerd instrument werd gezien om conflicten te beëindigen. Daarnaast zijn voor hooggeïndustrialiseerde staten economische ontwikkeling en buitenlandse handel minder kostbaar en meer effectief voor het bereiken van welvaart en een prominente plaats in de wereldorde dan militaire macht (Rosecrance, 1986; Mueller, 1989; Osinga, 2009). Met andere woorden, oorlog is niet alleen weerzinwekkend, maar ook methodologisch inefficiënt en daarmee overbodig.

### 2.1.1 Ruimte voor andere benaderingen

Door het einde van de Koude Oorlog en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, de verminderde dreiging van grootschalig conflict en de uitkering van het vredesdividend, werd het mogelijk ook andere benaderingen dan in de inleiding beschreven gedachten te onderzoeken.<sup>2</sup> Verschillende onderzoekers uitten kritiek op de vernauwing van het veiligheidsdiscours tot het gebied van militaire dreiging en veiligheid van een staat zoals dat tot aan de jaren '90 werd gevoerd. Met het wegvallen van de bipolariteit verdween een dergelijke dreiging niet, maar andere soorten van dreiging werden actueler. Het veiligheidsdebat werd in horizontale en verticale richting opgerekt of verdiept en verbreed. De horizontale oprekking of verbreding doelt, naast aandacht voor de militaire dreiging, op aandacht voor andere soorten van dreiging, zoals milieu- en migratieproblemen. Met

1 Tegelijkertijd vindt er fragmentatie plaats, volgens Rosenau (2003) is globalisering een duaal proces waarbij integratie en fragmentatie gelijktijdig plaatsvinden, hij noemt dit *fragnegration*. Globaliserende krachten zoals de informatie revolutie, de vrije markt en de toenemende Amerikaanse invloed gaan samen met de lokale krachten van nationalisme, religieus fundamentalisme en anti-Amerikaanse gevoelens.

2 De discussie omtrent de verbreding en verdieping of horizontale en verticale oprekking kwam in de jaren '80 van de vorige eeuw op gang, maar werd na de Koude Oorlog echt manifest.

verticale oprekking of verdieping wordt, naast de aandacht voor de veiligheid voor de staat, de aandacht voor veiligheid van andere entiteiten bedoeld, zoals een individu of een groep van staten.

#### *Horizontale verbreding*

Ten eerste de horizontale oprekking of verbreding. Diverse academici wijzen op andere bronnen van dreiging die de veiligheid kan beïnvloeden (Moran, 1990; Tuchman Mathews, 1989; Ullman, 1983; Weiner, 1992). Volgens Buzan wordt de veiligheid van een gemeenschap beïnvloed door vijf groepen van factoren: militaire -, politieke -, economische -, maatschappelijke - en milieugerelateerde factoren. Militaire veiligheid wordt bepaald door de offensieve en defensieve capaciteiten van een staat en de percepties van staten over elkaars intenties. Politieke veiligheid wordt bepaald door de stabiliteit van een politiek systeem, de structuur van de overheid en de ideologie waaraan de staat haar legitimiteit ontleend. Economische veiligheid doelt op de toegang tot grondstoffen, financiën en markten, noodzakelijk om een acceptabel niveau van welvaart en staatsmacht te waarborgen. Maatschappelijke veiligheid wordt bepaald door de mate waarin traditionele factoren zoals taal, geloof, cultuur en nationale identiteit worden gewaarborgd. Veiligheid ten aanzien van het milieu voorziet in het voortbestaan van de lokale en mondiale biosfeer als essentieel systeem waar eenieder van afhankelijk is. Deze soorten veiligheid kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar in samenhang tot elkaar (Buzan, 1991). Daarnaast moet ook aandacht worden besteed aan andere factoren die de veiligheid kunnen bedreigen: transnationaal terrorisme, georganiseerde misdaad, internationale migratie, asielzoekers en milieuverontreiniging, maar ook wapenproliferatie, drugshandel, piraterij en transnationale infectieziekten (Chalk, 2001; Gardner, 2005).

#### *Verticale oprekking*

Ten tweede de verdieping of verticale oprekking. In navolging op de discussie omtrent de verbreding van het veiligheidsdebat, ontstond na de Koude Oorlog een discussie over de verdieping van het veiligheidsdebat. Er werd kritiek geleverd op de daarvoor gangbare gedachte dat veiligheid beperkt moest blijven tot de staat als aggregatieniveau. Critici betoogden dat met deze benadering geen goed antwoord kon worden gegeven op het probleem van de 'menselijke veiligheid' en de veiligheidsproblemen van het individu. Daarnaast kregen, met de staat als aggregatieniveau, transnationale en internationale veiligheidsproblemen te weinig aandacht. Problemen van groepen van staten, mondiale regio's of de gehele wereld konden binnen het perspectief van de staat als aggregatieniveau slecht worden bestudeerd. Dat resulteerde niet alleen in een neerwaartse verticale oprekking, maar ook een opwaartse verticale oprekking van het veiligheidsdebat (Buzan, 1991; Grant, 1992; Rubinstein, 1988; Tickner, 1992; Waever e.a., 1993).

Zowel de verbreding als de verdieping van het veiligheidsdebat hebben belangrijke gevolgen gehad voor zowel het academische als politieke discours. De aandacht voor de andere factoren van invloed en daarmee de verbreding van het debat hebben voor een herdefiniëring van vooral het West-Europese perspectief op veiligheid na de Koude Oorlog



gezorgd. Het debat omtrent de verdieping kon niet tot academici beperkt blijven. Door de inmenging in intrastatelijke conflicten in de jaren '90 werden regeringen ook 'gedwongen' de verdieping in het perspectief op veiligheid aan te brengen.

### 2.1.2 Aandacht voor *human security*

Met de ondertekening van de Universele Rechten van de Mens op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd voor het eerst officieel aandacht geschonken aan de mens als onderwerp van veiligheid. Echter, door de Koude Oorlog werd ook de VN diep verdeeld. Tijdens de Koude Oorlog werden 'mensenrechten' alleen gebruikt als gereedschap voor strategische onderhandelingen of om de tegenpartij in verlegenheid te brengen en stond het niet op de agenda van de VN (Van Baarda, 1994).

Met het einde van de Koude Oorlog vielen ook de politieke obstakels voor een universele verspreiding van de aandacht voor mensenrechten weg. Een belangrijke resultante van de verbreding en verdieping van het veiligheidsdebat was de aandacht voor het menselijk aspect van veiligheid dat met het concept van *human security* werd onderstreept (Chen, 1995; Homer-Dixon, 1991). Het was in eerste instantie de VN die het belang van menselijke veiligheid aan de kaak stelde. In 1994<sup>3</sup> verklaarde de organisatie in het *Human Development Report*:

The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of nuclear holocaust...Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives (UNDP, 1994: 22).

In het VN-rapport wordt *human security* omschreven als in de eerste plaats veiligheid ten opzichte van chronische bedreigingen zoals honger, ziekte en onderdrukking. Ten tweede als bescherming tegen plotselinge en schadelijke verstoringen van het dagelijkse leven in zowel de huiselijke omgeving, op het werk als in gemeenschappen. *Human security* heeft vier hoofdkenmerken: het is universeel, de componenten zijn interdependent, *human security* kan het best door preventie bereikt worden en tenslotte het wellicht meest belangrijke kenmerk is dat de aandacht dient te verschuiven van de staat als observatieniveau naar het individu. De nadruk ligt op de veiligheid van mensen en hun ontwikkeling, in plaats van de nadruk op de veiligheid van de staat (UNDP, 1994).

Alhoewel de door de VN gebruikte definitie van *human security* als te vaag of te veel omvattend wordt gezien (Paris, 2001; King en Murray, 2002) en er aan de bruikbaarheid van het concept voor wetenschappelijk onderzoek (Suhrke, 1999) of overheidsbeleid wordt

■  
3 In 1990 had het UN Development Program al aandacht voor het individu in het ontwikkelingsbeleid gevraagd. Ontwikkelingsprocessen moesten gericht zijn op de mens in plaats van op de veiligheid van de nationale grenzen (UNDP, 1990).

getwijfeld (Owens en Arneil, 1999), is het wel belangrijk geweest voor het veiligheidsdebat in de jaren '90 (en daarna) en is het succesvol geweest voor de aandacht voor de veiligheid van het menselijk individu. Voor een aantal landen werd *human security* het uitgangspunt voor het buitenlands beleid (Canada, Noorwegen en Japan). Andere landen zoals Oostenrijk, Nederland, Zwitserland, Chili, Ierland, Jordanië en Thailand ondersteunden een beperkte versie van het concept waarbij deze landen zich richtten op het tegengaan van de verspreiding van handvuurwapens, gebruik van anti-personeelsmijnen, inzet van kindsoldaten en de bevordering van internationale humanitaire rechten en mensenrechten. Daarnaast kwam het concept hoog op de internationale agenda te staan, bijvoorbeeld tijdens de G8 bijeenkomst in Keulen in juni 1999 (King en Murray, 2002). In tekstblok 2.1 wordt op de rol van non-gouvernementele organisaties (ngo's) in dit proces ingegaan.

De toenemende aandacht voor human security moet ook in het licht van de globalisering geplaatst worden. Door effectief gebruik van de opkomende informatietechnologie zijn media en ngo's in staat om 'near-real time' overige delen van de wereld over humanitaire misstanden te informeren en politiek en maatschappelijk te agenderen en daarmee druk uit te oefenen op regeringen en internationale organisaties.

#### **Tekstblok 2.1 Ngo's als geweten van de wereld**

In de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw steeg het aantal ngo's tot 37.000 in 2000. Velen daarvan legden zich toe op het direct verminderen van het lijden van mensen in nood of de controle van de naleving van internationale verdragen en internationaal recht door het monitoren van het gedrag van regeringen en bedrijven (op het gebied van mensenrechten) en het publiceren van mensenrechtenschendingen. Ngo's oefenen druk uit door het gebruik van media en zijn daarmee het zelfbenoemde geweten van de wereld (Brown en Ainley, 2005). Ngo's zijn succesvol gebleken in het veranderen van het gedrag van bedrijven, regeringen en Internationale Organisaties. Voorbeelden hiervan zijn de verbeteringen van de arbeidsomstandigheden in de fabrieken van multinationals in lage lonen landen, de samenwerking van meer dan 1400 ngo's in de internationale campagne om de landmijn te verbieden (welke aan de basis stond van de *Mine Ban Treaty* van 1997) en het verzamelen van 25 miljoen handtekeningen die westerse regeringen er toe heeft gezet \$30 miljard ontwikkelingshulp aan derde wereldlanden kwijt te schelden. In dit laatste voorbeeld mobiliseerden de ngo's "(...) de publieke opinie, organiseerden allianties tussen onder meer het Vaticaan en popzangers, en zetten de donoren onder steeds grotere druk" (Molenaers en Renard, 2007). Deze nieuwe en niet meer weg te denken spelers in het internationale systeem worden als *transnational advocacy networks* gekenschetst (TTSRL, 2007).

### 2.1.3 Verandering van missie in de jaren '90

Het einde van de Koude Oorlog mocht dan misschien het (vermeende) einde van het grootschalig conflict zijn, dat was geenszins het geval voor het gewapende conflict, diverse academici betoogden dat het slechts een verandering van de aard van het conflict was. In 1991 stelde Van Creveld dat een grootschalig conflict met conventionele middelen niet meer gevoerd zou worden, in plaats daarvan zou tegen een guerrilla-tegenstander gevochten moeten worden (Van Creveld, 1991). In de jaren '90 veranderde de aard van de militaire missie volkomen, van een verdediging in bondgenootschappelijk verband werd de militair uitgezonden voor een humanitaire interventie ver buiten het (bondgenootschappelijk) grondgebied.

#### **Tekstblok 2.2 Van interstatelijke naar intrastatelijke conflicten**

Vaak wordt gesteld dat het einde van de Koude Oorlog niet alleen het einde van de interstatelijke oorlogen betekenen, maar daarnaast een transformatie naar intrastatelijke conflicten. Hierbij wordt de redenatie gevolgd dat tijdens de Koude Oorlog onvrede in staten door repressie van de staat, gesteund door een van de grootmachten, beteugeld kon worden. Toen na de Koude Oorlog deze steun wegviel en de staten niet meer bij machte waren om de onvrede te beperken, zou dit de reden zijn waardoor veel intrastatelijke conflicten konden ontstaan. Dit behoeft enige nuancering, want in met name de derde wereld werden ook gedurende de Koude Oorlog veel *wars by proxy* gevoerd waarbij de ene partij door de ene supermacht en de andere partij door de andere supermacht werd gesteund. Onderzoek van het Uppsala Conflict Data Program van de Universiteit van Uppsala laat zelfs zien dat het merendeel van de conflicten tijdens de Koude Oorlog intrastatelijk van aard was. Dit beeld wordt onderschreven door Holsti die heeft becijferd dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog het aantal conflicten voor minder dan een kwart uit interstatelijke conflicten bestond en meer dan driekwart uit intrastatelijke conflicten (Holsti, 1996). Aan het begin van de jaren '90 nam dat aantal intrastatelijke conflicten scherp toe terwijl het aantal interstatelijke conflicten relatief stabiel bleef. De scherpe stijging van het aantal intrastatelijke conflicten verklaart zich door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Kortom, intrastatelijke conflicten zijn niet na de Koude Oorlog ontstaan, wellicht kregen ze toen pas meer aandacht. Desondanks is het duidelijk dat het overgrote merendeel (95%) van de huidige conflicten uit intrastatelijke conflicten bestaat (Human Security Centre, 2005). De oorzaken van intrastatelijke conflicten hebben (vaak tegelijkertijd) een politiek, economisch, etnisch, religieus of ideologisch karakter en hebben meestal een lange geschiedenis. De conflicten zijn langdurig en perioden van rust worden afgewisseld met een periode van intens conflict, waarbij het geweld zich veelal op de burgerbevolking richt. Guerrilla-achtige gevechten worden gevoerd met low-tech wapens. Naast de niet of slecht functionerende economie bestaat vaak een informele economie gebaseerd op wapens, drugs en oorlogswinst welke het conflict in stand kunnen houden (Frerks, 1999). Een ander kenmerk van intrastatelijke conflicten is dat de strijdgroepen van het conflict zich over het algemeen niet gebonden voelen aan regels en afspraken. Conflicten kunnen na een wapenstilstand weer snel oplaaien. Door het ontbreken van een functionerende overheid als centrale macht en het gemis van een rule of law, kunnen gevechten weer uitbreken. Onderhandelingen als beëindiging van het conflict zijn dus niet voldoende, er moet een soort van politiemacht aanwezig zijn die de partijen aan het bestand kan houden, desnoods met geweld (Voorhoeve, 2007).

### *Humanitaire interventies*

De eerder geformuleerde gedachten over *human security* werd in de loop van de jaren '90 meer en meer geïnstitutionaliseerd. Zo ratificeerden steeds meer landen het Internationale Verdrag betreffende burgerrechten en politieke rechten en het Internationale Verdrag over economische, sociale en culturele rechten (een stijging van 90 naar 150 landen in het laatste decennium). In 1993 namen 170 landen deel aan de Wereldconferentie over mensenrechten en in navolging hiervan stemde de Algemene Vergadering van de VN voor de functie van *UN High Commissioner for Human Rights*. Tevens werden in 1989 de eerste stappen genomen voor de oprichting van het *International Criminal Court*, welke in 2002 werd opgericht en in Den Haag is gevestigd. Daarnaast kreeg de institutionalisering meer vorm door verschillende verdragen, ad hoc tribunalen (zoals het *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* en het *International Criminal Tribunal for Rwanda*) en regionale gerechtshoven. Alhoewel onder academici de discussie over het al dan niet toevoegen van de menselijke factor aan het veiligheidsdebat voortduurde, ontstond er onder beleidsmakers een toegenomen begrip voor het belang van *human security*. Door de ratificering van de verschillende verdragen, werd de juridische basis van mensenrechten verbeterd. Door het einde van de Koude Oorlog werd het ook mogelijk dit in praktijk te brengen. Immers, met het wegvallen van de dreiging kwam het militaire apparaat van landen voor dergelijke operaties ter beschikking, ze was primair niet meer benodigd voor de verdediging van het (bondgenootschappelijk) grondgebied (Farrell, 2010). Hierdoor ontstond een nieuwe vorm van bescherming van mensenrechten, de humanitaire interventie. Volgens Farrell (2009) is een humanitaire interventie gericht op het bieden van humanitaire noodhulp en het beschermen van fundamentele mensenrechten. Holzgrefe (2003) definieert de interventie als:

The threat or use of force across state borders by a state (or a group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied (Holzgrefe, 2003).

In het bijzonder vanwege het laatste deel van de definitie is de humanitaire interventie niet onomstreden. De soevereiniteit van de staat, sinds de invoering van het Westfaalse systeem van staten in 1648 de hoeksteen van het internationale recht, komt hiermee in het geding. Door een interventie op humanitaire gronden te rechtvaardigen, wordt humaniteit vóór soevereiniteit geplaatst en botst daarmee op juridische beperkingen. Juridisch zijn interventies op humanitaire gronden alleen te rechtvaardigen door een goedkeuring van de VN-veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Dit is gelijk een van de redenen waarom op de Korea-oorlog (1950-1953) na<sup>4</sup>, tijdens de Koude Oorlog geen humanitaire interventie heeft plaatsgevonden. Door de tegenstellingen tussen de machtsblokken, wat werd gereflecteerd in de Veiligheidsraad, ontbrak het aan de vereiste

4 Tijdens de Noord-Koreaanse inval van Zuid-Korea boycotte de Sovjet-Unie de VN-vergaderingen waardoor deze het voorstel van de VS om de Zuid-Koreanen militair te steunen niet kon vetoën (Klep en Van Gils, 1999).

goedkeuring.<sup>5</sup> Met het einde van de Koude Oorlog werd een humanitaire interventie wel mogelijk (ICISS, 2001).

Voorbeelden van humanitaire interventies in de jaren '90 zijn de VN-missie in Irak in 1991 (ter bescherming van de Koerden en sjiieten), de VN-missie in Bosnië-Herzegovina vanaf 1992, de Amerikaanse missie in Somalië (onder VN-vlag) in 1993 en de NAVO-missie in Kosovo in 1999. Deze laatste missie heeft tot veel controverse geleid, omdat bij deze missie de autorisatie ontbrak daar de VN-veiligheidsraad niet tot overeenstemming kon komen. China en Rusland waren van mening dat een binnenlandse aangelegenheid geen bedreiging van de internationale veiligheid tot gevolg kon hebben en stelde dat de Veiligheidsraad daarom een gewapende interventie, tegen de wens van de erkende regering in, niet kon autoriseren. De VS en Groot-Brittannië waren van mening dat besluiten aangaande buitenlands beleid werden gemotiveerd door een fundamenteel geloof in de universele rechten van de mens. Tony Blair noemde een humanitaire interventie van Kosovo een *just war*<sup>6</sup>:

This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values. We cannot let the evil of ethnic cleansing stand. We must not rest until it is reversed. We have learned twice before in this century that appeasement does not work. If we let an evil dictator range unchallenged, we will have to spill infinitely more blood and treasure to stop him later (Blair, 1999).

Het verloop mag bekend zijn, zonder resolutie van de Veiligheidsraad intervenieerde de NAVO in het conflict in Kosovo door een luchtcampagne op Servische doelen in de Federale Republiek Joegoslavië (*Operation Allied Force*). Vanaf 10 juni 1999 en inmiddels met een resolutie van de VN, werd met de civiele en militaire operatie Kosovo Force (KFOR) begonnen.

#### *Responsibility to Protect (R2P)*

Ondanks de interventies in de jaren '90, al dan niet met goedkeuring van de VN of onder de vlag van de VN, was er nog steeds veel kritiek te horen. In weerwil van de internationale inspanningen waren veel van de missies te laat, was het mandaat te beperkt om daadkrachtig op te treden, hadden de missies te weinig troepen om een echt verschil te kunnen maken of werden ze slecht aangestuurd en uitgevoerd. Soms, zoals in Rwanda in 1994, werd er helemaal niet ingegrepen. Ondanks dit internationaal onvermogen leek de tegenstelling tussen de aanhangers van interventies op humanitaire gronden en verdedigers van de soevereiniteit van de staat alleen maar groter te worden. Om uit deze tegenstelling

- 
- 5 Andere redenen zijn de competitie tussen de wereldmachten om de staten van de derde wereld aan hen te binden. Daarbij hadden ze weinig oog voor de politieke situatie in die landen, schendingen van de mensenrechten werden veelal door de vingers gezien. Tevens werd er voor een conflict tussen de supermachten gevreesd. Een massale inmenging in de interne aangelegenheden van een ander land kon escaleren, door de inmenging te beperken werd dit voorkomen. De internationale stabiliteit was belangrijker dan de interne problemen in een land.
  - 6 Blair verwijst hier naar *The Just War Theory*. Deze theorie bestaat uit twee sets criteria, namelijk Jus ad bellum (het recht om oorlog te voeren) en Jus in bellum (het recht binnen een oorlog). Blair was dus van mening dat dergelijke humanitaire interventies aan de eerste set van criteria voldoen (Walzer, 1992).

te kunnen komen, trachtte een groep academici en beleidsmakers<sup>7</sup> het debat om te draaien: in plaats van het recht om te interveniëren, moest het om de verantwoordelijkheid om te beschermen gaan. De gedachten rond R2P zijn gebouwd op drie pijlers: de verantwoordelijkheid van iedere staat om zijn bevolking te beschermen tegen dreigingen zoals genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid (1), de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om iedere staat te helpen bij het uitvoeren van de R2P (2) en de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om tijdig de juiste acties te ondernemen indien een staat er niet in slaagt zijn bevolking te beschermen (3)(Bellamy, 2010).

Dit concept van *Responsibility to Protect* heeft volgens Evans en Sahnoun drie voordelen: in de eerste plaats staat het individu die beschermd moet worden centraal in plaats van de entiteit die wil interveniëren. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid gelegd waar deze behoort te liggen: de staat in kwestie die voor zijn burgers moet zorgen. Tenslotte is het concept een parapluconcept dat niet alleen de 'verantwoordelijkheid om te handelen' omvat, maar ook de 'verantwoordelijkheid om te voorkomen' en de 'verantwoordelijkheid om weer op te bouwen' (Evans en Sahnoun, 2002).

Het concept werd met gemengde gevoelens ontvangen. Aanhangers van het concept zien een dubbele verantwoordelijkheid voor de staat. In de eerste plaats de traditionele externe verantwoordelijkheid om de soevereiniteit en grenzen van andere staten te eerbiedigen, maar ook een interne verantwoordelijkheid voor de burgers in de eigen staat. Dat maakt de staat zelf verantwoordelijk voor het wellevan van de inwoners. Alleen indien een staat daar niet toe in staat is of daar niet voor wil in staan, kunnen externe actoren ingrijpen en alleen in het uiterste geval tot een militaire interventie overgaan. Dat maakt het concept een bruikbaar instrument om te kunnen ingrijpen. Criticasters zien het concept echter als een gevaarlijke en imperialistische doctrine die de nationale soevereiniteit en politieke autonomie van een staat dreigt te ondermijnen (Kaldor, 2001). Daarnaast is er onenigheid over de functie en juiste toepassing van het concept. Zo is het concept volgens velen oneigenlijk gebruikt om de inzet van het militaire instrument of de dreiging daarmee te rechtvaardigen terwijl de veiligheid van de bevolking niet direct in het gedrang stond (bijvoorbeeld door Rusland inzake Georgië en Frankrijk bij Myanmar) en werd het principe niet toegepast toen de bevolking juist wel werd bedreigd, bijvoorbeeld in Somalië (Bellamy, 2010).

Sinds 2003 is op het principe van *Responsibility to Protect* diverse malen een beroep gedaan. Bij de afweging of de internationale gemeenschap ook bereid is om het principe om te zetten in tastbare activiteiten lijkt van enige willekeur sprake. Zo was de situatie in landen als Afghanistan en Irak tot 11 september 2001 geen reden voor het toepassen van de *Responsibility to Protect*-beginselen, terwijl deze er na 9/11 wel waren, zonder dat de situatie in

7 The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) werd in 2000 door de Canadese regering opgericht als reactie op de oproep van secretaris-generaal van de VN Kofi Annan in 1999: "(...) if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?" ICISS trachtte een antwoord te vinden op de vraag hoe humanitaire interventie en staatssoevereiniteit samen kunnen gaan (ICISS, 2001).

de landen zelf significant was veranderd. Ook de volgens Rusland oneigenlijke toepassing van *Responsibility to Protect* in Libië in 2011 en het uitblijven van acties bij het conflict in Syrië hebben het principe weinig goed gedaan en hebben de discussies over de bruikbaarheid alleen maar doen toenemen. Ondanks de goede intenties van het principe, en met name van de tweede en derde pijler, is het dan ook niet waarschijnlijk dat R2P de internationale gemeenschap op korte termijn zal aanzetten tot het ontplooiën van activiteiten om grote (intrastatelijke) conflicten te beëindigen.

#### 2.1.4 9/11 en daarna

Het einde van de Koude Oorlog heeft de internationale politieke omgeving en daardoor het denken over begrippen als veiligheid en dreiging ingrijpend veranderd. Een zelfde soort impact hebben de gebeurtenissen op 11 september 2001 gehad, met name in de VS. Om te kunnen begrijpen hoe het denken in de VS veranderde, is het eerst noodzakelijk het denken over veiligheid voor 9/11 te bezien. Na de Koude Oorlog vroegen academici en politici zich af wat de toekomst van de wereldorde zou zijn, unipolariteit of multipolariteit? Achteraf kan gesteld worden dat de VS, zeker gedurende de jaren '90 van de vorige eeuw, de enige supermacht waren. De wereldorde verschoof van een bipolaire conditie naar unipolariteit.

Binnen het concept van de *balance of powers* is unipolariteit niet mogelijk, immers, volgens realisten en neorealisten is het internationale systeem een anarchistisch systeem, er bestaat geen hiërarchie van de ene staat boven de ander. Door het einde van de Koude Oorlog werd de balans verstoord. In theorie moet dit door de overige staten gecorrigeerd worden zodat de balans hersteld wordt. In praktijk is dit niet gebeurd. Daarvoor zijn drie redenen te noemen. Ten eerste omdat de VS over een dusdanig militair apparaat beschikken die door geen enkele andere staat of zelfs groep van staten geëvenaard kan worden. Ten tweede omdat niet alleen de *capaciteiten* van de VS belangrijk zijn voor een eventueel herstel van de balans, maar ook, of nog meer, de *intenties* van de VS om een dreiging voor de andere staten te vormen. Andere staten voelen zich niet bedreigd door de capaciteiten van de VS en daarom wordt de onbalans niet hersteld. Ten derde waren in de jaren '90 de tegenstellingen tussen verschillende staten (zoals tussen Japan en Noord-Korea of tussen Rusland en China) groter dan de tegenstellingen tussen die staten en de VS. Het merendeel van de staten koos voor samenwerking met de VS in plaats van de onbalans te corrigeren (Brown en Ainley, 2005).

### Tekstblok 2.3 Amerikaanse interventies in de jaren '90

Gedurende de jaren '90 gebruikten de VS hun militaire machtsmiddelen steeds meer voor de bescherming van humanitaire belangen en handhaving van de internationale rechtsorde. De Amerikaanse deelname aan missies werd mogelijk doordat de competitie tussen de supermachten voorbij was en doordat de tegenstelling die de VN-veiligheidsraad in een wurggreep hielden, was weggefallen (Von Hippel, 2000). Onder president Clinton werden militaire operaties uitgevoerd in Somalië (1993), Haïti (1994), Bosnië (1995) en Kosovo (1999). Deze missies kregen tijdens de campagne om het presidentschap van 2000 veel kritiek van de republikeinen. De latere veiligheidsadviseur en minister van Buitenlandse Zaken Condoleeza Rice veroordeelde het gebruik van Amerikaanse overheidsmiddelen ten behoeve van mensenrechten en democratisering in andere landen als "naïef en verspilling" (Rice, 2000). Reeds in de verkiezingscampagne verklaarde de latere president George W. Bush dat hij de Amerikaanse troepen niet wilde gebruiken voor zoiets als *nation building*. Onder Bush als president kwam dan ook een einde aan de inzet van militaire middelen in het kader van een humanitaire interventie.

Eerdere aanslagen<sup>8</sup> maakten duidelijk dat de VS doelwit waren van terrorisme, maar bij het merendeel van de Amerikaanse bevolking en politiek leidden deze aanslagen niet tot een grote bezorgdheid. Dit veranderde op 11 september 2001. De aanslagen werden door de VS beschouwd als een daad van oorlog en werden toegeschreven aan Al Qaida met Osama Bin Laden als leider. De Taliban regering in Afghanistan was verantwoordelijk voor het huisvesten van Al Qaida en daarmee medeverantwoordelijk voor de aanslagen. De internationale reactie was robuust. De VN-veiligheidsraad nam resolutie 1368 aan waarin de aanslagen scherp werden veroordeeld. Daarnaast verklaarde de NAVO dat artikel 5 van kracht was, de aanval op de VS werd beschouwd als een aanval op alle leden. Tevens stelden de VS het Taliban-bewind van Afghanistan een aantal eisen. De terroristische trainingskampen dienden gesloten te worden, de leiders van Al Qaida moesten aan de VS worden overgedragen en westerse hulpverleners moesten worden vrijgelaten. Toen het Taliban-bewind niet aan de eisen tegemoet kwam, opende een door de VS geleide coalitie op 7 oktober 2001 de aanval op het Taliban-bewind.

Een direct gevolg van de aanslagen was de aanpassing van de Amerikaanse *National Security Strategy* (september 2002) die voorzag in een unilaterale, pre-emptieve oorlog als doctrine. De oorlog in Irak in 2003 kan in het licht van die doctrine worden geplaatst. De VS waren overtuigd van de aanwezigheid van Iraakse *Weapons of Mass Destruction* (WMD) en besloten met een coalitie het Iraaks bewind omver te werpen. De oorlog was een groot succes voor de coalitie en voor de VS in het bijzonder. De missies in Afghanistan en Irak toonden aan dat de VS als geen ander in staat was snel een conflict te beëindigen, de VS waren de enige supermacht.

8 Eerdere aanslagen vonden plaats op de parkeergarage van het World Trade Centre in New York (1993), Amerikaanse legerbarakken in Saudi-Arabië (1996), Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania (1998) en op het Amerikaans marineschip de USS Cole (2000).



Hoe anders was de situatie in 2004. De VS werden door de bevolking niet gezien als de bevrijders van Irak die de Iraki's verlost van Saddam Hoessein (wat ze wel hadden verwacht en waar een deel van het plan voor de post-conflict situatie op was gebaseerd) maar als bezetters. Tevens vlamden tegenstellingen tussen de drie entiteiten (sjiieten, soennieten en Koerden) die door Saddam Hoessein jarenlang onderdrukt waren, op. De Amerikaanse strijdkrachten waren niet in staat een einde te brengen aan de burgeroorlog in Irak (Fisk, 2006). Door het falen van de VS in Irak werd een aanpassing op de doctrine van 2002 noodzakelijk. Eind 2005 gaf het Amerikaanse *Department of Defense* richtlijnen uit die tot een verandering van de strategie moesten leiden: *Stability operations [9] are a core U.S. military mission that the Department of Defense shall be prepared to conduct and support* (DoD, 2005). Ook minister van Buitenlandse Zaken Rice zag de noodzaak tot staatsvorming in. Na 9/11 werd staatsvorming een essentieel onderdeel van het beleid van de VS. *"We recognize that democratic state building is now an urgent component of our national interest"* (Rice, 2008). Opgemerkt moet worden dat deze verandering in het Amerikaanse denken niet alleen door de operatie in Irak werd ingegeven, ook de missie in Afghanistan heeft hieraan bijgedragen. Waar de missie in dat laatste land aanvankelijk als een relatief kleinschalige operatie begon met nauw begrensde doelstellingen (*counter-terrorism* operatie met een beperkte humanitaire dimensie, uitgevoerd door circa 1000 special forces in 2001), groeide deze uit tot een ambitieuze operatie die moest voorzien in een sociaal-maatschappelijke, politieke en economische transitie van Afghanistan waar in 2011 100.000 militairen en duizenden burgers aan deelnamen. Een eerste en belangrijke stap hiertoe werd met het Bonn-akkoord van 2001 gezet, hierdoor committeerden de VS zich, onder druk van de internationale gemeenschap, tot deelname aan het staatsvormingsproces van Afghanistan (Russell, 2013).

## 2.2 Geïntegreerde benadering

Met het bovenstaande beleid is de Amerikaanse politiek op een punt van denken beland wat academici, ngo's en IO's en westerse landen al eerder hadden bereikt: staatsvorming als antwoord op het probleem van falende staten. De gedachten over de dreiging van falende staten en de rol van staatsvorming om de falende staten te helpen is van grote invloed op het denken over veiligheid en op de aard van de missies geweest. In 2004 verscheen bij het 60-jarig bestaan van de VN het rapport *A more secure world: Our shared responsibility* waarin werd onderkend dat zowel individuele staten als internationale systemen hadden gefaald om aanslagen zoals op 9/11 te voorkomen. Een wijziging van het veiligheidssysteem was geboden, er moest ruimte komen voor een nieuwe veiligheidsconsensus. Hierin worden de individuele staten nog steeds als de bouwstenen van het internationale systeem gezien, maar tevens wordt onderkend dat geen enkele staat uitsluitend alleen kan handelen om

9 Ook al geeft het Amerikaanse leger de voorkeur aan de term *stability operations* boven *nation-building*, het doel van de operaties is hetzelfde: *"(...) helping provide basic services and build institutions to stabilize a foreign state, often after war"* (U.S. Army, 2008). In de VS wordt over het algemeen het begrip *nation-building* gebruikt voor staatsvorming in normatief-strategische zin, gericht op het creëren van nieuwe en het versterken van reeds bestaande staatsinstituten in een land in plaats van het begrip *state-building*, omdat 'state' verwarring zou opleveren met de 50 staten van de VS (Von Hippel, 2000).

de dreigingen het hoofd te kunnen bieden. In het rapport worden zes hoofdgroepen van dreiging onderkend (economische en sociale dreiging; interstatelijke conflicten; intrastatelijke conflicten; nucleaire, biologische en chemische wapens; internationaal terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde misdaad), maar wordt ook gewezen op de onderlinge verwevenheid van de verschillende dreigingen. Voor de preventie en aanpak van deze dreigingen zijn collectieve strategieën, collectieve instituties en collectieve verantwoordelijkheid onvermijdelijk doordat ze grensoverschrijdend zijn en daarom op zowel mondiaal, regionaal als nationaal niveau moeten worden bestreden. Daarnaast is geen enkele staat bij machte om zich zonder hulp van anderen tegen deze dreigingen te wapenen en ten slotte zijn niet alle staten in staat om de eigen bevolking te beschermen (VN, 2004). Deze gedachten worden gezamenlijk ook wel de 'New York-consensus' genoemd.

In deze paragraaf wordt de *comprehensive approach* behandeld. Om deze benadering goed te kunnen begrijpen, wordt eerst op de aard van de missie in de context van falende staten ingegaan. Daarna wordt de verandering in het denken over ontwikkelingssamenwerking besproken. Mede door de veranderende missies werd het steeds meer duidelijk dat een enkele organisatie niet tot de oplossing van het probleem kon komen en ontstond het inzicht dat verschillende organisaties met elkaar moesten samenwerken en samenhang in hun activiteiten moesten aanbrengen. Dit inzicht komt in de laatste sub-paragraaf aan bod.

### 2.2.1 Staatvorming als antwoord op falende staten

Fukuyama (2005) ziet falende staten als de bron van 's werelds meest ernstige problemen, van armoede tot aids en van drugs tot terrorisme. Deze andersoortige dreigingen werden door de VN in het rapport *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* onderstreept:

The threats to peace and security in the 21st Century include not just international war and conflict, but civil violence, organised crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation, since these can have equally catastrophic consequences. All of these threats can cause death or lessen life chances on a large scale. All of them can undermine states as the basic unit of the international system (VN, 2005).

De mate waarin een staat kan reageren op dergelijke bedreigingen bepaalt onder andere of een staat falend is of niet. Falende staten kennen verschillende karakteristieken. Ten eerste is het slecht gesteld met de rechtspraak en orde in het land. Staatsinstituties hebben het monopolie op het legitieme gebruik van geweld verloren of die instituties worden juist gebruikt om de bevolking te terroriseren. Daarnaast is het land niet in staat om in de basisbehoefte van en diensten voor de bevolking te voorzien, de welvaart van de bevolking te garanderen en economische activiteit te ondersteunen. Ten derde ontbreekt het de staat

aan geloofwaardigheid om zich internationaal te representeren (Thurer, 1999; Milliken en Krause 2002; Rotberg, 2002; AIV, 2004).

Om falende staten te helpen op hun eigen benen te staan, moeten nieuwe staatinstituties worden gecreëerd en reeds bestaande instituties worden versterkt. Er moet als het ware een nieuwe staat worden gevormd. Staatsvorming is geen nieuw concept, als antwoord op de bedreiging van de internationale veiligheid wel. Staatsvorming vraagt om een scala van activiteiten die voor een groot deel buiten het normale militaire werkveld liggen. Basis veiligheid, versterking van de rechterlijke macht, *security sector reform*, terugkeer van vluchtelingen, tegengaan van epidemieën en honger, versterken van overheidsbestuur, economische stabilisatie, democratiseringsproces en duurzame ontwikkeling zoals het tegengaan van armoede, en infrastructurele verbeteringen zijn slechts enkele van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd (Fukuyama, 2005; Voorhoeve, 2007; Dobbins e.a., 2007). Reeds tijdens eerdere ervaringen met staatsvorming op de Balkan werd duidelijk dat militairen alleen niet in staat waren om een dergelijk palet van activiteiten uit te voeren. Functionarissen en middelen van andere departementen zoals Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, maar ook van ngo's en IO's waren en zijn nodig om staatsvorming te kunnen bewerkstelligen.

De contemporaine gedachten over staatsvorming en de functies van een staat zijn min of meer ontleend aan het historisch-sociologische werk van onder andere Max Weber, Otto Hintze, Norbert Elias en Charles Tilly. De conclusies die zij trokken door de sociogenese van de staat die in Europa in een tijdsbestek van 800 tot 1000 jaar heeft plaatsgevonden te bestuderen, werden vertaald naar een normatief-strategische aanpak waarbij deze in 15 tot 20 jaar tot een succes moest leiden. Hoewel empirisch bewijs voor deze aanpak op dat moment voorsnog ontbrak, werden in het eerste decennium van deze eeuw vele publicaties aan deze nieuwe wijze van staatsvorming gewijd en vele organisaties en landen waren overtuigd van de mogelijkheid tot succes. In deze publicaties lag de nadruk op normatieve karakter van staatsvorming en met een groot geloof in de sociale maakbaarheid. Pas later zou blijken hoe moeilijk de gedachten in de praktijk waren te brengen.

### 2.2.2 Ontwikkelingshulp als politiek instrument

Alhoewel diverse schrijvers het westerse kolonialisme als een vorm van ontwikkelingshulp omschrijven, worden de eerste westerse pogingen in de jaren '60 van de vorige eeuw om de derde wereldlanden te helpen zich te ontwikkelen, gezien als de eerste vorm van de moderne ontwikkelingshulp zoals we die nu kennen. De eerste ontwikkelingshulp was in feite een kopie van de Marshall hulp waarmee de VS West-Europa na de Tweede Wereldoorlog hadden weten op te bouwen (Molenaers en Renard, 2007). Tot ver in de Koude Oorlog werd ontwikkelingshulp door het Westen als economisch instrument gebruikt - om de landen in de derde wereld te helpen ontwikkelen - maar bovenal als politiek instrument ingezet. De oude koloniale grootmachten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gebruikten

ontwikkelingshulp om ondanks de onafhankelijkheid toch invloed op hun oude koloniën te blijven uitoefenen, terwijl de VS ontwikkelingshulp gebruikten om de Derde Wereld aan hen te binden (Duffield, 2002; Griffith, 1991; Moyo, 2009): *“It was accepted in the 1950’s that if the poor countries were not rescued from their poverty, the Communists would take over”* (Galbraith, 1979). Overigens waren de VS niet de enige die hulp in die hoedanigheid gebruikten, ook de Sovjet-Unie zette het instrument in om de banden met landen in de Derde Wereld te verstevigen.

In de jaren '60 waren veel van de voormalige koloniën onafhankelijk geworden, maar door de jarenlange inmenging van de kolonisator in hun land, stonden ze onvoorbereid voor hun nieuwe toekomst. De landen moesten moderniseren, het Westen zou gedurende een aantal jaren de technici leveren die de hogere functies van de moderne staat moesten bemannen en deze modernisering mogelijk moesten maken, net zolang totdat de eigen mensen waren opgeleid. De hulp van het Westen was dan ook bedoeld als take-off voor dit proces.<sup>10</sup> Daarnaast moest ontwikkelingshulp de landen uit de 'armoedeval' redden. Door de armoede waar de landen in verkeerden was er te weinig kapitaal om te sparen, daarom ook te weinig om te investeren in nieuwe en moderne technologieën en daardoor kunnen de landen niet uit de situatie 'omhoog klimmen'. Ontwikkelingshulp in de vorm van grote infrastructurele projecten moest de vicieuze cirkel doorbreken. Daarnaast hoopten westerse beleidsmakers dat een verkleining van het verschil in economische ontwikkeling tussen staten de ideologische verschillen zou doen afnemen en de internationale consensus over juistheid van de waarden van de westerse wereld zouden promoten (Etzioni, 1962). Tevens zou een ontwikkelde derde wereld een goede afzetmarkt voor de westerse economieën zijn.

In de jaren '70 werd de hulp verlegd van grote infrastructurele projecten naar hulp aan landbouw en ontwikkeling van het platteland. De reden hiervoor was dat door de olieboycots in de jaren '70 niet alleen de olieprijs stegen, maar ook de voedselprijzen, waardoor de armoede in de derde wereld steeg. Tegelijkertijd zag men in dat het gedachte *thrickle-down* effect van modernisering niet de gewenste ontwikkeling bracht. De hulp was echter niet gratis, de ontwikkelingslanden hadden grote schulden bij de donorlanden en instellingen uitstaan waar rente over betaald moest worden. Toen in de jaren '80 de rente wereldwijd scherp opliep, konden diverse landen hun verplichtingen niet meer betalen. De oplossing werd gevonden in structurele aanpassingsprogramma's die de schulden dienden te saneren. Daarnaast werden de overheden van de hulpontvangende landen als hindernis voor de ontwikkeling van hun land gezien. In plaats van een door de overheid gereguleerde

10 Ontwikkelingseconoom Rostow meende dat de economie zich ontwikkelt via vijf grote stappen of stadia. Het eerste stadium is de traditionele samenleving, het stadium waar ontwikkelingslanden zich in bevinden. In het tweede stadium worden de fundamenten gelegd voor de moderne economie. In het derde stadium gaat de economie werkelijk van start om in het vierde stadium tot volwassenheid uit te groeien. In het vijfde stadium is die volwassenheid bereikt en wordt er volop geproduceerd en geconsumeerd. De grootste inspanningen van de westerse ontwikkelingshulp zijn gericht op stadium twee (Rostow, 1960).

economie moesten de waarden van de vrije markt doorgevoerd worden. Het neo-liberale geloof in de private sector kwam tot uiting in *the Washington consensus*<sup>11</sup>.

Toen aan het begin van de jaren '90 werd teruggekeken op de ontwikkelingsinspanningen van de afgelopen decennia, moest worden vastgesteld dat alle hulp tot weinig ontwikkeling had geleid, de armoede was alleen maar toegenomen. Westerse donorlanden en instellingen weten dit aan het slechte bestuur in de landen. Vanwege de politieke motieven van de Koude Oorlog had de nadruk nooit op het bestuur van het land gelegen. Dit veranderde in de jaren '90 waar de nadruk wel op *good governance* werd gelegd. Daarnaast werd de relatie tussen ontwikkeling en conflict onderkend. Onderzoek van de ontwikkelings econoom Paul Collier maakt duidelijk dat de kosten van intrastatelijke conflicten hoog zijn, niet alleen voor de betrokken actoren in het land, maar ook voor de internationale gemeenschap. Daarnaast laat hij zien dat de kans op een intrastatelijk conflict het hoogst is in onderontwikkelde landen met een laag groeipercentage en in landen die net een conflict achter zich laten. De laatste groep landen zit gevangen in een zogenaamde val (*conflict trap*) waar ze moeilijk uit kunnen komen, de kans op terugkeer naar een conflict is erg groot.<sup>12</sup> Om conflicten in de eerste groep van landen te voorkomen dienen de economische omstandigheden te verbeteren. Een terugkeer naar een conflict in de tweede groep van landen kan voorkomen worden door met militaire middelen de situatie te stabiliseren en tegelijkertijd aan de economische en sociale ontwikkeling van het land te werken (Collier e.a., 2003). Daarmee werd ontwikkelingshulp als instrument weer ontdekt (Duffield, 2001). Deze herontdekking nam in belang alleen maar toe na de aanslagen in 2001, er wordt zelfs over de *secularization of aid* gesproken.

Since 9/11 there has been an increasing convergence of development and security – we see this not only in the inclusion of development into national security strategies, but also...the link of development and security agencies and agendas, and development of projects on counter-terrorism and counter-radicalization (Lind en Howell, 2009).

11 De Washington Consensus heeft betrekking op een specifieke set van tien beleidsprescripties die samen het standaard hervormingspakket vormden voor landen die door een economische crisis getroffen waren en zoals het werd gepromoot door de in Washington gevestigde instituten zoals het IMF, de Wereldbank en het Amerikaanse Ministerie van Financiën (Williamson, 2003). De belangrijkste punten van de benadering zijn het bevorderen van macro-economische stabiliteit door het controleren van de inflatie en het beperken van de tekorten (1), het openstellen van de economie voor de rest van de wereld door het vrijgeven van de handel en het vrijgeven van de kapitaalrekening (2) en het vrijgeven van de binnenlandse producten en markten door privatiseren en dereguleren (3). De aanpak is niet onomstreden. Niet alleen betekende dit een ommezwaai van een staatsgeleide naar een marktgeoriënteerde aanpak, maar ook betekende dit een verandering in hoe ontwikkelingsproblematiek werd geframed en welke oplossingen daar geschikt voor waren (Gore, 2000).

12 Collier e.a. (2003) becijferden dat in 50% van de gevallen een land na een conflict binnen vijf jaar weer terugvalt naar een conflictueuze situatie. Dit percentage wordt door Suhrke en Samset (2007) betwijfeld die van mening zijn dat dit percentage dicht bij de 25% moet liggen.

### 2.2.3 Verandering van missie

De verandering van de missie heeft enerzijds betrekking op de verandering van de omgeving waarin de missie plaatsvindt en op de tegenstander waarmee men geconfronteerd wordt en anderzijds op de verandering van de doelstelling van de missie. Allereerst de omgeving en de tegenstander. Het einde van de Koude Oorlog betekende volgens Fukuyama zowel het einde van de achterliggende periode als de 'overwinning' van de westerse ideologie:

What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government (Fukuyama, 1989).

Naast deze optimistische visie van Fukuyama waren er ook meer pessimistische gedachten. Het einde van de Koude Oorlog betekende misschien het einde van de grootschalige conflicten, maar nog niet het begin van een Kantiaanse vrede. De conflicten tussen staten zouden plaatsmaken voor botsingen tussen beschavingen (Huntington, 1993).<sup>13</sup> Tevens zou de aard van de oorlog veranderen: van conventionele grootschalige conflicten transformeerde de oorlogvoering naar conflicten met een intrastatelijk karakter (Van Creveld, 1991). Eerder is gesteld dat onder invloed van de gewijzigde internationale orde en de effecten van globalisering het veiligheidsdebat veranderde. Globalisering heeft echter niet alleen positieve effecten, het kan ook destabiliserend werken. Door bepaalde groeperingen werd globalisering als een nieuwe vorm van westerse kolonialisme gezien. Barber (1996) is dan ook van mening dat islamitisch fundamentalisme als een tegenreactie op het westerse kapitalisme moet worden geïnterpreteerd. Daarnaast zorgt globalisering ook voor fragmentatie en desintegratie van de moderne staat (Friedman, 2003). Het is juist deze omgeving waar de aard van het conflict verandert en die door Kaldor (1999) wordt geconceptualiseerd tot wat zij *New War* noemt. Deze 'nieuwe oorlog' kan het best gedefinieerd worden door deze te vergelijken met de 'oude oorlog'. In oude oorlogen werd tussen geüniformeerde statelijke legers volgens bepaalde regels (vastgelegd in Haagse en Geneefse verdragen) in beslissende veldslagen gevochten. Geweld werd gebruikt door de entiteit die daartoe gelegitimeerd was: de staat. Nieuwe oorlogen daarentegen worden tussen netwerken van statelijke en niet-statelijke actoren, meestal zonder uniform, uitgevochten. Het onderscheid tussen combattanten, non-combattanten, gelegitimeerd geweld en criminaliteit vervaagt waardoor de desintegratie van de staat alleen maar verergert. Daar de strijdgroepen zo moeilijk van 'gewone' burgers zijn te onderscheiden, is de laatste groep vaak slachtoffer van het geweld.

13 Huntington betoogde dat boven het nationale niveau zich het niveau van de beschaving bevindt. De beschaving wordt bepaald door historische ervaringen die geïncorporeerd zijn. Voor de westerse beschaving zijn dat bijvoorbeeld de Griekse filosofie, het Christendom, de Renaissance en de Verlichting. Andere beschavingen die Huntington onderkende zijn Oost-Europa (ten oosten van de lijn Triest – St. Petersburg), Azië, Latijns-Amerika, Sub-Sahara en het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA). Tussen de beschavingen heersen onoverkomelijke verschillen die tot conflict zullen leiden. Huntington onderbouwde later zijn these door op de conflicten in de jaren '90 te wijzen, deze bevonden zich op de scheidslijnen van de beschavingen.

Lind e.a. noemen deze vorm van oorlog de vierde generatie oorlogvoering waar de staat zijn monopolie over het gebruik van geweld verliest aan groeperingen zoals het FARC, Al Qaida, Hezbollah en Hamas.<sup>14</sup> Deze generatie van oorlogvoering is niet zozeer een conflict tussen staten, maar meer tussen culturen. De oorzaak van deze conflicten kan verklaard worden door de crisis van de legitimiteit van de staat. De tegenstander zal gebruik maken van terrorisme, opstand en guerrillatactieken, waarbij alle middelen worden gebruikt; zowel politieke, militaire, economische als sociale middelen (Lind e.a., 1989; Lind, 2004). Inmenging door westerse landen resulteert in een asymmetrische oorlogvoering waarbij de asymmetrie doelt op het verschil in middelen (hoog technologische wapens versus eenvoudige middelen<sup>15</sup>) en optreden (oorlogvoering conform regels versus tactieken zoals guerrilla, terrorisme en opstand) (Lambakis, 2004). Hoffman heeft de hiervoor genoemde concepten samengevat in wat hij *Hybrid Wars* noemt (Hoffman, 2007).

De tegenstander in deze veranderende missie is een adaptieve vijand die uit meer dan alleen een militaire component bestaat. In bepaalde staten of gebieden zoals in Colombia, de Palestijnse gebieden en Libanon is de staat zo zwak en uitgehold dat functies van de staat door groeperingen zoals de FARC, Hamas en Hezbollah worden overgenomen. Dit levert een wezenlijk andere wijze van oorlogvoeren op. Smith (2005) noemt dit de overgang van een *Industrial War* naar een *War amongst People*. In een oorlog zonder regels is de combattant niet meer van de burger te onderscheiden, de strijder begeeft zich onder hen. Militaire middelen worden niet meer gebruikt voor doelstellingen zoals bescherming van de staat, maar voor bescherming van individuen of gemeenschappen. In een *War amongst people* vindt de operatie niet alleen *tussen* de mensen plaats, maar richt zich ook *op* de mensen. De bevolking is het *Centre of Gravity* van de missie, het winnen of behouden van de *hearts and minds* is cruciaal. Om een tegenstander zoals Hezbollah te neutraliseren is het aangrijpen van zijn militaire component niet voldoende, immers, door de andere componenten zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg kan de groepering zijn relevantie handhaven. Om de *hearts and minds* van de bevolking te winnen kan de tegenstander alleen geneutraliseerd worden door een alternatief voor alle componenten te bieden.

De verandering in de doelstelling van de missie kan goed begrepen worden door de generaties van VN-missies te beschrijven.<sup>16</sup> In de klassieke vredesoperatie stond de VN als onpartijdige speler en met instemming van de partijen tussen de strijdende kampen, geweld werd alleen gebruikt uit zelfverdediging. De ontplooiing van een troepenmacht moest de voorwaarden voor het beslechten van het conflict scheppen. De peacekeeping-missie gold

14 De term 'generatie' suggereert een bepaalde mate van afbakening tussen de verschillende vormen, alsof er een nieuw tijdperk is aangebroken. Voor wat betreft de derde en vierde generatie is dat niet het geval. Ook in de afgelopen jaren hebben zich derde generatie conflicten voorgedaan waarvan de invasie van Irak in 2003 het meest sprekende voorbeeld is. Daarnaast waren ook in de Koude Oorlog conflicten van de vierde generatie zichtbaar, de zogenaamde *low intensity conflicts of wars by proxy*. Echter, gedurende de Koude Oorlog lag de nadruk vooral op de derde generatie terwijl die na de Koude Oorlog verschoof naar de vierde generatie (Kitzen, 2008).

15 Tegelijkertijd kan een asymmetrische optredende vijand ook gebruik maken van hoogtechnologische middelen zoals internet (Giustozzi, 2008).

16 Deze wijze van beschrijven is representatief daar het merendeel van de militaire missies met VN-mandaat of zelfs onder VN-vlag zijn uitgevoerd.

als functie van het *peacemaking*-proces (Smith, 2003). De tweede generatie vredesoperaties had een meer militair-civiel karakter. Militaire en civiele actoren werkten samen op het gebied van humanitaire hulp, demobiliseren van strijdende partijen, toezien op de naleving van mensenrechten en de opbouw van de veiligheidssector (zogenaamde *Sector Security Reform* of SSR-activiteiten). *Peacekeeping* vormde samen met preventieve diplomatie, *peacemaking* en *postconflict peacebuilding* de chronologische fasen (*peacekeeping* werd als derde fase beschreven, na *peacemaking* en voor *postconflict peacebuilding*) van een conceptueel kader waarvan de basis in het VN-rapport *Agenda for Peace* uit 1992 werd gelegd (VN, 1992). In het rapport werd nadruk gelegd op het belang van *peacebuilding*, vergelijkbaar met de huidige staatsvorming in normatief-strategische zin. Om deze VN-missies te laten slagen, sprak de secretaris-generaal van de VN over de noodzaak van “*comprehensive efforts*”. Een eerste voorbeeld van een dergelijke missie is de VN-missie in Cambodja vanaf 1992.

De derde generatie vredesmissies wordt ook wel de ‘robuuste *peacekeeping* operatie’ genoemd. Eerdere VN-missies waren gebaseerd op instemming van de betrokken partijen. Diverse conflicten in de jaren ‘90 maakten duidelijk dat dit niet altijd mogelijk was of dat een van de partijen na aanvankelijke instemming de VN misbruikten voor eigen gewin. Vredesmissies in Bosnië (tot aan 1995) en Rwanda toonden aan dat ondanks de instemming de VN-militairen in hun bewegingsruimte beperkt konden worden en dat de onpartijdigheid de grenzen van de vredesmissie lieten zien. Terugkijkend op de VN-missies van de afgelopen jaren concludeerde de opsteller Brahimi in 2000 dan ook dat VN-troepen niet alleen zichzelf, maar ook andere delen van de missies en het mandaat van de missie moesten kunnen verdedigen. Het mandaat van de missie moest zich duidelijk over het gebruik van geweld uitspreken en grotere eenheden met zwaardere wapens waren benodigd. In de jaren na 2000 kreeg het debat vorm door verschillende missies waar de VN naast klassieke *peacekeeping*-activiteiten ook robuuster optraden. In het Brahimi rapport wordt ook op de noodzaak van geïntegreerde missies gewezen, een punt dat verder wordt uitgewerkt in het in 2005 verschenen rapport *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* dat in het kader van de 60-jarige verjaardag van de VN verscheen:

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development (VN, 2005).

Hiermee worden de doelstellingen van de complexe missies zichtbaar: inzet van militaire middelen ter ondersteuning van preventieve diplomatie (militair instrument als dwangmiddel), het maken van vrede, het behouden van vrede en het opbouwen van een staat. Ervaringen in Afghanistan en Irak hebben geleerd dat de fasen in een conflict elkaar niet ‘netjes’ hoeven op te volgen en waar staatsvormende activiteiten het sluitstuk van eerdere activiteiten zijn. Door de slechte veiligheidstoestand lopen de fasen van het conflict parallel: tegelijkertijd wordt de opstand beteugeld (*counter-insurgency*) en aan de opbouw van de staat gewerkt (van *post-conflict* naar *in-conflict reconstruction*). Missies in de afgelopen



decennia hebben duidelijk gemaakt dat militairen deze taken niet alleen kunnen uitvoeren, maar naast of samen met andere actoren moeten bewerkstelligen. Samenwerking met andere actoren is onvermijdbaar of zelfs noodzakelijk.

#### 2.2.4 The Comprehensive Approach

De gedachte dat verschillende actoren moeten samenwerken is gedurende het laatste decennium min of meer gemeengoed geworden. Niet alleen individuele landen, maar ook internationale organisaties zoals de VN, de NAVO, de EU, de Afrikaanse Unie en de OECD hebben het concept omarmd (De Coning en Friis, 2011). Zo verklaarde secretaris-generaal van de NAVO Rasmussen in zijn eerste toespraak: *“We need a comprehensive approach, a reinforced interaction between our military efforts and our endeavours with regard to civil reconstruction”*.<sup>17</sup> De gedachten over de noodzaak voor een civiel-militaire samenwerking worden in het rapport *Whole of Government Approaches to Failed States* van de OECD goed verwoord:

However, notwithstanding the prominence on the international foreign policy, security and development agendas, attempts to deal with precarious states have proven quite complex and problematic. Most recently, interventions in Afghanistan and Iraq have revealed the limitations of traditional diplomatic and military interventions. Experiences in Bosnia and Herzegovina, and Kosovo have taught security actors that predominantly military responses are insufficient for multidimensional state-building and post-conflict peace-building processes. Development actors have come to realise that successful long-term development in impoverished nations is impossible when incapacitated states cannot deliver the collective goods of basic security and effective governance. Both development and military actors are also aware of the fact that short-term, ad hoc responses in which national and international policies lack coherence and co-ordination will not be successful. As a result, the focus has now shifted to improving state-building capacities through better joined-up working (OECD, 2006: 17).

#### *Civiel-militaire samenwerking in historisch perspectief*

Het concept van de *Comprehensive Approach* om met complexe crisissituaties om te gaan is, ondanks de aandacht die het de afgelopen jaren heeft gekregen, niet een ontwikkeling die zich tot de laatste twee decennia beperkt. Indien het concept wordt vereenvoudigd tot een civiel-militaire samenwerking (wat het in essentie is), dan is het concept al veel ouder en gaat het terug tot de periode waarin westerse koloniale grootmachten de rust in hun overzeese gebiedsdelen trachtten te bewaren. Met name de Britten hebben een rijk verleden van koloniale opstanden die beteugeld moesten worden. De Britse *counter-insurgency* doctrine is van oudsher gebaseerd op vijf thema's waarvan civiel-militaire samenwerking een van de thema's is (Alderson, 2009). In 1934 schreef Gwynn dat een nauwe samenwerking tussen civiele en militaire autoriteiten noodzakelijk is en dat eenheid van bevel, nauwe

17 Secretaris-generaal van de NAVO Anders Rasmussen in zijn eerste persconferentie. [www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_56776.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm). Benaderd op 1 maart 2012.

samenwerking en wederzijds begrip tussen civiele autoriteiten en het militaire instrument essentieel zijn en dat de civiele autoriteit ten alle tijde de eindverantwoordelijkheid moet dragen. Ook Kitson achtte in een *counter-insurgency* operatie een *comprehensive approach* noodzakelijk:

The first thing that must be apparent when contemplating the sort of action which a government facing insurgency should take, is that there can be no such thing as a purely military solution because insurgency is not primarily a military activity. At the same time there is no such thing as a wholly political solution either, short of surrender, because the very fact that a state of insurgency exists implies that violence is involved which will have to be countered to some extent at least by the use of legal force. Political measures alone might have prevented the insurgency from occurring in the first place, but once it has taken hold, politics and force, backed up by economic measures will have to be harnessed together for the purpose of restoring peaceful conditions (Kitson, 1977: 283).

De inzichten van Kitson over de coördinatie binnen de overheid blijven onverminderd geldig. Hij stelt dat dit nodig is om de politieke condities te scheppen die een regering in staat stellen gebruik te maken van zijn mogelijkheden en te voorkomen dat delen van de overheid elkaar tegenwerken. Dit vraagt om verticale en horizontale coördinatie om te vermijden dat individuele ministeries informatie niet delen. Het belang van de samenwerking tussen militaire en niet-militaire instrumenten om een opstand tegen te gaan wordt onderschreven door Galula (1964) die stelt dat 20% van de inspanningen militair van aard moeten zijn en 80% van niet-militaire aard en Thompson (1966) die een goede samenwerking tussen militaire en civiele actoren tot een van de vijf basisprincipes voor een *counter-insurgency* operatie rekent. Dat de nadruk op het belang van de civiel-militaire samenwerking in de Britse *counter-insurgency* traditie niet exemplarisch is, valt op te maken uit de wijze waarop de Nederlanders de opstand in Atjeh hebben gevoerd. Ook daar werd op het belang van een goede samenwerking van militaire en niet-militaire instrumenten gewezen (Kitzen, 2012).

Ook zonder direct gerelateerd te worden aan een *counter-insurgency* operatie kent de civiel-militaire samenwerking een traditie die verder teruggaat dan de laatste twee decennia. Een goed voorbeeld hiervan is het Nederlandse ministerie van Koloniën dat tussen 1842 en 1945 als zelfstandig ministerie de overzeese gebiedsdelen aanstuurde. Vooral de organisatie zoals het ministerie die tussen 1913 en 1940 kende, voorzag in een algehele aansturing van de koloniën en kende naast afdelingen voor Land- en Zeemacht ook afdelingen voor Binnenlands Bestuur, Geldwezen, Landbouw, Nijverheid en Handel, Onderwijs, Infrastructuur, Economische Zaken en bureaus zoals het Bureau voor de Belastingdienst (De Graaf, 1997).

In de post-koloniale periode van de jaren '70 en '80 veranderde de aard van de civiel-militaire samenwerking significant. Zoals eerder is gesteld werd hulp niet langer als politiek instrument gebruikt en door de dekolonisatie behoorden *counter-insurgency* operaties meer en meer tot het verleden. In plaats daarvan werd civiel-militaire samenwerking

vooral gebruikt om civiele obstakels voor militaire operaties weg te nemen. CIMIC, naar de afkorting van *Civil-Military Cooperation*, werd ingezet om problemen met vluchtelingen op te lossen, het gebruik van civiele middelen te reguleren en de contacten met de *host nation* te onderhouden (Brocades Zaalberg, 2006). In de jaren '90 evolueerde deze vorm van CIMIC naar een hulpmiddel van de militaire commandant: civiel-militaire samenwerking werd gebruikt om de commandant tijdens een missie te ondersteunen. Infrastructurele projecten zoals het bouwen van bruggen en renoveren van scholen in Bosnië en Kosovo waren doctrinair niet zozeer voor de opbouw van het land bedoeld, maar vooral om de *hearts and minds* van de bevolking te winnen (*force acceptance*).

#### *Huidige civiel-militaire samenwerking*

In de afgelopen decennia is niet alleen ons beeld over dreiging en veiligheid veranderd, maar daarmee ook onze gedachten over hoe een crisis of een conflict moet worden opgelost. Het besef ontstond dat *peacebuilding* niet alleen gericht moest zijn op het beteugelen van interstatelijke conflicten, maar nog meer op het bouwen van vrede tussen en binnen staten op basis van een liberale democratie en markteconomische gedachten; een benadering die ook wel *liberal peacebuilding* wordt genoemd.<sup>18</sup> De theoretische basis van deze benadering is de premisse dat democratische staten zowel intern als in hun internationale relaties meer vreedzaam zijn dan niet-democratische staten, de zogenaamde *democratic peace theory* (Newman e.a., 2009). Dat betekende dat naast veiligheid een grote nadruk op democratische verkiezingen, *rule of law*, *good governance*, mensenrechten en markteconomische waarden moest komen te liggen. Dit betekende ook dat veiligheid en ontwikkeling conform de *security-development* nexus samengebracht moesten worden. Daarvoor moesten ook twee, aanvankelijk nog aparte, beleidsterreinen en groepen van actoren bij elkaar worden gebracht. Naast deze verandering in denken kwam men ook tot inzicht dat een multidimensionaal complex van problemen niet eendimensionaal kan worden opgelost. Ook vanuit dit perspectief zou een civiel-militaire samenwerking noodzakelijk zijn. Daarmee staat de huidige vorm dichterbij de civiel-militaire samenwerking tijdens *counter-insurgency* operaties dan bij die van het CIMIC-concept.

Naast de verandering in denken en het inzicht dat samenwerking noodzakelijk was om de problemen te kunnen oplossen, waren nog twee ontwikkelingen bepalend voor de wederopkomst van de *comprehensive approach*: de *Effects Based Operations* (Korksi, 2009) en de Provincial Reconstruction Teams in Irak en Afghanistan (Patrick en Brown, 2007). De *effects based operations* of *effects based approach* hadden aan het begin van het millennium vanuit de VS hun intrede in het Verenigd Koninkrijk gedaan. Door nieuwe technologieën mogelijk gemaakt<sup>19</sup>, was in de VS een ontwikkeling ontstaan waar het behalen van beoogde effecten het uitgangspunt bij de planning werd. Dat draaide de militaire planning als het ware om, van planning met eenheden en 'wat kan ik daarmee doen' (*platform-centric planning*) werden

18 Sommige auteurs gebruiken ook de termen *liberal interventionism* of *liberal internationalism* voor dezelfde benadering.

19 Hierbij moet gedacht worden aan *Network Enabled Capabilities* en *Network Centric Warfare* waarbij het mogelijk wordt alle beschikbare middelen (van *sensor to shooter*) in een netwerk aan elkaar te verbinden zodat besluitvormingsprocedures en uitwisseling van informatie versneld en verbeterd kunnen worden (Ministerie van Defensie, 2005: 65).

de beoogde effecten als startpunt genomen; ‘wat wil ik bereiken en wat heb ik daarvoor nodig?’ (Ministerie van Defensie, 2005). Daarbij hoefde niet alleen aan militaire middelen gedacht te worden, maar konden ook civiele middelen aan het behalen van de effecten bijdragen. In die zin is de *Comprehensive Approach* een conceptuele evolutie die van de *effects based approach* afstamt.<sup>20</sup>

De andere ontwikkeling van invloed is die van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). PRT's zijn gecombineerde civiel-militaire teams die in 2002 na de invasie van Afghanistan door de VS werden ontplooid en de veiligheid, bestuur en economische ontwikkeling moesten verbeteren in die gebieden waar de Afghaanse overheid nog geen invloed had en die nog te gevaarlijk waren voor ngo's. Inmiddels zijn er meer dan 20 PRT's in Afghanistan en 15 in Irak actief<sup>21</sup> en daarmee zijn beide landen voor het overgrote deel voorzien van deze teams. Op het concept van de PRT's is veel kritiek geleverd. Zo zou de nadruk van de activiteiten te veel op militaire doelstellingen en prioriteiten liggen, liet de coördinatie met actoren zoals de VN en ngo's te wensen over, zou de nadruk vooral op korte termijn projecten liggen en beschikten de PRT's met name in de eerste jaren over te weinig expertise en capaciteiten om aan wederopbouw te kunnen werken. Ondanks deze kritiek is het PRT voor het land dat als *lead nation* de verantwoordelijkheid in een provincie draagt het instrument om de wederopbouw van de provincie door een *Comprehensive Approach* te implementeren. Dit concept bleek een belangrijke factor van betekenis voor de wederopstanding van de *Comprehensive Approach*, al is het alleen maar vanwege de aanwezigheid van civiele en militaire actoren die de departementen tot samenwerking brengt (Abbaszadeh e.a., 2008; Malkasian en Meyerle, 2009).

Het Canadese 3D-concept (*Defence, Development and Diplomacy*), refererend naar de samenwerking tussen Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken, wordt als de moeder van de huidige concepten gezien. Inmiddels zijn in de meeste landen naast de drie genoemde departementen ook andere ministeries zoals Binnenlandse Zaken, Justitie, Financiën en het ministerie van de regeringsleider bij het concept betrokken (De Coning en Friis, 2011). Alhoewel de samenwerking tussen verschillende actoren inmiddels zeer praktische en tastbare vormen aanneemt, is het meer een filosofie dan een bruikbaar stuk gereedschap. Deze filosofie kent geen eenduidige naam, maar is bekend onder meerdere benamingen: *comprehensive approach*, *whole-of-government approach*, *3D-approach* en *integrated approach*.

20 Luitenant-generaal Rosgaard, The Danish Comprehensive Approach, in Selected Contributions From The Proceedings Of The Effects-Based Approach to Operations (EBAO) Seminar, 13-14 maart 2008.

21 Peildatum 1 maart 2012.

#### Tekstblok 2.4 De geïntegreerde benadering bij de VN, de NAVO en de EU

Ook bij de VN, de NAVO en de EU ontstond al snel het inzicht dat geen enkele organisatie een complexe crisis-situatie alleen kan oplossen, samenwerking was noodzakelijk. In de loop van de jaren hadden verschillende organisaties binnen het crisismanagementsysteem specifieke capaciteiten ontwikkeld die op elkaar afgestemd moesten worden. Om meer samenhang in al die capaciteiten en activiteiten aan te brengen, ontwikkelden ook die organisaties een geïntegreerde benadering. Eerst als *integrated missions* en later als *integrated approach* trachtte de VN meer samenhang tussen alle verschillende onderdelen van de VN aan te brengen dat bijeen kwam in een VN-missie in een land (De Coning, 2008). Voor de VN is de *integrated approach* een strategische samenwerking tussen de VN vredesoperatie, het VN-landenteam en andere partners (VN, 2008). In de *European Security Strategy* van 2003 benadrukte de EU het belang van meer coherentie tussen de verschillende capaciteiten en beleidsinstrumenten van de EU, waaronder ook de civiele en militaire capaciteiten van de lidstaten. Daarnaast moet er met andere organisaties en landen samengewerkt worden. In de afgelopen jaren heeft de EU een crisismanagementsysteem opgebouwd met civiele, militaire en politie capaciteiten met een groot potentieel (De Coning en Friis, 2011). Tot op heden is dit systeem nog niet in zijn geheel ingezet. De NAVO heeft onder andere vanwege de missies in Afghanistan het belang van een *comprehensive approach* onderstreept in de verklaringen van de top in Riga (2006) en Boekarest (2008). De *comprehensive approach* van de NAVO is min of meer een doorontwikkeling van het *Concerted Planning and Action Initiative* dat door Denemarken in 2004 op de agenda is gezet (Williams, 2011). De NAVO is alleen een militaire organisatie en kan dan ook alleen maar deelnemen aan een geïntegreerde benadering binnen een bredere internationale inspanning waarbij de civiele elementen door andere organisaties geleverd moet worden. Het is dan ook niet de bedoeling dat de NAVO eigen civiele capaciteiten gaat ontwikkelen.

Hoewel breed geaccepteerde definities voor dit concept ontbreken en er zelfs binnen organisaties zoals de EU, de VN en de NAVO geen officiële definities voorhanden zijn (Wendling, 2010), kunnen wel een drietal kenmerken onderkend worden.<sup>22</sup> Ten eerste behelst het concept een samenwerking tussen verschillende actoren, ten tweede betreft de samenwerking militaire en niet-militaire actoren en ten derde is de samenwerking benodigd om bepaalde doelstellingen te bereiken. Het laatste kenmerk heeft betrekking op de rationaliteit van het concept: deze is gestoeld op de gedachte dat actoren moeten samenwerken om doelstellingen te bereiken die zij individueel niet hadden kunnen bereiken. Hierbij zijn twee overwegingen van belang. Ten eerste komt de samenwerking voort uit een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, veelal samengevat met het mantra ‘geen veiligheid zonder wederopbouw en geen wederopbouw zonder veiligheid’, de eerder genoemde *security-development* nexus (bijvoorbeeld in Ghani en Lockhart, 2008).

Daarnaast is samenwerking vanuit efficiency overwegingen van belang, niet alleen vanuit het oogpunt om efficiënter met middelen om te gaan, maar ook om duplicatie, overlap, tegenwerken of juist leemtes te voorkomen. Daarmee wordt er een relatie tussen oorzaak en

<sup>22</sup> De drie kenmerken zijn ontleend aan een vergelijking van de officiële of werkdefinities die verschillende organisaties (EU, VN, NAVO en OECD) en diverse landen (Canada, VK, VS, Noorwegen, Australië, Nederland) hanteren.

gevolg verondersteld: door meer samenhang verbetert niet alleen de efficiency, maar ook de effectiviteit en de duurzaamheid van de uitkomsten (De Coning en Friis, 2011).

Met deze kenmerken en rationaliteit in het achterhoofd is de *comprehensive approach* (en aanverwante begrippen) zo logisch dat niemand tegen samenwerking of een betere coördinatie van de activiteiten van verschillende actoren kan zijn. Echter, de *comprehensive approach* gaat verder dan alleen samenwerken en coördineren uit het oogpunt van wederzijdse afhankelijkheid of efficiency. De kern van het concept is dat het richting geeft aan een strategie. Idealiter worden door de regering op nationaal niveau doelstellingen geformuleerd en vertaald in activiteiten in het gebied zelf. Daarmee wordt de *comprehensive approach* als strategie voor het behalen van de nationale doelstellingen gebruikt:

The principal purpose of effective civil–military relations is national security; its output is strategy. Democracies tend to forget that (Strachan, 2006).

Het Britse ministerie van Defensie heeft in 2005 een *Joint Discussion Note* gepubliceerd om daarmee de discussie over de *comprehensive approach* als strategie richting te geven (MoD, 2006). In deze nota werd de benadering omschreven als:

[...] a conceptual framework which could be used to reinvigorate the existing, Cabinet Office-led, approach to coordinating the objectives and activities of Government Departments in identifying, analyzing, planning and executing national responses to complex situations.

Tevens werd een viertal principes geformuleerd. Ten eerste vereist de benadering een proactieve en overheidsbrede samenwerking, zodat de doelstellingen van de regering ondersteund kunnen worden. Ten tweede vereist het concept een gedeeld begrip. Daarbij moet niet naar uniformiteit of conformiteit worden nagestreefd, maar door een brede analyse moet een holistisch beeld van de situatie worden verkregen. Uitkomstgericht denken is het derde principe dat van belang is en moet als basis voor de planning en uitvoering van de activiteiten dienen. Samenwerking is het laatste principe dat wordt genoemd. Door frequente contacten, netwerken en het delen van informatie moet het vertrouwen tussen departementen groeien wat de *comprehensive approach* zal bevorderen.

In het licht van het gebruik van de *comprehensive approach* als strategie voor het behalen van nationale doelstellingen is *comprehensiveness* niet langer een goed op zich en roept het concept diverse vragen op:

- Hoe 'comprehensive' moet de *comprehensive approach* zijn? Heeft de samenwerking betrekking op alleen die actoren die zich bezighouden met veiligheid, diplomatie en ontwikkeling zoals de term 3D doet vermoeden? Dienen alle benodigde delen van de overheid bij de samenwerking betrokken te worden zoals de *whole-of-government approach* impliceert? Of gaat de *comprehensive approach* nog verder en dienen ook actoren uit het maatschappelijk middenkader en het bedrijfsleven betrokken te worden? Daarnaast kan men zich afvragen of de *comprehensive approach* beperkt moet worden tot het nationale niveau. In een bilaterale

missie kan dat het geval zijn, maar in een missie waar andere landen en organisaties actief zijn, is het wellicht wenselijk om tot een internationale aanpak te komen.

- *Hoe geïntegreerd is de geïntegreerde benadering?* Termen als ‘samenwerking’, ‘coördinatie’ en ‘integratie’ werden tot dusver naast elkaar gebruikt. Indien over de afstemming van de activiteiten van de actoren wordt gesproken, dan kunnen deze termen niet meer door elkaar gebruikt worden, want ze geven namelijk de gradatie van afstemming aan. Friis en Jarmyr (2008) maken een onderscheid tussen de categorieën ‘coherentie of integratie’, ‘coöperatie of samenwerking’, ‘coördinatie’ en ‘co-existentie’. Bij de minimale variant (co-existentie) formuleren actoren ieder hun eigen beleid en trachten dat niet met elkaar te laten conflicteren. Hierbij kunnen de actoren hun eigen doelen, doelstellingen en strategieën behouden. In de maximale variant ‘coherentie’ integreren de actoren in een gemeenschappelijke doelstelling en strategie en werken actoren in een team onder gezamenlijk leiderschap aan het bereiken van een gezamenlijk doel. Met de geschetste relatie tussen oorzaak en gevolg - van de samenhang in de samenwerking en de effectiviteit en duurzaamheid van de uitkomsten - in het achterhoofd ligt het voor de hand dat de actoren naar een zo groot mogelijke integratie streven.
- *Wat is de juiste verdeling van de instrumenten van macht?* Het antwoord op deze vraag is in de eerste plaats afhankelijk van de situatie, de ene complexe missies verlangt meer nadruk op het militaire instrument terwijl een volgende missie meer opbouwcapaciteit vraagt. Op de vraag kan dus geen eenduidig antwoord gegeven worden, maar moet per situatie ‘ingeregeld’ worden.
- *Wat is het doel van het concept?* De VN richten zich met name op de link tussen veiligheid en ontwikkeling en het aanbrengen van meer coherentie tussen de VN-onderdelen die zich bezighouden met vrede, veiligheid, ontwikkeling en humanitaire aspecten. De EU is vooral geïnteresseerd in de civiel-militaire relatie tussen de verschillende elementen van haar crisismanagement benadering, dus de militairen en de actoren die zich bezighouden met *rule of law*, preventie en conflictmanagement. De NAVO tracht door de *comprehensive approach* meer samenhang tussen de eigen organisatie en andere actoren die zich ook in het missiegebied bevinden aan te brengen en de verschillende individuele lidstaten proberen meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van hun overheid aan te brengen. Dit gaat verder dan alleen semantiek. Het laat zien op welke gebieden organisaties samenwerking zoeken, maar ook met wie de samenhang bereikt moet worden. Voor wat betreft dit laatste lijkt het dat de VN, de EU en individuele lidstaten samenhang in de activiteiten van de eigen organisaties willen aanbrengen (interne samenhang), terwijl de NAVO op zoek is naar samenhang met andere organisaties (externe samenhang).
- *Hoe kan meer coherentie tussen actoren bewerkstelligd worden?* In 2003 heeft onderzoek van de *Joint Utstein Study of Peacebuilding* uitgewezen dat een gebrek aan samenhang een van

de grootste obstakels is voor een duurzame vrede (Smith, 2003). Organisaties zoals de VN, EU en NAVO en individuele landen zijn op zoek naar hoe de samenhang tussen de deelnemende actoren vergroot kan worden en kiezen over het algemeen voor een technische benadering waar door organisatorische oplossingen de samenhang vergroot moet worden. Deze organisatorische oplossingen bestaan uit een verbetering van de coördinatie, training, organisatie, processen en systemen. Het is echter de vraag of deze oplossingen conflicterende waarden, principes en mandaten kunnen overbruggen (De Coning en Friis, 2011).

Alhoewel de vijf bovenstaande vragen verschillende problemen aansnijden, zijn ze wel aan elkaar gerelateerd. Zo is bij een minimale samenhang (co-existentie) het vraagstuk over het juiste evenwicht tussen de instrumenten weinig van belang omdat alle actoren hun eigen strategie en doelstellingen kunnen blijven najagen. Naarmate er meer samenhang wordt beoogd, neemt de relevantie van dit punt toe. Een zelfde invloed heeft het vraagstuk over de *comprehensiveness* van het concept. Door de multidimensionale complexiteit van de problematiek is een holistische aanpak gewenst. Dat betekent echter wel dat een waaier aan actoren met elkaar moeten samenwerken. Hoe meer actoren bij de samenwerking betrokken worden, hoe moeilijker men tot gemeenschappelijke probleemdefinities, doelstellingen en strategieën kan komen. Ondanks de onderkenning van organisaties en landen dat samenwerking noodzakelijk is, de vermeende relatie tussen samenhang en uitkomsten, de discussie die in de afgelopen jaren is gevoerd en de ervaring die in diverse missies is opgedaan, staat het concept van de *comprehensive approach* onder druk doordat er ook twijfels zijn over het streven naar samenhang. Deze twijfels worden vooral bij actoren uit de ontwikkelingssector gevoeld. Aanvankelijk stonden zij niet negatief tegenover meer samenhang in de aanpak van complexe crisissituaties (Macrae, 2004). Echter, mede door de operaties in Afghanistan en Irak is er discussie over deze verdeling, zowel op nationaal als internationaal niveau. Hiervoor is gesproken over de *securization of aid*. Deze verschuiving in het denken over ontwikkelingshulp en de hang naar meer coherentie wordt inmiddels met meer argwaan bekeken, Simpson noemt samenhang zelfs het 'paard van Troje' voor de politisering van de hulp (Simpson, 2005) terwijl de UNESCO in 2011 aandacht vraagt voor de gevaren die met een 3D-approach gepaard gaan. De voor dit onderzoek meest relevante punt van kritiek heeft betrekking op het gebruik van hulp als wapen voor het winnen van de *hearts and minds* waardoor de nadruk op korte termijn projecten wordt gelegd, valse verwachtingen worden geschapen en hulpverleners in gevaar kunnen komen (UNESCO, 2011). Daarmee zal het vinden van het juiste evenwicht ook moeilijker blijken.

Tevens hanteren verschillende organisaties en landen verschillende perspectieven over het doel van de *comprehensive approach* of divergeren zij voor wat betreft waarden, principes, doelstellingen en mandaten. Ook binnen een organisatie als de NAVO heerst onenigheid, vooral ontstaan door de ISAF-missie in Afghanistan. Volgens Jakobsen (2008) zien de lidstaten die in Zuid-Afghanistan actief zijn<sup>23</sup> de *comprehensive approach* als een geïntegreerd deel van de *counter-insurgency* operaties tegen Al Qaida en de Taliban en waar veiligheid



23 Op het moment van Jakobsens publicatie (2008) waren dat de VS, het VK, Denemarken, Nederland en Canada.



en wederopbouw een wederzijdse *conditio sine qua non* zijn die hand in hand gaan. NAVO-lidstaten zoals Duitsland, Italië en Spanje die in andere delen van Afghanistan actief zijn, zien de operatie juist als een vredesmissie waarbij de nadruk op wederopbouw en ontwikkeling dient te liggen. Daarnaast is er onenigheid over hoe groot de militaire rol in complexe missies moet zijn. In de jaren '90 waren individuele landen, maar ook de NAVO als organisatie terughoudend om militaire capaciteiten voor civiele taken in te zetten, dit werd als *mission creep* gezien. Ondanks inzichten dat het soms niet anders kan, is dit nog steeds een punt van discussie. Het is dan ook de vraag of deze hindernissen met organisatorische oplossingen kunnen worden opgelost. Daarmee lijkt het concept tegen zijn beperkingen aan te lopen.

De effectiviteit van het concept komt nog verder onder druk door de complexiteit van de problemen waarvoor het concept wordt aangewend. In de vorige paragraaf is aangegeven dat de missie in Afghanistan een ambitieuze operatie is die moet voorzien in een sociaal-maatschappelijke, politieke en economische transitie. Onder staatsvorming in een fragiele staat gaat een complexiteit schuil van diverse spanningen, tegenstellingen en dilemma's (Paris en Sisk, 2007). Hoe verhoudt een externe interventie zich tot het doel om een autonome staat op te bouwen? Moet daarbij een grote internationale aanwezigheid nagestreefd worden om de veiligheid te garanderen en zo snel mogelijk een vredesproces te implementeren of moet er juist een kleine internationale aanwezigheid zijn om de het lokale politieke, sociale en economische leven in een post-conflict evenwicht te laten komen? Zijn universele waarden wel geschikt om lokale problemen op te lossen? Kunnen buitenlanders wel de legitimiteit van een lokale leider bepalen? Zijn korte termijn activiteiten niet strijdig met lange termijn doelstellingen? Moet een interventie lang duren omdat een staatsvorming een missie met een lange adem is, of moet de interventie kort duren om het land zo snel mogelijk op eigen benen te laten staan? Het zijn maar enkele vragen, tegenstellingen en dilemma's die per geval verschillen. Vaak moet met vallen en opstaan naar een succesvolle aanpak gezocht worden waarbij de kans op succes niet gegarandeerd is. Op het eerste gezicht lijkt de geïntegreerde benadering dus een logisch concept, maar een tweede blik leert dat de geïntegreerde aanpak niet onomstreden is en diverse vragen oproept en het doel waarvoor de aanpak wordt gebruikt uiterst complex is. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk dat de problematiek door de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende actoren alleen maar complexer wordt.

### 2.3 Samenvatting

In de voorgaande paragrafen is de verandering van het veiligheidsdenken sinds het einde van de Koude Oorlog besproken. Deze verandering is terug te voeren op de ruimte die ontstond door het wegvallen van de daarvoor bestaande bipolaire balans van de macht. In plaats van de veiligheid van de staat die door de militaire macht van een andere staat kon worden bedreigd, verbreedde en verdiepte het debat zich. Daarmee kregen academici

en later ook beleidsmakers oog voor andere bedreigingen van de veiligheid en kreeg men tevens oog voor andere entiteiten dan de staat waarvan de veiligheid in het geding kon komen. Een belangrijke resultante van dit debat is de aandacht voor de menselijke veiligheid. De rol van ngo's en media mag niet onderschat worden, zij plaatsten de mondiale problemen op de agenda van de westerse politiek en publiek.

Dit andere denken maakte in de jaren '90 de weg vrij voor een nieuw soort missie, in plaats van de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied namen westerse landen in toenemende mate deel aan vredesoperaties en humanitaire interventies om veelal intrastatelijke conflicten te beëindigen. Dit had implicaties voor de aard van de missie, de doelen en taken in de missie en de tegenstander waar de militairen mee geconfronteerd werden. Deze ontwikkeling werd versterkt door de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en daarna. Deze gebeurtenissen drukten de wereld, en met name de VS, met de neus op de feiten: fragiele staten konden ook een potentieel probleem voor het Westen opleveren. Staatsvorming of stabilisatie-operaties werden als oplossing voor dit probleem gezien. Daarmee kreeg de verandering van de missie een nieuwe dimensie.

Bij staatsvorming in normatief-strategische zin moet tegelijkertijd gewerkt worden aan de veiligheid in een land, herstel van de rechterlijke macht, hervorming van de veiligheidssector, opbouw van het overheidsbestuur, opbouw en herstel van de infrastructuur, ontwikkeling van het geldwezen en ga zo maar door. In Irak en Afghanistan werd een les van de jaren '90 opnieuw geleerd: militairen (als alle actoren) alleen konden de oplossing niet brengen en moesten samenwerken met andere actoren. Door de missie in Afghanistan en Irak convergeerden de strategieën van de VS en de meeste (West-) Europese landen. De laatste groep ziet in dat Afghanistan geen 'Bosnie-plus' is, het is geen *post-conflict* operatie, maar een zware *in-conflict* operatie waarbij ook een counter-insurgency operatie moet worden uitgevoerd. De VS zien in dat een militaire overwinning gevolgd moet worden door een wederopbouwmissie.

Dit is het speelveld waarbinnen missies zich tegenwoordig afspelen. Staatsvorming in een *in-conflict* situatie. Gelijktijdig moet worden gebouwd aan veiligheid, versterking van instituties en ontwikkeling van het land. Dat vereist samenwerking van verschillende disciplines, niet alleen omdat de functionarissen van de verschillende ministeries gelijktijdig in dezelfde regio werken, maar meer omdat problemen en oplossingen zich niet beperken tot één beleidsterrein. De verschillende problemen en oplossingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. In toenemende mate hebben zowel landen als organisaties vanuit het oogpunt van efficiency, effectiviteit en duurzaamheid van de uitkomsten voor een benadering gekozen waarbij er meer samenhang in de activiteiten van de betrokken actoren gebracht moet worden. Daarbij wordt aangenomen dat de mate van samenhang correleert met de duurzaamheid van de uitkomsten.

De huidige hang naar een geïntegreerde benadering heeft daarmee verschillende verklaringen: de verandering van de aard van de missie door onder andere de verbreding en verdieping van het veiligheidsdebat en de gebeurtenissen op 9/11, de onderkenning

dat bij deze missies problemen noch oplossingen een louter militaire dimensie hebben en de ervaringen met de *effects-based operations*. Daarnaast greep men terug op de kennis van *counter-insurgency* tijdens de koloniale periodes. Inmiddels is de geïntegreerde benadering min of meer gemeengoed geworden. Nu de noodzaak is onderkend, richten beleidsmakers, academici en beoefenaars in de praktijk zich op vragen zoals hoe *comprehensive* de samenwerking moet zijn, hoe diep de integratie moet plaatsvinden, wat de juiste balans tussen de instrumenten is, wat het doel van het concept is en hoe meer coherentie tussen de actoren kan worden bereikt. Hoewel de ratio achter de geïntegreerde benadering zeer begrijpelijk is, laten de vragen ook zien dat de aanpak ook zijn beperkingen heeft. De noodzaak om een geïntegreerde aanpak toe te passen was aanvankelijk vooral een observatie van de militairen en niet zozeer van hun civiele partners. Dat het idee toch ook door de laatste groep werd begrepen is te verklaren door de gelijktijdige ontwikkeling die in het openbaar bestuur plaatsvond en wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

# 3

## Theorie

In hoofdstuk 2 is aangegeven waarom bij huidige operaties in toenemende mate van een samenhangende aanpak gebruik gemaakt wordt. Door de complexiteit van de missies en de aanwezigheid van diverse actoren is samenwerking niet alleen onvermijdelijk, maar ook noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van de interdepartementale samenwerking beschreven. De opkomst van de samenhangende aanpak kan worden geplaatst in de context van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur in de afgelopen twee decennia. Deze ontwikkelingen worden in paragraaf 3.1 beschreven. Om de samenwerking tussen departementen te kunnen begrijpen wordt eerst het verticale coördinatiemechanisme beschreven zoals dat traditioneel bij de aansturing van departementen wordt gehanteerd. In paragraaf 3.2 zal betoogd worden dat deze departementen, door principaal-agent verhoudingen en institutionele begrenzingen, niet zijn ontworpen om met elkaar samen te werken of niet met elkaar willen samenwerken: bureaupolitiek en departementalisme kunnen de verhoudingen tussen de departementen kenmerken en zijn daarmee obstakels voor de samenwerking. In paragraaf 3.3 wordt een tussenbalans opgemaakt waaruit naar voren komt dat de verticale coördinatie niet voldoende toereikend is om complexe sociale problemen aan te pakken. Om daar wel toe in staat te zijn moeten de ministeries horizontaal met elkaar coördineren. Deze coördinatievorm wordt in paragraaf 3.4 beschreven. Hier wordt duidelijk dat niet alleen de problemen complex zijn, maar door de aanwezigheid van een rijke schakering aan actoren de samenwerking zelf ook tot complexiteit leidt. Alhoewel de geïntegreerde benadering als de beste wijze van aanpak wordt gezien (bijvoorbeeld in 6 e.a.), leidt de samenwerking tussen al die verschillende actoren daarnaast tot onzekerheden waarbij vertrouwen tussen actoren van essentieel belang is. In deze paragraaf wordt ook de aansturing van het netwerk besproken. Op basis van de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 kunnen aansluitend een aantal hindernissen en factoren voor succes opgetekend worden. Deze factoren komen in het volgende hoofdstuk aan bod en vormen de variabelen van het onderzoek.

### **3.1 Van bestuur, via management naar governance**

In de 19<sup>e</sup> eeuw was de centrale overheid van westerse landen betrekkelijk klein, maar in de loop van die eeuw werden onder invloed van de industrialisatie maatschappelijke veranderingen in gang gezet waardoor de eisen die aan de overheid werden gesteld sterk veranderden. Met name door de politiek onvermijdelijke opkomst van de welvaartsstaat groeide aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw de overheid in sterke mate (6 e.a., 2002 en Smith, 1999). Hierdoor namen de taken van de overheid toe en professionaliseerde en reorganiseerde de overheid zich verder (Bovens e.a., 2007) waardoor de overheid uitgroeide tot een groot en complex apparaat waarop in de jaren '70 steeds meer kritiek kwam. Niet alleen was de overheid dermate complex geworden dat het problemen kreeg met de aansturing van de eigen organisatie en in zichzelf gekeerd raakte, ook ontstonden er uitvoeringsproblemen (te veel afstand tussen centrale overheid als beleidsmaker en de uitvoerende instanties), tegenvallende resultaten en sterk oplopende kosten van de overheid.

In combinatie met de slechte economische omstandigheden in die periode werd de overheid gedwongen 'zichzelf opnieuw uit te vinden' (Osborne en Gaebler, 1991). Als reactie op de problematiek ontwikkelde zich in met name Angelsaksische landen het *New Public Management* (NPM) dat zich richtte op drie E's (naar de Engelstalige begrippen): met effectiviteit, efficiency en zuinigheid werden gedachten uit het private management in het publieke domein geïntroduceerd. Niet langer moest op input gestuurd worden, maar werden managers afgerekend op de output van hun organisatie. Tevens zou de tucht van de marktwerking een louterende werking voor de overheid betekenen. De rol van de overheid diende daarmee te veranderen, niet langer roeien, maar in plaats daarvan sturen (Osborne en Gaebler, 1991). Mede gedwongen door de slechte economische situatie, dienden landen het overheidsapparaat in te dammen; NPM ging dan ook gepaard met privatiseringen van overheidsbedrijven en het op afstand stellen van overheidsinstellingen. Dit laatste was nodig om meer specialisatie in de overheid aan te brengen, Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) en agentschappen ontstonden die in staat moesten zijn om met de 'precisie van een laserstraal te kunnen opereren'.<sup>1</sup>

In de jaren '90 ontstond er kritiek op het NPM, welke zich richtte op de intra-organisationale focus van NPM. Door deze focus kon de overheid niet snel genoeg reageren op veranderingen in de samenleving waardoor een verwijdering tussen publiek en overheid ontstond (Metcalf en Richards, 1990). Daarnaast had de sturing op output als negatief neveneffect dat problemen over de grens van de organisatie werden 'gedumpte' (Mulgan, 2005). Door de decentralisatie en het bestuur op afstand fragmenteerde de overheid, wat zichtbaar werd door de groei van het aantal ZBO's en agentschappen. Door deze fragmentatie, maar ook door sturing op prikkels om de doelstellingen van de individuele onderdelen te behalen, werd het moeilijk om tot effectief overheidsbeleid te komen (Rhodes, 1999; Ling, 2002) en was de kans op duplicatie en slechte communicatie tussen verschillende actoren groot; met overlap, verspilling en tegenstrijdig beleid als mogelijk gevolg (Page, 2005). Ten slotte werd op de complexiteit van problemen in de hedendaagse wereld gewezen, mondiale dreigingen en crises vragen om een evenwichtige balans tussen decentralisatie en centrale aansturing (Halligan, 2010). Deels als doorontwikkeling, maar nog meer als tegenreactie op NPM ontstond een beweging die post-NPM (Halligan, 2010) en later *New Public Governance* (Osborne, 2010) genoemd kan worden. Om de negatieve zijde van NPM (fragmentatie, sub-optimalisatie, tekort aan slagvaardigheid) te compenseren diende de overheid beter te presteren. De sturing op uitkomsten bleef bestaan, maar integratie en horizontaal samenwerken werden de sleutelwoorden van het nieuwe paradigma. Immers, onder invloed van NPM was de overheid verkokerd, opgeknipt en gefragmenteerd, om problemen integraal aan te pakken moest er weer verbonden en meer gecoördineerd worden, samenhangende problemen vroegen om een samenhangende aanpak (van der Steen e.a., 2013; Rhodes, 2007). Diverse onderzoekers wijzen dan ook op de noodzaak van horizontale coördinatie om de gewenste samenhang te bereiken (Mulgan, 2005; Rhodes, 2000; 6 e.a., 2002; Agranoff en McGuire, 2001 en Peters, 1998).

■  
1 Toenmalig minister M. Heseltine verdedigde de oprichting van *Urban Development Corporations*, bedoeld om achterstandswijken op te knappen, met de woorden dat ze "single-minded" en "focused like a laser beam" zouden zijn.

In tabel 3.1 staan de elementen van de drie vormen van openbaar bestuur opgesomd waarbij de verschillen tussen *New Public Management* en *New Public Governance* zichtbaar zijn. Opgemerkt moet worden dat de fragmentatie van de overheid in de *New Public Governance* niet is verdwenen of wordt ontkend, daarentegen is de staat meervoudig en wel op twee manieren. Het is een *plural state* omdat meerdere interdependente actoren aan de uitvoering van publieke diensten bijdragen en het is een *pluralist state* omdat meerdere processen het beleidsvormingsproces beïnvloeden. Als een consequentie van deze meervoudigheid richt de overheid zich op de interorganisatorische relaties, de processen en de uitkomsten waarbij vertrouwen en relationele contracten een belangrijke rol in de coördinatie spelen (Osborne, 2006).

Tabel 3.1 *Public Administration, New Public Management en New Public Governance* (Osborne, 2006).

	<b>Public Administration</b> (tot jaren '70)	<b>New Public Management</b> (jaren '80 en '90)	<b>New Public Governance</b> (Vanaf eerste helft millennium)
<b>Theorie</b>	Politicologie en bestuurskunde	<i>Rational choice theory</i> , managementtheorieën	Netwerktheorie, organisatie sociologie
<b>Overheid</b>	Eenheid	Gefragmenteerd	Meervoudig
<b>Focus</b>	Beleidsstelsel	Intra-organisatorisch	Inter-organisatorisch
<b>Nadruk</b>	Beleidsimplementatie	Input en output	Processen en uitkomsten
<b>Externe actoren</b>	Mogelijke elementen voor het beleidsproces	Onafhankelijke contractanten in een competitieve marktomgeving	Interdependente actoren met voortdurende interacties
<b>Coördinatie</b>	Hierarchie	Markt	Netwerk

De hang naar meer coördinatie, samenhang en integratie is niet iets van de laatste decennia, maar is al in het Romeinse Rijk terug te vinden. De achtergrond naar deze zoektocht zijn twee problemen waar iedere grote organisatie mee worstelt: een coördinatieprobleem om een grote verscheidenheid aan departementen, agentschappen, directies, eenheden, etc. in min of meer dezelfde richting te krijgen zonder elkaars werk te ondermijnen en een integratie- en organisatieprobleem over hoe de verschillende beweegredenen, culturen en bevelsstructuren op elkaar afgestemd kunnen worden om interorganisatorische samenwerking mogelijk te maken (Mulgan, 2005). Deze zoektocht wordt daarom ook wel de 'Heilige Graal van de bestuurskunde' genoemd (Peters, 1998). De vraag om een geïntegreerde benadering bij de uitvoering van operaties klonk in deze context dan ook als zeer 'logisch' en kent overeenkomstige kenmerken<sup>2</sup>. Door de aanwezigheid van verschillende actoren en de diversiteit van activiteiten ontstaat een afhankelijkheid die in toenemende mate tot interdependentie tussen de actoren leidt, issues genereren interacties waardoor netwerken ontstaan. Daarmee vertoont de samenhangende aanpak duidelijke overeenkomsten met *New Public Governance* waarbij horizontale samenwerking tussen verschillende niveaus van de overheid, private partijen

2 Zo pleit de NAVO binnen de samenhangende aanpak voor een 'netwerkachtige aanpak' (Molnar e.a., 2008) en stelt de Britse Vaste Kamercommissie voor Defensie dat de geïntegreerde benadering horizontaal dient te zijn (House of Commons, 2010).

en het maatschappelijk middenveld gewenst is om complexe problemen aan te pakken. Door veranderingen binnen de overheid in de afgelopen twee decennia is er binnen het openbaar bestuur inmiddels ruime ervaring met *New Public Governance* en heeft de wetenschap door onderzoek daar voldoende kennis over verzameld. Deze ervaring en kennis kan als basis voor de geïntegreerde benadering bij complexe missies dienen.

### 3.2 Verticale coördinatie

Door de groei van de overheid aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw en het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw en een verdeling in taken naar doelbeginsel ontstond een sterke functionele scheiding van de overheidstaken in departementen<sup>3</sup>. Deze verdeling van arbeid in gespecialiseerde eenheden (ministeries en departementen), volgens sociologen als Weber (1972) en Durkheim (1964) een kenmerk en onontkoombaar aspect van moderne organisaties, zorgde in grote mate voor de organisatie van de centrale overheid zoals we die nu kennen. Welbeschouwd verschilt de huidige organisatiestructuur marginaal ten opzichte van de structuur aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw.

In kleine organisaties is het mogelijk om met onderlinge contacten horizontaal te coördineren. In grote organisaties is dat moeilijker of zelfs onmogelijk, daarom worden functionarissen aangewezen om het toezicht te bewaren. In verband met de beperkingen van de *span of control* van de toezichthouder ontstaat hierdoor een gelaagde organisatie. De verticale indeling in hiërarchische niveaus is dan ook kenmerkend voor publieke organisaties (Bovens e.a., 2007). In deze paragraaf wordt duidelijk dat de hiërarchische structuur van de ministeries en de verticale relaties tussen ondergeschikten en toezichthoudende functionarissen van invloed is op de samenwerking tussen de departementen. Vervolgens wordt op een aantal kenmerkende aspecten van de politieke context ingegaan die van (positieve en negatieve) invloed op de samenwerking kunnen zijn. Daarna wordt aandacht besteed aan de departementale eigenschap zich allereerst op de eigen belangen te richten waardoor de samenwerking wordt bemoeilijkt. Natuurlijk is interdepartementale samenwerking niet iets van de laatste twintig jaar. Deze paragraaf wordt dan ook afgesloten met hoe interdepartementale samenwerking traditioneel plaatsvindt en wordt aangestuurd.

#### 3.2.1 Structuur van de ministeries: principaal-agent verhoudingen

Het Van Dale woordenboek noemt hiërarchie “de trapsgewijze afdaling van meerdere tot mindere”. De verhoudingen tussen de meerdere (principaal) en ondergeschikte (agent)



3 The Haldane Committee, genoemd naar haar voorzitter Richard Haldane, adviseerde in 1918 de Britse regering de departementen verticaal te organiseren, overeenkomstig de dienst die het departement diende te leveren in plaats van een horizontale geïntegreerde organisatie, gebaseerd op de klantvraag: “... *defining the field of activity in the case of each Department according to the particular service which it renders to the community as a whole.*” Deze structuur is sindsdien grotendeels onveranderd (House of Commons, 2007).



wordt beschreven in de principaal-agent theorie, welke in 1971 in eerste instantie bij contracten in de verzekeringswereld (Spence en Zeckhauser, 1971) werd toegepast en enkele jaren later werd gegeneraliseerd naar dilemma's met betrekking tot contracten in andere omstandigheden (Jensen en Meckling, 1976). In de principaal-agent verhouding heeft de principaal een taak die hij door de agent laat uitvoeren. De theorie heeft als uitgangspunt dat beiden rationele actoren zijn die elk hun eigen belangen en ambities hebben, waardoor de doelstellingen van beiden (deels) tegenstrijdig kunnen zijn. Naast deze tegenstelling kent de verhouding ook een asymmetrische informatieverdeling. De agent beschikt - door zijn expertise, deskundigheid en kortere afstand tot het werkveld - over meer informatie dan de principaal. De agent kan informatie achterhouden om daarmee meer macht ten opzichte van de principaal te verkrijgen (Pratt en Zeckhauser, 1985). Door deze informatie-asymmetrie wordt de machtsverhouding als het ware omgedraaid, door de informatie als machtswapen te gebruiken kan de agent trachten zijn eigen doelstellingen te bereiken. Om deze ongewenste situatie ten voordele van de principaal te keren staan hem verschillende instrumenten ter beschikking waarvan controle de belangrijkste is. Door zowel voor als na de taakuitvoering controlemaatregelen te nemen kan de principaal de machtsverhouding omdraaien of trachten de agent in de gewenste richting te sturen (White, 1985).

Principaal-agent verhoudingen in het openbaar bestuur zijn geen nieuw verschijnsel (interne hiërarchie berust ook op principaal-agent relaties), maar met de opkomst van NPM werd de problematiek wel beter zichtbaar<sup>4</sup>. Immers, door privatiseringen en bestuur op afstand, maar ook door de sturing op *output* en *outcome* werden in toenemende mate contracten tussen de principaal (beleidsmakers) en de agent (beleidsuitvoerder) gesloten. Door het hiërarchische karakter van de departementen en omdat iedere principaal ook weer een agent is van zijn principaal (tot aan de minister), ontstaat er binnen een ministerie een keten van principaal-agent relaties. Door deze keten kan een situatie ontstaan waarbij de informatie van onder naar boven wordt verdraaid, verfraaid en achtergehouden waardoor de politieke leiding geen goede inschatting van de 'werkelijkheid' kan maken (Tullock, 1965). Tegelijkertijd kunnen in de keten de doelstellingen, door een verschil in belangen en ambities van de verschillende principalen en agenten, anders uitpakken dan bedoeld. Dat ambtenaren andere doelstellingen kunnen nastreven dan die van de principaal (voor de agent geldt de principaal als representant van de organisatie) werd in de jaren '60 reeds door Downs (1966) onderkend.

Om in het openbaar bestuur deze ongewenste situatie te voorkomen, geeft ook hier de principaal-agent theorie een aantal instrumenten (Schillemans, 2010). Ten eerste dienen er duidelijke doelstellingen gedefinieerd te worden zodat er zoveel mogelijk een juiste richting aan de uitvoering gegeven kan worden. Ten tweede moeten er duidelijke spelregels opgedragen worden waaraan de uitvoering zich moet houden. Deze spelregels hebben betrekking op de input en de interne processen. Ten derde selecteert de principaal de deelnemers van de uitvoering, ten vierde geeft de principaal prikkels (over het algemeen achteraf) die de agent bij de uitvoering moeten stimuleren (straffen en belonen) en ten

4 NPM is deels gebaseerd op de principaal-agent theorie. Zie bijvoorbeeld in Hood, 1991 en Kelly, 1998.

vijfde oefent de principaal controle uit door het monitoren van de uitvoering en de vraag om rapportage door de agent.

Op de toepassing van de principaal-agent theorie in het openbaar bestuur is veel kritiek. Deze kritiek richt zich op de vraag of de theorie, afkomstig uit de economische wetenschappen, wel toepasbaar is voor het publieke domein. Daarnaast geeft het een pessimistisch beeld van de relaties: door een verschil in belangen en ambities en door de informatie-asymmetrie ziet de theorie wederzijds wantrouwen tussen de principaal en de agent. Dit past niet bij het beeld van de loyale ambtenaar, theorie en realiteit lijken te divergeren (de Graaf, 2009). Verder kent de agent binnen een departement niet één principaal, maar door de matrixstructuur van thema-, regio-, staf- en lijndirecties meerdere principalen. Ten slotte kan men zich afvragen of de instrumenten die de theorie biedt - om de omgekeerde machtsverhouding weer te herstellen - wel geschikt zijn om het gewenste effect te bereiken.

Afgezien van deze kritiek maakt de theorie wel inzichtelijk wat een aantal kernproblemen zijn bij verticale relaties. Langs de verticale as vinden zowel top-down als bottom-up bewegingen plaats. Van bovenaf worden budgetten, regels en directieven opgelegd en de agenten gecontroleerd, van onderaf dienen de agenten aan de principalen te rapporteren en verantwoording af te leggen. Het functioneren van de agent wordt gerelateerd aan het behalen van de doelstellingen van de principaal. Door dit gegeven zal de agent zich allereerst richten op het behalen van de doelstellingen van zijn meerdere (in zijn organisatie) en niet zozeer op de doelstellingen van andere organisaties of gedeelde doelstellingen. De scherp gestelde doelstellingen hebben een individualiserend effect (Roberts, 2001), werkt departementalisme in de hand en bemoeilijkt de interdepartementale samenwerking doordat prikkels daarvoor ontbreken (Peters, 1998).

### 3.2.2 Politieke context

Zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk kennen staatkundige karakteristieken die van invloed zijn op de samenwerking. In deze paragraaf wordt allereerst kort aandacht geschonken aan de invloed van het politiek stelsel van een land. Vervolgens wordt het kabinet als hoogste (collectieve) besluitvormingsorgaan besproken en de wijze waarop daarbinnen besluiten worden genomen. Deze besluitvormingsorganen delegeren verantwoordelijkheden naar de ministers voor de uitvoering van het beleid waarover de minister verantwoording dient af te leggen. Daarna wordt dan ook de ministeriele verantwoordelijkheid besproken. Als laatste wordt kort ingegaan op de positie van de minister.

#### *Politiek stelsel*

Het politiek stelsel heeft betrekking op het partijstelsel dat in een land van toepassing is en op de positie van de premier binnen de regering. Voor wat betreft het partijenstelsel

onderkent Blondel (1968) een classificatie met een tweepartijen stelsel, een twee-en-een-half partijenstelsel, een meerpartijenstelsel met een dominante partij en een meerpartijenstelsel zonder een dominante partij. Op basis van deze classificatie kan een indeling gemaakt worden tussen een coalitieregering en een meerderheidsregering met elk hun invloed op de positie en macht van de regering, de regeringsleider en de minister. De positie van de minister binnen de regering kent twee alternatieven: de minister werkt *onder* de premier of de minister werkt *met* de premier.

De macht van de regeringsleider en de wijze waarop besluitvorming tot stand komt, wordt voor grotendeels bepaald door het democratisch model. Lijphart onderscheidt twee modellen: het consensusmodel en het meerderheidsmodel of Westminster-model. De voor dit onderzoek relevante kenmerken van dit laatste model zijn een tweepartijenstelsel waarbij de partij die de verkiezingen wint, de regering mag leveren. Door het meerderheidskarakter van dit model is er een concentratie van de uitvoerende macht in een één-partij kabinet en is de regering dominant ten opzichte van het parlement (Lijphart, 1999). Het consensusmodel kenmerkt zich door een meerpartijenstelsel waarbij geen van de partijen de meerderheid van het parlement kan behalen, voor regeringsvorming is dus altijd een coalitie van twee of meer partijen noodzakelijk waarbij deze partijen de macht moeten delen. Tevens heeft de regering geen dominantie over het parlement, het evenwicht tussen regering en parlement is meer in balans.

Deze factoren zijn op de interdepartementale samenwerking van invloed daar ze bepalen in welke mate ministers (soms inclusief de premier) van elkaar afhankelijk zijn om tot besluitvorming te kunnen komen, maar ook op de mate waarin een premier zijn ministers tot samenwerking kan 'dwingen'. Van het meerderheidsmodel mag verwacht worden dat de premier veel macht heeft en dat de samenwerking meer verticaal gecoördineerd wordt terwijl in het consensusmodel er meer horizontaal gecoördineerd wordt. Vanwege het specifieke karakter van beide stelsels wordt deze uitgebreider in de case-studies beschreven.

#### *Kabinet als collectief besluitvormingsorgaan*

In het Verenigd Koninkrijk is het *Cabinet* het hoogste besluitvormingsorgaan, een taak die in Nederland door de ministerraad wordt vervuld. In beide landen zijn deze organen - gemakshalve hierna kabinet genoemd<sup>5</sup> - de bijeenkomsten waar ministers gezamenlijk besluiten nemen over het regeringsbeleid. Dit maakt het kabinet een collectief besluitvormingsorgaan waarbij alle ministers voor de genomen besluiten verantwoordelijk zijn, ook indien deze niet hun departementen betreffen<sup>6</sup>. Hierbij lijkt het kabinet een open forum te zijn waar de bewindslieden zich over de voorstellen buigen en dit maakt in theorie

5 Nederland kent in grondwettelijke zin geen kabinet maar bij monde van artikel 45 van de Grondwet alleen een ministerraad. Omwille van redenen van leesbaarheid wordt met betrekking tot Nederland naast 'ministerraad' ook het minder correcte 'kabinet' gebruikt voor de aanduiding van hetzelfde staatsorgaan.

6 Zowel het VK als Nederland kennen een kabinet met een collectieve verantwoordelijkheid. Voor Nederland is dit vastgelegd in artikel 45, lid 3 van de Grondwet. Bij afwezigheid van de Britse variant wordt verwezen naar de *Ministerial Code* die gebruikelijk aan het begin van een regeerperiode wordt opgesteld. De vigerende *Ministerial Code* is op te vragen via: [www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf). Benaderd op 9 december 2011.

het kabinet bij uitstek geschikt om interdepartementale besluiten te nemen. In de praktijk moet dit echter worden afgezwakt: het kabinet is meer een forum waar eerder genomen besluiten worden geratificeerd, waar andere bewindslieden op de hoogte worden gehouden (Smith, 1999) of waar departementale belangen worden verdedigd. De daadwerkelijke besluiten worden in andere arena's genomen.

De minister, als hoofd van zijn departement, is met name gericht op het beleid en functioneren van zijn departement en minder op dat van andere departementen of zelfs van het collectief. Indien het om onderwerpen buiten hun eigen verantwoordelijkheid gaat, is er weinig politieke interesse om zich er mee te bemoeien. Hier zijn diverse verklaringen voor. Ten eerste worden ministers beoordeeld op hun vermogen het departement aan te sturen en hun succes in de *interdepartmental infighting* en niet zozeer op basis van hun samenwerking in de ministerraad. Problemen worden liever opgelost dan voorkomen, want 'voorkomen' kan een ander departement bevoordelen (Bogdanor, 2005). Ten tweede is de agenda van de bewindspersoon overvol. Niet alleen moet hij leiding geven aan zijn departement met alles wat daarbij komt kijken, hij is tevens lid van zijn politieke partij die beslag op zijn beschikbare tijd legt. Met andere woorden, de minister mag blij zijn indien hij zijn eigen departement goed kan aansturen en onder controle heeft, laat staan dat hij de tijd heeft om zich met andere departementen bezig te houden. Ten derde dwingt, zoals later zal blijken, de ministeriele verantwoordelijkheid hem hier min of meer toe. Ten vierde heeft de minister betrekkelijk weinig expertise ter beschikking om zich inhoudelijk met andere departementen te bemoeien. Ten slotte draagt het non-interventiebeginsel (ongeschreven regel dat een minister zich alleen met zijn eigen departement bemoeit en niet met dat van een collega minister) eraan bij dat een minister zich vooral op zijn eigen departement richt. Dit beginsel heeft niet alleen betrekking op de omgangsvormen tussen bewindslieden, maar heeft ook een meer strategisch karakter: door zich niet met het beleid van een ander te bemoeien beschermt de minister zijn eigen autonomie. Immers, derden zullen zich door het beginsel ook niet met zijn beleidsterrein bemoeien (Andeweg, 2000).

Om de meestal overvolle agenda te ontlasten, worden in beide landen onderwerpen naar de zogenaamde *Cabinet committees* (Verenigd Koninkrijk) of onderraden (Nederland) gedelegeerd. In deze fora worden specifieke delen van het regeringsbeleid besproken, daarom zijn alleen de betrokken bewindslieden aanwezig. In de onderraden zullen de ministers zich wel met het regeringsbeleid bemoeien, daar dit ook op hun departement betrekking heeft. De onderraden zijn bij uitstek geschikte mechanismen om beleid te analyseren, beslissingen te nemen en conflicten tussen departementen op te lossen. Daarnaast komen departementale autonomie en collectieve besluitvorming in de onderraden samen (Smith, 1999).

#### *Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle*

Alhoewel ministers door de collectieve besluitvorming ook collectieve verantwoordelijkheid dragen, is het toch vooral de minister die over het doen en laten van zijn departement individueel verantwoordelijkheid aan het parlement moet afdragen.

In beide landen is de parlementaire controle langs departementale lijnen georganiseerd. Hierbij legt een minister in eerste instantie verantwoording af aan een commissie van het parlement die zich op zijn beleidsterrein richt. De parlementaire controle functioneert als een spiegel van de ministeriële verantwoordelijkheid: hoe beter de parlementaire controle werkt, des te beter het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid zal werken (Elzinga en Warmelink, 1993). In deze zin is het vertrouwen van het parlement de sluitsteen van de ministeriële verantwoordelijkheid, zonder vertrouwen dient de minister of het gehele kabinet op te stappen. Daar de parlementaire controle zich per ministerie op het functioneren van de individuele minister richt, zal dit de samenwerking juist bemoeilijken. Immers, zolang ministers verantwoording moeten afleggen over hun beleidsterrein en de verantwoordelijkheid over gedeelde onderwerpen moeilijk te controleren zijn, zal de minister zich vooral op het eigen beleid richten en wegblijven van beleid waar de ministeriële verantwoordelijkheid niet duidelijk gedefinieerd is. Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid van invloed op de interdepartementale samenwerking. Een neveneffect is dat het tot overbelasting van de communicatielijnen naar de ambtelijke top, inflexibiliteit, indekkingsgedrag, parafencircuits, traagheid en 'incidentalisme' leidt ('t Hart e.a., 2002).

#### *Positie van de minister*

Een minister komt met diverse personen en organisaties in aanraking: collega-ministers, ambtenaren, Kamerleden, de eigen politieke partij, adviesorganen, belangenorganisaties en de media ('t Hart e.a., 2002). Al deze actoren hebben verschillende verwachtingen van de minister, daardoor heeft een minister ook verschillende rollen: een beleidsrol voor beleidsagendering, beleidsvorming en beleidsbepaling, een managersrol als hoofd van het departement, een politieke rol als behartiger van de belangen van het departement in kabinet en Kamer en als representant van een politieke partij en een public-relationsrol voor relaties met belangengroeperingen, media en het publiek (Marsh e.a., 2000). In een omgeving waar ministeries veel autonomie hebben, moeten ministers, om invulling aan deze rollen te geven, voor hun departement 'vechten'. Daarmee wordt de minister een *prize fighter*, hij moet concurreren en vechten voor budget, beleid, aandacht en draagvlak; zowel in de ministerraad, de Kamer als daarbuiten ('t Hart e.a., 2002). Dit zorgt ervoor dat een minister de behoefte heeft om te tonen wat hij als minister heeft bewerkstelligd. De politieke handigheid van de bewindspersoon bepaalt dus ook de 'winst' voor zijn ministerie en is daarmee van invloed op de interdepartementale samenwerking. Tegelijkertijd, de 'winst' voor het ene ministerie kan een 'verlies' voor een ander ministerie betekenen. Een harde opstelling over bijvoorbeeld budgetten kan de relaties tussen de departementen dan ook op scherp zetten.

### 3.2.3 Departementalisme, bureaupolitiek en silomentaliteit

De organisatiestructuur van een organisatie bepaalt hoe de taken van de organisatie zijn verdeeld en hoe deze taken vervolgens worden gecoördineerd om tot activiteiten te komen (Bovens e.a., 2007). Taakverdeling biedt verschillende voordelen. Zo maakt de taakverdeling

specialisatie mogelijk (Page, 2005) en leidt het tot meer efficiency, eenvoudiger budgetteren en duidelijke lijnen van verantwoordelijkheid (Mulgan, 2005). Echter, deze structuur van gespecialiseerde ministeries kan samenwerking met andere departementen ook juist bemoeilijken doordat ministeries zich meer op zichzelf en de eigen doelstellingen richten dan op gedeelde problemen en doelstellingen (Richards en Smith, 2002; Hood, 2005). Daarmee kan de taakverdeling tot departementalisme leiden (Russel en Jordan, 2007).

Daar de minister zich richt op de bescherming van de departementale belangen, betekent dit dat interdepartementale coördinatie plaatsvindt op het laagste gemeenschappelijke niveau. Hierdoor kunnen interdepartementale initiatieven afgezwakt worden.

Departementalisme moet daarom begrepen worden als een “pathologie” die ministers ertoe brengt zich op de micro-politieke belangen van hun departement te richten, ten koste van de macro-politieke doelen van de regering (Richards en Smith, 2002). Daarmee is departementalisme min of meer het tegenovergestelde van een samenhangende aanpak. Door departementalisme vanuit diverse theorieën te bekijken worden ook de diverse oorzaken zichtbaar. Eerst wordt het bureaupolitieke model van Allison besproken om vervolgens naar de *Public Choice Theory* te kijken.

#### *Bureaupolitiek*

Een van de meest tot de verbeelding sprekende voorbeelden van departementalisme is Allison's beschrijving van de interdepartementale samenwerking in de VS naar aanleiding van de Cuba-crisis in 1962. Daaruit blijkt dat de verschillende onderdelen binnen een overheid niet alleen samenwerking kennen, maar ook concurrentie, rivaliteit en conflict. Op basis van de crisis formuleerde Allison zijn bureaupolitieke model:

1. Bij de samenwerking zijn veel actoren betrokken die ieder hun eigen perceptie hebben over wat te doen staat en vanuit hun eigen belangen handelen.
2. Geen van de actoren heeft een dusdanig dominante positie dat hij een besluit er ‘door kan drukken’.
3. Beslissingen zijn geen uitkomsten van een rationeel besluitvormingsproces maar eerder van het ‘duwen en trekken’ tussen de actoren.
4. Na een moeizaam genomen beslissing wordt de uitvoering aan derden overgelaten.

In het bureaupolitieke model komt de uitkomst van de samenwerking tot stand door het ‘duwen en trekken’ tussen actoren waarbij deze uitkomsten worden bepaald en beïnvloed door de concurrerende belangen van de actoren (Allison en Zelikow, 1999: 255). Ondanks een regeerakkoord kunnen de belangen van departementen uiteen lopen. Voor een deel worden de departementale belangen bepaald door de taak van het individuele ministerie. Voor een ministerie als Veiligheid en Justitie, verantwoordelijk voor een “veilig en rechtvaardiger samenleving”, zijn de belangen inherent aan deze taak. Die kunnen sterk verschillen met de belangen van het ministerie van Buitenlandse Zaken die juist gebaat is

met veiligheid in bijvoorbeeld fragiele staten. Deze belangenverschillen zijn van invloed op de mate van afhankelijkheid tussen de departementen. Immers, afhankelijkheid ontstaat door een gebrek aan essentiële middelen binnen de eigen organisatie. Er kan alleen van essentiële middelen worden gesproken indien deze essentieel zijn voor het behalen van de doelstellingen van een organisatie. Daarmee gaan de belangen van de verschillende ministeries een rol spelen. Waarom zou een individueel ministerie veel tijd, moeite en middelen aan de interdepartementale samenwerking besteden? Positieve en negatieve effecten zijn moeilijk te onderkennen en de positieve en negatieve consequenties zijn niet groot, zeker niet bij beleidsterreinen die zich niet binnen de *core-business* van de organisaties bevinden (Page, 2005). Daardoor is er sprake van een asymmetrische verdeling van noodzakelijkheid en belangen. Vanuit het oogpunt van een van de individuele departementen hoeft het belang voor deelname om aan de interdepartementale samenwerking niet groot te zijn. Dit kan een hindernis voor de interdepartementale samenwerking zijn.

#### *Public Choice theorie*

De *public choice* theorie probeert met economische methoden het gedrag van ministeries te verklaren. Het uitgangspunt van deze theorie is dat politici en ambtenaren doelstellingen trachten te behalen die hun eigenbelang maximaliseren door de omvang en de budgetten van hun departement te vergroten. Daarmee neemt Niskanen (1971) afstand van Webers gedachten over de loyale ambtenaar. *Public choice* theoretici beargumenteerden dat zowel politici als bureaucraten gebaat zijn bij een goed functionerend ministerie en dat zij daarom de omvang van hun budgetten trachten te maximaliseren wat tot verdediging van verantwoordelijkheden (*turf*) en bescherming van budgetten kan leiden. Overigens hoeven politici en ambtenaren hierbij niet dezelfde belangen te hebben.

Vanuit de rationaliteit van de *public choice* is het goed te verklaren waarom een departement vaak nauwe banden met belangenorganisaties heeft die binnen hetzelfde domein werkzaam zijn en waarbij het ministerie is gericht op de eigen clientèle (Bovens, 2007). Het ministerie ziet zichzelf in toenemende mate als beschermheer die de belangen van het domein in de politiek moet verdedigen omdat dit statusverhogend werkt en de macht binnen het domein vergroot (Kavanagh en Richards, 2001) en de invloed in een relevante politieke omgeving waarborgt (Peters, 2006). Samenwerking met andere departementen is daarentegen bedreigend omdat dit ten koste kan gaan van eigen budgetten of verantwoordelijkheden of omdat men bang is dat een ander departement (onbedoeld) voordeel van de samenwerking geniet (Bogdanor, 2005) of met de eer gaat strijken terwijl het eigen departement voor de kosten opdraait (Russel en Jordan, 2007).

De genoemde perceptieverschillen, verschillen in belangen, de hang naar groei van budget en verantwoordelijkheden en de nauwe banden met clientèle binnen het beleidsdomein geven vorm aan het departementale standpunt die van grote invloed kan zijn: “*They can unite or divide a department, they limit the policy options and access to the policy agenda, and they may divide departments against each other*” (Smith, 1999).

*Departementalisme door structuur*

Naast verklaringen vanuit het bureaupolitieke model en de *public choice* theorie is het ook mogelijk departementalisme vanuit de organisatietheorieën te verklaren door naar de structuur van een organisatie te kijken. De organisatiestructuur bestaat uit de wijze waarop de taken in een organisatie zijn verdeeld en hoe deze taken worden gecoördineerd. Organisaties ontwikkelen procedures en regels over hoe taken moeten worden uitgevoerd. Deze regels en procedures kunnen betrekking hebben op wat wel en niet tot het takenpakket behoort, de wijze hoe besluitvorming moet plaatsvinden en wie daaraan mag deelnemen, het mandaat dat een medewerker krijgt om zelf beslissingen te nemen, maar ook over het uitlenen van personeel aan andere organisaties en hoe beleid geëvalueerd moet worden. De problemen die bij de samenwerking ontstaan hoeven niet direct uit kwade wil te zijn geboren, maar zijn slechts een resultante van (het verschil in) de organisatorische regels en procedures. Natuurlijk kunnen deze regels ook als machtsmiddel in de samenwerking worden gebruikt of als excuus dienen om niet aan de samenwerking te beginnen. Dat de organisatiestructuur en een verschil in regels en procedures op de interdepartementale samenwerking van invloed kan zijn, wordt door onderstaande (gefingeerde) voorbeelden inzichtelijk:

1. Departementen willen niet aan een samenwerkingsverband meewerken omdat het beleidsterrein niet tot de geformuleerde taken behoort.
2. Tussen departementen ontstaan conflicten doordat regels over besluitvorming uiteen lopen.
3. Er ontstaan conflicten over het uitlenen van functionarissen omdat de regels over bijvoorbeeld vergoedingen en verantwoordelijkheden (zogenaamde *duty of care* regels) uiteenlopen.
4. Functionarissen die bij interdepartementale besluitvormingsprocessen zijn betrokken, beschikken niet over het juiste mandaat waardoor besluitvorming geen voortgang kan boeken.
5. Functionarissen van andere departementen beschikken niet over het juiste veiligheidsmachtigingsniveau waardoor gerubriceerde informatie niet met hen gedeeld mag worden.

Op basis van bovenstaande theorieën is departementalisme terug te voeren op verschillen in perceptie, belangenverschillen, bescherming van verantwoordelijkheden en budgetten door rationale maximalisatie en de verschillen in taken, regels en procedures van ministeries die tot conflicten kunnen leiden. Daarnaast kan er ook sprake zijn van onwetendheid over de activiteiten van een ander departement, waardoor er onbedoeld tegenwerking kan ontstaan. Ook technische problemen kunnen de samenwerking bemoeilijken. Een voorbeeld hiervan is een verschil in ICT-systemen waardoor functionarissen van verschillende departementen niet met elkaar kunnen communiceren



(Page, 2005). Gezamenlijk leiden deze factoren tot departementalisme waar het belang van het eigen departement boven het algemene belang wordt gesteld en kan soms extreme vormen aannemen. Een veel gebruikt citaat in deze context is van Kaufman (1997):

If you contract departmentalitis you will ruthlessly pursue your own department's interests even if another department has a better case: quite simply, your department must win . . . you will forget that you are part of a government, that the fortunes of the government are more important than the fortunes of your own department.

Departementalisme kan zowel bij de politieke top als bij het ambtelijk apparaat voorkomen, maar de conflicten die departementalisme kunnen veroorzaken zijn op lagere niveaus eenvoudiger op te lossen dan op hogere niveaus (Peters, 1998). Dit kan verklaard worden doordat het werk op de hogere niveaus van nature strategisch van aard is en gedomineerd wordt door politieke onderhandelingen gerelateerd aan concurrerende departementale belangen (Russel en Jordan, 2007). Met andere woorden, op het hogere niveau wordt beleid behandeld dat van grote invloed is op budgetten en verantwoordelijkheden van een departement en kan daardoor tot een existentiële competitie met andere departementen leiden.

De invloed van departementalisme reikt ver, het bepaalt niet alleen de agenda, maar ook de besluiten van het kabinet als collectief besluitvormingsorgaan (Laver en Shepsle, 1996). Beleid wordt door individuele departementen voorbereid en door de minister op de kabinetsagenda gezet. Het aantal uitgewerkte beleidsvoorstellen waaruit een kabinet kan kiezen wordt merendeels langs departementale lijnen bepaald en vormgegeven door de opvattingen van de politieke leiding van het departement (Burché, 1993), door de ministers als departementale hoofden in dat forum verdedigd en na een besluit door hetzelfde departement uitgevoerd. Daarmee wordt het kabinet niet een collectief van coalitiepartners, maar meer een verdeling van specifieke macht aangaande beleidsvoorbereiding en uitvoering over die verschillende partners. Departementalisme kan daardoor verstreckende gevolgen voor de interdepartementale samenwerking en de samenhang in regeringsbeleid hebben:

Much of the work [...] is institutionalised conflict between the competing interests of different departments. Each department will defend its own position and resist a line that while it might be beneficial to the government as a whole, or in the wider public interest, would work against the interest of the department (Ponting, 1986: 102).

Departementalisme kan zich op verschillende manieren manifesteren. De meest duidelijke vorm is simpelweg niet meewerken, maar er zijn ook minder openlijke manieren om de samenwerking te hinderen of de eigen doelstellingen te behalen. Zo kan het besluitvormingsproces gemanipuleerd worden door informatie als machtsmiddel te gebruiken om zo de geprefereerde uitkomst te bereiken of nieuwe alternatieven in te brengen. Eigen doelstellingen kunnen ook bereikt worden door coalities te sluiten of juist

te verbreken. Daarnaast kan het proces getraineed worden door zeer rigide aan regels en termijnen vast te houden, deadlines niet te halen en steeds om nieuwe informatie te vragen. Tevens kan het proces gedwarsboomd worden door het lekken van schadelijke informatie naar parlement en/of de media.

### 3.2.4 Verticale coördinatie van interdepartementale samenwerking

Samenwerking tussen ministeries is geen noviteit van de laatste twintig jaar. Kenmerkend is echter dat de samenwerking tot diep in de jaren '90 centraal of verticaal gecoördineerd werd, waarbij het merendeel van de varianten zich richt op het beperken van de speelruimte van de individuele departementen op *cross-cutting* beleidsterreinen. Dit mechanisme, veelal gepaard gaande met een versterking van de centrale machtsorganen, moet het niet alleen mogelijk maken om verticaal meer coördinatie te bereiken, maar uiteindelijk ook horizontaal. De kernpremissie is dat hierdoor meerdere departementen onder leiding van een centrale actor kunnen samenwerken (verticale dimensie) waarbij de samenhang tussen de activiteiten van de spelers beter op elkaar kunnen worden afgestemd (horizontale dimensie). Dit moet situaties waarbij departementen elkaars activiteiten ondermijnen voorkomen, een beter gebruik van schaarse middelen opleveren, tot synergetische effecten tussen actoren leiden (Christensen en Lægheid, 2006), het stellen van prioriteiten mogelijk maken, coördinatie en integratie bevorderen (6 e.a., 2002) en departementalisme voorkomen (Russel en Jordan, 2007). Het nadeel is dat de centrale actor veelal overbelast raakt (Jordan en Schout, 2006) en het weinig flexibiliteit voor de specifieke wensen van de deelnemende actoren biedt. De centraal gekozen oplossingen zijn dus niet per definitie voor alle actoren passend (Russel en Jordan, 2007).

Er kunnen verschillende varianten van verticale aansturing worden onderkend. Peters (1998) heeft een overzichtelijke lijst van instrumenten en mechanismen opgesteld die hier gehanteerd wordt. De meest voor de hand liggende variant van centrale aansturing is de coördinatie door de hoogste politieke bewindspersoon, de premier of de president. Hij is als regeringsleider verantwoordelijk voor het regeringsbeleid, in staat om al het beleid te overzien en heeft de mogelijkheden om als centrale actor op te treden. Daar de regeringsleider niet in staat is om al het regeringsbeleid te overzien, kan hij voor de coördinatie ondersteund worden door een staf of bureau. *The Executive Office* van de Amerikaanse president en het *Bundeskanzleramt* in Duitsland zijn voorbeelden van een dergelijke staf. Het voordeel van een 'persoonlijke' staf is dat deze flexibel is en geen departementale verantwoordelijkheid heeft om te verdedigen en dus als neutraal kan worden gezien. Het nadeel is dat de centrale actor al snel overbelast kan worden en dat er geen escalatieniveau meer aanwezig is. De coördinatie kan ook naar een aangewezen actor worden gedelegeerd. Deze actor is namens de regeringsleider verantwoordelijk voor de coördinatie van de samenwerking op budgettair, beleidsmatig of personeelsmanagementgebied. Deze wijze kan de coördinatie vergemakkelijken, maar ook een traditionele tegenstelling met de departementen veroorzaken.

Het kabinet is na de regeringsleider het meest voor de hand liggende orgaan om *cross-cutting* beleid te coördineren. Echter, in de praktijk is het kabinet veelal te groot voor effectieve coördinatie, hebben ministers te weinig tijd om zich met ‘andermans’ zaken bezig te houden en verwordt het tot de plaats waar ministers hun departementale beleid, budget en belangen tegenover de andere ministers verdedigen, terwijl de daadwerkelijke besluiten in andere arena’s zijn genomen. Een onderraad, waar een specifiek beleidsterrein wordt behandeld, kan deze kritiek ondervangen. Het nadeel van dit systeem is dat de grenzen van beleid, en daarmee van de verantwoordelijkheden van de onderraad, zelden duidelijk zijn te trekken. Dit vereist weer coördinatie tussen de onderraden.

De coördinatie kan ook op het niveau van de minister worden gelegd bijvoorbeeld door het toewijzen van de coördinatieverantwoordelijkheid aan een enkele minister door hem verantwoordelijk te maken voor een bepaald beleidsterrein. Een andere vorm is het aanstellen van een ‘minister zonder portefeuille’. Deze bewindspersoon geeft over het algemeen geen leiding aan een ministerie en kan zich dus geheel op de coördinatie richten. Het nadeel van deze laatste variant is dat de persoon over het algemeen te weinig macht en middelen heeft om daadwerkelijk te kunnen coördineren. Weer een andere mogelijkheid is het aanstellen van een ‘superminister’ die aangaande een beleidsterrein boven een aantal andere ministers staat. In lijn met deze variant liggen ‘superministeries’. In dit geval worden een aantal ministeries samengevoegd tot een nieuw ministerie waarbij de oude departementen ophouden te bestaan. Het nadeel is dat de betreffende bewindspersoon al gauw wordt overbelast.

### 3.3 ***Wicked problems*** : nieuwe eisen aan coördinatie

Verticale coördinatie kent diverse voordelen, het zou efficiencyvoordelen opleveren, mogelijk zijn prioriteiten te stellen, coördinatie en integratie bevorderen en departementalisme voorkomen. Echter, bureaupolitieke studies laten zien dat hiërarchie als mechanisme vaak ineffectief is voor de coördinatie met andere actoren, daarmee moeten de opmerkingen over het tegengaan van departementalisme genuanceerd worden. Ook tussen departementen die hiërarchisch gecoördineerd worden, kan bureaupolitiek plaatsvinden. Daarnaast heten hiërarchische mechanismen minder flexibel en adaptief te zijn, terwijl andere coördinatiemechanismen zoals netwerken ‘lichter op de voeten’ staan (Agranoff en McGuire, 2001; Russel en Jordan, 2007). Ten slotte kleeft aan de verticale coördinatie het nadeel dat de hiërarchische top snel overbelast wordt en daardoor het overzicht moeilijk kan behouden.

Daarnaast werd in de laatste twee decennia van de vorige eeuw meer en meer onderkend dat grote sociale problemen per definitie in het interorganisationele veld vallen en niet door een individuele organisatie of actor kunnen worden opgelost (Trist, 1983; Gray, 1985).

Gray (1989) stelde een aantal kenmerken van situaties op waaronder interorganisatiele samenwerkingsverbanden nodig zijn:

1. Problemen zijn vaag gedefinieerd of er is onenigheid over hoe problemen gedefinieerd zouden moeten worden.
2. Verschillende partijen hebben een belang bij het oplossen van het probleem en zijn wederzijds afhankelijk.
3. De verschillende belangengroepen zijn niet noodzakelijkerwijs vooraf geïdentificeerd of reeds georganiseerd.
4. Er kan een ongelijkheid in de hoeveelheid van macht en/of hulpbronnen die de belangengroepen ter oplossing van het probleem ter beschikking hebben, bestaan.
5. Er kan een verschillend niveau van expertise en een ongelijkheid in de toegang tot relevante informatie bestaan.
6. De problemen kenmerken zich door technische complexiteit en onzekerheid.
7. De verschillende perspectieven op het probleem leiden tot conflictueuze verhoudingen tussen de partijen.
8. Incrementele en unilaterale oplossingen leiden tot sub-optimale oplossingen.
9. Bestaande manieren om de problemen op te lossen zijn niet succesvol gebleken.

In deze kenmerken spreekt Gray over problemen. Roberts (2000) heeft een typologie van problemen op basis van hun complexiteit gemaakt (gebaseerd op Rittel en Webber, 1973). Zij maakt een onderscheid tussen 'simpele problemen' (er heerst consensus over de probleemdefinitie en de oplossing), 'complexe problemen' (wel consensus over de aard van het probleem, maar niet over de oplossing) en zogenaamde *wicked problems*. *Wicked problems* kunnen omschreven worden als problemen waar geen vaststaande kennis over voorhanden is en waar geen vaststaande standaarden over hoe de gestelde doelen te bereiken beschikbaar voor zijn: wie het weet mag het zeggen (Noordegraaf en Abma, 2003: 863 en Koppenjan en Klijn, 2004).

Onder bovengenoemde omstandigheden is vooral het laatste punt (9) van Gray belangrijk, de traditionele verticale of centrale coördinatie tussen departementen werkt bij de oplossing van grensoverschrijdende problemen slecht. Reeds in 1967 werd de complexiteit van sociale problemen onderkend en werden de beperkingen van het traditionele verkokerde systeem voor wat betreft probleemdefinitie, bestuur en aanpak zichtbaar (Churchman, 1967; Rittel en Webber, 1973; Roberts 1997/2000/2002; Weber en Khademan, 2008). O'Toole en Hanf (1990) zijn zelfs van mening dat sturingspogingen waar een traditioneel centraal gestuurde aanpak

wordt gehanteerd, tot mislukken gedoemd zijn. Departementen moesten op een andere wijze samenwerken waarbij samenwerken wordt gedefinieerd als “een proces van gezamenlijke besluitvorming tussen belanghebbenden aangaande een bepaald domein over de toekomst van dat domein” (Gray, 1989). De doelstelling is dat de belanghebbenden een compleet begrip van de probleemsituatie ontwikkelen om vervolgens gezamenlijk het probleem op te lossen en waarbij uitkomsten worden gerealiseerd die niet door individuele actoren bereikt hadden kunnen worden (Lotia en Hardy, 2008).

### Tekstblok 3.2 *Wicked problems*

*Wicked problems* kennen verschillende karakteristieken (APSG, 2007). De problemen zijn interdependent, multi-causaal en multi-dimensionaal. *Wicked problems* bestaan niet uit één probleem maar kennen over het algemeen meerdere interdependente sub-problemen met meerdere oorzaken. Door de samenhang van de problematiek zal de aanpak van een sub-probleem tot weinig resultaat leiden indien aan de andere sub-problemen niets wordt gedaan. Daarbij komt dat *wicked problems* niet door een organisatie opgelost kunnen worden. Door het multi-dimensionale karakter van de problematiek zijn meerdere organisaties bij de oplossing benodigd. Zo is bij de aanpak van de zogenaamde Kracht-wijken een baaierd van organisaties betrokken zoals jeugdwerkzorgwerkers, politie, gemeente, rijksoverheid, stads-deelbesturen, provincie, scholen, woningcorporaties, jeugdwerkzorgwerkers, openbaar ministerie, sportverenigingen, ondernemers en niet in de laatste plaats de bewoners zelf. Ieder van deze organisaties levert een bijdrage aan de oplossing van het totale probleem. Ten slotte zijn *wicked problems* niet stabiel. De aanpak van *wicked problems* is vaak een proces van jaren. In die periode wordt de aanpak beïnvloed door een verschuivend publiek- en politiek draagvlak, veranderende wetgeving, vernieuwde (wetenschappelijke) inzichten en een aanpassing van de beschikbaarheid van middelen, terwijl de beleidsmakers de problematiek trachten aan te pakken.

De nadruk die met NPM op performance en doelen werd gelegd, mocht dan wel aan de efficiency van de overheid hebben bijgedragen, tegelijkertijd maakten deze ontwikkelingen de samenwerking en integratie tussen de verschillende delen van de overheid moeilijker, juist op de gebieden waar zij complexe problemen trachtte aan te pakken (Christensen en Lægheid, 2006). Dit werd versterkt door de fragmentatie van het openbaar bestuur als gevolg van de privatisering en de gedachten over het bestuur op afstand. Deze combinatie was voor diverse overheden een belangrijke reden om vanaf de tweede helft van de jaren '90 naar een mechanisme te zoeken om de coördinatie tussen de verschillende delen van de overheid te verbeteren (Christensen en Lægheid, 2006; Richards en Kavanagh, 2000). In plaats van rigoureuze structurele hervormingen van de overheid werd voor andere manieren gekozen om met de problemen van de verticaal gestructureerde overheid om te gaan (Harrinvirta en Kekkonen, 2005). Een van de eerste en het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld hiervan is het *Joined-Up Government Program*<sup>7</sup> van de Britse Labour-partij,

7 The Oxford English Dictionary definieert *joined-up government* als: “Relating to, or designating a political strategy which seeks to coordinate the development and implementation of policies across government departments and agencies, especially with the aim of addressing complex social problems, such as social exclusion and poverty, in a comprehensive integrated way”.

maar ook het *Government Programme* in Finland, de *whole of government approach* in Australië en Nieuw Zeeland en het *horizontal management* in Canada zijn voorbeelden van soortgelijke ontwikkelingen. De gemene deler die deze benaderingen hebben is dat naast verticale coördinatie de nadruk op horizontale coördinatie tussen de diverse delen van het openbaar bestuur ligt (Christensen en Lægread, 2006). De horizontale coördinatie wordt in de volgende paragraaf besproken.

### 3.4 Horizontale coördinatie

Horizontale coördinatie doelt op de afstemming van activiteiten aangaande een bepaald beleidsterrein tussen actoren op hetzelfde bestuursniveau (Bouckaert e.a., 2010). Voor deze coördinatie zijn diverse motieven te noemen, maar de gemene deler van de motieven is het gegeven dat organisaties elkaar nodig hebben om complexe problemen op te kunnen lossen (Kickert e.a., 1997). Deze afhankelijkheid zorgt ervoor dat ze met elkaar gaan samenwerken. In de inleiding van dit onderzoek is aangegeven dat van de netwerktheorie gebruik wordt gemaakt om naar de interdepartementale samenwerking te kijken. Daarbij is het niet de bedoeling om de samenwerking als een netwerk te zien, maar wel om bepaalde gedachten uit de theorie te gebruiken om de samenwerking te analyseren. Daaruit wordt duidelijk dat hoewel door de samenwerking complexe problemen kunnen worden aangepakt, er ook nieuwe problemen en onzekerheden ontstaan welke in sub- paragraaf 3.4.1 aan de orde komen. In 3.4.2 wordt uitgelegd dat vertrouwen tussen actoren een goed middel is om met deze onzekerheden om te gaan. Echter, de horizontale coördinatie vereist wel een afwijkende wijze van aansturen dan de traditionele manier van aansturen bij verticale coördinatie en wordt in 3.4.3 besproken.

#### 3.4.1 Onzekerheid door complexiteit

Horizontale coördinatie tussen interdependente actoren mag dan ogenschijnlijk de oplossing van het probleem zijn, deze oplossing heeft ook een keerzijde. Organisaties zien zich geconfronteerd met een veelvoud van actoren en middelen met elk hun eigen doelstelling. Daarmee wordt interorganisationale besluitvorming zelf ook zeer complex (Klijn, 2007). Deze complexiteit wordt duidelijk indien naar de karakteristieken van een netwerk wordt gekeken (Klijn, 2008). De karakteristieken komen in het verloop van deze paragraaf nader aan bod:

- *Actoren.* Beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd in een netwerk van actoren. Alhoewel wederzijds afhankelijk, zijn de actoren ook autonoom en maken ze hun eigen strategische keuzes. Deze strategieën zijn gebaseerd op de eigen perceptie over de aard van het probleem, de mogelijkheden voor oplossing en de doelstelling van de actor. Actoren kunnen individuen, groepen en gehele organisaties zijn.

- *Interacties en complexiteit.* Als een consequentie van de wederzijdse afhankelijkheid en het verschil in percepties worden besluitvormingsprocessen over complexe problemen zelf ook complex. De besluitvormingsprocessen kunnen *games* genoemd worden, daar dit de complexiteit van het proces weergeeft waarin actoren strategieën gebruiken voor de interactie met andere actoren voor de uitkomst van de besluitvorming. In de interdepartementale samenwerking komen de actoren met een bepaalde frequentie in een bepaalde samenstelling bijeen.
- *Institutionele kenmerken.* Door de voortdurende interactie tussen actoren ontstaan regels die het verloop van de volgende interacties binnen de samenwerking kunnen richten, ondersteunen en reguleren.
- *Coördinatiestrategieën.* De interacties en het verschil in percepties tussen actoren vraagt om coördinatie. Deze activiteiten verschillen sterk van de activiteiten die een manager in een intra-organisationale omgeving moet uitoefenen.

Deze complexiteit kan verklaard worden door drie soorten onzekerheid: inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004). Institutionele onzekerheid ontstaat doordat deelnemende actoren van verschillende organisaties afkomstig zijn. De organisaties hebben ieder hun eigen achtergrond voor wat betreft taken, procedures, regels, taal, mandaat, etc. die niet per se overeenkomen met de institutionele achtergrond van de andere organisaties. Deze achtergrond is belangrijk omdat dit het gedrag van de actoren in de samenwerking beïnvloedt. Daar de actoren niet weten hoe de andere actoren zich in de samenwerking gedragen, ontstaat institutionele onzekerheid. Daarnaast kenmerkt besluitvorming in een netwerkomgeving zich door een hoge mate van fragmentatie, omdat besluitvorming niet op één moment op één locatie plaatsvindt. Bovendien beïnvloeden beslissingen die in een gremium genomen worden de besluitvorming op andere plaatsen. Voor individuele actoren wordt het ondoenlijk het overzicht over al die deelbeslissingen te behouden en aan al die besluitvorming deel te nemen. Dit is een andere oorzaak van institutionele onzekerheid. Inhoudelijke en strategische onzekerheid ontstaan door de perceptieverschillen van de deelnemende actoren over de aard van het probleem, de oplossing, de doelstelling en de opstelling van de andere actoren. Daarmee zijn percepties in grote mate van invloed op de samenwerking tussen actoren.

#### *Perceptieverschillen over probleem, oplossing, doelstelling en concept*

Hoewel actoren tot hetzelfde coördinatiecluster behoren en op hetzelfde beleidsterrein actief zijn, hoeft dit nog niet te betekenen dat ze dezelfde perceptie over een probleem hebben. Het debat over de opwarming van de aarde als gevolg van de CO<sup>2</sup> uitstoot laat zien dat zelfs over de interpretatie van ogenschijnlijk objectieve data meningsverschillen kunnen ontstaan (Labohm en Toenes, 2001). In tekstblok 3.2 wordt aangegeven wat de rol van percepties is en hoe perceptieverschillen kunnen ontstaan.

### Tekstblok 3.3 Schema's, percepties en perceptieverschillen

Percepties kunnen worden omschreven als een waarneming die door de waarnemer is voorzien van een betekenis (Gibson, 1997). De Leeuw (1994) stelt dan ook dat met perceptie de werkelijkheid wordt bedoeld zoals een individu die ziet waardoor het de waarnemer de mogelijkheid geeft met de werkelijkheid om te gaan. Bij de waarneming van onze omgeving passen we selectie en aanvulling toe. Selectie duidt op het gegeven dat we niet alles uit onze omgeving opnemen, we selecteren een deel van de omgeving die we wel opnemen en de rest niet. Tegelijkertijd vullen we deze informatie aan met kennis die we reeds ter beschikking hebben. De kennis die we over een bepaald onderwerp hebben is vastgelegd in cognitieve schema's. Vonk (2001: 144) definieert een schema als "een georganiseerde verzameling van kennis over een stimulus of een categorie stimuli, die wordt gebruikt bij het verwerken van informatie over de betreffende stimulus of andere stimuli in die categorie". Dit schema, door Allison en Zelikow (1999) *frame of reference* genoemd, betreft de ideeën over feiten, belangen, normen en waarden over de werkelijkheid en onze positie daarin. Schema's beïnvloeden op verschillende wijzen de waarneming van informatie. Ten eerste gebruiken we schema's (onbewust) om de omgeving selectief waar te nemen, we kijken alleen naar die informatie die relevant is voor het schema. Een schema leidt tot een bepaalde verwachting, we zijn meer ontvankelijk voor informatie waarvan we verwachten die te zien. Bruner (1957) noemt dit *perceptual readiness*, mensen zijn perceptueel georiënteerd op bepaalde elementen van de omgeving. Neisser (1976) wees in dit kader op een bijkomend belang van schema's daar we alleen informatie oppikken waar we ook een schema voor hebben. Ten tweede worden schema's gebruikt om informatie te encoderen. Losse gebeurtenissen die worden waargenomen, worden geordend en gestructureerd overeenkomstig de ordening van de schema's zelf (Taylor en Crocker, 1981). Daarnaast worden schema's gebruikt om de gaten in de informatie aan te vullen. Bij een gebrek aan informatie voorzien de schema's in de *default-waarde* (Minsky, 1975). Schema's zijn dus een belangrijke beïnvloeder van de wijze waarop informatie wordt geselecteerd, aangevuld, geordend en geïnterpreteerd. De schema's worden opgesteld op basis van eerdere ervaringen en kennis, maar ook op basis van socialiseringsprocessen. Het belangrijkste socialisatieproces is de primaire socialisatie door ouders, maar daarnaast vindt er ook een socialisatieproces in de omgeving of gemeenschap plaats, de zogenaamde secundaire socialisatie. Daarbij worden de normen, waarden, opvattingen, gedragingen en regels van andere personen, gemeenschap of cultuur in je omgeving overgenomen en verinnerlijkt of geïnternaliseerd. Zo ontstaat binnen een gemeenschap een gedeelde betekenisgeving voor informatie (Reiches en Schneider, 1990) en wordt perceptie deels door de cultuur van de organisatie bepaald: "What we see is what we are culturally programmed to see" (Apfelthaler en Karmasin, 1997). Met andere woorden, de organisatie(cultuur) waarin we werkzaam zijn, bepaald voor een deel de wijze waarop we de wereld om ons heen percipiëren.

Indien één organisatie een bepaalde taak moet uitvoeren, hoeft dit niet tot problemen te leiden. Dat kan wel het geval zijn indien twee of meerdere organisaties, met verschillende schema's, gezamenlijk aan beleid moeten werken om een probleem aan te pakken. Cobb en Elder (1972) hebben laten zien dat problemen geen objectief meetbare zaken zijn, maar onderhevig zijn aan hoe de betrokken actoren de problemen percipiëren. Een voorbeeld van de perceptieverschillen tussen actoren is het onderzoek over armoede in Nederland van Engbersen, Vrooman en Snel (1998) dat laat zien dat verschillende actoren een ander beeld over armoede in Nederland kunnen hebben. Niet alleen verschillen de partijen van mening



over welke informatie relevant is, maar ook over de wijze waarop informatie geïnterpreteerd moet worden. De onderzoekers constateerden dat beleidsmakers, politici, academici en de armen zelf een verschillende 'taal' gebruikten indien ze over armoede spraken. De botsing tussen de voornoemde actoren is volgens hen niet alleen het gevolg van de positie die de functionarissen innemen, maar ook van de achterliggende schema's. In paragraaf 3.3 is aangegeven dat *wicked problems* multi-causale en multi-dimensionale problemen zijn die door meerdere actoren gezamenlijk opgelost moeten worden en die instabiliteit kennen. De crux van het perceptieverschillen probleem is dat geen van de actoren aanwijsbaar goed of fout zit, ieder van de actoren percipieert de werkelijkheid vanuit zijn of haar perspectief en beziet alleen dat deel van de werkelijkheid dat bij het eigen schema past.

De differentiatie in perceptie kan variëren over de bestaande probleemsituatie (probleemvariabelen, prioriteiten, consequenties, oorzaken en afbakening van het probleem), de mogelijke situatie (beschikbaarheid van middelen of oplossingen), de gewenste situatie en de maatstaven voor evaluatie. Daarmee is de perceptie over de situatie in een samenwerkingsverband zeer belangrijk, het geeft ook de richting aan waarin de oplossingen worden gezocht en zijn daarmee van groot belang voor de uitkomsten van het proces (Koppenjan en Klijn, 2004: 10). Door een verschil in perceptie over de aard van het probleem kunnen actoren ook van mening verschillen over hoe dat probleem opgelost moet worden. De onenigheid over de oplossing reflecteert de verschillen in nadruk op de causale oorzaken van de problemen die de verschillende actoren hanteren. Daar de problemen niet eenduidig gedefinieerd worden, is het ook moeilijk om een eenduidige probleemoplossing te formuleren.

Daarnaast kunnen actoren verschillende percepties hebben over de doelstellingen en in het specifieke geval van de interdepartementale samenwerking aangaande complexe missies ook over het concept van de samenhangende aanpak. Actoren kunnen van mening verschillen over de doelstelling *in* het samenwerkingsverband en over de doelstelling *van* het samenwerkingsverband. De doelstelling *in* de samenwerking wordt bepaald door de belangen van de individuele actoren, departementalisme laat zien dat actoren verschillende belangen kunnen hebben en zo tot verschillende doelstellingen kunnen komen. Over de doelstelling *van* het samenwerkingsverband (of wat willen we met de missie bereiken), kunnen actoren van mening verschillen doordat een kenmerk van complexe problemen is dat uitkomsten moeilijk zijn te voorspellen, over het algemeen ontwikkelen deze zich gedurende het samenwerkingsproces (Koppenjan en Klijn, 2004). Daarnaast kunnen actoren van mening verschillen over aspecten zoals de lengte van de missie om tot de gewenste doelstellingen te komen, de middelen die daarvoor benodigd zijn, maar ook of de doelstellingen van de missie de kosten rechtvaardigen. Het najagen van gemeenschappelijke doelstellingen kan daardoor niet alleen tot een bepaalde mate van 'koffie-dik kijken' leiden, maar ook, door de divergerende doelstellingen van de individuele actoren, tot conflicten en tot een verminderde samenwerking (O'Toole, 2003 en Lundin, 2007). Uit het vorige hoofdstuk valt op te maken dat bijna niemand tegen samenhang en

de samenhangende aanpak lijkt te zijn. Echter, tevens wordt opgetekend dat er over het concept ook meningsverschillen zijn die zich richten op de mate van *comprehensiveness* en integratie, het doel van het concept, de verdeling van de middelen en de vraag hoe meer coherentie tussen de actoren kan worden aangebracht. Daarmee biedt het concept van de samenhangende aanpak voldoende ruimte voor perceptieverschillen.

Ten slotte zijn perceptieverschillen ook van invloed op de strategische keuzes die actoren in het besluitvormingsproces maken. Op basis van hun percepties formuleren actoren doelstellingen. Ze hanteren onvoorspelbare en oncontroleerbare strategieën om andere actoren te beïnvloeden en om zo hun doelstellingen te bereiken. Daar complexe problemen niet door één centrale actor in een sociaal vacuüm worden opgelost, maar in een arena waar wederzijds afhankelijke actoren probleemdefinities en oplossingen 'kneden en vormen', wordt het besluitvormingsproces niet alleen complex, maar ook onvoorspelbaar (Klijn, 2005). Zo bemoeilijkt een verschil in percepties niet alleen de samenwerking tussen actoren, maar bedreigt het zelfs de kwaliteit van het beleid als uitkomst van de samenwerking. Uiteindelijk kunnen de perceptieverschillen in controverses uitmonden. Rein en Schön (1986) omschrijven controverses als sociale, politieke en wetenschappelijke conflicten over beleid, die het gevolg zijn van het gegeven dat betrokken actoren hun standpunten baseren op verschillende schema's. Zij zien controverses als een potentiële bedreiging van de kwaliteit van het beleid doordat leereffecten worden bemoeilijkt. Daarnaast wordt besluitvorming door de controverses tussen de actoren vertraagd. Actoren, op zoek naar de werkelijkheid, laten onderzoeken uitvoeren, echter zelden zonder het gewenste resultaat: een gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossing. In plaats daarvan worden tegenonderzoeken uitgevoerd en stellingen betrokken. In plaats van te zoeken naar een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossing, praten de partijen langs elkaar heen en ontstaat een *dialogue of the deaf* (van Eeten, 1999).

### 3.4.2 Vertrouwen: smeermiddel in de samenwerking

Door de perceptieverschillen tussen de actoren ontstaat er binnen de samenwerking onzekerheid. Koppenjan en Klijn (2004) maken een onderscheid tussen inhoudelijke onzekerheid (hoe percipiëren de andere actoren het probleem, de oplossing en de doelstelling), strategische onzekerheid (welke strategische stappen zetten de andere actoren) en institutionele onzekerheid (welke beslissingen worden genomen en waar). Om met deze onzekerheden om te gaan moeten actoren een bepaald risico (durven) nemen. Vertrouwen helpt actoren dit risico te nemen dat verder gaat dan op rationele gronden te rechtvaardigen zou zijn (Bijlsma-Frankema en Smid, 2006). Dat impliceert dat de noodzaak tot vertrouwen zich alleen in risicovolle situaties voordoet, zonder risico is vertrouwen niet noodzakelijk. Tevens dient de vertrouwende persoon op een zekere manier kwetsbaar te zijn, hij moet iets te verliezen hebben. Indien hij niets te verliezen heeft, dan hoeft hij geen risico te lopen en is er geen noodzaak tot vertrouwen (Mayer e.a., 1995).

Vertrouwen is ook een perceptie, namelijk de perceptie over de andere actoren in de samenwerking. Diverse wetenschappelijke disciplines hebben getracht vertrouwen te definiëren, wat heeft geleid tot een “chaotisch geheel van inzichten en meningen” (Nooteboom en Radstake, 2002). Vaak wordt vertrouwen omschreven als een toestand waarbij individuen gunstige en stabiele verwachtingen hebben, ten aanzien van wat dan ook (Putnam e.a., 1993 en Fukuyama, 1995) of als het vertrouwen van een individu over de intenties en het vermogen van een partner (waarmee het individu een relatie heeft) en het geloof dat de partner zich ook gedraagt zoals het individu hoopt (Mellinger, 1956 en Deutsch, 1960). Deze definities zijn echter te algemeen, ze laten wel zien dat de actoren gunstige verwachtingen hebben, maar niet waarom of op basis waarvan de actoren vertrouwen in de ander stellen. Daarom wordt vertrouwen in dit onderzoek gedefinieerd als de stabiele perceptie over de intenties van de andere actoren. Het heeft betrekking op de verwachting dat andere actoren zich onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs indien zich daar een mogelijkheid toe voordoet. Hierdoor reduceert vertrouwen de onzekerheid over het gedrag van andere actoren. Vertrouwen is binnen een samenwerking zeer belangrijk en biedt meerdere voordelen:

- *Vertrouwen stimuleert innovatie, leren en de uitwisseling van kennis.* Voor het oplossen van complexe problemen zijn kennisinput en innovatieve ideeën van meerdere actoren benodigd. Uit angst voor opportunistisch gedrag van anderen, kunnen actoren deze innovatieve ideeën voor zichzelf houden. Indien actoren de andere actoren vertrouwen, durven zij de ideeën wel te delen (Alter en Hage, 1993 en De Man, 2006). Daarnaast zijn de problemen waar het samenwerkingsverband zich over buigt zo complex, dat het moeilijk is om de uitkomsten van de samenwerking te voorspellen (Parker en Vaidya, 2001). Daarom is het belangrijk om van elkaar te leren en is de uitwisseling van kennis noodzakelijk. Voor deze kennisuitwisseling is een bepaalde mate van vertrouwen nodig (Graeber, 1993).
- *Vertrouwen reduceert transactiekosten.* Transactiekosten zijn de kosten die met economische ruil gepaard gaan. Nooteboom (1998) maakt een onderscheid tussen kosten voor contact (zoeken naar een geschikte partner), contract (onderhandelingen over de samenwerking) en controle. In de interdepartementale samenwerking zullen de contactkosten niet hoog zijn, dat kan voor de contract- en controlekosten wel het geval zijn. Indien partijen elkaar niet vertrouwen, moeten afspraken in gedetailleerde, kostbare contracten worden vastgelegd. Door de hiervoor genoemde onvoorspelbaarheid wordt het extra moeilijk deze processen in contracten vast te leggen. Bij vertrouwen tussen partijen hoeven deze contracten en excessieve controles niet gemaakt te worden (HRSDC, 2007) en kan de samenwerking efficiënter en effectiever worden (Buitendijk e.a., 2008).
- *Vertrouwen bevordert investeringen.* In een onzekere situatie zullen actoren zich richten op de beheersing van de kosten en korte termijn strategieën. Om lange termijnsuccessen te kunnen boeken, moeten actoren vaak investeringen doen waarvan de opbrengst onzeker is. Met alleen een focus op de economische kosten en de korte termijn

opbrengsten worden alleen de risico's van de investeringen benadrukt. Door vertrouwen wordt het mogelijk daar overheen te stappen. Vertrouwen in het samenwerkingsverband kunnen lange termijn investeringen dus mogelijk maken (Agranoff en McGuire, 2001).

- *Door vertrouwen worden betere uitkomsten behaald.* Sako (1998) liet al zien dat vertrouwen een positieve invloed heeft op de performance van de samenwerking tussen bedrijven in de auto-industrie. Dit werd bevestigd door een onderzoek van Zaheer, McEvily en Perrone (1998). Onderzoek van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) laat zien dat vertrouwen ook van belang is voor het behalen van betere uitkomsten van de samenwerking in een publieke omgeving, zowel voor wat betreft procesperformance als inhoudelijke performance. Dit wordt onderstreept door de Britse *Audit Commission* (1998) die vertrouwen als het belangrijkste ingrediënt voor succes ziet.
- *Vertrouwen is essentieel voor samenwerkingsgedrag.* Volgens Rhodes (2007) is vertrouwen essentieel voor het samenwerkingsgedrag tussen actoren en daarom van groot belang voor het netwerk. Vertrouwen tussen de actoren is dus zeer belangrijk, het is als het ware het smeermiddel van de sociale interactie en samenwerking (Gambetta, 1988). Chen en Graddy (2005) zijn van mening dat vertrouwen niet alleen als smeermiddel, maar ook als lijm in de samenwerking beschouwd moet worden, omdat het enerzijds het werk in de samenwerking faciliteert en anderzijds de samenwerking bij elkaar houdt.

Het belang van de aanwezigheid van vertrouwen in de samenwerking is dus veelzijdig. Ook wordt gewezen op de negatieve effecten die optreden wanneer vertrouwen ontbreekt of laag is (Rindfleisch en Moorman, 2003). Kampen en Schuiling (2005) stellen dat wantrouwen, als antagonist van vertrouwen, tot disharmonie, disintegratie, gevoelens van onverbondenheid en tot *underperformance* kunnen leiden. Bij een gebrek aan vertrouwen kunnen kansrijke samenwerkingsverbanden geen vorm krijgen en stagneert de samenwerking (Linker, 2006). Het 'bouwen aan vertrouwen' is dan ook belangrijk voor het succes van een samenwerking (Clarke en Stewart, 1997; Jupp, 2000).

### 3.4.3 Coördinatie van de samenwerking

Zoals traditionele structuren niet voldoen om met de complexe problemen om te kunnen gaan, voldoet traditionele aansturing niet om een netwerk aan te sturen en met de onzekerheden daarbinnen om te gaan (Kettl, 1996; Milward, 1994; O'Toole, 1997). Traditionele aansturing (plannen van doelen, organiseren en leidinggeven) gaat uit van de hiërarchische verhouding tussen meerdere en mindere, waarbij door de aansturing specifieke doelstellingen behaald worden. Horizontale samenwerking kenmerkt zich echter door de afwezigheid van duidelijke hiërarchische verhoudingen waardoor de leidinggevende niet de positie en de autoriteit heeft om eenzijdig beslissingen te nemen.

Daarnaast zijn door de complexiteit van de situatie en de problemen duidelijk gestelde doelen moeilijk te formuleren, maar ontstaan deze gedurende het besluitvormingsproces waardoor ook de tweede veronderstelling wegvalt (Huxham en Vangen, 2000). In plaats daarvan dient het netwerk op een meer *governance*-achtige wijze te worden aangestuurd. Daarbij ligt de nadruk op horizontale sturing om meer draagvlak onder de deelnemers te creëren, een beter gebruik van kennis om aan kwaliteit te winnen, het vroegtijdig betrekken van deelnemers om aan legitimiteit te winnen en andere actoren eerder bij besluitvorming te betrekken om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen om vervolgens perceptieverschillen te kunnen overbruggen en onzekerheid te verminderen (Koppenjan en Klijn, 2004: 108). Dat wil niet zeggen dat horizontale sturing alleen voordelen heeft, hoewel de 'flexibiliteitsproblemen' van de centrale aansturing voorkomen kunnen worden, kan het door de afwezigheid van centrale sturing ook weer tot departementalisme leiden (Russel en Jordan, 2007).

Voor de coördinatie van een netwerk kan onderscheid worden gemaakt tussen netwerken zonder tussenpersonen (alle actoren kunnen ongestoord en rechtstreeks contact met elkaar onderhouden, het netwerk wordt gemeenschappelijk bestuurd) of met tussenpersonen. In het uiterste geval van het tweede soort heeft één actor een sterk centrale positie en is als tussenpersoon verantwoordelijk voor onderhoud en voortbestaan van het netwerk. Een tussenpositie tussen deze twee uitersten is een actor die een aantal coördinatie-taken op zich neemt, maar de rest van de taken overlaat aan de andere actoren in het netwerk. Welke actor de autoriteit en de mogelijkheid heeft om als coördinator te fungeren, wordt vooral bepaald door zijn strategische positie en de heersende regels binnen het netwerk. Naast coördinatie door de deelnemende actoren kan het netwerk ook door een externe actor worden aangestuurd (Provan en Kenis, 2007; Steijn, Klijn en Edelenbos, 2010). Daarmee zijn drie hoofdvormen van coördinatie te onderkennen: gemeenschappelijke coördinatie, coördinatie door een centrale actor en coördinatie door een externe actor.

#### 3.4.4 Coördinatiestrategieën

De coördinatie van een interorganisatiele samenwerking verschilt wezenlijk van traditionele managementtechnieken. Agranoff en McGuire (2001, gebaseerd op Windhoff-Hentier, 1992) stellen dat in een interorganisatiele samenwerking de principes van leidinggeven door 'zachte aansturing' de traditionele directe aansturing dienen te vervangen. De leidinggevende fungeert hierbij als vakman die gemeenschappelijke doelen onder het voetlicht brengt, een atmosfeer van vertrouwen creëert, als tussenpersoon in de bijdragen van organisaties en individuen optreedt en activiteiten ontplooit in lijn met een strategisch plan. Schruijer e.a. (1998) en Taillieu e.a. (2000) komen op basis van eigen onderzoek en dat van Huxham en Vangen (2000) tot een lijst met functies in het proces van samenwerking. Zij schetsen de coördinator als een "*convenor, voorzitter, initiator, facilitator of mediator*" met meer een rol achter de schermen dan in het midden van de schijnwerpers. Steijn, Klijn en Edelenbos (2010) hebben de verschillende taken

gecategoriseerd in strategieën gericht op inhoudelijke exploratie, organisatorische arrangementen, het activeren van actoren en sturen van interacties en het opstellen van interactieregels. In tabel 3.2 zijn deze strategieën weergegeven. De strategieën gericht op de interactieregels wordt ook wel *process design* genoemd. Een *process design* bestaat uit ad hoc regels en reguleringen over onder andere het verzamelen en uitwisselen van informatie, het omgaan met en reguleren van conflicten en de toegang en uittreden van actoren tot het netwerk. Daarmee scheidt het procesontwerp de randvoorwaarden waardoor het proces van de samenwerking kan plaatsvinden. Deze groep van coördinatiestrategieën omvat ook procedurele regels voor de samenwerking en verduidelijking van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (Russel en Jordan, 2007), over het omgaan met de gefragmenteerde macht (Chrislip en Larson, 1994) en het delen van leiderschap (Bryson en Crosby, 1992). De overige strategieën zijn gericht op de coördinatie van het proces en worden hieronder besproken.

Tabel 3.2 Coördinatiestrategieën.

Type strategie	Opstellen interactieregels (process design)	Inhoudelijke exploratie	Organisatorische arrangementen	Activeren actoren en sturen van interacties
<b>Belangrijkste strategieën</b>	Regels voor: toe- en uittreden; regels voor omgang met conflict; besluitvormingsregels; regels over informatiedeling; etc.	Vervlechting van doelstellingen; aanbrengen van variatie in oplossingen; beïnvloeden en uitleggen van percepties; aansturen en verzamelen van informatie en onderzoek; aanbrengen van variatie door creatieve competitie	Creëren van nieuwe (ad hoc) organisatorische arrangementen zoals stuurgroepen, taskforces, werkgroepen, etc.	Selectieve (de)activatie van actoren; mobiliseren van middelen; initiëren van nieuwe interacties; bouwen van coalities; mediation; aanwijzen van procesmanagers; verwijderen van hindernissen voor samenwerking; creëren van prikkels om samen te werken

### *Inhoudelijke exploratie*

Bij inhoudelijke exploratie wordt de nadruk gelegd op het delen van verantwoordelijkheden (Murrell, 1997), het beste uit de diversiteit van percepties, competenties en middelen halen (Vansina, 1999) en de doelen van de verschillende samenwerkingsinitiatieven bij elkaar brengen (Stewart, 1999). Alhoewel het definiëren van gezamenlijke doelstellingen door de verschillen in percepties en belangen niet eenvoudig is, moet de netwerkmanager zich ook op het ontwikkelen van gedeelde doelen, doelstellingen, en prioriteiten richten. Diverse beleidsevaluaties laten zien dat dit een succesfactor voor de interdepartementale samenwerking kan zijn (Pollitt, 2003; State Services Authority, 2007; Mulgan, 2005; Jupp, 2000; Ling, 2002). Deze ogenschijnlijke tegenstelling kan verklaard worden door te kijken naar waarom de actoren een gemeenschappelijke doelstelling moeten definiëren. Pollitt (2003) geeft aan dat verschillende organisaties verenigd kunnen worden door gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren. In plaats van fixatie op het *ex ante* formuleren van een gemeenschappelijke doelstelling kunnen meerdere doelen gesteld worden (Koppenjan en Klijn, 2004). Ook andere manieren om tot doelvervlechting te komen zijn mogelijk, bijvoorbeeld door het sluiten van *package deals* waarbij meerdere

problemen en oplossingen tegelijkertijd bekeken worden, hierdoor kan de oplossing voor een probleem een verlies zijn voor een bepaalde partij, maar dit wordt goed gemaakt door de winst bij een andere oplossing (Teisman, 1992). Deze systematiek kan ook gebruikt worden voor compensatie van verlies dat buiten een *package deal* valt (De Bruijn e.a., 2002). Een andere mogelijkheid is de verliezende partij een toekomstige winst in het vooruitzicht stellen (Axelrod, 1984). Om tot gemeenschappelijke doelstellingen te kunnen komen, wijzen diverse evaluaties op het verkrijgen van gemeenschappelijk begrip van de situatie en het probleem. Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat de maatstaven om voortgang en het behalen van de doelstellingen te meten ook gemeenschappelijk geformuleerd moeten worden. Een gedeeld belang kan een belangrijke *facilitator* voor de samenwerking zijn, terwijl verschillende doelen de samenwerking juist kunnen verminderen (O'Toole, 2003; Lundin, 2007).

#### *Organisatorische arrangementen*

Aan het eind van paragraaf 3.2 zijn verschillende varianten van verticale aansturing besproken. Ook voor de horizontale coördinatie heeft Peters (1998) diverse organisatorische arrangementen genoemd waarmee op departementaal niveau de coördinatie kan worden vergemakkelijkt. Zo kunnen experts van andere ministeries in een adviesorgaan van een departement worden opgenomen die de bewindspersoon van dat departement over beleid van de andere kan informeren en adviseren. Daarnaast kunnen een aantal departementen gezamenlijk een interdepartementale eenheid oprichten die de coördinatie tussen de departementen moet faciliteren en vereenvoudigen. Ook kunnen (tijdelijke) taskforces en werkgroepen worden opgericht waarin functionarissen van verschillende departementen gezamenlijk aan een beleidsterrein werken. Deze groepen kunnen structureel van aard zijn waarbij de functionarissen aan de taakgroep worden uitgeleend en waar de taakgroep een aangewezen plek in een departementsgebouw krijgt waar ze gezamenlijk werken. De werkgroep kan ook een meer 'virtueel' karakter hebben. De functionarissen zijn wel lid van de werkgroep, komen ook regelmatig samen, maar blijven op de eigen werkplek aan het probleem werken waarbij het werk voor de taakgroep een nevenactiviteit is. Een laatste variant zijn interdepartementale commissies die als koppelorgaan tussen departementen dient. Deze commissies kunnen op diverse ambtelijke niveaus voorkomen. Het biedt de departementen de mogelijkheid informatie uit te wisselen, gezamenlijke standpunten te bepalen, lange termijn visies te ontwikkelen en de eigen visie en belangen onder de aandacht van de anderen te brengen. Over het algemeen worden besluiten in deze commissies in consensus genomen. Het is niet ongebruikelijk om het voorzitterschap van de interorganisatorische commissies en werkgroepen te laten roteren. Dit heeft als voordeel dat de werklust en de macht van het voorzitterschap wordt verdeeld, maar als nadeel dat de continuïteit van de coördinatie in gevaar kan komen (Huxham en Vangen, 2000). Daarnaast moeten mechanismen worden aangebracht (of verbeterd) om met elkaar te kunnen samenwerken. Dit zijn niet alleen technische aanpassingen zoals ICT-systemen die mailverkeer en andere vormen van onderlinge communicatie mogelijk moeten maken, maar ook werkwijzen om informatie uit te wisselen, tot een gemeenschappelijk beeld van

een situatie te komen of in ieder geval eenieders perspectief op de situatie aan bod te laten komen (6 e.a., 2002).

#### *Activeren actoren en sturen van interacties*

Voor een succesvolle samenwerking wijzen Ling (2002) en Metcalfe (2000) op het concept van 'institutioneel leren': beleidsmakers moeten worden geprikkeld om gewoonten en praktijken die de samenwerking bemoeilijken of tegenhouden af te leren. Dit institutioneel leren kan vorm krijgen door training, opbouw van kennis en expertise over samenwerking en lessen van eerdere ervaringen (zowel eigen als van anderen) met de samenwerking (Russel en Jordan, 2007). Echter, het wegnemen van deze barrières hoeft niet gelijk tot een goede samenwerking te leiden. Functionarissen, jarenlang opgegroeid in op zichzelf gerichte ministeries zullen niet direct de juiste *mindset* hebben om te gaan samenwerken. Volgens Bardach (1998) is dit een gevolg van het verschil in ethos tussen 'samenwerking' en 'hiërarchie': *"Almost nothing about the bureaucratic ethos makes it hospitable to interagency collaboration. The collaborative ethos values equality, adaptability, discretion, and results; the bureaucratic ethos venerates hierarchy, stability, obedience and procedures."*

De benodigde cultuuromslag voor de samenwerking zal dan ook niet in een oogwenk plaatsvinden. Diverse literatuur geeft handreikingen hoe de cultuur voor de samenwerking veranderd kan worden. Deze lopen uiteen van het afleren van vaardigheden die in een hiërarchische omgeving zijn ontwikkeld (CIPFA, 1997; Clarke en Stewart, 1997), elkaars organisatie leren begrijpen (Clarke en Stewart, 1997), benadrukken van de toegevoegde waarde van de samenwerking (DETR, 2000c en the Cabinet Office, 1998), de cultuur veranderen om daarmee een focus op gemeenschappelijke doelstellingen te verkrijgen (DETR, 2000a) en de nadruk op gezamenlijke probleemoplossing leggen (Bardach, 1998). Christensen en Lægread (2007) laten zien dat structuren alleen niet voldoende zijn, maar dat ook culturele veranderingen moeten plaatsvinden waarbij een sterk gevoel voor gedeelde waarden, teambuilding, participatie van andere organisaties, vertrouwen en samenwerking van belang zijn. Maherey (1998) noemt in dit kader 'gedeelde ethiek' en 'cultuur van samenwerking' van groot belang.

Binnen deze groep van coördinatiestrategieën behoren ook initiatieven die in carrière paden voorzien die complementair zijn aan departementale loopbanen om zo als prikkel voor functies buiten het eigen departement (zogenaamde *cross-postings* zoals verbindingsofficieren en adviseurs) te dienen (Elson e.a., 2007) of om grensoverschrijdend te werken (PIU, 2000). De achtergrond hiervan is dat in lijn met de principaal-agent theorie ondergeschikten voornamelijk worden beoordeeld over activiteiten die niet alleen zichtbaar zijn, maar die ook de doelstellingen van de principaal dienen. Grensoverschrijdend werk en functies in andere departementen zijn moeilijker zichtbaar en niet altijd in lijn met de doelstellingen van het eigen ministerie. Daar de agent als rationele actor uit eigenbelang handelt (carrière) is hij niet in een functie buiten het eigen departement geïnteresseerd, terwijl dit wel van belangrijke toegevoegde waarde is omdat de ministeries elkaar zo beter leren begrijpen (Teuten en Korski, 2010).



### 3.5 Theoretisch raamwerk

In de voorgaande paragrafen zijn de verticale en horizontale coördinatie besproken. Om *wicked problems* aan te kunnen pakken zijn meerdere actoren van elkaar afhankelijk, waardoor zij met elkaar moeten samenwerken. In paragraaf 3.2 is besproken dat de verticale coördinatie niet toereikend was om deze complexe problemen op te lossen. Verschijnselen zoals departementalisme, principaal-agent verhoudingen en sterke verticale lijnen (top-down aansturing en bottom-up verantwoording) zijn inherent aan de verticale coördinatie, maar zijn ook van invloed op de samenwerking met andere departementen. Om de samenwerking te verbeteren, moest naar een andere wijze van coördineren gezocht worden, deze werd in de horizontale coördinatie gevonden. De paragraaf 3.4 over de horizontale coördinatie maakte inzichtelijk dat hoewel deze coördinatievorm ook haken en ogen heeft. Uit deze paragrafen zijn een aantal hindernissen en succesfactoren te distilleren die respectievelijk een succesvolle interdepartementale samenwerking in de weg kunnen staan of juist mogelijk kunnen maken. Deze hindernissen en succesfactoren worden in de afsluitende paragraaf besproken en vormen de variabelen en gezamenlijk het analysekader van het onderzoek. Echter, alvorens naar de variabelen en de relaties daartussen te kunnen kijken, moeten we eerst vaststellen hoe de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking beoordeeld kan worden.

#### 3.5.1 Uitkomsten van de samenwerking: performance

De aanleiding van de interdepartementale samenwerking is de (wederzijdse) afhankelijkheid van actoren om doelstellingen te kunnen bereiken. De kwaliteit van de samenwerking zou dan ook aan de mate waarin die doelstellingen behaald worden afgemeten kunnen worden. Het is echter om meerdere redenen niet eenvoudig deze uitkomsten te meten en evalueren. Zo zijn specifieke doelen niet aan het begin van het proces geformuleerd, maar krijgen deze gedurende het proces vorm. Daarnaast hebben de betrokken actoren ieder hun eigen doel waardoor het moeilijk wordt te beslissen wiens doelen als maatstaf worden gebruikt. Tevens bestrijken complexe missies over het algemeen een langere periode en veranderen de doelen van de actoren gedurende het proces. Ten slotte is het causale verband tussen de samenwerking in de hoofdstad en het succes in de missie moeilijk aan te tonen (Koppenjan en Klijn, 2004; Klijn e.a., 2010).

Om toch een uitspraak over de uitkomsten van de samenwerking te kunnen doen, kan de samenwerking worden getaxeerd op basis van procesperformance en inhoudelijke performance, een indeling die in de literatuur over netwerken en complexe besluitvorming vaker wordt gebruikt (Kickert e.a., 1997; Edelenbos, 2000; Koppenjan en Klijn, 2004; Klijn e.a., 2010). Procesperformance richt zich op het verloop en de kwaliteit van de samenwerking en besluitvorming als proces. Hierbij kan worden gedacht aan hoe met conflicten en impasses wordt omgegaan, of actoren voldoende contact met elkaar hebben, of inhoudelijke resultaten voldoende worden ondersteund en of de actoren een adequate

invulling aan de samenwerking geven (Donabedian, 1980). Inhoudelijke performance gaat in op hetgeen inhoudelijk is bereikt en heeft betrekking op het innovatieve karakter van de samenwerking, de mate waarin actoren hun bijdrage in de uitkomsten herkennen, de mate waarin de problemen door het samenwerkingsverband ook daadwerkelijk worden aangepakt en de mate van samenhang in de gedeelde activiteiten.

### 3.5.2 Van theorie naar onderzoek

Nu ook de performance van de interdepartementale samenwerking is besproken, is het mogelijk om de variabelen te noemen, op basis daarvan de deelvragen te formuleren om vervolgens het analysekader vorm te geven. Achtereenvolgens worden de institutionele context, de percepties, de organisatorische arrangementen, de afhankelijkheid tussen actoren, het vertrouwen en de aansturing besproken.

#### *Institutionele context: politieke context en institutionele arrangementen*

De eerste deelvraag richt zich op de institutionele context van de samenwerking. Om een uitspraak over de te prefereren wijze van aansturing te kunnen doen, dient de institutionele context, waarin de interdepartementale samenwerking zich afspeelt, te worden begrepen. Deze context is min of meer een gegeven die bestaat uit de politieke context (inclusief het buitenlands beleid) en de institutionele arrangementen die in een land aanwezig zijn en op de interdepartementale samenwerking van invloed zijn. Hierbij moet ook aan de organisatorische arrangementen (fora, budgetten) gedacht worden.

De politieke context die een land kent, beïnvloedt de samenwerking tussen de ministeries op verschillende wijzen. Zo wordt de interdepartementale samenwerking in landen met een meerderheidsdemocratie over het algemeen hiërarchisch aangestuurd (Peters, 1998; 6 e.a., 2002; Christensen en Lægheid, 2006). In landen met een consensusdemocratie ontbreekt die hiërarchie, de ministers functioneren naast in plaats van onder de premier. Hierdoor mag verwacht worden dat in landen met een consensusdemocratie de horizontale coördinatie dominant zal zijn. Daarnaast is de wijze van aansturing of coördinatie van invloed op de structuur waarbinnen de samenwerking plaatsvindt<sup>8</sup>. Om die invloed te kunnen bezien is het nodig om de verschillende structuren in kaart te brengen.

De structuur heeft niet alleen betrekking op de aanwezigheid van een relatie, de aard van de samenwerking en het niveau waarop de relatie plaatsvindt, maar ook de variatie in het type relatie tussen de actoren. Bovendien is de structuur van een samenwerking van invloed op de uitkomst van de samenwerking (Provan en Kenis, 2007) en op het vertrouwen tussen

8 Deze varianten kunnen op een schaal worden geplaatst waarbij aan de uiterst linkerzijde de aansturing en coördinatie via bi- en multilaterale bijeenkomsten tussen de premier en een of meerdere ministers plaatsvindt. In theorie zijn deze bijeenkomsten de belangrijkste arena's waar de samenwerking wordt aangestuurd en gecoördineerd. Aan de uiterst rechterzijde van de schaal bevindt zich het netwerk. Actoren hebben onderling contact via telefoon- en mail of door fysieke ontmoetingen en waarbij formele structuren ontbreken. Daarmee is de politieke context niet alleen van invloed op de wijze van aansturen, maar ook op de organisatorische arrangementen die aanwezig zijn.

actoren (Provan e.a., 2009). Om met het laatste te beginnen, onderzoek laat zien dat het vertrouwen in centrale spelers hoger is dan het vertrouwen in perifere spelers (Provan e.a., 2009). Actoren ontleen hun centraliteit aan het aantal relaties dat zij met andere actoren onderhouden<sup>9</sup>. Hierdoor ontstaat een mechanisme waarbij onbetrouwbare actoren naar de periferie worden gedrukt en betrouwbare actoren naar de centraliteit worden 'gezogen'. Dit mechanisme verklaart ook dat naar mate netwerken van relaties zich in de loop van de tijd ontwikkelen, het belang van de centraliteit van een speler als voorspeller van zijn betrouwbaarheid alleen maar toeneemt. Daarnaast onderkennen Human en Provan (1997) dat structuur van invloed is op de effectiviteit van netwerken, met name om de interacties tussen de actoren te faciliteren. Frequente bijeenkomsten in fora brengen actoren dus bij elkaar en maken het mogelijk interacties tussen actoren tot stand te brengen.

Naast de fora en andere structuren behoren ook gemeenschappelijke budgetten tot de organisatorische arrangementen die de samenwerking mogelijk maken. De observaties over bureaupolitiek en departementalisme leren dat onduidelijkheden over de betaling van kosten al snel tot gesteggel kunnen leiden. Traditioneel worden budgetten aan departementen toegewezen waarmee departementale doelstellingen verwezenlijkt moeten worden en waar vervolgens verantwoording over moet worden afgelegd. De problemen over budgetten in een interdepartementale omgeving kunnen met een viertal redenen verklaard worden. Ten eerste is de departementale verdeling van budgetten een traditionele voedingsbodem voor conflicten omdat deze verdeling een competitie over middelen is. Met krimpemde overheidsbudgetten wordt deze competitie alleen maar groter. Een tweede reden is dat de prioriteit van de missie voor het ene ministerie niet overeen hoeft te komen met de prioriteit van een ander departement. Indien een departement wordt gevraagd middelen voor een missie vrij te maken die niet tot de prioriteiten behoort en waardoor ze geen andere activiteiten kan uitvoeren, kan dit tot irritaties leiden. Ten derde kunnen conflicten ontstaan over de vraag wie voor de kosten opdraait, het departement dat levert (*the costs lie where they fall*) of het vragende departement. Ten slotte houden departementale budgetten doorgaans geen rekening met onvoorziene omstandigheden. Budgettaire constructies kunnen deze negatieve prikkels wegnemen (CCMD, 2002). Hierbij valt te denken aan interdepartementale fondsen waaruit de activiteiten voor gezamenlijke doelstellingen betaald worden of door middel van speciale reserveringen bij Financiën. Weer een andere mogelijkheid is budgetten (ook) aan beleidsterreinen toe te wijzen in plaats van (alleen) aan departementen (Wildavsky, 1978). Door een 'eventualiteitenbudget' in de begroting op te nemen kan de benodigde flexibiliteit verkregen worden. Als laatste wijzen diverse auteurs op de noodzaak van overeenstemming en balans tussen beleidsprioriteiten en het ter beschikking gestelde budget om die prioriteiten te behalen (OECD, 1996 en HRSDC, 2007).

■  
9 Dit is een wijze van definiëren. In het volgende hoofdstuk worden andere methoden om de centraliteit van een actor vast te stellen genoemd.

Om het geheel van politieke context en de institutionele arrangementen in kaart te kunnen brengen, is de eerste deelvraag geformuleerd:

1. *Wat is de institutionele context waarbinnen de interdepartementale samenwerking plaatsvindt?*

#### *Perceptie*

Hiervoor is beschreven dat samenwerking met andere departementen geen *walk in the park* hoeft te zijn. In de paragraaf over de verticale coördinatie werd dit verklaard door departementalisme en bureaupolitiek terwijl in de horizontale variant onzekerheden een rol spelen. Beide kunnen worden teruggevoerd op een oorzaak: de perceptieverschillen tussen de deelnemende actoren. Deze perceptieverschillen kunnen betrekking hebben op de aard van het probleem, de oplossing, de doelstelling en het concept van de samenhangende aanpak. De invloed van de perceptieverschillen op de performance kent twee verhalen. Enerzijds kunnen perceptieverschillen tot controverses leiden waarmee verwacht mag worden dat een overeenkomst in percepties (in het algemeen) de procesperformance ten goede zal komen. Aan de andere kant kunnen de verschillende percepties tot een holistisch beeld van de *wicked problems* leiden en dragen perceptieverschillen juist bij aan een goede inhoudelijke performance. Het zijn dan ook de overeenkomstige percepties over de doelstellingen en het concept van de samenhangende aanpak die de procesperformance positief beïnvloeden, terwijl de perceptieverschillen over probleem en oplossing (binnen bepaalde grenzen) aan de inhoudelijke performance bijdragen. Deze grenzen worden beperkt tot de planningsfase van een situatie, daar moet ruimte voor inhoudelijke exploratie zijn. Nadat deze fase is afgesloten met een bepaalde mate van een gemeenschappelijk beeld, mogen de perceptieverschillen idealiter geen rol meer spelen. De deelvragen met betrekking tot de perceptieverschillen luiden als volgt:

2. *Welke opvattingen hebben de actoren over de geïntegreerde benadering?*
3. *Welke invloed hebben percepties over de aard van het probleem, de aanpak en de doelstelling van de missie in Afghanistan op de interdepartementale samenwerking?*

#### *Afhankelijkheid*

Eerder is op het belang van afhankelijkheid gewezen; door repeterende interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren kunnen netwerken ontstaan. De invloed van afhankelijkheid in de interdepartementale samenwerking is niet geheel duidelijk. Op het eerste gezicht is de afhankelijkheid groot, door de 'gedwongen winkelnering' en de beperkte keuzevrijheid (van ieder ministerie is er maar een) zijn de substitutie mogelijkheden niet groot. Anderzijds kan de afhankelijkheid, juist door de beperkte substitutiemogelijkheden, ook als een conditie worden gezien. Bij een wederzijdse afhankelijkheid gaan de actoren tot samenwerking over, daarna heeft het geen invloed meer op de uitkomsten van de samenwerking. Echter, vooralsnog wordt verondersteld dat de afhankelijkheid wel van invloed is. De deelvraag over de afhankelijkheid luidt dan ook als volgt:

4. *Wat is de invloed van afhankelijkheid tussen de ministeries op de interdepartementale samenwerking?*

*Aansturing*

Eigenlijk moet een onderscheid gemaakt worden tussen strategisch leiderschap en de aansturing van de samenwerking zelf. Onder strategisch leiderschap wordt het leiderschap op politiek en hoog-ambtelijk niveau verstaan waarbij duidelijke prioriteiten worden gesteld, budgetten voor de uitvoering van deze prioriteiten beschikbaar worden gemaakt, in samenwerking met departementen plannen van aanpak worden geformuleerd en wordt gestuurd op het behalen van de meest belangrijke doelen (Parker e.a., 2010). Diverse publicaties benadrukken de noodzaak van strategisch leiderschap voor het stellen van doelen en prioriteiten (Korsten e.a., 2010 en Parker e.a., 2010), oplossen van conflicten (Pollitt, 2003), toewijzen van financiën en behouden van politieke commitment (DETR, 2000a). Daarmee lijkt het strategisch leiderschap in de randvoorwaarden te moeten voorzien om de horizontale samenwerking mogelijk te maken. Dit betekent niet dat de aansturing van de interdepartementale samenwerking door de strategische leiding dient te geschieden. Diverse publicaties geven juist aan dat het hoogste niveau de samenwerking moet faciliteren en niet direct moet aansturen (DETR, 2000b) en excessieve centrale controle voorkomen dient te worden (Handley, 1999). In plaats daarvan moeten coördinatiestrategieën worden gebruikt die zich richten op communiceren en betrekken, arrangeren en inhoudelijke exploratie.

Om het strategisch leiderschap en de coördinatiestrategieën in kaart te kunnen brengen en de invloed daarvan te beziën, zijn de volgende twee deelvragen geformuleerd:

5. *Wat is de invloed van de aansturing van de samenwerking op het vertrouwen tussen de ministeries?*

6. *Wat is de invloed van de aansturing – onderverdeeld in strategisch leiderschap en coördinatiestrategieën – op de procesperformance en de inhoudelijke performance van de interdepartementale samenwerking?*

*Vertrouwen*

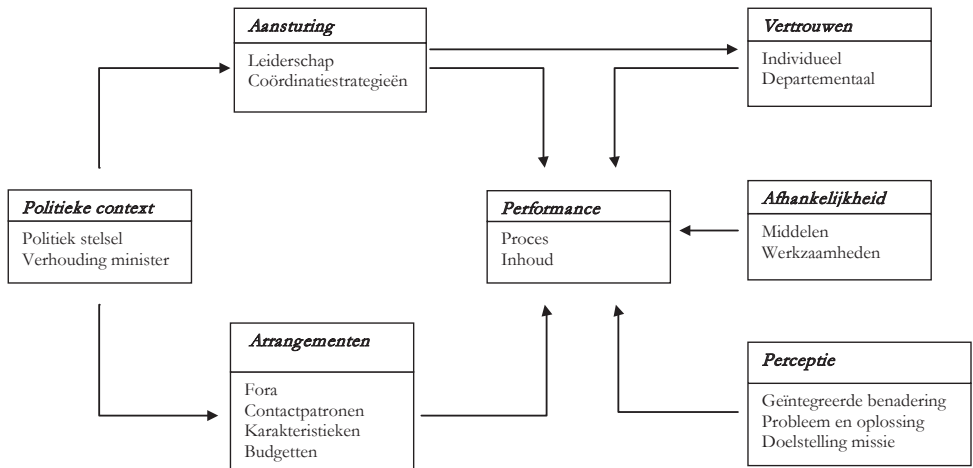
In paragraaf 3.4 is uitvoerig over het belang van vertrouwen gesproken. Vertrouwen reduceert niet alleen verschillende onzekerheden die zich gedurende het samenwerkingsproces kunnen voordoen, het reduceert ook de transactiekosten en stimuleert investeringen, innovatie, kennisuitwisseling en leren. Daarmee is vertrouwen niet alleen essentieel voor het samenwerkingsproces, maar ook voor de uitkomsten van de samenwerking. Daarom is de laatste deelvraag als volgt geformuleerd:

7. *Wat is de rol van vertrouwen tussen de ministeries op de interdepartementale samenwerking?*

3.5.3 Analyse kader

Op basis van bovenstaande concepten en variabelen is het mogelijk een analysekader te maken. In dit analysekader zijn door pijlen tussen de variabelen relaties aangegeven. Daar er te weinig kennis over de interdepartementale samenwerking bestaat om op basis van theorieën modellen te bouwen, wordt er geen hypothese toetsend onderzoek gehouden. Het analysekader dient wel als bril om naar de interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk te kijken.

Figuur 3.1 Analyse kader.





# 4

## Onderzoeksopzet en verantwoording



Bij de opzet van een onderzoeksplan maken Boeije e.a., 2009 een onderscheid tussen de probleemformulering en de onderzoeksopzet. In het inleidende hoofdstuk is de centrale vraag geformuleerd:

*Op welke wijze wordt aan de interdepartementale samenwerking, als onderdeel van de geïntegreerde benadering, in Nederland en het Verenigd Koninkrijk invulling gegeven? Welke obstakels zijn hierbij te onderkennen en welke factoren kunnen de samenwerking juist bevorderen?*

In het theoretische hoofdstuk zijn een aantal concepten besproken die de interdepartementale samenwerking kunnen beïnvloeden en op basis daarvan zijn deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de institutionele context waarbinnen de interdepartementale samenwerking plaatsvindt?
2. Welke opvattingen hebben de actoren over de geïntegreerde benadering?
3. Welke invloed hebben percepties over de aard van het probleem, de aanpak en de doelstelling van de missie in Afghanistan op de interdepartementale samenwerking?
4. Wat is de invloed van afhankelijkheid tussen de ministeries op de interdepartementale samenwerking?
5. Wat is de invloed van de aansturing van de samenwerking op het vertrouwen tussen de ministeries?
6. Wat is de invloed van de aansturing – onderverdeeld in strategisch leiderschap en coördinatiestrategieën – op de procesperformance en de inhoudelijke performance van de interdepartementale samenwerking?
7. Wat is de rol van vertrouwen tussen de ministeries op de interdepartementale samenwerking?

Op basis van de centrale vraag en de deelvragen is vervolgens een analysekader gebouwd. Nu de probleemformulering is gecomplementeerd, kan de onderzoeksopzet aan bod komen. Voor de beschrijving van deze opzet wordt het schema van 't Hart e.a. (2001: 69) gehanteerd, overigens zonder in de bespreking hier al te rigide aan vast te houden. In paragraaf 4.1 wordt op de onderzoeksopzet zelf ingegaan. In paragraaf 4.2 wordt de causaliteit en generaliseerbaarheid van het onderzoek besproken. Het hoofdstuk sluit af met een tabel waarin de diverse stappen van het concept naar de rapportage inzichtelijk worden gemaakt.

## 4.1 Onderzoeksopzet

Waar de literatuur over interorganisatorische samenwerking en de aansturing daarvan ruimschoots voorhanden is, is die over de aansturing van de interdepartementale samenwerking tamelijk beperkt en geeft deze geen antwoord op de vraag welke coördinatie (horizontaal of verticaal) de voorkeur geniet. Deze studie moet dan ook als een verkennend, explorerend of oriënterend onderzoek worden gezien. Daarom is gekozen voor de casestudy als onderzoekseenheid. Zoals later in dit hoofdstuk duidelijk zal worden heeft deze keuze belangrijke consequenties voor de betrouwbaarheid en de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Echter, de keuze heeft ook belangrijke voordelen. Door de combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden is het mogelijk de interdepartementale samenwerking van beide landen voor de missie in Zuid-Afghanistan *in dept* te onderzoeken, iets wat nog niet eerder is gedaan. Daarnaast levert deze werkwijze een rijke hoeveelheid data op waardoor een zo omvattend mogelijk beeld van de interdepartementale samenwerking in haar praktijkomgeving wordt geschetst.

In deze paragraaf wordt verantwoording afgelegd over de gebruikte onderzoeksstrategie, de keuze van de case-landen en de methoden en technieken waarbij uitvoerig bij de opzet van de interviews en vragenlijsten wordt stilgestaan. Voor zover de handelingen die met de data zijn uitgevoerd voor de case-landen identiek is, wordt dit ook in deze paragraaf aangegeven.

### 4.1.1 Onderzoekseenheid

Kaarbo en Beasley (1999) omschrijven de casestudy als *a method of obtaining a 'case' or a number of 'cases' through an empirical examination of a real-world phenomenon within its naturally occurring context*. George en Bennett (2005: 5) definiëren de casestudy benadering als *the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalized to other events*. Met andere woorden, door een case of meerdere cases binnen de eigen natuurlijke context te onderzoeken, kunnen verklaringen naar andere gevallen gegeneraliseerd worden. Vanwege het explorerende karakter van het onderzoek voldoet de casestudy goed om de interdepartementale samenwerking te onderzoeken, immers, er is nog te weinig over bekend om modellen te kunnen bouwen. Daarnaast geeft de casestudy ruimte voor een intensieve en gedetailleerde benadering van het onderzoeksobject met oog voor de sociale interacties, processen en gedrag en aandacht voor de verschillende interpretaties van de diverse betrokken functionarissen (Swanborn, 2003).

In dit onderzoek is gekozen voor twee cases, omdat dit ruimte biedt voor vergelijking. Deze vergelijking geeft een beter inzicht in de interdepartementale samenwerking doordat de context en de situaties tijdens de samenwerking kunnen verschillen (Yin, 2003; Rueschemeyer, 2003). Voor dit onderzoek is voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk als cases gekozen. Aan deze keuze liggen zowel inhoudelijke als pragmatische redenen ten grondslag.

### *Inhoudelijke argumenten*

Een van de mogelijke wijzen voor de selectie van cases is maximalisatie van de variatie op de onafhankelijke variabele. Deze selectiewijze kan gekozen worden om de reikwijdte van een model te onderzoeken, daarvoor kunnen een of meerdere parameters gevarieerd worden. Op basis daarvan kunnen de cases gekozen worden (King e.a., 1994). Het is te verwachten dat de onafhankelijke variabele ‘aansturing’, naast andere variabelen, van invloed is op de afhankelijke variabele ‘performance’ als uitkomst van de interdepartementale samenwerking. De hoofdvraag indachtig wordt de variatie in deze onafhankelijke variabele aangebracht, de case-landen worden geselecteerd op basis van de maximale variatie op deze variabele waarbij de twee landen als representanten van de (vermeende) verticale en horizontale varianten als uitersten worden onderkend.

In het vorige hoofdstuk is de dominante cultuur van het Britse politieke systeem aan de orde geweest. Door dit systeem met een twee-partijstelsel heeft de regering veel macht: de regering bestaat uit één partij die ook de meerderheid in het parlement heeft. Door een sterke partijdiscipline domineert de regering, via de regeringspartij, het parlement. Daarnaast domineert de *House of Commons* (Lagerhuis, Tweede Kamer) de *House of Lords* (Hogerhuis, Eerste Kamer) en kan de rechterlijke macht de regering niet tot de orde roepen. De Britse overheid kent hierdoor een sterk hiërarchische top-down structuur waarbij de regering het centrum van de macht is. Binnen het centrum speelt de premier een cruciale rol. In hoofdstuk 8 wordt op de specifieke situatie in het VK nader ingegaan. Tegenover de dominante Britse cultuur, staat het poldermodel van Nederland. Volgens Lijphart is Nederland een van de landen die het meest op het ideaaltype van de consensusdemocratie lijkt.<sup>1</sup> Door het meerpartijstelsel waarbij geen van de politieke partijen een meerderheid in de Tweede Kamer kunnen bemachtigen, kan een regering alleen door coalitievorming tot stand komen. In de ministerraad voert collegialiteit de boventoon, de ministers werken *samen met* in plaats van *onder* de minister-president. Oppositie wordt eerder gepacificeerd dan uitgesloten en het dient in veler ogen als een voorbeeld waarbij de fragmentatie van maatschappij en politiek niet direct tot polarisatie en instabiliteit hoeft te leiden (Mair, 1994). Door dit mechanisme was het mogelijk om ook tussen sterk verdeelde groepen te kunnen samenwerken. Horizontale coördinatie is een kenmerk van Nederland als polderland. De keuze voor beide landen wordt gerechtvaardigd door de verwachting dat het verschil in de geprefereerde wijze van coördineren ook in de aansturing van de interdepartementale samenwerking zichtbaar zal zijn.

Door Nederland en het VK als case-landen te kiezen kan er dus voor een deel<sup>2</sup> op de onafhankelijke variabele ‘aansturing’ worden gevarieerd, maar tegelijkertijd leidt de keuze

1 Niet zelden wordt betoogd dat de Nederlandse consensusdemocratie een ‘apart geval’ is binnen de onderzochte democratieën. De traditie van Nederland als consensusdemocratie heeft vooral betrekking op de periode tot aan de jaren ‘60 van de vorige eeuw. Over de richting waarin het zich daarna heeft ontwikkeld heersen verschillende gedachten, maar nog steeds is Nederland een consensusgerichte democratie (Mair, 1994).

2 De variatie heeft alleen betrekking op de verwachte politieke aansturing, niet op die van de coördinatiestrategieën.

voor deze landen tot stabiliteit op andere variabelen. Zo zijn beide landen in hetzelfde tijdvak<sup>3</sup> (2006-2010) als *lead nation* in een Zuid-Afghaanse provincie actief geweest (Nederland in Uruzgan en het VK in de naastgelegen provincie Helmand), waarmee ze beide onder hetzelfde ISAF-commando van *Regional Command (South)* vielen.<sup>4</sup> Daarnaast trachtten beiden landen met eenzelfde soort benadering de missie uit te voeren: een *comprehensive approach* (Verenigd Koninkrijk) en een 3D-benadering (Nederland). De case stabiliteit wordt verder vergroot door het onderzoek te richten op de interdepartementale samenwerking in het algemeen (en niet op de samenwerking van specifieke departementen), gerelateerd aan de missie in Afghanistan.

#### *Pragmatische argumenten*

Naast deze inhoudelijke argumenten zijn er ook pragmatische argumenten voor de twee landen te noemen, waarvan de toegankelijkheid en het Verenigd Koninkrijk als partnerland de belangrijkste argumenten zijn. De toegankelijkheid heeft betrekking op aspecten zoals taal (documenten, interviews), bereikbaarheid, maar ook de daadwerkelijke toegang tot het netwerk van betrokken functionarissen.<sup>5</sup> Het belang van het Verenigd Koninkrijk als partnerland gaat verder dan alleen het delen van een gemeenschappelijke Noordzee en een historische relatie. De speciale band komt tot uiting in de doctrines en de samenwerking tussen beider krijgsmachten. Voor wat betreft de innovatie van doctrine speelt het VK binnen de NAVO een belangrijke rol als mediator tussen de VS en de overige Europese lidstaten, op het gebied van het concept van de geïntegreerde benadering heeft het VK binnen de NAVO zelfs een voortrekkersrol gespeeld. Daarnaast positioneert de Nederlandse krijgsmacht zich graag als 'kleinste van de groten' of 'grootste van de kleinen' die in staat moet zijn om in de *Champions League* mee te spelen.<sup>6</sup> Vanwege die positie is samenwerking met de Britse krijgsmacht dan ook belangrijk, wat zichtbaar is in diverse samenwerkingsvormen.<sup>7</sup> Tenslotte deelt Nederland met het VK een trans-Atlantisch perspectief waarmee zij zich van landen als Frankrijk en Duitsland onderscheiden. Daarmee is het VK ook voor het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke partner.

3 Nederland is van augustus 2006 tot augustus 2010 als *lead nation* actief geweest, het Verenigd Koninkrijk van voorjaar 2006 tot heden. Het onderzoek heeft betrekking op de Nederlandse en Britse missie tussen 2006 en 2010.

4 Het *Regional Command (South)* werd op toerbeurt door Nederlandse, Britse en Canadese commandanten aangevoerd.

5 Voor het Verenigd Koninkrijk heeft prof. dr. S.J. Lindley-French een belangrijke bijdrage geleverd aan de toegang tot relevante functionarissen voor interviews en enquête.

6 Zie bijvoorbeeld de Machiavelli-lezing uitgesproken door minister van Defensie J.S.J. Hillen op 16 februari 2011 te Den Haag. Opvraagbaar via [www.stichtingmachiavelli.nl/upload/MACHIAVELLILEZING%20door%20Hans%20Hillen.pdf](http://www.stichtingmachiavelli.nl/upload/MACHIAVELLILEZING%20door%20Hans%20Hillen.pdf). Benaderd op 23 december 2011.

7 Zo werken de marinierseenheden van beider landen nauw samen in de UK/NL *Amphibious Force* en zijn er intensieve contacten tussen de krijgsmacht delen van de landen. Bij een belangrijk deel van de crisisbeheersingsoperaties waar Nederland in de afgelopen jaren aan heeft deelgenomen, geschiedde dit onder Brits commando of door de Britten gedomineerd commando (IFOR/SFOR in Bosnië-Herzegovina, ISAF in Kabul, SFIR in Irak). Het VK is dan ook een van de strategische partnerlanden van het Nederlandse ministerie van Defensie.

### 4.1.2 Onderzoeksstrategie

Om de bovenstaande deelvragen te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van bestaand materiaal en de enquête als onderzoeksstrategie. Naast een uitgebreide literatuurstudie van relevante literatuur, zijn interviews met betrokken functionarissen gehouden en is een vragenlijst samengesteld, de laatste twee methoden worden in deze paragraaf besproken. De literatuurstudie heeft, naast wetenschappelijke literatuur over het onderzoeksobject en de concepten, betrekking op Kamerbrieven, brochures, nota's en beleidsbrieven van de departementen en mediaberichten over de geïntegreerde aanpak en activiteiten op het snijvlak van veiligheid en wederopbouw. De deelvragen zijn verder geoperationaliseerd in de stellingen en vragen van de vragenlijsten van de survey en de interviews.

#### *Kwantitatief onderzoek: survey*

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn vragenlijsten samengesteld (zie bijlage A). In deel A van de vragenlijst wordt een aantal algemene vragen gesteld over de achtergrond van de respondent (leeftijd, opleiding, ervaring, etc.). De delen B, C en D van de vragenlijst hebben tot doel de perceptieverschillen over de 3D-benadering als concept (deel B), de problemen in Afghanistan (deel C) en de doelstellingen van de missie (deel D) tussen de deelnemende actoren te meten.<sup>8</sup> Hiervoor waren echter geen gevalideerde schalen voorhanden. Een van de mogelijkheden om perceptie(verschillen) te meten, is dit te doen aan de hand van een aantal stellingen over een concept (gebaseerd op eerder onderzoek), algemeen beleid, officiële beleidsstukken, opinies, etc. Ze kunnen formeel van aard zijn (afkomstig uit officiële beleidsdocumenten), maar ook informeel (heersende maar ongeschreven gedachten). Van sommige stellingen kan verwacht worden dat ze breed gedragen worden, terwijl andere stellingen alleen een kleine groep aanspreken.<sup>9</sup>

Het doel van de stellingen is niet de 'waarheidsvinding' over de geïntegreerde benadering als concept, de problemen in Afghanistan of de doelstelling van de missie, maar te meten wat de spreiding (standaardafwijking) in de antwoorden van de respondenten is. Deze werkwijze levert drie antwoordrichtingen op. Ten eerste kan worden gezien hoe de respondenten gemiddeld genomen op een stelling reageren. Ten tweede kan worden gezien wat de spreiding van de keuzes is. Bij een grote standaardafwijking liggen de meningen van de respondenten over stelling X meer uit elkaar en is de overeenstemming dus kleiner dan bij een kleine standaardafwijking. Ten derde kan een ranglijst per onderwerp worden gemaakt. Welke karakteristieken vinden de respondenten het belangrijkste van bijvoorbeeld de geïntegreerde benadering en welke karakteristieken het minst belangrijk? Door op deze

8 Aanvankelijk waren de vragenlijsten voor de Nederlandse en de Britse case identiek, met uitzondering van een aantal stellingen in de delen B, C en D en de lijst met actoren in deel F. De stellingen in de delen B, C en D waren aan het nationale debat aangepast. Vanwege responsieproblemen waar in deel II nader op wordt ingegaan, is de vragenlijst voor het VK verkort waardoor (onder andere) de delen B, C en D zijn weggelaten. Daarom wordt in bijlage C alleen de herkomst van de stellingen in de delen B, C en D van de Nederlandse vragenlijst verklaard.

9 Deze wijze van onderzoek is ontleend aan Lundin die in 2007 aan de hand van stellingen de doelstellingen van een samenwerkingsverband heeft onderzocht. Door de meningen van de respondenten over de stellingen te meten, kon de overeenstemming over die stellingen in kaart worden gebracht.

wijze naar de resultaten te kijken kan niet alleen worden gezien wat de respondenten aan de benadering als concept belangrijk vinden (bijvoorbeeld moet de samenwerking wel of niet onder eenhoofdige leiding plaatsvinden) maar kan inzichtelijk worden gemaakt waar in de toekomst eventueel conflictsituaties kunnen optreden (moet Nederland bijvoorbeeld wel of niet een *Grand Strategy* formuleren).

In beide landen is een relatief kleine groep functionarissen bij deze specifieke vorm van interdepartementale samenwerking betrokken (in Nederland ongeveer 70 personen, in het VK 100-120 functionarissen). Door dit relatief lage aantal was het niet mogelijk zelf schalen te ontwikkelen, deze uit te zetten bij een proefgroep, op basis van bevindingen de vragenlijst aan te passen en dan bij de daadwerkelijke groep uit te zetten. Daarom is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande en gevalideerde vragenlijsten. De herkomst van de stellingen wordt in bijlage A verantwoord. Om de vragenlijsten te kunnen verspreiden, is een lijst met betrokken functionarissen opgesteld. Deze lijst is tot stand gekomen door geïnterviewden hiernaar te vragen (*snowballing*), maar ook aan de hand van organisatiestructuren van de verschillende ministeries en departementen. De respondenten dienden, door het aankruisen van een voorgecodeerd antwoord op een vijfpunts-Likertschaal, hun keuze aan te geven. De antwoorden op de vragenlijsten zijn in *PASW Statistics 18* ingevoerd.

#### *Social Network Analysis*

Door de methodieken van de sociale netwerkanalyse kunnen de structuur en de karakteristieken van een netwerk in kaart worden gebracht (Wasserman en Faust, 2005). Door in dit onderzoek de aanwezige fora en de leden, de dichtheid van het netwerk, de frequentie van de interacties, en de centraliteit van de actoren in kaart te brengen, wordt de structuur van de interdepartementale samenwerking zichtbaar en kunnen uitspraken over de wijze van aansturen worden gedaan. Om de frequentie van de interacties te kunnen meten, is in deel F van de vragenlijst de geïnterviewden gevraagd hoe vaak zij contact hebben met functionarissen, afdelingen of directies van de verschillende departementen.

Netwerken kunnen geanalyseerd worden met een *social network analysis*-programma, in dit geval is gekozen voor *Applied Graph & Network Analysis* (AGNA). AGNA is in staat sociale netwerken in kaart te brengen door de verbanden tussen actoren in een matrix aan te geven. Door deze analyse kunnen de dichtheid van het netwerk en de centrale en perifere spelers binnen het netwerk onderkend worden. Welke actoren zijn centraal of belangrijk en welke juist perifeer en onbelangrijk? Welke actoren hebben welke rol in het netwerk? Zo een analyse geeft niet alleen antwoord op deze vragen, maar zou ook inzichtelijk kunnen maken welke actoren perifeer zijn (voor wat betreft de interacties) terwijl tegelijkertijd de afhankelijkheid van hun middelen groot is. Met andere woorden, door de resultaten uit de netwerkanalyse te combineren met de analyse van andere variabelen (zoals afhankelijkheid), kunnen oplossingsrichtingen voor eventuele verbeteringen worden gevonden. Daarnaast kan gezien worden welke actor of actoren het meest centraal zijn en of dat overeenkomt met bepaalde uitgangspunten in de samenwerking. Daarnaast kan door een analyse van het netwerk van de interdepartementale samenwerking als groep worden gezien hoe heterogeen de verdeling

van centraliteit tussen alle actoren is, is deze verdeeld of worden alle actoren door een of enkele actoren 'overheerst'. Tenslotte kan het netwerk in Nederland worden vergeleken met het netwerk in het Verenigd Koninkrijk. In bijlage F (Social Network Analysis) wordt uitgelegd hoe de analyse van de frequentie van interacties heeft plaatsgevonden.

#### *Kwalitatief onderzoek: interviews*

Naast vragenlijsten is ook van interviews als onderzoekstechniek gebruik gemaakt. Voor Nederland is op basis van oriënterende gesprekken met Buitenlandse Zaken een lijst met te interviewen functionarissen samengesteld. Daarnaast werden in de eerste interviews naar andere betrokken personen gevraagd. Zo zijn in totaal 30 functionarissen geïnterviewd, afkomstig van acht ministeries, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan (WEWA). Het merendeel van de interviews voor de Nederlandse case hebben in de tweede helft van 2009 plaatsgevonden en enkele in de eerste maanden van 2010. De interviews in het VK hebben in drie 'slagen' plaatsgevonden. Op basis van toenaderingen tot een aantal spelers is in maart 2010 de eerste ronde van interviews gehouden. Door *snowballing* konden nieuwe contacten worden opgedaan en werden in december 2010 en oktober 2011 de andere interviewronden gehouden. In totaal zijn voor de Britse case 46 interviews afgenomen. Van DfID zijn relatief weinig functionarissen geïnterviewd doordat het merendeel van de functionarissen die aan Afghanistan werken in het land zelf werkzaam zijn, in Londen werken slechts vijf medewerkers. Hoewel de vijf personen van de verschillende denktanks en de leden van het Britse Hogerhuis en Lagerhuis niet direct bij de interdepartementale samenwerking betrokken waren, beschikten zij wel over voldoende expertise om over de samenwerking te kunnen oordelen. Zo was het parlementslid van het Lagerhuis voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Defensie en zijn de vijf personen afkomstig van de kenniscentra werkzaam als adviseur voor een van de ministeries of doen zij onderzoek naar de missie in Afghanistan.

Tabel 4.1 Overzicht geïnterviewde functionarissen.

Nederland		Verenigd Koninkrijk	
Ministerie van Buitenlandse Zaken <sup>10</sup>	9	Foreign and Commonwealth Office	8
Ministerie van Defensie	12	Department for International Development	4
Ministerie van BZK	2	Ministry of Defence	14
Ministerie van Algemene Zaken	1	The Cabinet Office	2
Ministerie van Justitie	1	The Stabilisation Unit	8
Ministerie van Economische Zaken	1	The Home Office	2
Ministerie van LNV	1	Ministry of Justice	1
Ministerie van Financiën	1	Denktanks	5
Korps Landelijke Politiediensten	1	House of Commons	1
WEWA	1	House of Lords	1
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>Totaal</b>	<b>46</b>

<sup>10</sup> Inclusief functionarissen van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten (bijlage C). Hierdoor werden alle geïnterviewden merendeels dezelfde vragen gesteld wat de betrouwbaarheid ten goede komt, maar tegelijkertijd biedt het ook voldoende ruimte om dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan. Op drie interviews na<sup>11</sup> zijn alle interviews opgenomen, getranscribeerd en vervolgens met het software programma Atlas.ti gecodeerd. Kwalitatieve codering is het proces waarbij segmenten van data worden geïdentificeerd als voorbeelden van of gerelateerd aan thema's, ideeën en concepten (Lewins en Silver, 2008). De codes zijn in de tekst aangebracht op basis van de concepten en operationalisering en zoals die hiervoor besproken zijn of omdat bepaalde passages gewoonweg interessant of opmerkelijk waren. Door de codering kunnen segmenten van data met dezelfde code voor analyse 'bij elkaar gezet' worden, waardoor patronen ontstaan die helpen overzicht over de grote hoeveelheid data te krijgen (Miles en Huberman, 1994; Weiss, 1994). Alle respondenten is anonimiteit toegezegd, vandaar dat zij bij de citaten niet met naam worden genoemd en seksenutraal worden beschreven. De geïnterviewden zijn opgenomen in bijlage D (Nederland) en E (VK), de volgorde van de namenlijst komt niet met de nummering van de interviews overeen.

## 4.2 Betrouwbaarheid

De keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie levert wel problemen op voor de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van het onderzoek. Deze problemen hebben met name betrekking op het lage aantal onderzoekseenheden, waardoor statistische toetsing van hypothesen veelal niet mogelijk is (van Thiel, 2007). Zolang het aantal relevant geachte variabelen groter blijft dan het aantal cases, is een valide ontwikkeling van theorieën niet waarschijnlijk (Goggin, 1986). Om met deze problemen om te kunnen gaan, zijn er diverse mogelijkheden (Swanborn, 2003), waarvan er in dit onderzoek twee worden gebruikt. Allereerst wordt triangulatie toegepast waardoor informatie op meer dan een manier wordt verkregen en verwerkt. Hoe de triangulatie in dit onderzoek wordt toegepast, wordt in de volgende sub-paragraaf uitgelegd. Daarnaast is een database bijgehouden waarin alle data op systematische wijze is vastgelegd en is in beide cases volgens een vaste procedure gewerkt. Ook dit punt wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht. Op de generaliseerbaarheid van de resultaten wordt in sub-paragraaf 4.2.2 ingegaan.

### 4.2.1 Betrouwbaarheid en interne validiteit

Gedurende een onderzoek kunnen toevallige en systematische fouten gemaakt worden. De mate waarin waarnemingsuitspraken zijn gevrijwaard van *toevallige* fouten wordt betrouwbaarheid genoemd terwijl de interne validiteit van een onderzoek betrekking heeft op de mate waarin een waarnemingsuitspraak is gestoeld op waarnemingen

■  
11 De drie interviews die niet zijn opgenomen zijn naderhand uitgewerkt en vervolgens gecodeerd.



die vrij zijn van *systematische* fouten ('t Hart e.a., 2001). De betrouwbaarheid en interne validiteit kunnen onder andere beïnvloed worden door sociaal wenselijk gedrag van respondenten en geïnterviewden (ingegeven door departementale belangen of de weerstand tegen het 'buitenhangen van de vuile was'), maar ook door de problematiek van de dubbele hermeneutiek (Giddens, 1993). Door een juiste verdeling van respondenten en geïnterviewden over beide cases en over de betrokken ministeries werd de populatievaliditeit gewaarborgd. Zowel in de survey als de interviews zijn begrippen en concepten bevraagd die op meerdere wijzen uitgelegd of geïnterpreteerd konden worden. Door deze begrippen te introduceren of te definiëren is aan de inhoudelijke validiteit bijgedragen. De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt verder gewaarborgd door gebruik te maken van triangulatie. Deze triangulatie kon worden toegepast door de vergelijking van de resultaten van de interviews met die van de survey en vice versa, de uitspraken in de interviews onderling en door de vergelijking van de uitkomsten van de interviews en de survey met andere bronnen zoals de media, departementale publicaties, parlementaire onderzoeken en wetenschappelijke artikelen.<sup>12</sup> De vergelijking van de uitkomsten van de interviews met de survey levert naast triangulatie ook een ander belangrijk voordeel op. Immers, in het beste geval komen de uitkomsten van de beide methoden met elkaar overeen waardoor het beeld over een bepaald onderwerp of variabele wordt versterkt. In enkele gevallen is dat ook niet zo geweest en liepen de uitkomsten van de kwalitatieve en kwantitatieve data enigszins uiteen. Dat maakte het vaak noodzakelijk diep in de data te gaan: wat is het nu eigenlijk? Die iteraties tussen de data leverde wel een verrijking van het onderzoeksmateriaal op.

#### 4.2.2 Externe validiteit en generaliseerbaarheid

Externe validiteit en generaliseerbaarheid heeft betrekking op uitspraken over niet onderzochte eenheden op basis van de uitkomsten van onderzochte gevallen. In de inleiding van deze paragraaf is gesteld dat de keuze voor de casestudy implicaties heeft voor de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Voor een case-op-zich aanpak hoeft dit geen probleem te zijn, maar voor de case als *pars-pro-toto* is generaliseerbaarheid wel benodigd (Swanborn, 2003). Daar statische toetsing van hypothesen door het kleine aantal onderzoekseenheden niet mogelijk is, beperkt de generaliseerbaarheid van casestudies zich (in het algemeen) tot analytische of theoretische generaliseerbaarheid (Yin, 1993). Analytische generaliseerbaarheid heeft betrekking op de validatie van een theoretisch model aan de hand van een of meerdere cases. Theoretische generaliseerbaarheid richt zich op het opstellen van nieuwe axioma's op basis van de empirische bevindingen in de cases. Vanwege het kleine aantal cases is een bescheiden opstelling voor de generaliseerbaarheid op zijn plaats, zeker voor de theoretische generaliseerbaarheid. Over de analytische generaliseerbaarheid kan het volgend gezegd worden. Voor het onderzoek naar de

■  
<sup>12</sup> Vooral over de Britse case was veel bronnenmateriaal aanwezig daar de missie in Afghanistan en de activiteiten in Londen kritischer door de media, het parlement en onderzoekers werden gevolgd dan in Nederland het geval is. Hierdoor kon ook de lagere toegankelijkheid van de Britse case ten opzichte van de Nederlandse case gecompenseerd worden.

interdepartementale samenwerking zijn concepten uit de netwerktheorie gebruikt. Met dit onderzoek kan bezien worden of de netwerktheorie inderdaad toepasbaar is voor de omgeving waarbinnen de interdepartementale samenwerking plaatsvindt. Door dit onderzoek hoop ik dan ook een bijdrage aan de analytische generaliseerbaarheid van de netwerktheorie te leveren.

### 4.3 Van concept naar rapportage

In de voorgaande hoofdstukken is de probleemstelling, de achtergrond van de geïntegreerde benadering en de theorie van de interdepartementale samenwerking besproken. In hoofdstuk 3 is op basis van theoretische inzichten een analytisch kader opgezet waarmee de empirie onderzocht kan worden. In dit hoofdstuk is vervolgens aangegeven hoe dit onderzoek is uitgevoerd en is verantwoording over de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van het onderzoek afgelegd. Hiermee kan het eerste deel van het onderzoek worden afgesloten om aan het tweede deel, de empirie, te beginnen. Twee opmerkingen moeten daarover gemaakt worden.

De eerste opmerking heeft betrekking op de wijze van citeren. In de Britse case zijn de originele Engelstalige citaten gebruikt, zodat deze zo authentiek mogelijk blijven en nuanceverlies door vertaling voorkomen kan worden. De tweede opmerking gaat over het iteratieve karakter van de besluitvorming in complexe situaties. Bij complexe problemen kan zelden van een centraal besluit worden gesproken dat door een centrale persoon genomen wordt. In plaats daarvan ontwikkelt beleid zich via opeenvolgende besluiten die door verschillende actoren in verschillende arena's genomen worden (Koppenjan en Klijn, 2004). Hierdoor is besluitvorming geen lineair proces, maar een verloop dat in verschillende rondes plaatsvindt. Om dergelijke complexe besluitvormingsprocessen te analyseren moet allereerst de besluitvorming gereconstrueerd worden zodat de relevante rondes en arena's onderkend kunnen worden. Daarna moet het strategisch gedrag van de verschillende actoren bezien worden om vervolgens deze te beoordelen (Teisman, 1992; Teisman, 2001). Het tweede hoofdstuk van beide cases (hoofdstukken 6 en 9) begint met een inleiding over de belangrijkste gebeurtenissen die in Afghanistan en in de hoofdsteden plaatsvonden. Dit wordt verteld aan de hand van de besluitvormingsrondes die in beide landen zijn te onderkennen. Hierbij is het niet de bedoeling om een alles overziende reconstructie van de besluitvorming te maken, maar wel om de belangrijkste gebeurtenissen te onderkennen en welke invloed deze op de interdepartementale samenwerking hebben gehad. Daarnaast kunnen de opmerkingen van de geïnterviewden beter geduid worden.

In onderstaande tabel is per variabele en subvariabele aangegeven in welke vraag van de interviews en/of de vragenlijsten deze wordt behandeld. Tevens staan in de laatste twee kolommen de paragrafen waar de uitkomsten in worden gerapporteerd.

Tabel 4.2. Van concept naar rapportage.

Variabele	Sub-variabele	Onderzoek		Rapportage	
		Survey	Interviewvraag	NL	VK
Institutionele context	Buitenlands beleid	Literatuuronderzoek		H 5.1	H 8.1
	Politieke context	Literatuuronderzoek	16	H 5.2	H 8.2
	Fora	Literatuuronderzoek	13	H 5.3.1	H 8.3.1
	Netwerkanalyse	Deel F	-	H 5.3.2	H 8.3.2
	Budgetten	Literatuuronderzoek		H 5.3.3	H 8.3.3
Afhankelijkheid	Middelen	Deel H	19	H 5.4	H 8.4.1
	Werkzaamheden	Deel H	-	H 5.4	H 8.4.2
Percepties	Geïntegreerde benadering	Deel B	8, 9, 10	H 6.2	H 9.2
	Probleem	Deel C	4	H 6.3.1	H 9.3.1
	Oplossing	Deel C	5, 6, 7	H 6.3.2	H 9.3.3
	Doelstelling	Deel D	6, 17	H 6.3.3	H 9.3.2
Aansturing	Strategisch leiderschap	Literatuuronderzoek		H 7.1.3	H 10.1.2
	Coördinatiestrategieën	Deel G	21, 22, 23	H 7.1.2	H 10.1.3
Vertrouwen	-	Deel E	24, 25	H 7.2	H 10.2
Performance	Inhoud	Deel I	26, 27, 28	H 7.4	H 10.4.1
	Proces	Deel F	11, 12, 14, 26, 28	H 7.3	H 10.3
	Samenhang	Deel F	15	H 7.4	H 10.4.2

# Deel 2

De Nederlandse en Britse aanwezigheid in Afghanistan kan worden teruggevoerd op de aanslagen in New York en Wasghinton D.C. op 11 september 2001. Na deze aanslagen startten de VS en het VK *Operation Enduring Freedom* (OEF) tegen militaire installaties en trainingskampen van de Taliban en Al Qa'ida. De eerste doelstelling van OEF was het omverwerpen van het Taliban-bewind en het ontmantelen van Al Qa'ida. De alliantie zou zich daartoe kunnen hebben beperkt, maar de internationale gemeenschap besloot tot een meer ambitieuze benadering. Reeds in 2001 - net na de val van het Taliban bewind - kwamen donorlanden, internationale organisaties en delegaties uit Afghanistan op de Petersberg nabij Bonn (Duitsland) bijeen om over de toekomst van Afghanistan te praten. Naast afspraken over een interim-regering en het democratiseringsproces, lag de nadruk in de gekozen aanpak op de opbouw van de centrale overheidsinstituties. Vanuit de gedachte dat falende staten sterke staatsinstituties ontberen om de problemen zelf aan te pakken, moest door steun aan het justitieel apparaat, de centrale overheid, veiligheidsdiensten, politie en leger, Afghanistan in de toekomst in staat zijn om op eigen benen te staan.

Als onderdeel van de Bonn-akkoorden werd de *International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan gestationeerd. Initieel beperkte de VN-resolutie het ISAF-mandaat tot een aanwezigheid in alleen de hoofdstad Kabul. In oktober 2003 breidden de VN het ISAF-mandaat uit en kon de internationale troepenmacht in een aantal fases over heel Afghanistan worden ontplooid. Na een eerste uitbreiding in Noord- en West-Afghanistan brak in 2006 fase III aan, ontplooiing van de troepenmacht naar Zuid-Afghanistan waaronder de provincies Uruzgan, Kandahar, Zabul en Helmand. In deze provincies zouden de *lead nations* – respectievelijk Nederland, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – de opbouw ondersteunen. Naast de Bonn-akkoorden kreeg de Zuid-Afghaanse missie richting toen de belangrijkste actoren in Londen bij elkaar kwamen om de *Afghanistan Compact* te sluiten. De hoofdthema's die op de conferentie aan bod kwamen, waren veiligheid, goed bestuur, opbouw van de rechtsstaat en mensenrechten, de sociale en economische ontwikkeling en ten slotte de drugsbestrijding. Tevens werd in Londen de *Afghan National Development Strategy* aangenomen wat ook in de opbouw op voornoemde thema's op provinciaal niveau voorzag. In de provincies zelf moest een *taskforce* de Afghaanse autoriteiten ondersteunen. Hiertoe diende een contingent militairen samen met de Afghaanse politie en het leger voor de veiligheid zorgen zodat het *Provincial Reconstruction Team* (PRT), bestaande uit militairen en civiele functionarissen, de wederopbouw kon ondersteunen. Met dit concept hadden zowel het VK als Nederland eerder in Noord-Afghanistan ervaring opgedaan.

# 5

## Institutionele context van de Nederlandse geïntegreerde benadering

Op 7 april 2006, nog voor het begin van de Nederlandse missie in Afghanistan, hield de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken dr. Ben Bot een toespraak over de Nederlandse geïntegreerde benadering.<sup>1</sup> Volgens Bot is de sleutel tot succes van deze benadering het overkoepelende politieke raamwerk dat logica en samenhang in de politieke, militaire en ontwikkelingsactiviteiten aanbrengt. Hij noemt dit de *trinity of politics, security and development*, een drie-eenheid die niet louter vanuit morele motieven geboren moet zijn of slechts *realpolitiek* moet dienen, maar een mix van beide. Om de vereiste samenhang binnen de *trinity* te verkrijgen, dienen de betrokken departementen op nationaal- en missieniveau nauw met elkaar samen te werken. Om die samenwerking mogelijk te maken bestaan er diverse interdepartementale structuren en budgetten.

De toespraak van Bot is interessant, omdat het een inkijk geeft in het speelveld van de interdepartementale samenwerking. Ten eerste duidt het op de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren om de gewenste doelstellingen te bereiken. De opmerkingen over de morele motieven en *realpolitiek* zijn op hun beurt relevant omdat ze gerelateerd zijn aan hetgeen Nederland met haar buitenlands beleid en de samenwerking wil bereiken. De opmerking over het politieke raamwerk laat zien dat de samenwerking binnen een politieke context plaatsvindt terwijl de interdepartementale structuren en budgetten wijzen op de organisatorische arrangementen die een samenwerking mogelijk kunnen maken. Gezamenlijk bepalen de voornoemde factoren het speelveld of de institutionele context van de geïntegreerde benadering waarbinnen de interdepartementale samenwerking plaatsvindt. In dit hoofdstuk wordt deze institutionele context behandeld waarbij achtereenvolgens het buitenlands beleid, de politieke context, de organisatorische arrangementen en de afhankelijkheid tussen de departementen wordt besproken.

## 5.1 Buitenlands beleid

In het eindrapport over de Nederlandse besluitvorming over de missie in Irak in 2003 concludeerde de commissie Davids dat voor het ministerie van Buitenlandse Zaken de solidariteit met de VS – de zogenaamde Atlantische reflex – van doorslaggevend belang is geweest voor het Nederlandse beleid aangaande Irak en het volkenrechtelijke aspect ondergeschikt werd gemaakt aan de departementale lijn. De Atlantische reflex laat zich verklaren doordat Nederland tijdens de Koude Oorlog de VS als onmisbaar zagen voor het behouden van de machtsbalans. Het is echter de vraag of hier sinds de Koude Oorlog geen verandering in is gekomen (Van Staden, 2011) en of dit bij de besluitvorming omtrent Irak nog steeds het geval was (Colijn, 2010). Dit is niet de plaats om deze vragen te beantwoorden, de discussie maakt wel duidelijk dat de keuzes die Nederland maakt, wordt beïnvloed door het buitenland. Nederland bevindt zich niet in een sociaal vacuüm; niet alleen is Nederland in grote mate afhankelijk van het buitenland - in algemene zin -, het buitenland is ook van invloed op Nederland. Als handelsnatie heeft Nederland zich

1 Bron: <http://cicam.ruhosting.nl/teksten/act.07.grotenhuis.speech%20minister%20obot.pdf>. Benaderd op 23 oktober 2012.

eeuwenlang op het buitenland georiënteerd en de Nederlandse beleidsmakers hebben altijd onderkend dat een actief buitenlands beleid van levensbelang is voor het land. De wijze waarop een land zich ten opzichte van het buitenland positioneert kan worden gekenschetst als het buitenlands beleid. Het buitenlands beleid wordt bepaald door de endogene of nationale agenda – wat wil een regering bereiken – en de exogene situatie. De endogene agenda wordt sterk beïnvloedt door de exogene situatie. Te denken valt aan de invloed van de EU, NAVO en VN, invloed van regeringen van grote landen (de VS, het VK, Duitsland) en de impact van conflicten, globalisering en 9/11.

Over de continuïteit of constanten in het Nederlands buitenlands beleid van na de Tweede Wereldoorlog verschillen de meningen. Voorhoeve (1979) onderkende met *peace, profits and principles* drie constanten in het Nederlandse buitenlands beleid, maar anderen zijn van mening dat er andere constanten zijn of helemaal geen constanten en dat Nederland zich alleen door pragmatisme laat leiden.<sup>2</sup> Kleistra (2002) concludeert dat er te weinig wetenschappelijk fundament is om van constanten in het beleid te kunnen spreken. Toch wijzen beleidsmakers op de steeds terugkerende thema's in het buitenlands beleid, soms om besluiten achteraf te rationaliseren of juist om de idealistische opstelling te verantwoorden. Kort en goed, hoewel het wetenschappelijk fundament voor de constanten ontbreekt, kan ook niet worden uitgesloten dat het denken in constanten helemaal geen richting heeft gegeven aan de interne beleidsprocessen (Kleistra, 2011).

Na de Koude Oorlog veranderde de internationale omstandigheden in snel tempo. Hoewel dat een reden was voor verschillende analyses wat dat voor Nederland zou betekenen, heeft dat nooit geresulteerd in een langetermijnvisie waarin de behoeften van Nederland werden onderkend en welke rol het land in de toekomst wilde spelen (De Wijk, 2004; Kleistra, 2011). Diverse landen stellen deze visies wel op (onder andere de VS, het VK) en kiezen ervoor hun buitenlands beleid te verwoorden in een *Grand Strategy*-document dat richtinggevend is voor het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid. Tot 2013 ontbeerde Nederland zo een document.<sup>3</sup> Daardoor was in de twee decennia daarvoor een situatie ontstaan waarin beleid wordt gemaakt door het ministerie van Buitenlandse Zaken (ontwikkelingssamenwerking, inzet van Defensie), maar ook door de andere departementen (bijvoorbeeld buitenlands economisch beleid door het ministerie van Economische Zaken) en de relaties die de overige departementen met het buitenland hebben. Een groot deel wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerd, maar een deel is ook zelfstandig beleid van de diverse vakdepartementen.<sup>4</sup> De Wijk (2004) stelt dat dit deels is te verklaren door de geërodeerde positie van Buitenlandse Zaken als centrale actor in de beleidsvorming als gevolg van de

2 Voor een uitgebreide discussie wordt verwezen naar het proefschrift van Yvonne Kleistra (2002).

3 In 2013 verscheen de Internationale Veiligheidsstrategie *Veilige wereld, veilig Nederland* van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4 Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een eigen netwerk van 36 LNV-bureaus op Nederlandse ambassades en Nederlandse vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De bureaus zijn "de 'ogen, oren en handen' van het ministerie in het buitenland. Ook verlenen zij diensten aan het Nederlands bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties". Bron: <[www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1641298&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1641298&_dad=portal&_schema=PORTAL)>. Benaderd op 22 januari 2010.



Europese integratie: enerzijds wordt beleid uit Brussel geïmporteerd en anderzijds hebben de vakdepartementen zelfstandig contact met Brussel en ontwikkelen ook eigen buitenlands beleid op hun beleidsterrein. In 2005 constateerde de *Gemengde Commissie Geïntegreerd Buitenlands Beleid* dat deze situatie “in de praktijk kan leiden tot versnipperd optreden zonder samenhang”.<sup>5</sup> Hiermee wordt een ander probleem blootgelegd, namelijk dat Nederland voor wat betreft zijn buitenlands beleid te weinig keuzes maakt, samenhang ontbreekt of dat prioriteiten zo ruim worden geformuleerd dat ze nog geen richting geven (WRR, 2010; Kleistra, 2011). Daardoor wordt een deel van de problemen binnen de interdepartementale samenwerking in relatie tot crisisbeheersingsoperaties veroorzaakt doordat het buitenlands beleid in die zin weinig samenhangend is. Dit maakt het voor de individuele departementen extra moeilijk om prioriteiten te stellen en keuzes te maken waar de middelen in geïnvesteerd dienen te worden.

## 5.2 Politieke context

Op 8 oktober 2005 sprak toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold zich in een interview in de Telegraaf uit over een verandering van de aftrek van de hypotheekrente. Hij kreeg hier van de coalitiepartners veel kritiek op, omdat het indruiste tegen het collectieve karakter van de regering en hij zich niet met het onderwerp diende te bemoeien daar het niet tot zijn portefeuille behoorde en daarmee het non-interventiebeginsel schond. Deze twee aspecten zijn onderdeel van de politieke context waardoor deze van invloed is op de interdepartementale samenwerking. Door historische ontwikkelingen is in Nederland een politiek systeem en cultuur ontstaan die enerzijds de samenwerking tussen de ministeries mogelijk maakt maar anderzijds over ingrediënten beschikt waardoor de samenwerking wordt gehinderd. In deze paragraaf wordt eerst (kort) op de achtergrond van het Nederlands politieke systeem en de cultuur ingegaan. Vervolgens wordt de relatie tussen de minister en de ministerraad besproken. Zoals gezegd resulteren deze elementen in theorie in mogelijkheden en hindernissen voor de samenwerking. In het verloop van de paragraaf wordt dan ook besproken welke invloed deze elementen in de praktijk op de samenwerking hebben.

### 5.2.1 Politiek systeem en politieke cultuur in Nederland

Een gefragmenteerde politieke cultuur, als afspiegeling van de maatschappelijke tegenstellingen, geldt in het algemeen als een slechte basis voor politieke stabiliteit. Ondanks zijn sterk verzuilde samenleving was Nederland na de Tweede Wereldoorlog

5 Deze versnippering van het buitenlands beleid is zichtbaar in de lijst van prioritaire landen van de verschillende departementen. Na een inventarisatie in 2010 bleek dat de departementen en het Korps Landelijke Politie Diensten gezamenlijk meer dan 60 prioritaire landen hebben waarbij de departementen hun keuzes naar eigen inzicht hebben gemaakt. Een kwart van de 60 landen komt op twee of meer lijsten voor. Opgemerkt moet worden dat de prioritaire landen voortkomen uit de diverse belangen van de ministeries en daarom niet eenvoudig met elkaar te vergelijken zijn. Ondanks de verschillen blijft het een lappendeken van landen en is er weinig samenhang in de verschillende prioritaire landen te onderkennen.

in politiek opzicht toch erg stabiel. Lijphart verklaarde deze stabiliteit doordat de elites van de zuilen met elkaar samenwerkten waarbij tegenstellingen werden gepacificeerd in plaats van geëxtrapoleerd. Deze situatie van samenwerkende elites in een verzuilde samenleving noemde hij de *consociational democracy*. Kenmerken van deze democratie zijn, naast het eerder genoemde verzuilde karakter van de samenleving, de overtuiging dat geen van de partijen alleen aan een meerderheid kan komen. Dit resulteert in coalities, die soms breder of groter zijn dan direct noodzakelijk.<sup>6</sup> Mede op grond van deze observaties heeft Lijphart zijn twee democratische basismodellen gebaseerd: het meerderheids- of Westminstermodel en het consensusmodel. Nederland voldoet het meest aan de kenmerken van de consensus democratie (Lijphart, 1977; Mair, 1994).

Opmerkelijk genoeg liet Lijphart (1987) ook zien dat na een periode van ontzuiling het consensus karakter in Nederland bleef bestaan. Blijkbaar was de traditie van consensus dieper gefundeerd. Deze constatering is niet vreemd, Pleij (1998) ziet de eerste tekenen van de consensustraditie in de samenwerking in de Hoogheemraadschappen in de 13e eeuw. De traditie ontwikkelt zich verder in de 15e eeuw in de gilden waarbinnen de economische en soms sociale activiteiten worden gereguleerd. In de 16e en 17e eeuw bestond de Republiek uit relaties tussen autonome gewesten die bijeen werden gehouden door vergaderingen van de Staten-Generaal, commissies, netwerken en andere vormen van horizontale en collegiale besluitvorming en coöptatie (Kossmann, 1978; Daalder, 1995; Frijhoff en Spies, 1999). In de 19e en 20e eeuw (tot de jaren '60) is de consensustraditie te herkennen in de samenwerking tussen de elites van de zuilen. Na de jaren '60 is de consensus terug te vinden in de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties bij de regulering van arbeidsvoorwaarden. Van Zanden (2002) spreekt daarom van een ononderbroken lijn van ontwikkeling<sup>7</sup> die in de middeleeuwen werd geboren, verder is ontwikkeld in de eeuwen daarna en ook nu nog steeds manifest is. Hierdoor is een diepgewortelde traditie van bestuur ontstaan dat is gebaseerd op consensus, compromis, wederzijds vertrouwen en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden (De Gier, Henke en Vijgen, 2003).

Vanwege de benodigde coalitievorming is de consensusgerichte samenwerking in de politiek terug te vinden. De keerzijde is wel dat door de coalitievorming de interdepartementale samenwerking een samenwerking tussen bewindslieden van verschillende politieke partijen is waarmee ideologische verschillen en partijpolitieke invloeden een intrede in de samenwerking doen. Hoewel de politieke cultuur een consensusgerichte traditie kent, kan het Nederlands politieke systeem daarmee voor stellingname en positionering van de bewindslieden zorgen. In het volgende punt wordt hier dieper op ingegaan.

■  
6 Daarnaast geldt binnen een *consociational democracy* niet alleen het recht van de meerderheid, maar ook van de minderheden die zelfs een vetorecht kunnen hebben. Tevens kenmerkt deze democratie zich door proportionaliteit, niet alleen van de volksvertegenwoordiging, maar ook in politieke benoemingen. Tenslotte kenmerkt de *consociational democracy* zich door beslissingsbevoegdheid van kleinere en lagere delen van het openbaar bestuur (Lijphart, 1977).

7 Deze bijna lineaire ontwikkeling wordt door anderen bekritiseerd. Zie voor een bredere discussie en een diepere achtergrond van de consensustraditie het proefschrift van Corina Hendriks (2010).

### 5.2.2 De minister en de ministerraad

De minister dient als hoofd van een ministerie verantwoordelijkheid aan het parlement af te dragen.<sup>8</sup> Daarnaast is de minister niet alleen hoofd van zijn of haar ministerie, maar is tevens lid van de ministerraad (Belinfante en de Reede, 2005: 51), waarin, als collectief besluitvormingsorgaan, onderwerpen van algemene betekenis worden behandeld - bijvoorbeeld op het gebied van de buitenlandpolitiek - ook al betreffen zij het beleid van één departement (Belinfante en de Reede, 2005: 53). Dit maakt de raad op het eerste gezicht bij uitstek geschikt voor samenhangend beleid, maar dit moet om twee redenen genuanceerd worden. Ten eerste is het juist dat ministers zowel collectief als individueel een verantwoordelijkheid dragen, maar de collectieve verantwoordelijkheid is vooral bedoeld om “eenheid van beleid” te waarborgen (artikel 45, lid 3 Grondwet) en werkt daarmee vooral binnen de regering (Visser, 2008). Extern, richting het parlement, staat de individuele verantwoordelijkheid voorop: een minister draagt individueel verantwoording af aan het parlement die het beleid van de individuele minister zal controleren. Deze nadruk op individuele verantwoording wordt versterkt door de parlementaire controle die in beginsel in Vaste Kamercommissies plaatsvindt die langs departementale scheidslijnen zijn georganiseerd. Ten tweede is de collectiviteit van de besluitvorming onderhevig aan departementale en politieke krachten. Indien deze krachten homogeen zijn, dan zal de collectiviteit van de besluitvorming eenvoudiger zijn dan bij heterogeniteit van beide krachten, heterogeniteit leidt tot meer conflicten in de ministerraad. Andeweg (1988) onderkent een sterke departementale en politieke heterogeniteit in Nederland. De departementale heterogeniteit wordt onder andere veroorzaakt door het neo-corporatisme (sterke banden tussen departement en maatschappelijke organisaties op een bepaald beleidsterrein) en een gebrek aan een interdepartementaal ambtelijk systeem (ambtenaren kunnen voor het leven bij een departement werkzaam zijn en worden niet ‘doorgerouleerd’).<sup>9</sup> Daarnaast werkt het systeem van Vaste Kamercommissies waarbij ministers langs departementale scheidslijnen worden gecontroleerd, departementale heterogeniteit in de hand. Bovend’Eert e.a. (2004) concluderen dan ook dat de ministerraad in theorie wellicht een collectief besluitvormingsorgaan is, maar in de praktijk geen collectieve verantwoordelijkheid kent.

Politieke heterogeniteit wordt in Nederland veroorzaakt doordat de kabinetten uit coalities van verschillende partijen bestaan. Sinds de ontzuiling in de jaren '60 werd het niet meer noodzakelijk om als elite boven de partijen te staan, sinds die tijd is het kabinet dan ook meer gepolitiseerd. De politisering is zichtbaar aan de opkomst van het zogenaamde

8 Over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn verschillende zienswijzen. De ‘enge’ benadering stelt dat zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid geldt (en andersom geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid). Dit betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid ophoudt bij de grenzen van bevoegdheid en tevens dat de verantwoordelijkheid betrekking heeft op alles wat zich binnen deze bevoegdheid bevindt. De meer ruime benadering geeft aan dat de minister verantwoordelijk is voor alles wat binnen zijn of haar portefeuille valt (Van der Pot, 2006: 511; Elzinga en Warmelink, 1993; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999: 8 en *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 806 nr. 6).

9 Dit is met de oprichting van de Algemene Bestuurdienst (ABD) in 1995 afgenomen.

bewindspersonenoverleg (BPO)<sup>10</sup> en resulteert in een partijpolitieke opstelling van de bewindslieden in de ministerraad. Daarnaast kent Nederland een collegiaal bestuur; dat betekent dat er geen hiërarchie tussen de minister-president en de ministers is (Andeweg en Irwin, 2002). Tevens bestaat er onder de ministers een stilzwijgende afspraak elkaar niet onnodig lastig te vallen over het beleidsterrein van de ander, het zogenaamde non-interventiebeginsel (ROB, 2010). Dit beginsel is niet alleen uit omgangsvorm geboren, maar is ook strategisch van aard. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) kwalificeerde het beginsel dan ook als een belemmering om ministers over de schotten van het eigen ministerie heen te laten kijken: “Over het algemeen verwachten ministers voor hun eigen voorstellen de beste resultaten als zij zich niet bemoeien met de voorstellen van hun collega’s” (ROB, 2010: 3).

### 5.2.3 Van theorie naar praktijk

Door de individuele ministeriele verantwoordelijkheid, het collegiale bestuur, het non-interventiebeginsel en het ontbreken van een gemeenschappelijk buitenlands beleid hebben ministers en daarmee ook de ministeries veel autonomie en zijn zij zeer zelfstandig, de minister is tot een *prize fighter* verworven ('t Hart e.a., 2002). Daarnaast heeft de ministerraad door de departementale en politieke heterogeniteit aan collectiviteit ingeboet. De grap dat de Nederlandse staat zich heeft ontwikkeld van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tot de Republiek der dertien verdeelde departementen onderstreept deze situatie (Andeweg en Irwin, 2002: 148). Tot zover de theorie.

In de praktijk hebben zich de afgelopen jaren met betrekking tot de bovenstaande vier aspecten ontwikkelingen voorgedaan die deels de handelingsvrijheid van de individuele ministers hebben beknot, maar bovenal een geïntegreerde benadering in de hand hebben gewerkt. Ten eerste de overkoepelende strategie. Ook al had Nederland tot 2013 geen document voor het buitenlands beleid of een nationale veiligheidsstrategie die richting in de activiteiten van de departementen kon brengen, Nederland kent wel een regeerakkoord. Daarin worden enerzijds belangrijke afspraken voor de voorliggende regeerperiode gemaakt waaraan de bewindslieden gehouden zijn en anderzijds bepaalt het de budgettaire ruimte voor beleid. Verder heeft het kabinet Balkenende IV de geïntegreerde benadering als pijler van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid bestempeld (Algemene Zaken, 2007). Ook is er specifiek beleid opgesteld voor de samenwerking in bepaalde regio's (Grote Merenbeleid, Landenstrategieën, Afrikabeleid) of over bepaalde thema's (strategie falende staten, mensenrechtenstrategie) die aan de departementale activiteiten richting kunnen geven. Impliciet wordt door het regeerakkoord en andere regels en procedures de individuele beleidsvrijheid van de minister beperkt (Nieuwenkamp, 2001).

10 In dit overleg roepen de premier en zijn vicepremier(s) - per politieke partij - voorafgaand aan de ministerraad de belangrijkste functionarissen bij elkaar. Afhankelijk van de politieke partij en de onderwerpen die op de agenda van de ministerraad staan, komen ministers, de top van de fractie, fractievoorzitter (afhankelijk van het onderwerp), adviseurs, voorlichters en leden van het partijbestuur bij elkaar om de onderwerpen van de ministerraad te bespreken.

Ten tweede heeft de ministerraad wellicht in staatkundige zin geen collectieve verantwoordelijkheid, maar dat betekent niet dat een collectief van individuele ministers geen verantwoordelijkheid zou kunnen dragen.<sup>11</sup> Ook bij de missie in Afghanistan is die gezamenlijke verantwoordelijkheid zichtbaar. Zo werden de artikel 100 brieven over de besluiten tot deelname<sup>12</sup> en verlenging<sup>13</sup> (respectievelijk 22 december 2005 en 30 november 2007) door de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking ondertekend. Datzelfde geldt voor de Stand van Zaken brieven die eens per kwartaal aan de kamer werden gestuurd en waarin de voortgang van de missie werd gerapporteerd.<sup>14</sup> Ook de aan Afghanistan gerelateerde debatten werden door de drie meest betrokken ministers met de Kamer gevoerd en ook het normaal gesproken rigide systeem van Vaste Kamercommissies werd aangepast. De drie ministers gingen met samengestelde commissies van de Tweede Kamer in debat.<sup>15</sup> Zo werd de ministeriele verantwoordelijkheid en de parlementaire controle aangepast aan de hedendaagse praktijk.

Ten derde het collegiale bestuur van de ministerraad. De mogelijkheden voor verticale coördinatie vallen door het collegiale karakter weg, maar daardoor zal de noodzaak tot horizontale coördinatie juist alleen maar toenemen. Dat is een ontwikkeling die gezien de historische wortels van het poldermodel niet als vreemd zal worden ervaren. Ten slotte het non-interventiebeginsel. Uitzonderingen zoals de berisping van toenmalig minister Pechtold lijken het beginsel te onderschrijven. Echter, het beginsel heeft alleen betrekking op dat beleid dat het eigen beleidsterrein niet raakt. De missie in Afghanistan is juist door de 3D-benadering een onderwerp dat meerdere ministeries treft en daardoor worden meerdere ministers betrokken. Het non-interventiebeginsel is in dit geval niet meer van toepassing. Daarnaast laat besluitvorming over de deelname en verlenging van de missie in Afghanistan zien dat ook andere ministers zich met de besluitvorming 'bemoeien' (Hazelbag, 2009; NRC Weekblad 27 maart 2010). Ten slotte begrijpen alle departementen de ernst van de missie en de impact die deze op de Nederlandse politiek heeft.

Wat je nu in het Kabinet hebt, Afghanistan moet er goed uitkomen. (...) Afghanistan is zo belangrijk, niets zal zo'n politieke impact als Afghanistan hebben waarbij iedereen zegt ok, het is mijn vak niet, maar ik begrijp dat het heel, heel belangrijk is dat we hier op een nette manier iets doen en op een nette manier exitten. Burundi heeft dat gewicht niet, is een

- 
- 11 Een voorbeeld hiervan is het opstappen van de ministers Donner (Justitie, verantwoordelijk voor detentie) en Dekker (VROM, verantwoordelijk voor de staat van het cellencomplex) naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over de Schipholbrand op 27 oktober 2005. Door de vervlechting van hun individuele verantwoordelijkheden zagen zij zich genooddaakt om gezamenlijk hun ontslag aan te bieden.
- 12 *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925 nr. 193.
- 13 *Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925 nr. 279.
- 14 *Kamerstukken II 2006-2007*, 27 925 nrs. 237, 248 en 254; *Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925 nrs. 279, 295 en 315; *Kamerstukken II 2008-2009*, 27 925 nrs. 325, 330, 344; *Kamerstukken II 2009-2010*, 27 925 nrs. 366, 388 en 398; *Kamerstukken II 2010-2011*, 27 925 nr. 405.
- 15 In 2003 is op voorstel van het Presidium van de Tweede Kamer het Reglement van Orde aangepast dat het mogelijk maakte zogenaamde thematische commissies in te stellen. Sindsdien zijn thematische Kamercommissies ingesteld op het gebied van ouderenbeleid, jeugdzorg en dierhouderij. Deze aanpassing maakt het mogelijk ook op andere sectordoorsnijdende gebieden een thematische commissie in te stellen. *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 923, nr. 1.

spelletje (...) Afghanistan is in die zin wel heel belangrijk dat uiteindelijk op het allerscherpst wordt daar het spel gespeeld. Dan kom je in de buurt van de ziel van Justitie, Financiën en BZK. Omdat het zo belangrijk is, hele kabinetten zullen daarop kunnen vallen als het daar mis gaat. Dan zeggen we, ok dat is nationaal belang (11).

#### 5.2.4 Invloed politieke heterogeniteit op de samenwerking

Tegen deze achtergrond wordt de departementale heterogeniteit verminderd en al te individualistisch gedrag van de bewindslieden getemperd. Blijft over de politieke heterogeniteit. De politieke heterogeniteit biedt in theorie een voedingsbodemp voor ideologische verschillen tussen de coalitiegenoten. De vraag hierbij is echter hoe groot de ideologische verschillen tussen de partijen (nog) zijn. Diverse politicologen zijn van mening dat de ideologische verschillen tussen de grote politieke partijen na de jaren '80 zijn vervaagd of zelfs zijn geconvergeerd (Voerman en Lucardie, 1992; Eisinga, Franses en Scheepers, 1996; Ankerschmit, 1999; Ankerschmidt, 2000; Lucardie, 2003). Ook tussen het CDA en de PvdA zijn de ideologische verschillen niet groot (Koole, 2003). Meer specifiek voor het buitenlands beleid op het grensvlak van vrede en veiligheid bleken de ideologische verschillen tussen het CDA en de PvdA in de onderzoeksperiode niet groot te zijn, alleen over de hoogte van het budget voor ontwikkelings samenwerking en de activiteiten waarvoor de gelden gebruikt kunnen worden verschillen de twee partijen van mening. Daarnaast geven woordvoerders van beide partijen aan dat ideologische verschillen tussen het CDA en de PvdA geen invloed hebben gehad op de samenwerking tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.<sup>16</sup> Toch zagen verschillende geïnterviewden tegenstellingen en wrijvingen tussen vooral de minister van Buitenlandse Zaken Verhagen en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders waarbij deze met name verklaard worden door de partijpolitieke tegenstellingen tussen de bewindslieden....:

Ja, dat heeft namelijk met competentiestrijd te maken. Er is altijd een natuurlijke frictie tussen departementen, los van de taakstelling, is namelijk dat de kans dat je ministers hebt van dezelfde politieke partij is erg klein. Dus de politieke controverse [...] heeft dus z'n effect op de manier waarop bij bijvoorbeeld een departement waar twee ministers zitten als bij BZ, hoe dat samenwerkt (126).

Ja, zegt dan de minister [...], het is prachtig dat we dat samen gedaan hebben, maar hoe kunnen we laten zien wat wij hebben gedaan. Want ik heb een budget gekregen, en ik moet dus laten zien dat ik met dat budget goede dingen heb gedaan. En by the way, ik heb ook nog een achterban die vind dat ik bepaalde dingen heb moeten regelen, dus ik moet kunnen laten zien dat binnen dat samen, dat ik dat en dat en dat heb bevochten. Als ik er niet geweest was, dan was dat samen helemaal nooit van de grond gekomen, dat stukje

■  
16 Gebaseerd op contacten met PvdA-kamerlid M. van Dam op 3 en 6 november 2010 en CDA-fractiemedewerker B. Wiegmans op 29 oktober 2010.

van samen. Dus je ziet dat mensen in het kader weer van verantwoording, in het kader van zichtbaarheid, natuurlijk heel graag over samen praten, maar dat er ook momenten zijn dat ik helemaal niet over samen wil praten. Dat ik die lui het liefst even achter mij wil hebben staan in de schaduw en dat ik in de schijnwerpers wil staan (I7).

...maar ook door de slechte persoonlijke verhoudingen tussen de betrokken bewindslieden:

Binnen BZ is dat sterk vind ik, heel sterk. (...) Ik vind dat de bureaupolitiek binnen BZ heel sterk is. Ja, dat is daar het sterkst is. Maar dat is niet alleen bureaupolitiek, het is ook twee bewindslieden die elkaar weinig ruimte gunnen. (...) PvdA en CDA is nooit een soepele combinatie. Maar deze twee heren kennen elkaar door en door en hebben elkaar nooit zo gemogen. Iedere BZ-er zal dat beamen, ze gunnen elkaar heel weinig. Je ziet het ook in de mimiek in een debat. Ik heb heel veel debatten van de heren met onze minister dan erbij meegemaakt. Je moet eens naar de gezichten kijken als een ander aan het woord is [...] Daar lees je het gewoon aan af (I11).

De politieke heterogeniteit lijkt in de onderzoeksperiode dus niet zozeer bepaald te worden door de ideologische verschillen, maar meer door partijpolitieke overwegingen en de persoonlijke verhoudingen tussen bewindslieden.

#### *Thrickle down effect*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is een matrix-organisatie die uit directoraten-generaal en regio-, thema-, forum- en ondersteunende directies bestaat. Voor de interdepartementale samenwerking voor de missie in Afghanistan zijn het Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) en het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) de meest belangrijke directoraten.<sup>17</sup> Formeel geeft de minister van Buitenlandse Zaken leiding aan het ministerie en heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, als minister zonder portefeuille, een ondergeschikte rol bij de aansturing van het ministerie. In de praktijk werkte DGIS vooral voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en werkte de DGPZ voor de minister van Buitenlandse Zaken. De tweedeling tussen de DGPZ-zijde en de DGIS-zijde wordt daarmee versterkt. Daar binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken beleid of besluiten alleen tot stand kunnen komen indien beide ministers dit fatteren, is die slechte relatie, samen met het eerder genoemde punt over de politieke kleur en opstelling van beide bewindslieden binnen dit departement, direct van invloed op de samenwerking binnen het ministerie. De spanningen en tegenstellingen druppelen als het ware door naar de ambtelijke niveaus.

Dat leverde altijd wel wat spanning tussen bij de functionarissen die bij ons aan tafel zaten, maar die dat heel charmant oplossen: “Dat brengen we dan nog eens terug en daar zullen we onze bewindspersonen nog eens naar vragen” (I12).

<sup>17</sup> DGPZ is verantwoordelijk voor advisering van politieke leiding op het gebied van buitenlandse politieke aangelegenheden en DGIS is als ontwikkelingszaken pendant verantwoordelijk voor de initiëring, de coördinatie, het budgettaire beheer en de uitvoering van het beleid voor ontwikkelingszaken vanuit het oogpunt van duurzame armoedebestrijding.

Binnen BZ heb je hetzelfde systeem, je hebt gewoon twee ministers, dat vertaald zich in de organisatie doordat je twee hoofdstromingen hebt, een Directoraat-Generaal Politieke Zaken voor M [minister van Buitenlandse Zaken] en een Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van R [minister van Ontwikkelingssamenwerking]. Dus die polarisatie zit al in twee directeuren-generaal. Dan heb je daaronder allerlei afdelingen die je min of meer in dat spectrum kunt plaatsen [...] Dat spanningsveld vind je daar dus gewoon terug (I26).

De standpunten in het ministerie worden al voor een belangrijk deel bepaald door de politieke kleur van de minister. Zeker bij OS en BZ is die invloed van zo'n minister vrij groot op het niveau net daaronder. Die redeneren al helemaal in zijn, het zijn loyale ambtenaren natuurlijk, die redeneren ook helemaal in zijn wens, zijn ambitie. Die is natuurlijk partijpolitiek gekleurd, dus dat loopt door elkaar (I11).

Uiteindelijk heeft dat ook zijn weerslag op de samenwerking met andere departementen:

Buitenlandse Zaken is echt een soort moeras van .... je hebt daar sowieso de OS-kant en de Verhagen kant zeg maar, Koenders en Verhagen, dat is al twee poten in een huis. Maar als je ziet hoe lang iets kan duren... daar hadden we in de SVW ook echt last van hoor, maandenlang hoorde je niks en dan kwam er op eens een stuk (I17).

Ook hier lijkt een bureaupolitieke wet op te gaan: *where you stand depends on where you sit* (Miles, 1978). Het citaat over de hoofdstromingen binnen Buitenlandse Zaken laat het effect van de tegenstellingen tussen de bewindslieden zien en hoe dit in het ministerie doorwerkt. Dit is niet zozeer van invloed op de ambtelijke intradepartementale relaties, maar wel op de voortgang van een dossier. Het duurt langer voordat Buitenlandse Zaken als geheel een standpunt heeft bepaald en daarmee is het van invloed op de voortgang van een dossier in de interdepartementale omgeving.

Resumerend kan gesteld worden dat ministers, als resultante van de afwezigheid van een *overarching* buitenlands beleid, de ministeriële verantwoordelijkheid, een collegiaal bestuur en het non-interventiebeginsel over veel autonomie kunnen beschikken. Dit zou de samenwerking tussen departementen kunnen bemoeilijken, maar wordt beperkt doordat er sprake is van een collectief van verantwoordelijke ministers waar de parlementaire controle zich op heeft aangepast. Daarnaast heeft het 3D-karakter van de missie de invloed van het non-interventiebeginsel beperkt en heeft het regeerakkoord en de hang naar een geïntegreerde benadering de ministers dichter bij elkaar gebracht. Dit laatste punt verdient nog wel meer aandacht, tekstblok 5.1 over de nota *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* (BZ, 2009) laat zien dat ondanks dat een nota regeringsbeleid is, er nog steeds ruimte blijft voor individualistisch departementaal gedrag en dat dit het stellen van prioriteiten niet vereenvoudigt.



**Tekstblok 5.1 Fragiele statennota**

In 2008 stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Defensie (overigens zonder te ondertekenen) de nota *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* naar de Tweede Kamer waarin de negen prioritaire fragiele staten bekend werden gesteld. Hoewel de nota in de voorbereidingsfase in de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederbouw (SVW) werd besproken, hebben de overige departementen geen invloed gehad op de gekozen landen. Diverse geïnterviewden geven dan ook aan dat de lijst van negen landen vooral een lijst van Buitenlandse Zaken is, maar niet van de overige departementen. Hierdoor wordt het vanuit het oogpunt van *commitment* en het stellen van prioriteiten moeilijk om andere departementen bij een samenwerking te betrekken: *De commitment van Justitie en BZK om je daar mee te beperken, tot die negen landen, is natuurlijk een hele andere dan de Defensie commitment met Afghanistan omdat we daar zo vol inzitten. Op het moment dat je een civiele, een rijksbrede pool krijgt van deskundigen, het gaat dan wel om de afweging, okay gaan die beperkte deskundigen die we hebben, gaan die dan naar Suriname of naar Afghanistan, naar Burundi of naar Marokko? (I11).*

Daarnaast kunnen zich tussen bewindslieden, hoewel ze door de aard van het beleidsterrein op elkaar zijn aangewezen, tegenstellingen voordoen waarbij een minister minder behoefte heeft aan 'samen' en meer aan 'ik'. Deze tegenstellingen zijn eerder terug te voeren op departementale, partijpolitieke of persoonlijke belangen en tegenstellingen dan op ideologische tegenstellingen of de andere factoren. In de interdepartementale samenwerking aangaande de missie in Afghanistan werd dit wel versterkt door de slechte relatie tussen de bewindspersonen van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken die door druppelen naar de ambtelijke lagen daaronder, wat zich weer uit in de positiebepaling op dossiers. Dit is van invloed op de voortgang van een dossier en niet zozeer op de samenwerking tussen actoren.

### 5.3 Organisatorische arrangementen

Organisatorische arrangementen betreffen die structuren en mechanismen die de interdepartementale samenwerking kunnen faciliteren en hebben betrekking op de interdepartementale fora en budgetten. Allereerst worden de verschillende fora die de interdepartementale samenwerking kent, besproken. De interacties tussen de actoren beperken zich echter niet tot de formele bijeenkomsten in de fora alleen, maar vinden ook daarbuiten plaats. Door de interactiepatronen (binnen en buiten de fora) in kaart te brengen en met een *social network analysis* te analyseren kan de centraliteit van de verschillende actoren worden bepaald. Door de uitkomsten van de netwerkanalyse te vergelijken met de samenstelling van de fora kan bijvoorbeeld gezien worden hoe adequaat deze samenstelling is. Aan het eind van deze paragraaf worden de financiële constructies besproken die de samenwerking moeten ondersteunen.

### 5.3.1 Fora

Toen op 2 augustus 1990 met de inval van Koeweit door Irak de 2<sup>e</sup> Golfoorlog uitbrak, is op initiatief van Buitenlandse Zaken het interdepartementale Golf-beraad opgericht (19). Dit forum is de eerste aanzet geweest tot de structuur van fora zoals die nu aanwezig is en waarbij de ministeries horizontaal coördineren.

Tabel 5.1 Overzicht fora.

Forum	Leden	Niveau	Doel
Blauwe kamer	(vice)premier(s), ministers van Defensie, BZ en OS	Bewindspersonen	Politieke besluitvorming
SMO	DGPZ, DGIS, CDS, Raadsadviseur AZ, D-DVB, D-DOPS, HDAB.	Directeur-generaal	Besluitvorming militaire operaties
SMO-werk	DVB, EFV, DAO, HDAB, DOPS (J3, J5 en J9)	Directie / beleidsmedewerker	Voorportaal SMO
SVW	DGPZ, DGIS, diverse directies BZ, HDAB, SC-IMS, EZ, Financiën, Justitie en BZK	Directeur-generaal	Lange termijn beleidsbepaling
SP/RoL	BZ, AZ, BZK, Justitie, Defensie, Financiën, OM, lid Korpsbeheerdersberaad	Directieniveau	Besluitvorming politie- en rule of law missies
SCM	BZ, BZK, EZ, Defensie, Financiën, Justitie en LNV	Directeur-generaal	Vervanging SVW op dg-niveau
SCM	BZ, BZK, EZ, Defensie, Financiën, Justitie en LNV	Werkgroep- of directieniveau	Vervanging SP/RoL, aansturing expertpool
HOA (en LOA)	SMO-leden en directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie	Directeur-generaal	Interimplossing t.b.v. Kunduz-missie

#### *Fora op politiek en hoog ambtelijk niveau*

Op het hoogste niveau vindt de samenwerking tussen de ministeries plaats in de ministerraad. Normaal gesproken kunnen onderwerpen, vanwege de overvolle agenda van de ministerraad, naar een van de onderraden worden gedelegeerd. Voor buitenlandse aangelegenheden zou dit de Raad voor Internationale en Europese Zaken (RIEZ) en de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA) als ambtelijk voorportaal kunnen zijn. De praktijk leert dat zowel de RIEZ als de CoRIA in de samenwerking over Afghanistan een zeer beperkte rol hebben gespeeld. Aanvullend op de ministerraad maakte het Kabinet Balkende IV wel gebruik van het zogenaamde 'blauwe kamer overleg' waarin de meest betrokken ministers bijeen kwamen.<sup>18</sup> In dit overleg is bijvoorbeeld de verlenging van de missie in Uruzgan (na augustus 2008), de voorbereiding van het regeringsstandpunt op het Irak-onderzoek van de Commissie Davids en de verlenging van de missie na augustus 2010 besproken.

<sup>18</sup> Dit waren naast de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie ook beide vicepremiers (19).

### *Interdepartementale fora*

Op ambtelijk niveau kent Nederland diverse fora. In de jaren '90 van de vorige eeuw werd het Interdepartementaal Overleg Vredesoperaties (IOV) opgericht. Aan dit overleg namen diverse functionarissen van Buitenlandse Zaken en Defensie deel.<sup>19</sup> Naar aanleiding van de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen werd in 2000 als vervanging van de IOV de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) opgericht, waar aangaande vredesoperaties de politieke coördinatie tussen Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken op wekelijkse basis plaatsvindt.<sup>20</sup> Gedurende de missie in Uruzgan was onder de SMO een overleg op werkniveau aanwezig dat op ad hoc basis tweewekelijks bijeen kwam.

De Stuurgroep Politie en *Rule of Law* (SP/RoL) is een samenvoeging van de twee vroegere stuurgroepen *Politie* en *Rule of Law*. Naast diverse ministeries zijn ook het Openbaar Ministerie en de portefeuillehouder 'internationaal' van het Korpsbeheerdersberaad<sup>21</sup> leden. Alhoewel diverse ministeries in zowel de SMO en de SP/RoL zitting hebben, is het niveau van de laatste lager dan die van de SMO. De SP/RoL is een stuurgroep op directieniveau onder wisselend voorzitterschap van de Directie Veiligheidsbeleid en de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De stuurgroep adviseert over deelname aan politiemissies (inzet politie en Koninklijke Marechaussee) en missies in het kader van *rule of law*. Door deze 'taakomschrijving' wordt deze stuurgroep ook wel Stuurgroep Civiele Missies of Stuurgroep Civiele Operaties genoemd (AIV, 2009). De SP/RoL komt zeswekelijks bijeen.

De Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) is in 2005 opgericht met Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Defensie als aanvankelijke leden. Sinds 2008 zijn Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën ook lid van de SVW. De SVW is bedoeld als stuurgroep op directeur-generaal niveau, komt eens per kwartaal bijeen en coördineert het strategisch beleid met betrekking tot landen (in welke landen wil Nederland actief zijn) en thema's (wat wil Nederland doen op het gebied van gender, SSR, etc.) en welke rol de departementen daarin kunnen spelen. Op papier moest de SVW in beleidsmatige zin richtinggevend zijn voor zowel de SMO als de SP/RoL.

### *Fora als structuur voor de samenwerking*

Bovengenoemde fora geven structuur aan de interdepartementale samenwerking, op vaste momenten en in een vaste samenstelling komen ze bij elkaar. Daarmee zijn de formele bijeenkomsten in de fora niet alleen een aanjager van de informele contacten, maar tevens kunnen daar problemen en impasses worden vlotgetrokken en wordt de voorbereiding van informele contacten formeel bezegeld. Over het functioneren van de verschillende

19 Kamerstukken II 1999-2000, 26 454 nrs. 7-8.

20 Kamerstukken II 2002-2003, 28 506, nr 8: 3. De onderwerpen die in de SMO worden besproken beperken zich niet alleen tot missies, maar liggen breder op het snijvlak van Buitenlandse Zaken en Defensie (Resp KvO).

21 Het Korpsbeheerdersberaad was voor de oprichting van de Nationale Politie het beraad van de beheerders van de 25 politiekorpsen en de voorzitter van het College van procureurs-generaal. De portefeuillehouder internationaal zit namens het beraad in de SP/RoL voor de besluitvorming over de inzet van politiemensen in bi- en multinationale missies).

stuurgroepen ontstaat een gemengd beeld.<sup>22</sup> Zo geldt de SMO als een voorbeeld hoe goed een stuurgroep kan functioneren en was gedurende de missie in Uruzgan de “prins onder de overlegorganen”. Geïnterviewden geven aan dat de belangrijkste spelers op het juiste niveau in de stuurgroep aanzitten. De actoren hebben het mandaat om beslissingen te nemen en beschikken over voldoende invloed in het eigen departement om die besluiten tot uitvoering te brengen. De stuurgroep komt met de juiste frequentie bijeen en de agenda en de samenstelling van de stuurgroep zijn goed op elkaar afgestemd. Ook andere ministeries willen aan de stuurgroep deelnemen, al is het maar om de eigen minister beter op de hoogte te kunnen houden. De huidige leden houden dat echter tegen<sup>23</sup>, waarbij de relevantie van de onderwerpen als reden wordt opgegeven.

De SVW daarentegen functioneert in de ogen van de geïnterviewden onvoldoende en is daarmee eerder een rem op de samenwerking. Waar de stuurgroep is bedoeld om op het niveau van directeur-generaal samen te komen, wordt dit niet waargemaakt; buiten Defensie en Buitenlandse Zaken zijn de directeuren-generaal van de overige ministeries zelden in de stuurgroep aanwezig, ze laten zich vertegenwoordigen door een (senior-) beleidsmedewerker. Geïnterviewden schetsen de SVW als een “vreselijk” overleg; een slechte agenda voorbereiding, niet ingelezen deelnemers, langlopende dossiers (oprichting expertpool), details van individuele missies in plaats van strategische onderwerpen, departementen die niet de tijd krijgen om zich goed in te lezen en te reageren, te weinig aandacht voor op- en aanmerkingen van kleinere departementen, geen *buy-in* van kleinere departementen, intradepartementaal (BZ) in plaats van interdepartementaal overleg, te veel spelers van Buitenlandse Zaken en te weinig relevante onderwerpen voor de actoren van de overige departementen, zijn opgetekende observaties waarbij oorzaak en gevolg door elkaar heen lopen. Voor een aantal departementen is dit de enige stuurgroep waaraan zij aangaande missies kunnen deelnemen en is daarmee een zeer tastbaar element van de interdepartementale samenwerking. Dat de SVW zo matig functioneerde gaf voor met name de departementen buiten Buitenlandse Zaken en Defensie een negatief beeld over de interdepartementale samenwerking.

#### *Van driehoek, via tweedeling naar één forum*

Al in 2009 werd onderkend dat de SVW slecht functioneerde (AIV, 2009). Ter verbetering werd in 2010 de Stuurgroep Civiele Missies (SCM) opgericht. Door de samenstelling breder te maken, werd tegemoet gekomen aan de kritiek van de Adviesraad Internationale Vraagstukken dat geen van de stuurgroepen alle departementen als lid kenden. Eigenlijk was de SCM een ‘tweetrapsraket’ waarmee een stuurgroep op directeur-generaalniveau de taak van de SVW moest overnemen en een stuurgroep op werk- of directieniveau de SP/RoL zou vervangen. De nieuwe stuurgroepen richtten zich op de voorbereiding en uitvoering van civiele missies en waren daarmee als tegenhanger van de SMO bedoeld. De SCM op werkgroep niveau moest

22 Het functioneren van het BWO wordt als voldoende getypeerd, de SMO als goed, de SMO-werk als voldoende en de SVW als negatief. Het functioneren van de SP/RoL wordt matig genoemd en van de HOA en LOA als voldoende. Het functioneren van de SCM is niet te beoordelen.

23 Op verzoek van Defensie nam vanaf januari 2008 ook de directeur-generaal Internationale Samenwerking (BZ) aan de SMO deel. Juist de directeur-generaal Politieke Zaken (ook BZ) was hier aanvankelijk op tegen.

tevens de rijksbrede expertpool aansturen. Daar ontstond echter een kink in de kabel. Justitie en BZK, als leverancier van experts op het gebied van politieopbouw en daarmee de grootste leverancier van de expertpool, besloten niet aan de pool deel te nemen.<sup>24</sup> Zonder deelname van deze ministeries was de expertpool weinig levensvatbaar waardoor de SCM op werkgroepniveau ook te weinig om handen had en waarmee de SCM op directeur-generaalniveau ook ter discussie stond. Ondanks de goede bedoelingen in het voorjaar van 2010 was in de zomer van datzelfde jaar de situatie terug bij af, of eigenlijk erger. De SCM had wel de SVW en de SP/RoL vervangen, maar na de mislukking werden deze stuurgroepen niet opnieuw opgericht. Om deze situatie te repareren, ook in het licht van de Nederlandse deelname aan de politiemissie in Kunduz, is het Hoogambtelijk Overleg Afghanistan (HOA) ontstaan.<sup>25</sup> Dit overleg komt op hetzelfde moment als de SMO samen, begint in de HOA-samenstelling om na afronding van de HOA-agenda, met alleen de SMO-leden door te gaan (I30).

Ondanks de verschillende pogingen om een interdepartementaal forum voor de bredere samenwerking op te richten, is min of meer het tegenovergestelde bereikt. Anno 2012 kent de samenwerking op het snijvlak van vrede, veiligheid en wederopbouw geen breed forum waar de verschillende departementen elkaar kunnen ontmoeten. De oprichting van de HOA leert dat de samenwerking bij nieuwe missies niet het grootste probleem hoeft te zijn, er kan snel een nieuw forum voor met een op de missie gerichte samenstelling worden opgericht. De complicaties ontstaan op strategisch niveau, er is geen forum waar de departementen elkaar in de brede samenstelling kunnen ontmoeten en de eigenlijke taken van de SVW kunnen overnemen: metadiscussies op hoogambtelijk niveau over strategische keuzes en de rol van de verschillende departementen.

### 5.3.2 Contacten

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, kunnen met de methodieken van de sociale netwerk-analyse de structuur en de karakteristieken van een netwerk bestudeerd worden. Door de formele contacten binnen de fora en de informele contacten buiten de fora te analyseren, kan de interdepartementale samenwerking in 'kaart' worden gebracht. Om dit te kunnen doen, is de frequentie van interacties tussen de actoren gemeten. Op basis van de minimale, maximale en gemiddelde interactiefrequentie is de *degree*-, *closeness*- en *betweenness*-centraliteit bepaald.<sup>26</sup> De figuren 5.1 t/m 5.3 visualiseren de centraliteit en laten zien dat een zevental actoren centrale spelers zijn; van Buitenlandse Zaken de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) en van Defensie de Hoofddirectie Algemeen Beleid (HDAB), de Directie Operatiën (DOPS) en de Sous Chef Internationale Militaire Samenwerking

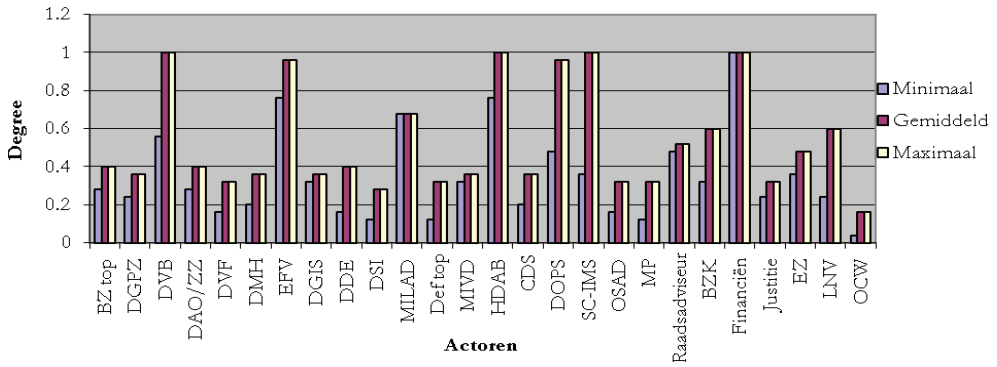
24 Een belangrijke reden hiervoor was de op handen zijde politietrainingsmissie in Kunduz waar de twee ministeries tientallen politiemensen aan zouden leveren.

25 Ook werd een interdepartementale werkgroep opgericht, het Laagambtelijk Overleg Afghanistan (LOA).

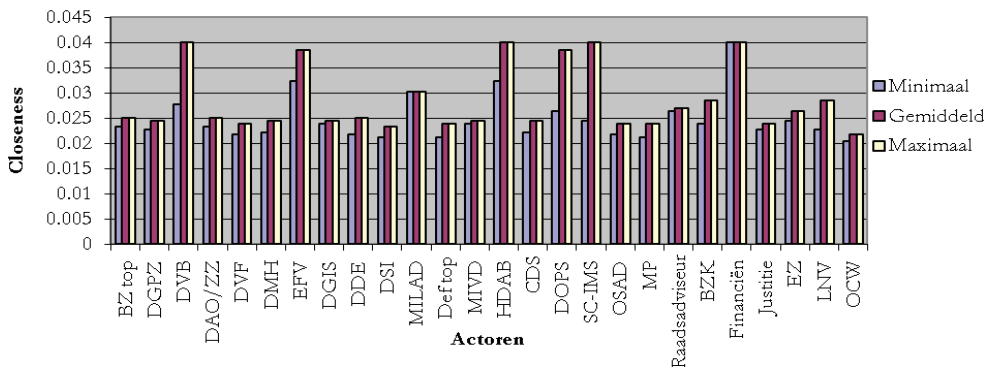
26 De *degree*-centraliteit geeft de mate aan waarin een actor bij interacties is betrokken, een actor met een hoge *degree*-centraliteit is dus bij veel interacties betrokken. De *closeness*-centraliteit geeft de afstand tussen actoren weer. Een hoge *closeness*-centraliteit van een actor geeft aan dat hij dicht bij andere actoren zit. De *betweenness*-centraliteit duidt op de mate waarin een actor als 'tussenstation' voor een interactie tussen twee andere actoren wordt gebruikt.

(SC-IMS). Tevens zijn de Militair Adviseur (MILAD) en Financiën centrale spelers. De overige actoren zijn in alle gevallen niet-centrale spelers waarbij hun centraliteit bijna even hoog is.

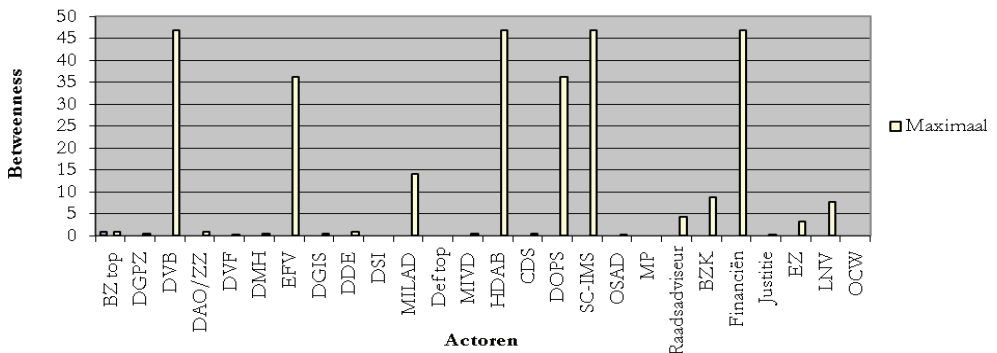
Figuur 5.1. Degree centraliteit.



Figuur 5.2. Closeness centraliteit.



Figuur 5.3 Betweenness centraliteit.



Het is niet opmerkelijk dat de DVB, EFV, DOPS en HDAB centrale spelers in de samenwerking zijn. Deze vier actoren zijn nauw betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van missies en daarmee spelen ze een belangrijke rol in de interdepartementale samenwerking. De centraliteit van de SC-IMS, Financiën en de MILAD zijn op het eerste gezicht wel opmerkelijk. Dat behoeft enige uitleg. De SC-IMS ressorteert direct onder de CDS en is bij missies vooral betrokken in de voorbereidingsfase. Juist in die fase vindt er veel interdepartementale afstemming plaats. De aard van de werkzaamheden tijdens deze fase zorgt dus voor een hoge centraliteit. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van Financiën is onderverdeeld in acht secties die ieder een of twee ministeries begeleiden. Naast de begeleiding van de financiële aspecten van beleid wordt er door Financiën ook inhoudelijk naar beleid van andere departementen gekeken. Deze taakstelling zorgt er dus voor dat er veel contact is tussen de departementen en Financiën.<sup>27</sup> Ten slotte is de hoge centraliteit van de MILAD te verklaren doordat deze militair een adviseur van de ministers van Buitenlandse zaken en Ontwikkelingssamenwerking is. Vanwege zijn functie, maar ook doordat zijn moederorganisatie het ministerie van Defensie is, heeft hij met zowel actoren van Buitenlandse Zaken als Defensie frequent tot zeer frequent contact, waardoor zijn centraliteit hoog is.

Op Financiën na zijn alle centrale actoren afkomstig van Buitenlandse Zaken en Defensie. Deze twee departementen mogen dan ook met recht de twee 'kerndepartementen' genoemd worden; tussen deze twee kerndepartementen (en dan met name tussen de centrale actoren) vinden verreweg de meeste interacties plaats. Binnen de kerndepartementen is het sterke interactiepatroon tussen HDAB en DVB weer opvallend. Dit kan verklaard worden door de zeer frequente contacten tussen de Taskforce Uruzgan van Buitenlandse Zaken en Defensie.<sup>28</sup> De voorzitter van de *taskforce* is tevens het eerste aanspreekpunt van zijn ministerie voor de Directie Operatiën en de HDAB, met deze laatste is de frequentie van interacties verreweg het hoogst. Daarmee is de voorzitter van de *taskforce* een spilfiguur op beleidsmedewerkers niveau. Van de overige departementen zijn buiten Financiën, LNV en BZK de meest centrale actoren en overtreffen in centraliteit de Raadsadviseur van Algemene Zaken.

Naast bovenstaande opmerkingen vallen in de netwerkanalyse nog vier punten op. Ten eerste wordt door de centraliteit van de verschillende directies van Defensie en Buitenlandse Zaken enerzijds en de periferie van de overige departementen anderzijds een eerste schifting tussen kerndepartementen en overige departementen zichtbaar. Daarnaast is het opmerkelijk dat LNV een betrekkelijk centrale actor is, maar dat dit ministerie van geen enkel forum lid is. Ten derde is de centraliteit van de premier en de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken laag. Dit kan op een hoge mate van horizontale coördinatie duiden. Immers, indien horizontale coördinatie niet mogelijk zou zijn

27 Er zijn ook technische redenen die de hoge centraliteit van Financiën verklaren zoals de spiegeling van de waarden en het gegeven dat de respondent de enige respondent van zijn ministerie is. Hierdoor zijn zowel de minimale, gemiddelde en maximale waarden hetzelfde. Dit levert vooral bij de *betweenness*-centraliteit een hoge waarde op.

28 Speciaal voor de missie in Afghanistan heeft Buitenlandse Zaken een *taskforce* opgericht waarin het intradepartementale beleid van Buitenlandse Zaken wordt gecoördineerd. Daartoe komen wekelijks medewerkers van de verschillende directies die zich op dat moment met Afghanistan bezighouden (14).

of moeilijk zou verlopen, dan zou interdepartementale samenwerking alleen via de ‘omgekeerde U-constructie’ mogelijk zijn. Dit zou de frequentie van interacties met hen verhogen wat zich vertaalt in een hogere centraliteit. Ten vierde heet Buitenlandse Zaken voor het buitenlands beleid het coördinerend ministerie te zijn, maar wordt deze rol op basis van de centraliteitsanalyse niet vertaald in een hogere centraliteit (dan bijvoorbeeld Defensie). Deze rol wordt wel duidelijk indien op het niveau van de bilaterale interacties wordt ingezoomd.<sup>29</sup>

### 5.3.3 Budgetten

Gezamenlijke budgetten kunnen de interdepartementale samenwerking vereenvoudigen doordat ze conflicten over wie moet betalen kunnen wegnemen. Nederland kent twee budgetten, de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en het Stabiliteitsfonds.

#### *Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)*

De HGIS is een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting waarin alle buitenlandactiviteiten van de departementen worden gebundeld en in samenhang kunnen worden gezien. Het uitgangspunt van de HGIS is bevordering van de samenwerking en afstemming tussen de ministeries waarmee het een belangrijk instrument voor een geïntegreerd en coherent buitenlandbeleid is. De HGIS kent een structurele voorziening voor additionele uitgaven van de krijgsmacht voor operaties, deze voorziening zorgt ervoor dat missies geen ‘verdringingseffect’ hebben op de reguliere begroting van Defensie. Bestudering van de HGIS-budgetten en de kosten van de missies van de afgelopen jaren leert dat niet alleen de gemaakte kosten steeds hoger dan begroot uitvallen, maar dat het systeem ook flexibel is. Zo werd in de begroting over 2006, voordat het besluit over de missie in Uruzgan was genomen, de kosten voor operaties op €153,5 miljoen geraamd, terwijl dat een jaar later moest worden bijgesteld naar €244 miljoen, een stijging van ruim 58%. Per missie wordt bepaald welke kosten uit de HGIS-gelden betaald mogen worden, maar in principe betreffen het de additionele kosten die zonder missie niet gemaakt zouden worden.<sup>30</sup> Naast de HGIS-gelden is Defensie ieder jaar door Financiën gecompenseerd voor kosten die verband hielden met de missie in Afghanistan (zogenaamde Budgettoevoeging Defensie).<sup>31</sup>

29 Zo heeft LNV maandelijks tot dagelijks contact met bijvoorbeeld de EFV, maar nooit of slechts een keer per jaar met Defensie. De respondenten van BZK hebben wekelijks contact met de DVB en maandelijks met de EFV, terwijl ze slechts een keer per jaar contact hebben met de HDAB en een keer per kwartaal met de DOPS. Economische Zaken heeft wekelijks contact met Buitenlandse Zaken, maar buiten de OSAD (een keer per kwartaal) geen contact met Defensie.

30 Voor Afghanistan mocht Defensie kosten (gerelateerd aan de missie) voor toelagen en pensioenpremies, personele uitgaven, materiële uitgaven, onderhoud, transport, infrastructuur, data en communicatie, brandstof, olie en smeermiddelen, munitie en enkele overige kosten op de HGIS-begroting budgetteren.

31 De kosten hielden bijvoorbeeld verband met de vervanging van materiaal in Afghanistan en kosten voor de aanschaf van extra beschermde voertuigen tegen bermoebommen. Naast deze kosten heeft Defensie €130 miljoen aan extra kosten per jaar voor de bedrijfsvoering gecijferd. Daar deze kosten zonder de missie ook gemaakt zouden worden, zijn ze niet in dit overzicht opgenomen (*Kamerstukken II*, 2010-2011, 27925, nr. 436).



De gelden die Buitenlandse Zaken aan de missie heeft uitgegeven, zijn besteed aan Afghanistan als geheel en Uruzgan specifiek. De laatste soort bestond uit gelden voor projecten in Uruzgan voor veiligheid, goed bestuur en mensenrechten, de juridische sector, transport, water, onderwijs, cultuur en media, gezondheidszorg, rurale ontwikkeling, sociale bescherming, private sector ontwikkeling en civiel-militaire samenwerking (CIMIC). De gelden voor Afghanistan als geheel werden besteed aan het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) en het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA). Deze twee fondsen, beide betaald uit *Official Development Assistance* (ODA)<sup>32</sup>, hebben de brede ontwikkeling van Afghanistan tot doel. De gelden voor Afghanistan als geheel en Uruzgan specifiek waren afkomstig uit het Stabiliteitsfonds, het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB) en de aan de ambassade in Kabul gedelegeerde gelden. In tabel 5.2 zijn de uitgaven voor de missie in Afghanistan opgenomen. Hier wordt niet gepretendeerd dat de tabel exact alle kosten van de missie in Afghanistan weergeeft. De becijfering van een missie is, zoals Beeres, de Bakker en Schulten in 2011 hebben geconcludeerd, geen eenvoudige exercitie. Wel wordt duidelijk dat de HGIS-gelden en de vergoedingen van Financiën voor een groot deel de kosten van Defensie en Buitenlandse Zaken dekken. De HGIS is dus een belangrijk instrument voor de financiering van interdepartementale activiteiten, door het HGIS drukken missies niet op de reguliere budgetten van de deelnemende ministeries waardoor financiën geen belemmering voor de interdepartementale samenwerking hoeven te zijn.

Tabel 5.3. Kosten missie Uruzgan 2006-2010. Bron: Kamerstukken II, 2010-2011, 27925, nr. 436

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
HGIS Defensie	143.943	232.566	279.270	299.151	272.598	1.227.528
HGIS BZ	53.727	62.428	78.544	110.264	68.720	373.863
Waarvan Uruzgan	3.568	26.104	33.137	62.661	33.536	159.006
<b>HGIS Totaal</b>	<b>197.670</b>	<b>294.994</b>	<b>357.814</b>	<b>409.415</b>	<b>341.318</b>	<b>1.601.211</b>
Budgettoevoeging	55.000	50.000	105.000	80.000	50.000	340.000
<b>Totaal</b>	<b>252.670</b>	<b>344.994</b>	<b>462.814</b>	<b>489.415</b>	<b>391.318</b>	<b>1.941.211</b>

Alle bedragen x €1000,-

### Stabiliteitsfonds

In de jaren '90 ontstond het begrip dat conflicten niet alleen uit een militair probleem bestonden, maar ook uit politieke, economische en sociale problemen. Hierdoor kon een conflict, nadat het ten einde was gekomen, weer snel oplaaien. In Nederland ontstond de behoefte deze conflicten snel aan te kunnen pakken, maar daar was in de departementale budgetten geen rekening mee gehouden. In reactie hierop werd in 2004 het Stabiliteitsfonds opgericht. Dit heeft tot doel "om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich

32 ODA is ontwikkelingshulp dat aan de criteria van de OESO dient te voldoen. De €159 miljoen die het ministerie in Uruzgan heeft besteed, bestaat voor het merendeel uit ODA.

reeds een conflict voltrokken heeft<sup>33</sup>. De projecten die met het fonds gefinancierd kunnen worden, richten zich vooral op de ondersteuning van vredesprocessen, versterking van de *peace keeping* capaciteit van ontwikkelingslanden, herstructurering en wederopbouw van politie en leger (*Security Sector Reform, SSR*), demobilisatie en re-integratie van ex-strijders (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR*), ontminning, het verzamelen en vernietigen van kleine wapens en het uitzenden van Nederlandse experts naar civiele missies (Klem en Frerks, 2007).

Met de oprichting van het Stabiliteitsfonds werden een aantal kleinere fondsen samengevoegd. Dit bracht meer flexibiliteit in het fonds, maar tegelijkertijd werd er ook meer focus aangebracht doordat een viertal prioritaire gebieden werden aangewezen (Grote Merengebied in Afrika, de Hoorn van Afrika, Afghanistan en de Balkan). 75% van het fonds diende aan die prioritaire gebieden besteed te worden, de overige 25% mocht voor projecten daarbuiten worden gebruikt. Echter, een belangrijk deel van de Nederlandse inspanningen in Afghanistan werd uit het fonds betaald en steeg in de loop van de missieduur fors. Zo werd in 2009 44,2% van het Stabiliteitsfonds aan Afghanistan besteed.<sup>34</sup>

Hoewel Klem en Frerks in 2007 constateerden dat het fonds een “weinig samenhangende projectenpot” is, fungeerde het fonds wel als een belangrijke katalysator voor de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit kan verklaard worden doordat bij de besluitvorming over projecten niet alleen verschillende directies van Buitenlandse Zaken deelnemen, maar ook HDAB-, IMS- en DOPS-medewerkers van Defensie in de projectvergaderingen zitting hebben. Daarnaast hebben de voorstellen betrekking op projecten die daadwerkelijk op het snijvlak van vrede en veiligheid liggen. De betaling van de lonen van Afghaanse politieagenten en militairen, de bouw van een politietrainingscentrum in Uruzgan, de aanleg van de terminal en toegangsweg naar het civiele deel van het vliegveld in Uruzgan, de bekostiging van civiele experts en de vernietiging van kleine wapens zijn enkele voorbeelden van projecten die met het Stabiliteitsfonds zijn gefinancierd.

Hoewel er ook kritiek is op de financiële constructies (het Stabiliteitsfonds als onsamenhangende projectenpot, de “soms schijnbaar onstuitbare drang om geld uit te geven”<sup>35</sup> van Buitenlandse Zaken en de volgens functionarissen van het PRT soms stroperige besluitvorming in Den Haag waardoor er slechte aansluiting is met behoeften in missiegebied), is het eindoordeel over de constructies positief. Zowel de HGIS als het Stabiliteitsfonds voldoen goed doordat ze financiële constructies bieden waardoor de financiën geen belemmering van de interdepartementale samenwerking hoeven te zijn. De HGIS is hierbij vooral bedoeld voor grote budgetten voor langere termijn terwijl het tegelijkertijd over voldoende flexibiliteit beschikt om ook binnen relatief korte termijn aangepast te worden. Het Stabiliteitsfonds biedt de mogelijkheid om als een soort ‘financiële vliegende

33 Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 V nr. 10, p. 1.

34 Kamerstukken II 2009-2010, 32 123 V nr. 79.

35 Willem Vogelsang in het artikel *Soms wat te lief* van George Marlet en Gert Jan Rohmens in de Trouw van 21 januari 2011.

keep' op korte termijn projecten te starten. Naast het wegnemen van hindernissen fungeert vooral het Stabiliteitsfonds als een katalysator voor de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. Tevens kunnen de inspanningen van andere departementen uit het Stabiliteitsfonds betaald worden.

#### 5.4 Afhankelijkheid van middelen

In deze paragraaf wordt de wederzijdse afhankelijkheid tussen de ministeries behandeld. Een van de onderliggende ratio's van de geïntegreerde benadering is de afhankelijkheid tussen de verschillende actoren, of zoals een veel gehoord adagium luidt: geen veiligheid zonder wederopbouw en geen wederopbouw zonder veiligheid. Vanuit dit perspectief moet er dus een grote afhankelijkheid tussen de ministeries zijn. In de werkelijkheid blijkt dit alleszins mee te vallen. Deze paragraaf begint met de resultaten van de vragenlijsten om deze vervolgens te spiegelen aan de uitkomsten van de interviews. Aan het eind van de paragraaf wordt gezocht naar redenen waarom de afhankelijkheid gerelativeerd moet worden.

##### 5.4.1 Harde cijfers?

Om te kunnen bezien of de functionarissen het bovengenoemde adagium ook op die manier percipiëren, zijn, om de afhankelijkheid tussen de departementen te kunnen meten, in deel H van de vragenlijst vijf vragen en stellingen over de afhankelijkheid opgenomen (tabel 5.4). Hieruit wordt duidelijk dat de afhankelijkheid tussen de ministeries gemiddeld als groot wordt gewaardeerd<sup>36</sup>, waarbij de overeenstemming daarover ook hoog is. 97,1% van de respondenten gaf zelfs aan dat ze het met stelling 66 grotendeels eens of volledig mee eens waren. Vooral de hoge scores van Defensie vallen op. Daarentegen vallen de scores van BZ, gerelateerd aan die van Defensie en de overige departementen, laag uit.

■  
36 Op alle stellingen gaf meer dan 80% van de respondenten aan dat ze afhankelijk tot zeer afhankelijk waren (stelling 58, 59 en 60) of dat ze het met de stelling grotendeels mee eens tot volledig mee eens waren (stelling 65 en 66).

Tabel 5.4. Resultaten Afhankelijkheid.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
58. In welke mate bent u van de andere departementen en actoren afhankelijk om de informatie te verkrijgen om uw werk te kunnen doen?*	4,03	0,728	3,70	0,949	4,20	0,676	4,13	0,354
59. In welke mate is uw ministerie of afdeling van andere actoren afhankelijk om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren?*	3,91	0,631	4,00	0,471	3,87	0,640	3,87	0,835
60. In welke mate bent u van de werkzaamheden van andere actoren afhankelijk om de volgende stappen te kunnen uitvoeren voordat het proces kan worden afgerond?*	3,91	0,805	3,80	0,789	4,13	0,743	3,63	0,916
65. Voor het behalen van de doelstellingen van mijn departement zijn de middelen van de andere departementen benodigd.**	4,38	0,779	4,00	0,943	4,56	0,629	4,50	0,756
66. De middelen van de andere departementen zijn, bij de uitvoering van de missie in Afghanistan, voor mijn departement belangrijk.**	4,56	0,660	4,20	0,919	4,69	0,479	4,75	0,463

\* 1 = zeer onafhankelijk; 5 = zeer afhankelijk

\*\* 1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

De hoge afhankelijkheid tussen de departementen die uit bovenstaande tabel blijkt, moet toch enigszins genuanceerd worden indien op de afhankelijkheid per departement wordt ingezoomd en waarvan de resultaten in tabel 5.5 zijn opgenomen. In de bovenste rij staan de departementen genoemd, in de rijen daaronder de afhankelijkheid van dat departement. Eerst is de gemiddelde afhankelijkheid en de standaard afwijking van alle departementen genoemd, daarna zijn de respondenten uitgesplitst in respectievelijk die van Buitenlandse Zaken<sup>37</sup>, Defensie en de overigen. Zo wordt de afhankelijkheid van Algemene Zaken door Buitenlandse Zaken met een score van 4,125 gepercipieerd. In de tabel vallen twee zaken op. Allereerst springt de afhankelijkheid van de drie kerndepartementen er uit. De respondenten geven aan zeer afhankelijk van deze departementen te zijn en de overeenstemming hierover is groot. De afhankelijkheid van de kleinere departementen

37 In de vragenlijst zijn Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken uitgesplitst, maar in het samenstellen van de groepen van departementen zijn ze weer als een ministerie beschouwd. Vandaar dat Buitenlandse Zaken als groep toch een mate van afhankelijkheid kan aangeven, immers, functionarissen werkzaam bij het DGPZ geven de mate van afhankelijkheid van collegae bij DGIS aan en vice versa.

ligt beduidend lager, waarbij de overeenstemming flink lager is (met uitzondering van Financiën wordt de afhankelijkheid van alle overige departementen met een onvoldoende gewaardeerd). Dit is opmerkelijk omdat BZK, Justitie en EZ op papier partners zijn bij missies zoals in Afghanistan en ook lid zijn van de SVW.

Tabel 5.5 Resultaten Afhankelijkheid.

	AZ	BZ	OS	Def	BZK	Fin	Justitie	EZ	LNV	OCW
Mean	2,76	4,76	4,60	4,52	2,97	3,23	2,61	2,39	2,43	1,93
SA	1,455	0,436	0,675	0,814	1,129	1,431	1,145	1,022	1,073	0,988
BZ	4,125	5	4,5	4,5	3,6	3,78	3,2	2,56	2,56	1,75
Defensie	2,43	4,87	4,56	nvt	2,86	3,36	2,57	2,33	2,33	2,21
Overig	2,14	4,43	4,14	4,38	2,33	2,29	1,86	2,29	2,5	1,57

1 = zeer onafhankelijk; 5 = zeer afhankelijk.

Ten tweede valt op dat Buitenlandse Zaken in tabel 5.4 de afhankelijkheid over het algemeen steeds lager percipieerden, terwijl ze de afhankelijkheid per departement (tabel 5.5) steeds hoger beoordelen. Een derde wat opvalt is dat met uitzondering van Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en OCW de respondenten van Buitenlandse Zaken de andere ministeries hoger waarden dan het gemiddelde. Daarentegen waardeert Defensie de afhankelijkheid van zes van de negen departementen juist lager dan het gemiddelde. Alleen Buitenlandse Zaken, Financiën en OCW kunnen op een hogere afhankelijkheid rekenen. De overige departementen waarden de afhankelijkheid van de departementen op een geval (LNV) lager dan het gemiddelde. Er lijkt zich dus een licht asymmetrische afhankelijkheid voor te doen, Buitenlandse Zaken is meer afhankelijk van de kleine departementen dan andersom. Of zoals een geïnterviewde van een van de kleinere departementen stelde:

We hebben daar heel veel te bieden en ze hebben ons nodig en we hebben hen nodig ook, maar zij hebben ons veel harder nodig dan wij hen. Dat is een ding wat zeker is (I16).

Hiermee wordt ook de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken onderstreept. De aanpak van de problemen in Afghanistan vraagt om de middelen van andere departementen, Buitenlandse Zaken is als coördinerend ministerie van de middelen van de overige departementen afhankelijk.

### 5.4.2 Geen veiligheid zonder ontwikkeling? Afhankelijkheid overgewaardeerd?

De uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek wijzen op de betrekkelijkheid van de afhankelijkheid. Dit is opmerkelijk omdat volgens de *Resource Dependency Theory* de wederzijdse afhankelijkheid de basis voor interorganisationele samenwerking zou moeten zijn. Dit is reden voor een nadere blik, waarbij de interviews meer duidelijkheid geven. Hieruit blijkt dat door een verschil in focus, een gebrek aan expertise en de vraag of departementen daadwerkelijk van elkaar afhankelijk zijn, de afhankelijkheid tussen de departementen verder gerelativeerd moet worden.

#### *Focus; nationaal versus internationaal*

Het verschil in taakstelling tussen de departementen is een gegeven maar resulteert in een verschil in focus: internationaal versus nationaal. Waar Defensie en Buitenlandse Zaken op het beleidsterrein van complexe crisissituaties internationaal gericht zijn, ligt de focus van de overige departementen meer nationaal. Binnen die ministeries houden diverse afdelingen of directies zich wel met internationale aangelegenheden bezig, maar dat ligt in het verlengde van de eigen *core business* (agrarische sector, bedrijfsleven in het buitenland) of vanwege de bedreiging van een land of regio voor het nationale belang (bijvoorbeeld immigratieproblemen en criminaliteit).<sup>38</sup> Het verschil in focus is van invloed op het belang dat de departementen in een missie zoals in Afghanistan stellen, voor Defensie en Buitenlandse Zaken is het belang van deze missies duidelijker en meer overeenkomstig. Daarmee hebben deze departementen meer affiniteit met elkaar dan met andere departementen. Voor de overige departementen ligt dat anders:

Als ik het belang van BZK zou duiden dan denk ik wij willen bijdragen aan internationale afspraken die kabinetsbreed gemaakt zijn en het grote belang daarbij is denk ik mensen heel terug krijgen. (...) Terugkomend wat vindt BZK dan belangrijk: ja, veiligheid. Je moet natuurlijk een bijdrage leveren, maar ik ben realist genoeg om te denken dat die bijdrage beperkt zal zijn, bijna bij elke missie en dus dan heb ik zoiets van laat ze dan ook heel terug komen (I16).

Het gevolg is een verschil in betrokkenheid. Voor wat betreft de betrokkenheid kunnen twee uitersten onderkend worden: zo is de operatie in Uruzgan voor Defensie een bijna existentiële missie, terwijl crisisbeheersingsoperaties - in het algemeen - door functionarissen van een ander departement als “een speeltje” worden getypeerd. Bij de overige departementen hebben crisisbeheersingsoperaties in het algemeen en de missie in Afghanistan in het bijzonder geen hoge prioriteit.

Ik zit meer op de beleidskant, er is ook niet direct aanleiding voor ons om nou daarvoor meer tijd in te gaan ruimen of iemand er voor aan te nemen. Eerder andersom juist, er moeten natuurlijk gewoon mensen weg. Dus dan kun je moeilijk zeggen voor die 10 of 15 man die

■  
38 BZK lijkt daar in toenemende mate een uitzondering op te worden. Niet alleen wordt de uitzendpool van 40 naar 100 personen op jaarbasis uitgebreid, de daad werd gedurende de missie in Uruzgan ook bij het woord gevoegd door de verhoging van het aantal politie mensen in Afghanistan van 10 naar 19 personen.

we uitzenden gaan we een hele fte creëren of zelfs een halve fte creëren. [...] Ik lees ook alle documenten door en geef commentaar op de rechtsstaatparagrafen van de operationele planning en zo, maar ik moet er wel tijd voor hebben (I25).

(...) maar ik denk dat de rest van de departementen, dan heb je het over Landbouw, Financiën, Justitie, die zitten er allemaal een beetje hetzelfde in als wij. Die zeggen van goh, we willen best bijdragen, we zijn zeg maar de uitvoeringsclub, je hebt ons nodig, de vakdepartementen om jouw buitenlands beleid vorm te geven om daar dingen van de grond... want je hebt zelf geen mensen om dingen te gaan doen daar, dus die departementen heb je nodig maar die zitten er op een andere manier in, het heeft veel minder prioriteit, al een ander verschil. (...) Ik snap het wel, die tandem Defensie en BZ, die hebben voor een deel een gedeeld belang, maar wij niet (I16).

De aanslagen in New York, Washington, Londen en Madrid leren dat de situatie in een fragiele staat van invloed kan zijn op de situatie in andere landen, er is een link tussen internationale en nationale veiligheid. Vanuit die redentatie zou de situatie in Afghanistan en andere fragiele staten dus wel binnen de focus van ministeries zoals BZK en Justitie vallen. Nationale veiligheid begint met internationale veiligheid, maar roept nieuwe vragen op. Waarom nu juist in Afghanistan (en waarom bijvoorbeeld niet in Somalië) en moeten we voor de aanpak kiezen tussen symptoombestrijding of oplossen van het probleem? Een quote van een geïnterviewde is illustratief voor deze discussie:

Dat begrijp ik wel en dat klopt ook op een abstract niveau, zeker. Maar als we bijvoorbeeld naar illegale migratie kijken en dan kijk ik bijvoorbeeld naar Irak of Afghanistan. Dan is het wel de vraag kunnen we dan niet beter de Turkse grensbeheer verbeteren dan het in Irak op te lossen? Want met Turkije heb je tenminste nog het gevoel dat je er wat controle over hebt, het is ook een land dat in een veel verder stadium natuurlijk is. En kunnen we daar dan niet met onze beperkte capaciteit effectiever zijn in Turkije, terwijl we weten dat het gewoon om symptoombestrijding gaat? Dan iets in Afghanistan [...] in eerste instantie kan je de vraag stellen, zal het ons lukken? Dat is niet zeker, dat weet je dus ook in Turkije niet zeker, maar daardoor leeft er natuurlijk wel af en toe wat twijfel over nut en effectiviteit van dergelijke missies (I25).

De focus van EZ en LNV ligt wel voor een groot deel op het buitenland, niet in de laatste plaats vanwege de invloed van het buitenland op de open economie van Nederland en de Nederlandse agrarische sector. Echter, het belang van landen zoals Afghanistan is voor Economische Zaken en LNV beperkt (I13). Samenvattend kan gesteld worden dat het belang dat een ministerie in een land heeft, wordt bepaald door de focus van het ministerie en het directe belang van dat land voor de *core business* van het ministerie. De ministeries buiten Buitenlandse Zaken en Defensie hebben weinig of geen belangen in Afghanistan waardoor deelname aan een missie gerechtvaardigd kan worden. Daarmee kan er niet van *essentiële* middelen worden gesproken die de laatste ministeries nodig hebben en in handen zijn van Buitenlandse Zaken en Defensie. Zonder essentiële middelen wordt de afhankelijkheid ook betrekkelijk.

*Gebrek aan expertise*

Een ander gevolg van het verschil in focus is dat politiemensen en leden van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht voor de situatie in Nederland worden opgeleid. Hierdoor wordt de waarde van de middelen van met name Justitie en BZK nogal eens overschat en wordt er om expertise gevraagd die niet bij die departementen aanwezig is:

Het is de vraag hoeveel wij in Den Haag weten van de Justitie situatie in Afghanistan, hoe een rechtspraak opgebouwd moet worden in Afghanistan. Een goede Nederlandse officier van Justitie hoeft helemaal niet goed te functioneren in Afghanistan. Dat idealisme voel ik overal nog, zo van we gaan samenwerken, dan moet het wel beter gaan in Afghanistan. Daar zijn wij in ieder geval niet van overtuigd dat dat per definitie zo is. Ik denk dat het meer kwaliteit vraagt dan alleen maar het zijn van officier van Justitie om in Afghanistan goed werk te kunnen verrichten. Daar worden mensen niet voor opgeleid in Nederland, ze worden er niet voor aangenomen bij Justitie, want je moet aan andere vereisten voldoen. Rechters en officieren zijn geen ontwikkelingswerkers (125).

Ja, het geloof in de kennis en kunde van Justitie personeel is erg groot, ongerechtvaardigd. Er is wel kennis en kunnen, maar dat is heel erg op de Nederlandse situatie. [...] Soms lijkt het vinden van een persoon belangrijker dan de missie zelf. Wie zegt nou dat die man dat goed kan? De gedachte dat ons personeel dat goed kan is erg groot, de hoop daar in (125).

Dat heeft ook weer te maken met wat BZ verwacht wat wij kunnen leveren, daar zit absoluut een misfit in. Dat probeer ik wel duidelijk te maken, maar komt gewoon niet over. Wij hebben gewoon geen expertise op politiewerk in Afrika en die krijgen we ook niet [...] wat ik heb is politiemannen maar ik heb geen kennis van, hoe zal ik het zeggen, de SVW wil van mij of van de organisatie expertise over politiewerk in Burundi, ik noem maar iets. Dat hebben wij gewoon niet. Wij hebben geen internationale politie-expertise voor een Afrikaans land, dat hebben we hier in huis niet, en dat heeft de politie ook niet en ik denk ook niet dat we dat zouden moeten willen (18).

*Daadwerkelijke afhankelijkheid?*

Afrondend kan gesteld worden dat de hoge afhankelijkheidsscores genuanceerd moeten worden. Door een min of meer 'gedwongen winkelnering' en de beperkte substitutiemogelijkheden wordt de afhankelijkheid uitgehold. Daarnaast is het de vraag of de ministeries ook daadwerkelijk van elkaar afhankelijk zijn. Buitenlandse Zaken heeft militairen nodig voor de uitvoering van missies (BZ heeft zelf geen middelen maar is een beleidsdepartement), maar hoeft dat niet per se van het Nederlandse Ministerie van Defensie te betrekken. In theorie kan Buitenlandse Zaken haar taken ook zonder de Nederlandse militairen uitvoeren. Immers, de beveiliging kan ook door een ander land worden verzorgd. In de praktijk vindt dat voor een deel ook plaats, Buitenlandse Zaken laat vanuit Kabul projecten in Uruzgan door ngo's uitvoeren en heeft de directe veiligheid van Defensie niet nodig. Indien 'essentiële' middelen ook door derden geleverd kunnen worden valt de tweede veronderstelling van de *resource dependency theory* weg. Daarnaast komt het, onder het mom van een *can do*-mentaliteit, veelvuldig voor dat militairen taken uitvoeren



waar ze eigenlijk geen of weinig expertise voor hebben (opbouw van het lokale bestuur, advies aan autoriteiten en starten van projecten), of worden projecten, zonder de juiste expertise, gewoonweg niet uitgevoerd.

### 5.5 Sub-conclusie

In dit hoofdstuk is de institutionele context van de samenwerking behandeld. De politieke context bevat verschillende factoren die in theorie de samenwerking kunnen belemmeren. Een gebrek aan een overkoepelend buitenlands beleid, het systeem van individuele ministeriele verantwoordelijkheid en parlementaire controle, het ontbreken van de mogelijkheid tot verticale coördinatie vanwege het collegiale bestuur op politiek niveau, het non-interventiebeginsel en de politieke heterogeniteit kunnen in theorie hindernissen zijn voor een goede interdepartementale samenwerking. De praktijk laat zien dat deze hindernissen genuanceerd moeten worden of overkomelijk blijken te zijn en de samenwerking zelfs kunnen bevorderen. Dat laat niet alleen zien dat de samenwerking in beweging is, maar ook dat er de wil lijkt te zijn om het concept tot volle wasdom te laten komen. Of dit daadwerkelijk zo is en of dit voor alle actoren met voldoende snelheid gebeurt, komt in de volgende twee hoofdstukken aan bod.

Bij de organisatorische arrangementen zijn de fora, de contacten en de budgettaire constructies behandeld. De ontwikkeling van de fora laat ook de beweging in de samenwerking zien, maar toont tevens aan dat dit niet altijd ten positieve is. Enigszins tegen de verwachting in verschaalde gedurende de onderzoeksperiode de structuur van de fora tot een bijeenkomst, gericht op een missie. Voor wat betreft de contacten kan gesteld worden dat er voldoende interacties tussen de departementen plaatsvinden, waarbij wel een scheiding tussen enerzijds Buitenlandse Zaken en Defensie als kerndepartementen en anderzijds de overige departementen zichtbaar wordt. Deze scheiding komt terug in de focus van de departementen (nationaal of internationaal), de afhankelijkheid tussen de departementen en de structuur van de fora. De scheiding zit daarmee dieper dan alleen de frequentie van de interacties. Het wegnemen van het onderscheid vraagt daarmee aandacht voor de wisselwerking tussen de betrokkenheid van de overige departementen om zich aan de samenwerking te committeren en de bereidwilligheid van de kerndepartementen om de overigen bij de samenwerking te betrekken. Deze wisselwerking loopt als een rode draad door de samenwerking en zal daarom in de komende hoofdstukken uitvoerig aan bod komen.

Resumerend kan gesteld worden dat de institutionele context voor de interdepartementale samenwerking *in place* is. De contacten, fora en budgettaire constructies zijn aanwezig om de interdepartementale samenwerking te ondersteunen. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de vraag of dit door de actoren zo beleefd wordt en of hier ook gebruik van wordt gemaakt.

# 6

## De geïntegreerde aanpak in Nederland

In 1992 bezocht toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk de Nederlandse UNTAC-missie in Cambodja. Daar zag hij dat de militairen, naast hun taak van toezicht op het staakt-het-vuren, ook kleine humanitaire projecten probeerden op te starten. Om deze projecten financieel te ondersteunen besloot Pronk een bedrag van omgerekend €450.000,- op jaarbasis aan de militairen ter beschikking te stellen. In feite is deze financiële ondersteuning van een militaire missie met gelden van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de eerste stap in de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering zoals we die nu kennen. Van der Gaag-Halbertsma e.a. (2008) karakteriseren deze ontwikkeling niet als iets dat er plotseling was of als een weloverwogen strategie om met de nieuwe uitdagingen om te gaan, maar eerder als een logisch antwoord op de problemen waar de westerse wereld in de conflicten van na de Koude Oorlog voor gesteld werd. Om de ontwikkeling van de Nederlandse geïntegreerde benadering te begrijpen, worden de beleidsnota's van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie van de afgelopen twee decennia geanalyseerd. Hieruit wordt duidelijk dat de eerste conceptuele stappen al aan het begin van de jaren '90 werden gezet. Vanaf dat moment is een ontwikkeling in de benadering te zien die aan de hand van een vijftal thema's wordt beschreven. Naast de analyse van de nota's is ook in de interviews en de vragenlijsten aandacht aan de geïntegreerde benadering besteed. Tezamen laten deze drie perspectieven de ontwikkeling van en de percepties over het concept zien en komen in paragraaf 6.2 aan bod.

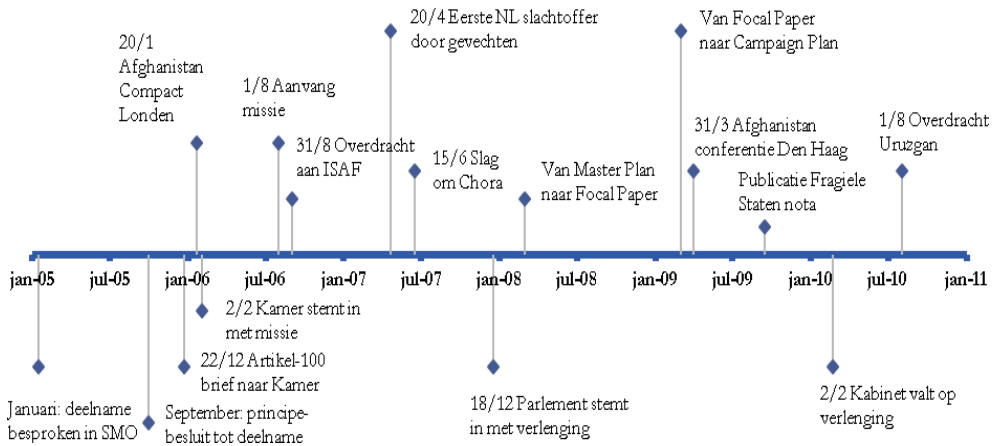
Zoals hoofdstuk 2 heeft laten zien, kenmerken contemporaine conflicten zich door een enorme complexiteit. De aanpak om met de nieuwe complexe problemen om te kunnen gaan, heeft door de grote hoeveelheid actoren die bij de aanpak van de conflicten betrokken zijn zelf ook tot complexiteit geleid. Deze complexiteit ontstaat doordat de actoren niet alleen verschillende percepties over de geïntegreerde benadering als concept hebben, maar ook doordat er perceptieverschillen bestaan over de aard van het probleem, de oplossing en de doelstelling van een missie. Dit hoofdstuk eindigt dan ook met een paragraaf over de invloed van die perceptieverschillen op de interdepartementale samenwerking en daarna de sub-conclusies van dit hoofdstuk.

Dit onderzoek richt zich op de interdepartementale samenwerking gedurende de missie in Afghanistan. Percepties over problemen, oplossingen en doelstellingen zijn dan ook vooral gerelateerd aan die missie. Om de uitspraken over de percepties goed te kunnen interpreteren, is enig besef van de missie in Afghanistan noodzakelijk. Alvorens op de percepties in te kunnen gaan, begint dit hoofdstuk daarom met een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen en het strategisch gedrag van de actoren aan de hand van het rondemodell van Teisman, waarbij niet gepretendeerd wordt een complete reconstructie van de besluitvorming te kunnen geven.

## 6.1 De Nederlandse missie in Uruzgan

Bij de Nederlandse betrokkenheid bij de missie in Afghanistan zijn tussen 2005 en 2010 drie ronden te onderscheiden die min of meer synchroon lopen met de politieke besluitvormingsprocessen die ten grondslag lagen aan de eerste betrokkenheid in Uruzgan (1 augustus 2006 – 1 augustus 2008), de verlenging van de missie tussen 1 augustus 2008 en 1 augustus 2010 en de verlenging van de missie daarna. Hier is niet de plaats om de politieke besluitvorming of het verloop van de missie volledig te reconstrueren, maar enige notie van beiden is wel van belang daar ze van invloed zijn geweest op de interdepartementale samenwerking. In figuur 6.1 zijn de belangrijkste gebeurtenissen tussen 1 januari 2005 en 31 december 2010 opgenomen waarbij de gebeurtenissen boven de tijdslijn zich in Afghanistan of in internationale arena's plaatsvonden, terwijl de gebeurtenissen onder de tijdslijn in Den Haag plaatsvonden.

Figuur 6.1. Tijdslijn Nederlandse missie in Uruzgan



De beschrijving van de ronden beperkt zich alleen tot de eerste en tweede ronde. De reden voor deze keuze is dat de analyse van de ronden van besluitvorming alleen tot doel heeft om te bezien welke strategische stappen de ministeries hebben gemaakt. Een directe consequentie van de besluitvorming in de derde ronde was weliswaar de val van het kabinet, maar dit is niet zozeer terug te voeren op de strategische stappen van de ministeries, eerder een gevolg van de politieke realiteit van dat moment. De derde ronde heeft dan ook nauwelijks tot een aanpassing in de interdepartementale samenwerking geleid, behalve dan dat deze voor wat betreft Afghanistan (voorlopig) ophield.<sup>1</sup> Met de tijdslijn zijn in de periode tussen 2006 en 2010 twee lagen te onderscheiden; de ontwikkelingen in Afghanistan en de gebeurtenissen in Den Haag. Daar is nog een derde



1 Wel relevant is de constatering dat de functionarissen van Defensie en Buitenlandse Zaken, inclusief de bewindslieden, de voorkeur gaven aan een verlenging van de missie na augustus 2010. Het waren onoverkomelijke partijpolitieke verschillen tussen het CDA en de PvdA waardoor de missie niet verlengd kon worden en het Kabinet uiteindelijk viel.

laag aan toe te voegen, namelijk de strategische keuzes die de departementen hebben gemaakt als reactie op de eerder genoemde ontwikkelingen en gebeurtenissen. Alle drie de lagen zijn per ronde in onderstaande tabel opgenomen en worden per ronde besproken.

Tabel 6.1. Nederlandse besluitvorming in rondes

Ronde	Ontwikkelingen Afghanistan	Politieke gebeurtenissen Nederland	Strategische keuzes departementen
Ronde 1 (1/8/2006 -1/8/2008)	NAVO breidt operatiegebied uit naar Zuid-Afghanistan. Afghanistan Compact omarmt ANDS, stabiliteit en wederopbouw is de basis voor de missie.	Parlementaire instemming met en Kabinetsbesluit over initiële missie (1/8/2006 t/m 1/8/2008).	Nederland kiest voor geïntegreerde aanpak. Vanwege civiele activiteiten door 'anderen' blijft samenwerking beperkt tot BZ en Defensie.
Ronde 2 (1/8/2008 -1/8/2010)	Wederopbouw loopt achter op schema. Vijandgerichte aanpak leidt niet tot de oplossing. Vergroting civiele capaciteit is vanuit oogpunt wederopbouw en succesvolle populatiegerichte COIN noodzakelijk.	Parlementaire instemming met en Kabinetsbesluit over verlenging missie (1/8/2008 t/m 1/8/2010).	Defensie doet beroep op andere departementen om meer civiele betrokkenheid. Strategie wordt herzien (Focal Paper en Campaign Plan). BZ hoogt civiele capaciteit op. Aansturing PRT en TFU wordt aangepast. Ondanks beroep blijft samenwerking feitelijk beperkt tot Defensie en BZ.

### 6.1.1 Ronde 1, Nederland gaat naar Uruzgan

Tussen juli 2003 en maart 2005 nam Nederland deel aan de *Stabilization Force Iraq* (SFIR), de missie die na de invasie het land moest stabiliseren en wederopbouw mogelijk moest maken. Hoewel in 2002 de beleidsnotitie *Wederopbouw na conflict* was gepubliceerd waar op de noodzaak van een coherente benadering werd gewezen, kwam van die samenhang in de SFIR-missie weinig terecht. De samenwerking tussen de departementen beperkte zich tot het ter beschikking stellen van €50.000,- door Buitenlandse Zaken aan Defensie voor het uitvoeren van kleine projecten.<sup>2</sup> Bij deze projecten moest overlap tussen civiele en militaire werkzaamheden zo veel mogelijk vermeden worden en mochten de gelden alleen gebruikt worden voor projecten in het kader van de *Civil Military Cooperation* (CIMIC) en werden daarmee een instrument in dienst van een militair doel (Brocades Zaalberg en Ten Cate, 2010).

Toen op 2 februari 2006 de Tweede Kamer met de missie in de Afghaanse provincie Uruzgan instemde, kwam niet alleen een einde aan een langdurig en soms moeizaam politiek besluitvormingsproces, maar bleek ook al snel dat de aanpak sterk van die in Irak zou verschillen. Dit proces nam een interdepartementale aanvang toen in januari 2005 de Souschef Operatiën van Defensie de mogelijkheid voor de missie voor het eerst in de

<sup>2</sup> Dit bedrag was veel lager dan de €450.000 die minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk in 1992 aan de Nederlandse militairen in Cambodja ter beschikking stelde of de €350.000 per half jaar die de SFOR-militairen in Bosnië ontvingen voor het ondersteunen van kleine projecten (Brocades Zaalberg en Ten Cate, 2010).

Stuurgroep Militaire Operaties besprak.<sup>3</sup> Hoewel Buitenlandse Zaken en Defensie in eerste instantie niet onwelwillend tegenover een missie in Zuid-Afghanistan stonden, was het met name Buitenlandse Zaken die zich het meest sceptisch opstelde. Deze scepsis werd vooral gevoed door de vraag hoe de politiek en het publiek zou reageren op deze missie, die - zoals toen ook al duidelijk was - de grootste missie van Nederland in decennia zou worden. Daarnaast vroeg Buitenlandse Zaken zich af of Defensie de missie wel aan kon. Daarin werd Buitenlandse Zaken gesteund door de Hoofddirectie Algemeen Beleid van Defensie, ook zij was terughoudend en twijfelde over de haalbaarheid en de politieke consequenties van de missie. Daarentegen zag de Defensiestaf juist de kansen voor de toekomst van de krijgsmacht.

Deelname aan de missie zou betekenen dat Nederland *lead nation* in een van de zuidelijke provincies zou worden en op toerbeurt het commando over de gehele zuidelijke regio zou mogen voeren. Dit zou een goede ervaring voor de krijgsmacht zijn dat in de jaren daarvoor was omgevormd van een leger voor de Koude Oorlog naar een expeditionaire strijdmacht. Dit ervaringsargument was voor Buitenlandse Zaken te weinig steekhoudend om een dergelijke missie te ondernemen, voor dit ministerie speelden er andere argumenten zoals geopolitieke belangen, de hefboomwerking op internationaal niveau en de deelname aan de missie in samenwerking met landen als de VS, het VK en Canada. Dit zou Nederland in de 'eredivisie van landen' terecht laten komen en zou de internationale invloed van Nederland doen toenemen. Maar bovenal wilde Buitenlandse Zaken zich niet te snel committeren, want het vroeg zich af wat "nee" zeggen voor consequenties had voor de Nederlandse betrekkingen met de VS, het VK en de NAVO en voor de positie van NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer. Aan de andere kant bood de missie voor alle departementen de mogelijkheid de eigen doelstellingen en belangen te dienen. Nadat premier Balkende en de ministers Bot (Buitenlandse Zaken) en Kamp (Defensie) in het najaar van 2005 een principebesluit over de missie hadden genomen<sup>4</sup>, probeerden beide ministeries dan ook gezamenlijk de probleempunten op te lossen zodat de missie op voldoende steun in de Tweede Kamer kon rekenen (Hazelbag, 2009).

Voor wat betreft de aanpak werd gemeend dat een geïntegreerde benadering noodzakelijk was om in Afghanistan een blijvende vrede, veiligheid en ontwikkeling mogelijk te maken (Buitenlandse Zaken, 2006). Hoewel het principebesluit een cruciaal moment is geweest voor de politieke besluitvorming, is een dergelijk punt van beslissing voor de samenwerking en geïntegreerde aanpak niet duidelijk te onderkennen. De Nederlandse aanpak komt voort uit een aantal factoren die cumuleren in de artikel 100 brief van 22 december 2005.<sup>5</sup> De belangrijkste factoren betreffen de internationale gedachten over de opbouw van Afghanistan waar de Nederlandse inspanningen een onderdeel van



3 Voor een reconstructie van het politieke besluitvormingsproces wordt verwezen naar Hazelbag, 2009 en Grandia, 2015.

4 Eind september of begin oktober 2005 (de geïnterviewde herinnerde zich de exacte datum niet meer) nemen de premier en de beide ministers een beginselbesluit om onder voorwaarde van parlementaire instemming aan de missie in Zuid-Afghanistan deel te nemen. Dit besluit wordt aan de NAVO gemeld (Hazelbag, 2009).

5 Kamerstukken II 2005-2006, 27 925, nr. 193.

zouden zijn. Daarmee kreeg de missie in Zuid-Afghanistan richting, het was niet slechts een militaire missie, maar een stabilisatiemissie om wederopbouw mogelijk te maken. Daarmee paste de aard van de missie ook goed bij de morele overtuiging van Nederland om een ander land te kunnen helpen (Klep, 2011). De voorkeur voor een geïntegreerde aanpak lag tevens in lijn met de ontwikkelingen van de departementale nota's. Niet in de laatste plaats was de nadruk op stabilisatie en wederopbouw ook belangrijk voor het benodigde politieke en publieke draagvlak (Hazelbag, 2009). Andere belangrijke factoren voor de keuze voor een geïntegreerde aanpak waren het gegeven dat Nederland *lead nation* in Uruzgan was en de slechte veiligheidssituatie waardoor ontwikkeling en veiligheid niet los van elkaar konden worden gezien (althans, zo was de gedachte).

De wederopbouw in Uruzgan moest vorm krijgen door “het bevorderen van goed bestuur, een efficiënte politie en leger, bevordering van de rechtstaat, het verrichten van CIMIC- en wederopbouw-activiteiten, en het bevorderen van wederopbouwactiviteiten door anderen”.<sup>6</sup> Het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* (PRT) zou de spil in dit proces zijn. Niet alleen moest het PRT zelf CIMIC-projecten opstarten, maar ook “wederopbouwactiviteiten door ngo's aanmoedigen en zo mogelijk faciliteren”.<sup>7</sup> De opbouw van het justitieel apparaat en de politie zouden door respectievelijk Italië en Duitsland/de VS gecoördineerd worden. Voor hun werk werd het PRT geadviseerd door Buitenlandse Zaken.

Ondanks deze factoren werd de geïntegreerde aanpak in de eerste twee jaren door vooral de militairen bekritiseerd. De kritiek betrof de samenstelling van de *taskforce* en de voortgang van de wederopbouw. Voor wat betreft het eerste waren het volgens Defensie - afgezien van de adviseurs van Buitenlandse Zaken<sup>8</sup> - toch vooral de militairen die in Uruzgan actief waren. Zo bestond het PRT uit militairen en specialisten afkomstig uit de pool van reserveofficieren en werd de plaatselijke politie door de Koninklijke Marechaussee opgeleid. Opgemerkt moet worden dat veel van de civiele taken op papier door andere actoren zouden worden uitgevoerd (bijvoorbeeld de opbouw van de politie en het justitieel apparaat door andere landen en de uitvoering van projecten door ngo's), waardoor de noodzaak om met andere departementen samen te werken, werd beperkt. Voor wat betreft wederopbouw was Defensie van mening dat deze langzaam op gang kwam en niet op schema verliep.<sup>9</sup> Militairen weten de vertraging aan het gebrek aan afstemming tussen de militaire en civiele activiteiten. De Nederlandse militairen waren goed in staat om veiligheid in Uruzgan te brengen, maar dit werd niet snel genoeg door hulpprojecten

6 Kamerstukken II 2005-2006, 27 925, nr. 193: 3.

7 Kamerstukken II 2005-2006, 27 925, nr. 193: 22.

8 In de eerste twee jaren waren namens het ministerie van Buitenlandse Zaken een politiek adviseur (POLAD), een adviseur voor ontwikkelingssamenwerking (OSAD) en een adviseur voor tribale zaken actief.

9 Bijvoorbeeld toenmalig PRT-commandant Gerard Koot bij zijn functieoverdracht in april 2007 (NRC Handelsblad van 14 april 2007) of het artikel 'Speedboot wordt olietanker' in het NRC Handelsblad van 14 juli 2007.

gevolgd.<sup>10</sup> Er ontstonden irritaties die achteraf vooral op verkeerde verwachtingen zijn terug te voeren.

Kamp en Middelkoop, zeker in het begin, vonden eigenlijk dat de OS-zijde te langzaam op gang kwam. Maar het zijn ook tragere processen, ontwikkelingssamenwerking stort je niet opeens over een provincie heen. “Dat bestuur, dat gaat niet goed, die Munib [gouverneur van Uruzgan van maart 2006 – september 2007] is niet goed, slechte bestuurder. BZ moet daar wat aan doen!” Maar BZ zei daar gaan wij niet over, we gaan daar niet het bestuur overnemen, we gaan daar niet een Nederlandse burgemeester in Tarin Kowt zetten, naast meneer Munib. Nee, dat moeten ze zelf doen, we willen ze wel helpen met middelen. En de druk die wij uitoefenen is dat nationale Afghaanse ontwikkelingsprogramma’s worden uitgerold over die provincie. Dus er is druk in Kabul nodig zodat een onderwijsprogramma, een eigen Afghaans onderwijsprogramma in Uruzgan... Het heeft geen zin om OCW naar Uruzgan te sturen, want dat werkt helemaal niet. Dat was een soort disconnect tussen beide ministeries (I19).

Buitenlandse Zaken pareerde deze kritiek door te wijzen op de moeilijkheden met de opbouw van het Afghaanse bestuur en de desinteresse van president Karzai in Uruzgan. Dit laatste was van belang omdat Buitenlandse Zaken hadden gekozen voor wederopbouw via de centrale overheid. Door investeringen in *Trust Funds* moest geld voor ontwikkelingsprojecten van de Afghaanse overheid op centraal niveau doordruppelen naar de provincie Uruzgan. Daarnaast werden wel projecten uitgevoerd, maar dit waren zogenaamde *track 2* projecten waarbij ngo’s door Buitenlandse Zaken werden betaald om in Uruzgan projecten uit te voeren. Hier kon weinig ruchtbaarheid aan worden gegeven in verband met een te hoog afbreukrisico. Ten slotte moest de complexiteit van ontwikkelingswerk niet onderschat worden, ontwikkelingswerkers waren geen *follow on forces* die nadat de militairen een gebied veilig hadden gesteld gelijk opbouwprojecten konden uitvoeren. Buiten deze kritiek liep de wederopbouw vertraging op door de tegenstand van de *insurgents*. Felle gevechten in Chora (juli 2007) en Deh Rawod (najaar 2007) fixeerdde de aandacht van de taskforce op de veiligheid waardoor de wederopbouw onvoldoende aandacht kon krijgen. Kortom, ondanks de redenen om voor een geïntegreerde aanpak te kiezen, kwam deze in de praktijk weinig uit de verf en bleef de samenwerking beperkt tot die tussen Defensie en Buitenlandse Zaken.

### 6.1.2 Ronde 2, de eerste verlenging

De discussie over de Nederlandse bijdrage na 1 augustus 2008, was niet alleen bedoeld om te bepalen of en in welke vorm Nederland na de eerste termijn actief zou blijven, maar bood ook de mogelijkheid om de aard van de missie te evalueren. Een belangrijke les die in het missiegebied zelf werd getrokken, was dat er voor een populatiegerichte benadering

■  
<sup>10</sup> Bijvoorbeeld toenmalig PRT-commandant Wilfred Rietdijk in een interview in het Nederlands Dagblad van 12 januari 2008.



in plaats van een vijandgerichte benadering moest worden gekozen. In weerwil van de term *counter-insurgency* betekende dit dat de inspanningen niet zozeer op de tegenstander gericht moest zijn, maar meer op de bevolking van Uruzgan. Door de bevolking een toekomstperspectief te bieden zou de *insurgent* vanzelf de wind uit de zeilen worden genomen. Om de steun van de bevolking te winnen was niet alleen een verbetering van de veiligheidssituatie nodig, maar nog meer een verbetering van de sociaal-economische en bestuurlijke omstandigheden (Kitzen, 2012). Daarnaast werd duidelijk dat het eerste plan erg ambitieus was geweest en weinig van de beoogde effecten waren bereikt. Mede daarom werd het initiële *Master Plan* herzien in het *Focal Paper* (Kitzen, Rietjens en Osinga, 2013). Om aan de populatiegerichte benadering invulling te kunnen geven, deed Defensie een beroep op de andere departementen om de civiele activiteiten te verhogen. Dit beroep is niet onlogisch. Op papier voorzag de initiële strategie in een aanpak waar de militairen verantwoordelijk waren voor de veiligheid en de civiele effecten door andere bereikt moesten worden.

Maar die andere waren er niet echt in het begin [...]. Dus het was logisch dat wij dat in het begin deden, eigenlijk hebben we ons daar noodgedwongen bezig gehouden met die andere D's, we zijn ook stenen gaan stapelen en we zijn ons met de gouverneur gaan bemoeien en we zijn advies gaan geven terwijl we daar eigenlijk helemaal niet van zijn. Toen ontstond het spanningsveld dat mensen die daar wel van waren, maar die er niet waren, dus de mannen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, zeiden jullie mogen helemaal geen stenen stapelen. Ja, je mag een steen stapelen als het om CIMIC gaat, om te zorgen dat ze je accepteren, maar als het gaat om langere termijn ontwikkeling, dan kunnen die militairen daar geen rol spelen [...] Dat spanningsveld heeft zeker anderhalf tot twee jaar geduurd voordat dat enigszins doorbroken werd en eigenlijk toen we de discussie hadden over de verlenging van die missie eind 2007 hebben we met z'n allen gezegd dat we de vruchten van datgene wat we allemaal doen, in die hele voorzichtige aanpak, die gaan we plukken. Godzijdank is dat gebeurd (17).

Na de verlenging vanaf 1 augustus 2008 zijn diverse veranderingen zichtbaar. Allereerst werd de civiele capaciteit in het missiegebied uitgebreid tot 13 adviseurs, inclusief een narcotica-expert van BZK. Ten tweede stond vanaf maart 2009 het PRT niet langer onder militair commando, maar kwam deze eenheid onder leiding van een civiele directeur van Buitenlandse Zaken te staan. Ten derde werd de aansturing van de gehele taskforce aangepast. Voortaan zouden de hoogste militair, samen met de directeur van het PRT (ook wel de *senior civil representative of civrep*) gezamenlijk de *taskforce* aansturen. De stijging van het aantal adviseurs en het gedeelde commandoschap was belangrijk voor de civiele stem in de operatieplannen en waardoor de nadruk van de TFU-operaties naar 'non-kinetische operaties' verschoof (Ariëns, 2010). Daarnaast waren de veranderingen belangrijk voor de betrokkenheid van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Door het gedeelde commandoschap namen de verantwoordelijkheden voor dit ministerie toe en door de ophoging van het aantal BZ-ers werd het ministerie meer dan ooit met de missie geconfronteerd. Ten vierde werden ook Economische Zaken, Justitie, BZK en LNV nader bij de samenwerking betrokken. Ondanks

de onderkende toegevoegde waarde (door Defensie en Buitenlandse Zaken) van de andere departementen, is de samenwerking om diverse redenen nooit echt goed van de grond gekomen. De redenen hiervoor zijn vooral terug te voeren op een verschil in focus en een gebrek aan of overschatting van de expertise van de andere departementen.

Voor de periode na 1 augustus 2010 waren twee alternatieven voorhandig: de missie verlengen of beëindigen. Om aan beide opties invulling te kunnen geven, werd een nieuw plan opgesteld: het *Campaign Plan* dat in het voorjaar van 2009 in werking trad. Alhoewel het verder keek dat het *Focal Paper*, verschilde het plan niet wezenlijk. In 2009 en begin 2010 werd wederom over een verlenging gesproken. Ondanks internationale druk<sup>11</sup> kon de regering niet tot overeenstemming komen en met de val van het Kabinet Balkenende IV op 2 februari 2010 werd duidelijk dat de tweede optie uitgevoerd moest worden. Nederland zou vertrekken, op 1 augustus 2010 werd de missie overgedragen aan de VS en Australië.

## 6.2 De geïntegreerde benadering in Nederland

Bovens e.a. (2007: 99) definiëren beleid als “alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling”. Beleidsdocumenten zoals nota’s en notities zijn een belangrijke schakel tussen de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering. In deze documenten wordt het probleem en de omgeving geschetst en het beleid uiteen gezet dat als basis voor de uitvoering dient. Veranderingen op het beleidsterrein kunnen als *trigger* dienen om een beleidsontwikkeling op te starten. In hoofdstuk 2 zijn diverse internationale ontwikkelingen geschetst waardoor beleidsontwikkeling en -herziening noodzakelijk werd. Door in punt 6.2.1 de beleidsdocumenten van de afgelopen twee decennia te analyseren wordt niet alleen het verloop van de internationale ontwikkelingen geschetst, maar nog belangrijker: de keuzes die Nederland daarin heeft gemaakt. Naast de ontwikkeling is het voor een volledig begrip van het concept ook goed om naar de huidige departementale standpunten over de benadering te kijken. Immers, verschillende percepties over het concept kunnen tot conflicten in de samenwerking leiden. Deze percepties worden in punt 6.2.2 besproken.

### 6.2.1 De samenhangende aanpak in Nederland: *Defence, Development and Diplomacy*

Om het formele perspectief op de geïntegreerde aanpak te analyseren zijn de belangrijkste beleidsnota’s van Buitenlandse Zaken en Defensie van de afgelopen twee decennia

11 Wellicht is het beter de druk te omschrijven als een *stick and carrot*-tactiek. De *stick* bestond uit dreigementen dat Nederland niet meer bij de G8, G20 en andere belangrijke gremia mocht aanschuiven, terwijl de *carrot* werd gebruikt om Nederland te paaien om te blijven. Hierbij kan gedacht worden aan het mogen organiseren van de Internationale Afghanistan Conferentie in Den Haag op 31 maart 2009 en de internationale loftuitingen voor de Dutch Approach.

geanalyseerd.<sup>12</sup> Om de beleidsnota's met elkaar te kunnen vergelijken is dit gedaan aan de hand van vijf thema's die zijn ontleend aan de *Joint Discussion Note 4-05 the Comprehensive Approach* zoals die in hoofdstuk twee is besproken en de vragen die in dezelfde paragraaf over het concept zijn gesteld: *samenhang, gemeenschappelijk begrip, uitkomstgericht denken, doel en besluitvorming en aansturing*. Samenhang heeft in de eerste plaats betrekking op de onderkenning dat samenhang tussen de verschillende instrumenten noodzakelijk is en in de tweede plaats de diepte van de integratie. Het gemeenschappelijk begrip richt zich op het begrip van de toestand van een situatie of van een missie waarop risicoverwachtingen, beslissingen en afwegingen worden gemaakt. Bij het uitkomstgericht denken staat de uitkomst van de samenwerking centraal, de gewenste uitkomsten dienen het startpunt van de planning te zijn. Daarnaast zijn effectiviteit en efficiency belangrijke beweegredenen voor de totstandkoming van de geïntegreerde benadering geweest. Het gemeenschappelijk doel heeft betrekking op het gedeelde doel in de samenwerking in plaats van verschillende departementale doelen. De besluitvorming en aansturing ten slotte heeft betrekking op hoe de samenwerking gecoördineerd dient te worden. In tabel 6.2 is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen van de vijf thema's op basis van de belangrijkste nota's.

### *Samenhang*

Sinds 1989 is de samenhang van het buitenlands beleid in belangrijke mate verbeterd. De eerste stap werd in 1991 gezet met de publicatie van nota's van Buitenlandse Zaken en Defensie, waarin vooral de veranderende internationale orde werd gereflecteerd. Ontwikkelingssamenwerking werd geherpositioneerd en vroeg, in lijn met de verbreding van het veiligheidsdebat, aandacht voor vernieuwende gedachten zoals milieu, mensenrechten en duurzame armoedebestrijding. Defensie onderstreepte dat conflicten niet alleen met militaire middelen voorkomen, beheerst en opgelost kunnen worden, maar dat ook andere middelen benodigd zijn. Deze eerste nota's zijn tevens de aanzet tot een logische ontwikkeling van steeds meer samenhang in de activiteiten van met name Defensie en Buitenlandse Zaken. In de loop van de afgelopen twee decennia onderkennen beide ministeries (en daarmee ook Ontwikkelingssamenwerking) dat niet alleen problemen een multicausaal en interdependent karakter hebben, maar ook de oplossingen. Een belangrijke stap in dit proces is de herijking van het buitenlands beleid in 1995.<sup>13</sup> In de Herijkingsnota werd geformuleerd dat een gecoördineerde inzet van beleidsacties en pooling van instrumenten noodzakelijk waren. Tevens moesten de financiële middelen meer in samenhang worden ingezet. In de navolgende nota's veranderd de boodschap niet wezenlijk, activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling zijn

12 In de gezamenlijke uitgave van de Rijksarchiefdienst en de Directie Documentaire Informatievoorziening van Buitenlandse Zaken werd in 2006 geconstateerd dat het domein van de Buitenlandse Zaken pendant (politieke en veiligheidsbeleid) in vergelijking met het domein van Ontwikkelingssamenwerking en Defensie minder is geformaliseerd en in procedures is vastgelegd. Daardoor konden minder documenten met betrekking tot politieke en veiligheidsbeleid worden geanalyseerd en bestaat het overzicht voor het overgrote deel uit documenten gerelateerd aan ontwikkelingssamenwerking en Defensie (Rijksarchiefdienst, 2006).

13 Gezien de internationale ontwikkelingen pleitte minister Pronk voor een integratie tussen het traditionele buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Dit resulteerde in een herijking van het buitenlandbeleid en de opheffing van de bestaande verdeling tussen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking waardoor een matrixorganisatie ontstond die grotendeels op de huidige organisatie lijkt.

per definitie complex en daarom is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk waarbij de activiteiten van de verschillende instrumenten op elkaar afgestemd moeten worden.<sup>14</sup> Ondanks de onderkenning van het belang van de benadering, wordt niet naar de gewenste diepte van de integratie verwezen.

■  
14 Een trendbreuk in deze ontwikkeling waren de twee Kamerbrieven die de net aangetreden minister voor Ontwikkelingssamenwerking E. Herfkens over het *Landenbeleid structurele bilaterale hulp* schreef. Anders dan in voorgaande nota's werd er amper over conflicten gesproken en helemaal niet over samenhang en andere instrumenten. Deze trendbreuk werd in de jaren daarna gecorrigeerd.

Nota	Samenhang	Gemeenschappelijk begrip	Uitkomstgericht denken	Gemeenschappelijk doel	Besluitvorming en aansturing
Een wereld van verschil. BZ, 1991.	Vernieuwende gedachten: milieu, mensenrechten, democratisering en duurzame armoedebestrijding nemen een belangrijke plaats in.			Herijking ontwikkelings-samenwerking door mondiale veranderingen.	
Defensienota. Defensie, 1991.	Bij het voorkomen, beheersen en oplossen van conflicten kunnen militaire, politieke en economische middelen worden gebruikt.			Onderkenning verstrengeling westerse veiligheid met de veiligheid in de wereld.	
Herijking van het buitenlands beleid. BZ, 1995.	Onderkenning van de noodzaak om beleidsacties gecoördineerd in te zetten en instrumenten te poolen om zo meer slagkracht van de Nederlandse inzet te realiseren. Loslaten van partiële financiering, inzet financiële middelen meer in samenhang.	Na militair ingrijpen is politieke en economische opbouw noodzakelijk. Bij analyse verschillende perspectieven in samenhang brengen.		Herijking buitenlands beleid door verandering internationale verhoudingen, de aanpak moet 'ontschot' worden.	BZ is coördinerend ministerie. Samenhang door gezamenlijke besluitvorming door betrokken ministers. Fusering van diverse onderraden tot RIEZ.
Afrika notitie. BZ, 1999.	Problemen in Afrika vragen om een geïntegreerde en coherente aanpak van veiligheid en ontwikkeling met inzet van verschillende instrumenten (diplomatiek overleg, vredesoperaties, sancties, humanitaire hulp).	Onderkenning samenhang tussen duurzame ontwikkeling en veiligheid en stabiliteit.	Nadruk op twee samenhangende hoofddoelstellingen voor ontwikkeling.		
Conflictpreventie-beleid. BZ, 2001.	Voorkomen van conflicten vraagt om samenhangende inzet van instrumenten: diplomatiek, economisch (hulp, handel), humanitair, sancties en militaire stappen. Goed gecoördineerde (inter)nationale inzet van middelen is uitgangspunt van Nederlandse conflictpreventiebeleid.	Conflicten zijn multicausaal en multidimensionaal.			BZ-minister heeft coördinerende en integrerende rol t.a.v. alle aspecten van buitenlands beleid. Geen behoefte aan nieuwe mechanismen.
Aan elkaar verplicht. BZ, 2003.	Oprichting Stabiliteitsfonds en bevorderen samenwerking met bedrijfsleven. Geïntegreerd beleid wordt een van de hoofdpunten van het beleid. Betrekken expertise andere departementen bij OS-beleid.		Nadruk op resultaten en de effectiviteit van het beleid.	Regeringsreactie op onderzoek Interdepartementaal beleidsonderzoek OS.	Alle departementen dragen verantwoordelijkheid voor samenhang in het regeringsbeleid.
Wederopbouw na gewapend conflict. BZ, EZ en Defensie, 2005.	Wederopbouw wordt als complex proces beschreven waarin aandacht aan drie dimensies moet worden besteed: veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaaleconomische opbouw. Duurzame wederopbouw vereist een geïntegreerde aanpak op deze drie dimensies.	De betrokken ministeries zullen een geïntegreerde aanpak ontwikkelen voor een beperkt aantal landen.	Ambities en doelstellingen zijn belangrijk onderdeel van geïntegreerde landenstrategie.	Notitie is uitgangspunt voor verdere samenwerking en beleidsafstemming tussen meest betrokken departementen.	Oprichten overlegstructuur voor coördinatie geïntegreerde aanpak. Aansturing van activiteiten door stuurgroepen zoals SMO en SVM.
Een zaak van investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld. BZ, 2007.	Veiligheid en ontwikkeling is een van de vier domeinen waarop beleidsintensivering dient plaats te vinden. Daarbinnen wordt er prioriteit aan conflictpreventie gegeven. Dit vereist een geïntegreerde benadering. Term 3D-benadering wordt gebruikt. Nauwer samenwerken met alle departementen.		Meer oog voor resultaat en verantwoording. Hulp moet effectiever worden, want nu nog aanbod gestuurd.	Ontwikkelingssamenwerking moet politieker worden, als een katalysator voor ontwikkeling en een geïntegreerde benadering van conflicten.	Minister van Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor coördinatie van internationale duurzaamheid.
Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. BZ, 2008.	Effectief werken in fragiele staten vereist een geïntegreerde aanpak en een Whole of Government Approach. Andere departementen dragen bij op basis van behoefte. De nota noemt voorbeelden van de geïntegreerde benadering.	Doelstellingen en activiteiten van sectoren moeten op elkaar worden afgestemd. Waar nodig wordt interdepartementale analyse en planning toegepast.	MJP's, track records en evaluatie van voortgang vormen belangrijke onderdelen van beleid.		Uitbreiding SVM met Justitie, BZK en Financiën. Oprichting EFV voor coördinatie van fragiele staten beleid.

### *Gemeenschappelijk begrip*

Het komen tot een gemeenschappelijk begrip volgt in eerste instantie gelijke tred met de ontwikkeling in de samenhang. In toenemende mate krijgen Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking meer oog voor de activiteiten en belangen van de anderen. Zo wordt in de Defensienota van 1991 al de koppeling tussen nationale veiligheid en internationale veiligheid gelegd en wordt in 1995 met de Herijkingsnota van Buitenlandse Zaken ingezien dat bij de analyse van een situatie de perspectieven van de verschillende spelers in samenhang moeten worden gebracht. Dit laatste is een eerste aanzet tot een gemeenschappelijk begrip, alhoewel het tot 2005 duurt eer het met zoveel woorden wordt genoemd. In de gezamenlijke nota van dat jaar geven Defensie, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken aan een geïntegreerde aanpak voor een beperkt aantal landen te gaan ontwikkelen. In het Beleidsjaarplan van Defensie in 2008 wordt een eerste aanzet tot een interdepartementale, geïntegreerde omgevingsanalyse gemaakt, een stap die in 2008 door de fragiele staten nota wordt onderstreept: waar nodig past Nederland een gezamenlijke (interdepartementale) analyse en planning toe.

### *Uitkomstgericht denken*

In 1999 wordt - hoewel impliciet - voor het eerst meer aandacht aan de uitkomsten van beleid geschonken door de nadruk op twee samenhangende hoofddoelstellingen voor ontwikkeling te leggen (bevordering van veiligheid en stabiliteit en bevordering van goed bestuur en goed beleid). Pas in 2003 wordt weer aandacht voor het uitkomstgericht denken gevraagd door nadruk op de resultaten en de effectiviteit van het beleid te leggen. Ook in de gezamenlijke nota *Wederopbouw na gewapend conflict* van 2005 wordt gesteld dat ambities en doelstellingen een belangrijk onderdeel van de geïntegreerde strategie voor een land vormen. In de nota's daarna wint het uitkomstgericht denken aan gewicht (meer oog voor resultaat, hulp moet effectiever) om uiteindelijk in Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) te resulteren.<sup>15</sup> Zonder zich vast te leggen op 'harde' getallen, worden door de MJSP's wel strategische keuzes gemaakt. De verschillende nota's spreken zich niet uit over het uitkomstgericht denken in geïntegreerde missies bij conflicten.

### *Gemeenschappelijk doel*

Ondanks het verschil in organisatorische taken tussen Defensie en Buitenlandse Zaken, resulteert dit niet in een botsing van departementale doelstellingen. Hoewel de verschillende nota's zich in eerste instantie richten op het eigen departement, wordt er ook veel 'begrip' voor het belang van de activiteiten van de andere departementen getoond. Zo onderkent Defensie in 1994 dat de krijgsmacht een rol bij *peace building* operaties ter ondersteuning van ontwikkelingssamenwerking kan spelen en onderkent de OS-minister in 2007 dat zijn ontwikkelingssamenwerking politieker moet worden, als katalysator

15 In eerste instantie dienen de MJSP's ook om ownership voor de activiteiten in het land zelf te genereren, maar later wordt het ook een instrument om het eigen beleid te evalueren en verantwoording af te leggen. In dit kader worden in de MJSP's van de landen verschillende termen gebruikt. Zo wordt in de MJSP van Ethiopië over spearheads gesproken, in die van Afghanistan over focus sectors en die van het Grote Merengebied over outputs. Bron: [www.rijksverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/20/kamerbrief-over-de-meerjarige-strategische-plannen-2012-2015.html](http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/20/kamerbrief-over-de-meerjarige-strategische-plannen-2012-2015.html). Benaderd op 24 april 2012.

voor ontwikkeling en een geïntegreerde benadering van conflicten. Samen met de vroege onderkenning van de noodzakelijkheid voor samenhang, kwam men ook tot een gemeenschappelijk begrip van de relatie tussen nationale en internationale veiligheid, het multidimensionale, multicausale en interdependente karakter van conflicten en het belang van een geïntegreerde aanpak. Vrede en stabiliteit werd gekoppeld aan ontwikkeling en wederopbouw en andersom. Verder laten de nota's zich niet uit over het belang van een gemeenschappelijk doel in een bepaalde missie.

#### *Besluitvorming en aansturing*

Met de herijkingnota van 1995 spreekt Buitenlandse Zaken zich over de eigen rol uit: BZ is het coördinerend ministerie voor het Nederlands buitenlands beleid. Dat houdt niet in dat Buitenlandse Zaken dicteert, maar door gezamenlijke besluitvorming over het buitenlands beleid wordt samenhang aangebracht. Daarnaast blijft er nog één onderraad over waar het buitenlands beleid in behandeld wordt: de Raad voor Internationale en Europese Zaken (RIEZ). De positie van coördinerend ministerie wordt in latere nota's onderstreept (*Conflictpreventiebeleid*, 2001), maar tegelijkertijd blijven de andere departementen ook verantwoordelijk voor de samenhang (*Aan elkaar verplicht*, 2003). In 2005 worden bij monde van de gezamenlijke notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* overlegstructuren opgericht om de gecoördineerde aanpak te kunnen coördineren en waarvan de SMO en SVW de twee belangrijkste zijn. In 2008 wordt in de fragiele statennota gemeld dat de SVW wordt uitgebreid met Justitie, BZK en Financiën.

#### *Sub-conclusie*

Allereerst moet opgemerkt worden dat er geen grote verschillen tussen de nota's van Defensie en Buitenlandse Zaken in een zelfde tijdvak zijn te onderkennen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat Buitenlandse Zaken een grote invloed heeft op de hoofdstukken over de internationale ontwikkelingen en omgeving in de Defensienota's (De Wijk, 2004). Daarnaast laat de analyse van de beleidsnota's zien dat niet alleen de verbreding en de verdieping van het veiligheidsdebat in het beleid zijn terug te vinden, maar dat de departementen ook al vroeg het belang van het wederzijdse beleidsterrein en de interdependentie tussen de verschillende activiteiten begrepen en dat beleidsacties gecoördineerd ingezet moesten worden om de Nederlandse slagkracht te vergroten. Twee nota's behoeven extra aandacht. In september 2005 verscheen de gezamenlijke nota *Wederopbouw na gewapend conflict*. Zonder de term expliciet te benoemen kreeg de geïntegreerde benadering steeds meer contouren. In de nota werd wederopbouw als een complex proces beschreven waar aan drie dimensies aandacht moet worden besteed: veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaaleconomische opbouw. Deze denklijn werd doorgezet in de nota *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* van 2008. De aanpak moet doorgroeien van 3D (*Defence, Development and Diplomacy*) naar een geïntegreerde benadering waarbij alle relevante departementen deelnemen. Bovendien wordt het aantal leden van de SVW uitgebreid en meer aandacht voor de uitkomsten van het beleid gevraagd.

Resumerend kan gesteld worden dat de Nederlandse regering en de betrokken kerndepartementen de noodzaak van een samenhangende aanpak onderkennen.<sup>16</sup> In eerste instantie waren dit vooral de kerndepartementen en vanaf 2007 (beleidsprogramma kabinet Balkenende IV) werd dit officieel regeringsbeleid. Hoewel het modewoord '3D' een term is die pas sinds 2005 gebezigd wordt (en inmiddels uit gebruik lijkt te raken), is de conceptuele gedachte over een geïntegreerde aanpak in het midden van de jaren '90 ontstaan. Ondanks het inzicht over de noodzaak van een samenhangende aanpak wordt er geen aandacht besteed aan hoe de samenhangende aanpak moet worden uitgevoerd en welke mate de samenhang dient te hebben. Dit zelfde geldt voor een thema als uitkomstgericht denken. Voor wat betreft de besluitvorming en aansturing ziet Buitenlandse Zaken zichzelf als het coördinerend ministerie. Door de opmerkingen over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de samenhang lijkt het erop dat Buitenlandse Zaken eerder een rol als horizontale coördinator dan als verticale coördinator verkiest. Ten slotte het thema gemeenschappelijk begrip; bij monde van het beleidsjaarplan van Defensie in 2008 (en wat door de fragiele staten nota werd herhaald) geven de ministeries aan een gezamenlijke analyse en planning toe te passen. Dit is, gezien de problemen die met perceptieverschillen gepaard kunnen gaan, een belangrijke stap naar een geïntegreerde benadering.

Ondanks de ontwikkeling in de nota's bleef er een zweem van vaagheid om de geïntegreerde benadering hangen. Vragen over de diepte van de integratie en hoe de gewenste integratie aangebracht diende te worden, de rol van de verschillende actoren in de samenwerking en de mogelijke taken voor de departementen bleven onbeantwoord en droegen bij aan de conceptuele onduidelijkheid die tot het eind van de missie duurde. Later wordt hier nader op ingegaan. Bezien vanuit de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering zoals die uit de nota's is op te maken, is het zeer logisch dat de aanpak in Uruzgan ook geïntegreerd zou zijn. Eigenlijk is het opmerkelijker dat de benadering niet eerder is toegepast bij de missie in Irak. Voor een deel kan dit verklaard worden<sup>17</sup> doordat de nota's door politieke correctheid zijn gekleurd en niet direct de departementale percepties hoeven weer te geven. In de volgende sub-paragraaf komen daarom de percepties over de geïntegreerde benadering aan bod.

16 Zo wordt in het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV de noodzaak van een geïntegreerd Nederlands veiligheidsbeleid onderschreven en heeft dit kabinet positief op de motie Ferrier geantwoord. In de motie Ferrier c.s. werd gevraagd "de mogelijkheden tot versterking van deze interdepartementale samenwerking verder uit te werken, zodat deze getoetst kunnen worden in het Jaarverslag van Buitenlandse Zaken en de Kamer hierover voor de begrotingbehandeling Buitenlandse Zaken van 2008 te informeren" (*Kamerstukken II 2006-2007, 31031 V, nr. 13*).

17 Een andere verklaring is dat Nederland niet zoals de VS als bezettingsmacht van Irak gezien wilde worden en de overlap tussen civiele en militaire inspanningen zoveel mogelijk wilde voorkomen. Dit was mogelijk doordat Nederland in de provincie Al Muthanna verantwoordelijk was voor de veiligheid en een Japans hulpbataljon voor de wederopbouw. Dit resulteerde voor wat betreft de Nederlandse aanpak in een stringente scheiding tussen de opbouwwerkzaamheden en de militaire activiteiten (Brocades Zaalberg en Ten Cate, 2010).



### 6.2.2 3D-benadering; percepties over het concept

Zowel in de interviews als de vragenlijsten is aandacht aan het concept van samenhangende aanpak besteed. Alle geïnterviewden zijn op de hoogte van het concept van de samenhangende aanpak. Bij een aantal respondenten leek de nadruk op de samenwerking tussen de departementen te liggen, alsof de interdepartementale samenwerking het doel was en niet een middel om meer samenhang in de aanpak in een missie zoals in Afghanistan te bereiken. Daarnaast is er een verschil onderkend op welk niveau de benadering moet worden toegepast, waarbij een tweedeling gemaakt kan worden. De ene groep respondenten (met name van Buitenlandse Zaken) is van mening dat de benadering voor heel Afghanistan geldt waarbij de inspanningen in Uruzgan daar een deel van zijn, terwijl de andere groep respondenten (met name Defensie) de benadering vooral toegepast zien in de provincie Uruzgan. Ondanks deze verschillen wordt de noodzaak voor een samenhangende aanpak zoals die in officiële documenten, voordrachten en Kamerbrieven wordt onderkend, bevestigd door de respondenten.

#### *Kritische acceptatie en conceptuele onduidelijkheid*

De respondenten onderstrepen de essentie van een samenhangende benadering als concept: samenwerking van meerdere actoren is noodzakelijk omdat “een probleem meerdere dimensies heeft”; “niet eendimensionaal is”; “niet door alleen militairen” of “niet door een actor” kan worden opgelost; “je een breed geschakeerd probleem ook breed geschakeerd aanpakt en niet verkokerd” zijn enkele van de reacties, maar de gemene deler van de geïnterviewden. Of, om een van de geïnterviewden te citeren:

3D is het begin of het eerste zichtbare verschijnsel van het erkennen dat je oorlog niet alleen met legers wint. It's not about winning the war, it's about winning the peace. Dat kun je alleen maar met geïntegreerde middelen (I26).

De geïnterviewden plaatsen wel een aantal kanttekeningen bij de samenhangende aanpak als concept die in twee groepen kunnen worden gecategoriseerd. De eerste groep duidt op de beweging in het concept. Het is een leerproces waarbij het concept zich ontwikkelt door de ervaringen die de betrokken ministeries met de aanpak en de samenwerking hebben, op basis van de ervaringen in zowel Afghanistan als Den Haag (hierbij wordt onderkend dat Afghanistan een zeer moeilijke leerschool is). Dat betekent nog niet dat nu duidelijk is hoe de geïntegreerde benadering er exact uitziet en wat de kritieke succesfactoren zijn, maar wel dat er vooruitgang is geboekt ten opzichte van het verleden. Tegelijkertijd benadrukt een aantal respondenten dat het concept van de samenhangende aanpak in theorie goed is, maar dat het zich in de praktijk moet bewijzen, voor een aantal functionarissen is er nog te weinig ervaring om van een succesvolle aanpak te kunnen spreken.

De tweede groep van kanttekeningen wijst op de terughoudendheid om de geïntegreerde benadering als blauwdruk voor alle problemen te gebruiken. Zo is de aanpak in Afghanistan “geen *template of format*” voor andere missies, iedere missie vraagt om

een eigen analyse en aanpak. Tevens hoeft het 'succes'<sup>18</sup> van de huidige benadering in Afghanistan niet te betekenen dat alle operaties per definitie geïntegreerd moeten zijn. Dit heeft ook betrekking op de vraag op wat voor soort missies de benadering betrekking moet hebben. Zo wil Buitenlandse Zaken dit beperken tot activiteiten met betrekking tot fragiele staten, *Security Sector Reform (SSR)* en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)* terwijl met name de Defensiestaf de geïntegreerde benadering ook wil gebruiken voor anti-terrorisemaatregelen en het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. Overigens verschilt daarin niet alleen de Defensiestaf van mening met Buitenlandse Zaken, maar ook de Nederlandse aanpak met die van andere landen, die net als de Nederlandse Defensiestaf een grotere diversiteit van missies voor ogen zien. Daarnaast heeft het betrekking op de vraag of alle missies een samenhangende aanpak behoeven.

Dan is het niet zo dat elke missie per definitie een 3D-missie wordt of een Whole Of Government Approach-missie. De missie in Tsjad had misschien wel 3D-aspecten, maar wij als Nederland hebben eigenlijk alleen maar aan de D van Defence bijgedragen. En je merkt in de Kamer dat dat dan onwennig, tot een wonderlijke situatie leidt, waar dan iedereen begint te vragen over de 3D-approach en wat we dan doen aan dit en Development and Diplomacy? Niks. In dit specifieke geval met deze specifieke bijdrage doen we alleen, dragen we alleen bij aan de D van Defence (17).

De samenhangende aanpak is dus geen doel, maar een middel en moet alleen toegepast worden indien het noodzakelijk is en zin heeft. De rol van Nederland of de bijdrage die Nederland levert, is dus van invloed op de mate van samenhang op nationaal niveau. Juist de Nederlandse rol als *lead nation* in Uruzgan bepaalt in grote mate de noodzaak van een samenhangende aanpak op nationaal niveau. Zoals de definitie van *lead nation*<sup>19</sup> aangeeft is het goed mogelijk dat belangrijke verantwoordelijkheden aan andere actoren kunnen worden overgedragen, maar daar heeft Nederland in Uruzgan in beginsel niet voor gekozen. Gedurende de missie heeft Nederland met een geïntegreerde aanpak getracht aan alle taken invulling te geven. In andere missies draagt Nederland alleen met militaire middelen bij waarmee een geïntegreerde benadering op nationaal niveau niet nodig is.

Hiervoor is aangegeven dat ondanks de ontwikkeling van het concept er nog geen volledige duidelijkheid is gekomen. De grootste conceptuele onduidelijkheid richt zich op de gewenste diepte van de benadering. Van der Lijn (2011) constateert in zijn onderzoek over de

18 De 3D-aanpak in Uruzgan wordt een succes genoemd, bijvoorbeeld door de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer in het verslag van een bezoek aan Afghanistan van 10-14 mei 2009 (Kamerstukken I 2008-2009, 31 700 X, nr. L, p. 5). Ook CDA-Kamerlid K. Ferrier noemde de Nederlandse benadering tijdens een bijeenkomst van de Atlantische Commissie in sterke bewoordingen een succes. Impliciet klinkt het succes ook door in de term Dutch Approach. Afgezien van de vraag of Nederland in Uruzgan echt een eigen afwijkende methode hanteerde, werd de term wel uitgelegd als een succes van de aanpak.

19 De NAVO beschouwt de *lead nation* als het land dat verantwoordelijk is voor de planning, aansturing en uitvoering van de operatie. De commandant en zijn staf, alsmede de logistieke ondersteuning, wordt door een land geleverd (de *lead nation*) terwijl andere landen troepen ter beschikking kunnen stellen en posities in het hoofdkwartier kunnen vullen (NATO, Allied Joint Publication-1, 2010). Het *Multinational Interoperability Council* voegt hieraan toe dat andere landen, als *lead agents*, bepaalde essentiële subfuncties kunnen overnemen (MIC, 2000).

geïntegreerde aanpak in Uruzgan dat in de discussie over de diepte grofweg twee groepen te onderkennen zijn; de aanhangers van integratie en de aanhangers van segregatie. Die discussie heeft niet alleen betrekking op de diepte van integratie, maar ook op de wijze van plannen, de aansturing en de rol van de verschillende actoren. De eerste groep of *integrationists* is van mening dat alle activiteiten onder een strategie dienen te vallen en dat de betrokken actoren een team vormen die op alle schaakborden tegelijk mogen spelen.<sup>20</sup> De *segregationists* delen de opvatting met de eerste groep dat er wel een gemeenschappelijk doel moet zijn, maar dat de aanpak verder een wijze is om de verschillende benaderingen te synchroniseren. Met het gemeenschappelijk doel in het achterhoofd dient de planning gescheiden te blijven en moeten tijdens de uitvoering de actoren zich met de eigen *core business* bezig houden. Indien de observaties van Van der Lijn worden vertaald in de niveaus van samenhang van Friis en Jarmyr (2008) dan is integratie het niveau dat de eerste groep voor ogen heeft terwijl de tweede groep coördinatie of hooguit coöperatie als het gewenste niveau ziet. Uiteindelijk zorgt dit voor discussies tussen de twee groepen over de rol van de verschillende actoren. De aanhangers van integratie zijn van mening dat de problemen in een missie met elkaar verweven zijn waardoor de speelvelden van de verschillende actoren elkaar overlappen. Vanuit dat perspectief mogen militairen ook wederopbouwprojecten uitvoeren, terwijl de tweede groep juist een andere mening deelt.

#### *Percepties op basis van kwantitatieve resultaten*

Op basis van deel B van de vragenlijst zijn aan de hand van stellingen de perceptieverschillen over de geïntegreerde benadering gemeten. Met tien van de twaalf stellingen is de populatie het gemiddeld 'eens' of 'volledig eens'. Over de stelling of de Nederlandse inspanningen onder een hiërarchisch gezag geplaatst dienen te worden (stelling 4) is men het gemiddeld 'noch oneens, noch eens'. Alleen over stelling 9 hadden de respondenten gemiddeld een negatief oordeel ('volledig oneens'). Stellingen 2, 3, 7 en 10 kunnen op een hoge instemming rekenen (tussen 'eens' en 'volledig mee eens') waarbij de overeenstemming hoog is. Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat de gehele groep respondenten een gecoördineerde, interdepartementale samenwerking noodzakelijk vindt om de doelstellingen in Afghanistan te behalen en dat dit ook binnen een strategie moet plaatsvinden. Tegelijkertijd is de wil om dit onder één hiërarchisch gezag te plaatsen niet groot (gemiddelde van 2,7) waarbij de meningen ook nog eens zeer verdeeld zijn. Met andere woorden, de meeste respondenten onderkennen de noodzaak van coördinatie, maar slechts weinigen lijken gecoördineerd te willen worden.

■  
20 Zie bijvoorbeeld in W.S. Rietdijk, "De 'comprehensive approach' in Uruzgan. Schaken op vier borden tegelijk", in *Militaire Spectator* 177/9 (2008): 472-486.

Tabel 6.3. Resultaten Perceptie 3D als concept.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking	Ranking
1. 3D-benadering is noodzakelijk om nationale inspanningen te coördineren (unity of effort).	4,09	1,042	3,70	1,252	4,44	1,094	3,50	0,926	8
2. Harmonisatie van Nederlandse activiteiten is noodzakelijk om doelstellingen te bereiken.	4,66	0,602	4,56	0,726	4,75	0,447	4,63	0,744	2
3. NL- activiteiten binnen een strategie is noodzakelijk voor succesvolle 3D-benadering.	4,36	0,603	4,30	0,483	4,63	0,500	4,00	0,756	3
4. NL-activiteiten onder één hiërarchisch gezag is noodzakelijk voor succesvolle 3D-benadering.	2,7	1,185	2,50	1,179	2,81	1,328	2,63	0,916	12
5. De 3D-benadering is noodzakelijk voor vergroting efficiency (voorkomen duplicatie).	4,09	0,947	4,30	0,675	4,25	1,065	3,63	0,916	7
6. 3D-benadering noodzakelijk door verwevenheid militaire en civiele doelstellingen.	4,24	0,751	4,00	0,943	4,50	0,632	4,13	0,641	5
7. De 3D-benadering is noodzakelijk, omdat coördinatie een beter resultaat oplevert.	4,48	0,619	4,40	0,699	4,75	0,447	4,13	0,641	3
8. 3D-benadering is noodzakelijk, omdat weder-opbouw zonder coördinatie niet effectief is.	4,16	0,920	3,78	1,093	4,50	0,632	3,87	0,991	6
9. De 3D-benadering is onjuist omdat militairen en ontwikkeling niet met elkaar samen gaan.	1,45	0,833	1,20	0,422	1,25	0,447	1,63	0,744	10
10. Interdepartementale samenwerking is voor een succesvolle 3D-benadering noodzakelijk.	4,76	0,435	4,80	0,422	4,75	0,447	4,75	0,463	1
11. Nederland moet 3D-benadering (willen) aanpassen aan benadering van andere actoren.	3,48	0,939	3,60	0,699	3,25	1,125	3,88	0,641	8
12. Ter vergroting van legitimiteit van missies in een ander land is 3D-benadering noodzakelijk.	3,39	1,088	3,00	0,816	3,62	1,204	3,38	1,061	11

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens.

Indien de departementale achtergrond van de respondenten in ogenschouw wordt genomen, vallen zes punten op. Ten eerste beoordelen de respondenten van Defensie op drie stellingen (9, 10 en 11) na de stellingen hoger dan het gemiddelde, terwijl de respondenten van de overige departementen deze juist lager beoordelen. Ten tweede - en meer opvallend - zijn de directe verschillen tussen Defensie en de overige departementen, deze lopen in een enkel geval tot meer dan 0,9 op. De respondenten van de overige departementen beoordelen de stellingen flink lager dan die van Defensie, maar zijn nog steeds wel positief. Alleen stelling 9 scoort een lage beoordeling, maar ook hier is het verschil tussen Defensie en de overige departementen bijna 0,4. Een derde opvallend punt is de opstelling die Buitenlandse Zaken inneemt. Zes stellingen (2, 4, 6, 8, 9 en 12) worden door BZ lager beoordeeld en bij vier stellingen (3, 7, 10 en 11) wordt een positie tussen Defensie en de overige departementen ingenomen. Hoewel Buitenlandse Zaken het coördinerend ministerie heet te zijn, is het opmerkelijk dat juist dit departement de verschillende stellingen die de coördinerende taak raken lager beoordeeld dan Defensie en/of de overige departementen. Met een beoordeling van 2,5 voor stelling 4 lijkt het ministerie wel te begrijpen dat de coördinerende taak in hiërarchische zin gerelativeerd moet worden. Overigens begrijpen ook de andere departementen, inclusief Defensie, het horizontale speelveld waarbinnen de samenwerking plaatsvindt: geen van de departementen is van mening dat de samenwerking hiërarchisch moet worden aangestuurd.<sup>21</sup> Ten vierde valt ten aanzien van de noodzaak tot coördinatie het verschil op tussen enerzijds Defensie en anderzijds de andere departementen. Alle departementen zijn het wel met elkaar eens dat coördinatie tot betere effecten leidt (stelling 7), maar niet per se tot een betere wederopbouw (stelling 8). Een zelfde verschil is zichtbaar bij stelling 1 en 2. Alle departementen zijn het eens dat activiteiten geharmoniseerd moeten worden om doelstellingen te bereiken, maar er wordt verschillend gedacht of er ook een unity of effort nagestreefd moet worden: Defensie wel (4,44), maar de overige minder (3,50). Ten slotte zijn alle departementen het eens over de onjuistheid van stelling 9. Dat is belangrijk voor samenwerking tussen militairen en civiele actoren, daar dit een van de fundamenteën onder de geïntegreerde aanpak vormt.

De stellingen zijn gerangschikt door zowel het gemiddelde als de overeenstemming te rangschikken en deze waarden vervolgens bij elkaar op te tellen. Hierdoor wordt een totale waarde van de rangschikking verkregen. De stelling met de laagste totale waarde geeft het aspect aan dat het hoogst wordt gewaardeerd in combinatie met de hoogste overeenstemming. Dit zou dus een belangrijk aspect van het concept van de samenhangende aanpak moeten zijn. Op basis van deze redenatie kan gezegd worden dat interdepartementale samenwerking noodzakelijk is voor een succesvolle 3D-benadering. Tevens achten de respondenten het noodzakelijk om de activiteiten te harmoniseren om de doelstellingen in Afghanistan te behalen. Daarnaast moeten de Nederlandse activiteiten binnen een strategie geplaatst worden. De respondenten zijn tevens van mening dat een gecoördineerde samenwerking een beter resultaat oplevert. Het plaatsen van de

■  
21 De opstelling van Defensie hierin is opmerkelijk omdat 'eenhoofdige leiding' van oudsher een van de doctrinaire uitgangspunten voor de aansturing van operaties is.

Nederlandse inspanningen onder een hiërarchisch gezag wordt als laagste gewaardeerd. De 3D-benadering voor de legitimiteit van buitenlandse missies in het buitenland en de 3D-benadering als verkeerd vertrekpunt worden ook laag gewaardeerd.

Naast bovenstaande stellingen is de respondenten ook naar hun vertrouwen in het concept gevraagd en of dit vertrouwen sinds hun eerste ervaring met het concept is veranderd. Met een gemiddelde van ruim 7,8 spreken alle respondenten zich positief uit over het vertrouwen dat zij in het concept hebben. Per departement bezien levert dit geen grote verschillen op, Defensie en de overige departementen beoordelen het vertrouwen iets lager dan het gemiddelde terwijl Buitenlandse Zaken iets meer vertrouwen in het concept heeft. Bij de verandering in het vertrouwen zijn de verschillen wel iets groter, maar met een verschil van 0,23 tussen Defensie als laagste en de overige departementen als hoogste score valt dit alleszins mee. Indien de resultaten van stelling 13 en 14 gecombineerd worden, kan worden geconcludeerd worden dat de respondenten gemiddeld genomen bij het begin van hun betrokkenheid ook al een groot vertrouwen in het concept hadden.

Tabel 6.4. Resultaten Vertrouwen 3D als concept.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
13. Cijfer voor vertrouwen in 3D als concept.*	7,806	1,046	7,944	0,636	7,767	1,308	7,714	0,951
14. Verandering van vertrouwen in 3D als concept sinds eerste ervaringen.**	3,50	0,961	3,60	0,516	3,38	1,204	3,63	0,916

\* schaal 0-10

\*\* 1 = sterk afgenomen; 5 = sterk toegenomen.

#### Meerdimensionale schaalanalyse

De antwoorden van de respondenten zijn ook geanalyseerd met een meerdimensionale schaalanalyse. Meerdimensionale schaalanalyse biedt de mogelijkheid de positie van de individuele respondenten, ten opzichte van de andere respondenten, te visualiseren. Het programma *PASW Statistics 18* dat voor de statistische analyse van de data is gebruikt, berekent op basis van de antwoorden op de stellingen de euclidische afstand tussen de respondenten en brengt deze terug tot een positie in een tweedimensionaal veld. Hoe dichter de respondenten in dit tweedimensionale veld bij elkaar staan, hoe meer ze het met elkaar eens zijn over alle stellingen. Hierdoor wordt het mogelijk te analyseren of respondenten van hetzelfde departement een gelijksoortige mening over de geïntegreerde benadering hebben (of juist niet) en kan de tweedimensionale weergave 'zoekrichtingen' geven naar de oorzaken voor de afstand tussen de respondenten. Daarvoor moet de

onderzoeker weer terug naar de data en moet hij door een kwalitatieve analyse van de data de twee dimensies zelf onderkennen.

Figuur 6.2 geeft, op basis van de percepties van de 12 stellingen over de samenhangende aanpak, de euclidische afstanden tussen de actoren weer. Hier zijn twee clusters te onderkennen die voor wat betreft hun percepties dicht bij elkaar zitten (gemarkeerd door middel van twee ovalen) en een groep van respondenten die buiten de twee clusters vallen. Na een vergelijking van de clustergemiddelden met de totaalgemiddelden bleek dat het rechtercluster op bijna alle stellingen bovengemiddeld hebben geantwoord terwijl het linkercluster op bijna alle stellingen ondergemiddeld hebben geantwoord. De stellingen 9 en 11 sprongen hierbij uit de band; het rechtercluster beoordeelden deze lager, terwijl het linkercluster deze juist hoger beoordeelden. Het rapportcijfer dat het rechtercluster het concept geeft is hoger dan het gemiddelde en het vertrouwen in het concept is in de afgelopen periode meer dan gemiddeld toegenomen. Ook bij het linkercluster ligt het rapportcijfer boven het gemiddelde en is het vertrouwen bij dit cluster in de afgelopen periode nog steeds toegenomen, al ligt de waarde wel onder het gemiddelde. Na deze grove scan kan het rechtercluster de 'enthousiastelingen' genoemd worden terwijl het linkercluster meer kritisch van aard lijkt te zijn. Gelet op de scores op stelling 1 (*unity of effort*), stelling 3 (één strategie) en stelling 4 (één hiërarchisch gezag) die in het rechtercluster hoger zijn dan in het linkercluster, kunnen de respondenten van het rechtercluster de integrationisten genoemd worden, terwijl die van het linkercluster de segregatisten zijn.

Door te kijken naar het departement of de directie waar de functionarissen van de twee clusters werkzaam zijn, wordt over de verschillen tussen de clusters meer duidelijkheid verkregen. Op drie functionarissen na bevinden alle respondenten van Defensie zich in het rechtercluster. Van Buitenlandse Zaken zitten bijna alle respondenten in het linkercluster. Alleen twee functionarissen van de Directie Veiligheidsbeleid zijn in het rechtercluster te vinden. Van de overige respondenten (buiten Defensie en BZ) zit op een respondent na iedereen in het linkercluster. Hier kunnen twee conclusies aan verbonden worden. Ten eerste zijn de respondenten van Defensie enthousiaster of meer uitgesproken over het concept van de geïntegreerde benadering dan de overige respondenten en kunnen zij tot de integrationisten gerekend worden. Daarnaast lijkt de organisatie waarbij de respondent werkzaam is van invloed te zijn op de perceptie over de samenhangende aanpak. Dit sluit aan op de theorieën over de secundaire socialisering en de invloed daarvan op de perceptieschema's waar in tekstblok 3.2 over is gesproken.





Er zijn heel veel problemen natuurlijk. Om er maar drie te noemen: natuurlijk veiligheid, de poreuze grens met Pakistan en de Taliban. Maar ik denk dat een belangrijk onderliggend, achterliggend, probleem is de zwakte van het bestuur, ik zou dat toch wel de kernfactor willen noemen. En dat betekent zowel zwakte van bestuur in termen van systemen, maar ook in termen van capaciteit en in termen van corruptie en dergelijke (I27).

Door een ander deel van de respondenten wordt veiligheid als het grootste probleem genoemd, niet alleen omdat veiligheid de eerste levensbehoefte van een mens is, maar ook omdat ontwikkeling zonder veiligheid niet mogelijk is. Opmerkelijk genoeg geeft een aantal respondenten het eigen (westerse) optreden aan als het probleem in Afghanistan. Ook indien dit wordt afgezet tegen de interne problemen in het land, dan nog achten respondenten de eigen aanpak als het grootste probleem:

Naar mijn mening is het grootste probleem in Afghanistan, is het gebrek aan coördinatie tussen donoren, zowel militair, maar nog veel meer op het andere aspect, namelijk ontwikkelingssamenwerking. Er is geen leiding van UNAMA en er gaat geen centraal gezag uit vanuit Kaboel. Ik denk dat dat het allergrootste probleem is waar we op dit moment mee te kampen hebben (I1).

Het belangrijkste probleem is hoe je in je benadering van Afghanistan, gegeven de situaties en ontwikkelingen daar steeds de goede balans weet te vinden tussen zo militair als noodzakelijk en zo civiel als mogelijk. Daar zit volgens mij een heel belangrijk probleem, dat is moeilijk in te schatten, juist omdat die militaire veiligheidskant zo belangrijk is en zo de boventoon voert, terwijl aan de andere kant als je de doelstelling van Afghanistan bekijkt, namelijk op lange termijn creëren van een veilige omgeving waardoor ontwikkeling mogelijk wordt, zowel binnen Afghanistan voor de mensen daar als in regionaal perspectief, dat moet je juist civiel aanpakken. Die noodzaak voor de civiele kant krijgt door de omstandigheden heel weinig ruimte (I6).

Overigens laten beide citaten niet alleen zien wat de respondenten als het grootste probleem percipiëren, maar ook de relatie met de oplossing of aanpak van het probleem. Ondanks dat de respondenten één probleem als het grootste beoordelen, geeft het merendeel aan dat de problematiek zich niet tot één probleem beperkt, waarmee ze wellicht het dichtst bij de waarheid zitten. Een respondent geeft de complexiteit treffend weer en vertelt hoe het problemenvraagstuk een rol in het besluitvormingsproces speelt:

Het is een gebrek aan economie, een gebrek aan bestuur, het is 30 jaar oorlog, allerlei dingen die tegelijk komen. Alles wat je noemt klopt gewoon. Het is er niet. Ergens moet je beginnen. Het nadeel van de situatie in Afghanistan, als je kritiek hebt, heb je altijd gelijk, want er altijd wel iets anders wat ook belangrijk is. Tweede probleem vind ik dat je objectief problemen kunt oplossen, er zit een ander probleem in dat iedereen zijn eigen spelletje speelt [...] die hebben het over rechten van de vrouwen, goed bestuur, het oppakken van de oude warlords. Ja, die hebben natuurlijk gelijk, dat moet een keer gebeuren, maar die schreeuwen vanuit hun kant dat het heel belangrijk is. [...] Dus je ziet, los van het probleem, allerlei roepers er omheen zitten die allemaal hun eigen hobby hebben, hun eigen belangen hebben

en hun weg naar de media weten te vinden. [...] Dus je kunt één probleem wel uitvergroten, maar als je andere niet meeneemt, kom je nooit verder (13).

### Kwantitatieve gegevens

Gesteld kan worden dat de situatie in Afghanistan niet door één probleem wordt veroorzaakt, de situatie is een diversiteit aan problemen. Ook in de vragenlijst is aan de aard van de problemen aandacht besteed. De vragen en resultaten zijn in tabel 6.5 opgenomen.

Tabel 6.5. Resultaten Perceptie Problemen in Afghanistan.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
15. Door aanwezigheid van Taliban is veiligheid slecht en wederopbouw niet mogelijk.	2,75	0,803	2,56	0,882	2,53	0,743	3,38	0,518
16. Het slechte toekomstperspectief 'drijft' de bevolking in de armen van de Taliban.	3,53	0,915	3,56	1,014	3,60	0,986	3,38	0,744
17. Bestuur van Afghanistan is slecht ontwikkeld, waardoor het zichzelf niet kan besturen.	3,81	0,859	3,33	1,225	4,07	0,594	3,88	0,641
18. Power brokers dienen als schaduwoverheid wat slecht is voor vertrouwen in overheid.	3,88	0,751	4,00	0,866	4,00	0,535	3,50	0,926
19. Afghanistan is een failed state, dit maakt terroristische acties op andere landen mogelijk.	3,28	0,958	3,67	0,866	3,13	1,125	3,13	0,641
20. Door de aanwezigheid van de drugseconomie is ontwikkeling van de economie niet mogelijk.	2,84	1,051	2,67	0,866	2,87	1,187	3,00	1,069
21. Het ontbreekt Afghanistan aan een democratisch systeem.	3,25	1,047	3,11	0,928	3,53	1,246	2,88	0,641
22. Door collateral damage bij operaties keert de publieke opinie zich tegen de coalitietroepen.	3,53	0,879	3,67	0,500	3,47	1,060	3,50	0,926
23. Corruptie van het bestuur van Afghanistan is slecht voor het vertrouwen in de overheid.	4,03	0,861	4,33	0,500	4,13	0,834	3,50	1,069
24. Samenwerking met militairen brengt de neutraliteit van ngo's in gevaar.	2,91	1,027	2,78	0,972	3,13	0,990	2,63	1,188
25. Het probleem beperkt zich niet alleen tot Afghanistan, maar is een regionaal probleem.	4,31	0,693	4,22	0,667	4,67	0,488	3,75	0,707
26. Afghanen keren zich tegen inspanningen omdat ze buitenlandse bemoeienis moe zijn.	2,53	0,950	2,78	0,833	2,00	0,756	3,25	0,886
27. Er ligt te veel nadruk op militaire operaties en te weinig op diplomatie en development.	2,78	1,289	3,00	0,707	2,40	1,502	3,25	1,282

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens.



Hierbij is een cluster te onderkennen en een groep van respondenten daarbuiten. Het merendeel van de meest betrokken functionarissen bevindt zich binnen de cirkel, terwijl de groep daarbuiten bestaat uit respondenten die zich niet dagelijks met de materie bezighouden. Nét buiten de cirkel zitten respondenten die zich ook dagelijks met Afghanistan bezig houden of hebben gehouden. Het onderscheid tussen de beide clusters wordt bepaald door de scores ten opzichte van de totale score: de gemiddelden van de *innercircle* zijn lager dan het totale gemiddelde, van de overige zijn deze hoger. De enige uitzondering bij beiden is stelling CV15, deze is voor beide clusters precies gelijk aan gemiddelde. Resumerend kan geconcludeerd worden dat er wel verschillen zijn tussen de direct betrokken functionarissen en de niet-direct betrokken functionarissen, maar dat deze verschillen niet groot zijn.

### 6.3.2 Oplossing voor deze problemen

Met de vaststelling dat de situatie in Afghanistan een complex van problemen is, stuit men op de tweede dimensie van de eerder genoemde kanttkening, namelijk de vraag wat de beste oplossing voor een dergelijk complex van problemen is. Verschillende geïnterviewden geven aan dit een van de meest complexe vraagstukken te vinden. Daarvoor is niet alleen een goed begrip van de situatie nodig, maar moeten ook doelstellingen worden geformuleerd, is een plan van aanpak nodig en dient dit vertaald te worden naar opdrachten en activiteiten die gemeten en geëvalueerd moeten worden. Bij al deze stappen vragen de functionarissen zich af hoe dit gedaan moet worden en liggen perceptieverschillen op de loer.

Dat betekent ook dat er geen voor de hand liggend operatieconcept was, hoe we daar met zijn allen de dingen zouden gaan doen. Hoe gaan we dat aanlopen en hoe zetten we een eenheid op poten die daar dingen moet gaan doen, met andere woorden, wat vertellen we de eenheid, wat wordt de opdracht, wat worden de randvoorwaarden en alles dat daarmee samenhangt. Dat is een dynamisch proces en in die setting waren we niet gewend te werken. Wij, de BV Nederland bedoel ik dan (I13).

Maar toen zijn we gaan nadenken over ja ok dat staat er nu allemaal die mooie volzinnen, maar hoe doe je dat nou in de praktijk? We gaan de poort uit en we gaan vechten. Nee, we gaan opbouwen. Ja, ok we gaan opbouwen, maar misschien moeten we vechten. Hoe kun je dat proces sturen, waar moet je beginnen, hoe moet je beginnen, hoe bestuur je het geheel (I13)?

Erder werd een van de respondenten geciteerd die zich uitsprak over hoe moeilijk beleid zich in concrete activiteiten laat vertalen. Ook andere respondenten spreken zich over dat probleem uit.

Het is zo veelomvattend. Het concept van de Comprehensive Approach is hartstikke goed, iedereen begrijpt het, maar het is ongelooflijk lastig om in de juiste volgorde, met de juiste hoeveelheid mensen, met het juiste absorptievermogen in een land zelf al die dingen te doen die moeten gebeuren in een tempo waardoor zowel degene die je helpt het vertrouwen houdt dat het vooruit gaat als de landen die daar allemaal met bloed, zweet en tranen hun bijdrage aan leveren (I7).

Het concept is het juiste concept, maar de wijze waar dat op vertaald wordt, of dat gevechtsplan, ik denk dat daar altijd wel iets op af te dwingen is (I26).

Ook de discussie over korte versus lange termijn projecten is in theorie een basis voor conflict. Vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling is het goed niet over een nacht ijs te gaan bij de uitvoering van projecten. Aan wat voor projecten heeft de lokale bevolking behoefte, wie moet daarbij betrokken worden om eigenaarschap bij de lokale bevolking en autoriteiten te verkrijgen en wat zijn de effecten van die projecten? Duurzame ontwikkeling richt zich op projecten die juist op de lange termijn een toegevoegde waarde hebben. De voorbereiding van dergelijke projecten neemt vaak veel tijd in beslag (in orde van maanden). Daartegenover staat de (vooral militaire) wens om snel effect te willen laten zien, al is het alleen maar vanuit het oogpunt van het winnen van de *hearts and minds* of om aan de verwachtingen die de lokale bevolking van de 'vreemde mogendheid' heeft te voldoen.

Hoewel de aanpak van deze complexe problematiek een voedingsbodem voor conflicten zou kunnen zijn, geven de respondenten aan zich bij de voorbereiding van de missie geen grote verschillen in aanpak of oplossing te herinneren waardoor de planning werd bemoeilijkt, enkele nuanceverschillen daargelaten. Overigens bestaan er over de planning wel verschillen van inzicht tussen Defensie en BZ.

Al die plannen. We hebben er als BZ en als OS toch altijd moeite mee. Jullie [Defensie] werken met een plansysteem, iedere 6 maanden met een end state. What the fuck is een endstate in Afghanistan? [...] Jullie willen alles plannen, bepaalde militaire zaken zijn ook goed te plannen, maar ontwikkeling in Uruzgan is niet te plannen [...] Dat is toch wel een spanningsveld. Dan moesten wij weer meedoen, en dan zeiden wij nou we gaan een beetje met ze meedoen ... Dat was een voortdurende wrijving, uiteindelijk was er ook wel meer begrip. Die militairen vonden al de BZ-ers veel te vrijblijvend en niet meetbaar genoeg en wij vonden die militairen veel te maakbaar en bijna idealistisch en naïef, als het op dit soort dingen aankwam. Maar dat komt omdat het twee volstrekt verschillende methodieken zijn van planning (I19).

Twee redenen waarom zich bij de voorbereiding weinig conflicten over de aard van de problematiek hebben voorgedaan is dat de planning, waarbij eventuele perceptieverschillen manifest konden worden, vooral een militaire exercitie is geweest. Afgezien van twee adviseurs van Buitenlandse Zaken bestond het planningsteam uit

militairen van de eerste Taskforce staf. Met een bijna homogene groep van militairen wordt de kans op perceptieverschillen verkleind. Daarnaast was er wel een plan voor de missie met daarin operatielijnen, te bereiken effecten en een gewenste eindsituatie, maar had dit nog niet geleid tot een vertaling in concrete activiteiten. Kort en goed, tijdens de voorbereiding leidden de perceptieverschillen over de aard van het probleem niet tot conflicten. Tijdens de uitvoering van de missie ontstonden er echter wel irritaties, met name tussen Defensie en Buitenlandse Zaken. In hoofdstuk 7 wordt hier nader op ingegaan.

### 6.3.3 Percepties over de doelstelling van de missie.

In 2003 concludeerde de commissie Bakker<sup>22</sup> dat er bij de besluitvorming over Nederlandse deelname aan militaire missie vaak “een mix van motieven” was die per departement kon verschillen. Voor Buitenlandse Zaken lagen de doelstellingen van de missies in het verlengde van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Tevens gebruikte Buitenlandse Zaken de missies als middel voor de versterking van de internationale positie. Defensie zag missies vaak als mogelijkheid om de in de Defensienota’s vastgelegde ambitieniveaus te kunnen waarmaken (TCBU, 2003; PIVOT, 2006). Ook over de doelstelling van de missie in Afghanistan heersen meningsverschillen, niet alleen in Nederland, maar ook internationaal.<sup>23</sup> In Nederland resulteerde dit in een discussie over de aard van de missie, was het een vechtmissie of een wederopbouwmissie?<sup>24</sup> In het onderzoek is zowel in de interviews als in de vragenlijsten aandacht aan de doelstelling(en) van de missie besteed. Het doel hiervan is te bezien of er ook tussen de actoren die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken een verschil van inzicht over de doelstelling van de missie is.

#### *Kwantitatieve data*

Om de perceptieverschillen over de doelstellingen ook kwantitatief te kunnen meten is in deel D van de vragenlijst de respondenten zeven stellingen over de doelstelling van de missie voorgelegd. De stellingen kunnen in drie groepen ingedeeld worden. De eerste groep wordt gevormd door de doelstellingen die alleen de internationale positie en het eigenbelang van Nederland dienen (stelling 32 en 33). De tweede groep wordt gevormd



- 22 De commissie Bakker, of de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) zoals de officiële titel luidt, was een parlementaire commissie die de politieke besluitvorming in Nederland onderzocht. Daarbij lag de nadruk op de missie in Srebrenica, maar ook de besluitvorming omtrent missies in Cambodja, Angola, Haïti, Cyprus en Irak kwamen aan de orde (TCBU, 2003).
- 23 Zie bijvoorbeeld in *Geen woorden voor Afghanistan* van J. Colijn (Volkskrant van 24 juni 2008) waarin hij stelt dat de doelstelling van de missie niet duidelijk is en dus ook niet bepaald kan worden wanneer die doelstelling bereikt is.
- 24 In de artikel 100 brief wordt getracht een genuanceerd beeld van de missie te geven, de missie moet wederopbouw mogelijk maken maar er moet ook rekening worden gehouden met vechten en verliezen. Toch ontstaat na het besluit van 3 februari 2006 het idee dat de missie vooral een wederopbouwmissie is, niet in de laatste plaats door het belang dat de Tweede Kamer op wederopbouw legt en de wijze waarop dit in de media wordt verwoord (door zowel de media, Kamerleden als bewindslieden). Zie bijvoorbeeld “Volgens Bos is de gevechtmissie gescheiden van de wederopbouwmissie waar de Nederlanders aan zullen meedoen” (Elsevier, 31 januari 2006) en “Vrijdag 3 februari heeft de Nederlandse Regering besloten definitief deel te nemen aan ISAF stage 3. Medio dit jaar vertrekken 1200 militairen naar Uruzgan voor hun wederopbouwmissie” (Defensie, 2006).

door de stellingen rond nationale en internationale veiligheid (stelling 28 en 34) en de laatste groep heeft betrekking op Afghanistan zelf (stelling 29, 30 en 31). De stellingen over 'Afghanistan' krijgen de hoogste waardering waarmee de respondenten de doelstellingen gerelateerd aan dit land als de belangrijkste doelstellingen beoordelen.

Tabel 6.6 Perceptie Doelstelling van de missie in Afghanistan.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
28. De doelstelling is Afghanistan weerhouden van vrijplaats voor internationaal terrorisme.	3,9	0,978	3,89	0,928	3,86	1,231	4,00	0,535
29. De doelstelling is de Afghanen te helpen bij de vorming van zelfstandige staat.	4,32	0,475	4,22	0,441	4,50	0,519	4,13	0,354
30. De doelstelling is tegemoet komen aan humanitaire behoeften in Afghanistan.	3,87	0,670	4,00	0,500	3,79	0,802	3,88	0,641
31. De doelstelling is bevorderen van veiligheid en scheppen van voorwaarden voor opbouw.	4,23	0,497	4,11	0,333	4,36	0,633	4,13	0,354
32. De doelstelling is de Nederlandse positie op internationaal niveau te bevorderen.	3,32	1,137	3,11	1,054	3,57	1,158	3,13	1,246
33. De doelstelling is het behouden en bevorderen van een goede relatie met de Verenigde Staten.	2,84	1,157	2,78	1,302	2,79	1,188	3,00	1,069
34. De doelstelling is de veiligheid van Nederland verdedigen waar die bedreigd wordt.	2,81	1,014	3,33	0,866	2,57	1,016	2,63	1,061

1 = zeer onbelangrijk; 5 = zeer belangrijk

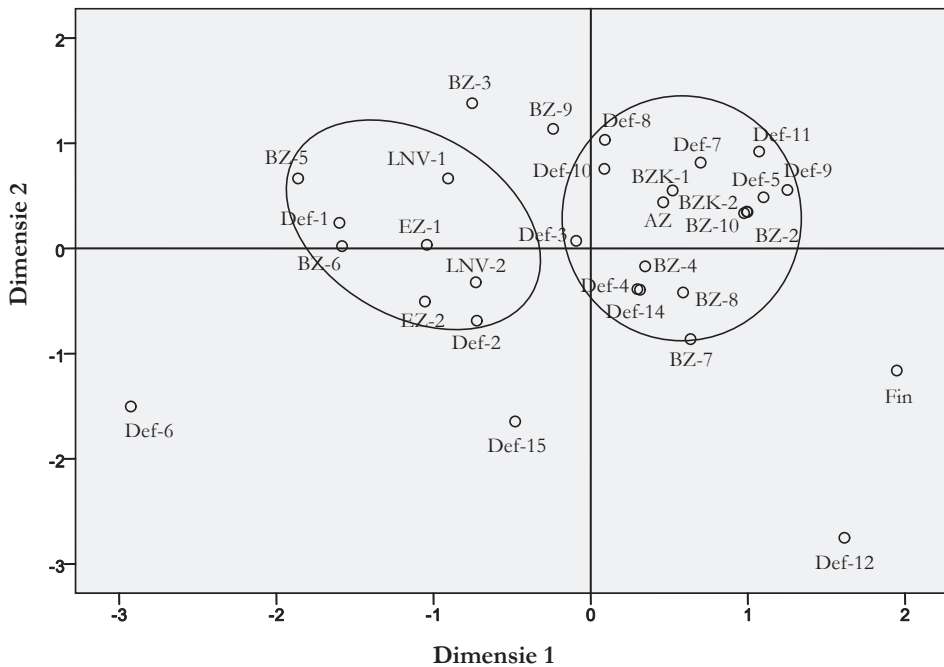
Over de uitkomsten zijn twee opmerkingen te maken. Ten eerste valt de grote overeenstemming tussen alle departementen op (zeker in vergelijking met voorgaande onderdelen van de vragenlijst), alle gemiddelde scores van de drie groepen liggen binnen een bereik van 0,46. Alleen stelling 34 is hier een uitzondering op. Mogelijk dat de hoge score op deze stelling van Buitenlandse Zaken ten opzichte van de andere departementen verklaard kan worden doordat de stelling is gebaseerd op een uitspraak van hun eigen minister.<sup>25</sup> Ten tweede vallen de scores voor de stellingen over het eigen belang op (stelling 32 en 33). In de inleiding van deze sub-paragraaf werd de commissie Bakker aangehaald die concludeerde dat Buitenlandse Zaken militaire missies als middel voor versterking van Nederlands internationale positie zagen. In tegenstelling tot deze conclusie beoordelen de respondenten van Buitenlandse Zaken deze stellingen juist als laagste, terwijl stelling 32 door Defensie en stelling 33 door de overige departementen als hoogste worden beoordeeld.

■  
25 Stelling 34 is gebaseerd op een uitspraak van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Verhagen voor de Atlantische Commissie op 27 maart 2008.

### Meerdimensionale schaalanalyse

Deze groepen ('eigen belang', 'veiligheid' en 'Afghanistan') worden ook zichtbaar met behulp van de meerdimensionale schaalanalyse.

Figuur 6.4. Meerdimensionale schaalanalyse doelstellingen missie in Afghanistan.



Respondenten in het linker cluster scoren gemiddeld op 'Afghanistan' iets lager dan gemiddeld op 'veiligheid' en flink lager op 'eigen belang'. Het rechter cluster scoort gemiddeld op 'Afghanistan', hoger op 'veiligheid', maar flink hoger op 'eigen belang'. De derde groep (overigen) geeft een diffuus beeld. In dit cluster bevinden zich respondenten die duidelijk hoger scoren op 'veiligheid', maar ook respondenten die hoger scoren op 'eigen belang'. De respondenten van de ministeries zijn over de drie clusters verdeeld, een cluster is dan ook niet toe te schrijven aan een bepaald ministerie of bijvoorbeeld aan de meest betrokken actoren.



#### 6.4 Sub-conclusie; de invloed van perceptieverschillen op de samenwerking

Aan het eind van dit hoofdstuk over de geïntegreerde benadering en perceptieverschillen is het goed om de invloeden van beide op de interdepartementale samenwerking te onderkennen. Eerst de geïntegreerde benadering. Met een enigszins kritische houding van een aantal van de overige departementen over de effectiviteit, onderschrijven wel alle departementen de noodzaak van de benadering. Deze onderkenning van de noodzaak en de aanpak zelf is een logisch gevolg van de ontwikkelingen in de twee decennia daarvoor. Echter, de echte motor van deze ontwikkeling achter de aanpak is de missie in Uruzgan geweest, hier kon de aanpak door de rol van Nederland als *lead nation* voor het eerst in de praktijk worden gebracht. Daarnaast begrepen de andere departementen de ernst van de missie in Uruzgan. Dit betekent niet dat de conceptuele onduidelijkheid daarmee werd weggenomen. Met name de discussie over de diepte van de integratie zorgt ervoor dat de onduidelijkheid blijft en zijn weerslag heeft op de wijze van plannen, de aansturing en de activiteiten die de spelers mogen uitvoeren.

Voor wat betreft de percepties kan er gesteld worden dat er inderdaad verschillen zijn te onderkennen. Waar bij de percepties over het concept van de geïntegreerde benadering er nog onderscheid kon worden gemaakt in een cluster van defensiefunctionarissen als de enthousiastelingen en aanhangers van integratie als niveau van samenhang versus de overigen die meer kritisch tegenover het concept staan en coördinatie/coöperatie als het gewenste niveau zien, is het bij de aard van het probleem en de doelstelling moeilijker om de percepties naar departementale posities terug te leiden. In theorie kunnen deze verschillen van invloed zijn op de mate van samenwerking tussen actoren. In de praktijk moet deze invloed gerelativeerd worden. Hier zijn een tweetal redenen voor. Ten eerste wordt de invloed van de perceptieverschillen beperkt doordat de departementale besluitvorming over Afghanistan toch vooral door de twee kerndepartementen plaatsvindt en de overige departementen daar nauwelijks bij betrokken zijn. Het merendeel van de ambtelijke besluitvorming vindt plaats in de SMO waar alleen Defensie en Buitenlandse Zaken (en de raadsadviseur van Algemene Zaken) lid van zijn. Het plan voor een missie zoals in Afghanistan wordt door deze twee departementen gemaakt en de overige ministeries worden alleen betrokken indien de middelen van die ministeries benodigd zijn. Daarmee lijken de overige ministeries een soort 'onderaannemers'<sup>26</sup> van de kerndepartementen te zijn.

In het missiegebied vindt de besluitvorming plaats binnen de door militairen gedomineerde staf van de taskforce, ook daar hebben de overige departementen niet of nauwelijks een aandeel in.<sup>27</sup> Hierdoor beperken de percepties zich tot die van Defensie en Buitenlandse Zaken waarbij eventuele verschillen worden overwonnen doordat besluitvorming in consensus plaatsvindt. Het is overigens de vraag of de aanwezigheid van

26 'Onderaannemers' is afkomstig van een functionaris die een verschil ziet tussen de kerndepartementen en de overige ministeries. Met 'ziet' bedoeld hij niet alleen de constatering op zichzelf, maar ook zoals het zou moeten zijn.

27 De commandant van de Taskforce maakt in overleg met de POLAD en later de *civil representative (civrep)* van Buitenlandse Zaken de plannen voor de aanpak. In gezamenlijkheid nemen de commandant en de POLAD/civrep de beslissingen, dat heeft volgens geïnterviewden nog niet tot een onoverkomelijke *clash* tussen beide partijen geleid.

de overige departementen in Den Haag of het missiegebied wel tot perceptieverschillen zou leiden. Eerder werd al geconstateerd dat de waarde van de middelen van de overige departementen nog al eens werd overschat. Dat geldt ook voor de expertise om zich in de besluitvorming te kunnen mengen. In een studie over de betrokkenheid van het ministerie van BZK bij vredesmissies constateerde van der Meiden (2007) dat dit ministerie te weinig capaciteit had om aan de verantwoordelijkheden te voldoen: "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 [voor het eigen personeel; LH] doorslaggevend in de besluitvorming".

Gedurende de missie in Uruzgan is deze situatie niet wezenlijk veranderd en kan ook naar de andere departementen (met uitzondering van Buitenlandse Zaken en Defensie) worden doorgetrokken. De beslissing al dan niet deel te nemen, hangt niet af van verschillende inzichten over de aard van de problemen in Afghanistan, maar wordt meer door andere factoren bepaald (departementale belangen, veiligheid in het gebied, beschikbaarheid van middelen, etc.). Buitenlandse Zaken vraagt de overige departementen om bepaalde middelen en vervolgens bezien zij of ze willen deelnemen. Die departementen mengen zich niet of nauwelijks in de discussie over de aanpak in het missiegebied zelf. In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat de overige ministeries daar zowel kwalitatief als kwantitatief geen capaciteit voor hebben. Ten tweede worden niet alle aspecten van de missie in Uruzgan door een 3D-bril gezien. Een geïnterviewde refereerde aan het drie bollen model van de 3D-benadering. Hij gebruikte dit niet alleen om aan te geven dat er activiteiten zijn die twee of alle drie de D's raken, maar vooral ook om te laten zien dat er activiteiten zijn die slechts één D betreffen. In dat laatste geval is integratie of zelfs coördinatie met de andere ministeries niet noodzakelijk of blijft dat beperkt tot het op de hoogte stellen van de andere departementen.

Als je de activiteiten van allebei de ministeries op 100 zet, dat er dan een heel duidelijke overlap is die volledige collaboratie is, maar er zijn gebieden waar we dat niet doen. Dan heb ik het in geval van BZ bijvoorbeeld over nationale OS-programma's, dingen over verkiezingen op nationaal niveau, echte politieke contacten met de Afghaanse overheid (14).

De activiteiten die wel om coördinatie tussen Defensie en BZ vragen, worden over het algemeen in overleg besproken, besluiten worden met consensus genomen, zonder overeenstemming geen besluit. Geïnterviewden nuanceren dan ook de hoeveelheid activiteiten die gecoördineerd moeten worden:

We moeten ook niet al te ingewikkeld doen over wat er dan allemaal gecoördineerd moet worden, want dat is nog vrij beperkt. De coördinatie die echt dagelijks plaatsvindt, is tussen Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken. En al die andere spelers die spelen, op dit moment in ieder geval, laat ik dat veiligheidshalve er bij zeggen, op dit moment een betrekkelijk kleine rol. Dat vergt ook niet ongelooflijk veel coördinatie (17).

Het belangrijkste deel van de samenwerking en dus van de aansturing is belegd tussen Defensie en BZ en 99% van alle informatieverkeer vindt daar plaats. Het is niet zo dat andere nou heel direct betrokken zijn bij wat we doen (I26).

Betekent dit dat er helemaal geen wrijvingen zijn? Een functionaris concludeerde als adviseur van de taskforce dat het concept van de 3D-aanpak geen gesloten cirkel vormde. Hij verklaarde de breuk tussen de afzonderlijke delen doordat “(...) de Nederlandse 3D-benadering werd aangestuurd vanuit twee verschillende beoogde doeleinden, namelijk het brengen van stabiliteit en dat van ontwikkeling”.<sup>28</sup> Op het eerste gezicht lijkt het er dus op dat er toch perceptieverschillen zijn. Een nadere blik leert dat er ook een gebrek was aan een samenhangende strategie. Hier zal in het volgende hoofdstuk nader op worden ingegaan.

■  
28 Voormalig *Cultural Advisor* van de Taskforce Uruzgan Willem Vogelsang.

# 7

## Nederland in Uruzgan

In hoofdstuk 5 is de institutionele context van de geïntegreerde benadering besproken en in het vorige hoofdstuk zijn de geïntegreerde benadering zelf en de missie in Afghanistan aan bod gekomen. Nu de institutionele en conceptuele omgeving van de interdepartementale samenwerking in beeld is gebracht, kan op de samenwerking zelf worden ingegaan. Feitelijk begon deze samenwerking begin 2005 toen de Souchef Operatiën van het ministerie van Defensie de eerste gedachten over de missie in de Stuurgroep Militaire Operaties besprak (Hazelbag, 2009). Vanaf dat moment ontstond ter voorbereiding van de missie een nauwe samenwerking tussen functionarissen van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken. Tijdens de uitvoering van de missie sloten zich daar ook andere ministeries bij aan, maar zoals duidelijk zal worden, was de samenwerking met deze andere ministeries minder intens dan tussen de kerndepartementen. Het is dit onderscheid tussen de kerndepartementen en de overige departementen die als een rode draad door de Nederlandse samenwerking loopt, niet alleen voor wat betreft de interdepartementale samenwerking aangaande Afghanistan, maar ook de bredere samenwerking bij complexe crisissituaties.

Om de samenwerking in kaart te kunnen brengen, worden in overeenstemming met het analytisch kader vier variabelen onderzocht. Daartoe wordt in paragraaf 7.1 eerst op de aansturing van de samenwerking ingegaan. Daardoor wordt niet alleen duidelijk hoe de aansturing plaatsvindt, maar wordt ook beter begrepen hoe de samenwerking in de praktijk verloopt. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, gaat een interorganisationele samenwerking in een netwerkomgeving gepaard met onzekerheid. De institutionele en conceptuele omgeving van de samenwerking zorgen in de interdepartementale samenwerking voor een inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid. Ook werd in hoofdstuk 3 het belang van vertrouwen geschetst. Daarom wordt in paragraaf 7.2 besproken hoe het met het vertrouwen tussen de departementen was gesteld. Om uiteindelijk een uitspraak over de samenwerking zelf te kunnen doen, worden de proces performance en de inhoudelijke performance in respectievelijk paragraaf 7.3 en 7.4 behandeld. In de sub-conclusie wordt uiteindelijk op de drie hoofdstukken van de Nederlandse case teruggekeken.

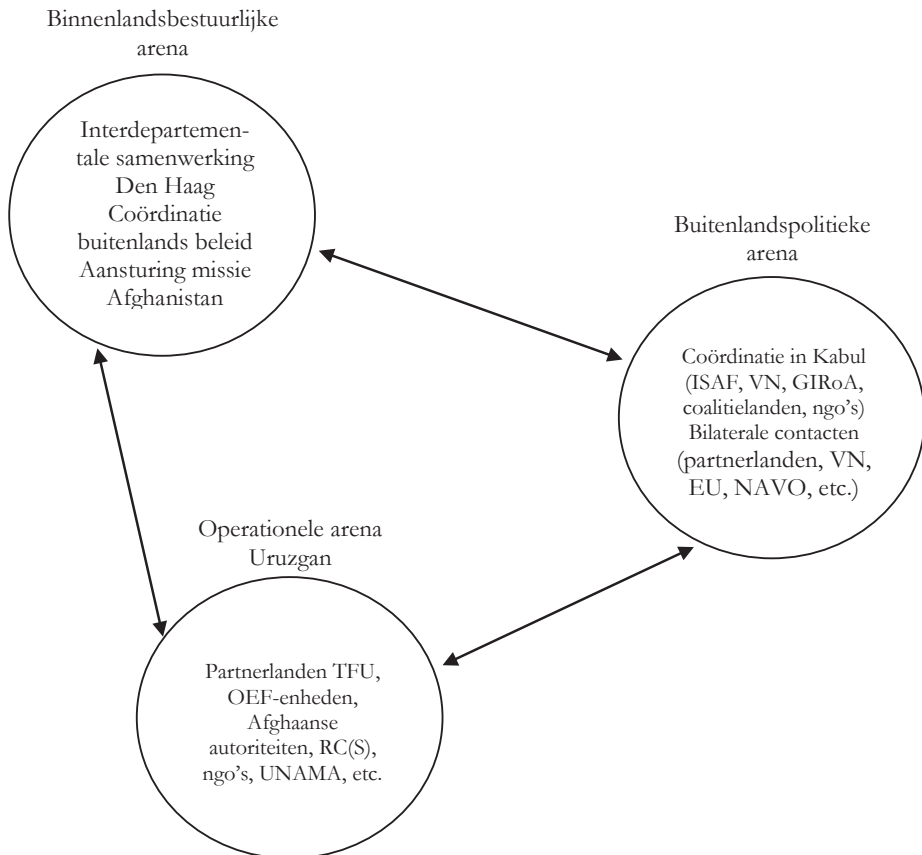
## **7.1 Aansturing van de samenwerking**

Zonder in hiërarchieke zin boven de andere departementen te kunnen staan, coördineert het ministerie van Buitenlandse Zaken het buitenlands beleid van de Nederlandse regering. Daarmee is het ministerie tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van de interdepartementale samenwerking bij complexe missies. Alhoewel de focus van dit onderzoek ligt op de interdepartementale samenwerking in relatie tot complexe missies zoals in Afghanistan, is het voor een compleet beeld goed om naar het geheel van mogelijke samenwerkingsverbanden te kijken: op welke niveaus vinden ze plaats en hoe verloopt de aansturing daarvan. Vervolgens wordt in punt 7.1.2 de rol van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie gezien. Punt 7.1.3 gaat in op het strategisch leiderschap in de interdepartementale samenwerking.

### 7.1.1 Arena's van samenwerking en aansturing

Met betrekking tot de samenwerking aangaande Afghanistan kunnen drie arena's worden onderkend: een binnenlandsbestuurlijke arena gericht op interdepartementaal beleid in Den Haag, een buitenlands politieke arena gericht op multi- en bilaterale inzet en een operationele arena gericht op de samenwerking in het veld.<sup>1</sup> Figuur 7.1 visualiseert de drie arena's.

Figuur 7.1. Arena's van samenwerking en coördinatie.



1 Kamerstukken II 2007-2008, 27 925 nr. 315.

De operationele arena bestaat uit de samenwerking binnen de Taskforce Uruzgan (TFU) waar de dagelijkse aansturing van de missie in de provincie Uruzgan plaatsvindt. Militairen van Defensie werken nauw samen met functionarissen van Buitenlandse Zaken, politiemensen, etc. De TFU onderhoudt contact en werkt samen met de aanwezige Afghaanse autoriteiten en met de lokale bevolking. Daarnaast zijn ook andere coalitiepartners<sup>2</sup> en hulporganisaties (ngo's en io's) in Uruzgan actief. De buitenlands politieke arena bestaat uit de bredere, internationale samenwerking aangaande Afghanistan. Om met partnerlanden in Uruzgan te kunnen samenwerken, is nauw contact met de hoofdsteden van die landen noodzakelijk (bilaterale contacten). Om activiteiten in Uruzgan te kunnen ontplooiën, is coördinatie op nationaal niveau van Afghanistan vereist, maar is ook afstemming met gouvernementele, non-gouvernementele en internationale organisaties noodzakelijk (multilaterale afstemming, bijvoorbeeld met NAVO en VN).

De binnenlandsbestuurlijke arena bestaat uit de interdepartementale samenwerking in Den Haag om aan de geïntegreerde benadering invulling te kunnen geven en de internationale militaire commandostructuur (waaronder het militaire deel van de TFU valt) en de nationale diplomatieke lijn (waaronder de functionarissen van de andere departementen vallen) te synchroniseren. Waar de geografische ligging van de operationele arena en de binnenlandsbestuurlijke arena vrij nauwkeurig zijn te duiden (respectievelijk Uruzgan en Den Haag), is dat met de buitenlands politieke arena niet het geval. Deze arena is verspreid over Kabul (waar vanuit de Nederlandse ambassade met Afghaanse autoriteiten, diverse organisaties, ISAF en partnerlanden wordt samengewerkt<sup>3</sup>), ambassades in partnerlanden, internationale organisaties zoals de VN, NAVO en EU en Den Haag zelf.

De lijnen die tussen de arena's lopen, geven aan dat coördinatie niet alleen binnen de arena's plaatsvindt, maar ook daar tussen. Een voorbeeld hiervan is de aansturing van de TFU door enerzijds de ISAF-commandostructuur en anderzijds de nationale lijn. Om alle Nederlandse inspanningen in Afghanistan mogelijk te maken (inclusief de daarvoor benodigde samenwerking met partnerlanden), vindt er tussen de departementen informatie-uitwisseling, overleg en samenwerking in Den Haag plaats. Die samenwerking moet worden gecoördineerd door Buitenlandse Zaken als coördinerend departement. Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven 'maakt' niet alleen Buitenlandse Zaken beleid ten aanzien van het buitenland, maar heeft bijna ieder departement een eigen, aan de *core business* van dat departement gerelateerd, buitenlands beleid. Nederlandse inspanningen in het buitenland mogen niet tegenstrijdig zijn, naast de drie arena's die vooral Afghanistan betreffen, moet Buitenlandse Zaken dus ook het algemene buitenlands beleid coördineren.

2 Bijvoorbeeld de VS (in het kader van *Operation Enduring Freedom*) en afhankelijk van de periode landen als Singapore, Australië, Slowakije en Frankrijk. <[www.defensie.nl/missies/afghanistan/internationale\\_partners/](http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/internationale_partners/)>. Benaderd op 12 oktober 2010.

3 Daarnaast zijn Nederlandse politiemensen actief in de EUPOL missie in Afghanistan, heeft het ministerie van LNV op verzoek van de Afghaanse regering een agrarisch onderwijsproject opgestart, tracht de Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan (WEWA) het Nederlandse bedrijfsleven in Afghanistan actief te laten zijn, wordt overleg gevoerd met *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) over de opbouw van Afghanistan en worden via Afghaanse ngo's projecten uitgevoerd.

### 7.1.2 Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie

De departementale activiteiten in de arena's genereren relaties, contacten en interacties tussen actoren die aangestuurd of gecoördineerd moeten worden. Buitenlandse Zaken kan hier sturend optreden doordat dit ministerie het voorzitterschap of het secretariaat van de fora voert (het voorzitterschap van de SMO rouleert tussen Buitenlandse Zaken en Defensie), verantwoordelijk is voor de coördinatie van het Stabiliteitsfonds en de HGIS-gelden en grote invloed op de agenda van de fora heeft. Bovendien heeft het ministerie, samen met Defensie, de meest centrale spelers in huis. Wat Buitenlandse Zaken wat dit betreft van Defensie onderscheidt, is dat de overige departementen meer interacties voeren met Buitenlandse Zaken dan met Defensie, over het algemeen lopen de contacten via Buitenlandse Zaken. Daarnaast neemt Buitenlandse Zaken in de samenwerking veelal het voortouw voor wat betreft beleidsontwikkeling:

Laat ik het zo zeggen, wij [Buitenlandse Zaken] voeren de regie op het moment dat er grote politieke dingen gedaan moeten worden. Het is niet voor niks zo dat wij uiteindelijk de eindredactie over de Stand van Zaken brieven hebben. Het is een gezamenlijk product, wat ik net zei, het wordt echt gedaan totdat we overeenstemming hebben, maar dat houden we wel in de hand, het is niet zo dat we zeggen nou Defensie doen jullie de volgende keer de Stand van Zaken brief wel, nee wij willen het politieke... de politieke invalshoek dat is zeg maar onze visie, die willen wij graag verwoorden (14).

Een rol waar ook Defensie zich meesttijds prima in kan vinden.

Grote onderwerpen die niet noodzakelijk direct iets voor Uruzgan te betekenen hebben, dat is eigenlijk altijd in het huis van BZ, en daar worden we misschien meer in de SMO over geïnformeerd en dan heeft Defensie een mening of een idee, dat wordt dan gedachte-uitwisseling. Het wordt niet altijd 3D-bedacht, er zijn heel veel onderwerpen die we bij BZ laten liggen. Alleen in heel veel onderwerpen hebben militairen een rol in de uitvoering, dan wordt het toch gedeeld, dan wordt er toch een gedachtewisseling over opgestart. Op die manier is Defensie dan bij al die onderwerpen wel betrokken, maar de oorspronkelijke gedachtevorming begint gewoon bij Buitenlandse Zaken (12).

Buitenlandse Zaken coördineert zonder in hiërarchische zin boven de andere departementen te staan. Zoals in tekstblok 7.1 wordt aangegeven is deze coördinerende rol van Buitenlandse Zaken bijna onomstreden. Dit is in de praktijk mogelijk doordat Buitenlandse Zaken de lijn van het buitenlands beleid bepaalt (ten minste voor wat betreft de harde buitenlandpolitiek en ontwikkelingssamenwerking) en de overige departementen daar, in zelfstandigheid, invulling aan kunnen geven.<sup>4</sup>

■  
4 De Nederlandse activiteiten in de Palestijnse gebieden (een van de negen fragiele staten) is hier een voorbeeld van. Voor de opbouw van de politie in deze gebieden heeft Buitenlandse Zaken het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meermaals gevraagd deel te nemen aan een politiemissie in deze gebieden. Tot nu toe heeft BZK



**Tekstblok 7.1. Algemene Zaken als coördinerend ministerie?**

In het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak* (2009) is geopperd om het ministerie van Algemene Zaken bij de coördinatie van crisisbeheersingsoperaties een grotere rol te laten spelen. Hiermee lijkt de discussie over de coördinatie en aansturing op die rond het EU-beleid en zorgt voor een *déjà vu*-gevoel bij betrokken functionarissen. Bijna unaniem wordt aangegeven dat de coördinatie, los van de staatkundige implicaties, niet door Algemene Zaken als coördinerend ministerie dient te geschieden. Dit zou alleen maar voor verwarring zorgen (wie doet buitenlands beleid) en daarnaast heeft Algemene Zaken op dit moment niet de capaciteit om de aansturing op zich te nemen. Die capaciteit moet dan uitgebreid worden en geïnterviewden vragen zich af wat dat voor zin heeft. Tevens fungeren, zoals bij de beschrijving van de procesperformance duidelijk zal worden, de verschillende niveaus van samenwerking ook als escalatieniveau: indien op het niveau van de beleidsmedewerker geen overeenstemming bereikt kan worden, dan kan dit op een van de hogere niveaus vlot getrokken worden. Indien de aansturing bij Algemene Zaken ligt, is er geen escalatieniveau meer aanwezig. Bovendien vragen functionarissen zich af of het onderwerp zo belangrijk is dat het bij Algemene Zaken terecht moet komen en ten slotte wordt betwijfeld of aansturing door Algemene Zaken de huidige problemen van de aansturing daadwerkelijk oplossen.

*Asymmetrische verdeling van capaciteit*

Om de functie van coördinerend ministerie uit te kunnen voeren, beschikt Buitenlandse Zaken over de capaciteit, expertise, ervaring en het netwerk om zich op het buitenland te oriënteren. Deze is vele malen groter dan die van de andere ministeries, inclusief Defensie. Hierdoor ontstaat een asymmetrische verdeling van de beschikbare capaciteit; waar bij Buitenlandse Zaken meerdere functionarissen aan een specifiek dossier of onderwerp werken, zijn dat bij de overige ministeries (Defensie uitgezonderd) slechts een of twee functionarissen die zich met alle buitenlandgerelateerde onderwerpen bezig houden en dan soms ook nog niet fulltime. Dit heeft in ieder geval drie consequenties. Allereerst heeft Buitenlandse Zaken als collectief een kennisvoorsprong omdat de individuele functionarissen zich op een onderwerp kunnen specialiseren. Daarentegen moet de enkele functionaris die zich namens zijn of haar ministerie met het buitenlands beleid bezighoudt alleen het geheel trachten te overzien. Ten tweede levert de asymmetrie een situatie op waarin die ene functionaris van een ministerie met meerdere functionarissen van Buitenlandse Zaken contact moet onderhouden. De functionarissen van de andere departementen kunnen het letterlijk niet meer bijbenen:

Dat vind ik altijd moeilijk grijpbaar bij BZ, er wordt heel veel overlegd, intern en ook extern, maar op een zodanige schaal dat je je ja, als je vanuit Defensie daar een bepaalde tijd voor hebt je kunt dat niet allemaal bij sloffen. Ik heb een paar maanden het Afrika dossier waargenomen, dat je als een DAB-er drie, vier, of vijf counterparts hebt die dus met allemaal stukjes Afrika bezig zijn en waar jij het geheel moet doen. Dat is wel iets wat Defensie

---

aangegeven daar niet aan te willen deelnemen (en dus gebeurt dat niet). Buitenlandse Zaken bepaalt dus de landen, het is aan de andere ministeries om te beslissen wel of niet deel te nemen.

mensen al opbreekt [...] dat je tegen zo'n berg aan info en overleggen van BZ-kant moet oproeien, en ik denk dat dat voor iemand die van Justitie of BZK komt en die zich met alle goede wil van de wereld bereid is om geïntegreerd te gaan denken nog veel meer tegen die muur oploopt, dat trek ik allemaal niet (I11).

Ten derde werkt dit een gefragmenteerde vraag in de hand. Een functionaris van Binnenlandse Zaken geeft aan dat “de vraag aan de voorkant” te versnipperd is:

Nou ja, bijvoorbeeld, ik ben hier bij BZK de enige die buitenlandse missies doet, ik heb bij BZ een lijst van 35 contactpersonen die mij regelmatig bellen of ik niet een politieagent heb. Dat loopt van Burundi tot en met Sierra Leone en noem maar op. Daar zit bij BZ zelf geen afstemming in van dit is de capaciteit en waar gaan we die voor inzetten. Die concurreren onderling ook over de inzet van politiefunctionarissen (I8).

Een en ander wordt versterkt door de matrixorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierdoor kunnen meerdere directies en afdelingen bij een bepaald dossier betrokken zijn. Het gevolg is dat er enerzijds bij diverse fora veel functionarissen van Buitenlandse Zaken aanwezig zijn en anderszijds het intradepartementale beleid nog niet is afgestemd alvorens een interdepartementaal overleg in te gaan:

Dat was ook een punt van discussie van de SVW, dat er veel te veel mensen aan tafel zaten en wij zoiets hadden van die SVW kan alleen maar goed functioneren als BZ zijn interne discussies al voor die SVW doet zodat diegene die in de SVW zitten met geconsolideerde standpunten van BZ komen en niet de discussie eens lekker gaan voeren in de SVW (I11).

Volgens Knight (1976) is deze extra (interne) coördinatiebehoefte inherent aan matrixorganisaties. Deze organisaties vereisen meer dan simpeler gezagsstructuren coördinatievergaderingen om informatie te delen. Juist voor de missie in Afghanistan heeft het ministerie gekozen voor een taskforce die intradepartementaal de werkzaamheden coördineert. Hierdoor kan intradepartementaal over Afghanistan gecoördineerd worden terwijl er interdepartementaal een eenduidig BZ-standpunt gegeven kan worden. Voor de bredere samenwerking is dit niet het geval.

#### *Tevredenheid over aansturing*

Ondanks bovenstaande consequenties van de asymmetrische verdeling van capaciteit zijn de geïnterviewden over het algemeen tevreden over de aansturing. Dat blijkt niet alleen uit de interviews, maar wordt ook duidelijk uit de resultaten van de vragenlijsten. Gemiddeld zijn de respondenten positief over het proces van de samenwerking. Op een stelling na (stelling 57, aandacht voor conflicthantering) worden alle stellingen hoger dan het gemiddelde van 3 gewaardeerd, vooral stelling 48 (organisatorische voorzieningen om samenwerking te faciliteren) en 51 (relevante actoren betrokken bij overleg) worden hoog gewaardeerd. Stelling 54 (externen met ideeën worden voldoende betrokken) scoort maar net voldoende terwijl stelling 57 (aandacht voor conflicthantering) onvoldoende

score. Indien de stellingen per departement worden bekeken, vallen andere zaken op. Zo zijn de overige departementen bovengemiddeld van mening dat er voldoende tijd aan communicatie tussen de departementen wordt besteed (stelling 55), een uitkomst die op basis van de eerder geconstateerde 'getraptheid' in de samenwerking niet direct wordt verwacht. Daarentegen is het vanuit het oogpunt van het lidmaatschap van de fora niet opmerkelijk dat de overige departementen stelling 51 beduidend lager beoordelen dan Buitenlandse Zaken en Defensie.<sup>5</sup>

Ten slotte waarderen respondenten van Buitenlandse Zaken het betrekken van externen voor het aandragen van nieuwe ideeën en oplossingen lager dan het gemiddelde, terwijl dit juist een taak van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie zou moeten zijn.

Tabel 7.1. Resultaten Aansturing van de samenwerking.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
48. Er zijn organisatorische voorzieningen getroffen om de samenwerking te faciliteren.	4,42	0,663	4,4	0,516	4,47	0,834	4,38	0,518
49. De interdepartementale samenwerking wordt actief gemanaged.	3,79	1,023	4	0,816	3,67	1,175	3,75	1,035
50. Er is een projectmanager aangewezen en die is ook als zodanig zichtbaar.	3,16	1,110	3,44	1,014	3	1,309	3,13	0,835
51. De relevante actoren zijn betrokken via georganiseerde vormen van overleg.	4,15	0,834	4,1	0,568	4,53	0,516	3,5	1,195
52. Opvattingen worden zichtbaar gemaakt en meegenomen in de besluitvorming.	3,76	0,902	4	0,667	3,87	0,990	3,25	0,886
53. Er gaat voldoende aandacht uit naar de uitwisseling van onderlinge standpunten.	3,67	0,957	3,8	0,632	3,73	1,223	3,38	0,744
54. Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen met ideeën en oplossingen.	3,03	0,984	2,8	0,632	3,2	1,265	3	0,756
55. Er wordt voldoende tijd besteed aan de communicatie tussen de verschillende actoren.	3,42	1,001	3,3	0,832	3,33	1,291	3,75	0,463
56. Bij impasses wordt getracht tegengestelde belangen tot elkaar te brengen.	3,52	0,939	3,6	0,966	3,33	1,113	3,75	0,463
57. In afspraken over de samenwerking wordt aandacht aan conflicthantering besteed.	2,94	0,998	3	0,816	2,6	1,121	3,5	0,756

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

5 De vragenlijsten zijn afgenomen in een periode dat de SVW nog bestond. In de huidige structuur zal de beoordeling naar verwachting nog lager uitvallen.

*Ruimte voor verbetering: coördinatiestrategieën voor Buitenlandse Zaken*

Op stelling 57 na worden alle stellingen dus voldoende gescoord. Dat neemt niet weg dat er wel punten zijn die om aandacht vragen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven verschillen de activiteiten van een manager in een netwerkomgeving van een manager in een traditionele omgeving. In tegenstelling tot de traditionele aansturing dat is gericht op het plannen van doelen, organiseren en leidinggeven, moet de netwerkmanager strategieën toepassen die zijn gericht op inhoudelijke exploratie, organisatorische arrangementen, het activeren van actoren en sturen van interacties en het opstellen van interactieregels (Steijn, Klijn en Edelenbos, 2010). Juist voor wat betreft de inhoudelijke exploratie en het activeren van actoren en het sturen van interacties is er voor Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie winst te behalen. In tabel 7.2 zijn eerst de plus- en verbeterpunten voor Buitenlandse Zaken voor beide genoemde strategieën opgesomd. Vervolgens worden deze punten daarna verder verduidelijkt.

Tabel 7.2. Coördinatiestrategieën voor Buitenlandse Zaken.

Strategie	Inhoudelijke exploratie	Activeren actoren en sturen van interacties
<b>Pluspunten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Voortouw bij het schrijven van nota's en beleidsdocumenten (bijvoorbeeld civil assessment Afghanistan)</li> <li>· Iteratie tussen BZ en Defensie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Wegnemen hindernissen inzet experts</li> <li>· TFU voor coördinatie intradepartementaal beleid</li> <li>· Betrekken ministers bij missie</li> </ul>
<b>Verbeterpunten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Link tussen nationale en internationale veiligheid</li> <li>· Aandacht voor inbreng andere departementen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Betrekken departementen en bedrijfsleven in missie Afghanistan</li> <li>· Betrekken departementen in fora</li> <li>· Wegnemen hindernissen (duty of care)</li> <li>· Overtuigen departementen over noodzaak tot deelname samenwerking</li> </ul>

Op het gebied van inhoudelijke exploratie is het goed dat Buitenlandse Zaken op beleidsniveau de discussie start met het schrijven van een beleidsnotitie, maar dan moet er ook aandacht zijn voor de inbreng van andere departementen. Op een beleidsterrein waar meerdere departementen actief zijn, verdient het de voorkeur dat de notities in ieder geval in consultatie worden geschreven. Tot op heden is de nota *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) een van de weinige nota's die in een bredere samenstelling is geschreven. Andere beleidsdocumenten worden wel in consultatie besproken, maar de departementen buiten Defensie hebben kritiek op Buitenlandse Zaken waarop deze met hun inbreng omgaat.

We kregen het natuurlijk wel te lezen en mochten ook wel reageren, maar de deadline was vaak erg kort om te reageren. Dat is niet bevorderlijk, als jij wilt dat iedereen samenwerkt, dan moet je daar ook volledig openheid in geven, in alle documenten en alle overwegingen (I25).

We hebben geen problemen, maar als je heel erg hecht aan een comprehensive approach, dan moet je ook daadwerkelijk alles in het werk stellen dat je het gevoel geeft dat iedereen bij zo'n groep hoort. Ik weet niet meer precies om welke documenten het ging, maar dat waren een aantal keer de afgelopen twee jaar, dat ik dacht, dat was niet nodig (I25).

Ik heb het gevoel dat BZ heel goed weet wat het wil en dat ze die uitbreiding ook willen [van de SVW], maar betrokkenheid van andere ministeries behelst ook dat je gewoon hun input moet verwerken, in het begin alles meenemen. Ligt er een rol voor landbouwontwikkeling in Afghanistan met betrekking op het terrein van landbouw, wat is de staat van de politie en eventuele politiesamenwerking, is dat een issue, wat mogelijk kan spelen, hoe houden we dat in de gaten en in het traject, hoe betrekken we dan de ministeries daarbij? Dat dat vanaf een begin het uitgangspunt is (I13).

Een ander voorbeeld om te illustreren dat de inhoudelijke exploratie kan verbeteren, is de discussie over het opnemen van de relatie tussen nationale en internationale veiligheid in de fragiele statennota op verzoek van BZK. Deze relatie zou het voor dit departement beter “verkoopbaar” kunnen maken waarom haar middelen in het buitenland worden ingezet. Dit verband kon niet zonder slag of stoot in de nota worden opgenomen, uiteindelijk moest op hoog ambtelijk en politiek niveau de aanpassing overeengekomen worden. Een van de geïnterviewden hierover:

Ja, van de zotte. Dat willen ze gewoon niet. Dat is niet zozeer competentie, dat is meer van niet mee willen werken aan wat goh, je vindt het belangrijk dat wij leveren om die term nog maar een keer te gebruiken, je hebt ons nodig en dan zeggen wij, prima, je hebt een mooi verhaal voor de Kamer gemaakt, we zouden daar ook graag nationale veiligheid in genoemd hebben omdat, zoals we het gesprek al begonnen, nationale veiligheid begint bij internationale veiligheid... Zoiets simpels als zo'n notie, dat je daar niet in mee wilt, ja dat wekt natuurlijk geen vertrouwen. Ik verbaas me wel eens over... dat is toch een andere werkelijkheid... je zou zo veel winnen door zo'n simpel zinnetje op te nemen, wij hebben onze bijdrage, DG is weer blij, iedereen is blij eigenlijk. En wat doe je, nee je gaat er een punt van maken, ruzie staan maken over een zinnetje. Ik kan daar soms niet bij (I16).

Bovendien dient Buitenlandse Zaken als *facilitator* niet alleen de missies te ondersteunen waar zij het belang van inzien, maar ook voor die omstandigheden die andere departementen belangrijk vinden. Hier lijkt bij Buitenlandse Zaken niet altijd evenveel gevoel voor te zijn.

Ook voor wat betreft het activeren van actoren en sturen van interacties zijn er zowel goede als verbeterpunten te onderkennen. Geïnterviewden zijn te spreken over de eerder genoemde taskforce die binnen BZ als een procesmanager de intradepartementale coördinatie verzorgt. Hetzelfde geldt voor de inspanningen van BZ om hindernissen voor de samenwerking weg te nemen. Personeel van andere departementen dat aan missies deelneemt, wordt door Buitenlandse Zaken betaald, overige departementen kunnen bij bestaand beleid en structuren ‘aanhaken’ en Buitenlandse Zaken stelt gelden voor projecten ter beschikking, “het hoeft de andere departementen ook niets te kosten” (I27). Dit verdient tegelijkertijd aandacht. Zo kon een landbouwexpert niet op de ambassade in Kabul geplaatst worden doordat er geen plaats in de ambassade was en omdat de (hoge) beveiligingskosten door LNV betaald moesten worden. Tevens dient de aansturing bij

bilaterale missie te verbeteren en voor deze missies een generiek systeem van *duty of care* regels opgezet te worden.<sup>6</sup> Diverse geïnterviewden zijn van mening dat Buitenlandse Zaken meer inspanningen moet leveren om andere actoren (ngo,'s, bedrijfsleven en andere departementen) daadwerkelijk bij de samenwerking te betrekken, ze moeten zich proactiever opstellen:

We hebben zelfs, op ons initiatief voor het eerst deze zomer [2009], tijdens de Afrika conferentie in mei dames en heren van Pax Christie, Oxfam Novib en dat soort jonge lui uitgenodigd en een biertje mee gedronken. Toen zei HDAB: dit is toch ongelofelijk, dit is uniek, dat hadden we een paar jaar geleden niet voor kunnen stellen dat dit zo maar kon, deze collega's zomaar bij het ministerie van Defensie. Dat klopt, maar daar zijn wij van. Het grote probleem is communicatie, krijg alle spelers bij elkaar. Defensie nodigt ze gewoon uit en vraagt om zelf te vertellen wat ze doen [...]. Dat soort initiatieven komt echt niet van BZ (I23).

Ook bij de fora is deze kritiek te horen. Een aantal geïnterviewden van Buitenlandse Zaken benadrukken de Nederlandse situatie waar verschillende departementen in een stuurgroep bij elkaar komen, en geven aan dat Nederland daarmee een voorloper is. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit niet altijd op initiatief van Buitenlandse Zaken is geweest. Zo heeft Economische Zaken zelf om het lidmaatschap van de SVW moeten vragen en is het directoraat-generaal Internationale Samenwerking van Buitenlandse Zaken op verzoek van Defensie in januari 2008 tot de SMO toegetreden, terwijl DGPZ (ook Buitenlandse Zaken) daar aanvankelijk geen voorstander van was. Ook aangaande Afghanistan hadden andere departementen meer toenadering van Buitenlandse Zaken verwacht:

Ik had het wel verwacht zelf dat het eerder zou komen, maar wij hebben ook niet het initiatief genomen, we dachten, zij moeten de behoeftestelling doen en als misschien tot nu toe de behoefte er niet is, we wachten wel af (I25).

In 2008 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking de AIV om een advies gevraagd over de "Verenigbaarheid van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen in crisisbeheersingsoperaties"<sup>7</sup>. Een van de geïnterviewden vindt het opmerkelijk dat de aanvraag door drie ministers is ondertekend en niet door alle ministers, juist over een onderwerp als de samenhang tussen de verschillende ministeries:

Dat is dan misschien in de SVW besproken, maar in feite is het natuurlijk heel bijzonder dat een aantal ministers een advies vragen, maar dat dat niet... als je met zo'n comprehensive approach werkt, dat je dat niet gezamenlijk doet. En dan is dat misschien wel een keer

6 Multilaterale missies worden door organisaties als de EU, de NAVO of de VN georganiseerd. De organisatie is dan verantwoordelijk voor de voorbereidingen en de inzet van bijvoorbeeld politiemensen. De *duty of care* regels in Nederland zijn dan duidelijk, de uitgezonden personen vallen onder de regels van vredesoperaties. Bij bilaterale missies organiseert Nederland zelf de missie en is Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor organisatie en inzet van de missie. Dit gaat volgens een van de respondenten in vergelijking tot multilaterale missies "slecht".

7 Adviesaanvraag behorende bij AIV-advies nr. 64.

genoemd, wij hebben dat gemist hoor, maar opeens wordt er een advies geschreven wat ook over jou ging, dat is natuurlijk opmerkelijk. Als je echt iets samen doet, dan zou je zeggen, dan vragen we samen zo'n advies aan (125).

Ten slotte is in tekstblok 7.2 kritiek van het Nederlandse bedrijfsleven op het optreden van Buitenlandse Zaken te lezen.

**Tekstblok 7.2. Nederlands bedrijfsleven in Uruzgan.**

Voor de missie in Uruzgan werd getracht het Nederlandse bedrijfsleven te enthousiasmeren om de wederopbouw van Afghanistan te ondersteunen. Om de samenwerking met de Afghaanse instanties te coördineren is de *Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan* (WEWA) opgericht, een werkgroep die het voor Nederlandse bedrijven mogelijk moet maken om projecten in Afghanistan op te starten. In eerste instantie reageerden een aantal bedrijven enthousiast, maar uiteindelijk zijn de resultaten betrekkelijk, niet in de laatste plaats door de opstelling van Buitenlandse Zaken (volgens de bedrijven). De WEWA was bijvoorbeeld hoogst verbaasd en "woedend" toen Buitenlandse Zaken besloot om twee ontwikkelingsprojecten aan derden uit te besteden. Zo kreeg de *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) de opdracht om het vliegveld van Tarin Kowt aan te leggen, terwijl *Netherlands Airport Consultancy B.V.* (NACO) in opdracht van de Wereldbank daarvoor al onderzoek had gedaan naar de ontwikkeling van vliegvelden in Afghanistan. Voor wat betreft een zadenprogramma in Uruzgan was de Nederlandse AGRO-keten al met de WEWA in gesprek, maar werd dit aan een ngo uitbesteed. De geïnterviewde vraagt zich af waarom het Nederlandse bedrijfsleven niet in een vroeg stadium bij de projecten wordt betrokken. Een andere geïnterviewde is van mening dat Buitenlandse Zaken nog te veel op ngo's als traditionele partners is gericht en onvoldoende aan het bedrijfsleven denkt. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de activiteiten van bedrijven "terugstoten" op de bureaucratie van Buitenlandse Zaken en de hang naar lange termijn planning: *Goede voorstellen van het bedrijfsleven op energievoorziening in Uruzgan sneuvelen op de behoefte aan de lange termijn planning en de lange termijnplanning met de Afghaanse overheid is een langdurig traject* (113).

Net zoals Uruzgan de eerste mogelijkheid was om de geïntegreerde benadering echt in de praktijk te brengen, is de coördinatie van en binnen de operationele arena door Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie ook nieuw, niet in de laatste plaats voor dit ministerie zelf. Bij deze nieuwe of aangepaste rol hoort ook een nieuwe taak, de rol van coördinator die met verschillende strategieën de samenwerking tussen verschillende actoren coördineert. Dat is niet eenvoudig, ook voor andere departementen is de samenwerking nieuw en deze departementen onderkennen nog niet dat ze echt nodig zijn, zij moeten nog "door een heel proces heen waarin ze nog moeten begrijpen hoe wezenlijk hun, hoe elementair wezenlijk hun deelname is" (11). De bovenstaande kritiek duidt op onwillingheid waarbij het ministerie zich niet geheel leek te realiseren wat de rol inhield. Door zich meer op deze rol toe te leggen, kunnen niet alleen de kritiekpunten worden weggenomen, maar kan het ministerie (weer) een meer nadrukkelijke rol op het gebied van het buitenlands beleid gaan spelen. Een goed signaal is dat het ministerie zelf ook onderkent dat ze andere departementen beter bij de interdepartementale samenwerking

moeten betrekken en meer in de kleine departementen moeten investeren of zelfkritisch moeten zijn:

Met Justitie, daar heeft men af en toe nog wel vragen of van ja, hoeveel tijd moeten wij er hier nu in steken. Daar moeten wij meer werk van maken om dat duidelijk te maken (I27).

Als een ander ministerie niet het belang ziet van deelname aan de SVW op een bepaald niveau, dan kun je dat andere ministerie dat verwijten en kun je zeggen, hé, de regels zijn zus of zo, maar je moet ook op een gegeven moment denken, zijn we wel goed bezig (I27).

### 7.1.3 Strategisch leiderschap

In hoofdstuk 3 is strategisch leiderschap gedefinieerd als het leiderschap op politiek en hoog-ambtelijk niveau waarbij duidelijke prioriteiten worden gesteld, budgetten voor de uitvoering van deze prioriteiten beschikbaar worden gemaakt, in samenwerking met departementen plannen van aanpak worden geformuleerd en wordt gestuurd op het behalen van de meest belangrijke doelen (Parker e.a., 2010). Naast de voornoemde taken zijn het oplossen van conflicten (Pollitt, 2003) en het behouden van politieke commitment (DETR, 2000a) belangrijke taken van het strategisch leiderschap. Bij de bespreking van de rondes aan het begin van het vorige hoofdstuk is op de rol van de bewindslieden bij de totstandkoming en de verlenging van de missie ingegaan. Het meest duidelijke voorbeeld van de invloedrijke rol van de politiek wordt verkregen door de uitkomsten van beide verlengingsdiscussies naast elkaar te leggen. Hoewel in beide gevallen de ambtelijke lagen van de twee kerndepartementen goed met elkaar samenwerkten en de ambtelijke wil aanwezig was om de missie te verlengen, kon dit in 2007 wel bereikt worden maar in 2010 niet. Ondanks de evidente rol die de politiek op die momenten heeft gespeeld, zou het hun rol tekort doen indien het tot alleen dit aandeel beperkt bleef. De vraag blijft welke rol het politiek leiderschap buiten deze grote beslissingen speelt? Welke invloed hebben de bewindslieden op de dagelijkse gang van zaken? Deze vragen kunnen beter beantwoord worden door het aandeel van de bewindspersonen te behandelen aan de hand van de rollen die hij volgens Marsh, Richards en Smith (2000) speelt: de beleidsrol, de managersrol, de politieke rol en de public-relationsrol. Daar de laatste rol in het huidige mediatijdperk bijna niet meer van de politieke rol te onderscheiden valt, wordt deze niet apart besproken.

#### *Beleidsrol*

Uit de interviews ontstaat niet het beeld dat de bewindslieden de dagelijkse gang van zaken van de missie aansturen, dat is toch echt iets van de TFU-staf zelf, de ambassade in Kabul en het ambtelijk apparaat in Den Haag. Daarentegen bepalen zij wel de politieke grenzen, maar dat betekent niet dat zij zelf vergezichten over Uruzgan en Afghanistan ontwikkelen, nieuw beleid komt vooral *bottom-up* tot stand waarbij het departement de ideeën genereert en de bewindspersoon de keuzes maakt ('t Hart e.a., 2002).



Als het gaat hoe gaan we dat invullen dan komt er een voorstel. Je krijgt dan handwenkingen van de politiek natuurlijk, dan wordt er een voorstel uitgewerkt en dat wordt wel degelijk met de minister helemaal door gesproken. Dat gaat soms op redelijk gedetailleerd niveau (I29).

Naast deze *bottom-up* benadering kan beleid ook *top-down* tot stand komen. Een voorbeeld hiervan is de fragiele statennota uit 2009 waar al eerder over is geschreven. Hierin werden ook de voorkeuren van minister Koenders duidelijk die weer van invloed waren op de bredere interdepartementale samenwerking.

Het hangt heel erg af van welke minister er zit. Deze minister, Koenders, zit toch wel meer op de Security Sector Reform en die samenwerking. Ja, als er een andere minister zit die weer vooral op onderwijs en gezondheidszorg gaat zitten, ja dan is er voor ons geen reden meer om daar zo actief aan deel te nemen. Ik denk dat dat heel belangrijk is, welke minister er zit (I25).

### *Managersrol*

De minister vervult een managersrol omdat hij het hoofd van het ministerie is. De aansturing van militaire operaties valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Deze verantwoordelijkheid vervalt niet met de terbeschikkingstelling van Nederlandse militairen aan een internationale commandant. Om aan die verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven, wordt de minister nauwgezet op de hoogte gehouden van de gebeurtenissen in het operatiegebied. Dagelijks wordt hij gebriefd over de laatste stand van zaken en een vooruitblik over de komende dag, wekelijks wordt hij breder geïnformeerd. Daarnaast kan de minister (of namens hem de CDS of de Directeur Operatiën), door zogenaamde *caveats*, operaties goedkeuren of juist afkeuren (Defensie, 2010).<sup>8</sup> De betrokkenheid van de minister van Defensie is dus betrekkelijk groot, maar is in de eerste plaats vanuit zijn ministeriele verantwoordelijkheid geboren. Ook bij Buitenlandse Zaken werden de bewindslieden dagelijks over de ontwikkelingen in het gebied gebriefd en waren zij op de hoogte van alle ontwikkelingen op de drie D's, "ze willen alles weten". Onder de managersrol behoort ook de aansturing van het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat kan prima horizontaal coördineren, maar heeft op gezette tijden wel behoefte aan politieke sturing.

Dat wel duidelijk is dat als de politiek zeg maar echt serieus is dat het een missie moet zijn met een ander karakter dat daar van begin af aan ook politieke marching orders moeten worden gegeven en dat heeft zich pas later echt vertaald in de samenwerking zoals die geworden is, maar toen was het planningsproces... toen waren we natuurlijk al aan de gang (I29).

Dat zou in sommige discussies heel plezierig zijn geweest. Niet zozeer als het ging om de uitbreiding met bijvoorbeeld een aantal mensen van Binnenlandse Zaken hoor. Maar als het gaat over de politieke mogelijkheden van de vervolgmisssie en dergelijke en echt van te

■  
8 Door de nationale *caveats* (letterlijk: voorbehoud) kan een land beperkingen aan de ter beschikking gestelde troepen opleggen. Deze *caveats* kunnen per deelnemend land verschillen. Voor de missie in Uruzgan gold als eis dat operaties waarbij een bepaald veiligheidsrisico werd verwacht, aan Den Haag ter goedkeuring moesten worden voorgelegd.

voren bepalen wat nou de wens is van de regering, wat de ambitie van de regering is en niet de ambitie van de toevallige kleur van de toevallige minister van Buitenlandse Zaken, of Ontwikkelingssamenwerking of Defensie. Daar moet iemand zijn die de regie neemt en die koppelt aan de dingen die we in het regeerakkoord hebben afgesproken. Natuurlijk verdient het de voorkeur dat AZ de regie neemt, dat heb ik node gemist (I12).

Wat we wel doen is af en toe als je bij Afghanistan ergens niet uitkomt of twee ministers, de meest betrokken ministers hebben een andere mening, dan zeggen we vaak gekscherend met BZ: hadden we maar een MP die was zoals de Engelse of de Canadese die dan helemaal ingelezen was en een besluit zou nemen (I2).

De laatste twee geïnterviewden vragen om een grotere betrokkenheid van de minister-president. Hoewel dit wellicht niet in de Nederlandse traditie past, is er blijkbaar wel behoefte aan. Ondanks het collegiale bestuur kan zou de premier wel meer sturend kunnen optreden. Ook hier gaat de kruik zo vaak te water tot deze barst. Premier Balkenende liet de coördinatie meer aan zijn BZ-minister Verhagen over (een grotere rol zou door de PvdA ook niet zijn geaccepteerd), terwijl Rutte bij de besluitvorming over de politietrainingsmissie in Kunduz wel meer sturend optrad en dat ook werd geaccepteerd (I19, I12 en I29).

#### *Politieke rol*

De politieke rol richt zich op het behartigen van de departementale belangen in het parlement, in de ministerraad, in de media en aan zijn achterban. Om voldoende parlementair draagvlak voor het beleid te genereren, is het soms noodzakelijk om aan de wensen van het parlement of van specifieke partijen tegemoet te komen. In enkele gevallen geven de bewindspersonen richting aan de missie, omdat het parlement hen daarom vraagt of zelfs opdraagt. Het meest evident en recent betreft het voorbeeld van het 'boetseren' van de Kunduz-missie door het parlement en GroenLinks in het bijzonder.<sup>9</sup>

Net zoals het ambtelijk apparaat bij tijd en wijle behoefte aan sturing heeft, verwacht het ook dat de politieke top de belangen van het departement vertegenwoordigt, bijvoorbeeld ten opzichte van collega-ministers om hen tot (intensivering van de) deelname aan de samenwerking te overreden. Deze politieke druk wordt bij de overige departementen wisselend gevoeld.

Nou, die indruk heb ik er niet echt van. Nee, nee. Terwijl het aan de andere kant op het moment als zoiets op tafel komt niet moeilijk zal zijn om te zeggen van ja daar gaan we naar kijken en daar wil ik zeker aan mee doen (I20).

9 ■ Eisen over de opleiding en inzet van de door Nederland opgeleide Afghaanse politiemensen werden ingewilligd om de noodzakelijke steun van het parlement (en met name GroenLinks) te krijgen. Maar ook in Uruzgan oefende het parlement haar invloed uit. Voorbeelden hiervan zijn de eisen over de stringente scheiding tussen *Operation Enduring Freedom* van de VS en de ISAF-missie, over het monitoren van door Nederland opgepakte Talibs om te voorkomen dat ze in Guatanomo Bay terecht kwamen, maar ook over het ter beschikking stellen van ontwikkelingsgelden aan de opbouw van alternatieve agrarische productie na een motie van CDA-kamerlid Ferrier.

Bij Afghanistan heb ik hem wel, toen Karzai kwam, heb ik hem wel heel duidelijk gevoeld. Althans beide bewindspersonen hebben aangegeven dat we daar duidelijk een rol te spelen hadden. Dat geeft wel aan dat er een politieke wil was of is (I13).

Voor mij zelf denk ik dat we zeker in Afghanistan, en ook omdat Nederland zich zo politiek gecommitteerd heeft aan het land dat het dus ook natuurlijk is voor ons om daar aan deel te nemen, het kan nooit alleen maar een kwestie zijn van Defensie. (...) Daarnaast is er natuurlijk een grote politieke druk, dat kan je niet ontkennen. Je weet, er wordt gesproken in de ministerraad over Afghanistan, al de brieven die naar de Kamer gaan. Dus dat voel je natuurlijk wel aan. Bij een land als Burundi zal dat lastiger worden, minder vanzelfsprekend (I25).

Een andere vorm om politieke druk in een ander ministerie te bewerkstelligen is het winnen van de *hearts and minds* van de bewindslieden van de andere ministeries. Het merendeel van de functionarissen op het ministerie van BZK zien deelname aan crisisbeheersingsoperaties door hun ministerie als “een speeltje” (I16). Juist de inspanningen van een handvol personen is belangrijk, dat een minister en een directeur-generaal tot die weinige mensen behoren is cruciaal. Het enthousiasmeren van collega-ministers is dan ook van groot belang, het uitnodigen voor een bezoek van ministers van BZK, Justitie en LNV<sup>10</sup> moet dan ook in dat licht worden gezien (I26). Minister Guusje ter Horst (BZK) gaf tijdens haar bezoek aan Uruzgan in september 2009 aan dat zij tot dan toe niet goed begreep wat Nederland eigenlijk in Afghanistan deed, maar sinds haar bezoek haar mening moest bijstellen (I18). Tijdens dit bezoek deelde ze officieel mee het aantal politiefunctionarissen in Afghanistan van 10 naar 19 te verhogen.<sup>11</sup> Ook minister van LNV Gerda Verburg kondigde tijdens haar bezoek aan de inspanningen in Afghanistan te vergroten, ze zegde op 4 april 2009 5,5 miljoen euro voor landbouwonderwijs toe.<sup>12</sup> Minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin was tijdens zijn bezoek onder de indruk van de Nederlandse activiteiten:

Ik onthoud altijd in beeld. Hier heb ik al zoveel gezien en gehoord, daar kan geen factsheet tegenop. (...) De openhartigheid en betrokkenheid van de mannen vond ik kenmerkend. Ik zal de aangedragen onderwerpen delen met mijn medewerkers.<sup>13</sup>

In de bezoeken aan Afghanistan is ook een wederkerigheid te onderkennen. De bewindslieden van de kleinere departementen worden voor de missie geënthousiasmeerd en tegelijkertijd wordt hen een podium ‘gegrond’ om hun departement en zichzelf te etaleren. Een van de geïnterviewden spreekt zo over het “meeliften met de missie” (I16). Ten

10 De minister Hirsch Ballin (Justitie), Verburg (LNV) en Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bezochten Afghanistan en Uruzgan respectievelijk in februari, april en september 2009.

11 <[nos.nl/video/44164-minister-ter-horst-bezoekt-uruzgan.html](http://nos.nl/video/44164-minister-ter-horst-bezoekt-uruzgan.html)>. Benaderd op 15 oktober 2010.

12 [www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640333&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_news\\_item\\_id=24175](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640333&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=24175). Benaderd op 21 oktober 2010.

13 [www.nrc.nl/binnenland/article2157712.ece/Hirsch\\_Ballin\\_bezoekt\\_troepen\\_in\\_Uruzgan](http://www.nrc.nl/binnenland/article2157712.ece/Hirsch_Ballin_bezoekt_troepen_in_Uruzgan). Benaderd op 20 oktober 2010.

slotte moeten bewindspersonen de departementale belangen behartigen, indien er zich wrijvingen of impasses voordoen waar men ambtelijk niet uit kan komen.

Van tijd tot tijd is er een bewindslieden overleg waarbij dan met name de 3D-ministers elkaar weer eens moeten spreken om over een aantal onopgeloste problemen knopen door te hakken. En als je dan maar zorgt dat het lijstje van onderwerpen die onopgelost zijn gebleven lang genoeg wordt en die overleggen zijn ook niet zo vaak dat ze dan wel zoiets hebben van ok, we hebben nu een overleg op politiek niveau en we hebben vijf knopen door te hakken dus we moeten er samen uit komen. Ja, en dat daar inherent aan zo'n proces is dat de ene op het ene onderwerp iets meer zijn zin krijgt en de ander op het andere onderwerp, lijkt me evident (111).

Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat indien de betrokken bewindslieden het wel met elkaar eens worden, het beleid "al dusdanig is platgeslagen" (126), dit nauwelijks nog problemen oplevert in de ministerraad. De betrokken ministers, alhoewel van verschillende politieke kleur (of juist doordat ze van verschillende politieke kleur zijn), hebben het beleid goedgekeurd en dus zal het niet op veel weerstand in de ministerraad stuiten. Daarnaast is het gemak om de hindernissen te beslechten ook afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen tussen de bewindspersonen.

Die frictie blijft altijd wel aanwezig. Dat zit continu wel een beetje in de lucht, in deze materie en in de politieke keuzes die worden gemaakt door ons land en dan heeft het te maken met het relatieve politieke gewicht van de betreffende drie bewindspersonen. In deze hele context van de 3D, er is een wereld van verschil toen we met ministers Kamp, Bot en Van Aardenne werkte en met Van Middelkoop, Verhagen en Koenders. Daar kun je allemaal mooie bespiegelingen van maken, maar straks wordt het weer anders (114).

#### *Invloed op de samenwerking*

Verschillende rollen zoals die hierboven zijn beschreven, maken de minister niet tot een schizofreen persoon, hij speelt en gebruikt de rollen tegelijk. Optredens in de media worden gebruikt om proefballonnetjes op te laten, informatie te lekken om andere ministers onder druk te zetten en zijn standpunten vanuit zijn politieke rol over te dragen aan publiek en parlement. De verschillende rollen van de bewindspersoon zijn van invloed op de interdepartementale samenwerking daaronder. Ongeacht welke rol als perspectief wordt genomen, hebben de bewindspersonen steeds de mogelijkheid om in het proces van samenwerking in te grijpen of hun invloed uit te oefenen. De bemoeienis van de bewindspersonen neemt toe indien er moeilijke of belangrijke beslissingen genomen moeten worden, bijvoorbeeld de beslissing om aan een missie deel te nemen of om deze te verlengen. Daar is een duidelijke wisselwerking tussen de bewindspersoon en het ambtelijk apparaat te zien wat weer tot interdepartementale coördinatie leidt. Tijdens de eerste verlengingsdiscussie ontstond zo een proces tussen de politieke top en het ambtelijk apparaat van de kerndepartementen waardoor een verlenging mogelijk werd.

Dat is zeer intensief. Iemand begint, en heel veel gaat per email natuurlijk. Als dat goed werkt dan ligt er elke week een stuk zonder haken waar je die zeshoek elke keer weer, heel langzamerhand, ik mag het als ambtenaar niet zeggen, die fuik in duwt van ja. Dat is het spelletje (119).

## 7.2 Vertrouwen tussen de departementen

Eerder werd vertrouwen gedefinieerd als de stabiele perceptie over de intenties van de andere actoren. Het heeft betrekking op de verwachting dat andere actoren zich onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs indien zich daar een mogelijkheid toe voordoet. Vertrouwen kan in verloop van tijd groeien door de interacties die de actoren met elkaar onderhouden. Door deze interacties leren ze wat ze aan elkaar hebben, wat elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden zijn en kan men zelfs overeenstemming over onenigheid verkrijgen (*agree to disagree*). Tegelijkertijd kan vertrouwen ook verminderen door 'akkefietjes' die zich binnen de samenwerking voor doen.

Tot op zekere hoogte moet je er wel van uit gaan dat je elkaar kunt vertrouwen, maar de praktijk wijst ook wel uit dat je ook niet naïef moet zijn daarin (117).

Vertrouwen is een belangrijk onderwerp in zowel de vragenlijsten als in de interviews geweest. Deze combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek zorgt ervoor dat een omvattender beeld van het vertrouwen in de samenwerking ontstaat en de resultaten beter geduid kunnen worden. In deze paragraaf komen eerst de resultaten van de vragenlijst aan bod en daarna die van de interviews.

### 7.2.1 Interpretatie van indicatoren

In de vragenlijst zijn in deel E vijf vragen over het vertrouwen binnen de samenwerking gesteld. Deze vragen zijn gebaseerd op het onderzoek van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) naar vertrouwen binnen *governance networks*. De resultaten van de vragenlijst staan in tabel 7.3.

Tabel 7.3. Resultaten Vertrouwen.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
35. De actoren komen hun afspraken na.	3,41	0,892	3,70	0,483	3,06	1,124	3,75	0,463
36. De actoren geven elkaar het voordeel van de twijfel.	3,29	0,836	3,40	0,516	3,06	1,063	3,62	0,518
37. De actoren houden rekening met de belangen van andere partijen.	3,26	1,024	3,40	0,843	3,06	1,181	3,50	0,926
38. De actoren gebruiken de inspanningen van anderen niet voor eigen gewin.	3,06	1,043	3,30	0,675	2,81	1,223	3,25	1,035
39. De actoren kunnen ervan uitgaan dat de intenties van andere partijen goed zijn.	3,71	0,799	3,90	0,568	3,37	0,957	4,13	0,354

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens.

Zoals de gemiddelden laten zien, scoort het vertrouwen tussen de departementen gemiddeld voldoende, maar vergeleken met bijvoorbeeld de uitkomsten van het onderzoek van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) niet erg hoog. Daarbij is opmerkelijk dat de Defensie over de hele lijn het vertrouwen minder hoog beoordeelt dan de andere departementen, terwijl Buitenlandse Zaken en de overige departementen alle stellingen juist hoger dan het totale gemiddelde beoordelen. De beoordelingen van Defensie halen de gemiddelden dus flink naar beneden. Deze resultaten worden extra opmerkelijk indien ze worden gecombineerd met de resultaten van de netwerkanalyse waaruit bleek dat Defensie merendeels contact heeft met Buitenlandse Zaken en nauwelijks contacten onderhoud met de overige departementen. Met enig voorbehoud kan dus gesteld worden dat de Defensiescores over het vertrouwen voor een groot deel zijn gebaseerd op de contacten met Buitenlandse Zaken. Tegelijkertijd beoordelen de overige departementen het vertrouwen wel hoog. Op basis van de netwerkanalyse kan gesteld worden dat deze scores met name op de interacties met Buitenlandse Zaken zijn gebaseerd. Hoewel de Defensiescores op stelling 38 na nog voldoende zijn, verdienen ze wel aandacht. Immers, vertrouwen is essentieel voor het samenwerkingsverband (Rhodes, 2007) en het smeermiddel van de sociale interacties (Gambetta, 1988). Met name voor de relatie tussen de kerndepartementen is dit van belang. Over het vertrouwen van Buitenlandse Zaken in Defensie kan op basis van de resultaten geen uitspraken worden gedaan, daar Buitenlandse Zaken met alle departementen contact heeft. Daarnaast beoordelen Defensiefunctionarissen de stelling over het opportunistisch gedrag van de andere actoren zelfs negatief. Dit kan verklaard worden door de traditionele rolverdeling tussen de twee kerndepartementen: omdat Buitenlandse Zaken zelf over weinig middelen beschikt, wordt er over het algemeen met de middelen van Defensie

gepland. Dit gegeven op zich kan al tot wrijvingen leiden. Hier wordt in de volgende subparagraaf nader op ingegaan.

### 7.2.2 Vertrouwen binnen de interdepartementale samenwerking

Indien de resultaten van de vragenlijsten naast de interviews worden gelegd, dan vallen twee discrepanties op. Hoewel de overige departementen het hoogst over het vertrouwen in de samenwerking oordelen, komen de meeste voorbeelden van situaties waarbij het vertrouwen wordt beschaamd van juist deze departementen. Tegelijkertijd beoordelen Defensiefunctionarissen het vertrouwen binnen de samenwerking het laagst terwijl naar aanleiding van de interviews het vertrouwen tussen Defensie en Buitenlandse Zaken aangaande de missie in Afghanistan juist erg hoog is. De tweede discrepantie laat zich verklaren doordat het vertrouwen tussen de kerndepartementen aangaande de missie in Uruzgan goed is terwijl het vertrouwen daarbuiten (op andere onderwerpen en tussen alle departementen) wel voldoende is, maar veel kritiekpunten kent. Dat maakt tegelijkertijd de eerste discrepantie moeilijk te verklaren.

#### *Kerndepartementen en Uruzgan*

Ten eerste het vertrouwen tussen de kerndepartementen. Er is een aantal redenen te onderkennen waarom geïnterviewden het vertrouwen tussen de twee ministeries als goed percipiëren. Zo is het vertrouwen tussen beide departementen in de loop van de samenwerking verbeterd, door de samenwerking in missies zoals in Uruzgan zijn beide departementen naar elkaar gegroeid. Juist door deze intensieve samenwerking worden de departementen ‘verpersoonlijkt’ doordat de contacten in het andere departement een naam en een gezicht hebben, weten actoren op verschillende niveaus bij problemen elkaar te vinden en kunnen zij het probleem oplossen voordat het escaleert. Dat de lijnen tussen de actoren kort zijn en dat in Nederland relatief weinig mensen bij de samenwerking betrokken zijn, wordt als positief ervaren. Bovendien onderkennen de kerndepartementen de impact van de missie (sinds de verlenging in 2008 ook voor Buitenlandse Zaken) en weten zij dat ze tot elkaar ‘veroordeeld’ zijn en de missie in gezamenlijkheid moeten uitvoeren en beide verantwoordelijk zijn.<sup>14</sup> De uitbreiding van de civiele capaciteit is voor Defensie een signaal geweest dat de missie ook voor Buitenlandse Zaken ernst is. Daarnaast hebben de ‘dubbele lijnen’ tussen Den Haag en Uruzgan<sup>15</sup> tot transparantie tussen de twee ministeries geleid, immers, informatie uit het gebied kon niet voor de ander achtergehouden worden.

Wat belangrijk is in dat proces, is dat je dan zo volwassen bent met elkaar en zo ver en dat het vertrouwen zo groot is, dat je eigenlijk tegen elkaar moet kunnen zeggen: jongens,

14 Een van de geïnterviewden geeft aan dat de plaatsing van personeel in de staf van de TFU een factor van betekenis is. Juist door de plaatsing van twaalf functionarissen van Buitenlandse Zaken die met hun ervaringen terugkeren en deze met collegae op het ministerie delen, wordt dit ministerie directer dan eerst geconfronteerd met de missie.

15 De dubbele lijnen bestaan uit de militaire lijn tussen Defensie en de Commandant TFU versus de civiele lijn tussen Buitenlandse Zaken, de ambassade in Kabul en de *civil representative*.

wat we nu gaan doen, morgen, is eigenlijk niet goed, maar het gaat wel gebeuren. Wij gaan dat en dat bekend maken. Dat heeft niets te maken met het feit dat we jullie naar en vervelend vinden, maar dat moet ik nu even doen om die en die reden. Als je zo ver bent dat je dat tegen elkaar kunt zeggen, en ik heb een fase gehad met een DAB-er en een BZ-er op een aantal functies, dat we in die aanloop naar de verlenging in 2007, die samenwerking hadden. Wij vertelden elkaar letterlijk alles, ook als op dat hogere niveau binnen de SMO of de ministers dingen deden die niet altijd productief waren voor de samenwerking, voor de comprehensive approach (17).

#### *Vertrouwen in de bredere samenwerking*

Het inzicht over de noodzaak tot gezamenlijkheid geldt niet voor alle dossiers. Sommige dossiers waarin beide ministeries betrokken zijn, lopen stroef of helemaal niet omdat de uitgangspunten niet worden begrepen. Dit kan verklaard worden door de traditionele rolverdeling tussen beide departementen: Buitenlandse Zaken als beleidsdepartement en Defensie als 'ijzerwinkel'.<sup>16</sup> Deze verhouding kan tot wrijvingen leiden.

Ik denk dat die kritiek hier ook wel bestaat. Dan zeggen ze, BZ wil heel graag een bepaalde taak doen, maar ze zijn altijd aan het plannen met onze capaciteit, zij willen ergens een bijdrage leveren. Dat is altijd een onderhandelingsproces (12).

Er zijn altijd die fricties, daar heb je BZ weer, ja dat blijft ook wel. Of ze willen weer dit en wat denken ze dat we de capaciteit aan de bomen hebben groeien, dat hou je altijd. Dus de frictie van hebben ze weer wat bedacht en wij kunnen het weer leveren, dat hoor je heel vaak (12).

Defensiefunctionarissen hebben daar bovenop het gevoel dat Buitenlandse Zaken de inspanningen van Defensie voor eigen gewin gebruikt wat de onvoldoende score op stelling 38 verklaart. Ondanks de intensieve samenwerking van de afgelopen jaren, worden functionarissen van Buitenlandse Zaken door personeel van Defensie nog steeds gezien als diplomaten die niet begrijpen waar ze mee bezig zijn en militairen inzetten zodat Buitenlandse Zaken daar beter van wordt. Buitenlandse Zaken pareert deze kritiek door te stellen dat Defensiefunctionarissen niet begrijpen dat Defensie een instrument van het buitenlands beleid is, het is dus niet voor eigen gewin, maar voor de internationale positie van Nederland. Personeel van Buitenlandse Zaken vindt militairen beperkt in hun visie die niet snappen dat ze een onderdeel vormen van een bredere problematiek. Een geïnterviewde spreekt zelfs van een fundamenteel wantrouwen tussen Defensie en Buitenlandse Zaken.

Ook de overige departementen geven voorbeelden van situaties waarin het vertrouwen wordt geschaad, de kritiek richt zich meesttijds op Buitenlandse Zaken als coördinerend

■  
 16 Op 31 oktober 2005 uitte toenmalig minister van Defensie H. Kamp op een VVD-partijbijeenkomst zijn ongenoegen over een artikel in de Volkskrant waarin werd gesteld dat diplomaten van Buitenlandse Zaken Defensie de 'ijzerwinkel' noemen: "Bij militaire operaties is de minister van Buitenlandse Zaken de eerstverantwoordelijke. Niet voor niets noemen diplomaten het ministerie van Defensie 'de ijzerwinkel'. Buitenlandse Zaken bepaalt het beleid, Defensie levert vervolgens mankracht en materieel!" (Volkskrant van 30 oktober 2005). Kamp noemde dit "stuitend".



ministerie en als verantwoordelijke voor de fragiele staten nota. In de vorige paragraaf zijn een aantal coördinatiestrategieën genoemd die voor verbetering vatbaar waren. De daar besproken kritiekpunten werden door de geïnterviewden genoemd, omdat ze van invloed zijn op het vertrouwen. Hoewel stelling 37 (actoren houden rekening met de belangen van de ander) door de overige departementen met een score van 3,50 werd beoordeeld, is in lijn met deze stelling de meeste kritiek geuit. Bij de totstandkoming van de fragiele statennota hadden de overige departementen het gevoel dat Buitenlandse Zaken niet naar hen luisterde. In eerste instantie “werd er maandenlang niets met ons commentaar gedaan, er lag ook een grote frustratie bij Defensie” (I17). Tot verbazing van de overige departementen werd door Buitenlandse Zaken op een gegeven moment een brief naar de minister van een der departementen gestuurd met het verzoek in te stemmen met de nota en “of u uw ambtenaren wilt aansporen beter samen te werken”. Deze situatie zorgde voor een ‘katterig’ gevoel bij een van de overige departementen: “Ze moeten gewoon meer met ons overleggen, ze moeten een beetje naar ons luisteren, ons er bij betrekken” (I17). De overige departementen krijgen het gevoel dat de samenwerking eenrichtingsverkeer is, BZ neemt veel tijd voor de behandeling van stukken, en tegelijkertijd worden de overige departementen onder druk gezet om het op hun beurt snel te behandelen (’s middags een stuk krijgen met de vraag of dit voor morgen 12.00 uur met een handtekening van de minister teruggestuurd kan worden). Niet alleen zorgt de asymmetrische capaciteitsverdeling voor problemen bij zo’n snelle behandeling, de overige departementen voelen zich ook niet serieus genomen. In het geval van het AIV-advies over de samenhangende aanpak (AIV, 2009) werd aangegeven dat de bijdrage van Buitenlandse Zaken aan de regeringsreactie op het AIV-advies lang op zich liet wachten omdat er ‘iets met minister Koenders was’. Daardoor kon de reactie niet meer in de ministerraad behandeld worden. Of het betreffende ministerie wilde instemmen zodat de regeringsreactie voor het zomerreces naar de Tweede Kamer gestuurd kon worden. Geïnterviewden geven aan dat ze dit geen prettige gang van zaken vinden, ook zij willen het stuk bestuderen en een reactie formuleren en willen de reactie het liefst in een onderraad of de ministerraad besproken zien.

Respondenten noemen ook andere ‘akkefietjes’ zoals afspraken over de verbetering van de SVW die niet worden nagekomen, afspraken over de zeggenschap over een gedeeld budget van LNV en Buitenlandse Zaken waar onenigheid over ontstaat<sup>17</sup>, de aansturing van de interdepartementale aanpak van fragiele staten<sup>18</sup> en de afhandeling van de fragiele staten

17 In de nota *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid* (2008) zijn Buitenlandse Zaken en LNV overeengekomen om een gezamenlijk fonds te creëren. Dit resulteerde echter niet in een gezamenlijk beheer: “Nou, dan schrijven we een mooie nota, ministers zetten hun handtekening daaronder en daar zit een pot geld in. Dan is er geen sprake dat die pot geld ook gezamenlijk wordt beheerd [...] Twee handtekeningen staan er onder, dit is het bedrag dat genoemd is en kennelijk is dat toch niet dat dat direct wordt beschouwd als een gemeenschappelijke pot waarover je dus samen beslist. Dat is een voornaam punt hoor tussen vakdepartementen en BZ/OS” (I20).

18 Tijdens de ontwerpfase van de fragiele staten nota werd ook gesproken over hoe een dergelijke aanpak van fragiele staten het best aangestuurd kon worden. Door wat voor soort organisatie moest dat gebeuren, waar moest dat worden ingebed? Sommige functionarissen dachten aan een interdepartementale *Stabilisation Unit*-achtige organisatie zoals het Verenigd Koninkrijk deze kent. Daar is uiteindelijk nooit breed interdepartementaal over gesproken, volgens een van de geïnterviewden had minister Koenders al besloten om de EFV op te richten die alleen voor hem zou werken en de regie over het fragiele staten beleid zou voeren. Een gemiste kans volgens de betreffende geïnterviewde.

nota waar aan de eerlijkheid van Buitenlandse Zaken wordt getwijfeld.<sup>19</sup> Uiteindelijk zorgt dit voor vermindering van het vertrouwen: *“Zorgt dat voor vermindering in vertrouwen? Als je dat vaker mee maakt dan is dat wel het gevolg”* (Izo).

### Resumé

In deze paragraaf is het vertrouwen tussen de departementen besproken en getracht deze door middel van de interviews te duiden. De lage scores van Defensie hebben vooral betrekking op de bredere samenwerking, het vertrouwen in de samenwerking over Uruzgan wordt als goed gepercipieerd. De hogere beoordelingen van de overige departementen vallen moeilijk te rijmen met de diverse voorbeelden die uit de interviews komen. Wellicht hebben de geïnterviewden te veel de nadruk op negatieve voorbeelden gelegd en zijn de positieve voorbeelden te weinig aan bod gekomen. Opvallend is dat indien geïnterviewden over ‘positief vertrouwen’ spreken er over het algemeen wordt gerefereerd aan de persoonlijke relaties binnen de samenwerking, terwijl indien een geïnterviewde spreekt over ‘negatief vertrouwen’ veelal het andere ministerie als geheel wordt bedoeld. Dit laat niet alleen het belang van de persoonlijke relaties voor de mate van vertrouwen zien, maar ook dat bureaupolitic nog steeds aanwezig is. Ten slotte wordt door de combinatie van de resultaten van paragraaf 7.2 en 7.3 de relaties tussen aansturing en vertrouwen duidelijk. Indien Buitenlandse Zaken bepaalde coördinatiestrategieën toepast, kan het vertrouwen binnen de samenwerking groeien. Kortom, vertrouwen kan gemanaged worden (Klijn e.a., 2010).

## 7.3 Procesperformance

In deze paragraaf en paragraaf 7.4 wordt aandacht besteed aan de procesmatige en inhoudelijke performance van de samenwerking. Procesperformance richt zich op de kwaliteit van de samenwerking en besluitvorming als proces, terwijl de inhoudelijke performance ingaat op hetgeen inhoudelijk is bereikt. Alhoewel procesperformance en inhoudelijke performance twee aparte variabelen zijn, zijn ze onlosmakelijk met elkaar verbonden. Overlap, zowel in de antwoorden van de geïnterviewden als in de behandeling in dit hoofdstuk, is dan ook niet geheel uit te sluiten. Bij de analyse van de procesperformance ligt de nadruk op de acties en activiteiten die waarschijnlijk een bijdrage tot de effectiviteit van de samenwerking hebben geleverd (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010). Bij de analyse wordt allereerst naar de uitkomsten van de vragenlijsten gekeken en vervolgens naar de interviews. Gezamenlijk zal hieruit blijken dat de samenwerking goed verloopt,

■  
19 Een van de departementen kreeg de nota met de mededeling van Buitenlandse Zaken dat zij de nota met alle andere departementen hadden afgestemd om het rechtstreeks naar de Tweede Kamer te sturen, zonder tussenkomst van de Ministerraad. Daar was het betreffende ministerie het niet mee eens en wilde het via de onderraad (RIEZ) naar de Ministerraad laten gaan, zodat het daar besproken kon worden alvorens het naar de Tweede Kamer te sturen. Het betreffende departement gaf dit per mail aan en mailde dat ook aan de andere departementen. Toen bleek dat de andere departementen niet hadden ingestemd en de nota ook eerst in de RIEZ wilden bespreken.

maar dat het resultaat hiervan - vertaalt in het kunnen 'doorpakken' - volgens met name Defensiefunctionarissen te wensen overlaat.

### 7.3.1 Kwaliteit van de samenwerking: procesperformance

In deel F van de vragenlijst is in een zestal stellingen aandacht aan de samenwerking zelf besteed. De resultaten zijn in tabel 7.4 gepresenteerd.

Tabel 7.4. Resultaten Interdepartementale samenwerking per groep.

	Gemiddelde	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
40. Actoren geven op een adequate wijze invulling aan de samenwerking.	3,53	0,929	3,5	0,707	3,56	1,153	3,5	0,756
41. Actoren beheersen de onderlinge conflicten op een adequate wijze.	3,62	0,853	3,7	0,675	3,56	1,094	3,63	0,518
42. Gedurende de samenwerking zijn er hinderlijke impasses geweest.	3,97	0,585	3,9	0,316	4,07	0,704	3,88	0,641
43. Betrokken actoren hebben voldoende contact met elkaar.	3,91	0,879	4,1	0,316	3,8	1,207	3,88	0,641
44. Inhoudelijke resultaten van de samenwerking worden voldoende gesteund.	3,61	0,827	3,89	0,333	3,38	1,088	3,75	0,535

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

Uit de resultaten zijn drie conclusies te trekken. Ten eerste is de overeenstemming tussen alle departementen bijzonder hoog. Alleen bij stelling 44 waarden de functionarissen van Defensie de stelling over de ondersteuning van de inhoudelijke resultaten beduidend lager dan de functionarissen van Buitenlandse Zaken en de overige departementen. Ten tweede scoort de stelling over de impasses bij alle drie de departementen hoog, blijkbaar zijn er hinderlijke impasses geweest. Ten slotte kan gesteld worden dat de departementen betrekkelijk tevreden zijn over de samenwerking als proces.

#### Tevredenheid over de samenwerking

Het beeld van tevredenheid over de samenwerking zoals dat uit de vragenlijsten opgetekend kan worden, wordt door de interviews alleen maar versterkt. Uitzonderingen daargelaten zijn de geïnterviewden positief over de samenwerking met andere actoren. Opmerkelijk is dat niet alleen de functionarissen van de kerndepartementen, maar ook van de overige departementen over de samenwerking zijn te spreken. Een aantal uitspraken over de samenwerking:

Die gaat gewoon heel erg collegiaal, er zijn op al die verschillende niveaus continue contacten, veel daarvan is geïnstitutionaliseerd en zijn niet alleen die stuurgroepen, maar dat zijn ook allerlei werkoverleggen, het feit dat van onze DVB-afdeling van CV er dagelijks iemand bij de ochtendbriefing op de DOPS aanwezig is, dat geeft een hele goede, dagelijks anker voor die afstemming. De lijnen zijn kort, je zit dicht bij elkaar, er is een goede collegiale samenwerking. Als daar af en toe wat frictie in is dan vervult DVB daar weer een soort van smeerolie functie in, dat moet absoluut zo blijven. Alles wat er gebeurt waar Nederland in het veld doet, vanuit Den Haag op een heel collegiale en open manier wordt afgestemd, besproken en dat het dus ja eigenlijk een gezamenlijkheid is die in de praktijk echt een hele niet verkokerde werkwijze oplevert (I14).

Ja, volgens mij wel. Ja, ja, zeker op ons niveau daar zijn de lijnen ontzettend kort, we lopen vaak bij elkaar binnen en we bellen tussentijds heel vaak. De SMO komt een keer per week bij elkaar dus ze zien elkaar sowieso altijd, en los daarvan bellen ze op dat niveau ook regelmatig. Er wordt echt heel veel afgestemd. Dat is allemaal heel informeel, maar gaat denk ik heel goed, er wordt heel veel afgestemd. En dan denk ik dat de directeuren afspreken ik ga mijn minister inlichten en dat doet de andere directeur tegelijkertijd en zij komen dan weer terug bij elkaar om te bespreken wat de ministers ervan vonden, misschien moet er wat uitgewerkt worden omdat de ministers informatie willen, maar dat gaat eigenlijk, ja ik zou bijna zeggen bijna alleen maar informeel en soepel (I2).

Wat je daar ziet is dat conflicten daar misschien besproken worden of situaties die wat knellen, maar dan is het meer situaties die in het veld die wat knellen, dat wordt dan besproken in zo'n stuurgroep, maar onderling totaal niet, nee absoluut niet, ik kan me daar helemaal niets bij voorstellen. (...) Nee, omdat het een heel collegiaal overleg is, we bespreken daar eigenlijk meer de problemen en hoe we dat gezamenlijk op kunnen lossen, of issues die in het veld spelen, soms is er wat trammelant tussen Kmar en politie, nou dat kaart je daar dan even aan en dan kijken we eventueel of we dat nog ergens op moeten brengen, maar in het overleg an sich met de aanwezigen, nee dat is heel harmonieus, dat is heel collegiaal (I8).

Ik heb heel goede ervaringen met ze [Buitenlandse Zaken]. Ik bedoel af en toe hebben we wel eens discussies, ja, zaken worden hier wel eens anders bekeken dan daar, dan is het mijn taak om dat dan over te brengen en andersom (I20).

De meeste contacten zijn natuurlijk interdepartementaal en af en toe kom je die anderen [ngo's] tegen. Ik moet zeggen dat de contacten met de heren en dames van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, dat is prima [...] Dat gaat dus prima, dat meen ik oprecht (I23).

De geïnterviewden beoordelen de performance wel op verschillende gronden. Een tweetal geïnterviewden meten de performance af aan de hand van de vraag of de verschillende actoren nog een keer met elkaar willen samenwerken:

Nou ja als je het nog een keer wilt doen, als je denkt dat van nou met die mensen wil ik nog wel een keer samen iets doen, denk ik dat dat... procesmatig is dat een heel belangrijke factor (I27).

De samenwerking is succesvol als beide partijen er een goed gevoel over hebben en bereid zijn nog een keer samen te werken. Succes van de samenwerking is de bereidheid om nog een keer samen te werken, ofwel dat de samenwerking duurzaam wordt. Ik denk dat dat succes is (126).

Terwijl anderen de performance van de samenwerking afmeten aan de mate waarin actoren elkaar kunnen vinden en aan elkaar denken bij de samenwerking:

Als bij de verschillende activiteiten gewoon verschillende partijen opkomen zeg maar.... daar waar er een rol zou kunnen zijn voor een bepaalde partij, dat dat dan ook... dat er aan gedacht wordt dat de kanalen daar voor openstaan en dat de structuur helder is en dat de rol van de verschillende partijen en organisaties helder zijn zodat als er zaken zich voordoen, dat er adequaat naar gehandeld kan worden (113).

Als we elkaar begrijpen en als we elkaars standpunten hebben aangehoord en proberen te doorgronden en in fatsoenlijk overleg, ook al ben je het niet altijd eens op elk punt, maar in fatsoenlijk overleg en constructief overleg tot een uitkomst komen, zeg maar en dan zo dat de relatie niet verstoord is omdat we morgen weer verder moeten. Dus ik ben wat meer op de mensfactor, zeg maar, dat vind ik dan al heel gauw geslaagd. Je hoeft het niet eens te zijn, dat kan ook niet altijd, maar als ieder vanuit zijn eigen belang kan kijken, dat belang kan delen en dat je een afweging maakt en liefst de relatie in stand hebt gehouden (12).

Dezelfde opmerking die eerder bij 'vertrouwen' is gemaakt, geldt ook voor de samenwerking. Indien geïnterviewden zich positief uitspreken over de samenwerking, dan doelt men vooral op de samenwerking met andere functionarissen. Indien men zich negatief uitlaat, dan heeft dat vooral betrekking op een andere afdeling of departement:

Wat je ook ziet is dat in algemene zin relaties verslechteren omdat op meerdere dossiers dingen fout gaan. Wat ik heel sterk merk is op een dossier loopt het niet, komt er een tweede dossier bij waar even wat strubbelingen zijn en dan in de vergadering hoor je, ja dat is typisch BZ, kijk maar naar dat dossier. Maar dat heeft er niets mee te maken, andere mensen. Dan krijg je zo'n groupthink, weet je wel: wij - zij. Dat gaat heel snel (126).

Echter, over het algemeen gaat de samenwerking tussen de departementen volgens de betrokken functionarissen dus goed. Ontwikkelingen op ICT-gebied<sup>20</sup> hebben hier een belangrijke bijdrage aan geleverd:

Wat een enorm verschil is met vroeger is dat heel veel nu elektronisch nu kan. Er wordt toch wel regelmatig vergaderd door de stuurgroepen en werkgroepen en zo. De werkgroep bereidt het voor voor de stuurgroep, dat soort trappen heb je dan. (...) Door de e-mail gemak wordt alles netjes rond gemaïld, kunnen mensen al van te voren reageren of ze kunnen

■  
20 Een dienst als Rijksweb biedt de mogelijkheid om beleidsstukken of andere documenten in een gezamenlijke netwerkmap te plaatsen zodat andere departementen in die documenten kunnen meelezen, zonder ze over de mail te hoeven verspreiden.

stukken bekijken en dan in de vergadering daarop reageren en als je er niet bij kan zijn kan je het zelfs ook nog elektronisch aanleveren zodat je nog wel wat input brengen als het echt niet kan om fysiek aanwezig te zijn. Dat is natuurlijk veel makkelijker dan vroeger (I17).

Natuurlijk gaan er zaken verkeerd, maar die vallen volgens een van de geïnterviewden in de categorie 'waar gehakt wordt vallen spaanders'. Om dieper op de samenwerking in te gaan dan alleen te constateren dat deze als goed wordt beoordeeld, wordt aan de hand van een drietal punten de samenwerking nader gezien.

*Nederland: korte lijnen*

In voorgaande citaten wordt een aantal keren over 'korte lijnen' gesproken. Bij deze specifieke vorm van interdepartementale samenwerking zijn in Nederland ongeveer 70 personen betrokken. Dat betekent dat het merendeel elkaar kent en dat de lijnen kort zijn:

Ja, zijn allemaal kleine lijnen en korte lijnen. Dus meestal zitten we ook wel bij elkaar met zijn allen. Dat gaat wel een stuk sneller als (...) en ik het samen doen. Als hij het heeft afgestemd in zijn huis en ik heb her hier gedaan, dat werkt heel goed. Het voordeel is natuurlijk dat ze kort bij zitten en het allemaal niet zo groot is hier, je vindt ze allemaal heel makkelijk, je gesprekspartners, dat werkt heel goed (I2).

Dat heeft duidelijke voordelen, maar natuurlijk ook nadelen, want de korte lijnen zijn met name van toepassing op de relatie tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De meest centrale spelers weten elkaar snel te vinden en hebben zeer frequent contact met elkaar. Het gevaar is dat departementen buiten Buitenlandse Zaken en Defensie een informatieachterstand oplopen:

Het voordeel dat de lijnen tussen Buitenlandse Zaken en Defensie zo kort zijn dat we elkaar heel vaak zien en makkelijk vinden, is dus inderdaad het nadeel voor andere ministeries dat we altijd een stap te hard lopen en daardoor misschien vergeten worden. Dat is wel eens voorgekomen. Of dat we dan eigenlijk een soort principe besluit hadden en dan bedachten, nou we moeten eventjes de anderen er nog bij gaan trekken. Die sowieso niet zo ingevoerd zijn en altijd wat meer tijd nodig hebben überhaupt om gedachten te gaan vormen, wat willen ze nu eigenlijk precies en dan krijg je wel eens het verwijt dat Defensie en Buitenlandse Zaken al tien stappen vooruit zijn. Wat waarschijnlijk ook zo is, want we hebben dan inmiddels al 80 keer contact gehad en we weten precies wat we willen (I2).

Eerder werd onderkend dat de capaciteit van de overige departementen (en in zekere zin ook Defensie) om zich op deze beleidsterreinen te richten, vele malen kleiner is dan de capaciteit van Buitenlandse Zaken. De informatieachterstand kan niet snel worden ingelopen en wordt alleen maar vergroot.

*Gelaagde samenwerking: een complementair geheel*

Aan het begin van deze paragraaf is over de verschillende niveaus van samenwerking

gesproken. Een onderdeel van het werk op een lager niveau is de voorbereidende werkzaamheden voor de hogere niveaus. Zo worden verschillende stuurgroepen op werkgroepniveau (beleidsmedewerkers) voorbereid. De hogere niveaus dienen niet alleen als formeel orgaan om besluiten te nemen over 'hamerstukken' waarover op werkgroep niveau overeenstemming is bereikt, maar ook juist voortgang te boeken op dossiers waar dat niet het geval is. Daarmee fungeren de hogere niveaus als escalatieniveau voor de lagere niveaus: waar geen overeenstemming over bereikt kan worden, wordt op een hoger niveau gelegd, zelfs tot aan het politieke niveau. Daar problemen geëscaleerd kunnen worden, komen de horizontale relaties niet snel onder druk te staan en hoeven onderlinge contacten niet snel te verslechteren. Een ander voordeel van deze gelaagde samenwerking is dat met betrekking tot een specifiek dossier over het algemeen steeds dezelfde mensen betrokken zijn. De beleidsmedewerkers die met hun collegae in de andere departementen samenwerken, bereiden ook de bijeenkomsten van de stuurgroepen voor.

De SMO is meer een vorm van dagelijkse leiding. Maar sommige dingen die voorbereid moeten worden gaan eerst naar de SMO voordat ze naar het RIEZ gaan. Dat heb je wel, alleen je moet je voorstellen, het zijn dezelfde beleidsmedewerkers, de beleidsmedewerkers in de onderlaag die dat voorbereiden voor de SMO zijn diezelfde die het daarna voorbereiden voor de directeuren-generaal of de CDS en dezelfde die het voorbereiden voor de ministers als het in de ministerraad komt. Dat horizontale overleg vindt plaats tussen vaak dezelfde mensen of een groep van dezelfde mensen. Naar mate je hoger in die besluitvormingsketen komt, gaan er steeds meer andere details een rol spelen. Het voordeel van ons systeem is wel dat een ervaren beleidsmedewerker die al zeg maar een half jaar of een jaar met dat balletje bezig is, die kan gewoon zien voordat het naar de SMO gaat, ja, dan moeten we dit er nu uit gaan sleutelen want daar gaat die niet mee akkoord, die minister (126).

Dat geeft de beleidsmedewerkers relatief veel invloed. Tegelijkertijd kunnen op de hogere niveaus dusdanige meningsverschillen ontstaan waardoor een samenwerking tussen departementen op slot zou kunnen raken. Doordat de lagere niveaus met elkaar in contact blijven, wordt deze situatie voorkomen. Dit maakt het mogelijk om op hogere niveaus harde woorden tegen elkaar te spreken of een tegenstellende positie in te nemen terwijl op lagere niveaus toch de contacten blijven lopen. Door dit mechanisme, maar ook die van het escalatieniveau, zijn de niveaus complementair aan elkaar.

#### *Getrapte samenwerking*

Hiervoor is diverse malen gesproken over 'kerndepartementen' en 'overige' of 'kleinere departementen'. Door dit onderscheid wordt de samenwerking getrappt. Deze getrapte samenwerking is te verklaren door de verschillen in taakstelling en belangen van de departementen en wordt zichtbaar in de frequentie van de contacten tussen departementen (overgrote deel van de centrale spelers is afkomstig van Buitenlandse Zaken en Defensie), de betrokkenheid van de departementen – niet alleen in middelen, maar ook uit overtuiging –, hun rol in de samenwerking en de mate waarin de samenwerking van persoonlijke contacten afhankelijk is. Dit verschil in belang en prioriteit wordt onderstreept door

het aantal functionarissen dat zich met dit beleidsterrein bezighoudt. Waar dit bij de overige departementen enkele of slechts een handvol mensen zijn, zijn dat bij de kerndepartementen tientallen personen en waardoor een asymmetrische informatie verdeling ontstaat. Dit veroorzaakt niet alleen een conceptuele achterstand, maar levert daarmee ook vertraging op, indien er daadwerkelijk middelen benodigd zijn.

Naast de constatering dat de samenwerking getrap is, zijn geïnterviewden ook van mening dat deze getrap behoort te zijn. Uit de interviews ontstaat een beeld van de overige departementen die als een soort 'onderaannemers' van Defensie en Buitenlandse Zaken optreden. De kerndepartementen formuleren beleid en betrekken - indien nodig - de overige departementen:

Als er door de meest betrokken departementen een soort richting is bepaald, dan worden die andere departementen erbij gehaald. Volgens mij werkt het wel omdat er nooit, er is nooit een zo'n grote component dat je denkt nou moet BZK er vanaf het begin af aan bij zijn, want het is alleen maar politie of zo (I2).

De overige departementen lijken zich goed in die rol te kunnen vinden, ze zijn er niet op uit om meer bij de samenwerking betrokken te worden:

Voor ons of waarschijnlijk voor BZK of Landbouw, we spelen daar toch een kleinere rol in. We maken niet echt uit van het diplomatieke deel, niet van Defensie en de wederopbouw in ieder geval voor Justitie is heel beperkt in dergelijke landen. Je zet mensen in, maar het aantal mensen dat je inzet is zo beperkt dat je niet echt een rol voor je zelf gaat definiëren in het grote 3D-concept (I25).

Het is echter de vraag of deze getraptheid enerzijds stand kan houden en anderzijds wenselijk is. Het eerste deel van de vraag doet zich al voor bij het ministerie van BZK. Met de uitbreiding van de uitzendpool van 40 naar 100 functionarissen voor crisisbeheersingsoperaties op jaarbasis is een prioriteitsverandering bij dat ministerie zichtbaar<sup>21</sup>. Door de vergroting van de uitzendpool neemt de invloed van BZK op dit beleidsterrein toe, van een kleine speler wordt dit departement een grote speler. Dat vraagt van BZK een grotere bemoeienis op dit beleidsterrein en van de kerndepartementen een andere opstelling ten opzichte van BZK.<sup>22</sup> De vraag over de wenselijkheid wordt in hoofdstuk 11 beantwoord.

21 Dit is tweeledig: blijkbaar hebben crisisbeheersingsoperaties een dusdanige prioriteit gekregen dat het aantal functionarissen met 60 wordt verhoogd en door de stijging naar 100 neemt het een belangrijker positie binnen het ministerie in, het aantal vraagt simpelweg om een hogere prioriteit.

22 Door de politietrainingsmissie in Kunduz is de rol van Veiligheid en Justitie en BZK inmiddels veranderd, politiemensen zijn een belangrijk onderdeel van de missie. Dat heeft onder andere geresulteerd in het lidmaatschap van de directeur-generaal Politiezaken in het Hoog Ambtelijk Overleg Afghanistan.



### 7.3.2 Van concept naar uitvoering: doorpakken

Ondanks het besef dat de 3D-benadering als concept de beste aanpak is en dat de samenwerking -alhoewel getrapt - relatief goed gaat, lukt het volgens geïnterviewden niet om dat in een daadwerkelijke aanpak door te zetten, te operationaliseren, of zoals een van de geïnterviewden dat noemde: door te pakken. Met doorpakken wordt het vermogen om tot daadwerkelijke zichtbare en tastbare resultaten te komen, bedoeld.

Ik denk dat het concept wel gedeeld wordt, in grote lijnen en door de belangrijkste spelers, maar op het moment dat het aankomt op het concept operationeel maken, dat dan de verschillen in cultuur en ook de belangen, de verschillen in belangen, een rol gaan spelen en dan het temporiseren, dus het tempo waarin het tot stand komt in een lagere versnelling komt (111).

Het is nu tijd voor make it happen. We hebben wat afgeschreven, gediscussieerd en gepubliceerd, we hebben wat gediscussieerd met de Tweede Kamer, allemaal duidelijk, we hebben een Afrika-beleid, daar hebben we het regelmatig over, láát het gebeuren en laat het ook gebeuren in de missie in Uruzgan (123).

Waarom lukt het dan niet om 'door te pakken'? Betrokkenheid van de departementen speelt hierbij een grote rol, deze betrokkenheid wordt beïnvloed door een verschil in belangen, de aanwezigheid van middelen en een onduidelijke strategie. Het verschil in belangen is eerder aan het eind van hoofdstuk 5 besproken en komt voort uit de verschillende taakstellingen van de ministeries. Het gevolg hiervan is onder andere een verschil in prioriteitslanden en een verschil in interpretatie van het belang van een missie. Niet alle departementen schatten de noodzaak van de missie in Afghanistan, maar ook de samenwerking in Nederland even hoog in. Al eerder werd het voorbeeld gegeven waarbij crisisbeheersingsoperaties bij een van de overige departementen als een "speeltje" worden beschouwd.

De aanwezigheid van middelen heeft betrekking op de beschikbaarheid van en zeggenschap over de gewenste middelen. Niet alle departementen hebben middelen ter beschikking en zijn dus van die van een ander afhankelijk. Buitenlandse Zaken heeft bijvoorbeeld weinig tot geen operationele capaciteit en daardoor is het ministerie voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten afhankelijk van uitvoerende organisaties uit het maatschappelijk middenveld (ngo's en het bedrijfsleven) die echter niet tot deelname verplicht kunnen worden.<sup>23</sup> Bovendien is in hoofdstuk 5 geconstateerd dat de aanwezigheid en waarde van middelen nog al eens wordt overschat. Tegelijkertijd hebben niet alle departementen direct zeggenschap over de middelen waar ze wel verantwoordelijk

■  
23 Vooral in het begin van de missie in Uruzgan wilden of konden ngo's niet actief zijn. Zo wilden een aantal ngo's uit principe niet met militairen samenwerken, was de provincie niet veilig genoeg of verboden donoren de samenwerking met militairen. Eerder in dit hoofdstuk zijn de problemen rond het bedrijfsleven geschetst.

voor zijn. Voorbeelden daarvan zijn de politiemensen van Binnenlandse Zaken<sup>24</sup> en douanepersoneel van Financiën:

Een politiemans moet toestemming hebben van zijn korpschef om te worden uitgezonden en die kan gewoon zeggen ja jongens maar dit past even niet in het plaatje, dit gaat niet. En dan kunnen wij als departement zelfs niets meer doen. En dan is er nog een korpsbeheerder, zijnde de burgemeesters, die hebben ook nog een say daarin. Dus het is niet makkelijk. Iedereen werkt er wel in positieve zin aan mee, maar het is niet zo dat BZ zegt, kom maar hier met die politiemensen en dat het dan komt. Nee, absoluut niet (I16).

Nee, dat is aan de douane. Dat is een douane clubje die gaat over internationale uitzendingen van douaniers en die bepalen dat (I17).

Ook rechters, officieren van Justitie en personeel van het gevangeniswezen kunnen niet door het ministerie van Justitie worden aangewezen (I25). Bij het merendeel van de departementen geschiedt deelname aan een missie op basis van vrijwilligheid.<sup>25</sup> Vulling van missies is dus min of meer afhankelijk van de vrijwillige bereidheid van het individu om deel te nemen aan een missie. Die bereidheid is niet overal even groot. Zo heeft Justitie een streefcijfer van zes à tien uitgezonden functionarissen. In de periode dat dit onderzoek plaatsvond, werd dat cijfer niet gehaald, het bleek moeilijk te zijn om voldoende functionarissen te vinden.<sup>26</sup> De individuele bereidheid wordt niet geholpen door de verschillende *duty of care* regels per departement. De personeelssystemen van de meeste departementen zijn niet op uitzendingen toegerust. Zo verliest een commissaris zijn baan bij een uitzending en moet hij bij terugkomst opnieuw solliciteren. De functie die hij voor de uitzending bekleedde is vergeven en het is dus afwachten waar hij vervolgens aan het werk kan. Ook stellen andere departementen andere (hogere) eisen aan de veiligheid in een land alvorens personeel te willen uitzenden en wordt personeel van de verschillende departementen niet eenduidig voor hun uitzendperiode gecompenseerd (financieel en in vrije dagen) en verschilt de rechtspositie bij ongevallen in het uitzendgebied per departement.

Met de strategische onduidelijkheid wordt niet zozeer op de onduidelijkheid over de doelstelling *in* de missie gewezen, maar wel op de doelstelling *van* de missie. Al eerder werd aangehaald dat de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan moeilijk uitgelegd kan worden,

■  
24 Opgemerkt moet worden dat in ieder geval in één geval de korpsbeheerders door BZK werden *overruled*. Waar de korpsbeheerders aanvankelijk geen toestemming hadden verleend aan de uitzending van politiemensen naar Afghanistan, werd dit door de Directeur-generaal Veiligheid *overruled*. Hij droeg de korpsbeheerders op in te stemmen met de uitzending (I24).

25 Defensie kan haar militaire personeel, ook op korte termijn, verplichten tot een uitzending en is daarmee het enige departement dat haar personeel tot uitzending kan verplichten.

26 Ook voor missies in Brussel waarbij de functionaris zijn of haar familie kan meenemen is er niet veel animo. Dit kan verklaard worden doordat de financiële prikkel voor rechters en officieren van Justitie niet erg groot is, ze verdienen verhoudingsgewijs al voldoende. Een belangrijker reden is dat de functionarissen, na terugkomst van een missie, moeten afwachten of hun 'oude' functie nog vrij is, het is goed mogelijk dat deze door een ander is gevuld. Tevens kan hij vrij veel kennis (jurisprudentie) verliezen door een verblijf van enige tijd buiten Nederland (I25).

het ontbreekt Nederland aan een duidelijke strategie verwoord in een strategisch narratief.<sup>27</sup> Het gebrek aan zo'n narratief geeft de departementen ruimte het belang van de missie verschillend te interpreteren en verschillende gedachten te houden over waar de middelen moeten worden geïnvesteerd.

Gezamenlijk levert de afwezigheid van een duidelijke strategie, de afwezigheid van middelen en de belangenverschillen een gebrek aan betrokkenheid op. Er wordt door functionarissen van de kerndepartementen dan ook aan de betrokkenheid van de overige departementen getwijfeld. Zij vragen zich af waarom het anderhalf jaar moet duren eer de samenwerking met LNV echt vorm krijgt, waarom de overige departementen een beleidsmedewerker als afvaardiging naar de SVW sturen (in plaats van de directeur-generaal) en waarom BZK ondanks afspraken geen politiemensen voor de missie in Afghanistan kan leveren. Tegelijkertijd zetten functionarissen van de overige departementen vraagtekens bij de ernst van de kerndepartementen (en met name Buitenlandse Zaken) om de overige departementen echt bij de samenwerking te betrekken. Ze krijgen te weinig tijd voor inhoudelijke reacties op nieuw beleid en voelen te weinig acceptatie voor hun reacties en opmerkingen. Ook tussen de kerndepartementen is er soms wrevel over de betrokkenheid die zich richt op de bereidwilligheid om de juiste middelen tijdig aan een missie ter beschikking te stellen (zowel van Defensie als van Buitenlandse Zaken) en de civiele afwezigheid in de eerste twee jaar van de missie in Uruzgan. Daarnaast storen Defensiefunctionarissen zich aan de terughoudendheid van Buitenlandse Zaken om aan evaluaties deel te nemen.<sup>28</sup> Ook de moeite die de oprichting van de expertpool met zich meebrengt kan uitgelegd worden als een gebrek aan betrokkenheid en illustreert ook dat problemen op de lange baan geschoven kunnen worden en laat tevens de beperkingen van de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken zien, deze reikt zover als de andere departementen dat toestaan (AIV, 2009).

Het operationaliseren van de samenwerking is belangrijk. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van de expertpool waar in tekstblok 7.3 nader op wordt ingegaan. Zoals dit voorbeeld laat zien is operationaliseren belangrijk omdat het niet alleen een hindernis kan zijn die genomen moet worden, maar tegelijkertijd een proeve van bekwaamheid voor de interdepartementale samenwerking. Het is niet alleen een teken dat iedereen betrokkenheid toont, maar bij te lang uitblijven van operationalisering kan dit ook een negatief effect op de samenwerking hebben (als niemand echt wil meewerken, dan doen we het wel weer alleen). Het zet zelfs het concept van de geïntegreerde aanpak onder druk.

■  
27 In een evaluatie van het commando Landstrijdkrachten geven commandanten van de TFU aan dat zeker de eerste rotaties het aan aanwijzingen en richtlijnen over de nationale agenda ontbrak, alleen de laatste commandanten kregen mondeling nationale richtlijnen mee. Ook in de eindevaluatie van de missie werd onderkend dat het voor aanvang van de missie aan een interdepartementaal *mission design* ontbrak (*Kamerstukken II 2011-2012, 27925 nr. 436*). Voor de militaire component is te zeggen dat zij binnen de ISAF-structuur vallen en daarom geen nationale richtlijnen behoeven, maar het merendeel van de ontwikkelingsactiviteiten vallen onder de nationale verantwoordelijkheid waardoor nationale richtlijnen wel noodzakelijk zijn. Nauw betrokken functionarissen van Buitenlandse Zaken erkennen dat de artikel-100 brief van 22 december 2005 het enige overkoepelende document is dat richting aan de missie in Afghanistan geeft.

28 Evaluaties aan het eind van de missie en de terughoudendheid van Buitenlandse Zaken om de 3D-aspecten van de gehele missie te evalueren.

Dat is een nep concept, dat geldt voor alle andere ISAF-landen ook. Dat Whole of Government Approach, het is een mooie term, en daarom hebben we het ook wel een beetje geprobeerd, maar uiteindelijk zijn het maar een paar ministeries (I19).

### **Tekstblok 7.3 Oprichting van een rijksbrede expertpool**

Verschillende ministeries beschikken al enige jaren over functionarissen met expertise op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling, gebundeld in departementale pools. Zo beschikt Buitenlandse Zaken over de kortemissiepool, Justitie over juridische experts zoals rechters en functionarissen uit het gevangenis wezen, BZK over een pool met civiele politiemensen, Financiën over douane-experts en Defensie over de SSR-pool. Biesheuvel (2008) adviseerde deze verschillende pools te bundelen tot een rijksbrede expertpool, een aanbeveling die de regering overnam. In 2009 constateerde de AIV dat er ondanks dit voornemen nog geen concrete stappen waren ondernomen en spoorde de regering tot een snelle oprichting aan. Ondanks een zeer frequente agendering in de SVW bleven concrete ontwikkelingen lange tijd uit. Niet alleen is een verschil in *duty of care* regels daar debet aan, maar ook de zeggenschap en verantwoordelijkheid over de middelen. Geïnterviewden hekelen de lange duur die de oprichting vraagt en begrijpen niet echt wat de oorzaak van het probleem is. Tevens worden vraagtekens bij de samenwerking zelf gezet, als dit in een Nederlandse situatie niet lukt, wat zegt dat dan over de samenwerking bij de aanpak van complexe problemen in fragiele staten? Daarmee wordt de expertpool niet alleen een hindernis voor de interdepartementale samenwerking, maar ook een proeve van bekwaamheid van de interdepartementale samenwerking. Enerzijds om de wil te tonen en anderzijds om te laten zien dat de interdepartementale samenwerking ook tastbaar succesvol kan zijn. De problemen rond de expertpool hebben in 2010 zelfs tot een aanpassing van de structuur van fora geleid die deze structuur, zoals in hoofdstuk 5 is besproken, uiteindelijk geen goed hebben gedaan.

De kritiek op niet kunnen 'doorpakken' lijkt met name bij Defensie beleefd te worden. Dit kan door een viertal redenen worden verklaard. Ten eerste de planningscultuur van Defensie die zich door een resultaatgerichte *can do*-mentaliteit kenmerkt: wat is het probleem, hoe gaan we dat oplossen, actiepunten lijst, etc. Daarnaast is Defensie een departement dat middelen ter beschikking heeft die juist wel expeditionair zijn en zelf nauw betrokken is bij de uitvoering (verantwoordelijkheid voor veiligheid in Uruzgan), dit in tegenstelling tot andere departementen. Inmiddels heeft Defensie daar ook al jarenlange ervaring mee waar het bij de overige departementen iets van de laatste maanden/jaren is. Verder is het personeel van Defensie gewend (of in ieder geval geleerd) om onder gevaarlijke omstandigheden te werken en zijn het personeelssysteem en de *duty of care* regels daar op ingericht. Ten slotte wordt Defensie meer dan welk ander departement geconfronteerd met de missie en ziet men in dat militairen alleen niet de oplossing kunnen brengen. Als geen ander beseft Defensie de urgentie van de samenwerking. Echter, Defensie heeft niet alleen behoefte aan samenwerken, maar ook aan resultaat. Overigens werd de kritiek van Defensie ook wel een beetje begrepen, een van de geïnterviewden erkent dat zijn ministerie af en toe wat voortvarender te werk mag gaan.

Bij OS heb je een beetje de neiging om eerst alles eindeloos uit te analyseren en te nulmeten en te consulteren en dan begin je eens een keer. Daar mag wel wat meer onmiddellijk aanpakken en directere resultaatgerichtheid in zitten (I29).

## 7.4 Inhoudelijke performance

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de interdepartementale samenwerking in de afgelopen jaren is verbeterd, zowel tijdens de missie als vergeleken met voorgaande missies. Om uitspraken over de inhoudelijke performance te kunnen doen die verder gaan dan de onderkenning dat de samenwerking in longitudinaal opzicht is verbeterd, is in de vragenlijsten en de interviews aandacht aan deze performance besteed. Eerst worden de resultaten van de vragenlijst gepresenteerd om vervolgens met de data van de interviews te worden geduid. Hierdoor wordt duidelijk dat de inhoudelijke performance met betrekking tot de missie in Afghanistan voldoende is, maar dat de meeste verbeterpunten bij de bredere samenwerking liggen.

### 7.4.1 Inhoudelijke performance

De respondenten is in deel I van de vragenlijst naar de inhoudelijke performance van de samenwerking gevraagd, de resultaten zijn in tabel 7.5 zichtbaar.

Tabel 7.5. Resultaten Inhoudelijke Performance per groep.

	Gemiddeld	Std afwijking	BZ	Std afwijking	Defensie	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
68. Gedurende de samenwerking zijn er vernieuwende ideeën ontwikkeld.	3,65	1,012	3,8	0,422	3,56	1,153	3,63	1,302
69. Relevante actoren worden voldoende met elkaar in contact gebracht.	3,71	0,871	3,5	0,850	3,75	1	3,88	0,641
70. De betrokken partijen hebben een herkenbare inbreng in de voorstellen.	3,68	0,878	3,8	0,422	3,5	1,033	3,88	0,991
71. Gedurende de samenwerking zijn problemen ook daadwerkelijk aangepakt.	3,64	0,895	3,78	0,667	3,5	1,033	3,75	0,886
72. De baten van de samenwerking zijn groter dan de kosten daarvan.	4	1,073	4,3	0,675	3,81	1,276	4	1,069

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

Bij alle stellingen zijn de resultaten hoger dan het gemiddelde, de respondenten oordelen dus voldoende over de uitkomsten van de samenwerking. Met name stelling 72 (de baten van de samenwerking zijn hoger dan de kosten daarvan) wordt hoog gewaardeerd, maar heeft wel een hoge standaardafwijking. Stelling 71 wordt als laagste gewaardeerd, maar verschilt niet veel ten opzichte van de overige stellingen. Over stelling 69 heerst de grootste overeenstemming (laagste standaardafwijking).

Door de resultaten per groep te bekijken, worden meer verschillen zichtbaar. Opvallend is dat functionarissen van Defensie bij vier van de vijf stellingen negatiever oordelen dan de andere respondenten. Alleen over stelling 69 oordeelt Defensie niet als laagste en is daarmee in lijn met de stelling over de mate waarin relevante actoren betrokken zijn bij overleg (stelling 51). De functionarissen van de overige departementen oordelen bij drie van de vijf stellingen juist hoger. Hierbij is het opmerkelijk dat de overige departementen stelling 69 zo hoog beoordelen, maar dat kan worden verklaard door het moment waarop de vragenlijsten werden afgenomen: de tweede helft van 2009. In die periode was de SVW juist uitgebreid en had de feitelijke opheffing van de SVW nog niet plaatsgevonden. Bij stelling 72 is het opvallend dat er een verschil is van 0,49 tussen de waardering van Buitenlandse Zaken en die van Defensie. Buitenlandse Zaken is flink positiever over de verhouding tussen baten en kosten dan Defensie.

Naast deze indicatoren in de vragenlijsten is de functionarissen in de interviews gevraagd wanneer voor hen de samenwerking geslaagd is. Door de antwoorden te combineren met evaluaties en andere bronnen ontstaat een beeld over de performance die is onder te verdelen in de inhoudelijke performance van de samenwerking over de missie in Afghanistan en de bredere samenwerking op het snijvlak van vrede en veiligheid. De resultaten zijn in tabel 7.6 opgenomen en worden uitgewerkt door in te gaan op de vernieuwende ideeën, de conceptuele onduidelijkheid, de betrokkenheid van relevante actoren, de samenhang en het resultaat van de samenwerking.

Tabel 7.6. Inhoudelijke performance van samenwerking Afghanistan en bredere samenwerking.

	Missie Afghanistan	Bredere samenwerking
<b>Goed</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toename begrip kerndepartementen</li> <li>• Functioneren SMO</li> <li>• Herziening van aansturing TFU</li> <li>• Toename civiele capaciteit</li> <li>• Meer departementen betrokken</li> <li>• 'Succes' missie</li> <li>• Samenhang kerndepartementen</li> <li>• Longitudinale verbetering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbreiding leden fora</li> <li>• Ontwikkeling nota's</li> <li>• Longitudinale verbetering</li> </ul>
<b>Verbeterpunten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdepartementaal mission design en mission review</li> <li>• Echte betrokkenheid van overige departementen</li> <li>• Samenhang overige departementen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptuele onduidelijkheid geïntegreerde benadering</li> <li>• Functioneren SVW</li> <li>• Structuur fora versmald</li> <li>• Rijksbrede expertpool</li> <li>• Fragiele statennota</li> <li>• Prioriteiten buitenlands beleid</li> </ul>

### *Innovatie en implementatie*

Innovatie in een samenwerkingsverband is een belangrijke indicator voor inhoudelijke performance (Nooteboom, 2002; Koppenjan en Klijn, 2004). In de samenwerking betreffende de missie in Afghanistan zijn een aantal vernieuwende ideeën opgebracht die in combinatie met de implementatie een belangrijke bijdrage aan de samenwerking hebben gegeven. Tot de verlengingsdiscussie werden de TFU en de PRT door de

respectievelijke militaire commandanten aangestuurd. Vanaf 2008 werd deze wijze van aansturen herzien, de *civil representative* werd niet alleen het hoofd van het PRT, maar stond tevens samen met de militaire commandant aan het hoofd van de gehele TFU. Hoewel dit tegen de militaire doctrine van eenhoofdige leiding indruiste, was deze stap voor Defensie belangrijk om daarmee het civiel-militaire karakter van de missie te onderstrepen. Naast de aanpassing van de commandostructuur werd de civiele capaciteit uitgebreid naar tien à dertien civiele experts en adviseurs. Deze uitbreiding is in absolute aantallen wellicht niet indrukwekkend, maar het was wel een belangrijk signaal, vooral voor Buitenlandse Zaken in Den Haag. Daarnaast werd de ambassade uitgebreid, van een *post de mission* dat bij aanvang van de missie nauwelijks op de taken en verantwoordelijkheden was toegerust, ontwikkelde het zich tot de grootste Nederlandse vertegenwoordiging in een ander land. Er is bijna dagelijks contact tussen het ministerie en de functionarissen in het uitzendgebied en de functionarissen keren na hun uitzending terug naar het ministerie en vertellen over hun ervaringen en de realiteit van de missie. Meer dan ooit werd het ministerie geconfronteerd met het eigen beleid en daarnaast had de uitbreiding van de civiele capaciteit een inktvlekwerking binnen het eigen departement.

De andere kant op is dat als datgene wat moet gebeuren wat je afgesproken hebt dat moet gebeuren, vraagt om aanpassingen van datgene wat je hebt afgesproken en daar vraagt dus de club die het uitvoert, vraagt daarom en je bent niet bereid om daar weer met z'n allen naar te kijken, dan is het niet succesvol. Dus het is wel een loop die je wel moet sluiten. [...] Wat mij betreft hebben we die loop voor een deel echt gesloten, door bijvoorbeeld de civrep in te brengen waardoor er een situatie is ontstaan waarbij zij veel meer met executie van beleid te maken hebben gekregen, zich realiseren dat datgene wat je bedenkt niet altijd op de tekentafel altijd uitvoerbaar is (17).

Dat wordt ook nog een keer versterkt door de vele burgers die er inmiddels gewerkt hebben, iedere zes maanden gaan er weer 13 burgers naar toe, die komen terug en hebben hun verhaal dus die verbondenheid met die missie vanuit BZ/OS is veel groter dan welke eerder missie dan ook. (...) Ze hebben er zelf mensen zitten (126).

Niet alleen het idee, maar ook de bereidheid hebben om de ideeën te implementeren zijn een belangrijke indicator voor de inhoudelijke performance en hebben aan de samenwerking bijgedragen.

Afstandelijk, een beetje filosofisch naar te kijken zeg ik: het is een eerste keer, het is een eerste keer dat we zo... voor mij is de samenwerking geslaagd als we uit de pilot Uruzgan goede lessen trekken, als we die bereidheid hebben (13).

Wat ik veel belangrijker vind is daar waar we succesvol zijn geweest, hebben we voldoende in de smiezen hoe we dat hebben gedaan en dat we dat ook elders kunnen doen op dezelfde manier en daar waar het mis is gegaan, hebben we daar iets van geleerd en doen we dat elders anders. Dat zijn voor mij veel belangrijker dingen dan een oordeel vellen over de samenwerking (16).

*Conceptuele onduidelijkheid*

Functionarissen van zowel Buitenlandse zaken als Defensie zijn van mening dat in de loop van de missie het wederzijds begrip is verbeterd. Functionarissen van de twee kerndepartementen hebben elkaar beter leren kennen, men heeft geleerd wie ze voor welk onderwerp moeten aanspreken (personificatie van de departementen met een gezicht en een naam), er wordt begrepen hoe het andere ministerie werkt en denkt, hoe procedures dienen te verlopen en er zijn gezamenlijke werkbezoeken ondernomen waardoor er kruisbestuiving plaatsvindt. Militairen in uniform worden door ontwikkelingswerkers niet meer als 'eng' beschouwd en ook op het sociale vlak staan departementen dichter bij elkaar.<sup>29</sup>

Het begrip voor elkaar is toegenomen, omdat je ziet dat iedereen zijn eigen deel heeft in die grote benadering. Zeker voor die beperkingen dat heeft eigenlijk een positieve uitwerking gehad dat Defensie dus ging zeggen wij zijn niet van de hele Afghanistan missie, wij zijn van het creëren van de randvoorwaarden, wij creëren veiligheid om wederopbouw mogelijk te maken, daar zijn jullie de experts. Dus kom maar binnen, wat heb je van ons nodig om je werk te kunnen doen. Dat is vaak Force Protection en dat soort militaire zaken, maar er is gewoon veel meer begrip en iedereen heeft zijn rol of zijn eigen positie gevonden in het geheel en dat blijkt heel goed te passen samen. Waardoor denk ik ook vanuit OS de waardering voor Defensie is toegenomen, nou dat merken ze hier ook. Ik denk dat het gewoon allemaal wat beter op elkaar ingespeeld is en dat heeft de verhoudingen hier wel aangescherpt, in goede zin (12)).

Ik zeg niet dat er meer begrip voor elkaar is, maar we begrijpen elkaar wat beter. Men snapt beter hoe de ander werkt en hoe hij denkt. Dat wil niet zeggen dat de ander er altijd begrip en respect voor heeft. Dus ja, ik denk het wel, absoluut. Men weet ook wat meer wat men aan elkaar heeft, dat maakt de samenwerking ook wat makkelijker (126).

Ondanks dat de twee kerndepartementen elkaar beter hebben leren begrijpen heeft dit de conceptuele onduidelijkheid over de geïntegreerde benadering en de bredere samenwerking met betrekking tot het gewenste niveau van de samenhang en de aansturing van de samenwerking niet kunnen wegnemen.

*Relevante actoren betrokken*

De betrokkenheid van de relevante actoren bij de samenwerking kent twee verhaallijnen, die van Afghanistan en die van de bredere samenwerking. Voor wat betreft Afghanistan had de uitbreiding van de civiele capaciteit na de verlenging in 2008 niet alleen betrekking op de toegenomen betrokkenheid van Buitenlandse Zaken, maar ook op de andere ministeries zoals Justitie, BZK en LNV. Echter, de samenwerking met Justitie en BZK kwam pas in 2009 tot stand (2,5 jaar na aanvang van de missie) en de samenwerking met LNV kreeg, na een

■  
29 Zo zijn Afghanistan-borrels georganiseerd (voor functionarissen die bij de interdepartementale samenwerking aangaande Afghanistan zijn betrokken) en worden collegae van andere departementen voor afscheidsrecepties uitgenodigd.



lange periode waarin de samenwerking op zich liet wachten, pas in 2009 weer gestalte. Bovendien twijfelden de kerndepartementen aan de oprechte *commitment* van de overige departementen. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid van de overige departementen op de proef werd gesteld. Dit was vooral zichtbaar in de bredere samenwerking waar de overige departementen niet altijd het gevoel kregen voor vol te worden aangezien. De totstandkoming van de fragiele statennota is hiervan het beste voorbeeld.

Voor wat betreft de betrokkenheid in de bredere samenwerking onderschrijven functionarissen van de kerndepartementen het goede functioneren van de SMO doordat in de stuurgroep de meest relevante actoren op het juiste niveau met het juiste mandaat in een goede frequentie bij elkaar komen. Feitelijk vond daar de interdepartementale aansturing over de missie in Afghanistan plaats. Voor de overige departementen moet de SVW dit forum zijn. Na een aanvankelijke opleving van de SVW met de uitbreiding in 2008, kwam aan dit forum een einde met de problemen rond de rijksbrede expertpool en de oprichting van de Stuurgroep Civiele Missies. De kerndepartementen beschikken met de SMO over een forum waar de relevante actoren bij elkaar komen, voor de bredere samenwerking bestaat een dergelijk forum niet meer.

### *Samenhang*

De geïntegreerde benadering is vanaf het begin van de missie het uitgangspunt van de samenwerking geweest. Echter, in de eindevaluatie ISAF moesten de onderzoekers concluderen dat de missie, vooral in het begin, niet volledig geïntegreerd was. Het ontbrak bij aanvang van de missie aan een interdepartementaal *mission design*.<sup>30</sup> Grandia Mantas (2015) laat in haar proefschrift zien dat dit gebrek aan een interdepartementaal mission design vooral is terug te voeren op de Nederlandse onervarenheid - en vooral die van Buitenlandse Zaken - met deze wijze van plannen. Hierdoor gaven de ministeries van Defensie en Buitenlandse zaken "elk hun eigen instructies aan respectievelijke de militaire en de civiele kant van de missie".<sup>31</sup> Deze gescheiden richtlijnen werden ook zichtbaar bij de parlementaire verantwoording in de Stand van Zaken brieven over de missie in Afghanistan en vervolgens de debatten in de Tweede Kamer over die brief. Een geïnterviewde vertelt hoe deze brieven tot stand komen:

Ik vind het altijd mooi als wij een Stand van Zaken brief moeten schrijven. Dan ben ik altijd een groot voorstander geweest laten we eens om de tafel gaan zitten van, wat hebben we eigenlijk tot nu toe bereikt? En de bereidheid daartoe op het hogere niveau is er nog niet. Wat je nu eigenlijk ziet is toch in de drie zuilen, je ziet de drie zuilen terug komen: veiligheid, development en diplomacy en iedereen schrijft zijn eigen stukkie, en dan maken we nog wel een inleiding, maar om nou te zeggen het is inderdaad een stuk waarin we .... dat echt als

30 Bij uitblijven van een opdracht heeft de staf van de eerste Taskforce Uruzgan zelf een plan geformuleerd (het zogenaamde Masterplan TFU). Alhoewel dit plan in samenwerking met een *Political Advisor* (POLAD) en een Ontwikkelingssamenwerkingadviseur (OSAD) van Buitenlandse Zaken (maar werkzaam bij Defensie) en op basis van het *civil assessment* van datzelfde ministerie tot stand is gekomen, zijn zowel bij het opstellen van het *civil assessment* als het maken van het plan, buiten Defensie en Buitenlandse Zaken, geen andere departementen betrokken geweest.

31 *Kamerstukken II 2011-2012, 27925 nr. 436: 31.*

een probleem met een geïntegreerde aanpak benaderen langs de zuilen waar we Afghanen willen helpen, dan is dat nog niet zo, dan zie je toch dat we terugvallen in de structuren van die ministeries en daarmee wil ik niet zeggen dat we niet goed samenwerken, maar dat heeft iets te maken weer met (...) in dat debat zitten ze alle drie en dan komt er een vraag en dan is het niet zo dat ze elke vraag alle drie beantwoorden, of de premier voor alle drie, nee dan is er een de vraag over veiligheid dus voor Van Middelkoop (17).

Men kan zich afvragen hoe erg een gebrek aan samenhang is. Eerder is een van de geïnterviewden geciteerd die over het 'drie bollen samenwerkingsmodel' sprak. Alleen dat gebied waar de drie bollen elkaar overlappen, vraagt om samenwerking, zo stelde hij. Hetzelfde geldt voor de samenhang in de aanpak, niet alle activiteiten moeten in samenhang tot elkaar worden gezien. Diverse geïnterviewden nuanceren dan ook de hoeveelheid activiteiten die gecoördineerd moeten worden of die in samenhang moeten worden uitgevoerd.

De interdepartementale samenwerking, dat is vooral afstemming, zo gek veel hoeven we op zich niet samen te werken, maar je hebt natuurlijk wel het interdepartementaal overleg en daar wordt wel een en ander afgestemd en dat is op zich wel goed maar het is heel veel gewoon met Buitenlandse Zaken natuurlijk, zij zijn in principe de vragende partij. En dan in afstemming met hun bepaal je de inzet (18).

Dit leidt er toe dat bijeenkomsten in fora niet zozeer tot gezamenlijke activiteiten leiden maar meer een podium voor de uitwisseling van informatie is.

Dat zijn natuurlijk wel allemaal mensen die met dat land bezig zijn en allemaal hun eigen agenda's hebben en al die agenda's worden dan daar met elkaar gewisseld. Het is goed om elkaar geïnformeerd te houden over de dingen waar iedereen mee bezig is, maar het leidt niet tot gezamenlijk optreden. Dus het is meer elkaar informeren, ik doe dit, ik doe dat, jij doet dit en ok goed, dat van elkaar te weten. Maar tot gezamenlijke actiepunten leidt dat niet gauw, het is meer elkaar op de hoogte houden van (111).

Ook een andere geïnterviewde relativeert de noodzakelijke samenhang. De samenwerking vindt vooral plaats tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en met de overige departementen beperkt het zich tot "problemen die contacten genereren" waardoor er een soort 'u vraagt- wij draaien' relatie tussen Buitenlandse Zaken als vragende partij en de overige departementen als onderaannemers ontstaat. Die verdeling van verantwoordelijkheden is in het kader van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie voor buitenlands beleid begrijpelijk, maar de kracht van de samenhangende aanpak is niet alleen de samenwerking van verschillende actoren en de samenhang van hun activiteiten, maar ook de analyse van de situatie door verschillende actoren waardoor een meer holistisch beeld van die situatie kan ontstaan. De keuze of bijvoorbeeld deelname aan een

bepaalde missie<sup>32</sup> in het buitenlandse beleid past en wenselijk is, is in eerste instantie een zaak van Buitenlandse Zaken, maar kan niet los worden gezien van de inhoudelijke analyse van die missie. Wat is het probleem, waar is er behoefte aan, welke middelen (expertise, menskracht, financiën, etc.) zijn nodig, zijn de gestelde doelen haalbaar, wie heeft de gevraagde capaciteit en kan deze geleverd worden? Met uitzondering van Defensie werden tot de politietrainingsmissie in Kunduz andere departementen bij de planning van de missie wel bij de laatste twee vragen (capaciteit) betrokken, maar niet bij de analyse van de problemen en de mogelijke oplossingen. Dit gaat ten koste van het holistische begrip van de situatie. Opgemerkt moet worden dat hiervan is geleerd, in de voorbereidingen op de missie in Kunduz zijn Veiligheid en Justitie en BZK wel betrokken.

Een interdepartementale *mission design* is niet alleen nodig om tot een holistisch begrip van de probleemsituatie te komen, maar ook op de betrokkenheid van de overige departementen te garanderen. Paragraaf 7.3 en het punt hiervoor laten zien dat door het gebrek aan een duidelijke strategie de betrokkenheid van de overige departementen te lang op zich liet wachten. Dit is niet alleen van invloed op hoe breed de geïntegreerde benadering voert, maar ook op de legitimiteit van de aanpak.

In feite, mijn appreciatie, zoals we in Afghanistan zijn begonnen met de militaire operatie - we waren wel vanaf de eerste dag bewust dat we er met militaire aanwezigheid niet zijn, maar dat het veel meer behelst, dat het inderdaad een wederopbouwmissie is - alleen het moment dat we echt ook met de middelen kwamen om daadwerkelijk 3D te werken, is nog wel enige tijd over heen gegaan, eigenlijk pas bij de verlenging van de missie, dus na twee jaar is de geïntegreerde aanpak, samenhangende aanpak, kreeg echt letterlijk handen en voeten in het operatiegebied zelf. Dit neemt niet weg dat er niet denk ik conceptueel wel 3D steeds is nagedacht en dat ook de PRT's, natuurlijk binnen hun vermogen, zoveel mogelijk geïntegreerd geprobeerd hebben daar waar civiele deskundigheid ontbrak, daar deels in te voorzien, maar ik denk pas dat je kunt spreken van een tastbare geïntegreerde aanpak vanaf 2008 wanneer min of meer we eigenlijk spreken over fase twee na de verlenging (I11).

Nou raak je precies een punt waar de nodige uitdaging ligt naar de toekomst toe: wil het echt geïntegreerd zijn dan zullen we nog veel meer van andere departementen bijdragen nodig hebben om geloofwaardig ook integraal en samenhangend te kunnen optreden en niet steeds weer alleen terug te vallen op de as Defensie - Buitenlandse Zaken, want dat is in feite wat er de afgelopen jaren, denk ik, toch de praktijk is. Dat er een as is tussen Defensie en Buitenlandse Zaken en dat de geïntegreerde aanpak zich beperkt tot die as en niet echt daadwerkelijk een goed beeld geeft van de betrokkenheid van alle mogelijke andere departementen (I11).

■  
32 Er dient een onderscheid tussen bilaterale en multilaterale missies gemaakt te worden. Bij multilaterale missies wordt de missie georganiseerd door bijvoorbeeld de NAVO, de EU of de VN. Deze organisatie vraagt door middel van een *call for contribution* aan de lidstaten of zij aan de missie willen deelnemen. Buitenlandse Zaken onderzoekt of deelname wenselijk is en indien dit het geval is, dan worden daarna andere departementen voor deelname benaderd. Bij bilaterale missies organiseert Nederland zelf een missie in een ander land. De missie in Burundi is hier een goed voorbeeld van, maar ook hier ligt het initiatief bij Buitenlandse Zaken.

De respondenten is gevraagd hoe de samenhang van de samenwerking het best omschreven kon worden (geïntegreerd, coöperatief, gecoördineerd of co-existentie). Het merendeel van de respondenten (57,6%) antwoordde dat de samenwerking het best omschreven kan worden als coöperatief (bij overlappende werkzaamheden wordt er samengewerkt, andere werkzaamheden blijven gescheiden, actoren behouden hun onafhankelijkheid). 12,1% is van mening dat de samenwerking geïntegreerd is (geïntegreerde analyse, besluitvorming, planning en aanpak, het geheel opereert als een uniforme eenheid). Dat is evenveel als het aantal respondenten dat de samenwerking als co-existentie typeert, terwijl 18,2% van de respondenten van mening is dat de samenwerking gecoördineerd is. Deze constatering onderstreept de eerdere observatie over het 3-bollen samenwerkingsmodel: alleen waar de activiteiten elkaar overlappen wordt er samengewerkt. Hiermee lijken de *seperatists* het gelijk aan hun zijde te hebben.

#### *Resultaat van de samenwerking*

Het merendeel van de respondenten vertaald de inhoudelijk performance van de samenwerking in het resultaat van de samenwerking, in Den Haag of in Afghanistan. Het resultaat in Den Haag heeft vooral betrekking op de verlenging van de missie.

Ik denk als we... het is geslaagd als je gezamenlijk in staat bent om ook grote beslissingen tot een goed einde te brengen. En ik denk dat bijvoorbeeld de hele discussie over wat we na 2010 wel of niet nog gaan doen in Afghanistan, als we dat in harmonie kunnen voorbereiden (...). Ik denk dat als we dan gezamenlijk met Defensie in staat zijn daar iets moois van te maken wat ook door de Kamer geaccepteerd wordt, dat je dan een geslaagde samenwerking hebt (14).

Ook een andere geïnterviewde relateert de performance van de samenwerking aan de verlengingsdiscussie. Voor hem is de samenwerking geslaagd indien in januari 2010 een beslissing op politiek niveau over de voortzetting van de missie (in welke vorm dan ook) genomen kan worden en dat het Kabinet Balkenende IV in mei 2011 gewoon demissionair kan gaan en niet voortijdig is gevallen op de 'case Uruzgan'. Inmiddels is duidelijk dat dit allerm minst het geval is geweest. Juist op het 'dossier Uruzgan' kwam het Kabinet Balkende IV ten val. Het is de vraag of dit aan de samenwerking tussen de departementen heeft gelegen.

Ik vond de samenwerking goed gaan, maar dat wil niet zeggen dat de uitkomsten altijd even plezierig zijn. Daar zit die politieke agenda natuurlijk ook dwars doorheen. De militairen waren natuurlijk dolgraag in Uruzgan gebleven, weliswaar met een verminderde bezetting. Maar dat dat geleidelijk aan duidelijk werd dat dat niet ging gebeuren, dat zegt niets over de mensen die daar mee bezig zijn. Want ook aan de BZ-kant was het zeker de bedoeling om door te gaan (112).

Ondanks de causaliteitsproblemen tussen de interdepartementale samenwerking in Den Haag en de resultaten in Uruzgan, zijn er ook geïnterviewden die hun oordeel over de performance laten afhangen aan het succes dat de missie in Afghanistan heeft:

Als het door alle componenten gewenste resultaat tot stand wordt gebracht. Daar zitten twee dingen in want ze moeten het eerst eens worden over het resultaat, dat is al heel belangrijk[...]Wanneer is de samenwerking geslaagd, succesvol? Als je dit door al die componenten gewenste resultaat ook op de mat legt, laat zien (I14).

Inhoudelijk geslaagd als we er in geslaagd zijn als we onze doelen op een comprehensive manier, geïntegreerde manier te formuleren en dat we die ook behalen door die samenwerking (I27).

Op het moment in feite dat er mensen zijn opgeleid, dat er boeren met een nieuwe teelt aan de gang kunnen gaan en dat ze zeggen nou ja, ik heb een goede oogst gehad. [...] Dat duurt echt nog wel even. Tussentijds zou ik noemen het moment waarop wij fatsoenlijk een opdracht kunnen geven aan WUR [Wageningen University and Research Centre] omdat de financiën helemaal zijn vrijgespeeld en daar duidelijkheid over is [...]. Een tweede is denk toch wel dat er in september, oktober [2009] mensen opgeleid kunnen gaan worden. Dat er mensen worden gevonden die daar geschikt voor zijn en dat ze via het ministerie van Onderwijs bijvoorbeeld een soort terugkeer garantie krijgen, als jullie zijn opgeleid dan kunnen jullie via ons in dienst komen. Ja, zo heb je in de tijd verschillende mijlpalen. Een politieke mijlpaal is al geweest met de ondertekening van de MoU [Memorandum of Understanding over steun aan het landbouw onderwijsprogramma in Afghanistan], ja dat is altijd mooi: politiek, maar dan moet je het nog gaan uitvoeren (I20).

Door de val van het kabinet Balkenende op 'Uruzgan' zal voor enkelen de samenwerking niet geslaagd zijn. Voor hen die de performance beoordelen door te kijken naar de resultaten in Uruzgan bieden verschillende publicaties 'voor ieder wat wils'. Evaluaties van de Afghaanse ngo *The Liaison Office* en de eigen ministeries wijzen op de positieve uitkomsten van de Nederlandse aanpak:

As their four years engagement concludes, the Dutch military can leave confident that their mission contributed to both security and development in Uruzgan. In fact, over time Dutch efforts in the province came to be considered a model of successful civil/military intervention in the context of the counter insurgency in Afghanistan (TLO, 2010: vi).

## 7.5 Sub-conclusie

In de afgelopen drie hoofdstukken is de Nederlandse interdepartementale samenwerking met betrekking tot complexe crisissituaties besproken. De case Uruzgan is ontegenzeggelijk van groot belang geweest voor de interdepartementale samenwerking op het grensvlak van vrede en veiligheid. Echter, de samenwerking met betrekking tot deze missie laat ook zien dat de geïntegreerde benadering ook zijn grenzen heeft, in de eerste plaats voor wat betreft de ministeries waarmee buiten de kerndepartementen wordt samengewerkt. Nederland heeft het term 3D-benadering gebruikt, een term die al snel

als te beperkt werd bevonden, want ook andere departementen zouden een rol moeten spelen. Daarom zou de geïntegreerde benadering een betere term zijn. Hier lijkt de wens de vader van de gedachte te zijn. Terugkijkend was de missie toch vooral een samenwerking van Buitenlandse Zaken en Defensie, daarbuiten alleen een kleine inspanning van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een korte periode. Deze 'beperkte samenwerking' wordt niet zozeer veroorzaakt door institutionele beperkingen (in de praktijk kunnen die overwonnen worden), maar meer door een verschil in focus waardoor de overige departementen geen expeditionaire expertise hebben (of in ieder geval toen niet hadden). Daarnaast heeft het beperkingen voor de effecten die met de benadering bereikt kunnen worden. De geïntegreerde benadering gebruiken voor het bereiken van *endstates*, *objectives* en *lines of operations* ademt een sfeer uit van *social engineering* en maakbaarheid van een samenleving die niet realistisch is. Dat ligt niet zozeer aan het concept, maar meer aan de veronderstellingen over wat in een missie bereikt kan worden. Al eerder heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken gewezen op de nuchterheid en bescheidenheid voor wat betreft de uitkomsten. Deze opmerking wordt nu weer herhaald omdat vooral onder militairen het maakbaarheidsideaal onverminderd groot lijkt te zijn.

Buitenlandse Zaken is het coördinerend ministerie, een positie die onomstreden is en waar de andere departementen tevreden over zijn. Wel zijn enige punten van kritiek te noemen waaruit het beeld ontstaat dat Buitenlandse Zaken zich onvoldoende lijkt te realiseren dat zij als coördinerend ministerie de rol van netwerkmanager op zich moet nemen. Daarbij hoort het betrekken van andere actoren en het faciliteren van interacties en de samenwerking en het openstaan voor de belangen van een ander. In de ogen van andere ministeries laat Buitenlandse Zaken de eigen belangen te veel op de voorgrond treden, dit roept twijfels op over de rol van Buitenlandse Zaken als netwerkmanager. Dit is ook van invloed op het vertrouwen tussen de departementen. Dit is over het algemeen voldoende, maar de meeste kritiek richt zich ook hier op Buitenlandse Zaken.

Over het geheel van de samenwerking zijn de respondenten tevreden (uitgedrukt in proces performance en inhoudelijke performance), maar bij deze positieve conclusie moet wel een aantal voetnoten geplaatst worden. In de eerste plaats is een duidelijke scheiding tussen de kerndepartementen en de overige departementen te onderkennen. Dit is gezien de aard van de missies en de focus van de departementen begrijpelijk, maar ook de gevaren van deze scheiding moeten niet uit het oog worden verloren. Ten tweede wordt afgevraagd of de geleerde lessen van de missie in Uruzgan voldoende geborgd en geïnstitutionaliseerd zijn. In de periode van 2005 tot 2010 vierde de interdepartementale samenwerking met betrekking tot complexe crisissituaties hoogtij, mogelijk gemaakt door de aard van de missie in Uruzgan en gesteund door een (inter-)nationale overtuiging over de effectiviteit van een *Comprehensive Approach*-achtige aanpak waarbij samenwerking tussen ministeries onontbeerlijk is. Door de samenwerking hebben functionarissen elkaar leren kennen en weten te vinden. Ze zijn betrokken bij de huidige samenwerking (in Den Haag of in de missie) en daarmee is een deel van de ervaring en expertise op het gebied van de interdepartementale samenwerking belegd bij individuen (*lessons on legs*). Met het einde van de missie zal die samenwerking ontegenzeggelijk verminderen. In de periode na 2010 worden

functionarissen overgeplaatst waardoor ervaring wegzakt; de ervaring en expertise kan verloren gaan. Het aantal functionarissen met ervaring in de samenwerking is vooralsnog te laag om daarmee de borging te garanderen en daarnaast zijn er geen structurele stappen ondernomen om de lessen te institutionaliseren. Daarentegen is de bredere samenwerking - met het wegvallen van de SVW en opvolger SCM - eerder verschaald. In de derde plaats kan gesteld worden dat de term geïntegreerde benadering nog niet geheel de lading dekt. Uit dit onderzoek blijkt dat integratie, als niveau van samenhang, op slechts een klein deel van de activiteiten betrekking heeft. Het merendeel van de werkzaamheden beslaat het uitwisselen van informatie en het coördineren van activiteiten. Ten vierde blijkt het moeilijk om te kunnen doorpakken, een probleem dat vooral door Defensie wordt ervaren. Dit verklaard mogelijk ook het lagere enthousiasme dat Defensiefunctionarissen bij de inhoudelijke performance laten blijken. Dit is opmerkelijk, want het zijn juist deze functionarissen die het meeste geloof in het concept van de geïntegreerde benadering hadden.

# 8

## Institutionele context van de Britse geïntegreerde benadering



Het Verenigd Koninkrijk was in de Afghaanse campagne van meet af aan met de VS opgetrokken en speelde daarin een vooraanstaande rol. Op 7 oktober 2001 waren het de Britten die samen met de VS de militaire acties tegen militaire installaties van Al Qaida en het Talibanregime startten. In 2002 leverde het VK de eerste staf van de ISAF-missie in Kabul en toen ISAF in 2003 de missie naar het noorden van Afghanistan uitbreidde, leverde het VK een van de eerste PRT's in Mazar-e-Sharif. Het VK was tevens een van de voorstanders voor een verdere uitbreiding van de ISAF-missie naar Zuid-Afghanistan. Voor premier Tony Blair paste de Britse betrokkenheid in Afghanistan in een lange strijd tegen het islamitisch extremisme die zij aan zij met de VS moest worden gevoerd. Met betrekking tot het Britse aandeel in Zuid-Afghanistan adviseerde de militaire top de keuze op Helmand te laten vallen. Dit was wellicht de grootste en meest uitdagende provincie in het zuiden, maar dit zou passen bij het ambitieniveau van een land als het VK dat over de juiste militaire capaciteit beschikte en een voorname rol in de NAVO en de wereld speelde. Tevens waren de militairen van mening dat de missie uitvoerbaar was. Meer hoefde Blair niet te horen, hij was van mening dat het VK een leidende rol in deze nieuwe fase van de Afghaanse campagne moest spelen, na deze beslissing was de rest slechts het uitwerken van details (Cavanagh, 2012).

In hoofdstuk 9 wordt bij de bespreking van de besluitvormingsronden nader op de beslissing ingegaan. Bovenstaande summiere beschrijving van de eerste ronde karakteriseert niet alleen de nauwe band tussen het VK en de VS die voor de Britten zo speciaal is, maar ook de ambities van het VK om een voorname rol op het wereldtoneel te spelen. Daarnaast bevestigt de besluitvorming ook het algemene beeld over de sterke *top-down* verhouding tussen de Britse premier en zijn ministers. Het zijn onderdelen van het buitenlands beleid en de politieke context die de interdepartementale samenwerking beïnvloeden. Net als in Nederland kent het VK diverse organisatorische arrangementen om die samenwerking te ondersteunen, welke na de politieke context worden besproken. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de departementale afhankelijkheid en de subconclusies.

Het onderzoek naar de Britse case richt zich op de interdepartementale samenwerking met betrekking tot de missie in Helmand, een missie waarvan de voorbereiding begon toen het *Ministry of Defence* (MoD), de *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), het *Department for International Development* (DfID) en het ministerie van Financiën (*Treasury*) overlegden over wat de rol van het VK in Zuid-Afghanistan kon zijn. Na overeenstemming opteerde het VK als *lead nation* voor Helmand en na toestemming van het kabinet startte de planning voor de missie in 2005. Naast bovenstaande departementen zijn ook de *Home Office* en het *Ministry of Justice* belangrijke ministeries die bij de samenwerking betrokken zijn. De regering wordt bij haar taken ondersteund door *the Cabinet Office*, vooral bij de interdepartementale samenwerking speelt dit departement een belangrijke rol. Het merendeel van de ministeries is gelegen aan of bevindt zich in de omgeving van *Whitehall*, de straat die *Parlement Square* (en het daaraan liggende parlamentsgebouw) verbindt met *Trafalgar Square*. Met *Whitehall* wordt ook het regeringscentrum van het VK bedoeld, *cross Whitehall* is dan ook een synoniem voor de interdepartementale samenwerking.

## 8.1 Buitenlands beleid

Onder academici heerst overeenstemming over de stelling dat het Britse buitenlands beleid pragmatisch en niet-ideologisch zou zijn en een aantal constanten kent (Coxall en Robins, 1998). Het gegeven dat het VK een eiland is, is daarop van grote invloed en zorgde ervoor dat het VK de blik op de wereld richtte, in plaats van op het Europese continent. In het buitenlands beleid spelen twee doctrines een grote rol; de Crowe-doctrine en de Churchill-doctrine (Frankel, 1975). In 1907 definieerde Sir Eyre Crowe<sup>23</sup> de Britse houding ten opzichte van het continent: behouden of herstellen van de machtsbalans zodat zo veel mogelijk middelen aan de Britse belangen in de wereld besteed konden worden. Deze doctrine verklaart grotendeels de Britse pogingen om de Duitse hegemonie tot tweemaal toe te pareren en de steun aan de VS tijdens de Koude Oorlog. Churchill verwoordde de Britse buitenlandpolitiek aan de hand van drie cirkels. De eerste cirkel wordt gevormd door het Britse Gemenebest en rijk. De volgende cirkel wordt gevormd door de Engelssprekende wereld en de laatste cirkel door een verenigd Europa. In alle drie de cirkels speelt het VK volgens Churchill een centrale en soms cruciale rol (Coxall en Robins, 1998). Na (en door) de Tweede Wereldoorlog veranderde de situatie voor het VK echter drastisch. De Britse economie was door de oorlogsinspanningen met 25% gekrompen (terwijl het door de Eerste Wereldoorlog al eerder met 20% was gekrompen) en door de de-kolonialisatie slonk het rijk zelf ook. Het verdedigen van de Britse belangen tegen de opstanden in de koloniën werd als te kostbaar gezien waardoor een *retreat of empire* werd ingezet. De rol van supermacht stond verder onder druk doordat het door de VS en de Sovjet-Unie werd overschaduwde. In 1962 werd de nieuwe status van het Verenigd Koninkrijk kritisch door de voormalig minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Dean Acheson, samengevat:

Great Britain has lost an empire but has not yet found a role. The attempt to play a separate power role – that is, a role apart from Europe, a role based on a ‘special relationship’ with the US, a role based on being the head of a ‘Commonwealth’ [...] this role is about played out. Great Britain, attempting to work alone and to be a broker between United States and Russia, has seemed to conduct a policy as weak as its military power (Coles, 2000).

Door de de-kolonialisatie verloor de eerste cirkel aan waarde, het Gemenebest werd eerder een last dan een ‘middel’, dit had tot gevolg dat het geprefereerde zelfbeeld verschoof van de drie cirkels naar de twee bruggenhoofden West-Europa en de VS met het VK als brug daartussen (Wallace, 2005).

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw probeert het VK in haar buitenlands beleid een balans te vinden tussen enerzijds de VS en anderzijds Europa, met wisselend succes. Zo waren onder premier Thatcher de verhoudingen met de VS erg goed, niet in de laatste plaats door de hartelijke relatie tussen Thatcher en de Amerikaanse president Ronald



23 Crowe was een FCO-hoge ambtenaar die in zijn *Memorandum on the present state of British relations with France and Germany* betoogde dat de Britse buitenlandpolitiek bepaald moest worden door de geografische ligging van het VK als eilandstaat aan de flank van het Europese continent met een groot rijk met overzeese koloniën (Frankel, 1975).

Reagan. De verhoudingen met Europa waren echter gespannen. Ook onder Blair blijft het VK zoeken naar de balans tussen de VS en Europa, maar voegt daar een actieve filosofie van interventionisme aan toe, in gang gezet door de Kosovo-crisis in 1999. In zijn vermaarde Chicago-rede brak hij een lans voor de gewapende humanitaire interventie als *just war* (Lunn, Miller en Smith, 2008), volgens Blair *the new doctrine of the international community*. Het is de vraag of dit inderdaad zo nieuw is, Hill (2001) constateert dat interventies een onderdeel zijn van de Britse buitenlandpolitiek sinds het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw. In ieder geval gebruikte Blair de doctrine wel als rechtvaardiging voor het Britse aandeel in de *coalition of the willing* in Afghanistan en Irak. Door deze steun kon Blair de speciale relatie met de VS onderstrepen. Het is echter te eenvoudig de steun af te doen als pragmatisme onder een morele vernislaag, voor Blair zat er zeker een moreel element in de interventies (Blair, 2010 en Wheeler en Dunne, 2004). Ondanks deze morele argumenten hebben de deelnames aan de missies in Irak en Afghanistan niet het gewenste effect gebracht; door de onenigheid in Europa over de deelname aan de missie in Irak kon het VK niet de centrale rol spelen die het zichzelf voor ogen had. Voor wat betreft de speciale relatie kreeg het VK niet de zo gewenste Amerikaanse blijk van waardering voor de loyaliteit aan de VS. Ten slotte bezoedelde met name de steun aan de oorlog in Irak Blair's strijd voor humanitaire interventies in het algemeen en zijn persoon in het bijzonder (Self, 2010).

Premier Brown zette met het concept van *Responsibility to Protect* het interventionistische beleid van zijn voorganger voort, maar koppelde dit meer aan conflictpreventie, wederopbouw en een bredere humanitaire agenda. Daarmee verwijderde hij zich van Blair's idealisme over internationale waarden. Echter, met een premierschap van drie jaren en een erfenis van twee oorlogen is het moeilijk om van een echte verandering te spreken. Datzelfde geldt voor de coalitie van premier Cameron en vicepremier Clegg. Zij lijken met hun gedachten over *rule of law*, democratie, vrije meningsuiting, tolerantie en mensenrechten het beleid van *New Labour* voort te zetten. Ook de speciale relatie met de VS blijft bij monde van de *National Security Strategy* en de *Strategic Defense and Security Review* van 2010 belangrijk: *pre-eminent defence and security relationship with the US is the first of five priorities of the UK's national engagement* (Cabinet Office, 2010).

Hiermee zijn in ieder geval drie constanten in het buitenlands beleid te onderkennen. Ten eerste de zoektocht naar de balans tussen enerzijds de speciale relatie met de VS en anderzijds de relatie met Europa. Ten tweede lijkt de speciale relatie, gestoeld op een gemeenschappelijke historische achtergrond en gedeelde waarden, meer speciaal voor het VK dan voor de VS. Criticasters zijn dan ook van mening dat de speciale relatie een minder centrale rol in het buitenlands beleid moet spelen, te meer daar het niet onwaarschijnlijk is dat de gedeelde waarden en belangen van de VS en het VK in de toekomst gaan divergeren (Self, 2010). Bovendien moet, wil het VK een centrale rol in de wereld spelen, minder nadruk gelegd worden op de speciale relatie met de VS. Volgens Wheeler en Dunne (2004) wegen de kosten van de speciale relatie, in termen van schade aan de relaties met Europese landen en bevolkingen buiten de westerse wereld, zwaarder dan de baten die de relatie aan invloed oplevert. De derde constante in het buitenlands beleid ligt in lijn met de zojuist genoemde centrale rol. Het VK ziet zichzelf nog steeds als een grootmacht. Ontegenzeggelijk is zij dit

geweest en nog steeds behoort het VK tot de grote spelers.<sup>24</sup> Echter, om aan deze status te voldoen is een continue presentie van Britse troepen op het wereldtoneel noodzakelijk, waarmee de strategische problemen in de afstemming tussen ambities en middelen zichtbaar worden: *the UK is punching above its weight* (Self, 2010).

## 8.2 Politieke context

In zijn veel geciteerde werk maakt Lijphart (1999) een onderscheid tussen het consensusmodel en het meerderheidsmodel. Voor het laatste model zag hij het Britse systeem als archetype, waarbij de scheidslijn tussen de Britse hogere en lagere klassen zorgde voor een tweepartijstelsel die door het meerderheidssysteem een eenpartijregering opleverde. Het meerderheidsstelsel zorgt tevens voor een dominante cultuur in de Britse politiek, waarin de winnende partij de regering mag vormen, deze door een sterke partijdiscipline het parlement domineert en waarbinnen het Lager Huis het Hoger Huis domineert. Premier Margaret Thatcher was als de *Iron Lady* de personificatie van deze dominante cultuur. In deze paragraaf zal duidelijk worden gemaakt dat Lijphart's meerderheidsmodel slechts een ideaaltype is dat steeds minder bruikbaar werd om het Britse systeem te beschrijven. In plaats van een dominante, hiërarchische top-down cultuur kan het Britse systeem op regeringsniveau het best omschreven worden als een geheel van machtsafhankelijke relaties tussen de verschillende actoren die in dat systeem actief zijn (premier, ministers en ambtenaren). Deze relaties kunnen worden begrepen door naar de ontwikkeling van het Britse systeem vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw te kijken - en meer specifiek naar de parlementaire soevereiniteit en ministeriële verantwoordelijkheid - en welke implicaties dit heeft voor de relaties tussen de ministeries.

### 8.2.1 Politieke context in historisch perspectief

Hoewel er over de definitieve versie van het Westminster-model gedebatteerd wordt, zijn er wel een zevental overeenkomstige karakteristieken te onderkennen.

1. Het parlement is soeverein.
2. Het parlement draagt verantwoording af door vrije en eerlijke verkiezingen.
3. Ministers zijn verantwoording verschuldigd aan het parlement.
4. De meerderheidspartij oefent controle uit over de uitvoerende macht.

■  
 24 De status van grote speler kan het Verenigd Koninkrijk ontleen aan het permanente lidmaatschap van de VN-veiligheidsraad, daarnaast is het land een van de negen kernmachten, becijferde het IMF dat het VK in 2011 de zevende grootste economie had en beschikt het over de op vier na grootste krijgsmacht.

5. Er is sprake van een sterke kabinetsregering.
6. De centrale overheid domineert over lagere overheden.
7. Het ambtenarenkorps is neutraal en niet-politiek.

Daar de regering uit één partij bestaat die ook de meerderheid in het parlement heeft, is er in dit model impliciet sprake van een dominante cultuur. Door een sterke partijdiscipline domineert de regering, via de regeringspartij, het parlement (door de zogenaamde *whips*). Daarnaast domineert het Lagerhuis het Hogerhuis en kan de rechterlijke macht de regering niet tot de orde roepen. Dit model kent hierdoor een sterk hiërarchische *top-down* structuur waarbij de regering het centrum van de macht is. Hierbinnen domineert de premier zijn ministers, domineren de ministers hun ambtenaren en domineert de centrale regering de lagere overheden (Richards en Smith, 2002).

Aan de hand van een drietal karakteristieken wordt op de achtergrond van de politieke context en de invloed daarvan op de interdepartementale samenwerking ingegaan. Door de parlementaire soevereiniteit en de ministeriële verantwoordelijkheid te bezien, wordt ook een negatieve uitwas van het Britse systeem zichtbaar: het departementalisme. Vervolgens wordt op de dominante cultuur van het meerderheidsmodel ingegaan. Hierbij wordt getracht antwoord te geven op de vraag wie de macht heeft in het Britse systeem. Ten slotte wordt ingegaan op de voor een meerderheidsmodel opmerkelijke situatie: de coalitie van de Conservatieve partij met de Liberaal Democraten die na de verkiezingen van 2010 ontstond. Bovenal moet opgemerkt worden dat het Westminster-model slechts een model is, een gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid. Aan de hand van de beschrijving van de karakteristieken wordt getracht een genuanceerder beeld van de werkelijkheid te geven dan het model doet vermoeden.

#### *Van parlementaire soevereiniteit naar departementalisme*

De parlementaire soevereiniteit berust op de veronderstelling dat het parlement geen hogere autoriteit kent, dit betekent bijvoorbeeld dat het parlement bij machte is om eerdere wetten en besluiten te herroepen. Toen in de 19<sup>e</sup> eeuw het overheidsapparaat als reactie op een combinatie van ontwikkelingen zoals de industrialisatie, de toegenomen aandacht voor het publieke domein (gezondheidszorg, scholing en sociale omstandigheden), verstedelijking en de uitbreiding van het Britse rijk groeide, kwam deze parlementaire soevereiniteit onder druk te staan. Om de soevereiniteit te kunnen waarborgen werden ministeriële departementen opgericht waarbij de minister voor de activiteiten en beslissingen van zijn departement verantwoordelijkheid diende af te leggen aan het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid stelde de departementen in staat te groeien terwijl tegelijkertijd de parlementaire soevereiniteit werd gewaarborgd. Het gevolg hiervan was dat er binnen de departementen een sterke hiërarchische structuur ontstond met de minister aan de top (Smith, 1999; Richards en Smith, 2002).

De functionele scheiding van overheidstaken in sterke departementen, versterkt door de ministeriële verantwoordelijkheid, de toewijzing van budgetten aan ministeries en het systeem van parlementaire controle (een stelsel van parlementaire commissies die ieder het werk van een departement controleert) werkte departementalisme in de hand en bleken te grote hindernissen voor een daadwerkelijk collectieve regering. Departementen verwerden tot verticale silo's waarbinnen beleid werd ontwikkeld, zonder rekening te houden met de consequenties van dat beleid voor andere departementen. De departementale structuren zorgden voor een verticale benadering van een probleem door een specifiek departement in plaats van een horizontale appreciatie van het probleem door heel Whitehall. Hierdoor waren departementen slecht geoutilleerd om samen te werken. Departementalisme wordt dan ook wel een *besetting sin* van de Britse overheid genoemd, waarbij de belangen van het eigen departement belangrijker worden geacht dan die van de gehele regering (Hood, 2005). Deze zonde blijft niet alleen tot het ambtenarenkorps beperkt, maar is ook op ministerieel niveau merkbaar. Dit ontlokte Richard Crossman - voormalig minister van *Housing and Local Government* in de jaren '60 van de vorige eeuw - tot de uitspraak dat het kabinet meer en meer een federatie van departementen werd in plaats van een collectief besluitvormingsorgaan (Crossman, 1975).<sup>25</sup>

Sinds de Tweede Wereldoorlog is een aantal malen gepoogd om met dit probleem om te gaan<sup>26</sup>, veelal met weinig succes. In de jaren '70, '80 en '90 verergerde het probleem van het departementalisme onder de conservatieve premiers Thatcher en Major (Kavanagh en Richards, 2001). Er werd getracht het departementalisme te beteugelen en tegelijkertijd door *New Public Management* de kwaliteit en de efficiency van de overheid te verbeteren, echter zonder het gewenste effect (Bogdanor, 2005). Als reactie op het autoritaire leiderschap van met name premier Thatcher hielden ministers er hun eigen agenda op na en door privatiseringen, het oprichten van agentschappen en ZBO-achtige organisatie's en het delegeren van bevoegdheden naar lagere overheden, fragmenteerde de overheid. Daarnaast was er kans op sub-optimalisatie en verminderde de slagvaardigheid van de overheid. Tegelijkertijd ontstond de overtuiging dat complexe maatschappelijke problemen zich in toenemende mate niet lieten beperken tot de grenzen van één ministerie. Met *Modernising Government* wilde de nieuw gekozen *Labour* premier Blair in 1997 de overheid moderniseren waarbij de effectiviteit van het beleid voorop moest staan en de diverse delen van de overheid beter met elkaar moesten samenwerken. Waar eerdere pogingen het departementalisme te lijf te gaan mislukten doordat het geen speerpunt van het kabinetsbeleid was, veranderde dat onder Blair; hij verklaarde *Joined-Up Government* als prioriteit van zijn beleid (Bogdanor, 2005). Over de essentie van *Joined-Up Government* is in hoofdstuk 3 uitgebreider gesproken.



25 Zijn collega Barbara Castle, minister voor Werkgelegenheid in de jaren '70, ging verder in haar kritiek. Zij verwachtte dat het kabinet een politieke *caucus* zou zijn, maar in plaats daarvan zag zij zich in de ministeriële bijeenkomsten geconfronteerd met departementale vijanden. Castle in de *Sunday Times* van 10 juni 1973.

26 Zo trachtte de premier Churchill (1951-1953) een systeem van *overlords* te creëren, werden onder premier Wilson (1964-1970) departementen gereorganiseerd, voerde premier Heath (1970-1979) de denktankachtige *Central Policy Review Staff* in die het overheidsbeleid moest overzien en probeerde hij door het *Programme Analysis and Review* (PAR) de effectiviteit van beleid te onderzoeken en te verbeteren (Kavanagh en Richards, 2001).

*Ministeriële verantwoordelijkheid, de grenzen van de samenwerking?*

De ministeriële verantwoordelijkheid was in de 19<sup>e</sup> eeuw dus de sleutel om tegelijkertijd de parlementaire soevereiniteit te waarborgen en de departementen te kunnen laten groeien om aan de vernieuwde eisen van de modern staat te kunnen voldoen. De consequenties hiervan waren sterke, hiërarchische departementale structuren en departementalisme. In een tijd en op een beleidsterrein waarbij departementen juist moeten samenwerken is het van belang om te bezien wat de status van de ministeriële verantwoordelijkheid op dit moment is. In eerste instantie lijkt er weinig veranderd, de ministeriële code van de coalitieregering wijst op de niet-overdraagbare verantwoordelijkheid van de bewindslieden:

Ministers have a duty to Parliament to account, and be held to account, for the policies, decisions and actions of their departments and agencies[...]. The Minister in charge of a department is solely accountable to parliament for the exercise of the powers on which the administration of that department depends (Ministerial Code van Coalitieregering, 2010).

Naast de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de ministers voor het regeringsbeleid dragen, zijn de ministers ook individueel verantwoording verschuldigd aan het parlement over het beleid van hun departement. Deze ministeriële verantwoordelijkheid levert in theorie een constitutionele beperking voor de samenwerking op:

But there are obviously limits on how far comprehensive working can go. And there are constitutional limits as well. The Foreign Office, the Ministry of Defence, the Department for International Development have their own ministers who are politically accountable. If you look for an almost non ministry based solution, who is accountable and responsible for the people and what to do to cabinet government in the UK, I think there is a big political issue and just constitutionally, just how far you can go with the comprehensive approach. Yes, there will be more interdepartmental working, there will be a search for institutions processes but ultimately it will be left with the three ministers (139).

Hoewel de ministers individueel verantwoordelijk zijn, ligt de sleutel inderdaad bij de drie ministers, zij kunnen ook gezamenlijk verantwoording aan het parlement afleggen. Sinds november 2010 sturen de drie ministers van FCO, MoD en DfID maandelijks een *Afghanistan progress report* naar het Britse parlement.<sup>27</sup> Daarnaast wordt er sinds oktober 2010 eens per kwartaal verantwoording afgedragen in het Lagerhuis. Op toerbeurt geeft een van de ministers van FCO, MoD of DfID een overzicht van de activiteiten en voortgang in de afgelopen periode en biedt een verwachting van de komende periode. Deze appreciatie wordt, ongeacht de minister, over alle activiteiten gegeven. Deze gezamenlijke verantwoording aan het parlement komt de collectiviteit ten goede en kan het departementalisme tegengaan.

■  
27 De brief is door de FCO-minister ondertekend, maar ook namens zijn collegae van MoD en DfID. De Afghanistan progress reports zijn te vinden op <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/afghanistan/uk-effort-in-afghanistan/progress-reports/>. Benaderd op 10 augustus 2012.

De parlementaire controle fungeert als de spiegel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze controle vindt niet alleen plaats door commissies die de taken en verantwoordelijkheden voor een specifiek ministerie controleren, maar kan ook breder plaatsvinden.<sup>28</sup> Zo heeft de *Defence Committee* een onderzoek gehouden naar de *Comprehensive Approach*<sup>29</sup> en de operatie in Afghanistan<sup>30</sup> en vindt in 2012 een onderzoek plaats naar de toekomst van Afghanistan waarbij de commissie vooral is geïnteresseerd in de overdracht van de veiligheidstaken aan de Afghaanse autoriteiten en de politieke oplossing van de problemen.<sup>31</sup> Ook de *Foreign Affairs Committee* heeft een onderzoek naar de missie in Afghanistan gehouden<sup>32</sup> en in het voorjaar van 2012 kondigde de *International Development Committee* aan een onderzoek naar de toekomst van Afghanistan te starten.<sup>33</sup> In deze onderzoeken (die tot de reguliere werkzaamheden van de commissies behoren) worden functionarissen van diverse ministeries gehoord - inclusief de ministers - en beperkt de aandacht van de commissie zich niet alleen tot de werkzaamheden van het 'eigen' departement. De gezamenlijke verantwoording aan het parlement is tevens mogelijk doordat het Britse systeem commissies kent die interdepartementaal beleid kunnen controleren. Zo is de *Joint Committee on the National Security Strategy* een parlementaire commissie die uit leden van het Lager- en Hogerhuis bestaat en die de samenhang in de nationale veiligheidsstrategie moet beoordelen.<sup>34</sup>

Resumerend kan gesteld worden dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich heeft ontwikkeld naar een collectief van individueel verantwoordelijke ministers die gezamenlijk verantwoording aan het parlement afdragen en door het parlement samenhangend gecontroleerd kunnen worden. Ministeriële verantwoordelijkheid hoeft dus voor de missie in Afghanistan geen belemmering voor de samenwerking tussen de departementen te zijn.

#### *Dominante cultuur, maar wie heeft de macht?*

Door de sterke departementale structuren die in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw ontstonden, kwam de coördinatie van het algehele overheidsbeleid in het gedrang en werd de vraag naar collectieve mechanismen groter (Daalder, 1963). Om het werk van de ministers te coördineren werd het *Cabinet* steeds belangrijker. Dit belang werd onderstreept

28 Zowel het Hoger- als het Lager Huis kennen parlementaire commissies, de zogenaamde Select Committees. Het Hoger Huis heeft commissies voor Europa, Wetenschap en techniek, economie en de Britse Grondwet. Het Lager Huis heeft voor ieder departement een commissie die de uitgaven, het beleid en het bestuur controleert. Bron: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>. Benaderd op 14 november 2012.

29 House of Commons Defence Committee, 2010. *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*. Londen. The Stationary Office Ltd.

30 <[www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/554/55402.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/554/55402.htm)>. Benaderd op 21 juli 2011.

31 <[www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news/new-inquiry-securing-the-future-of-afghanistan/](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news/new-inquiry-securing-the-future-of-afghanistan/)>. Benaderd op 10 augustus 2012.

32 <[www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcaff/514/514.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcaff/514/514.pdf)>. Benaderd op 10 augustus 2012.

33 <[www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/inquiries/parliament-2010/afghanistan/](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/inquiries/parliament-2010/afghanistan/)>. Benaderd op 10 augustus 2012.

34 Een ander voorbeeld is de gezamenlijke commissie voor wapenexport die uit leden van de commissies voor Defence, Foreign Affairs, International Development en Business, Innovation and Skills bestaat. Op dit moment bestaat er echter nog geen gezamenlijke commissie die de missie in Afghanistan beoordeeld.



door de oprichting van de onderraden in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw en van het *Cabinet Office* in 1916. Deze organen waren bedoeld om collectieve overeenkomst over het werk van de ministeriële departementen te bereiken (Richards en Smith, 2002). Alhoewel de eerder genoemde pogingen om het departementalisme te beteugelen weinig succesvol zijn geweest, betekent dit niet dat de departementen nog steeds de meest machtige instituties van de Britse overheid zijn zoals zij dat in de 19<sup>e</sup> en het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw waren. Volgens het Westminster-model verschoof de macht naar het kabinet en is er sprake van een *cabinet government*. Dit veronderstelt dat de daadwerkelijke macht bij het kabinet ligt, dat dit het collectief is waar de beslissingen worden genomen. Dit is volgens Rhodes (1995: 12) “op zijn best betwistbaar en in het slechtste geval misleidend”. De vraag is dan ook waar de macht wel ligt. In tekstblok 8.1 worden twee theorieën tegenover elkaar gezet.

#### **Tekstblok 8.1. Gedifferentieerde macht versus asymmetrische macht**

Met zijn *Differentiated Polity Model* (DPM) probeert Rhodes (1997) een alternatief voor het Westminster-model te schetsen. De reden waarom hij twijfelt aan het Westminster-model in het algemeen en de term *cabinet government* in het bijzonder is dat er volgens hem door het *New Public Management* geen sprake meer is van *government*, maar van *governance*. Daarnaast zijn departementen vooral gericht op hun eigen belangen. Relaties met andere departementen worden beheerst door de strijd om middelen en terughoudendheid bij de samenwerking met andere departementen over beleid dat gemoeid gaat met interdepartementale verantwoordelijkheden. Rhodes is dan ook van mening dat departementen onderhandelen met de andere actoren van de politieke arena om hun doelstellingen te behalen. De overheid is geen verenigde macht, maar kan het best getypeerd worden als een gesegmenteerde uitvoerende macht. Tussen deze segmenten bestaan relaties van machtsafhankelijkheid. Zo is de premier van de ministers afhankelijk om beleid uit te voeren terwijl de ministers van de premier afhankelijk zijn voor de gewenste steun van hun beleid in het kabinet. Ook de relatie tussen ministers en hun ambtenaren is op machtsafhankelijkheid gebaseerd. Ook volgens Marsh, Richards en Smith (2002) was het Westminster-model een te simplistische weergave, maar zij konden zich evenmin in het model van Rhodes vinden. Op basis van onderzoek ontwikkelden zij het asymmetrische machtsmodel waarin zij in de Britse samenleving een structurele ongelijkheid zagen die van invloed was op de politieke instituties en processen. Deze instituties en processen zijn gestoeld op een politieke traditie waarbij de nadruk op een sterke, gecentraliseerde uitvoerende macht met een top-down perspectief op de democratie ligt: *government knows best*. De structurele ongelijkheid, tezamen met de politieke traditie, draagt bij aan een asymmetrische machtsverdeling binnen het politieke systeem. Deze asymmetrie is ook zichtbaar in de centrale uitvoerende macht, de *core executive*. Hoewel ook Marsh e.a. onderkennen dat deze gesegmenteerd is en machtsafhankelijke relaties kent, zijn zij wel van mening dat de premier en de minister van Financiën nog steeds de meest essentiële middelen in bezit hebben en dus het machtigst zijn.

Marsh e.a. leken het gelijk aan hun zijde te hebben met de versterking van *the centre*<sup>35</sup> die vanaf de late jaren '70 van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden en ten koste ging van de macht van de departementen (Smith, 1999). Vooral onder Blair zijn de capaciteiten van de *Cabinet Office*, *the Prime Minister's Office* en *the Treasury* flink versterkt, merkbaar in de groei van het aantal functionarissen dat voor *the Prime Minister's Office* en *the Cabinet Office* werkzaam was.<sup>36</sup> Deze toename is echter niet gebruikt om de primaire taak van *the Cabinet Office* – ondersteuning van de premier voor zijn functie als voorzitter van het kabinet en voor het ondersteunen van de collectieve besluitvorming - te versterken<sup>37</sup>, maar om de premier te ondersteunen.<sup>38</sup> Met de versterking werd ook een verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de departementen naar de premier zichtbaar. Dit kwam tot uiting in de rol van de speciale adviseurs die ieder een departement of beleidsterrein voor hun rekening namen, de oprichting van verschillende *cross-cutting policy units* en de *top-down* benadering van de *Public Service Agreements*. Teuten en Korski (2010) stellen dat via *the Cabinet Office* de departementen door *10 Downing Street* werden geïnstrueerd in plaats van gecoördineerd.

#### *De premier als primus inter pares*

Hoewel de een vindt dat het VK door deze ontwikkelingen gedurende de afgelopen decennia naar een *prime ministerial government* is opgeschoven (De Smith en Brazier, 1994; Foster, 2005) en anderen zelfs betogen dat het een *presidential government* is geworden (Lunn, Miller en Smith, 2008; Blick en Jones, 2010), zijn de meeste commentatoren het eens over de centrale rol van de premier. Heffernan (2003) stelt dat hij deze positie inneemt vanwege de persoonlijke en institutionele machtsbronnen die hem ter beschikking staan. De persoonlijke machtsbronnen van de premier zijn de reputatie, vaardigheden en mogelijkheden; de associatie met huidige of verwacht politiek succes; zijn publieke populariteit; en het draagvlak binnen de politieke partij voor hem als leider. De publieke populariteit en het partijpolitieke draagvlak zijn niet onbelangrijk; indien een premier 'er slecht voor staat' maakt dit hem meer afhankelijk van zijn ministers en neemt zijn macht af. Institutionele machtsbronnen hebben betrekking op het gegeven dat hij het hoofd van de regering is, de beleidsagenda kan formuleren en beïnvloeden; *de facto* een eigen departement kan organiseren waardoor zijn positie wordt versterkt en hij de politieke

35 *The centre* wordt gevormd door de premier, zijn *Prime Minister's Office* (PMO, opgericht in de jaren '60 van de vorige eeuw), *the Cabinet Office* en het ministerie van Financiën (Blick en Jones, 2010).

36 Zo groeide het aantal functionarissen werkzaam bij *the Cabinet Office* van 650 in 1998 tot 1790 in 2004 (met een top van 2020 in 2002). Het aantal functionarissen werkzaam bij de PMO groeide van 90 onder Thatcher en Major tot 226 onder Blair in 2005. Binnen deze groep groeide het aantal speciale adviseurs ook flink: onder Blair waren er in 2004 28 speciale adviseurs; onder zijn voorganger Major was dit een aantal van acht. In totaal had Blair 782 functionarissen die direct voor hem werkzaam waren. Bron: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2010/05/21/the-pm-and-the-centre-of-uk-government-from-tony-blair-to-david-cameron-how-much-will-change-in-the-transition-from-single-party-to-coalition-government/>. Benaderd op 7 maart 2011.

37 Deze taak is sinds 1998 juist sterk verminderd. In de officiële definities over de rol en functie van *the Cabinet Office* nam haar taak als ondersteunend orgaan van collectieve besluitvorming steeds verder af en in 2002 werd er helemaal niet meer over 'kabinet' en 'collectief' gesproken (Blick en Jones, 2010).

38 Parlements lid Kelvin Hopkins merkte in 2005 hier het volgende over op: "(...) *Cabinet Office targets seems to relate almost entirely to the Prime Minister and not to supporting the Cabinet as such*" (Blick en Jones, 2010: 3).

agenda bepaalt door de media te bespelen.<sup>39</sup> Door de institutionele machtsbronnen is de samenstelling van de regering een zaak van de premier; hij is in staat om bijvoorbeeld ministers te benoemen en te ontslaan<sup>40</sup>, de portfolio van de ministers en de departementen te bepalen, het parlement te ontbinden en het moment van verkiezingen te bepalen. Daarnaast bepaalt de Britse premier, bij afwezigheid van zoiets als een reglement van orde voor de ministerraad het aantal en de samenstelling van de onderraden, het onderwerp waar de onderraden zich op dienen te richten en of deze onderraden een besluitvormend of adviserend karakter hebben. Tevens ontbeert het Britse systeem een reglement van orde waarin is vastgelegd wat de taken en bevoegdheden van het kabinet zijn. Dat geeft de premier de mogelijkheid om zaken buiten het kabinet te houden en daarmee de meerderheidseis van kabinetsbesluiten te omzeilen. Verder levert de centrale rol van de premier zoveel media-aandacht op dat dit door de overige ministers niet geëvenaard kan worden. Deze combinatie van institutionele en persoonlijke machtsbronnen geeft de premier de ruimte om *the machinery of government* op zijn manier te besturen. Tenslotte ligt het ook aan de persoon die het premierschap vervult. Het systeem staat het toe dat de regering losjes wordt bestuurd, maar ook met straffe hand wordt geleid. De premiers Thatcher, Blair en Brown zijn voorbeelden van deze laatste categorie en hebben bijgedragen aan het beeld van de allesbepalende Britse premier.

#### *Het collectieve karakter van de Britse regering*

In de jaren na 1997 heeft zich ook een ontwikkeling voorgedaan waarbij het collectieve besluitvormingskarakter van het Kabinet is verminderd. Niet alleen kwam het voltallige kabinet onder Blair minder frequent en korter in tijdsduur bij elkaar dan onder zijn voorgangers<sup>41</sup>, door zijn stijl van leidinggeven werd ook op een andere manier het collectieve karakter van de besluitvorming uitgehold. In plaats van collectieve besluitvorming in kabinet of onderraden, werden beslissingen onder Blair in een select gezelschap van adviseurs en betrokken ministers genomen. Door deze wijze van handelen, getypeerd als *sofa government of democracy*<sup>42</sup>, leed de collectiviteit een tanend bestaan. Zelfs de beslissingen over de militaire interventies in Kosovo (1999) en Irak (2003) werden buiten het kabinet of onderraden genomen (Heffernan, 2003; Self, 2010). De consequentie is niet alleen dat het collectieve karakter vermindert, maar ook dat de samenhang in het beleid zal afnemen. Immers, beleid van de departementen wordt niet in een collectief orgaan besproken waar andere ministers het kunnen beoordelen - en wegen op wat de consequenties zijn voor hun departement - maar in bilaterale bijeenkomsten per

39 President Roosevelt gebruikte de term *bully pulpit* voor het Witte Huis als platform om nieuwe ideeën te agenderen, overeenkomstig noemt Heffernan 10 Downingstreet de *bully pulpit* voor het bespelen van de media.

40 Een herschikking van de ministerraad gedurende de regeringsperiode is niet ongewoon. De gemiddelde 'doorlooptijd' van een Britse minister van Buitenlandse Zaken is 21 maanden en van Defensie 36 maanden.

41 Aan het eind van de jaren '40 kwam het kabinet gemiddeld 87 keer per jaar bij elkaar, in de jaren '70 zestig keer per jaar en in de jaren '90 nog veertig keer per jaar. Bron: Robin Butler in *The Times* van 22 februari 1999.

42 Met *sofa government* wordt het informele karakter van de besluitvorming bedoeld en *democracy* slaat op het Engelse woord 'den', wat staat voor een ruimte in een huis (in dit geval 10 Downingstreet) waar mensen kunnen werken of het hol van een dier. Negatiever is de locatie waar illegale of geheime activiteiten plaatsvinden (Longman, 2007).

departement bezien, waar de betrokken ministers zich niet met het beleid van een ander departement bemoeien.<sup>43</sup>

Bij de uitvoering van het *Joined-Up Government* programma lag de nadruk op de centrale coördinatie (6, 2005). Blair heeft de versterking van *the centre* en de *top-down* aanpak verdedigd door te stellen dat dit de juiste manier was om samenhang in het regeringsbeleid te krijgen (Hood, 2005). Ondanks toezeggingen van Brown om deze situatie van een sterke *centre* te veranderen, zette de trend zich ook onder zijn premierschap voort (Lunn, Miller en Smith, 2008). Deze benadering, maar ook de vraag of macht daadwerkelijk bij *the centre* ligt, wordt door Rhodes (2007) en Bevir en Rhodes (2008) bekritiseerd (en daarmee impliciet het asymmetrische machtsmodel van Marsh e.a.). Volgens hen heeft iedere hiërarchie 'rubberen lagen' waardoor het moeilijk wordt beleid *top-down* door te voeren. Daarnaast persisteert de macht van de departementen. De versterking van *the centre* was slechts een uiting van de onderkenning van de zwakte van *the centre* in de periode daarvoor (Rhodes, 2007). Hoewel de premier wel in departementaal beleid kan interveniëren, controleert hij het beleid niet, zeker niet al het beleid gedurende de gehele periode. Ten slotte wordt de bewering dat centrale coördinatie de beste methode zou zijn door Rhodes en Bevir in twijfel getrokken, omdat hiervoor overeenstemming over de doelen en de centrale coördinator bereikt moet worden. Voor wat betreft dit laatste lijken zij het gelijk aan hun zijde te hebben, want het resultaat van de versterking van *the centre* was dat, in weerwil van het *Joined-Up Government* programma, verkokering van beleid en departementalisme juist toenamen (Kavanagh en Richards, 2001).

#### *De coalitie van Conservatives en Liberal Democrats*

Met de discussie in tekstblok 8.1 is nog geen antwoord gegeven wie daadwerkelijk de macht heeft en of het systeem daarmee een *top-down* traditie kent. Ook - en slechts - op basis van de opvolgers van de *Labour*-regering is deze vraag moeilijk te beantwoorden, omdat in de verkiezingen van 2010 geen van de partijen erin slaagde een meerderheid in het parlement te behalen, waardoor de Conservatieve Partij een coalitie met de Liberaal Democraten moest sluiten. Deze coalitie heeft verschillende consequenties voor de persoonlijke en institutionele machtsbronnen waardoor de discussie nog niet ten einde is. Zoals eerder is geschetst, ontleent de premier zijn macht aan zijn functie als hoofd van de regering. Deze macht moet hij nu met zijn vice-premier delen, waardoor zijn macht de facto verminderd. Het regeerakkoord, de samenstelling van de ministersploeg en de verdeling van de departementen is na onderhandeling tot stand gekomen, tevens kan hij geen Liberaal Democratische ministers benoemen en ontslaan zonder instemming van de vice-premier. Bovendien wordt de macht gedeeld, zo is de vice-premier de voorzitter van de *Home Affairs*



43 Nigel Lawson, Thatcher's minister van Financiën (1983 – 1989) over deze ontwikkeling: "a minister may well feel reluctant to spend too much of his [sic] political capital, arguing a case against the prime minister in a field which is totally outside his departmental responsibility. It is some other minister's baby and some other minister's responsibility". Dit citaat onderstreept het non-interventiebeginsel tussen de ministers en laat zien dat deze ontwikkeling geen noviteit van de Blair-periode was, maar onder Blair wel toenam. Niet alleen nam het aantal en de tijdsduur van de kabinetsbijeenkomsten sterk af, ook nam het aantal bilaterale bijeenkomsten flink toe. In de eerste 25 maanden van zijn premierschap hield Blair 783 bilaterale bijeenkomsten, tegen 272 onder zijn voorganger Major (Kavanagh en Seldon, 1999: 279).

*Committee*, de onderraad voor binnenlandse zaken (Blick en Jones, 2010b). Het regeerakkoord is belangrijk, beide partijen hebben zich daaraan gecommitteerd. Hier van afwijken brengt de coalitie in gevaar. Dunleavy (2011) betoogd dat de premier zoveel tijd in de coalitievorm moet investeren dat dit ten koste gaat van de coördinatie van het regeringsbeleid. Als gevolg hiervan hebben de ministers, binnen de grenzen van het regeerakkoord, de vrije hand. Hierdoor ontstaat niet alleen onsamenhangend regeringsbeleid, maar biedt het ook ruimte voor meer macht bij de ministers en departementalisme waarbij de premier de grip op zijn departementen verliest.<sup>44</sup> Daarnaast staan zijn persoonlijke machtsbronnen onder druk. Door de coalitie moet de premier niet alleen de andere partij te vriend houden, maar ook zijn eigen partij. Daarbij mag hij de andere partij niet te veel tegemoet komen, daar dit anders het profiel van de eigen partij onzichtbaar maakt. De premier balanceert tussen coalitiegenoot en eigen partij, wat hem afhankelijk maakt van beide partijen. Het is evident dat hierdoor zijn macht afneemt.

Het voordeel van de machtsdeling is dat het collectieve karakter van de regering kan toenemen. Om beide partijen aan boord te houden moet besluitvorming meer binnen het kabinet plaatsvinden waarmee ook de asymmetrie in de machtsverdeling kleiner wordt. Dit is niet de plaats om een definitief oordeel te vellen over de juistheid van de modellen van Rhodes en Marsh e.a. Ook al is de coalitie van Cameron en Clegg een uitzonderingssituatie in de Britse politieke geschiedenis, wel wordt duidelijk dat de dominante cultuur van het Westminster-model met zijn sterke top-down benadering steeds meer een mythe wordt. De dominantie van de premier fluctueert; soms dominant, soms minder dominant. Hij is net als de andere actoren in het politieke speelveld onderhevig aan machtsafhankelijke relaties met die andere spelers. Belangrijker dan de structuren zijn de omstandigheden die de macht van de premier bepalen en de prioriteit die hij aan een beleidsterrein geeft (Rhodes, 2007) en bovenal is een premier zo machtig als dat zijn ministers hem willen laten zijn (Blick en Jones, 2010). Zonder een finaal oordeel te vellen over de tradities van het Britse politieke systeem, is het relevanter te bezien welke invloed de politieke top, binnen de ruimte die het politieke systeem hen gaf, op de samenwerking had. Juist de bemoeienis met Afghanistan is voor dit onderzoek van belang. Deze vraag wordt dan ook in paragraaf 9.1 behandeld.

### 8.3 Organisatorische arrangementen

In een rapport van de *Performance and Innovation Unit* (2000) werd onderkend dat voor de aanpak van complexe problemen de ministeries moesten samenwerken, maar dat de traditionele structuren en procedures barrières opwierpen om tot een daadkrachtige aanpak te kunnen komen. Om deze barrières te overwinnen werd (onder andere) voorgesteld interdepartementale structuren op te richten om de coördinatie tussen de departementen te ondersteunen en flexibeler financieringsmogelijkheden aan te brengen. Tien jaar later heeft dat geresulteerd in een verscheidenheid aan fora en budgetten waardoor

44 Dunleavy gebruikt de donut als metafoor om de leegte van *the centre* te beschrijven.

tal van samenwerkingsverbanden ondersteund worden. In deze paragraaf worden de aan conflict gerelateerde fora besproken. Daarnaast is op basis van interactie-frequenties een netwerkanalyse gemaakt die na de fora wordt behandeld. De paragraaf sluit af met een overzicht van de interdepartementale budgetten om het beeld van de organisatorische arrangementen te complementeren.

### 8.3.1 Fora

Tabel 8.1. Fora op politiek en hoogambtelijk niveau.

Oud (Labour, tot mei 2010)			Nieuw (Coalitie, vanaf mei 2010)		
Forum	Leden	Niveau	Forum	Leden	Niveau
Cabinet	Premier, ministers	Politiek	Cabinet	Premier, ministers	Politiek
DOP/NSID(A&P)	Premier, FCO, DfID, MoD	Politiek	NSC	Premier, ministers, NSA	Politiek
			NSC(O)	NSA, sg's FCO, DfID, MoD	Hoog ambtelijk
Pak/Afg Officials Group	FCO, DfID, MoD	Hoog ambtelijk	Pak/Afg Officials Group	FCO	Hoog ambtelijk
Afghanistan Senior Officials Group	FCO, DfID, MoD	Ambtelijk	Afghanistan Senior Officials Group	FCO	Ambtelijk

#### Fora op politiek niveau

In het VK is het kabinet het hoogste besluitvormingsorgaan van de regering. Om het voltallige kabinet te ontlasten, kan besluitvorming ook in *Cabinet Committees* of onderraden plaatsvinden (Cabinet Office, 2010). In 2007 besloot premier Brown de bestaande *Defence and Overseas Policy Cabinet Committee* (DOP) te reorganiseren in de *National Security, International Relations and Development sub-Committee of Cabinet* (NSID). Deze subcommissie werd voorgezeten door de premier en kende naast de premier de ministers van Financiën, DFID, FCO en MoD als vaste leden. Daarnaast konden andere ministers en functionarissen worden uitgenodigd. Onder de structuur van de NSID vielen vervolgens een aantal sub-commissies, waaronder die voor Afghanistan en Pakistan (Cabinet Office, 2010).<sup>23</sup> Na de verkiezingen van 2010 werd de structuur van de onderraden opnieuw herzien en is de NSID vervangen door de *National Security Council* (NSC). De verschillen tussen de NSID en NSC betreffen niet zozeer de samenstelling en portfolio, maar wel de aanstelling van een nationale veiligheidsadviseur, de mate van betrokkenheid van de politieke top en de frequentie van bijeenkomsten. Op deze verschillen wordt in paragraaf 9.1 nader ingegaan. Naast de onderraden kent het VK ook een ministeriële bijeenkomst waar crises en calamiteiten

<sup>23</sup> Tegelijkertijd werd een Strategic Horizons Unit opgericht om zich te richten op het aanbrengen van samenhang in veiligheidsgerelateerde horizon-scanning en werd het ondersteunend secretariaat herzien. Horizon-scanning duidt op de methodologie om ontwikkelingen en trends in met name fragiele staten te volgen waardoor adequate maatregelen genomen kunnen worden om conflicten te voorkomen. Bron: <http://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2009-06-26c.249902.h>. Benaderd op 8 maart 2011.

besproken worden: het COBR. Het COBR (vernoemd naar *the Cabinet Office Briefing Rooms*) is het *Civil Contingencies Committee*, wordt voorgezeten door de premier en kent een eigen secretariaat binnen *the Cabinet Office*. De samenstelling hangt af van de aard van de crisis en de daarvoor benodigde departementen.<sup>24</sup>

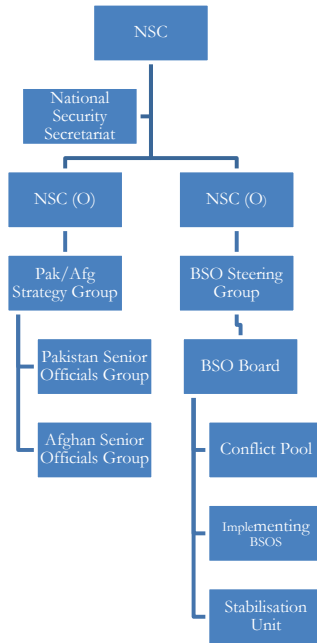
#### *Hoogambtelijke fora*

De structuur van onderraden wordt ondersteund door een systeem van *Official Committees*, fora waar topambtenaren van verschillende departementen bijeen komen. Deze commissies spelen een belangrijke rol in de coördinatie van de informatie die in de betreffende onderraad wordt verspreid en het faciliteren van de interdepartementale samenwerking door de implementatie van de politieke besluiten die in de onderraad zijn genomen. Doordat deze commissies zich over het algemeen richten op meer gedetailleerde administratieve of technische aspecten van het beleid, kunnen meerdere *official committees* een zelfde onderraad ondersteunen. Daarmee is het stelsel van onderraden en hoog ambtelijke fora complementair aan elkaar. De hoog ambtelijke fora richten zich op de administratieve en technische aspecten van beleid zodat de onderraad zich op de politieke dimensie van beleid kan richten (Dorey, 2005). Onder de NSID(A&P) als onderraad vielen een tweetal interdepartementale fora, te weten de *Strategy Group* en de *Senior Officials Group*. In deze twee fora kwamen, op verschillend niveau, functionarissen van de ministeries van FCO, MoD en DFID samen om beslissingen te nemen en beleid voor te bereiden en af te stemmen.

Met de overgang naar de NSC veranderde ook de structuur daaronder op twee manieren. Enerzijds werd de nieuw aangestelde nationale veiligheidsadviseur verantwoordelijk voor de algemene interdepartementale coördinatie op het hoogste ambtelijke niveau. Daartoe komen de secretarissen-generaal (*Permanent Secretaries*) van de verschillende departementen onder zijn voorzitterschap in de zogenaamde *National Security Council (Officials)* of de NSC(O) bij elkaar. Anderzijds werd voor de coördinatie van de activiteiten aangaande Pakistan en Afghanistan een speciale vertegenwoordiger aangewezen. Ook op deze veranderingen wordt in paragraaf 9.1 nader ingegaan. Naast deze 'Afghanistan' structuur kent het NSC ook een structuur voor de *Building Stability Overseas Strategy* die is gericht op de bredere samenwerking bij het onderkennen en voorkomen van conflicten in de wereld. Onder de NSC (Officials) zijn dan ook een *Building Stability Overseas Steering Group* en daaronder een *Building Stability Overseas Board* geplaatst. Deze laatste stuurt op zijn beurt de *Conflict Pool* aan en is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de *Stabilisation Unit*. In figuur 8.1 is de huidige structuur van de interdepartementale fora voor Afghanistan en van de bredere samenwerking weergegeven. De *Senior Officials Groups* voor Pakistan en Afghanistan zijn de laagste vaste structuren waar functionarissen interdepartementaal overleg met elkaar voeren. Alle fora zoals weergegeven worden ondersteund door het *Foreign and Defence Policy Secretariat* van het *National Security Secretariat* van *the Cabinet Office*.

24 Crises waarvoor de COBR onder andere bijeen is geroepen zijn de terroristische aanslagen in de VS op 11 september 2001, de terroristische aanslagen in Londen op 7 juli 2005, maar ook naar aanleiding van de gevallen van vogelgriep in 2006 en de rellen in Londen in augustus 2011.

Figuur 8.1. Structuur van fora aangaande Afghanistan.



### Tekstblok 8.2 Stabilisation Unit

Tijdens de interventies in Sierra Leone (2000), Afghanistan (2001) en Irak (2003) werd duidelijk dat er voor de samenwerking op strategisch niveau geen goede structuren aanwezig waren. Als gevolg hiervan is in 2004 door FCO, MoD en DfID gezamenlijk de *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) opgericht, met name vanwege de mislukkingen in Irak en dan vooral de problemen die de coalitietroepen ondervonden bij het plannen van een strategie voor de post-conflict fase. De PCRU had een drieledig doel: het faciliteren van een geïntegreerde assessment en planning, zowel in het operatiegebied als in Whitehall (1); civiele inzet in stabilisatie omstandigheden (2) en het identificeren van lessen en *best practices* (3). De PCRU was daarmee de voorloper van de *Stabilisation Unit* welke in 2007 werd opgericht. Na een aantal reorganisaties bestaat de huidige eenheid uit ongeveer 70 functionarissen van met name de drie ministeries (maar ook van andere departementen en landen), verdeeld over vijf teams en kent evenzoveel taken. Het *Capability Team* is verantwoordelijk voor het rekruteren en trainen van een uitzendpool van meer dan 1000 personen (800 uitzendbare civiele experts en een rijksbrede uitzendpool van 200 ambtenaren uit meer dan 30 departementen en agentschappen). Het *Deployments Team* is verantwoordelijk voor het uitzenden van deze functionarissen naar uitzendgebieden. De planning van nieuwe missies kan door het *Planning and Countries Team* gefaciliteerd worden. De geleerde lessen van missies moeten door het *Lessons Team* geïdentificeerd worden. De *Security and Justice Group* tenslotte kan de Britse overheid advies op het gebied van veiligheid en justitie geven. De eenheid wordt aangestuurd door een tridepartementale board en stuurgroep.



*Fora als structuur voor de samenwerking*

In de zojuist genoemde fora wordt niet alleen de samenwerking aangestuurd, maar vindt ook de formele zijde van de interdepartementale samenwerking plaats. Het systeem van de fora is organisch gegroeid in plaats van aan de hand van een voorbedachte architectuur te zijn ontworpen. Toenmalig minister van Defensie Reid onderkende in de eerste periode van de missie in Helmand (2006) dat de interdepartementale samenwerking in Londen te wensen overliet en door schade en schande is de huidige structuur ontstaan. De laatste aanpassing heeft bij het aantreden van de coalitieregering plaatsgevonden.

De fora zijn op verschillende niveaus aangebracht zodat de problemen door dit lagensysteem opgelost kunnen worden in plaats van de hoogste niveaus te overbelasten. Door de lagen ontstaan escalatieniveaus, zonder de fora op de verschillende niveaus zou er maar een escalatieniveau zijn, de politieke laag. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om gezamenlijk verantwoording af te leggen, uiteindelijk ook tot aan het politieke niveau en het parlement.

In Whitehall for Afghanistan it is a pretty good structure now. It is evolved over years. One of the first things we did in 2006 was set up lots of cross Whitehall groups, they are well embedded now, they are a part of the machinery (130).

De geïnterviewde doelt in het bovenstaande citaat op de sturgroepen op *one-* en *two-star level*. Ook buiten deze meer officiële fora kent de samenwerking bijeenkomsten. Functionarissen, meestal op het niveau van de beleidsmedewerker komen in werkgroepen – met vaak een tijdelijk karakter - bij elkaar. Afhankelijk van het onderwerp en de niche kan zo iets snel en flexibel opgericht (en ook weer snel opgeheven) worden.

We set up another one to look at transition a couple of months ago and that worked out well. At the desk level, if people see there is a gap, then actually they will start to form these kind of ad hoc groups which then, because we are so used to that sort of things happening, they stick very quickly (130).

Ondanks het gegeven dat de fora belangrijke arena's zijn waar de actoren elkaar kunnen ontmoeten en waar besluitvorming kan plaatsvinden, hangt de interdepartementale samenwerking voor een belangrijke mate ook van de persoonlijke contacten tussen functionarissen af. Immers, samenwerking geschiedt niet door de sturgroepen, maar door de functionarissen die in de fora en daarbuiten contact met elkaar hebben. Daarmee ontstaat een situatie waarbij de structuur van de fora en de persoonlijke contacten complementair zijn, beide zijn benodigd:

I think having the committees, having the groups is the mechanism by which it is done and that is fine, that has a place. But I think it is individuals which set the conditions. Individuals which deliver influence. You can't... there is no point having one without the other. One is the mechanism and the other is a way of conducting business (11).

Aan structuren moet ook weer niet te veel waarde worden gehecht. Ja, het is handig als de structuren letterlijk sturing geeft aan werkprocessen, maar in de praktijk is het veel belangrijker dat mensen met elkaar door een deur kunnen en het snel eens worden. Dan gaan de structuren ook werken (I19).

Ook al percipieert de laatste geïnterviewde de contacten belangrijker dan de fora, de meeste functionarissen zien een wisselwerking tussen de twee, indien de fora als mechanismen beter zijn georganiseerd en werken, kan het belang van de contacten afnemen, al wordt het laatste nooit onbelangrijk.

In general, the clearer the mechanisms and lines of responsibility, then it becomes slightly less important but still important. But when you are working in a quite a fast moving environment and lots of different people are engaged at the same time then it is very easy for people to either make it work very well or to slow things down so it becomes more important (I11).

I don't think I can say it is more important, but the clearer the lineation of roles, responsibilities and who does what, then probably the personality requirement, which is always hard to put your fingers on isn't it, becomes slightly less important. But nonetheless when you have individuals they can either make or break something (I11).

De fora zorgen ervoor dat de mensen elkaar kunnen (en soms moeten) ontmoeten en waar door agendering onderwerpen besproken kunnen worden. Het biedt nieuwe functionarissen in het 'circuit' de mogelijkheid om andere functionarissen snel te leren kennen. Daarmee geeft het de interdepartementale samenwerking enige continuïteit, maar de aanwezigheid van de fora alleen is geen garantie voor een goede samenwerking.

### 8.3.2 Contacten

In de vragenlijst is de respondenten voorgelegd met welke frequentie zij contact met andere directies of departementen onderhouden. Op basis van deze frequenties is de centraliteit van de verschillende actoren berekend. De meest centrale actoren die onderkend kunnen worden zijn, komen van FCO, DfID, MoD en *the Cabinet Office* en zijn in tabel 8.2 opgenomen.

Tabel 8.2. Centrale actoren.

Departement	Directoraat of Directie	Taak
FCO	Conflict Group	FCO-betrokkenheid bij alle fasen van een conflict
	Afghanistan Group	Intradepartementale coördinatie m.b.t. Afghanistan
	International Security and Institutions Directorate	Coördinatie met internationale organisaties
DfID	Western Asia and Stabilisation	Coördinatie activiteiten aangaande Afghanistan
	CHASE	Samenwerking bij conflict, veiligheid, justitie, etc.
MoD	Security Policy Operations Directorate	Samenwerking bij veiligheidsbeleid en operatiën
Stabilisation Unit	Deploymentsteam	Begeleiden functionarissen expertpool bij uitzending
	Lessonsteam	Identificeren lessons learned
	Planning and Countryteam	Faciliteren planningsprocessen nieuwe missies
Cabinet Office	National Security Secretariat	Ondersteuning interdepartementale samenwerking

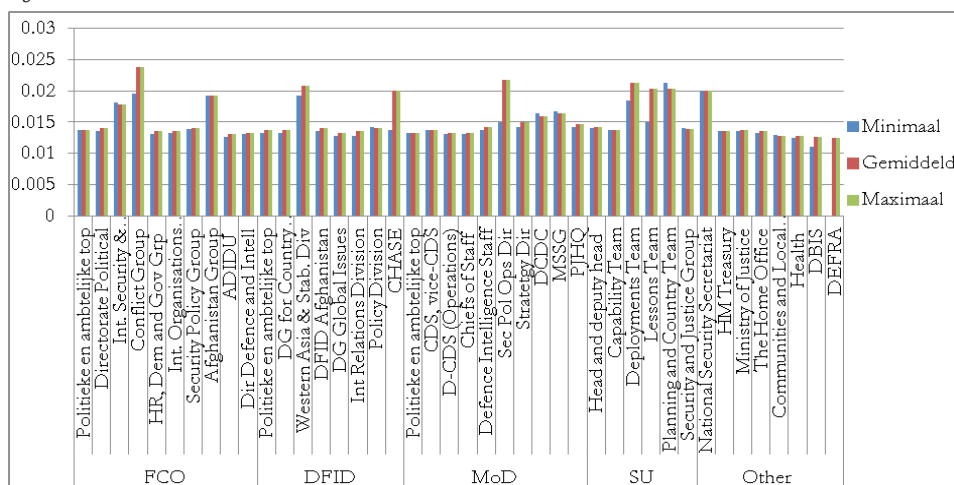
De hoge centraliteit van het merendeel van de genoemde actoren is verklaarbaar vanwege de geografische of thematische taakstelling. Zo is de *Conflict Group*, binnen het directoraat generaal *Political*, verantwoordelijk voor de FCO-betrokkenheid bij alle fasen van een conflict (pre- tot post-conflict) en de *Afghanistan Group*<sup>25</sup>, een speciaal voor de missie opgerichte afdeling, verantwoordelijk voor de coördinatie van met name de intradepartementale activiteiten. De centraliteit van de *International Security and Institutions Directorate* wordt verklaard doordat deze directie verantwoordelijk is voor de coördinatie met internationale organisaties zoals de EU, de VN en de OVSE. Binnen DfID is de missie in Afghanistan belegd bij de *Western Asia and Stabilisation Division*. Deze divisie is namens DfID tevens verantwoordelijk voor de aansturing van de *Stabilisation Unit*. De *Conflict Humanitarian & Security Department* (CHASE) is een directie die nauw samenwerkt met ander departementen en internationale organisaties op het gebied van conflict, veiligheid, justitie en humanitaire zaken. Van MoD is het *Security Policy Directorate* verantwoordelijk voor de interdepartementale samenwerking op het gebied van veiligheidsbeleid en operatiën en namens MoD verantwoordelijk voor de aansturing van de *Stabilisation Unit*. Bij de *Stabilisation Unit* en de *Cabinet Office* zijn de centrale actoren, gezien de taken van de teams, voor de hand liggend.

Er is echter ook een aantal actoren die niet centraal worden genoemd, terwijl dat wel te verwachten was. Zo is DfID Afghanistan een schijnbaar kleine speler. Dit kan verklaard worden doordat DfID het merendeel van het team in Afghanistan zelf heeft geplaatst, terwijl slechts vijf personen in Londen zijn ‘achtergebleven’ die de interdepartementale samenwerking moeten coördineren. Deze personen zijn werkzaam in de *Western Asia and*

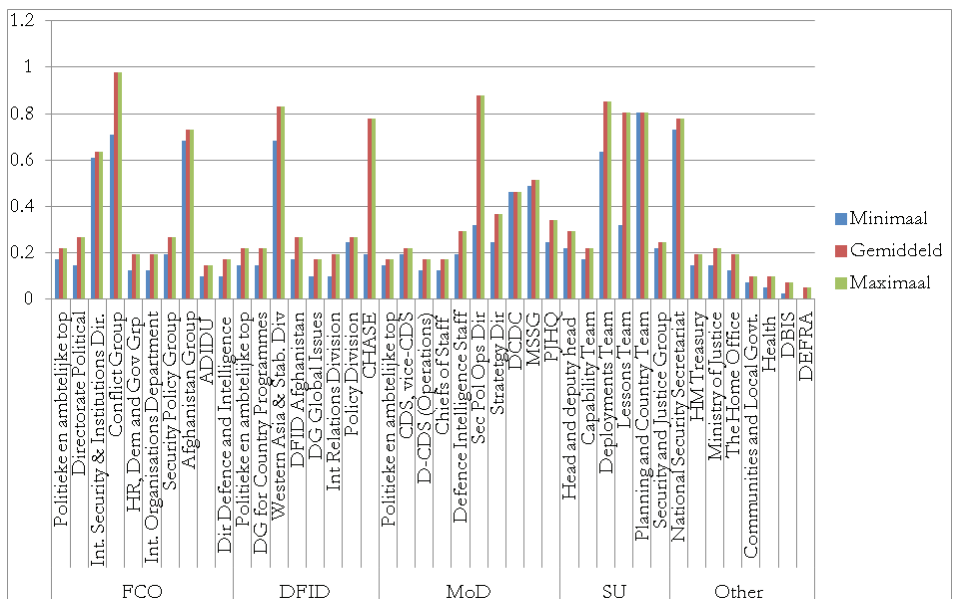
25 Voor de missie in Afghanistan is binnen het directoraat *Political* de *Afghanistan Group* opgezet. Dit team is verantwoordelijk voor de coördinatie van het intradepartementale beleid en onderhoudt namens FCO het contact met andere departementen en landen aangaande Afghanistan, met name met MoD. Dat betekent niet dat alle contacten aangaande Afghanistan via de *Afghan Group* dienen te lopen, FCO-functionarissen kunnen nog steeds rechtstreeks contact met collegae in andere departementen opnemen.

*Stabilisation Division*. Van MoD zou het PJHQ meer centraliteit toebedacht worden, maar hun bijdragen worden via de *Security Policy and Operations Directorate* met de andere departementen gedeeld terwijl andere departementen via hetzelfde directoraat contact met PJHQ hebben. Ten slotte is de *Senior Representative for Afghanistan and Pakistan (SRAP)* niet in het overzicht opgenomen daar deze functie pas vanaf mei 2011 bestaat.

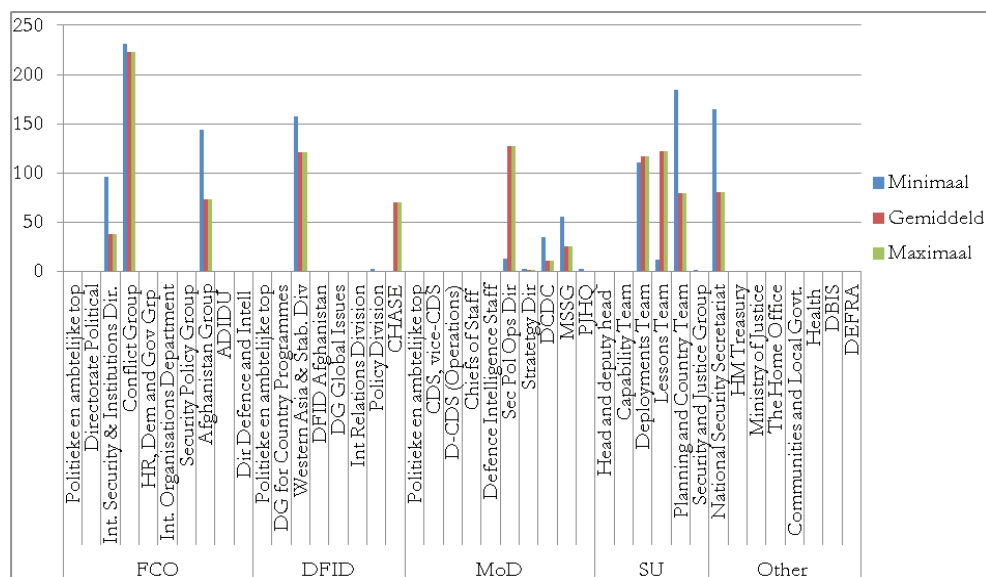
Figuur 8.2. Closeness centraliteit.



Figuur 8.3. Degree centraliteit.



Figuur 8.4. Betweenness centraliteit.



### 8.3.3 Budgetten

Alle goede voornemens over interdepartementale samenwerking ten spijt, niet zelden loopt een samenwerkingsprogramma spaak door onenigheid over de financiën. In hoofdstuk 3 zijn hier verschillende redenen voor genoemd. Om met deze problemen te voorkomen heeft Whitehall diverse interdepartementale budgetten waarvan de eerste in 2001 werd opgericht. De budgetten staan in tekstblok 8.2 beschreven.

#### Tekstblok 8.3 Van Conflict Prevention Pools naar Conflict Pool

Van oudsher voerden de drie meest betrokken ministeries (FCO, DfID en MoD) hun werkzaamheden op het gebied van conflictpreventie individueel uit. In het kader van het *Joined-Up Government* programma werden in 2000 de rijksbrede werkzaamheden op dit gebied geëvalueerd. Als uitvloeisel van deze evaluatie werden in 2001 de *Conflict Prevention Pools* opgericht om de effectiviteit van de conflictpreventie en conflictmanagement van FCO, MoD en DfID te vergroten. Er werd een onderscheid gemaakt tussen de *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP) en de *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP) voor de rest van de wereld. Het secretariaat van ACPP lag bij DfID, van GCPP bij FCO. In de budgetten kwamen de gelden van FCO, DfID en MoD bijeen en door consensusbeslissingen van de drie departementen (zogenaamde *triple keys*) werden budgetten aan projecten en activiteiten toebedeeld (Bell, 2003). De missies in Irak en Afghanistan trokken een grote wissel op de GCPP, in 2006 werd de helft van het budget van de GCPP aan deze missies besteed. Om beide budgetten meer flexibiliteit te geven en crisismanagement in *hot conflict zones* (Irak en Afghanistan) te scheiden van conflictpreventie, werd in 2008 het *Stabilisation Aid Fund* (SAF) opgericht en de beide *Conflict Prevention Pools* gebundeld tot een

*Conflict Prevention Pool.* Door de waarde-vermindering van de Pond Sterling in 2008 stonden zowel de CCP's als de SAF onder druk om de toegenomen kosten voor vredesoperaties te compenseren (vredesoperaties worden over het algemeen in dollars en euro's berekend). Daarom werd in april 2009 besloten om de SAF, de CCP's en de budgetten voor vredesoperaties samen te bundelen in de *Conflict Pool* (Teuten en Korski, 2010: 50). De *Conflict Pool* bestaat uit vijf regionale programma's (Afrika, Europa, Zuid-Azië, Afghanistan en het Midden-Oosten) en een thematisch programma (gericht op het versterken van allianties en partnerschappen). Uit het budget kunnen de zogenaamde facultatieve (*discretionary*) missies bekostigd worden. Hierbij moet gedacht worden aan conflictpreventie, stabilisatie-operaties en vredesbewaking. Het budget van de *Conflict Pool* bedraagt £256 miljoen in 2011-2012 en loopt op tot £309 miljoen in 2014-2015.

Ondanks de voordelen van interdepartementale financieringsmogelijkheden was de *Conflict Pool* een van de weinige initiatieven in Whitehall om gezamenlijk projecten te financieren (*Institute for Government*, 2008). Door het budget kunnen niet alleen projecten gezamenlijk worden gefinancierd, het biedt ook een mogelijkheid om bij onvoorziene conflicten de logge departementale budgetteringsmethoden te omzeilen die daar niet op zijn toegerust.<sup>26</sup>

The departments budgets are set up to deal with the business you know you got to do in the coming year. So your annual budget is set for the things you have to do, not for any other thing that might... a new thing that might come along (I33).

De gelden voor de *Conflict Pool* worden door het ministerie van Financiën vanuit het *Conflict Resources Settlement* beschikbaar gesteld. De drie departementen (FCO, MoD en DfID) kunnen projectvoorstellen doen die in consensus worden goedgekeurd. In theorie kan dit de samenwerking tussen de departementen verbeteren en de samenhang van de activiteiten vergroten, maar in de praktijk is ook deze oplossing niet geheel bevredigend en het fonds kent ook nadelen. Deze nadelen worden duidelijk door naar de kosten van de missie in Afghanistan te kijken.

Allereerst moet opgemerkt worden dat het niet eenvoudig is de kosten van de missie in Afghanistan inzichtelijk te maken. Een eerste reden hiervoor is dat de budgetten van met name DfID bilateraal en multilateraal worden besteed. Van het bilaterale deel zijn goede rapportages voorhanden, zo verantwoordt DfID tot £1000,- nauwkeurigheid wat de bilaterale uitgaven in Afghanistan zijn. Echter, de DfID-gelden die vanuit multilaterale hulp (via VN, Wereldbank, etc.) naar Afghanistan gaan zijn niet traceerbaar. Dit geldt ook voor de gelden binnen het VK, de verschillende ministeries boeken directe uitgaven en uitgaven aan fondsen zoals het *Stabilisation Aid Fund* en de *Conflict Pool*. Andere rapportages melden weer de uitgaven vanuit die fondsen aan Afghanistan specifiek, maar het is niet

26 Aan het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw werd de allocatiewijze van budgetten aan de departementen herzien door de jaarlijkse verdeling te vervangen door een meerjaarlijkse begroting (3 - 4 jaar). Deze aanpassing droeg bij aan de mogelijkheid tot langetermijn plannings, maar het was wel moeilijk om met onvoorziene situaties om te gaan indien daar geen reserveringen voor waren gemaakt. Bron: [http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_spendingreview\\_introduction.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm). Benaderd op 15 november 2012.

mogelijk aan te geven hoeveel FCO-budget via de *Conflict Pool* naar Afghanistan gaat.<sup>27</sup> Een tweede reden is een verschil in verantwoordingsmethoden. Zo publiceert de Britse overheid op basis van fiscale jaren (lopend van 6 april tot 5 april in het volgend jaar) terwijl in internationale publicaties (bijvoorbeeld van de OECD) op basis van kalenderjaren wordt gerapporteerd. Verder rapporteert de Britse overheid op basis van het baten-lastenstelsel terwijl aan internationale organisaties op basis van het kas-verplichtingenstelsel wordt gemeld. Een derde reden is dat niet over alle jaren rapportages worden afgegeven. Zo is van het *Strategic Program Fund* van 2009-2010 geen budget terug te vinden.

Tabel 8.2. Kosten Britse missie in Afghanistan (bedragen in Emilijoenen).

	MoD <sup>1</sup>	FCO	DfID <sup>2</sup>	GCPP/SAF	Conflict Pool	SPF <sup>3</sup>
2006-2007	750	NA	100	23,4		16,3
2007-2008	1500	27 (ODA)	109	28		16,3
2008-2009	2600	7,7 (ODA)	147		48	15,2
2009-2010	3800	10,3 (ODA)	133		62	NA
2010-2011	4500	118 <sup>4</sup>	97		75 <sup>5</sup>	18

Ondanks deze problemen is getracht de kosten van de missie inzichtelijk te maken, de bevindingen staan in tabel 8.2. De daadwerkelijke kosten van de departementen zijn echter hoger, zo zijn de afschrijvingen van het materieel van MoD niet in de kosten opgenomen en is de hulp die via multilaterale wegen naar Afghanistan gaat niet vermeld. Toch kunnen hier een aantal conclusies uit getrokken worden. Ten eerste laat bovenstaande tabel van de missiekosten zien dat de *Conflict Pool* volstrekt ontoereikend is om alleen al de missie in Afghanistan te betalen, laat staan alle conflictpreventieactiviteiten. Dat betekent dat de kosten op een andere manier gefinancierd moeten worden. Het merendeel van de militaire kosten wordt door een speciale voorziening door het ministerie van Financiën betaald (*Special Government Reserve*) en gaat dus niet ten koste van het budget van MoD.<sup>28</sup> Andere ministeries kennen deze speciale regeling niet en moeten voor activiteiten dus uit eigen middelen putten, waardoor weer geherbudgetteerd moet worden en departementale prioriteiten herzien moeten worden. Zoals de tabel laat zien gaat het met name bij DfID om significante bedragen.<sup>29</sup> Voor FCO lijken de kosten bescheiden, maar de daadwerkelijke kosten liggen hoger. Vooral de missie in Helmand heeft voor

27 Een voorbeeld hiervan is het *Counter Narcotics* programma van het VK. In 2008-2009 werd £46,4 miljoen uitgegeven door een combinatie van MoD, FCO, DfID, SOCA, HM Revenues and Customs, HM Prisons Service en de Crown Prosecution Service. Een deel van het geld werd uit de *Stability Aid Fund* betaald, wat zelf ook weer gelden van FCO, MoD en DfID krijgt en een deel werd vanuit het FCO-fonds *Strategic Program Fund* betaald. FCO betaalde daarmee rechtstreek aan de *Counter-Narcotics* programma, via het *Strategic Program Fund* en via het *Stability Aid Fund*. Hierdoor is het niet traceerbaar hoeveel geld FCO aan het *Counter Narcotics*-programma uitgeeft.

28 Tussen 2001-2002 en 2009-2010 heeft Financiën £18 miljard extra voor militaire operaties in bijvoorbeeld Afghanistan en Irak betaald. Deze speciale regeling geldt uitsluitend voor MoD. Dit wil overigens niet zeggen dat MoD ook krijgt waar het om vraagt, dit is op zich al reden tot spanningen tussen MoD en Financiën (resp JR). Bron: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/DefenceSpending.htm>. Benaderd op 23 augustus 2011.

29 In 2000-2001 gaf DfID slechts £116.000 aan ontwikkelingshulp aan Afghanistan - wat laat zien dat het land op dat moment niet de grootste prioriteit genoot - in het jaar daarna liep dit op naar £216.000 om vervolgens in 2002-2003 explosief te groeien naar £34.661.000. Voor 2011-2012 heeft DfID £178 miljoen aan hulp begroot.

extra personeels- en beveiligingskosten gezorgd<sup>30</sup>, FCO heeft Financiën dan ook om een vergoeding van deze onvoorziene kosten gevraagd, maar niet gekregen. Hierdoor moest het departement herbudgetteren, fte-en vrijmaken uit andere delen van het diplomatieke netwerk en het ministerie zelf en departementale prioriteiten herzien. Dit kan tot intra-departementalisme leiden; niet betrokken FCO-functionarissen willen juist door deze budgetteringsperikelen terug naar de core-business van FCO, namelijk diplomatieke betrekkingen onderhouden met grote landen als de VS, Rusland en China (I40). Om dit te voorkomen gaven defensiefunctarissen aan dat ook andere departementen toegang tot die speciale reserve moesten krijgen, daar dit veel conflicten zou kunnen voorkomen (I42 en I13). Echter, het gaat niet alleen FCO, DfID en FCO aan, ook andere departementen voeren in het kader van stabilisatie en wederopbouw activiteiten uit die betaald moeten worden. Indien dit niet door de Conflict Pool betaald kan worden, is DfID de eerst aangewezen die gelden ter beschikking heeft. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen budgetten en wie de activiteit moet leveren.

I have got very small program budgets, so what I am offering is analysis expertise. The money for this stuff primarily lies with DfID. This is a big issue I think in this a kind of stabilisation work. Because there is a mismatch between where the money is and where the money needs to go. So DfID doesn't really like security and justice work at all (I12).

Bovenstaand citaat laat zien dat het eerder geschetste probleem (wie betaalt) nog niet geheel is opgelost. Dit probleem wordt verergerd indien de werkzaamheden niet tot de prioriteiten van het leverende departement behoren. Een tweede nadeel is dat de looptijd van de projecten ten hoogste een jaar mogen bedragen waardoor structurele projecten niet van het fonds betaald worden of jaarlijks opnieuw moeten worden ingediend. Dit gaat ten koste van een strategische lange termijn planning. Het is de bedoeling dat door de flexibiliteit van de pool de tijd die de departementen nodig hebben om hun budgetten ter beschikking te stellen (ombuigen) overbrugd wordt. Door de hierboven genoemde intra-departementale twisten kan deze periode echter langer duren.

Een derde nadeel is dat het budget van de *Conflict Pool* samen met de *Peacekeeping Budget*<sup>31</sup> uit het *Conflict Resources Settlement* van het ministerie van Financiën wordt betaald. Op zich is de directe financiering door *the Treasury* een vooruitgang op de wijze van budgetteren van de diverse voorgangers van de *Conflict Pool* waar MoD, FCO en DfID voor de financiering van de budgetten zorgden. In die situatie werd de samenwerking bemoeilijkt en liet de samenhang te wensen over omdat ieder departement ook weer het eigen deel uit het budget in de vorm van projecten probeerde terug te krijgen. Het nadeel van de koppeling

■  
30 FCO heeft het aantal functionarissen dat zich met Afghanistan bezighoudt flink uitgebreid. Alleen al in 2007 zijn 34 fte gecreëerd (10 in Londen, 17 in Kabul, 5 in Lashkar Gah en 2 in Pakistan). Daarnaast zijn de beveiligingskosten voor het personeel in conflictlanden erg hoog. Deze kosten waren niet voorzien doordat bij het opstellen van het *Comprehensive Spending Review* (meerjaarlijkse begroting) in 2004 er nog geen sprake van de missie in Helmand was.

31 Het *Peacekeeping Budget* zijn de jaarlijkse afdrachten aan organisaties zoals de VN, de EU, de NAVO en de OVSE voor missies en overige activiteiten in het kader van conflictpreventie en wederopbouw. Voorbeelden van deze activiteiten zijn de NAVO-missie op de Balkan en de betalingen aan internationale gerechtshoven.



tussen de *Conflict Pool* aan de *Peacekeeping Budget* is dat indien de kosten van de laatste de beraming overschrijden, dit ten koste gaat van de *Conflict Pool*.<sup>32</sup> Deze korting levert niet alleen managementproblemen op, maar kan ook spanning op de relaties tussen de drie departementen brengen doordat projecten moeten worden geschrapt of op een andere wijze moeten worden gefinancierd.<sup>33</sup> Een consequentie van de volatiliteit van het budget van de *Conflict Pool* is dat de planning van projecten wordt ondermijnd en de aansturing van de pool wordt bemoeilijkt. Hierdoor hebben de departementen minder behoefte om aan de *Conflict Pool* deel te nemen (ICAI, 2012).

Uit de *Conflict Pool* moeten ook zogenaamde *upstream*-activiteiten betaald worden. Vanuit de gedachte 'voorkomen is beter dan genezen' (en volgens Collier (2007) ook goedkoper), worden fragiele staten ondersteund om te voorkomen dat ze afglijden naar de *failed state* status.

That is the banner headline of the moment, but of course you can't do it for nothing. So, whilst you are creating this conflict prevention capability, you have to go spend money and that is where some of the tensions live, because we have championed it as being cost saving, but you won't see the cost savings until much later in the peace. So yes, we are potentially saving ourselves money, right now you have to pay for it and you won't see the benefit. And whilst we are in Afghanistan, you are still spending money on post-conflict stuff, so you are essentially creating a bow wave of costs. So you need to pay that money now and accept there will be a peace dividend later on, that is a leap of faith, because nobody is proved yet (14).

Hier kunnen wrijvingen over ontstaan, want bij *upstream*-activiteiten gaan de kosten voor de baten uit, terwijl de uitkomsten en gewenste effecten moeilijk te meten zijn. Daarnaast is het moeilijk in te schatten of het land daadwerkelijk naar de *failed state* status gaat afglijden en ten derde betekent het dat uitgaven in het ene land niet meer in een ander land of activiteit kunnen worden gestoken. Ten slotte moeten er, zoals de geïnterviewde opmerkt, dubbele lasten betaald worden, zowel aan conflictpreventie als aan postconflict activiteiten. De *Conflict Pool*, juist bedoeld om interdepartementale samenwerking mogelijk te maken, kan door een verschil in perceptie over de toegevoegde waarde van *upstream*-activiteiten in een land (of zelfs in het geheel) voor conflicten tussen departementen zorgen. Daar dit nieuwe beleid net voor het afronden van het onderzoek is geïntroduceerd, zijn er nog geen gegevens over beschikbaar.

Ten slotte de vraag wat de consequenties van de krimpende overheidsbudgetten voor de samenwerking zijn. Ook in Whitehall staan de departementale budgetten onder druk. Volgens een groep geïnterviewden zal dit tot meer departementalisme leiden, terwijl een

■  
32 In 2011-2012 bedroeg het *Conflict Resources Settlement* £630 miljoen, waarvan £256 miljoen voor de *Conflict Pool* was gereserveerd. Door overschrijding van de *Peacekeeping Budget* werd £76 miljoen van de *Conflict Pool* naar de eerste overgeheveld zodat de *Conflict Pool* nog £180 miljoen bedroeg (een reductie van bijna 30%).

33 In 2008-2009 werden de projectvoorstellen en daarmee het budget van de *Conflict Pool* relatief evenredig over de drie departementen verdeeld: MoD kreeg 41% van het budget, FCO 24% en DfID 35%. In 2010-2011 was deze verhouding scheefgegroeid: MoD kreeg 35%, FCO 60% en DfID 5% (ICAI, 2012).

andere groep van mening is dat dit de departementen juist dichterbij elkaar zal brengen. De toekomst moet uitwijzen welke groep gelijk krijgt, maar de ontwikkelingen rond de verhoging van het DfID-budget stemmen positief. Terwijl andere ministeries moeten bezuinigen, kreeg DfID<sup>34</sup> er vanaf 2010 juist geld bij. Velen hadden verwacht dat dit tot 'claims' van DfID-gelden door andere departementen zou leiden, maar dit is uitgebleven. Een consequentie is wel dat DfID minder belang heeft bij de samenwerking binnen de *Conflict Pool*, het departement heeft voldoende financiële middelen om van de pool afhankelijk te zijn (ICAI, 2012).

Gezamenlijke interdepartementale budgetten heten een goede ondersteuning van de interdepartementale samenwerking te zijn. De verschillende aanpassingen sinds 2001 laten zien dat de departementen op zoek zijn naar geschikte financiële constructies, maar dat het ook een moeizaam proces kan zijn. Ook met de oprichting van de *Conflict Pool* is Whitehall er nog niet geheel in geslaagd om departementale en interdepartementale budgetten zodanig op elkaar aan te laten sluiten dat activiteiten op interdepartementaal snijvlak effectiever bekostigd kunnen worden. Daarvoor is de *Conflict Pool* niet groot genoeg en zijn er zowel tussen FCO, MoD en DfID als met andere departementen nog voldoende hindernissen te overwinnen. Dit is in de *Strategic Defence Security Review* (2010) onderkend, maar vooralsnog heeft dit niet tot een bevredigende oplossing geleid:

The bit to really get right is how we fund our initiatives, so who is responsible for paying. Of course you can put a pot of money aside for conflict prevention and a pot of money aside for post conflict reconstruction or whatever. The problem you get is the flexibility within those things and the cross department of things. Whilst you've got one government department responsible for this pot of money and one government department responsible for this pot of money, it becomes very difficult and walls get build up. I think the secret is knocking down those walls and allowing flexible access to those pots of money. It is how do you define how much money you need for these particular interventions or whatever and it is how you get access to the money that will allow you to go and do the stuff you need to do. Now that is key to success, it is having that flexible approach to the funding of our involvement in those countries. I am not sure we are there yet (I4).

Een van de redenen voor de stroeve samenwerking en het gebrek aan samenhang is de wijze van aansturing en het gebrek aan een overkoepelende strategie voor conflictpreventie. De consensusgerichte besluitvorming verliep stroperig en was zo moeizaam dat moeilijke strategische zaken uit de weg werden gegaan. Door de afwezigheid van een overkoepelende strategie ontstond een tendens de activiteiten onder de drie departementen te verdelen in plaats van samenhangende activiteiten te ondernemen (ICAI, 2012). Met de *Building Stability Overseas Strategy* zou deze situatie zijn verbeterd, maar daar zijn op het moment van het afronden van het onderzoek niet voldoende resultaten over bekend.

34 Het DfID-budget steeg significant omdat de coalitieregering zich aan de OECD-norm voor ontwikkelingsgeld van 0,7% van het BNP committeerde.

## 8.4 Afhankelijkheid van middelen

In hun onderzoek naar interorganisationale samenwerkingsverbanden concluderen Huxham en Vangen (2003) dat je niet moet gaan samenwerken tenzij het écht noodzakelijk is. De taken van een overheid worden op het rijksniveau belegd bij de ministeries, departementen, agentschappen en gelijksoortige organisaties. Deze functionele deling van de uitvoerende macht leidt tot een toewijzing – en verdeling – van taken en verantwoordelijkheden en door het toewijzen van budgetten zijn de organisaties in staat hun taken uit te voeren. Echter, doordat *wicked problems* zelden door een actor kunnen worden opgelost, is men naast de afhankelijkheid van middelen ook afhankelijk van de werkzaamheden van andere actoren, waardoor de ‘echte’ noodzakelijkheid tot samenwerking ontstaat. De wederzijdse afhankelijkheid tussen de departementen lijkt evident, het is immers een van de drijfveren achter het *Joined-Up Government* programma geweest. De geïnterviewden beamen dan ook zonder uitzondering de wederzijdse afhankelijkheid bij missies.

I think, fundamentally, there is a complete mutual dependency. There is a symbiosis that the sum of the parts comes together to be greater than the whole. That reconstruction and development depends on security, that you will not get security unless you can have reconstruction and development to create, because security doesn't come by post, security comes from the people among you are operating. [...] So, economy, reconstruction, development and security are absolutely intermingled (125).

Door de afhankelijkheid in het inzetgebied ontstaat ook een afhankelijkheid in Londen. Ondanks dit gedeelde inzicht laat deze paragraaf ook zien dat de kracht van de wederzijdse afhankelijkheid als drijfveer voor deze samenwerking genuanceerd moet worden.

### 8.4.1 Afhankelijkheid van middelen

Afhankelijkheid van middelen manifesteert zich op verschillende manieren. De meest voor de hand liggende verklaring is dat een ander departement over middelen beschikt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de missie en het behalen van de doelstelling:

I think it is two bits to resources, there is skills and there is money. I think we are all dependent on each other in terms of skills, we all need each other's skills, knowledge and expertise. Some would admit more readily than others. I think the military would say quite easy we need diplomatic skills, we need development people, stabilization people with experience, we need that, we need those skills, we need that expertise to inform what we are doing (17).

Money is a weapon system in his own right. You need the money in order to do the reconstruction, in order to do the projects, in order to create the conditions again for

stabilization. The reality of twenty-first century warfare as well is that there can be no kinetic operation without a stabilization operation lined up to support. And it maybe that the kinetic operation supports the stabilization operation as well, I think it can go both ways (I25).

Een andere verklaring van de gepercipieerde afhankelijkheid is de complexiteit van de problemen die opgelost moeten worden. Om deze problemen op te lossen zijn interdepartementale structuren opgericht die de samenwerking moeten verbeteren. De gekozen opzet van de structuren (ADIDU, *the Stabilisation Unit*, OSCT, etc.) en interdepartementale financiële constructies (*Conflict Pool*) kan zelf ook weer tot afhankelijkheid leiden. Daarmee worden de departementen bijna gedwongen om met elkaar samen te werken.

That interdependence is structured into the way we have divided our work with the creation of the Office for Security and Counter Terrorism. As I said, my office has the responsibility for the oversight and the strategic guidance of our counter terrorism policy. But we don't deliver it. So I am utterly dependent on the Foreign Office and possibly the Ministry of Defence and possibly the Department for International Development who do have the legislative basis to deliver programs overseas to deliver what I want, not what they want or perhaps what we both want (I22).

In some ways in my work the tri-departmental agreement is sort of driven by the fact that a lot of the people who send out to EU-mission are actually funded by the tri-departmental Conflict Pool. So, in order to get agreement that this particular mission, this particular place, the priority of the UK, we have to agree funding with MoD and DfID. So, in some ways that is the mechanism for agreeing that we want to support a particular mission or that it is important in a particular region (I24).

But for example, let's talk about Afghanistan and the mentoring of the Afghan National Police which is an obvious example. It is a decision of the Home Secretary to allow those police to go in those circumstances, it is the Home Secretary who is responsible for that decision. But it is not the Home Secretaries budget that would pay for that, so there is a bit of split responsibility which is where coordination must come in (I22).

Afhankelijkheid van middelen kan zich ook op een minder verwachte wijze voordoen, namelijk door de contacten waarover het ene departementen de beschikking heeft en die nodig zijn voor het verwezenlijken van de doelen van een ander departement:

I depend on them to deliver for me, but they depend on me partly for that strategic guidance, but also because in the field of counterterrorism quite often it is the Ministry of Interior in other countries who leans on the issue and you know how it is like in the diplomatic world: diplomats talk to diplomats and military talk to military and police talk to police and you know what, Ministries of Interior talk to Ministries of Interior. So in that sort of political dialogue it is not actually the Foreign Office by itself who can achieve that. The

Foreign Office needs the Ministry of Interior to engage with the foreign Ministry of Interior to drive their programs forward, so it is symbiotic (122).

Afhankelijkheid van middelen uit zich niet alleen in de uitvoering, maar ook in de planning van een missie:

In terms of implementation we are very interdependent, because there is a whole bunch of things which other departments can do which we can't do and there are things which we can do which they can't do. So, when it comes to use of development aid, humanitarian assistance, overwhelmingly it will be DFID who is making the decisions, making the judgments, using our own skills and resources. And likewise when it comes to diplomatic political interventions it will primarily be FCO, etc. So there is a kind of clear division of labour and a sort of mutual dependence. I would say where it gets kind of interesting is on things like analysis. We will all bring analytical capacity to the table, and the key is that it is not one department's analysis, it is a joint analysis which brings in the perspective of all the departments. And that is really where you get the added value, again it is the broadening up to bring in all those different perspectives. So, some division of labour but also some pooled labour as well (13).

Bovenstaand citaat spreekt over zowel wederzijdse afhankelijkheid - van middelen en werkzaamheden - als scheiding van werkzaamheden. Deze scheiding van werkzaamheden zorgt, door de complexiteit van conflicten die niet door een departement aangepakt kunnen worden, ook weer voor een afhankelijkheid van werkzaamheden waar in de volgende sub-paragraaf nader op wordt ingegaan.

#### 8.4.2 Afhankelijkheid van werkzaamheden

Hierboven is gesproken over afhankelijkheid als resultante van de opzet van structuren en budgettaire constructies. Ditzelfde gaat op voor de totstandkoming van beleid. Beleid dat de departementale grenzen doorkruist, wordt meer en meer in interdepartementale fora voorbereid en besloten. Eerder is gesproken over de interdepartementale fora waar 'Afghanistan' in wordt behandeld: van hoog naar laag de *National Security Council*, de *Strategy Group* en de *Senior Officials Group*. De vergaderingen zelf, maar ook de stukken die worden besproken, worden interdepartementaal voorbereid door de beleidsmedewerkers van de verschillende departementen. Beleidsmedewerkers van de departementen kunnen als team bij elkaar komen en gezamenlijk activiteiten uitvoeren, maar ook kan een van de departementen het voortouw nemen zodat de andere departementen daarop kunnen reageren. Daarbij gaan stukken tussen de departementen over en weer, wordt er gereageerd op elkaars commentaren en opmerkingen, wordt dat weer in het eigen departement besproken om vervolgens weer met een herziene versie te komen. Zowel de samenwerking in een team, als de iteratieve wijze van werken, leidt tot een afhankelijkheid van werkzaamheden:

We develop papers, policy jointly with them, because they have expertise on various issues. UN-missions on the ground now tend to be moving more towards being fully integrated missions. They are civ-mil and with a large development angle as well. Because they are looking ahead. So, we can't develop the foreign policy without talking to the other departments. So we tend to develop joint papers with them and nine times out of ten, work is going up that needs ministerial approval will go up in tandem, in parallel to the three various Secretaries of State, so you have the same submission going up to the three Secretaries of State to sign off together. So there is that tri-departmental agreement again (I18).

#### 8.4.3 Afhankelijkheid als drijfveer voor de samenwerking?

Bovenstaande observaties wijzen op een grote afhankelijkheid, zowel van middelen als van werkzaamheden. *Resource dependency*-theorieën wijzen op de noodzaak tot samenwerking door de wederzijdse afhankelijkheid van middelen en werkzaamheden. In lijn met deze theorieën zou wederzijdse afhankelijkheid dus een drijfveer voor de samenwerking zijn. In het geval van de missie in Afghanistan in de eerste plaats in het missiegebied zelf, maar daarmee ook in Whitehall. Echter, de opmerkingen over de dwang om met elkaar samen te werken, geven te denken. Er kunnen nu twee redenen genoemd worden waarom afhankelijkheid geen drijfveer voor de samenwerking is of er zelfs helemaal geen sprake van afhankelijkheid hoeft te zijn. De eerste reden is al gegeven en richt zich op de 'dwang tot samenwerking' welke is gerelateerd aan de organisatorische arrangementen. Deze arrangementen zorgen er niet alleen voor dat de actoren met elkaar in contact komen, maar omdat ze gezamenlijk beslissingen moeten nemen ook meer overleg voeren. Hierbij is er wel sprake van afhankelijkheid, maar niet zozeer als drijfveer maar wel als resultaat van de samenwerking. Een andere reden die nu genoemd kan worden is dat ondanks de ogenschijnlijke noodzaak tot samenwerking de praktijk laat zien dat zelfs binnen een interdepartementale constructie als de *Conflict Pool* de departementen nog steeds solistisch te werk kunnen gaan en niet per se tot samenhangende activiteiten hoeven te leiden (ICAI, 2012). In de komende twee hoofdstukken wordt duidelijk dat door een verschil in belangen, percepties over de juiste aanpak, een onsamenhangende strategie met een veelheid aan doelstellingen en een gebrek aan uitzicht op de resultaten van de samenwerking de afhankelijkheid verder genuanceerd moet worden.

### 8.5 Sub-conclusie

In dit eerste hoofdstuk over de Britse interdepartementale samenwerking is de context van de samenwerking naar aanleiding van de missie in Helmand geschetst. Achtereenvolgens zijn het buitenlands beleid, de politieke context, de organisatorische arrangementen en de afhankelijkheid tussen de departementen aan bod gekomen. Dit hoofdstuk moet in samenhang met het volgende hoofdstukken worden gelezen alvorens conclusies over de

totale Britse case te kunnen trekken. Wel kunnen een aantal sub-conclusies getrokken worden. Het Verenigd Koninkrijk heeft inmiddels ruime ervaring met de geïntegreerde benadering. Zoals het volgende hoofdstuk laat zien, is vanuit de erkenning van de noodzaak tot samenwerking tussen de verschillende departementen, een geïntegreerde benadering ontstaan die is afgestemd op de specifieke situatie van het Britse politieke systeem. Daarbij zijn organisatorische constructies ontwikkeld die algemeen als goede beginselen voor een interdepartementale samenwerking gelden: gezamenlijke financiële constructies, interdepartementale fora en gezamenlijke organisaties zoals de *Stabilisation Unit*.

Ieder onderwerp kent meerdere lagen en analyse laat zien dat de goede beginselen ook een keerzijde hebben of in ieder geval genuanceerd moeten worden. Zo beschikken de departementen al meer dan tien jaar over een gezamenlijk budget voor activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling. Echter, de bijna continue aanpassingen aan deze financiële constructies zijn ook een indicator dat beoogde voordelen zich moeilijk naar de praktijk laten vertalen. Dit geldt ook voor de *Conflict Pool*, met name vanwege de volatiliteit waardoor problemen op het gebied van draagvlak, planning en coördinatie van de *Conflict Pool* ontstaan. Hierdoor worden interdepartementale relaties onder druk gezet. Voor wat betreft de organisatorische arrangementen zijn voor de missie in Afghanistan op zowel politiek als ambtelijk niveau diverse fora ingesteld die als structuur voor de samenwerking dienen. Door de verschillende arrangementen laten de actoren zien dat ze bereid zijn met elkaar samen te werken. Aan de andere kant zijn het ook goedkope oplossingen, de fora en financiële constructies vereisen geen grote aanpassingen. Daarmee kunnen de arrangementen ook als bescherming van de eigen departementen worden gezien. Tevens maken de fora een eerste scheiding tussen de meest betrokken departementen en de overige departementen zichtbaar. Zowel de *social network analysis*, de samenstelling van de fora als het beheer van de *Conflict Pool* en de *Stabilisation Unit* wijst op een onderscheid of getraptheid.

In dit hoofdstuk is uitgebreid aandacht besteed aan het Britse politieke systeem. Hieruit werd duidelijk dat de dominante cultuur, waarbij de premier de machtigste actor binnen het politieke speelveld is, steeds meer een mythe wordt. Het is daarom juister de verhoudingen als machtsafhankelijke relaties te typeren waarbij de macht van de premier zo groot is als zijn ministers hem toestaan en deze beïnvloed wordt door de omstandigheden of het onderwerp. In hoofdstuk 3 werd gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid in theorie tot departementalisme leidt. In de praktijk van de samenwerking tussen FCO, DfID en MoD - en vooral betreffende de missie in Afghanistan – hoeft de individuele verantwoordelijkheid geen belemmering voor de samenwerking te zijn. Door het afleggen van gezamenlijke verantwoording kan over een collectief van individueel verantwoordelijke ministers gesproken worden. Het parlementaire systeem heeft mogelijkheden om de resultaten breder dan de departementale grenzen te controleren.

Zoals de nuanceringsen en keerzijdes duidelijk maken, hoeft de aanwezigheid van de organisatorische arrangementen dus geen *tick in the box* te zijn en automatisch tot goede resultaten te leiden. Het is interessanter en relevanter om naast deze individuele analyses te

bezien wat de invloed van deze arrangementen op de samenwerking is. Wat is bijvoorbeeld de invloed van de problemen rond de financiële constructies op het vertrouwen tussen de departementen? Zijn het inderdaad slechts 'goedkope' oplossingen? Wat is de invloed van de scheiding tussen kerndepartementen en de overige departementen op de interdepartementale samenwerking? Welke gevolgen heeft de tanende macht van de premier in het Britse politieke stelsel? Met de beantwoording van deze vragen is hier een begin gemaakt, maar wordt hierna verder uitgediept en ook wordt verder op de wederzijdse afhankelijkheid ingegaan die als drijfveer voor de samenwerking gerelativeerd moet worden.





# 9

## De geïntegreerde aanpak in het VK

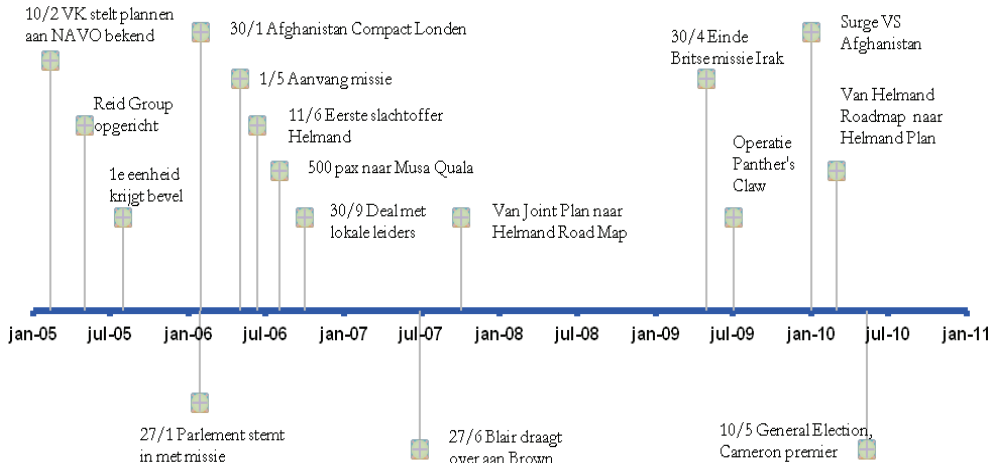
Waar in het geval van Nederland de missie in Uruzgan de eerste mogelijkheid was om het concept van de geïntegreerde benadering in de praktijk te kunnen brengen, kent de Britse samenwerking een langere geschiedenis die teruggaat tot de *counter-insurgency* operaties in Maleisië, Aden, Kenia en Cyprus in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw. Aanvankelijk werd gedacht daarmee over de juiste kennis en ervaring te beschikken om in de missies in Afghanistan en Irak aan de geïntegreerde aanpak in het algemeen en de *counter-insurgency* in het bijzonder invulling te kunnen geven. Hierdoor klonk er in het missiegebied en tijdens conferenties over de twee concepten dan ook enige arrogantie vanaf Britse zijde, er leek zelfs een consensus te bestaan dat de Britten begrepen waar *counter-insurgency* operaties om draaiden terwijl de VS dat niet deden (Nagl, 2005; Betz en Cormack, 2009). In een enkel geval resulteerde dat in openlijke kritiek op de VS-aanpak in Irak (Aylwin-Forster, 2005).

Met deze houding adviseerde de militaire top in 2005 de politici tot deelname aan de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan. Hoe anders was de situatie in 2007. Niet alleen verliep de missie in Irak desastreus, ook de operatie in Helmand zag er allesbehalve rooskleurig uit. In de 18 maanden na de Britse ontplooiing werd duidelijk dat de geleerde lessen over *counter-insurgency* operaties en de basis daaronder – een goede civiel-militaire samenwerking – waren verleerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geïntegreerde benadering in het Verenigd Koninkrijk en de departementale percepties daarover. Om deze te begrijpen wordt eerst het verloop van de missie verteld, verdeeld over drie ronden. In paragraaf 9.2 komt de geïntegreerde benadering aan bod. De beleidsmatige ontwikkeling van dit concept wordt eerst aan de hand van de departementale nota's geanalyseerd om vervolgens te vergelijken met de ontwikkeling in de praktijk. In paragraaf 9.3 wordt vervolgens naar de departementale percepties van de problemen, de doelstellingen en de aanpak in Helmand gekeken en het hoofdstuk wordt afgesloten met een sub-conclusie.

## 9.1 De Britse missie in Helmand

In de periode tussen 2006 en 2010 zijn in de Britse case drie ronden in de besluitvorming te onderkennen die steeds worden afgesloten met een (nieuw) campagneplan voor de missie in Helmand. De eerste ronde richt zich op het besluit tot deelname en de ontplooiing van de eerste Taskforce in Helmand in het voorjaar van 2006 en wordt afgesloten met de *Joint Plan for Helmand*. De tweede ronde richt zich op een aanpassing van de strategie en wordt afgesloten met de *Helmand Road Map* in het najaar van 2007 en in 2010 markeert *the Helmand Plan* het einde van de derde ronde over de te volgen aanpak in de Afghaanse provincie. Deze paragraaf is niet bedoeld als reconstructie van het politieke besluitvormingsproces in Londen of als een chronologische beschrijving van de gebeurtenissen in Helmand, maar om de samenwerking tussen de departementen te kunnen begrijpen, is het belangrijk om op de belangrijkste momenten in te gaan. In onderstaande tijdlijn staan aan de bovenzijde de gebeurtenissen die in Afghanistan of in internationale arena's plaatsvonden terwijl de gebeurtenissen onder de tijdlijn in Londen plaatshadden.

Figuur 9.1 Tijlijn Britse aanwezigheid in Helmand



### 9.1.1 Ronde 1, het VK gaat naar Helmand

In chronologische volgorde zijn een aantal momenten te onderkennen die uiteindelijk tot de ontplooiing van de Britse troepen in Helmand hebben geleid. Eigenlijk gaat de besluitvorming over de Britse aanwezigheid in Zuid-Afghanistan terug tot juni 2004 toen premier Blair op een NAVO-top in Turkije aankondigde dat het VK haar inspanningen in Afghanistan zou verhogen. Bovendien werd aangegeven dat het VK het ISAF-hoofdkwartier zou leiden tijdens de overgang naar stage III. In diezelfde periode had het MoD al plannen om de Britse militaire presentie vanuit het noorden naar Zuid-Afghanistan te verleggen en deze werden in februari 2005 aan de NAVO bekend gesteld (Fergusson, 2009). In het voorjaar van 2005 werd besloten dat vanaf september van dat jaar voorbereidende operaties en verkenningen in Zuid-Afghanistan zouden worden uitgevoerd en tevens werd MoD-minister Reid door premier Blair gevraagd een interdepartementale groep op ministersniveau te formeren, de zogenaamde Reid-groep. Tevens werd in augustus 2005 aan de militaire eenheid die de eerste missie zou uitvoeren een waarschuwingsbevel gegeven waarin werd aangegeven dat ze vanaf januari 2006 in Zuid-Afghanistan konden worden ingezet. In het najaar vonden ook de operationele verkenningen in Helmand plaats op basis waarvan het eerste plan, het *Joint Plan for Helmand*, zou worden geformuleerd. Nadat dat in december werd gepresenteerd sprak in januari het parlement zich uit voor de missie in Helmand, zodat in mei 2006 de eerste Britse troepen de verantwoordelijkheid van de Amerikaanse militairen konden overnemen.

Onder deze ogenschijnlijk rationele stappen gaat een krachtenveld van politieke en departementale belangen en internationale ontwikkelingen schuil die in de besluitvorming samen kwamen en deze uiteindelijk sterk hebben beïnvloed en waarbij de

missie in Afghanistan niet los kan worden gezien van de missie in Irak. Tot 2005 verliep de internationale ISAF-operatie redelijk voorspoedig (zeker in vergelijking met de missie in Irak), maar werden wel de eerste tekenen van de hernieuwde krachtwinning van de Taliban zichtbaar. Het advies van de Britse militaire top aan premier Blair was duidelijk: zij waren bang dat de ISAF-operatie momentum zou verliezen, maar met extra middelen zou de operatie weer op de rails komen en de uitbreiding naar het zuiden moest daar voor zorgen. Volgens de militaire top paste bij een land als het Verenigd Koninkrijk met haar vooraanstaande positie op het internationale toneel en de militaire capaciteiten waarover het land beschikt ook een voorname rol. Met het commando over ISAF en optreden als *lead nation* in de grootste en mogelijk gevaarlijkste provincie zou die rol passend zijn. Hoewel het als uitdagend werd gezien om tegelijkertijd twee missies uit te voeren, achtten de militairen het wel haalbaar. Dat was voor Blair alles wat hij moest weten, al vroeg in 2005 kwam hij tot de conclusie dat het VK een leidende rol in Zuid-Afghanistan zou spelen. Zijn besluit werd gevormd door zijn gedachten over het lange gevecht tegen het islamitisch extremisme dat het VK zij aan zij met de VS voerde. Daarnaast was op de G8-top in 2002 besloten dat het VK de leidende rol op het gebied van *counter-narcotica* zou spelen. Een voorname rol in Zuid-Afghanistan, het grootste heroïne productie gebied, paste bij die leidende rol. Over de juistheid van de missie was op politiek niveau een zekere consensus, net als in de internationale gemeenschap zagen de Britse ministers in tegenstelling tot Irak de interventie in Afghanistan als een *good war*. Vanuit dat perspectief moest de klus waar ze eerder aan waren begonnen worden afgemaakt. Over de haalbaarheid van de missie heersten in de Reid-groep wel twijfels, ook door minister Reid zelf. Met een brief van de Commandant der Strijdkrachten (waar Reid om had gevraagd) werden deze twijfels weggenomen (Cavanagh, 2012).

De politieke belangen en overwegingen sloten goed aan bij die van MoD en het militaire apparaat. Ook de militairen zagen Afghanistan als een *good war*, maar dan op een andere manier. De missie in Irak verliep uitermate moeizaam en zij hoopten in Afghanistan een makkelijkere situatie tegen te komen. Daarbij zagen zij Afghanistan als een mogelijkheid om zonder gezichtsverlies uit Irak te kunnen vertrekken. Bovendien vreesde de militaire top voor bezuinigingen bij de volgende *Spending Review*. Indachtig *use it or loose it* was MoD op zoek naar een volgende missie (King, 2009; Style, 2012). Door de samenkomst van overwegingen en belangen ontstond tussen de militaire en politieke top een dynamiek waarbij de politieke top zich in de missie kon vinden, daarin gesterkt door de militairen die verklaarden dat de missie uitvoerbaar was. Op hun beurt voelden de militairen zich gesteund door de politiek die een beslissing had genomen en er achter leken te staan. Ministers buiten deze kern schaarden zich achter deze consensus of hielden zich afzijdig. Nog belangrijker voor de dynamiek was de vroege beslissing van premier Blair om aan de missie deel te nemen. Deze top-down beslissing zette de toon voor de verdere besluitvorming, de rest was het uitwerken van details. Hierdoor was er relatief weinig discussie op politiek niveau en stond men weinig open voor de waarschuwingen van het uitvoerende niveau (Cavanagh, 2012).

Parallel aan de politieke besluitvorming verliep de planning van de missie zelf. Geleerd van de problemen met betrekking tot de planning van de post-conflict fase in Irak, gaven de ministers directieven om *stove-piping* te voorkomen en juist goed samen te werken (Arnold-Forster, 2012). In oktober 2005 kreeg het *Preliminary Operations HQ* van het PJHQ de opdracht om de missie in Helmand te plannen. Naast de militaire planners bestond het team ook uit een politiek adviseur van FCO en een ontwikkelingsadviseur van DfID. In Londen lobbyde de *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) voor deelname aan het planningsproces, na moeizame discussies werd daarmee uiteindelijk ingestemd waarbij de PCRU ook de coördinatie van de civiele en militaire planning op zich zou nemen. Het PCRU-planningsteam, bestaande uit twee ex-militairen, een politiemann en een functionaris van FCO (later werd het team met nog een FCO-er uitgebreid) voegde zich in november 2005 in Zuid-Afghanistan bij het veel grotere team van PJHQ waarbij besloten werd een gezamenlijk plan te maken.<sup>1</sup> Na in eerste instantie de opdracht vanwege onuitvoerbaarheid terug te hebben gegeven<sup>2</sup>, stuurden de teams op 12 december 2005 een gezamenlijk plan naar Londen dat uiteindelijk ook door de departementen werd onderschreven.<sup>3</sup> Het resultaat van de planning was het *Joint Plan for Helmand*, op het eerste gezicht een geïntegreerd plan waar de succesvolle inktvlekstrategie van de campagne in Maleisië in de jaren '60 in zichtbaar was. Daarbij werd de focus op de *Afghan Development Zone* gelegd die bestond uit een driehoek tussen de provinciehoofdstad Lashkar Gah, de plaats Gereshk en het Britse Camp Bastion. De keuze voor deze driehoek was logisch want daarbinnen woonde het merendeel van de bevolking van Helmand. Daar moesten Britse en Afgaanse troepen voor veiligheid zorgen zodat ontwikkelingswerk, gecoördineerd door DfID, een langzame transformatie van de politieke, sociale en economische structuur van de stad mogelijk zou maken en waardoor een uitstralingseffect op de omringende gebieden gegenereerd zou worden (Farrell en Gordon, 2009). Met dit plan kon het parlement op 27 januari 2006 instemmen, juist op tijd voordat op 30 januari in Londen de internationale Afghanistan-conferentie zou plaatsvinden. Deze conferentie zette extra druk op de besluitvorming doordat het VK (en premier Blair) als organiserend land niet met lege handen kon staan. Daarnaast kon Blair met het Britse aandeel de andere donorlanden aanzetten ook meer in (Zuid-) Afghanistan te investeren.



- 1 Aanvankelijk was het niet de bedoeling dat er een gezamenlijk plan werd gemaakt, maar door de goede verstandhouding tussen het hoofd van het PJHQ-team, Gordon Messenger en het hoofd van het PCRU-team, ex-militair Mark Etherington (zij kenden elkaar van een eerdere missie in Noord-Ierland) en hun beider overtuiging dat een gezamenlijk plan beter zou zijn, kwam het wel tot het laatste.
- 2 Beide planningsteams waren van mening dat binnen de opgedragen troepenaantallen en beschikbare budgetten de opdracht onrealistisch en niet haalbaar was. Ze krijgen echter van het Cabinet Office toch de opdracht de planning binnen de opgegeven aantallen en budgetten af te ronden.
- 3 Functionarissen van FCO en DfID waren zeer terughoudend om aan de missie deel te nemen. Echter, daar ze inzagen dat de beslissing om naar Helmand te gaan al min of meer door premier Blair was genomen, werd er weinig kritiek geleverd (Cavanagh, 2012).

### 9.1.2 Ronde 2, herziening van het Joint Plan for Helmand is noodzakelijk

Hoewel het *Joint Plan for Helmand* op het eerste gezicht inderdaad een geïntegreerd plan leek, kende het plan ook tekortkomingen die later in 2006 pijnlijk zichtbaar werden en waardoor het plan volledig ontspoorde.<sup>4</sup> De eerste reden voor de ontsporing was dat het plan te ambitieus in aanleg was. Zowel het civiele als het militaire planningsteam hadden deze kritiek al in december 2005 geuit, maar werden door *the Cabinet Office* gecorrigeerd. In plaats van de doelstellingen bij te stellen of de troepenaantallen en budgetten aan te passen, werd het planningsteam aangemoedigd *to think big in Afghanistan*. Ten tweede ontbeerde het planningsteam voldoende kennis en begrip van de Afghaanse situatie. Dit werd veroorzaakt door de slechte inlichtingen over de provincie (mede vanwege de focus van de inlichtingendiensten op Irak waardoor het planningsteam essentiële inlichtingencapaciteit ontbeerde) en later door het ontslag van de gouverneur van Helmand door president Karzai (terwijl men juist had verwacht dat deze gouverneur een bron van informatie had kunnen zijn).<sup>5</sup> Ten derde ademde het plan te veel de technocratische top-down aanpak van *state building* uit die ook de Bonn-akkoorden kenmerkte en was er te weinig aandacht voor bestuur op provinciaal en districtsniveau. Dit was niet helemaal onlogisch, want deze aanpak had eerder in Kabul en Noord-Afghanistan goed gewerkt. Door het gebrek aan voldoende inzicht in Helmand zag men echter niet in dat de situatie daar een andere aanpak vereiste. Ten vierde was het *Joint Plan for Helmand* wellicht een *comprehensive* plan op strategisch niveau, het ontbrak daarentegen aan de vertaalslag naar de uitvoering in de praktijk. Daarnaast diende de planning voor de civiele capaciteit nog te gebeuren, maar door het verloop van de missie in de eerste maanden kwam men daar niet aan toe. Een ander probleem van het plan was dat de besluitvorming tijdens de planning consensusgericht was. Dit voorkwam weliswaar problemen tijdens de planning, maar complexe zaken werden daardoor ook vermeden. Eenmaal terug in het VK viel het eerst zo samenhangende plan uit elkaar en veranderde in een stapel departementale plannen: *an amalgamation of (in some cases already existing) departmental plans, stitched together at the seams* (House of Commons, 2010: Ev 143).

De echte problemen ontstonden tijdens de zomer toen de Taskforce Helmand werd geconfronteerd met het onvoorzien<sup>6</sup> hoge geweldsniveau in de provincie. In het noorden van Helmand, buiten de geplande driehoek van de *Afghan Development Zone*, stonden oorden als Musa Qala, Now Zad en Sangin op het punt om in de handen van de Taliban te vallen. De nieuwe Afghaanse gouverneur Daoud verzocht de Britten de orde in deze steden te herstellen, een verzoek waar de taskforce onder druk van president Karzai, Whitehall en de VS mee instemden. Grote delen van de Britse Taskforce werden in groepen van 30 à



- 4 Voor diepgaande verklaringen over de moeizame eerste maanden van de Britse missie in Helmand wordt verwezen naar Clarke, 2012; Farrell, 2010; Betz en Cormack, 2009; Farrell en Gordon, 2009 en Marston, 2008.
- 5 President Karzai zette gouverneur Shah Mohammed Akhunzada af na druk van FCO. Deze situatie laat zien dat de interdepartementale samenwerking tussen de planning en de aanvang van de missie de benodigde samenhang miste.
- 6 Het geweldsniveau was onvoorzien hoog doordat het planningsteam enerzijds te weinig inlichtingen over de situatie had en anderzijds er meer dan 4 maanden tussen de verkenning en de daadwerkelijke ontplooiing zat. In de tussentijd hadden de Taliban hun activiteiten verhoogd.

40 militairen over verschillende locaties verspreid (zogenaamde *platoon house* concept) voor een operatie die aanvankelijk een aantal dagen zou duren maar waar de militairen de rest van hun rotatie zouden verblijven.<sup>7</sup> Dit was een belangrijke afwijking van het initiële plan.<sup>8</sup> De slagkracht van de taskforce, toch al onder druk door de dispositie van de belangrijkste eenheden<sup>9</sup> en het lage troepenaantal<sup>10</sup>, werd door deze verspreiding verder uitgehold. Voor de verdediging van de *platoon houses* waren de militairen aangewezen op luchtbombardementen (zogenaamde *close air support*) waar veel bijkomende schade mee gepaard ging en wat de steun onder de lokale bevolking deed afnemen. Erger was dat er te weinig troepen overbleven om de civiele capaciteit tijdens hun opbouwwerkzaamheden te kunnen beveiligen, hierdoor werd de opbouw verder vertraagd en kon tactisch militair succes niet in blijvende resultaten worden vertaald. Toen de Taliban het offensief ook in Lashkar Gar (de omgeving waar het PRT initieel haar opbouwwerkzaamheden startte) lanceerden, verplaatsten FCO en DfID in de zomer van 2006 hun civiele experts van Helmand terug naar Kabul. Immers, in die omstandigheden was opbouw niet alleen erg gevaarlijk, maar het had ook weinig zin (Farrell en Gordon, 2009). Opgemerkt moet worden dat de civiele capaciteit ook tekort schoot, het was voor DfID en FCO überhaupt moeilijk om aan de militaire verwachtingen te voldoen. De spanningen in Afghanistan tussen de militairen enerzijds en DfID en FCO anderzijds liepen hierdoor verder op.

Het was niet voor iedereen direct duidelijk dat de aanpak grondig moest worden herzien. In eerste instantie werd het troepenaantal opgehoogd, de opvolgers van de eerste eenheid kwamen met 5200 militairen naar Helmand (een ophoging van 1900 man) en werd de strategie door de eenheid zelf aangepast en meer toegelegd op *counter-insurgency*. De echte verandering vond in 2007 door een samenloop van gebeurtenissen plaats. In Whitehall werd besloten opnieuw een planningsteam van PCRU naar Helmand te sturen om het plan te herzien. Dit viel samen met de komst van een nieuwe taskforce, zij besloten dat zij gezamenlijk tot een nieuw plan zouden komen. In Londen was premier Blair door Gordon Brown opgevolgd, dit bood ruimte voor een hernieuwde aandacht voor de missie. Ten slotte was in Kabul ambassadeur Sherard Cowper-Coles aangetreden, een charismatisch diplomaat die het nieuwe plan omarmde en door Whitehall heen loodste (Farrell en Gordon, 2009).

- 7 Deze periode trok een grote wissel op de militairen. *The Guardian* publiceerde op 17 september 2006 een artikel waarin familieleden zich beklagden over de oververmoeidheid van de uitgezonden militairen. In de eerste zes maanden verloren 35 Britse militairen het leven en raakten 211 militairen gewond.
- 8 De beslissing om naar het noorden te ontplooiën had dermate verstrekken gevolgen dat ministers zich achteraf hebben beklagd dat zij niet bij de besluitvorming betrokken werden.
- 9 Het nationale hoofdkwartier werd in Kandahar geplaatst, het Provincial Reconstruction Team in de hoofdstad Lashkar Gah en de staf van de gevechtseenheden in Camp Bastion buiten deze stad. Dit zorgde voor een spreiding van de eenheden over een driehoek van 120 bij 120 bij 40 km.
- 10 Initieel bestond de taskforce uit 3300 militairen, voor een provincie van bijna 60.000 km<sup>2</sup> (iets kleiner dan Nederland en België samen) en met bijna 1,5 miljoen inwoners bleek dit aantal veel te laag. Vaak is de *Treasury* beschuldigd dat zij de hoogte van de troepenaantallen zou hebben bepaald. De bovengrens van de troepenaantallen werd echter door premier Blair, MoD-minister Reid en de militaire top zelf bepaald daar zij begrepen dat een vraag om de hoeveelheid troepen zoals in Irak niet zou worden gehonoreerd. Daarom werd 'laag' ingezet (Cavanagh, 2012).



In *the Helmand Road Map* werden de ervaringen van de PRT opgenomen en de doelstellingen en beschikbare middelen meer in evenwicht met elkaar gebracht. Naast de top-down opbouw vanuit Kabul werd de nadruk op de opbouw van lokale structuren gelegd. Adviseurs van FCO en DfID werden ook naar de kleinere bases gestuurd om op districtsniveau met de lokale autoriteiten samen te werken. De militaire dreiging van de Taliban moest worden beperkt zodat er ruimte zou komen voor samenwerking tussen de Afghaanse autoriteiten en de bevolking van Helmand. Bij de operaties verplaatste de aandacht zich van activiteiten op het tegengaan van de Taliban (zogenaamde kinetische operaties) naar activiteiten in het kader van basisveiligheid, gezondheidszorg, scholing en infrastructuur voor de lokale bevolking. Om dit te kunnen ondersteunen groeide de PRT van 10 personen in 2006 naar 80 personen in 2009 en werd de structuur van de taskforce in 2008 aangepast: de taskforce en de PRT werden samengevoegd tot *the Civil-Military Mission in Helmand*, aangestuurd door een tweesterren diplomaat.

### 9.1.3 Ronde 3, de VS-surge in Zuid-Afghanistan

In weerwil van de aanpassingen en verbeteringen verliep de missie in Helmand nog steeds moeizaam. Ondanks verschillende grote operaties kon de opstand niet beteugeld worden en dreigde de situatie te escaleren. In april 2008 werd de Britse taskforce versterkt met een bataljon Amerikaanse mariniers die zich vooral op de noordelijke steden Garmsir, Now Zad en Musa Quala richtte. Dit was de eerste stap in een steeds grotere Amerikaanse aanwezigheid in Helmand. Ook deze versterking kon niet voorkomen dat de Taliban een lenteoffensief lanceerde, iets waartoe zij niet in staat waren geacht. In augustus 2008 voerden de Taliban aanvallen uit op dorpen 10 km van de provinciehoofdstad Laskhar Gah en in oktober werd de hoofdstad zelf aangevallen. Hoewel de aanvallen konden worden afgeslagen, lieten ze wel zien dat de Taliban nog weinig aan kracht hadden ingeboet.

Na verschillende operaties in december 2008 en maart 2009 lanceerden de coalitietroepen in juni en juli 2009 zelf een offensief. Het doel was om vooruitlopend op de Afghaanse presidentsverkiezingen op 20 augustus 2009 de Taliban vitale delen van Helmand te ontzeggen. Min of meer gelijktijdig werden door de Amerikaanse eenheden in het noorden van Helmand (inmiddels was het Amerikaanse troepenaantal gegroeid tot 11.000 militairen in Helmand) en de Britse troepen in centraal Helmand grote operaties opgezet. De Britse operatie *Panther's Claw* zou voor het Britse leger een van de grootste operaties in Afghanistan worden waar tussen 1 en 16 juli 15 Britse militairen het leven lieten. De commotie in het VK over deze slachtoffers groeide, met name toen binnen 24 uur 8 militairen het leven lieten en onder de gesneuvelden een hoge Britse officier te betreuren viel. Onder druk van de publieke commotie nam premier Gordon Brown persoonlijk contact op met de ISAF-commandant in Zuid-Afghanistan met het verzoek het tempo van de operatie te verminderen (15).

In Kabul was in juni de Amerikaanse generaal McChrystal als nieuwe ISAF-commandant aangetreden. Na een evaluatie van de situatie vroeg hij president Obama om 40.000 extra militairen om met een *surge* de veiligheid in het land te kunnen verbeteren. In december 2009 stemde Obama met de troepenvermeerdering in (weliswaar 10.000 minder dan gevraagd) waarvan 10.000 in Helmand zouden worden gestationeerd. Met een totaal van 21.000 Amerikaanse militairen tegenover inmiddels 9500 Britse militairen werd het onlogisch om de VS-troepen in Helmand onder Brits commando te laten vallen. Bovendien vroeg de samenwerking tussen de Britse en Amerikaanse militairen om wederom een herziening van de aanpak, begin 2010 werd de *Helmand Road Map* vervangen door de *Helmand Plan 2010*.<sup>11</sup> Om ook de verhoogde troepenaantallen in de andere delen van Zuid-Afghanistan beter te kunnen aansturen werd het *Regional Command South* in juni 2010 opgedeeld in een zuidelijk deel (de provincies Uruzgan, Kandahar, Day Kundi en Zabul) en een zuidwestelijk deel (de provincies Helmand en Nimroz). Daarnaast werd Helmand opgedeeld in twee taskforces: de Britse Taskforce Helmand in Zuid-Helmand en de Amerikaanse Taskforce Leatherneck in Noord-Helmand.<sup>12</sup> Het PRT bleef onder Britse leiding en bestond in het voorjaar van 2011 uit 91 civiele, 94 militaire en 27 politiefunctionarissen uit de VS, het VK, Estland en Denemarken.<sup>13</sup> Inmiddels was op 10 mei 2010 Gordon Brown door David Cameron als premier opgevolgd. Op een bijeenkomst in Canada maakt hij bekend dat de Britse aanwezigheid in Helmand in 2014 beëindigd zou worden.

## 9.2 De geïntegreerde benadering in het Verenigd Koninkrijk

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de civiel-militaire samenwerking in het VK verder teruggaat dan de samenwerking in de afgelopen twee decennia. Hoewel de lessen uit deze soms meer dan vijftig jaar oude ervaringen ook nu nog steeds geldig blijken, wordt bij de contemporaine geïntegreerde benadering in het Verenigd Koninkrijk met name naar de samenwerking in de afgelopen 20 jaar gekeken. Allereerst wordt naar de beleidsnota's van MoD, FCO en DfID gekeken om te zien hoe de geïntegreerde benadering zich in dit beleid heeft ontwikkeld. Daarna worden de percepties over het concept gezien. Hieruit blijkt dat de geïntegreerde benadering nu een geaccepteerd concept is, maar dat dit niet zonder slag of stoot is gegaan.

■  
11 Rajiv Chandrasekaran beschrijft in zijn boek *Little America: The War within the War for Afghanistan* (2012) de conflicten tussen de Britse en Amerikaanse functionarissen als gevolg van de verschillende inzichten over de aanpak in Helmand.

12 <http://www.isaf.nato.int/subordinate-commands/rc-southwest/index.php>. Benaderd op 31 maart 2011.

13 <http://ukinafghanistan.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-afghanistan/prt-helmand/overview-prt-helmand>. Benaderd op 31 maart 2011.

### 9.2.1 Samenhangende aanpak in het VK: de Comprehensive Approach

Om het formeel perspectief op de samenhangende aanpak te kunnen beoordelen, zijn de zogenaamde *White papers*<sup>14</sup> van DfID, FCO, MoD en de regering sinds 1997 bekeken. Om deze nota's met elkaar te vergelijken zijn deze beoordeeld aan de hand van de vijf thema's zoals deze in hoofdstuk 2 zijn besproken: samenhang (gradatie en in welke fase), gemeenschappelijk begrip, uitkomst gericht denken, doel en besluitvorming en aansturing. In tabel 9.1 zijn de voor de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering belangrijkste nota's gepresenteerd die in deze sub-paragraaf per thema besproken worden.

Van de vijf thema's laat 'samenhang' de meest duidelijke ontwikkeling zien. Al in 1997 wordt onderkend dat complexe problemen op het gebied van veiligheid, conflict, stabiliteit en armoedebestrijding om een consistente aanpak vragen (DfID, 1997). MoD (1998) voegt daar een geïntegreerde aanpak van de verschillende machtsinstrumenten aan toe. Daarnaast ontwikkelen de nota's zich van departementale nota's naar geïntegreerde nota's. Zijn de nota's van DfID (1997) en MoD (1998) nog zonder consultatie van andere departementen geschreven, in het nieuwe millennium worden nota's in toenemende mate met inbreng van andere departementen geschreven, tegenwoordig is consultatie de norm. Ook worden nota's van individuele departementen in toenemende mate als regeringsbeleid gepresenteerd door deze door een voorwoord van de premier vooraf te laten gaan. De nadruk op samenhang is niet alleen retoriek, er worden ook daadwerkelijke stappen ondernomen om de samenwerking te faciliteren en de samenhang te vergroten. Zo worden nieuwe mechanismen (*Conflict Pools*) en structuren (*Joint Ministerial Committee*<sup>15</sup>) opgericht, dient de FCO-nota van 2003 als basis voor uitwisseling van personeel (zogenaamde *cross postings*), wordt in 2004 de tridepartementale *Post Conflict Reconstruction Unit* opgericht, wordt interdepartementaal onderzoek verricht naar gezamenlijk gebruik van bepaalde diensten (bijvoorbeeld ICT), heeft de *Stabilisation Unit* in 2009 een database met 1000 civiele experts opgezet en wordt een nieuwe *Stabilisation and Reconstruction Force* opgericht om het gat tussen de militairen en wederopbouw te kunnen dichten.

14 *White papers* zijn de beleidsnota's die de Britse regering voorafgaand aan wetsvoorstellen publiceert. De *White papers* worden op hun beurt vaak door *Green Papers* voorafgegaan die de discussie over het beleidsonderwerp op gang moeten brengen ([www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/](http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/)). Benaderd op 27 november 2012).

15 Tegenwoordig wordt met een *Joint Ministerial Committee* een gezamenlijk ministerieel comité van de centrale regering in Londen en de zogenaamde *devolved administrations* van Schotland, Wales en Noord-Ierland bedoeld. In de DfID-nota van 2000 wordt echter op een ministerieel comité gedoeld, vergelijkbaar met een onderraad in Nederland.

Nota	Samenhang	Gemeenschappelijk begrip	Uitkomstgericht denken	Gemeenschappelijk doel	Besluitvorming en aansturing
DfID, 1997.	Effectieve reactie op conflicten is een van de vier groepen van activiteiten die om een consistente aanpak vragen omdat veiligheid en stabiliteit een belangrijke premisse voor armoede bestrijding en ontwikkeling zijn.		Indicatoren zijn nodig om progressie te meten en uitkomsten tegen investeringen en interventies af te zetten.	Uit morele overwegingen en wederzijds belang armoede verminderen en economische groei bevorderen.	
MoD, 1998.	Geïntegreerd beleid met verschillende machtsinstrumenten. Militair is een van die middelen, maar zal alleen zelden voldoende zijn.			Militaire macht als back-up van diplomatie. Bescherming tegen elke dreiging.	
DFID, 2000.	Samenwerking is voor armoedebestrijding van groot belang. Effectieve conflict preventie vraagt om een betere samenwerking tussen departementen.	Nieuwe structuren en mechanismen leiden tot betere analyse en overeenstemming over doelstellingen en beleid.	Stellen van doelen door gebruik van Poverty Reduction Strategy Papers.	Armoedebestrijding is in het belang van VK omdat armoede tot dreigingen als oorlog en conflict leidt.	
FCO, 2003.	Nota is basis voor verbeterde coördinatie en uitwisseling van personeel. Nota wordt ondersteund door programma voor nauwere coördinatie van internationaal beleid.	De nota is basis voor het stellen van gemeenschappelijke doelstellingen.	FCO-activiteiten moeten gericht zijn op behalen van gestelde doelen.	Antwoord op bedreigingen van nationale en internationale veiligheid.	FCO speelt een belangrijke rol bij coördinatie en leiderschap van internationaal beleid.
DFID, 2005.	Beter samenwerking tussen DfID, FCO en MoD is nodig voor effectieve hulp aan fragiele staten. De Conflict Prevention Pools fungeren goed voor effectieve en coherente aanpak.	DFID baseert bilaterale programma's op interdepartementale analyse.		Aanpak van fragiele staten.	
Cabinet Office, 2008.	Nota is eerste overkoepelende strategie van doelen en plannen van alle departementen m.b.t. internationale misdaad, massavernietigingswapens, conflict, instabiliteit en fragiele staten. Nieuwe structuren, mechanismen en capaciteit zijn ontwikkeld voor meer samenhang in de strategieën van defensie-, buitenlands, ontwikkelings- en binnenlandsbeleid.	Regering streeft naar een gemeenschappelijk begrip van de veiligheidproblematiek en wat het VK moet doen om het aan te pakken.	Per dreiging worden prioriteiten genoemd. In diverse PSA's worden voor de regering en departementen doelen beschreven.	Nationale veiligheid.	Aansturing van beleidsterreinen wordt aan specifieke organisaties en onderraden toegevoegd.
Cabinet Office, 2009.	Bij conflict moeten alle instrumenten van macht samengebracht en afgestemd worden met andere regeringsprioriteiten om gezamenlijke doelen te bereiken. De strategie dient als de basis voor de planning en uitvoering van de meest belangrijke taak van een regering, de bescherming van het land.	Door Strategic Framework kan gemeenschappelijk begrip van de redenen, de actoren en domains (hoe) van dreiging ontwikkeld worden.		Nationale veiligheid.	Lead departments worden aangewezen voor de leiding op bepaalde gebieden. De overkoepelende coördinatie ligt bij het National Security Secretariat.
Cabinet Office, 2010.	De NSC is het sleutelwoord van de SDSR. De grootste prioriteiten worden in de NSC behandeld om draagvlak en toewijzing van departementale middelen te waarborgen	Er wordt een gemeenschappelijke visie op cybergerechtigdheid geschreven.		Nationale veiligheid	NSC coördineert geïntegreerde aanpak op defensie en veiligheid door belangrijkste spelers (ministers van betrokken departementen en militairen) bijeen te brengen. Per deelgebied wordt verantwoordelijk departement aangewezen.
Cabinet Office, 2010.	De NSC verzekert een strategische en nauw gecoördineerde aanpak van de risico's en mogelijkheden waarmee het VK geconfronteerd wordt en geeft strategische richting aan de strijdkrachten in Afghanistan.	Sterke nadruk op shared objectives en shared (international) understanding.	Focus op results and money. Reporting framework impact van activiteiten gemeten kan worden.	Voorkomen van conflict vanwege effecten voor betrokken individuen en landen en het VK zelf.	De NSC is centrale actor voor besluitvorming. Clear lines of responsibility for delivery. Coördinatie door Building Stability Overseas Board.
Building Stability Overseas, 2011.	De nota van FCO, DFID en MoD draait om integrated. Alleen zo kunnen middelen, mogelijkheden en expertise bij elkaar gebracht worden om tot een snelle en adequate aanpak te komen.				

De ontwikkeling van 'samenhang' als thema wordt het best zichtbaar door de nadruk die het in de nota's van de laatste jaren krijgt. De *National Security Strategy* en de *Strategic Defence and Security Review* (beide van 2010) zijn hiervan sprekende voorbeelden. Het zijn nota's op politiek niveau die het beleid voor de komende jaren bepalen. Ze dienen daarbij als kapstok voor de toekomst; hoe wordt het nationaal belang gedefinieerd, hoe moet MoD zich ontwikkelen, de zogenaamde *upstream*-activiteiten en de geïntegreerde landenprogramma's werden geïntroduceerd, evenals de *Building Stability Overseas Strategy* (BSOS) van 2011. Daarbij is niet alleen de nota als tastbare uitkomst van de samenwerking en benadering belangrijk, maar ook het schrijfproces bij de totstandkoming van de nota's. In de nota's wordt vooralsnog geen onderscheid in de niveaus of categorieën van interactie gemaakt. Termen als samenwerken, consistent, coherent en geïntegreerd worden door elkaar gebruikt als ware het synoniemen van elkaar.

Het thema 'gemeenschappelijk begrip' duidt op een gedeeld begrip over de toestand in een missie waarop risicoverwachtingen, beslissingen en afwegingen kunnen worden gemaakt. De DfID-nota van 2000 spreekt als eerste over gemeenschappelijke analyse en overeenstemming over beleid en doelstellingen, gerelateerd aan een specifieke missie. Ook later wijst DfID op het belang van een gemeenschappelijk begrip in relatie tot specifieke gevallen geweest, bijvoorbeeld bij bilaterale landenprogramma's (DfID, 2005). De nota's van de andere departementen spreken echter over gemeenschappelijk begrip in meer abstractere zin en gaan niet in op een gemeenschappelijk begrip in een specifieke missie. Een uitzondering hierop is de BSOS die wel de nadruk op een *shared (international) understanding* legt, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de crisis in Libië in 2011.

Door ontwikkelingen in het openbaar bestuur (*New Public Management, Joined-Up Government*) en de opkomst van de *effects-based approach* wordt 'uitkomstgericht denken' steeds belangrijker. Vanaf 2010, bij monde van de nationale veiligheidsstrategie, wordt de doelstelling of uitkomst (*ends*) de basis van de planning van de regering op het gebied van veiligheid. Deze formulering is echter wel 'vager' dan de formulering die in de NSS van 2008 werd gebruikt waar per dreiging prioriteiten worden genoemd en doelen voor regering en de departementen worden beschreven. In de BSOS wordt de nadruk op resultaat gelegd en wil men de impact van de activiteiten ook gaan meten.

In de jaren '90 was er weinig overeenstemming in de departementale doelen te onderkennen. Het verschil is het meest tastbaar in de DfID-nota van 1997 versus de MoD-nota van 1998. DfID richt zich uit morele overwegingen en wederzijds belang op armoedebestrijding. Bij het wederzijds belang wordt 'conflict' echter niet genoemd. MoD richt zich daarentegen juist op conflicten vanuit het nationaal belang. In de jaren na 2000 groeien de doelen van DfID en MoD steeds meer naar elkaar toe. In 2000 vraagt DfID naast armoedebestrijding ook aandacht voor conflictpreventie en bestrijding omdat oorlog en conflict belangrijke gevolgen van armoede zijn en conflict ontwikkeling in de weg staat en armoede verergerd. Zoals aangegeven richt MoD zich eerst alleen op veiligheid, ook al wordt onderkend dat de taken sinds de Koude Oorlog zijn verschoven. Na 9/11 zet MoD zich

in voor de bestrijding van het internationaal terrorisme, het bevorderen van internationale vrede en veiligheid en de steun aan fragiele staten. In de SDSR van 2010 wordt vervolgens ruim aandacht aan armoedebestrijding gegeven, daar het een van de redenen van instabiliteit en conflict kan zijn. Deze lijn wordt in de BSOS verder voortgezet.

De nota's van de verschillende departementen laten voor wat betreft het thema 'besluitvorming en aansturing' vooral een zoektocht naar coördinatie en leiderschap zien. De eerste nota's van DfID en MoD spreken zich niet over besluitvorming en aansturing uit, FCO is in 2003 de eerste die zichzelf een rol op dit thema toekent. Deze rol lijkt voor een ministerie van Buitenlandse Zaken vanzelfsprekend, maar is dat onder de regering van Blair en Brown allerminst. In de FCO-nota van 2006, met een voorwoord van de premier, tracht FCO haar leidende rol aangaande het buitenlands beleid te onderstrepen. Zo is FCO *lead department* voor beleid in de overzeese gebiedsdelen, proliferatie van massavernietigingswapens en contraterroreisme. Echter, de nota spreekt zich niet uit wie de leiding over de samenwerking aangaande conflicten heeft, er wordt alleen gerefereerd aan de samenwerking met andere departementen. Wie wel de leidende rol op zich neemt wordt uit de nota's uit die periode niet duidelijk. De eerstvolgende mogelijkheid om daar duidelijkheid in te scheppen is de nationale veiligheidsstrategie van 2008, maar slaagt daar onvoldoende in. De strategie spreekt in zijn geheel niet over *lead departments*, maar voor bepaalde terreinen worden wel verantwoordelijke organisaties aangewezen. Het wordt niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het leiderschap op het gebied van massavernietigingswapens, conflict en fragiele staten. Voor wat betreft deze laatste onderwerpen wordt wel aangegeven dat het systeem van kabinetssecretariaten, waaronder die voor de *National Security and International Development (NSID)*, wordt herzien. Met de veiligheidsstrategie van 2009 komt er meer duidelijkheid. Wederom worden departementen als *lead department* aangewezen: per beleidsterrein worden de verantwoordelijke departementen of organisaties bepaald. Zo wordt FCO verantwoordelijk voor de coördinatie van de inspanningen van de departementen op het gebied van mondiale instabiliteit, conflicten en fragiele staten. Voor de coördinatie van de verschillende beleidsterreinen tot een samenhangende veiligheidsstrategie is de NSID met haar ondersteunende secretariaat verantwoordelijk. Deze lijn wordt ook onder de coalitieregering voortgezet, alhoewel de nieuw opgerichte *National Security Council (NSC)* meer 'eindverantwoordelijkheid' krijgt. De verantwoordelijkheid voor de verschillende aspecten van veiligheid en defensie worden aan departementen en organisaties toegewezen, waarbij de NSC verantwoordelijk is voor de samenhang in de aanpak van die aspecten en het bespreken van de hoogste prioriteiten. Daarmee wordt, in theorie, duidelijkheid over de aansturing gebracht. In de BSOS wordt het NSC ook als de centrale actor voor de besluitvorming gekend.

Hoewel de vijf thema's waarlangs de nota's zijn gezien merendeels uit de MoD-nota van 2006 zijn afgeleid, betekent dit niet dat MoD het ministerie is dat bij de ontwikkeling het meest vooruitstrevend is geweest. Op basis van de nota's valt DfID deze 'eer' te beurt. In 1997 onderkende DfID al dat veiligheid en stabiliteit een belangrijke premisse voor armoedebestrijding zijn en daarom om een consistente aanpak vragen. In 2000 rept DfID over nieuwe mechanismen en structuren die tot een gemeenschappelijke analyse en

overeenstemming van beleid en strategie moeten leiden. In 2005 houdt DfID een pleidooi voor gezamenlijke analyse en planning en geeft zij aan de bilaterale landenprogramma's te baseren op een gezamenlijke analyse met FCO, MoD, *the Cabinet Office* en andere departementen. Later zal duidelijk worden dat met name MoD kritiek heeft op DfID's bereidheid om in de missies in Irak en Afghanistan te investeren. Van dat gebrek aan bereidheid is in de nota's weinig terug te vinden.

Met uitzondering van het thema 'gemeenschappelijk begrip' is op alle vijf de thema's vooruitgang geboekt. Zo kan gesteld worden dat de samenhang vanaf 1997 is toegenomen, echter zonder dat de departementen zich uitspreken hoe ver deze samenhang zou moeten gaan. Er zijn structuren en mechanismen opgericht die de samenwerking mogelijk moeten maken en de samenhang moeten verbeteren, niet alleen tijdens de uitvoering, maar ook in de planning. In algemene zin hebben de departementen ook de uitkomstgerichte benadering omarmt, met de veiligheidsstrategie van 2010 is dit denken gemeengoed geworden. Ook de doelen van de departementen zijn bij elkaar gekomen. Waar in 1997 en 1998 nog van departementale doelen gesproken kan worden, zijn de doelen nu geïntegreerd, te meer door de link tussen nationale en internationale veiligheid en de onderkenning dat problemen geïntegreerd aangepakt moeten worden. De doelen convergeren ook doordat de nota's met consultatie van andere departementen worden geschreven of, zoals de SDSR van 2010, door een interdepartementaal team om het vervolgens door de NSC te laten accorderen. Met de bovengeschreven ontwikkelingen kan gesteld worden dat in de nota's voldoende basis is gelegd voor een goede samenwerking tussen de departementen met in theorie de juiste samenhang.

### 9.2.2 Comprehensive Approach, percepties over het concept

De ontwikkelingen in de nota's zoals hierboven zijn geschetst, laten zien dat samenwerking en samenhang al lang op de politieke agenda stond, met name van de nieuwe Labourregering (vanaf 1997). Een belangrijke impuls was het *Joined-Up Government*-programma dat in eerste instantie was gericht op sociale en economische beleidsterreinen en de onderkenning dat complexe problemen niet binnen de grenzen van een departement konden worden opgelost. De cultuur om te proberen meer horizontaal tussen de departementen te gaan samenwerken, had ook zijn weerslag op de samenwerking van FCO, DfID en MoD op buitenlands- en veiligheidsbeleid. Daarnaast heeft het *effects based operations*-concept een belangrijke cultuurverandering teweeg gebracht. Het te bereiken effect stond hierbij centraal, om dat te bereiken konden ook civiele middelen gebruikt worden, niet in de laatste plaats vanwege de Britse voorkeur om ook meer 'softe' effecten te kunnen bereiken (Dorman, 2008; Farrell en Gordon, 2009). Toen MoD in de jaren '90 zocht naar een betere samenwerking met andere departementen, werd dat in eerste instantie dan ook als zeer logisch ontvangen, waarmee de civiel-militaire samenwerking als het ware werd herontdekt. Naast de complexiteit van de problemen en de cultuuromslag als belangrijke drijvende krachten werd het door een verbetering van technologieën

(informatie-uitwisseling door email) ook mogelijk om problemen gezamenlijk aan te pakken.

Vanaf 1997 worden verschillende termen gebruikt voor in principe hetzelfde verschijnsel: samenwerking tussen departementen. Onder Blair werd *joined-up* het adagium voor de wijze waarop de departementen met elkaar moesten samenwerken. Met name in de FCO-White Papers wordt *joined-up* vanaf 2003 vervangen door *across Government*. In 2005 wordt in de *Joint Discussion Note 4/05* de term *the Comprehensive Approach* door het MoD gepubliceerd. Deze term is daarna vooral in defensiekringen in zwang. Vanaf 2008, met de publicatie van de *National Security Strategy* van de Brown-regering wordt *integrated* de gebezigde term. Ook in de NSS van 2010 wordt over de *integrated approach* gesproken en lijkt daarmee de meest geaccepteerde definitie voor de samenwerking van de departementen in Londen te zijn. Inmiddels is de term en het concept van de *integrated approach* algemeen geaccepteerd en ziet iedereen de noodzaak van samenwerking tussen de departementen in. Het vertrouwen in het concept wordt door de respondenten met 7,94 hoog gewaardeerd. Daarnaast scoort de vraag of het vertrouwen in het concept is verbeterd een 3,52. In beide gevallen zijn de verschillen tussen de drie kerndepartementen niet erg groot. Alleen bij de verandering van het vertrouwen in het concept beoordelen de respondenten van de overige departementen de stelling hoger dan de drie kerndepartementen.

Tabel 9.2 Resultaten Vertrouwen 3D als concept.

	Gemiddelde	Std afwijking	FCO	Std afwijking	MoD	Std afwijking	DfID	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
14. Cijfer voor vertrouwen in 3D als concept.*	7,9	1,189	8,2	0,447	7,9	1,256	7,9	1,865	7,9	0,690
15. Verandering van vertrouwen in 3D als concept.**	3,52	0,795	3,20	0,837	3,46	0,776	3,38	0,916	4	0,577

\* schaal 0-10

\*\* 1 = sterk afgenomen; 5 = sterk toegenomen

Daarmee is het vertrouwen van de respondenten in het concept niet alleen nu hoog, maar was dat ook op het moment dat de functionarissen bij de samenwerking betrokken raakten. Opgemerkt moet worden dat de vragenlijsten in 2010 en 2011 zijn afgenomen. Zonder op de performance van de samenwerking vooruit te willen lopen moet gezegd worden dat de samenwerking vooral in de laatste jaren is verbeterd wat van invloed is op het vertrouwen in het concept. Bij aanvang van de missie in Helmand was de situatie geheel anders. Om de percepties over het concept te kunnen duiden, wordt daarom eerst op de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering ingegaan.



*The Comprehensive Approach, geen vlekkeloze start*

Ondanks deze goede voornemens, liet de missie in Irak (vanaf 2003) zien dat de samenwerking in de praktijk uiterst moeizaam kon verlopen. De relatie tussen DfID en MoD was voor de missie al gespannen door de houding van DfID's toenmalige minister Clare Short ten aanzien van de Britse deelname aan de interventie.<sup>16</sup> Het gevolg was dat met name bij hoge DfID-ambtenaren, gesteund door Short's opstelling, de weerstand tot meer civiel-militaire samenwerking groot was. MoD verweet DfID vervolgens te weinig aan Irak te doen waardoor Irak mede op een fiasco uitliep (Korski, 2009). Gebaseerd op deze ervaringen zochten met name de militairen naar mogelijkheden voor een verbetering van de civiel-militaire coördinatie. Zo werd er in *Delivering Security in a Changing World* (2004) een lans gebroken voor een geïntegreerde aanpak van het veiligheidsbeleid. Door deze aanpak, waar Defensie slechts een deel van uitmaakte, zouden de Britse belangen het beste gediend zijn (MoD, 2004; Dorman, 2008).

Dit werd nogmaals onderstreept met de publicatie van de *Joint Doctrine Publication 3-50* in 2004 waarin de doctrine voor een vernieuwde civiel-militaire samenwerking uiteen werd gezet. Daarnaast werd getracht de civiel-militaire coördinatie een impuls te geven door de publicatie van *Investing in Prevention*, een rapport van de *Prime Minister's Strategy Unit* (PMSU). Hierin werd aanbevolen om een gemeenschappelijke strategie voor fragiele staten te formuleren waarbij interdepartementale teams, gecoördineerd door *the Cabinet Office*, die strategie voor specifieke landen moesten schrijven. De initiatieven van *Downing Street* en MoD werden door de 'civiele' departementen met argwaan en terughoudendheid ontvangen. Zo blokkeerde FCO de pogingen om tot een gemeenschappelijke strategie voor de fragiele staten te komen (het zou die landen kunnen bruuskeren) terwijl DfID de voorkeur aan de eigen assessmentmethode gaf. Hiermee werd een oud Whitehall-probleem blootgelegd, namelijk dat de departementen de problematiek van fragiele staten vanuit hun departementale perspectieven percipieerden (Patrick en Brown, 2007: 11).

Ook andere initiatieven stuitten op weerstand. Zo werd de poging van de door FCO geleide *Comprehensive Approach Working Group* om de principes voor een praktijkgerichte *comprehensive approach* te formuleren tegengehouden door *the Cabinet Office*. Om de institutionele rol van *the Cabinet Office* te beschermen mocht er wel over een *comprehensive approach* gesproken worden, maar niet over *the Comprehensive Approach*.<sup>17</sup> Op hun beurt stond FCO zeer defensief ten opzichte van de net opgerichte *Post Conflict Reconstruction Unit* omdat het departement vreesde de coördinerende rol van het buitenlands beleid aan de nieuwe eenheid te verliezen (Soria, 2012). Met de publicatie van de *Joint Discussion Note 4/05, the Comprehensive Approach*, trachtte MoD de gedachte over de noodzaak van samenwerking te vertalen naar de praktijk. Het was de bedoeling van het MoD om de discussie over dit onderwerp in Whitehall

16 Clare Short was in 2003 tegen de Britse deelname aan de invasie van Irak en heeft meermaals met opstappen gedreigd. Aanvankelijk bleef zij aan doordat ze werd overgehaald door premier Blair en vanwege het feit dat ze leiding wilde geven aan DfID's postconflict wederopbouwactiviteiten in Irak. Na twee maanden nam Short op 12 mei 2003 alsnog ontslag. Bron: <http://www.guardian.co.uk/politics/2003/may/12/labour.voluntarysector>. Benaderd op 20 april 2011.

17 Daniel Korski in *Written Evidence 140*, paragraaf 20 van het *Comprehensive Approach*-onderzoek door het *House of Commons Defence Committee*.

op gang te brengen, met nadruk ook bij de andere departementen. Doordat de overige departementen bij het schrijven niet geconsulteerd werden, had ook deze poging een averechts effect.

Within the UK architecture, the language of the comprehensive approach was first proposed by the military and they made the fairly disastrous tactical move of setting out a doctrine note on the comprehensive approach before they have even spoken to anybody else about it. So instantly, to everybody else it looked here is the Ministry of Defence going to tell us how to do our business. So, right from the start that created and build in an instant kind of instinctive, almost you know animal like dislike of the term because it looks like just kind of bureaucratic turf grabbing (143).

#### *Conceptuele onduidelijkheid*

Naast deze onenigheden waren er ook meer fundamentele problemen te onderkennen. In hoofdstuk 2 zijn een vijftal vragen over het concept van de geïntegreerde benadering genoemd<sup>18</sup> die min of meer tot onduidelijkheid over het concept kunnen leiden. Ook in het Verenigd Koninkrijk waren er conceptuele onduidelijkheden over de benadering waar de discussienota van MoD geen duidelijk antwoord op gaf. De eerste onduidelijkheid ontstaat doordat de departementen het concept van de geïntegreerde benadering vanuit de eigen organisatiecultuur benaderen. Dit beperkt uiteindelijk de mate waarin de departementen het eens zijn over het concept.

We have to be aware of different departmental cultures. Not because anybody is playing games with each other but it means different things to different people, because they see the world differently. So for the military comprehensive approach means comprehensive military operations, it doesn't mean anything more than that. For DfID comprehensive approach means comprehensive development and to the Foreign Office comprehensive diplomacy. You have to put those caveats on it, there is no overarching ... there have to be limits to comprehensiveness (137).

I think they agree to a certain level. On the development side there is a recognition that fragile states require a political engagement strategy and development needs to be put within a political framework. They also recognize that security provision is a key element of creating an environment in which development and political processes gonna fall. From the MoD's point of view the army recognizes that particular counter-insurgency operations require a political lead and that the military contribution is largely in support of that. Although in practice they bridle at the idea that somebody will give them direction. They are trying to create their own autonomous military space. The Foreign Office sees everything falling under their control, they are the political lead. And therefore everything should be in support of their objectives. Then it becomes more challenging because of course you've got the military wanting to create a space which in they can make military decisions and

18 De vragen betreffen het gewenste niveau van de integratie, de omvang van de actoren, de juiste verdeling van de machtsinstrumenten, het doel van het concept en hoe meer coherentie in de aanpak aangebracht kan worden.

they don't want interference from civilian side and you got the development world arguing that if you try and make development follow political priorities, it distorts the development and there is no evidence that you are gonna achieve your political objective by using the development instrument anyway. So then the consensus begins to crack. You often agree on headline goals, but it is often much more difficult to agree the detail (139).

Het tweede citaat laat naast de competentiestrijd die tussen de departementen speelt, ook de tweede onduidelijkheid rond het leiderschap zien. Iedereen zag de noodzaak van coördinatie in, maar geen van de partijen wilde door een ander gecoördineerd worden. Moet binnen het concept horizontaal tussen de departementen gecoördineerd worden, moet een van de departementen de coördinatie op zich nemen (bijvoorbeeld FCO als coördinerend ministerie voor het buitenlands beleid of juist de PCRU/*Stabilisation Unit* als interdepartementaal orgaan) of lag er een meer centraal aansturende rol voor de premier en *the Cabinet Office* weggelegd?

De benadering kan gebruikt worden voor de coördinatie bij de aanpak van crises en conflicten, met name in fragiele staten, maar de derde onduidelijkheid ontstond doordat niet iedereen de zelfde notie van een fragiele staat had. Voor FCO en MoD vormen fragiele staten een potentiële vrijhaven voor internationaal terrorisme en een mogelijke bron voor regionale instabiliteit. *The Home Office* is bezorgd over de stroom aan vluchtelingen die naar het VK kan komen en de uitwassen van georganiseerde misdaad vanuit die landen. DfID op haar beurt ziet de fragiele staten, door het ontbreken van *good governance*, als een 'uitdaging' op ontwikkelingsgebied. Alhoewel de departementen het eens kunnen worden over de status van een land als fragiele staat, verschillen ze van mening over de soort dreiging die van de fragiele staat uitgaat. Dit is van invloed op de geprefereerde aanpak van de problemen. Met DfID's verzelfstandiging in 1997 werd wereldwijde armoedebestrijding de meeste belangrijke doelstelling van dit nieuwe ministerie. Door de *International Development Act* van 2002 werd armoedebestrijding onderdeel van wet, DfID benaderde veiligheid dan ook vanuit het perspectief van de fragiele landen met een nadruk op armoedebestrijding bij de lokale bevolking (een van de *Millenium Development Goals*). Daarentegen benaderden FCO en MoD veiligheid juist vanuit het Britse nationale belang waarbij de focus op regionale instabiliteit, internationaal terrorisme en misdaad, verspreiding van wapens en stagnatie van energietoevoer werd gelegd (Patrick en Brown, 2007). Hiermee staat DfID's focus op armoedebestrijding haaks op de focus op de nationale belangen van MoD en FCO wat de samenwerking met (delen van) MoD bemoeilijkt (Farrell en Gordon, 2009). *Defence*, *development* en *diplomacy* zijn daarmee niet alleen de *core-business* van MoD, DfID en FCO, maar ook hun conceptuele vertrekpunten waardoor een verschil in percepties ontstaat.

The way that they look at a country is driven by their organizational needs. So when DfID looks at a country involved in conflict their primary concern is with poverty and poverty alleviation. When the military look at a country primarily they are concerned with hard physical threats and when the Foreign Ministry look at a country they are principally

concerned with where the power is and who makes the decisions. Now, all of those, they are not incompatible, but they are different (143).

DfID are coming at it, there key requirement is basically poverty eradication, so it is about changing some of the social and economic benchmarks, it is about reducing poverty. Where is the military, to be frank, isn't really that interested reducing poverty, that is not his mission (11).

De vierde onduidelijkheid ontstaat over de activiteiten die onder de noemer 'wederopbouwmissies' of 'stabilisatieoperaties' werden ontplooid om de problemen in fragiele staten aan te pakken. Baumann (2009) merkt terecht op dat dit slechts containerbegrippen zijn waaronder perceptieverschillen over doelstellingen, prioriteiten, verwachtingen, de volgorde van activiteiten<sup>19</sup> en uitkomsten zichtbaar worden. Vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking moeten stabilisatieoperaties zich op duurzame lange termijn ontwikkeling richten, terwijl diplomaten deze operaties als een mogelijkheid zien om aan stabiele en legitieme regimes te werken. Militairen beschouwen stabilisatieoperaties als een onderdeel van *counter-insurgency* operaties en zien het als hun 'exit-strategie'. Daarnaast kunnen zij zich, door de samenwerking met civiele actoren, op hun eigen militaire kernactiviteiten richten en *mission creep*<sup>20</sup> voorkomen. Buiten de verschillende percepties over de missie bestaan er ook fundamentele meningsverschillen over wat een conflict is en hoe een conflict aangepakt moet worden. Aan het begin van dit millennium kwamen deze meningsverschillen aan het licht doordat MoD, DfID en FCO met elkaar moesten samenwerken in de net opgerichte *Conflict Prevention Pools* (13).

Een vijfde onduidelijkheid heeft betrekking op de vraag wie er aan de samenwerking moet deelnemen, hoe *comprehensive* deze moet zijn. In de MoD-nota van 2005 staat dat de *Comprehensive Approach* een conceptueel framework is "(...) which could be used to reinvigorate the existing, Cabinet Office-led, approach to coordinating the objectives and activities of Government Departments in identifying, analysing, planning and executing national responses to complex situations". Alhoewel hier nog niet op de samenwerking met andere, niet departementale, actoren wordt geduid, gebeurt dat later in de publicatie wel: "The spectrum of involvement, doctrinally and familiarly known as the 'Complex of Actors', might comprise other governments, IOs, NGOs and private and commercial interests". Daarmee rijst de vraag wie er bij de benadering betrokken moeten worden, alleen departementen of ook internationale organisaties en ngo's.

Naast deze conceptuele onduidelijkheden over de *comprehensive approach* en de missies waarvoor het concept gebruikt zou moeten worden, behelst de benadering een samenwerking tussen departementen met hun eigen departementale cultuur. Dat heeft

19 Dit past in een bredere discussie onder zowel academici als beleidsmakers en uitvoerders over de afstemming van de activiteiten in het kader van een staatsvorming: kunnen activiteiten gelijktijdig worden uitgevoerd, of moet dit achtereenvolgens geschieden? Zo pleit Thomas Carothers in de "Sequencing" Fallacy (2007) voor een gelijktijdige aanpak terwijl Amitai Etzioni (2007) stelt dat allereerst voor veiligheid moet worden gezorgd.

20 Met mission creep wordt het uitdijen van een project of missie buiten de initieel geformuleerde doelstellingen bedoeld, veelal veroorzaakt door eerder succes bij een bepaalde activiteit die tot steeds ambitieuzere neven- doelstellingen en werkzaamheden gaan leiden. De term is waarschijnlijk voor het eerst door de journalist Jim Hoagland van the Washington Post gebruikt bij zijn beschrijving van de VN-missie in Somalië in 1993.

zoals hierboven besproken invloed op het perspectief van waaruit de departementen het concept bezien, maar ook op andere factoren. Zonder alle culturele verschillen te willen noemen moeten er twee uitgelicht worden. Zo is er een verschil in termijnen te onderkennen, de lange termijn planning van DfID (20-30 jaar) contrasteert sterk met het tijdschema van MoD die alleen betrekking heeft op de looptijd van de missie (bijvoorbeeld een missie voor de duur van twee jaar; op die twee jaar wordt gepland). Daarbinnen probeert iedere commandant in zijn periode doelstellingen te bereiken. Daarmee sluipt al snel een korte termijn focus in de activiteiten.

From the military point of view, when they arrive on the ground they have spent six months training for development and they will have fully developed plans which they then calibrate. (...) From the civilian point of view you have got military commands that arrive for six months. They arrive, they want to do everything they want to do in six months and depart. They do not have the longevity of knowledge that the PRT perhaps has and do not understand what DfID is trying to do, which is long-term development, but instead, from the civilian point of view, they think, "Well, the military think we're really some form of developmental follow-on forces"<sup>21</sup>.

De *Discussion Note* van MoD spreekt ook over een gezamenlijke planning. Daarvoor moeten de verschillende planningsmethodieken bij elkaar gebracht worden<sup>22</sup> (een eerdere poging om door middel van een *Joint Stabilisation Assessment* tot een interdepartementale planningsmethode te komen werd door DfID getorpedeerd omdat ze de voorkeur aan de eigen methode gaven).<sup>23</sup> Naast een verschillende methodiek hebben de drie departementen een verschillende grondhouding ten opzichte van planning.

Some would say that the FCO actually doesn't do that much planning. It waits until something gets wrong, an earthquake, a hurricane whatever. So it doesn't do really that much planning for that environment, it is more reactive than proactive. Meanwhile DfID in target countries are continuing with their long term programs and when it comes to the military they are given a clear task from Downing street to go do something. Now the point comes where you have got these three organizations, culturally completely different. DfID planning ten to twenty years out, FCO not planning and MoD plan, plan, plan and plan again. DfID says sometimes doing nothing might be the right answer, DfID also saying do no harm is a concept they will sign up to, meanwhile the FCO don't really have a view as long as it doesn't harm the foreign interest of HMG and the MoD saying we don't care what you are doing, you just have to bloody do something (1).

- 
- 21 Professor Theo Farrell als deskundige voor het onderzoek naar de Comprehensive Approach door de Britse Vaste Kamercommissie van Defensie. Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/9060904.htm>. Benaderd op 16 maart 2011.
- 22 Voor militairen (en het Britse MoD vormt daar geen uitzondering op), is planning, op alle niveaus, een essentieel onderdeel van de missie. Daarbij is niet alleen het plan als product van belang, maar ook het proces van de planning. Tijdens opleidingen, trainingen en voorbereiding van missies vormt het planningsproces een elementair onderdeel dat in vastomlijnde processen is vastgelegd waarbij alle functionarissen weten wat hun rol in dat proces is. De planningsmethoden van de andere departementen zijn veel minder vastomlijnd.
- 23 Daniel Korski in *Written Evidence 140* van onderzoek door *House of Commons Defence Committee*.

De conceptuele onduidelijkheid en de culturele verschillen waren in het algemeen van invloed op de acceptatie van het concept, maar speelden ook een rol bij de samenwerking bij de aanvang van de missie, met name bij de aanpak van de problemen (Rodwell, 2010). Dit komt in paragraaf 9.3 nader aan bod.

### 9.3 Percepties

Bovenstaande conceptuele onduidelijkheid typeert de beginsituatie van de samenwerking over de missie in Helmand in 2005. Ondanks de voornemens om na het Irak-debacle de samenwerking in Helmand goed te laten verlopen, liep deze vanaf aanvang uiterst stroef. Naast de conceptuele onduidelijkheid was de stroeve aanvang ook aan perceptieverschillen tussen het MoD, FCO en DfID te wijten. In deze paragraaf wordt op de perceptieverschillen over de aard van het probleem, de doelstelling en de oplossing gesproken. Hieruit zal blijken dat perceptieverschillen over het probleem en de doelstelling niet zozeer tot conflicten hebben geleid, maar de aanpak van het probleem als de weg naar de doelstelling daarentegen wel.

#### 9.3.1 Afghanistan, percepties over de aard van het probleem

Perceptieverschillen over de aard van het probleem kunnen voortdurend plaatsvinden, maar zijn het meest voelbaar bij de planning van een missie. In deze fase moet het probleem worden gedefinieerd zodat vervolgens de aanpak geformuleerd kan worden om de gestelde doelstellingen te bereiken.<sup>24</sup> Door de samenwerking tussen verschillende organisaties kunnen perceptieverschillen over probleem, oplossing en doelstelling zich manifesteren. Bij de planning van de missie in 2005 en 2006 bleef de invloed van perceptieverschillen over het probleem om verschillende redenen beperkt.

De eerste redenen kunnen bij de planning in het najaar van 2005 door het gecombineerde planningsteam gevonden worden. In de eerste plaats probeerden de planners consensus gericht naar oplossingen te zoeken. De consequentie hiervan was dat echte problemen uit de weg werden gegaan (Rodwell, 2012). Anderzijds had het planningsteam te weinig informatie om echt tot de kern van het probleem door te dringen. Zo was er geen beschrijving van de informele bestuursstructuren, geen inzicht in de essentiële behoeften van de lokale bevolking en onvoldoende inzicht in de tribale structuren (Arnold-Forster, 2012). Eenmaal terug in Whitehall viel het eerder zo ogenschijnlijke geïntegreerde plan uiteen in een serie van departementale plannen. Bij deze plannen werden de andere departementen, zoals gebruikelijk, wel geconsulteerd, maar dit leidde niet tot de

24 Dit lijkt op een sterk rationele benadering bij de besluitvorming. Bij de initiële planning van de missie trachtte de planningsgroep inderdaad gebruik te maken van een rationeel besluitvormingsproces, maar zoals bij de bespreking van de ronden duidelijk werd, moest in de loop van de missie de planning herhaaldelijk worden bijgesteld. De besluitvorming leek zo meer op een constante adaptatie.

gewenste samenhang. Departementen werkten langs elkaar heen waardoor eventuele perceptieverschillen niet tot conflicten leidden (Arnold-Forster, 2012; Cavanagh, 2012). Een andere reden waarom er weinig perceptieverschillen zijn geweest is dat de departementen zich voor de ontplooiing inhoudelijk slechts oppervlakkig met de situatie en de problemen in Helmand bezighielden. Een derde reden is dat functionarissen die wel een afwijkende mening hadden min of meer de mond werden gesnoerd door het top-down besluit van premier Blair dat de toon voor de besluitvorming zette. Dit werd versterkt door de wens om de problemen van Irak te voorkomen, conflicten moesten voorkomen worden.

Differences of opinion, within the system were suppressed. No serious attempt was made by the Cabinet Office or anyone else to synthesise the views of different departments and agencies into a single assessment or set of recommendations (Cavanagh, 2012).

Ook na de eerste fase bleef de invloed van perceptieverschillen beperkt. Toen het inzicht in de situatie verbeterde, kwam men tot de consensus dat het een complex van problemen betrof dat zich moeilijk tot een probleem liet terugbrengen.

There are a number of interlinked problems in Afghanistan. Stating just one of them would give a false notion of its priority and would give a false notion of if we can deal with this, than everything will be much better. The biggest problem, I can't give you a single one, the biggest problem in Afghanistan is that almost all problems are intertwined. You can't get the luxury dealing with one at the time. You have to deal multiple different problems. You have to change multiple different things in a system and then look at what is changed. It is much more complicated than to take one part of the system and I'll change this and see what happens (137).

Vanuit dat perspectief was het niet zozeer een verschil in percepties over de aard van het probleem dat tot conflicten leidde, als wel een verschil in perceptie over hoe het probleem aan te pakken.

### 9.3.2 Helmand, de doelstelling van de missie

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat actoren over verschillende percepties over de doelstellingen kunnen beschikken. Daar werd een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen *in* de missie (welke doelstellingen zetten een actor tot samenwerking aan) en de doelstellingen *van* de missie (wat willen we met het samenwerkingsverband bereiken). Tevens werd onderkend dat divergerende doelstellingen van individuele actoren tot conflicten en verminderde samenwerking kunnen leiden (O'Toole, 2003; Lundin, 2007). Hoewel de departementen in 2006 verschillende doelstellingen hadden, heeft dit niet tot conflicten geleid. De reden hiervoor is dat er bij aanvang zoveel doelstellingen waren geformuleerd dat ze voor 'ieder wat wils' in zich hadden en waardoor daar geen onenigheid over kon ontstaan.

Sinds oktober 2001 is het VK in Afghanistan actief. Aanvankelijk waren de operaties van *Operation Enduring Freedom* - en daarmee ook van de Britten - gericht op de jacht op Al Qaida. Op 4 oktober van dat jaar somde Blair in totaal vijf doelstellingen voor de Britse inspanningen op.<sup>25</sup> In de eerste jaren na 2001 verbreedde de missie in Afghanistan zich, de overwegend Amerikaanse OEF-missie bleef op Al Qaida en de Taliban jagen, terwijl ISAF zich in het kader van *nation building* meer op de wederopbouw van Afghanistan ging richten (Clarke, 2012). Immers, met versterking en opbouw van Afgaanse staatsinstituties zou Afghanistan in de toekomst niet meer als *safe haven* voor het internationaal terrorisme dienen. Bij de ontplooiing van de Britse troepen in de Zuid-Afgaanse provincie Helmand in 2006 formuleerde toenmalig minister van Defensie John Reid dan ook een doelstelling waarbij Afghanistan een pakket van democratische, politieke, ontwikkelings- en militaire hulp werd geboden om te waarborgen dat het internationaal terrorisme in Afghanistan nooit meer voet aan de grond kon krijgen.<sup>26</sup> Bij de herziening van het eerste plan werden opnieuw doelstellingen geformuleerd, Blair's opvolger Brown sprak zich in december 2007 uit over de Britse doelstellingen in Afghanistan en daarnaast werd door de NSID nog een zestal doelstellingen geformuleerd.<sup>27</sup> Met enige nuanceverschillen zijn er in deze wisselende opsommingen terugkerende thema's te onderkennen (Al Qaida, internationaal terrorisme, wederopbouw Afghanistan).<sup>28</sup> De doelen voor de missie in Helmand werden uiteindelijk vertaald in negen *strands* of operatielijnen die zich richtten op veiligheid; politiek en verzoening; bestuur en *rule of law*; economische ontwikkeling en wederopbouw; anti-drugs; specifiek Helmand; internationale betrokkenheid en strategische communicatie.<sup>29</sup> Ook al zijn de doelstellingen en operatielijnen in de loop van de jaren veranderd (de bijna onrealistische ambities van het begin van de missie zijn flink bijgesteld: "*from Belgium in two years to Bangladesh in 40 years*"<sup>30</sup>), het blijft nog steeds een flinke lijst met prioriteiten.

Met deze lijst waren de doelstellingen zo ruim geformuleerd dat er geen conflicten over ontstonden. Naast de afwezigheid van conflicten heeft een ruime formulering of strategie ook andere voordelen, maar zeker ook nadelen. Voor wat betreft de voordelen geven diverse geïnterviewden aan dat het formuleren van een ruime strategie met meerdere doelstellingen goed is om de betrokkenheid van verschillende departementen mogelijk te maken, door doelstellingenvervlochtening wordt eigenaarschap gecreëerd.

- 
- 25 Toenmalig premier Blair in zijn toespraak in the House of Commons op 4 oktober 2001. Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/v0011004/debtext/11004-01.htm>. Benaderd op 17 maart 2011.
- 26 Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/v0060126/debtext/60126-10.htm>. Benaderd op 17 maart 2011.
- 27 Foreign Affairs Committee, 2009. Eight Report, Global Security: Afghanistan and Pakistan. Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcaff/302/30209.htm>. Benaderd op 17 maart 2011.
- 28 Er zijn ook tegenstellingen te onderkennen. Zo gaf Brown aan dat het zoeken naar een politieke verzoening een van de doelstellingen van de missie was, terwijl hij bij een bezoek aan Helmand in 2007 verklaarde niet met de Taliban te willen praten (Grey, 2009).
- 29 Foreign Affairs Committee, 2010. Eight Report, Global Security: Afghanistan and Pakistan. Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcaff/302/30209.htm>. Benaderd op 17 maart 2011.
- 30 Stuart Gordon in BBC-documentaire *War without End?*



It needs to be strategic enough, or overarching enough, that the objectives are big enough that they cover the objectives of each of the departments within that. But then it has to be able to focus down into enough detail that it allows each of the departments individual interest to be represented. So the whole point of it is you have an overarching goal with all the streams are feeding into it. It doesn't mean that any of those streams, you know, one is more important than the other necessarily, it doesn't interfere in what of each of that stream is doing (I2).

Het gevaar is echter dat er te veel prioriteiten worden geformuleerd zodat keuzes maken moeilijk wordt: *to have too many priorities is to have none*.<sup>31</sup> De veelheid aan doelen en doelstellingen werd dan ook sterk bekritiseerd, waarbij de *Foreign Affairs Committee* concludeerde *“that there has been significant ‘mission creep’ in the British deployment to Afghanistan, and that this has resulted in the British Government now committed to a wide range of objectives”* en riep daarom de regering op om *“its first and most important priority in Afghanistan”* bekend te stellen.<sup>32</sup> De verscheidenheid aan doelstellingen was ook van invloed op het succes van de missie. Daarmee heeft een verschil in percepties over de doelstelling direct een invloed op de oplossing en de aanpak. Hier wordt in de volgende sub-paragraaf verder aandacht aan besteed.

Perceptieverschillen over de doelstellingen lagen impliciet ten grondslag aan de verscheidenheid aan doelstellingen binnen de Britse strategie. Om de verschillende departementen aan boord te krijgen en vanwege een gebrek aan overeenstemming werden meerdere doelstellingen geformuleerd waarmee er ruimte kwam om de doelstellingen vanuit de diverse organisatorische perspectieven te benaderen. In eerste instantie leverden de perceptieverschillen, door de ruime formulering en de consensusgerichtheid van de planningsteams, geen conflicten op. Door de dramatische eerste maanden werden de perceptieverschillen over doelstellingen, samen met die over de aanpak wel manifest waardoor een aanpassing van het plan noodzakelijk werd. Daarbij waren de perceptieverschillen over de doelstellingen niet de meest harde noot te kraken, de weg er naar toe wel.

Reconciling objectives is not that difficult, reconciling the way that you go about solving the problem, I think that is the bit were it becomes difficult (I30).

31 Citaat van Hogerhuislid Lord Ashdown (van 2002 tot 2006 was Ashdown de High Representative van de Secretaris-generaal van de VN in Bosnie-Herzegovina. Later werd Ashdown ook voor diezelfde functie in Afghanistan genoemd, maar deze functie werd in 2008 aan de Noor Kai Eide vergeven): *“Whenever I hear our Prime Minister speaking in the House, what I hear is not clarity, but confusion. It appears that his answer to the fact that we are close to losing one war in Afghanistan is to fight lots more: a war against the Taliban; a war against drugs; a war against want; a war against Afghanistan’s old traditional ways. We cannot fight all these wars at the same time. We cannot ‘liberate’ Afghan women, until we have first created an effective rule of law. We cannot pauperise Afghanistan’s farmers as part of a war on drugs, if we want to rely on their support to fight the Taliban. We cannot lift Afghanistan out of poverty within the time frame we have to turn things round. To have too many priorities, is to have none”*. Bron: <http://www.spectator.co.uk/coffeehouse/2083801/ashdown-what-i-told-gordon-brown-about-afghanistan.shtml>. Benaderd op 17 maart 2011.

32 Foreign Affairs Committee, 2010. Eight Report, Global Security: Afghanistan and Pakistan. Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cm/aff/302/30209.htm>. Benaderd op 17 maart 2011.

In some ways coming to a common vision wasn't particular difficult in terms articulating where we wanted to end up. What was harder was coming to a common understanding of the process that would be needed to then deliver that. And that is something that is still evolving (134).

### 9.3.3 Oplossing en aanpak

Hierboven is gesteld dat de perceptieverschillen over de doelstelling direct van invloed is geweest op het succes van de missie. Grey (2009) is van mening dat de missie vanaf de start slecht verliep door een gevaarlijke verwarring over het bestrijden van terrorisme, het neerslaan van een opstand, het opbouwen van de economie, het ondersteunen van de Afghaanse overheid en het tegengaan van illegale drugshandel. Tevens raakte een eenduidig begrip over het doel van de missie uit het zicht en zorgde het voor verdeeldheid over waarom het VK in Afghanistan actief was. De *counter-insurgency* expert David Kilcullen ondervroeg diverse functionarissen over de Britse betrokkenheid in Afghanistan zonder een eensluidend antwoord te krijgen (Kilcullen, 2009). En niet alleen betrokken functionarissen hebben moeite een eensluidend antwoord te geven, door de verandering van doelstellingen en prioriteiten is de vraag waarom het VK in Afghanistan is, moeilijk aan de Britse bevolking uit te leggen (Betz en Cormack, 2009). Daarnaast bestaat de kans dat de samenhang verloren gaat doordat departementen eruit 'pikken' wat het best bij hun organisatie past of zelfs doelstellingen die bij de uitvoering elkaar gaan tegenwerken. Een voorbeeld van dit laatste was de gelijktijdige focus op *counter-narcotics* en *counter-insurgency*. Als onderdeel van de eerste doelstelling werd onder aanvoering van FCO een programma opgezet waarbij papaver op grote schaal vernietigd werd. Hierbij werd echter een belangrijke bron van inkomsten bij de bevolking in Helmand weggenomen zonder een goed alternatief te bieden. Een belangrijke pijler van een succesvolle *coin*-operatie is het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking. Door het vernietigen van de papaver werd de bevolking juist weg van de Britten, in de armen van de Taliban gedreven. De militairen wilden dan ook niet met de vernietiging van de papaver meewerken. Daarmee leverden de twee doelstellingen niet alleen een tegenstrijdigheid binnen de strategie op, maar ook een slechte verstandhouding tussen FCO en MoD.

Naaste de tegenstelling tussen *peacekeeping*- en *counter narcotics*-operatie versus *counter-insurgency*-operatie (COIN) zijn nog twee tegenstellingen in de Britse aanpak te onderkennen die met name tussen MoD en DfID merkbaar waren. Ten eerste een top-down aanpak via de centrale Afghaanse overheid versus een bottom-up aanpak op lokaal niveau en ten tweede een duurzame, lange termijn opbouw versus de korte termijn *Quick Impact Projects*. Deze tegenstellingen werden mogelijk doordat ieder van de departementen in de complexiteit van de problematiek een eigen prioriteit of zwaartepunt heeft gelegd.

Each of the departments focuses on a different aspect of the problem, and they have different organizational preferences and this leads to them pulling in different somewhat

directions. So, the army is focusing on insecurity defined in terms of direct threats posed by the Taliban. So, the Development Ministry, the problem they are addressing is the public service delivery and the extension of government capability and institution building. And I think for the Foreign Office it's the pursuit of some strategy for political settlement which at the moment I think is routed in the concept of reconciling medium level Taliban and appealing to those that don't necessarily fight either with the government or with the Taliban itself. So I think they stay focused on a different set of problems (139).

Deze tegenstellingen werden versterkt doordat er verkeerde verwachtingen over de rol van de ander bestonden en geen eenduidige strategie voorhanden was die de departementen tot eenheid van inspanning brachten. De eerste tegenstelling (*counter-narcotics* versus *counter-insurgency*) had vooral betrekking op de militairen van de eerste taskforce tegenover de civiele actoren waarbij de militairen van mening waren dat het om een *counter-insurgency* operatie ging terwijl daarbuiten de operatie als een *peacekeeping* - en *counter narcotics* operatie werd beschouwd. Hierdoor ontstonden ook verkeerde verwachtingen van de interdepartementale partners. De militaire operaties in 2006 en 2007 hadden een overwegend kinetisch karakter waarbij de militairen verwachtten dat de civiele partners als een soort *follow on forces* hen zouden volgen om de militaire operaties te ondersteunen en te verbeteren. In de ogen van de civiele departementen zouden de rollen juist anders verdeeld moeten zijn. In een *peacekeeping* operatie moeten de militairen in een ondersteunende rol voor de veiligheid zorgen zodat de civiele capaciteit aan wederopbouw kan werken. FCO en DfID wilden zich dan ook niet in de rol van *follow on forces* schikken, hun deelname was juist gebaseerd op de voorwaarde dat de missie onder politiek leiderschap zou staan. Daarnaast beargumenteerden DfID en FCO dat de invulling van *counter-insurgency* door de militairen met hun nadruk op *hard power* en overwegend mannelijke sleutelfunctionarissen erg ver van hun eigen COIN-doctrine afstond waarbij er juist ook oog voor *soft power* moest zijn en ook aandacht voor de positie van vrouwen en kinderen. FCO en DfID vroegen zich af of MoD, door het grotendeels kinetische karakter van de COIN-campagne in 2006 en 2007, de essentie van de bredere stabilisatie- en ontwikkelingsoperaties wel begreep (Farrell en Gordon, 2009).

DfID's nadruk op een top-down wederopbouw via de centrale overheid was, zoals eerder aangegeven, begrijpelijk in de context van de Bonn-akkoorden en de ervaringen in Kabul en Noord-Afghanistan, maar sloot niet aan bij de werkelijkheid van de situatie in Helmand waar er juist behoefte was aan de opbouw van bestuur en andere basisbehoeften op lokaal niveau. De derde tegenstelling tussen duurzame, lange termijn opbouwprojecten en de *Quick Impact Projecten* kan verklaard worden door de hang van de militairen naar snelle en zichtbare projecten als tastbaar bewijs van hun aanwezigheid en om aan de verwachtingen van de lokale bevolking te voldoen. DfID-medewerkers zijn daarentegen beducht voor de negatieve effecten van *Quick Impact Projecten* en willen alleen wederopbouwprojecten opstarten die voldoen aan de behoefte van de lokale bevolking en ook op lange termijn duurzaam kunnen zijn.

Dit heeft in de eerste periode de relaties tussen de militairen enerzijds en DfID (en in mindere mate FCO) onder spanning gezet. Vanuit het perspectief van MoD diende DfID projecten in Helmand uit te voeren terwijl dit laatste departement juist van mening was dat het lokale bestuur alleen kon worden opgebouwd via versterking van de centrale capaciteiten in Kabul.<sup>33</sup> Volgens de militairen lieten de werkzaamheden van DfID, door de lange termijnfocus, te lang op zich wachten en waren deze, door de nadruk op de opbouw van de centrale Afghaanse instituties, ook in fysiek opzicht te ver weg van de militaire missie in Helmand om impact op hun werkzaamheden te hebben.

DfID approaches the problem of the failed state in Afghanistan, the fragile state in Afghanistan by indentifying the need to support the central institutions, so taxation, security institutions on national level, the borders, the democratic process, the Loya Jirga, the election, the creation of a president and a functioning cabinet. So they are focused on a national public administrative reform and democratic reform, where the MoD and the Foreign Office have been drawn very much into the politics and problems of Helmand. So there is a very different geographical focus as well as set of expectations about how we should do Helmand. You know, DfID with their focus on the national level have found it difficult when the MoD has been saying we expect you to be doing development in Helmand, we want your staff on the ground digging wells and painting schools. And DfID don't work that way, it hasn't for 20, 25 years. So, there are different sets of expectations (I39).

Middle ranking military complained vocally that DfID's activities were too long term and distant to have sufficient visibility or impact in Helmand, while more senior military frequently conceptualized the civilian role as delivering a form of development based "backfill" designed to enable and improve military operations. In such a model the military defined the operational priorities and objectives and civilians were expected to provide a form of reconstruction "follow on force." (Farrell en Gordon, 2009).

There is considerable frustration in the military for all the speed and some would say pedantry you know dogma that is supplied by the development agencies in particular (I31).

Certainly the people within the MoD have been very, very critical of DfID's approach and they have criticized DfID's choices, you know the centralized, Kabul-focused state building agenda. They would argue it is too alternative physically distant of what they want to achieve. They want highly visible programs that will build state legitimacy in Helmand quickly (I39).

Niet alleen bekritiseerden de militairen DfID's werkwijze, maar werd ook FCO verweten geen leiding te geven aan het civiele deel van de missie en tegelijkertijd niet in te zien dat de opbouw van het Afghaanse bestuur (en waar FCO voor verantwoordelijk was) het belangrijkste onderdeel van de oplossing was. Daarnaast had MoD kritiek op FCO en

■  
33 Buiten dat waren functionarissen van DfID (en FCO) niet meer gewend om zelf projecten aan te sturen, dat deden ze al 20 jaar niet meer. Daarnaast waren FCO en DfID wel gewend om in een post-conflict situatie te werken, maar niet in een in-conflict situatie (Farrell en Gordon, 2009; Grey, 2009).

DfID dat MoD geen *Quick Impact Projecten* mocht uitvoeren.<sup>34</sup> Hiermee werden de toch al moeizame relaties tussen de departementen verder verslechterd en leidden tot spanningen. Deze situatie zou niet veranderen tot aan de herziening van het plan in het najaar van 2007.

There is a common understanding of the challenges and agreement of the approach. It took until the autumn of 2007 before that was reached. The original strategy of 2005 did not have sufficient interaction between the various organizations responsible for the various lines of operation. So a number of tensions were not really resolved until the autumn of 2007, exactly between counternarcotics and counter insurgency (18).

#### 9.3.4 Belangrijke veranderingen na the Helmand Road Map

Zoals bovenstaand citaat laat zien en ook bij de beschrijving van de tweede ronde aan bod kwam, deed zich in 2007 een samenloop van omstandigheden voor waardoor met de herziening van *the Joint Plan for Helmand* in het *Helmand Road Map* diverse veranderingen in gang gezet konden worden en waardoor de verschillen van inzicht over de aanpak zijn verminderd. Anders dan bij de planning in 2005 had het planningsteam in 2007 door de aanwezigheid van de periode daarvoor wel de beschikking over de juiste inlichtingen. Men begreep dus beter wat de sociaal-economische situatie van Helmand was, wat de informele machtsstructuren waren, waar de behoeften van de lokale bevolking lagen en wat de houding van de bevolking ten opzichte van ISAF en de Afghaanse overheid was. Daarnaast bestond het planningsteam uit personeel van de *Post Conflict Reconstruction Unit* en staffunctionarissen van de *51 Mechanised Brigade*. Met die laatste was, anders dan in 2005, ook de uitvoerende taskforce 'aan boord' en werden eventuele perceptieverschillen zo vroeg mogelijk voorkomen. Inhoudelijk voorzag het plan ook in verschillende aanpassingen. Alle departementen zagen in dat de aard van de strategie moest veranderen in een *counter-insurgency* campagne. Voor de militairen betekende dit dat de aard van de militaire operaties werd aangepast. Van de nadruk op kinetische operaties om de Taliban uit te schakelen, gingen de militairen zich toeleggen op het genereren van *soft effects* en het proberen te beschermen van de lokale bevolking. Dit betekende ook dat de militairen inzagen dat ze beter en meer met hun civiele partners moesten samenwerken. DfID en FCO moesten op hun beurt inzien dat zij de eerdere top-down aanpak bij de opbouw van de centrale Afghaanse overheid deels moesten loslaten en ook direct in de lokale structuren moesten investeren. Hiervoor moest de civiele capaciteit in Helmand zelf groeien: het aantal van tien functionarissen die eerst in Helmand zaten (maar in de zomer van 2006 naar Kabul werden teruggetrokken) groeide naar 80 functionarissen in 2008 die ook naar kleinere militaire bases werden ontplooid. Om het civiel-militaire karakter te onderstrepen werd de *Civil Military Mission in Helmand* opgericht waar een diplomaat van FCO het bestuur over kreeg.

■  
34 Een onderzoek van de Stabilisation Unit in 2008 lijkt het gelijk aan DfID te geven. Zij concludeerden dat er bij de Quick Impact Projecten sprake was van ontevredenheid over de aanbesteding van de projecten, de kwaliteit van de constructies en een gebrek aan toezicht bij de uitvoering (DfID, 2009).

Ten slotte werd ook het dispuut tussen FCO en MoD over de counter-narcotica operatie opgelost.

In het volgend hoofdstuk wordt duidelijk dat een gebrek aan eigenaarschap voor de overkoepelende strategie in Afghanistan een van de problemen in de eerste periode was. Om nu wel voldoende *commitment* te garanderen waren twee zaken belangrijk: de komst van de nieuwe premier Brown waardoor Afghanistan weer opnieuw op de agenda van de Britse regering en de departementen kwam te staan (hij voerde politieke druk op DfID uit om hen tot samenwerken te bewegen) en de aanstelling van de charismatische ambassadeur Sherard Cowper-Coles in Afghanistan, hij hielp het nieuwe plan door Whitehall te krijgen. In het voorjaar van 2008 stemden de departementen met het plan in, nadat het in de maanden daarvoor in het NSID was behandeld.

Hoewel de problemen over perceptieverschillen over probleem en doelstelling zijn te relativiseren, werd wel begrepen dat percepties op de samenwerking van invloed kunnen zijn. In die zin zijn de departementen door de situatie in de eerste 18 maanden wakker geschud. Voor de bestaande missie in Afghanistan worden over nieuwe situaties of problemen de andere departementen geconsulteerd waarbij de mening van die andere weer in het eigen departement wordt besproken. Ook in de fora komen de onderwerpen aan bod zodat men op de hoogte is van het standpunt van de ander. Dat hoeft niet altijd tot overeenstemming te leiden, maar door de escalerende werking van de fora kan daar uiteindelijk een oordeel over worden geveld. Geïnterviewden geven overigens aan dat dat niet vaak heeft plaatsgevonden. Bij de planning van nieuwe missies waarbij verschillende actoren zijn betrokken, wordt extra tijd ingeruimd voor de fase waarin de actoren hun perceptie over de situatie geven. Dat leidt tot langdurige sessies, maar doordat het een meer holistisch beeld van de situatie geeft en tot meer begrip en draagvlak van alle actoren leidt, wordt als positief ervaren (130). In de planningssystematiek van de *Stabilisation Unit* is het een vast onderdeel van de planning geworden en ook bij *horizon scanning* en *upstream* planning hoort het tot het vaste repertoire. Blijft over de problematiek rond de doelstellingen. Eerder is aangegeven dat de *Foreign Affairs Committee* in 2009 concludeerde dat het VK zich aan te veel doelstellingen had geëngaat. In haar rapport van 2011 moest de commissie vaststellen dat hier weinig verandering in was gekomen. Ondanks alle inspanningen en verliezen die wel tot zichtbare veranderingen in Helmand hadden gebracht, vroeg de commissie zich af of de eerder gestelde doelstellingen überhaupt behaald konden worden.

However, at a strategic level, we seriously question whether the efforts expended towards these ends have a direct connection to the UK's core objective, namely the national security of the UK and its allies and we also question whether the ambitious aims of the Government and the international community more widely are achievable.

Dit is deels door de te ambitieuze en de veelheid aan doelstellingen te verklaren, maar zoals tekstblok 9.1 laat zien ook door een gebrekkige strategie.

### Tekstblok 9.1 Strategie in Helmand

Strategie kan worden gedefinieerd als de afstemming tussen de instrumenten van macht die een staat ter beschikking staan, de wijze van uitvoering en de politieke eindsituatie die de instrumenten moeten dienen (Gray, 1999). Niet alleen wordt de ontplooiing naar Helmand als een strategische blunder gezien (Grey, 2009), maar ook het plan van de missie wordt een *strategic failure* genoemd (Ledwidge, 2011; Fergusson, 2008; Jermy, 2011). Een geïnterviewde is van mening dat het VK met betrekking tot Afghanistan helemaal geen strategie heeft, maar alleen een “*statement about objectives*” en zich verder naar de Amerikaanse strategie voegt (132). Clarke (2012) betoogt dat het Helmand-plan eerder een aaneenschakeling van ad hoc reacties is, achteraf gerationaliseerd als een strategie. Ook aan de samenhang wordt getwijfeld. Een van de geïnterviewden vraagt zich af of het plan wel echt geïntegreerd is. Volgens hem zijn het eerder departementale doelstellingen die door een *strategic narrative* bijeen worden gebracht (15), terwijl een andere geïnterviewde het een ‘nietmachineplan’ noemt (19). De relatie tussen de strategie en de doelstellingen lijkt op het kip-ei verhaal: wordt de strategie uitgehold doordat er zoveel verschillende doelstellingen zijn of bestaan er juist zoveel verschillende doelstellingen door het gebrek aan een duidelijke strategie? Het meest waarschijnlijke uitleg is dat in het begin van de missie beide stellingen op lijken te gaan. Om alle departementen aan boord te krijgen moest de strategie ruim worden geformuleerd waarbinnen er ruimte was voor de departementale doelstellingen. Hierdoor konden departementen eigen prioriteiten stellen waardoor de samenhang verminderde. Daarnaast was de moeizame weg naar gedeelde doelstellingen het resultaat van de aanvankelijke terughoudendheid van de departementen om met elkaar samen te werken vanwege de bescherming van de eigen bevoorrechte positie.

## 9.4 Sub-conclusie

In dit hoofdstuk is de Britse missie in Helmand aan de hand van drie besluitvormingsronden besproken. De besluitvorming over de deelname aan de missie werd sterk beïnvloed door de politieke wens om het VK op de voorgrond van het internationale toneel te plaatsen en de militaire wil om het in Irak geschonden blazoen op te poetsen. Daarnaast werd de missie als exit-strategie voor de missie in Irak gezien en als mogelijkheid om nieuwe bezuinigingen te ontlopen. De missie kon dan ook tot stand komen door een vervlechting van politieke en departementale doelstellingen van met name MoD. Ondanks de gemeenschappelijke wens om na de problemen in Irak het in Helmand beter te doen, maakte de eerste periode van 18 maanden duidelijk dat de interdepartementale samenwerking geen *walk in the park* was en dat de geïntegreerde aanpak te wensen overliet. Ondanks de convergerende ontwikkelingen die in de beleidsnota's in de jaren daarvoor zichtbaar waren en waardoor MoD, DfID en FCO op het gebied van complexe crisissituaties conceptueel dicht bij elkaar leken te komen, was dat in de praktijk nog niet het geval. De eerste periode in Helmand liet zien dat de drie kerndepartementen nog ver uit elkaar stonden. Dit is enerzijds een gevolg van de conceptuele onduidelijkheid over de geïntegreerde benadering en anderzijds een gevolg van perceptieverschillen over de aanpak van de Afghaanse problematiek die slecht binnen een strategie gebundeld konden worden. Door de problemen in Helmand zetten de

conceptuele onduidelijkheid en de perceptieverschillen de interdepartementale relaties in Helmand en Whitehall extra onder druk en hadden een grote invloed op de samenwerking. Zoals aangegeven heeft deze situatie de partijen wel wakker geschud. Samen met politieke bemoeienis van de politieke top en convergentie van departementale percepties heeft dit tot aanpassingen van de strategie geleid. Hoewel de missie in Helmand nog steeds moeizaam verloopt, heeft het de relaties en samenwerking tussen de departementen wel verbeterd.

Er kan worden geconcludeerd dat het ontwerpen van een strategie nauw komt. Enerzijds lijkt er behoefte te zijn aan een soort *overarching strategy* waar de verschillende doelstellingen van de departementen in opgenomen kunnen worden en anderzijds moet deze niet te ruim zijn omdat dit ten koste gaat van de samenhang. Daarnaast komen in de strategie de culturen van de verschillende departementen bij elkaar. Verschillen van inzicht over het nut en de noodzaak van planning en planningsmethoden, over de focus op lange of korte termijn doelen, over de focus op veiligheid versus wederopbouw, het zijn een paar voorbeelden van de (mogelijke) geschilpunten tussen de departementen. Vanuit dit oogpunt kun je aan de ene kant opmerken dat het knap is dat deze geschilpunten zijn overwonnen, maar aan de andere kant lijkt het een klein wonder dat de interdepartementale samenwerking toch succesvol is. In het volgende hoofdstuk wordt nader bekeken wat de succesfactoren zijn en wat de rol van vertrouwen en aansturing voor de performance van de samenwerking is.





# 10

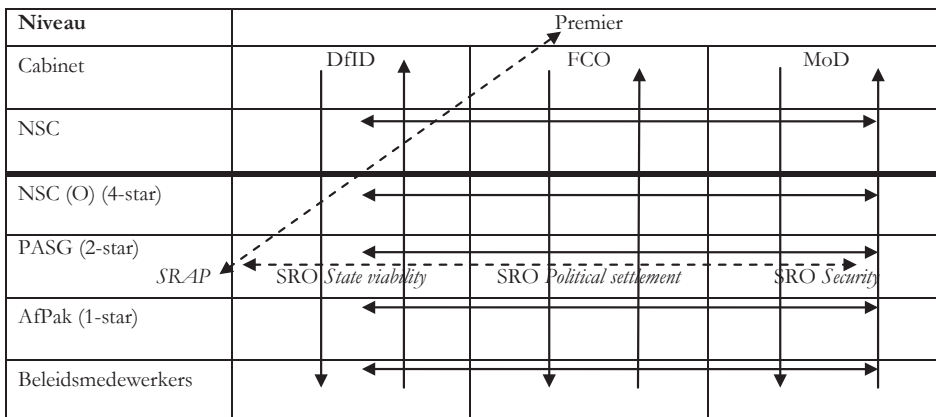
## Het VK in Helmand

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn (onder andere) de institutionele context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt en de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering in het Verenigd Koninkrijk besproken. Hieruit kan worden opgemaakt dat departementalisme een prominente rol in de Britse interdepartementale samenwerking speelt. Het *Joined-Up Government*-programma van Labour was een hernieuwde poging om deze *besetting sin* van het Britse systeem te verbeteren, maar in 1999 beklagde premier Blair zich over *the scars on my back* die zijn pogingen opleverden het departementalisme tegen te gaan. Het gevecht tussen enerzijds het departementalisme en anderzijds de wens om meer samenhang in de activiteiten aan te brengen loopt dan ook als een rode draad door de interdepartementale samenwerking bij de missie in Afghanistan. Zoals dit hoofdstuk zal laten zien, heeft dat consequenties voor het vertrouwen tussen de departementen, de performance van het samenwerkingsproces en uiteindelijk de inhoudelijke performance. Ook de aansturing van de samenwerking, zowel op politiek strategisch niveau als hoog-ambtelijk niveau, staat in het teken van de zoektocht om met de twee uitersten om te leren gaan. Deze variabelen worden net als in hoofdstuk 7 over de Nederlandse case besproken. Echter, binnen de sub-paragrafen kan de structuur van de beschrijving van de Britse case enigszins van die van de Nederlandse case afwijken om juist de tegenstellingen tussen de departementen, die in Nederland minder apert zijn, te laten zien.

### 10.1 Aansturing van de samenwerking

In hoofdstuk 8 zijn de fora besproken die bij de samenwerking betrokken zijn. In deze fora nemen hoofdzakelijk de functionarissen van DfID, FCO en MoD deel die op dat niveau horizontaal met elkaar coördineren. Buiten deze horizontale coördinatie vindt er ook een verticale coördinatie binnen de departementen plaats die zowel top-down als bottom-up verloopt. Dit geheel van horizontale en verticale coördinatie is in figuur 10.1 gevisualiseerd.

Figuur 10.1 Horizontale en verticale coördinatie van de samenwerking



Binnen dit geheel kan een onderscheid worden gemaakt tussen de strategische aansturing (boven de dubbele lijn) en de aansturing op hoog-ambtelijk niveau (onder de lijn). In beide gevallen zijn actoren te onderkennen die een coördinerende rol spelen, bij de strategische aansturing zijn dat de premier die dat vooral binnen de *National Security Council* beoefent en op hoog-ambtelijk niveau de *Special Representative for Afghanistan and Pakistan* (SRAP). Zoals later duidelijk zal worden heeft deze SRAP de bevoegdheid om rechtstreeks contact op te nemen met de premier en coördineert hij met de *Senior Responsible Officer's* (SRO's) de voortgang van de drie pijlers van de Britse strategie in Afghanistan: *State viability*, *Political Settlement* en *Security*. In beide gevallen speelt *the Cabinet Office* een bijzondere rol. Niet alleen vormt dit bureau de verbinding tussen het politieke en het hoog-ambtelijke niveau, maar heeft het ook een faciliterende en aansturende rol. In deze paragraaf wordt op de verschillende aspecten van de aansturing ingegaan. Eerst volgt een uitleg van de arena's waarbinnen de samenwerking plaatsvindt, om vervolgens op de aansturing op strategisch niveau in te gaan. Daarna wordt de coördinatie op hoog-ambtelijk niveau besproken waarbij vooral aandacht aan de coördinatiestrategieën wordt besteed.

### 10.1.1 Arena's van aansturing

Naast de interdepartementale samenwerking op politiek niveau vindt de samenwerking ook plaats op ambtelijk niveau. Deze verschillende ambtelijke niveaus worden in tekstblok 10.1 uitgelegd.

#### Tekstblok 10.1 Niveaus van samenwerking

Het Brits ambtelijk apparaat bestaat uit het personeel dat behoort tot de *Home Civil Service*, *Her Majesty's Diplomatic Service* (FCO-personeel in Londen en de diverse ambassades) en de militairen van Defensie (de burgers van Defensie behoren tot de *Home Civil Service*). *The Home Civil Service* bestaat uit zo'n 450.000 burger-rijksambtenaren (stand 2011), veelal werkzaam in de departementen of de buitendiensten daarvan. De hoogste functie binnen de *Civil Service* is die van *Permanent Secretary* (secretaris-generaal). Hij geeft leiding aan het ambtelijk apparaat van de ministeries en ondersteunt de minister als hoofd van het departement en politiek verantwoordelijke naar het parlement. De *Permanent Secretary* is tevens *accounting officer* van zijn departement, hij rapporteert aan het parlement, aan de *Cabinet Secretary* en aan het hoofd van de *Civil Service* (sinds 1981 dezelfde persoon). Het ambtelijk apparaat is officieel politiek neutraal, het systeem kent dan ook geen politieke benoemingen. Uitzondering hierop vormt de groep van adviseurs van de premier, maar deze verlaten samen met de premier de regeringszetel aan het eind van zijn ambtsperiode (Prakke en Kortman, 2004). Zoals de structuur van de fora al liet zien, vindt de interdepartementale samenwerking op verschillende niveaus plaats. Het laagste niveau wordt gevormd door de beleidsmedewerkers en senior beleidsmedewerkers. Zij ontmoeten elkaar op werkgroep niveau en bereiden de beleidsstukken voor. Boven dit niveau kunnen grofmazig vier niveaus in het ambtelijk apparaat onderkend worden. Hierbij wordt in de Britse *Civil Service* naast het officiële systeem van gradaties, ook het militaire rangen systeem gebruikt. In dit laatste systeem wordt de gradatie uitgedrukt in sterren als evenknie van de generaalsrang. Het eenster niveau (brigadegeneraal) zijn de plaatsvervangend-directeuren en teamleiders van de ministeries. Het tweesterren niveau

(generaal-majoor) wordt gevormd door de directeuren, het driesterren niveau (luitenant-generaal) zijn de directeuren-generaal en het viersterren niveau (generaal) de secretaris-generaal. De fora die bij deze niveaus horen zijn het NSC(O) op viersterren niveau, het *Pakistan/Afghanistan Strategy Group* op tweesterren niveau en de *Afghanistan Senior Officials Group* op eenster niveau.

Bij de beschrijving van de Nederlandse situatie zijn drie arena's besproken waarop de samenwerking tussen de ministeries gecoördineerd moeten worden. Deze indeling kan ook voor de Britse interdepartementale samenwerking gebruikt worden. De operationele arena heeft betrekking op de samenwerking in de hoofdstad Kabul en de provincie Helmand. Vanuit de ambassade in Kabul - sinds de missie in Helmand de grootste diplomatieke vertegenwoordiging van het VK in de wereld - worden de activiteiten met de nationale Afghaanse overheid, *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), ISAF, andere donorlanden en ngo's gecoördineerd. Vanuit de ambassade, waar naast personeel van FCO, ook functionarissen van DfID en MoD werkzaam zijn, wordt nauw contact met zowel Helmand als Londen onderhouden. In Whitehall zijn dat naast de drie departementen ook het *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ) van MoD en de *Serious Organized Crime Agency* (SOCA) van *the Home Office*. Het contact met Helmand betreft de taskforce en het PRT. In de buitenlandpolitieke arena vindt de coördinatie van de relaties met internationale organisaties zoals de VN, de NAVO en de EU (aangaande Afghanistan) en andere landen die ook in Zuid-Afghanistan of Helmand actief zijn, plaats. In de binnenlandsbestuurlijke arena wordt de samenwerking tussen de departementen in Whitehall gecoördineerd.

De drie arena's zijn minder van elkaar gescheiden dan op het eerste gezicht verwacht zou worden. Dat is in de eerste plaats te verklaren doordat bepaalde afdelingen en directies bij twee of zelfs drie arena's betrokken zijn (bijvoorbeeld de *Afghanistan Group* van FCO en het *Security Policy Operations Directorate* van MoD) en als schakel tussen twee of drie arena's fungeren. Daarnaast vervagen de grenzen tussen de arena's doordat deze zich niet tot een locatie laten beperken. Voor FCO en MoD is er wel een fysieke scheiding tussen de operationele arena in Afghanistan en de beide andere arena's in Londen, maar voor DfID is deze scheiding minder scherp. DfID heeft ervoor gekozen het merendeel van de functionarissen die zich met Afghanistan bezighouden in Afghanistan zelf te plaatsen terwijl er slechts vijf personen in Londen verblijven. Hierdoor zijn DfID-functionarissen in Afghanistan bij de coördinatie van beleid uit de twee niet-operationele arena's betrokken. Ten derde brengt de aard van bepaald beleid met zich mee dat het tegelijkertijd in meerdere arena's gecoördineerd moet worden. Zo moest voor het ontwikkelen van een nieuw plan voor Helmand met het oog op de komst van de additionele Amerikaanse troepenmacht in 2010 in de operationele, buitenlandpolitieke en binnenlandsbestuurlijke arena gecoördineerd worden. Ten vierde kan de verwevenheid verklaard worden doordat uitkomsten van de samenwerking in de ene arena van invloed is op de samenwerking in de andere area(s), niet alleen in een *top-down* richting, maar ook vice versa (Pollitt, 2003).

### 10.1.2 Strategische aansturing

In hoofdstuk 8 is de politieke context van de interdepartementale samenwerking in het VK besproken. Vooral relevant was de vraag waar de macht lag; bij de premier of bij de ministers en hun departementen. Hoewel de werkelijkheid gecompliceerder ligt, werd daar voorlopig geconcludeerd dat de verhoudingen tussen de premier en zijn ministers, als hoofden van de departementen, is gebaseerd op machtsafhankelijkheid. In deze sub-paragraaf wordt allereerst bezien of deze algemene observatie ook van toepassing is op de specifieke missie in Afghanistan. Bij de aansturing van de interdepartementale samenwerking op strategisch niveau zijn er duidelijke verschillen tussen enerzijds de Labourregeringen van Blair en Brown en anderzijds de coalitieregering van Cameron te onderkennen. De verschillen hebben vooral betrekking op waar de aansturing plaatsvindt en de rol van het kabinet en de meest relevante onderraad daarin. Door te kijken naar de ontwikkeling van de onderraad die zich richt op veiligheid en internationale ontwikkeling, kan de macht van *the centre*, de prioriteit van de premier en de aansturing van de interdepartementale samenwerking in het specifieke geval van de missie in Afghanistan beoordeeld worden.

In hoofdstuk 8 is ook onderkend dat vooral onder premier Blair de macht naar *the centre* verschoof wat ten koste ging van de macht van de departementen. In tekstblok 10.2 is te lezen dat deze verschuiving ook gold voor het buitenlands beleid wat ten koste ging van de autoriteit van FCO.

#### **Tekstblok 10.2 Buitenlands beleid verschuift van FCO naar the centre**

In de eerste periode van zijn premierschap bemoeide Blair zich weinig met het buitenland, daarvoor vroegen de binnenlandse problemen te veel van zijn aandacht. Dit veranderde echter door de crisis in Kosovo in 1999 (Blair, 2010). In lijn met de versterking van *the centre* nam Blair steeds meer verantwoordelijkheid op zich, waardoor met name in zijn tweede regeerperiode de positie van FCO op dit beleidsterrein onder druk zou komen te staan (Self, 2010). De uitholling van de FCO als coördinerend departement was op twee manieren mogelijk, enerzijds door de rol die de premier op het gebied van buitenlands beleid ging spelen en anderzijds door de verzwakking van FCO zelf. Voor de versterking van *the centre* stelde Blair verschillende topdiplomaten als adviseur aan (inclusief een eigen staf) die ook zeggenschap over het ambtelijk apparaat kregen (Blick en Jones, 2010). Teuten en Korski (2010) zien Blair's directieve buitenlandadviseur Nigel Sheinwald (2003-2007) als personificatie van deze versterking, hij *instrueerde* in plaats van *coördinerende* het werk van de departementen. Daarnaast trok Blair steeds meer leiding naar zich toe. Blair staat bekend als een 'interventionist', een predicaat dat niet alleen betrekking heeft op zijn buitenlands beleid, maar ook zijn wijze van leidinggeven. In plaats van delegeren trok hij de leiding naar zich toe of intervierde hij in het beleid van een van zijn ministers (Blick en Jones, 2010). De uitholling van FCO als coördinerend departement moet geplaatst worden in een trend waarbij het ministerie zijn monopolie voor de coördinatie van het buitenlands beleid verliest door het toenemende belang van Europa en de vervlechting van het buitenlands beleid en binnenlandse aangelegenheden. De positie van FCO werd verder verzwakt doordat minister Robin Cook werd vervangen door de internationaal onervaren Jack Straw en hij op zijn beurt door de politieke lichtgewicht Margeret Beckett (Self, 2010).

Door de versterking van *the centre* en de verzwakking van FCO ontstond een situatie waarbij Blair volgens critici meer naar zijn adviseurs in 10 Downing Street luisterde dan naar zijn ministerie van Buitenlandse Zaken (Lunn, Miller en Smith, 2008) en waar FCO-officials vertelden wat 10 Downing Street wilde horen omdat promoties deels afhingen van de politieke sympathieën van de FCO-medewerkers. Daarmee werd de rol van FCO 'gedegradeerd' tot hub van het Britse buitenlands beleid, in plaats van de enige speler: *Decision-making powers have become increasingly concentrated in No 10 rather than the Foreign Office, and the Foreign Office has become subsidiary to No 10* (HC 167, Ev 13, 2007). Ondanks beloftes van Brown om met deze trend te breken, behield *the centre* zijn sterke positie. Integendeel, Brown werd zelfs op zijn 'stalinistische' manier van leidinggeven bekritiseerd.

#### *Van NSID naar NSC: oude wijn in nieuwe zakken?*

In een situatie zoals hierboven beschreven is de premier de aangewezen persoon om het beleid te ontkokeren en coherent te maken, dit gegeven zet hem in het centrum van de macht (Heffernan, 2003). Dit mechanisme heeft echter ook een keerzijde, het impliceert namelijk dat de premier voldoende tijd en capaciteit heeft om het geheel inderdaad te overzien. Buiten voldoende capaciteiten, mogelijk gemaakt door de versterking van *the centre*, moet de premier een onderwerp de juiste prioriteit en aandacht geven. Bij een gebrek hieraan - om welke reden dan ook - kan dit tot problemen leiden. Dit was ook het geval bij de NSID (en zijn voorganger de *Defence and Overseas Policy Cabinet Committee*). Volgens Chin (2009) kwam deze onvoldoende bij elkaar (slechts eens per paar maanden)<sup>1</sup> en was de aansturing van de NSID niet duidelijk genoeg. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewden:

NSID occasionally produces clear direction, but very often it doesn't. And then it is a bit ambiguous to what was decided (I8).

Daardoor was er in de eerste jaren van de missie in Helmand te weinig politieke druk en sturing om samen te werken en was de samenwerking zelf te weinig samenhangend (I40). Dit is vooral zichtbaar in de eerste maanden voor en tijdens de missie in 2006 en 2007 toen er binnen Whitehall weinig gevoel voor 'eigenaarschap' voor de gehele civiel-militaire missie was en de besluitvormingsstructuren op het hoogste niveau niet in staat waren om snel en adequaat op strategische veranderingen te reageren (Arnold-Forster, 2012; Cavanagh, 2012). In die zin is er weinig geleerd van de eerdere fouten van Irak (Chin, 2009).

Ook onder Blair's opvolger Brown veranderde er weinig aan de problemen bij de strategische aansturing. Ondanks enkele interventies, zoals de hernieuwde agendering van de missie in 2007 en de politieke druk op DfID om zich meer met de missie in Afghanistan te bemoeien en in te zien dat het departement ook van de Britse politieke instrument deel uitmaakt, gaf premier Brown Afghanistan niet voldoende prioriteit<sup>2</sup> en

1 Lord Malloch-Brown in zijn verklaring op 7 juli 2009 aan de *House of Commons Defence Committee* tijdens het parlementaire onderzoek naar de Comprehensive Approach. Bron: HC

2 Zie bijvoorbeeld Dannatt, R. 2010. *Leading from the front: the autobiography*; interview I8; interview I40; interview I32; Stephen Grey in zijn verklaring op 30 juni 2009 aan de *House of Commons Defence Committee* tijdens het parlementaire onderzoek naar de Comprehensive Approach.

was hij weinig geïnteresseerd in verbetering van de *Whitehall Machinery* om de aansturing en de samenwerking vlot te trekken (Theakston, 2010). Om het gemis aan politieke sturing te compenseren, kwamen de ministers van DfID, FCO en MoD maandelijks bij elkaar. De bijeenkomsten waren echter informeel van aard en misten de formele structuur en ondersteuning van de Cabinet Office.

Eerder, onder premier Blair, had gedurende een korte periode eenzelfde soort interministeriële samenwerking door de inspanningen van defensie-minister John Reid<sup>3</sup> aan effectiviteit gewonnen. Geïnterviewden roemen zijn vermogen om de departementen bij elkaar te brengen en ook in het parlementaire onderzoek werd over deze *primus inter pares* gesproken:

Where it started to work was when Dr Reid was Secretary of State for Defence and he was the *primus inter pares* between DFID and the FCO and the military. He got to grips with things in the last part of his tenure as Secretary of State, in those two or three months up to his move to the Home Office. He knocked heads together [...] and action was starting to take place.<sup>4</sup>

Echter, ook het succes van deze periode is betrekkelijk. Wellicht werd op politiek niveau overeenstemming bereikt, maar door departementaal wantrouwen op de niveaus daaronder liep de samenwerking alsnog spaak (Teuten en Korski, 2010). Het concept van de *Reid Committee* voedde wel gedachten om een van de betrokken departementen als coördinerend ministerie aan te wijzen, maar deze gedachten zijn nooit doorgevoerd, met name vanwege de vraag wie dan het coördinerend departement zou moeten zijn. FCO, als voor de hand liggende coördinator van het buitenlands beleid of MoD omdat die verreweg de meeste middelen in Afghanistan inzette? FCO zou weliswaar een voor de hand liggend alternatief voor de aansturing zijn, maar door de versteviging van *the centre* onder Blair en Brown (vooral ten koste van FCO), het wantrouwen van Brown in FCO en het gegeven dat FCO als *lead department* MoD (Resp RM I42 en GH I13) en DFID tegen de borst zou stuiten, is het zover niet gekomen. Het gemis aan aansturing zou door *the Cabinet Office* opgevangen kunnen worden, maar *the Cabinet Office* was terughoudend om de leiderschapsrol op zich te nemen, ze zagen zich niet in "*the business of decreeing*" (Teuten en Korski, 2010: 38). Een van de redenen daarvoor is dat *the Cabinet Office* relatief klein is en te weinig middelen heeft om de aansturing op zich te nemen.

The Cabinet Office can take on that role, but they are not that big. So they don't always have the resources, it is quite resource intensive.[...] The Cabinet Office obviously have a strong role, but they don't necessarily lead, unless they need to. They can do if they want to, but they tend to manage relationships between the departments. Facilitate the co-operation.

- 
- 3 Om de voorbereidingen van de missie in Helmand te coördineren kwamen de drie ministers van FCO, MoD en DfID in het zogenaamde *Reid Committee* bij elkaar. Met het vertrek van minister Reid van MoD naar the Home Office (mei 2006) hield het comité op te bestaan.
  - 4 Brigade-generaal b.d. Ed Butler in zijn verklaring op 7 juli 2009 aan de *House of Commons Defence Committee* tijdens het parlementaire onderzoek naar de *Comprehensive Approach*.



They can do more than that, but they are not that strong in resources, they are not a big department. So they probably prefer not to take on too much active management of it (I30).

Daarnaast ontbeerde het orgaan voldoende autoriteit om de departementen aan te kunnen sturen. In tekstblok 10.3 wordt aangegeven hoe *the Cabinet Office* wel op andere wijzen de samenwerking kan ondersteunen en aansturen.

### Tekstblok 10.3 The Cabinet Office

Om de collectieve besluitvorming van de Britse regering te verbeteren werd in 1916 *the Cabinet Office* opgericht. Tegenwoordig werken circa 2000 personen in het bureau, inclusief de functionarissen van *the Prime Minister's Office*. De verantwoordelijkheden van *the Cabinet Office* betreffen de ondersteuning van de premier en vice-premier, het kabinet en zijn onderraden en het ambtelijk systeem. *The Cabinet Office* ziet toe op de samenhang in het regeringsbeleid en dat de doelstellingen van de regering worden behaald, met name op beleidsterreinen die het werkveld van meerdere departementen betreffen. *The Cabinet Office* moet overeenstemming bereiken over de rol, bijdragen en werkzaamheden van de departementen in lijn met de prioriteiten van de premier. *The Cabinet Office* heeft zowel een faciliterende als een aansturende rol. Door de verschillende secretariaten waar het bureau over beschikt, kan het de interdepartementale samenwerking ondersteunen en faciliteren door het schrijven van notulen en interdepartementale nota's en evaluaties. De aansturing betreft de agendering van onderwerpen om de doelstellingen van de premier te waarborgen en departementen aan te sporen activiteiten te ontplooiën op gebieden waar ze dat laten liggen. Bij problemen tussen departementen kan *the Cabinet Office* zowel faciliterend als sturend optreden door in eerste instantie de problemen te proberen glad te strijken. Indien dat niet tot de gewenste resultaten leidt, zal het bureau een nota schrijven met daarin de standpunten van de betrokken ministeries, begeleid door een advies over een beslissing aan de premier. Dit wordt in de NSC besproken, zodat de ministers tot overeenstemming kunnen komen. Indien dit niet het geval is zal de premier een beslissing nemen. *The Cabinet Office* heeft dus niet het mandaat om departementen opdrachten te geven, maar kan dat wel met steun of uit naam van de premier. Door de adviserende rol bij geschillen beschikt het bureau wel over de macht van de *guided thinking*.

Tenslotte de tridepartementale *Stabilisation Unit*, kon deze eenheid de aansturing van de samenwerking niet op zich nemen? Gezien de taakstelling mocht de eenheid op bepaalde gebieden coördinerend optreden (bijvoorbeeld bij de evaluatie van activiteiten - om daar lessen voor de toekomst uit te leren - en het vinden van de juiste expertise voor een missie), maar de algehele aansturing en coördinatie van de samenwerking stond het mandaat, gegeven door MoD, FCO en DFID, niet toe.<sup>5</sup> Daarmee konden de departementale verschillen niet door politieke aansturing overkomen worden. Door te weinig aandacht van de premier, te lage frequentie van bijeenkomsten van het NSID en een gemis van de juiste structuur, bleef de macht van de departementen te sterk om tot een goede samenwerking te komen.

■  
5 Hoewel de *Stabilisation Unit* een belangrijke speler is voor planning, *lessons learned* en het vinden van de juiste expertise voor een missie, speelt het een relatief kleine rol bij de coördinatie van de uitvoering. Gezien haar interdepartementale status zou het wel die rol kunnen vervullen, maar het beschikt niet over het mandaat daarvoor.

### *Coalitieregering en de National Security Council*

Na de algemene verkiezingen van 2010 koos de nieuwe coalitie onder leiding van premier Cameron voor twee veranderingen. Enerzijds werd de trend van de versterking van *the centre* teruggedraaid en anderzijds werd de NSID door de NSC vervangen. Voor wat betreft *the centre* bleef de politieke macht in 10 Downing Street, maar de bureaucratische instrumenten niet. De argumenten hiervoor zijn niet alleen een andere visie op het openbaar bestuur waarbij de rol van de overheid diende te verkleinen (en waarbij de verkleining van *the centre* als voorbeeld kon dienen), maar ook om de verantwoordelijkheid daar waar ze horen te leggen en de departementen te gebruiken waar ze voor zijn. Dat betekende dat FCO weer het coördinerend departement voor het buitenlands beleid werd, een beweging die door geïnterviewden van FCO als een herstel van de balans werd genoemd.

Voor wat betreft de onderraad gaf de Conservatieve Partij al voor de parlamentsverkiezingen de aansturing van de samenwerking te willen veranderen. Bij zijn pensionering als Chef van de Generale Staf verklaarde generaal Sir Richard Dannatt in juli 2009 dat Whitehall onvoldoende was gefocuseerd om de missie in Afghanistan te ondersteunen. In een reactie op deze verklaring gaf de Conservatieve Partij aan dat een 'minister voor Afghanistan' een van de mogelijkheden was.<sup>6</sup> De gedachte over een *big beast* met de juiste autoriteit was volgens aanhangers van het idee een goede oplossing voor de aansturing van de samenwerking. Deze functionaris zou met de vuist op tafel kunnen slaan en zo de departementen bij elkaar brengen. De gedachte over een superminister werd ondersteund door een onderzoek van het *Institute for Government*<sup>7</sup> en ook in het onderzoek van de *Defence Committee* vond deze oplossing aanhangers.<sup>8</sup> Tegenstanders betoogden juist dat door één verantwoordelijke minister aan te wijzen de andere ministeries hun betrokkenheid zouden verliezen en dit de samenhang geen goed zou doen.<sup>9</sup> Een andere mogelijkheid was de oprichting van een *National Security Council* (NSC), een optie waar uiteindelijk voor is gekozen.

Op 12 mei 2010, een dag na de kabinetwisseling, kwam de NSC voor de eerste zitting bijeen en kreeg de taak een nieuwe *Strategic Defence and Security Review* en een nieuwe *National Security Strategy* te schrijven. Buiten deze taak moest de NSC de coördinatie van de interdepartementale samenwerking verbeteren. Daarbij was het niet de bedoeling om de departementen op te dragen wat ze moeten doen, maar wel om de strategische doelen te formuleren en de samenwerking te coördineren.

The National Security Council is set up to help with that coordination at the most strategic level, not to duplicate something like the National Security Council in the US. I think it is a

6 De latere minister van Buitenlandse Zaken William Hague in the Telegraph van 3 augustus 2009.

7 [http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/lfg\\_Performance\\_Art\\_SP.PDF](http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/lfg_Performance_Art_SP.PDF).

8 Stephen Grey betoogde dat bij de premier, als strategische commandant van alle Britse departementen, het beleid bijeen komt, maar dat hij het te druk heeft om zich met de dagelijkse aansturing van een missie te bemoeien. Hij pleit daarom voor een persoon die zowel de civiele als militaire middelen kan aansturen (HC 224, Ev. 53, 2010).

9 FCO Permanent Under Secretary (secretaris-generaal) Sir Peter Ricketts in zijn verklaring op 7 juli 2009 aan de *House of Commons Defence Committee* tijdens het parlementaire onderzoek naar de Comprehensive Approach.

very different thing. But really to look at the highest level of setting strategic parameters or boundaries for the policy areas (133).

Eenzijds kan afgevraagd worden of er, afgezien van de naamsverandering en de voortvarendheid waarmee de NSC is opgericht, nu veel is veranderd. De NSC is net als de NSID een onderraad waar ministers onder voorzitterschap van de premier bijeenkomen om strategische richting aan de samenwerking te geven. Ook de veiligheidsstrategie was niet nieuw en zowel Labour als de Conservatieven hadden voor de verkiezingen al aangegeven dat er een nieuwe *Defence Review* moest verschijnen. Anderzijds zijn er wel degelijk verschillen te onderkennen. Zo is de samenstelling van de NSC uitgebreid en functioneert het meer dan de voorgangers als een forum waar nationale en internationale veiligheid samenkomen (HC 435, 2010). Het belangrijkste is de betrokkenheid van de politieke top die in de NSC beter dan daarvoor gewaarborgd is. De bijeenkomst vormt een vast onderdeel na de ministerraad. Dit zorgt ook voor de juiste *buy in* of betrokkenheid van de departementen. Daarnaast is het NSC een besluitvormingsorgaan, in tegenstelling tot de voorganger dat meer een overlegorgaan was (127).

The principal reason it is a change is because it embodies a much stronger commitment to the agenda by this Prime Minister and deputy Prime Minister. So they have been convening meetings of the National Security Council nearly every week since the election. It has a regular slot after the Cabinet meetings and it has been much more strongly led and engaged this agenda than either the NSID or the committees that preceded NSID. There is a tangible difference this group is working and the level of political engagement on these issues as we have seen through the National Security Council. The National Security Council is the mechanism that embodies that (117).

On national level, ultimately anything that is done in Defence must be considered complementary to our foreign policy, so it is subordinate to a broader extend. Anything that we do in a Defence situation will be dictated by our foreign policy to that area. On a national level when we come to making decisions and strategies are formed, they must be done at a political level. So forming a policy for country X that we want to operate in, even if that is going to be part of a European Union mission, we would look to use what we have through the National Security Council which is now cross government ministerial committee where we make decisions of national security and importance towards national security[...]So from the very top-end at the political level we make sure there is a buy in (145).

The real change from the previous incarnation of this committee, the current incarnation lies in a couple of things. One, it met weekly for the first six months of the government. Two, it had a really serious assignment, namely the elaboration of the Security and Defence Review. So there was a kind of logic to meeting and discussion and ministers who read papers and so on which created a totally different dynamic than what was the case in NSID. And third of course because of the coalition there has been a greater requirement for the

government to take place through the committee system. Because of potential agreements and disagreements between the two parties in a way that hasn't been the case before (15).

De frequentie van de bijeenkomsten was dus wezenlijk toegenomen. Van eens per paar maanden naar eens per week waarbij de besprekingen over de SDSR binnen een coalitieregering een andere dynamiek teweeg brachten. Dezelfde geïnterviewde vraagt zich echter ook af of dit van blijvende aard is en constateert dat er ook vraagstukken zijn die op een antwoord wachten:

Now, how the NSC will fare in the future now that it doesn't have a big piece of homework, namely the SDSR ahead of it, but it only has the day to day work, remain to be seen. I think the potential is there for a much higher level of discussion of issues including issues beyond Afghanistan and Pakistan for example. At the same time, the rules of the game are not yet set. The exact power of the national security advisor is not yet determined. The real rule of the Cabinet Office / the National Security Council Secretariat vis-à-vis the Treasury and vis-à-vis the Foreign Office are still unclear. Small examples like does every document that go to the NSC have to be cleared by the National Security Advisor or can ministers send directly to their ministerial colleagues documents? It is a small bureaucratic issue, but a huge political consequence. [...] This is a work in progress and I think the signs are good, but there are also some worrying issues (15).

In tekstblok 10.4 is te lezen dat tijdens de Libische burgeroorlog in 2011 de hoge frequentie van bijeenkomsten aan het begin van de regeerperiode ook tijdens dat conflict in Libië gestand hield. De missie in Afghanistan bleef iedere twee weken een vast agendapunt van de NSC.

#### **Tekstblok 10.4 Britse samenwerking in Operation Unified Protector tijdens de burgeroorlog in Libië in 2011**

Nog geen jaar na de oprichting zorgden de ontwikkelingen in Noord-Afrika en met name de opstand in Libië vanaf 15 februari 2011, voor de eerste echte test van het nieuwe orgaan. Door de opstand werd voor de veiligheid van Britse onderdanen gevreesd, een evacuatie van meer dan 800 Britten moest worden voorbereid. Om aan de Britse respons politiek-strategische richting te kunnen geven werd het nationaal crisiscomité (COBR) bijeen geroepen. Na de eerste crisisfase werd de rol van COBR vanaf 25 februari overgenomen door het NSC, waarmee de bijeenkomsten ook de secretariële ondersteuning van het *National Security Secretariat* kregen. Na de evacuatieoperatie op 23 februari vreesde premier Cameron voor een bloedbad onder de Libische bevolking, Benghazi mocht niet het volgende Srebrenica worden (the Guardian, 2 oktober 2011). Met steun van Frankrijk en de VS werd in de VN-Veiligheidsraad voor militair ingrijpen tegen het Kadaffi-bewind gepleit. Om de aankomende Britse activiteiten in Libië te coördineren werd onder het NSC een nieuwe architectuur opgezet. Zo ontstond het NSC (Libya), een onderraad voor Libië onder voorzitterschap van de premier en met de vice premier en de ministers van FCO, MoD, DfID, Financiën en *Energy and Climate Change* als leden. Daarnaast waren de CDS en de procureur-generaal regelmatig aanwezig. De laatste moest toezien of de Britse activiteiten ook juridisch gelegitimeerd waren. De NSC (L) kwam tussen 20 maart en 25 oktober 62 keer bijeen.

Met de nieuwe NSC-structuur werd niet alleen gepoogd om de coördinatie tussen de regering en de departementen te verbeteren, maar tevens keerde het collegiale karakter van bestuur - dat onder Blair en Brown een tanend bestaan had geleid - terug. Dat is niet alleen af te lezen aan de grote hoeveelheid bijeenkomsten van de COBR, het NSC en het NSC-Libya, maar ook het gegeven dat belangrijke beslissingen door het gehele kabinet genomen werden.<sup>10</sup>

Op het eerste gezicht lijkt zich in het bovenstaande een tegenstelling voor te doen; enerzijds kiest de nieuwe regering voor het oprichten van een NSC, een instituut waarmee de positie van *the centre* verstevigd wordt en anderzijds juist verantwoordelijkheden aan de departementen 'terug te geven'. Een van de geïnterviewden noemt dit een drievoudig conundrum:

On the one hand they wanted a NSC which organized government, on the other hand the Prime Minister wanted to decentralize to the departmental ministers. On the one hand they wanted to make all the departments coordinated by the NSC, on the other hand they wanted the Foreign Office to have a slightly bigger role. On the one hand they wanted the NSC to be this coordinating body, on the other hand the Treasury will continue to exercise a very powerful role and the Chancellor, our finance minister, remains the probably second most powerful man in the government. So there are a number of kind of contradictions (15).

Toch hoeft het een het ander niet uit te sluiten. In het NSC, functionerend als een 'supra-departementaal' forum waar de ministers zelf zitting in hebben, kunnen de strategische doelen geformuleerd worden zodat de ministers in samenhang begrijpen wat er van hun ministerie verlangd wordt:

The National Security Council is not attempting to define all policy implementation for the Foreign Office or for the Ministry of Defence or the rest. They are trying to pull together and help coordinate what the overall strategies are and make sure that they, all the departments, are clear and coordinated and can take it forward. [...] Strategic vision and direction, when there is a need to set the policy and decide that's what we are going to do, that's where we as the UK are heading, departments now go away and do what you need to do (133).

Daarmee wordt een gelaagdheid in de aansturing aangebracht waarbij de NSC de strategische doelen stelt en de dagelijkse coördinatie aan de departementen en *the Cabinet Office* wordt overgelaten.

Under the overall heading we now have got three main priorities for this government: security, trade/ commercial interests and consider the protection of British interest, not just people oversea. So within those contexts, there is a strong push to say there ought to be coordination. If we are spending public money, whatever the department, we should

■  
<sup>10</sup> Naast de eerder genoemde bijeenkomsten kwam het voltallige kabinet tussen 18 maart en 11 oktober nog acht keer bijeen om alleen over de situatie in Libië te spreken (NSA, 2012).

co-ordinate about what we do. There is no point in the Home Office running an organized crime program which is not co-ordinated with the Foreign Office which is also running an organized crime program. There has to be some co-ordination over that. The National Security Council as I said is very tiny and it is not there to decide on the operational details. That is the departments to do between themselves. The NSC is there to sort of set strategies. What is the UK going to do in the field of counterterrorism? We may decide that at the strategic level with the NSC-assistance (133).

The Cabinet Office sits above those government departments in a way, it issues direction directly from the Prime Minister and departments, generally speaking, will respond if it is a question, a problem or whatever that hails from the Cabinet Office. The Cabinet Office does a co-ordination role as well and it makes sure that for example if some departments are not contributing effectively, if they are not involved in the process, you know, then the Cabinet Office will alert people to that fact and they will ensure that everybody does get involved and you know that everybody is contributing. People are not able to ignore what the Cabinet Office says is the bottom line [...] (11).

Ogenschijnlijk zijn er voor wat betreft de politieke aansturing tussen de Labourregeringen en de coalitie weinig veranderingen zichtbaar. Ook onder Blair en Brown waren de structuren aanwezig om politiek-strategische richting aan het proces te kunnen geven, maar door de te lage frequentie van bijeenkomsten en te weinig aandacht van premier Brown was het politieke niveau niet bij machte om de departementen tot samenhang te brengen. Nader beschouwd zijn er wel degelijk veranderingen te onderkennen. Zo heeft de missie de aandacht van premier Cameron, een voordeel: *Prime Ministerial attention has the tendency to drive people to thinking seriously* (15).<sup>11</sup>

Daarnaast is Afghanistan tot topprioriteit van het Britse buitenlands beleid verklaard:

Making progress in Afghanistan is the top foreign policy priority for the Government, linked closely of course to our foreign and development policy towards Pakistan.<sup>12</sup>

Dit vertaald zich in de nauwe betrokkenheid van de belangrijkste departementen. Dit is zichtbaar in de *Business Plans* van de ministeries die ook individueel het land een hoge prioriteit toedichten.<sup>13</sup> Dit beeld wordt door de respondenten beaamd. Met de oprichting van het NSC is de balans tussen enerzijds *the centre* en anderzijds FCO en *the Cabinet Office* hersteld. Hierdoor is de NSC in staat strategische richtlijnen te stellen waarbij de uitvoering aan de departementen wordt overgelaten. Hiermee wordt tevens de collectiviteit van de

11 Opgemerkt moet worden dat de premier zich vooral met de missie bemoeit om het transitieproces in 2015 af te kunnen ronden en de Britse militairen uit het land terug te trekken (120).

12 Minister van Buitenlandse Zaken William Hague in de toelichting op de kwartaalrapportage op 27 oktober 2010 aan het parlement over de voortgang van de missie in Afghanistan. Bron: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Press&id=23100411>. Benaderd op 7 juli 2011.

13 De *Business Plans* van de departementen zijn opvraagbaar via de website van the Cabinet Office: <http://transparency.number10.gov.uk/>. Benaderd op 10 augustus 2012.

besluitvorming gediend en zijn de departementen in staat om tot een betere eenheid van inspanning te komen (HC 514, 2011). De volgende sub-paragraaf laat zien dat voor de coördinatie ook op het hoog-ambtelijk niveau aanpassingen zijn aangebracht.

### 10.1.3 Aansturing op (hoog-) ambtelijk niveau

Wie volgens een van de geïnterviewden de Whitehall-structuur van de interdepartementale samenwerking wil begrijpen, moet de papierstroom volgen (Resp AB I41). In figuur 10.1 zijn twee dimensies aangegeven waarbij de verticale dimensie een top-down en een bottom-up richting kent. In beide dimensies spelen de fora een belangrijke rol. In deze sub-paragraaf worden eerst de twee verticale richtingen besproken om vervolgens naar coördinatiestrategieën te kijken.

#### *Top-down en bottom-up*

Binnen de departementen lopen interacties door de principaal-agent verhoudingen zowel top-down als bottom-up. Bij de interdepartementale samenwerking zijn deze richtingen ook te onderkennen waarbij er in beide richtingen coördinatie tussen de departementen plaatsvindt waardoor er een min of meer hiërarchische structuur van fora ontstaat zoals die in hoofdstuk 8 is geschetst. Het belang van de fora is vierledig. In de eerste plaats biedt het de mogelijkheid tot horizontale coördinatie tussen de departementen. In de top-down richting worden besluiten of informatie van boven naar beneden doorgegeven waarbij dit proces bij de NSC kan beginnen. Daar worden strategische doelen gesteld of de richtlijnen en beperkingen gegeven. De NSC bemoeit zich (doorgaans) niet met de uitvoering, dat is aan de departementen die dat gezamenlijk in de fora moeten coördineren. *Bottom-up* genereren issues interacties waardoor functionarissen met elkaar in contact komen. Beleidsmedewerkers nemen beslissingen of bereiden deze voor. Dit zorgt er ook voor dat niet alles naar een hoger niveau getild hoeft te worden om tot een beslissing te komen, daarmee wordt voorkomen dat hogere niveaus worden overbelast. Over het algemeen wordt het hogere niveau wel over de genomen beslissing geïnformeerd.

It is really, really important that every level of the system is working together with their counterparts. Because that is how we get information. I mean, a lot of the work can be done at my level or desk officer level, it doesn't necessarily need to go up in the chain at all. A lot day to day business is done at this level just between the departments (I2).

Ten tweede fungeren de fora als escalatieniveau. Indien de functionarissen op een bepaald niveau niet tot een besluit of overeenstemming kunnen komen, kunnen zij het probleem naar een hoger niveau escaleren. Indien op een hoger niveau de departementen overeenstemming bereiken, dan kunnen de lagere niveaus weer door. Dit kan uiteindelijk tot aan de NSC of de premier door lopen.

Usually it kind of works this way up the system. So the Senior Officials Group will take things first, we usually provide papers for the Senior Officials Group which they will discuss. [...] If they are happy with the policy and they can agree at that level, the decision is made there. If they think if there are points they can't agree with or if they think well this is an important issue so we know that we all agree, it still has to go up the chain and then it will move on to the Strategy Group and then beyond that it will go up to the Cabinet Committee for a decision or to be noted (12).

Geïnterviewden geven aan dat escalatie tot aan de NSC zelden hoeft te gebeuren. Door de samenwerking op de verschillende lagen kunnen problemen worden opgelost voordat het op het allerhoogste politieke niveau komt.

Of course there are differences between the departments, of course we have different approaches, we have different priorities. But, that comprehensive approach to government at this end, on Afghanistan, helps us to sort those out. At the time it gets to ministers we have an agreed approach (12).

Strategically, it is pushed up that chain if there are differences in an important issue. At the top of that chain there sits the Prime Minister. So in theory if you had a very, very controversial issue between the departments, which we haven't actually seen. There was, but as we have put this process into place, it allows us to get those differences out at a much earlier stage (12).

Indien er toch een onoverkomelijk probleem is, kan het aan de premier worden voorgelegd. Ten derde fungeren de fora als een correctiesysteem voor informatie. Normaal gesproken vindt de informatievoorziening binnen een departement via principaal-agent relaties plaats. Dit geldt ook voor de informatievoorziening die uit de interdepartementale fora komt. Het is dus niet de *Afghanistan Senior Officials Group* die als forum een hogere MoD-functionaris informeert, maar de MoD-functionaris die van dat forum deel uitmaakt, informeert als agent zijn principaal. Hierbij is het mogelijk dat de agent de informatie foutief doorgeeft of dat de principaal de informatie verkeerd interpreteert. Deze informatiestoornissen kunnen op twee manieren gecorrigeerd worden. Enerzijds wordt de MoD-principaal door zijn collegae van FCO en DfID gecorrigeerd in het forum op hun niveau en anderszijds zorgen de notulen van het ondersteunende secretariaat van *the Cabinet Office* voor de correctie. Dit systeem bevordert transparantie en gaat departementalisme tegen.

So we tend to develop joint papers with them and nine times out of ten, work is going up that needs ministerial approval will go up in tandem, in parallel to the three various secretaries of state, so you have the same submission going up to the three secretaries of state to sign off together. So there is that tridepartmental agreement again. And those submissions are worked on a working level together by the three departments so there is an agreed position going up three different channels (118).



Ten vierde hebben de fora een brugfunctie in de samenwerking. In een situatie zonder fora kunnen formeel alleen het kabinet of een onderraad de samenwerking tussen departementen mogelijk maken. Via deze omgekeerde U-constructie kan een directie in ministerie A *over the top* gedaan krijgen dat een directie in ministerie B een activiteit gaat ontplooiën. Door het aanbrengen van interdepartementale fora kunnen ook op lagere niveaus contacten worden gelegd. Daarmee fungeren deze fora als bruggen tussen de departementen. Natuurlijk bestonden er al langer bruggen tussen de verschillende departementen, maar voor Afghanistan zijn deze meer gestructureerd en zijn de voornaamste departementen op alle niveaus aanwezig. Tekstblok 10.5 laat zien dat dit systeem flexibel is, voor de Britse betrokkenheid bij de burgeroorlog in Libië werd al snel een structuur van fora opgezet, gelijkend op die van Afghanistan.

**Tekstblok 10.5 Samenwerking op hoogambtelijk niveau tijdens de burgeroorlog in Libië in 2011**

In tekstblok 10.4 is de structuur geschetst die voor de Operatie *Unified Protector* werd opgezet. Ook op hoogambtelijk niveau werd een structuur van fora opgezet die de interdepartementale samenwerking moest ondersteunen. Onder het NSC(L) werd een *Officials Committee* opgericht, de NSC(L)(O) waar de secretarissen-generaal van de diverse departementen bijeen kwamen, onder voorzitterschap van de *National Security Adviser*. De NSC(L)(O) kwam tussen 18 maart en 2 november 82 keer bijeen. Voor de coördinatie van de post-conflict stabilisatieactiviteiten werd de NSC(L)(O)(Stabilisation) opgericht en werd de DfID-minister aangewezen om de interdepartementale activiteiten te coördineren. Het NSC(L)(O)(Stabilisation) is tussen 20 april en 7 juli 10 keer bijeengekomen om vanaf 18 juli door te gaan als *Post Conflict Coordination Cell* (PCCC) die wekelijks bijeen kwam. Overigens heeft de hoge frequentie van bijeenkomsten ook een keerzijde. Vaak zijn dezelfde beleidsmedewerkers betrokken bij de voorbereiding van zowel de bijeenkomsten van de NSC als die van de NSC(O). Hierdoor kon het voorkomen dat beleidsmedewerkers de NSC bijeenkomst voor de ochtend moesten voorbereiden en 's middags die van de NSC(O). Hierdoor hadden de beleidsmedewerkers eigenlijk te weinig tijd voor hun daadwerkelijke werk (138).

Buiten deze formele bijeenkomsten ontmoeten functionarissen elkaar ook op andere en vaak minder formele momenten, ook deze ontmoetingen vinden op de verschillende niveaus plaats waardoor dit de samenwerking dynamischer maakt dan de formele structuur doet vermoeden.

There is a lot of horizontal things. Yes, those Cabinets and the ministers will meet at that and in theory it will decide some policies and they will then be implemented through their departments and there will be cross departmental working groups set up as required to enable that whatever. I think that is what you will see in a diagram. I think it is much more dynamic and much more interactive. They are working much more closely together, you see a sort of civil service link cross departments strengthening and that happens I think at other levels as well (17).

The Permanent Secretaries meet time to time and then you have a whole series of ad hoc meetings of directors. Yes, this is a whole raft of informal meetings that take place as well (18).

It is a bit more informal than that. No, it is not that one group briefs the next group. Some people of this group will sometimes go to that group because someone else can't make it. So the levels are a bit more fluent than that (I30).

#### *Coördinatiestrategieën*

Door het geheel van verticale en horizontale coördinatie, al dan niet binnen een forum, ontstaat een netwerk van actoren die zich moeilijk als een hiërarchisch geheel laat aansturen. Voor de aansturing van het netwerk als geheel zijn in hoofdstuk 3 verschillende varianten genoemd: gemeenschappelijk bestuur, bestuur door een centrale actor en bestuur door een externe actor. Alvorens naar coördinatiestrategieën te kijken, worden eerst de resultaten van de vragenlijsten gepresenteerd.

Wat opvalt is het verschil tussen enerzijds MoD en anderzijds FCO en DfID. Functionarissen van de laatste twee departementen beoordelen de vragen zonder uitzondering positiever dan het gemiddelde terwijl MoD de vragen bijna allemaal lager beoordelen (alleen vraag 57 scoort 0,02 hoger dan het gemiddelde). Hierbij kunnen de verschillen flink oplopen, zo bedraagt het verschil op stelling 55 tussen FCO en MoD 1,19. Een aantal stellingen worden door MoD ook onvoldoende beoordeeld, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van een zichtbare netwerkmanager, het betrekken van externen met ideeën en oplossingen en de communicatie tussen de verschillende actoren. Voor wat betreft dit laatste verschillen de MoD-functionarissen duidelijk van mening met alle andere respondenten. De aanwezigheid van een zichtbare netwerkmanager wordt door alle respondenten relatief laag beoordeeld. Een verklaring voor de verschillen tussen MoD en de andere departementen kan gevonden worden in de van oudsher strakke hiërarchische structuur van de militaire organisatie waardoor MoD-functionarissen zich minder herkennen in de netwerkachtige structuur en daarmee de in hun ogen onduidelijke wijze van aansturen.

Tabel 10.1 Resultaten Aansturing van de samenwerking.

	Gemiddelde	Std afwijking	FCO	Std afwijking	MoD	Std afwijking	DfID	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
48. Voor samenwerking zijn organisatorische voorzieningen getroffen.	4	0,720	4	0,816	3,78	0,667	4,13	0,991	4,14	0,378
49. De interdepartementale samenwerking wordt actief gemanaged.	3,93	0,766	4,25	0,957	3,44	0,527	4,38	0,744	3,86	0,690
50. Er is een projectmanager aangewezen en die is ook als zodanig zichtbaar.	2,93	1,141	3,5	1,291	2,62	0,744	3,13	1,356	2,71	1,254
51. Relevante actoren zijn betrokken via georganiseerde vormen van overleg.	3,86	0,651	4,25	0,5	3,44	0,726	4,13	0,641	3,86	0,378
52. Opvattingen worden zichtbaar gemaakt en meegenomen in de besluitvorming.	3,79	0,787	4,25	0,957	3,56	0,726	3,88	0,991	3,71	0,488
53. Er is voldoende aandacht voor uitwisseling van standpunten.	3,61	0,737	3,75	1,258	3,33	0,707	3,75	0,463	3,71	0,756
54. Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen met ideeën en oplossingen.	3	0,943	3	1,155	2,56	0,726	3,38	1,061	3,14	0,900
55. Er wordt voldoende tijd besteed aan de communicatie tussen de verschillende actoren.	3,29	0,854	3,75	0,5	2,56	0,527	3,63	0,916	3,57	0,787
56. Bij impasses wordt getracht tegengestelde belangen tot elkaar te brengen.	3,56	0,847	4	0,816	3,25	0,707	3,75	0,707	3,43	1,134
57. In afspraken over de samenwerking wordt aandacht besteed aan conflicthantering.	3,11	1,219	3,75	1,258	3,13	0,354	3,13	1,808	2,71	1,113

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

Dat betekent niet dat de samenwerking niet actief wordt aangestuurd, want de stelling 49 levert juist een relatief hoge score op. Dit is te verklaren doordat de samenwerking op hoog-ambtelijk niveau vooral gemeenschappelijk wordt gecoördineerd in de fora.

Eerder is ook op de aansturende (*guided thinking*) en faciliterende rol van *the Cabinet Office* gewezen. De eerste rol wordt pas belangrijk als de departementen op het hoogste niveau niet tot een overeenkomst kunnen komen. Op het hoog-ambtelijk niveau is *the Cabinet Office* meer faciliterend door de departementen bij elkaar te brengen door de verschillende standpunten en percepties over het voetlicht te brengen. Dat *the Cabinet Office* daar in slaagt, laat zich enerzijds zien in de relatief hoge scores op stelling 52 en 53<sup>14</sup> en anderzijds door de hoge scores op stelling 56. Echter, gezien de lage score op stelling 50 is de rol van *the Cabinet Office* niet voor iedereen duidelijk. Ook stelling 57 levert lage scores op. Dit is in het licht van de ervaringen van Arnold-Forster (2012) niet opzienbarend:

*What was not clearly undertaken at the start of the planning process was a detailed identification and analysis of potential tensions between departments or any discussion how to overcome them.*

#### *Special Representative for Afghanistan and Pakistan (SRAP)*

Ondanks de bovenstaande voordelen heeft het systeem van fora en verticale en horizontale coördinatie ook nadelen: de echte beslissingen worden op ministerieel niveau genomen en ondanks de goede samenwerking blijven de werkzaamheden verkokerd plaatsvinden en kunnen de departementen zich nog steeds 'departementalistisch' opstellen. Daarnaast zullen door de consensusgerichte besluitvorming grote veranderingen niet snel plaatsvinden.

The Whitehall structure is very much one of fiefdoms. The Cabinet Office is asked to try to pull all those together. The approach in Whitehall is one of collective ownership, and one of consensus. That on the plus side means that when you get decisions you get an agree across the whole of Whitehall. On the down side it means that it gets simplified to a level of, there is never gonna be any radical decisions coming out of Whitehall. So therefore, in the same with any organizations, it is unlikely to have significant strides forward (I35).

With that in mind, you have to look at the structures in Whitehall. Departments are separate and so there is genuinely good working relationships at desk level, at director level, at PUS-level and then the politicians. Previously you would have individuals staffing things up to their ministers and it is only on that level that you get the agreement, so you can then go across to the other government departments and go down. That is to my personal perspective a failing of the system (I35).

Because this mechanism was making people go up and over, but still stay within their stovepipes. There was good conversation at every level, but it was always to a set script from each of the departments (I35).

14 Dit sluit aan bij de opmerkingen van de geïnterviewden die aangeven dat door de coördinatie op de verschillende niveaus de percepties en belangen van de departementen inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Om deze nadelen tegen te gaan heeft de *Special Representative for Afghanistan and Pakistan* (SRAP)<sup>15</sup> sinds het voorjaar van 2010 voor wat betreft de coördinatie in Whitehall meer bevoegdheden gekregen. Hij is niet alleen voorzitter van de *Pakistan/Afghanistan Strategy Group* (PASG), maar mag ook de premier of de FCO-minister direct inlichten, zonder andere departementen of tussenliggende niveaus op de hoogte te brengen. Daardoor is de SRAP, net als de *National Security Advisor* voor het bredere veiligheidsbeleid, voor Pakistan en Afghanistan een belangrijke schakel tussen het politieke en het ambtelijke niveau. Omgekeerd heeft de SRAP van de premier de volmacht om op ieder niveau, in ieder ministerie contacten te leggen zonder eerst via de desbetreffende minister te moeten gaan. Hiermee kunnen problemen sneller op het juiste niveau gebracht worden. Daarnaast is de SRAP sinds januari 2012 tevens de directeur-generaal Zuid-Azië.

De SRAP is zonder horizontale en verticale beperkingen in staat om de interdepartementale samenwerking te coördineren. De afwezigheid van de beperkingen wordt gediend door zijn toegang tot informatie die hij als voorzitter van de PASG en directeur-generaal van Zuid-Azië heeft. Tenslotte heeft de SRAP zogenaamde SRAP-shura's in het leven geroepen. In de SRAP-shura's komen de functionarissen van verschillende departementen<sup>16</sup> wekelijks bij elkaar om te bespreken wat de hoofdtaken voor de komende week zijn. Door videoconferentie is er ook contact met Britse functionarissen bij de NAVO en de EU en in Afghanistan en Pakistan. Het doel van de SRAP-shura is om de papierstroom van de verticale en horizontale coördinatie te doorbreken. Onafhankelijk van de horizontale of verticale positie kunnen problemen snel geïdentificeerd worden en op het juiste niveau gebracht worden.

Door de bevoegdheden van de SRAP en de shura wordt het sterke verticale karakter van de Britse samenwerking verminderd, maar bood het nog geen oplossing voor het gebrek aan eigenaarschap of *buy in* van de departementen. Als antwoord daarop zijn zogenaamde *Senior Responsible Officers* (SRO's) aangesteld. Sinds de laatste herziening is de Britse strategie gebaseerd op drie wederzijds versterkende pilaren: *State viability*, *Security and Political settlement* (HC 403, Ev. 40, 2012). De drie pilaren worden ieder door een van de drie departementen gecoördineerd, DfID is verantwoordelijk voor *State viability*, MoD voor *Security* en FCO voor *Political Settlement*. De SRO's sturen een virtueel team aan dat uit functionarissen van de verschillende departementen kan bestaan. Zo kan het dus voorkomen dat FCO- en MoD-functionarissen onder de SRO van DfID werken. De SRO's op hun beurt coördineren hun activiteiten en voortgang met de SRAP. Hierdoor wordt meer focus in de activiteiten aangebracht en eigenaarschap gecreëerd.

15 De premier en/of de minister van Buitenlandse Zaken kan overeenkomstig de topprioriteiten van de regering een speciale vertegenwoordiger aanstellen. Zo heeft het VK speciale vertegenwoordigers voor Holocaust-zaken, de Kaukasus, Sudan, klimaatverandering en Afghanistan en Pakistan. De vertegenwoordiger moet samenhang in de aanpak met andere landen zien te bewerkstelligen en werkt binnen Whitehall samen met de relevante functionarissen en departementen.

16 Prime Minister's Office, *Senior Responsible Officers* (zie volgende alinea), inlichtingendienst, MoD, FCO, DfID, Cabinet Office, Stabilisation Unit en Home Office.

#### 10.1.4 Beschouwing

Praten over de coördinator is in de Britse interdepartementale samenwerking te algemeen, de coördinatiewijze is afhankelijk van het onderwerp en de tijdsdruk en is aan verandering onderhevig. De aansturing van de Britse activiteiten ten tijde van de crisis in Libië hadden een groter verticaal top-down karakter dan de dagelijkse samenwerking ten aanzien van Afghanistan. Voor wat betreft de laatste missie is de coördinatie in de afgelopen jaren ook veranderd. Aan het begin van de missie werd door premier Blair de *Reid Committee* opgericht, maar hield met Reid's vertrek naar *the Home Office* op te bestaan. Bij gebrek aan centrale aansturing onder Brown kwamen de drie verantwoordelijke ministers weer zelf bij elkaar. Om de departementen nader tot elkaar te laten komen werd het horizontale karakter van eerst de *Reid Committee* en later het eigen initiatief van de departementen, gekopieerd naar het ambtelijk niveau. Daarmee was de horizontale coördinatie min of meer een gevolg van een gebrek aan verticale coördinatie, waarbij de verticale dimensie wel aanwezig blijft. De volgende aanpassing komt met het NSC en de *National Security Advisor*. Deze functionaris voegt niet alleen een niveau aan de structuur toe, maar fungeert ook als belangrijke schakel tussen het politieke en ambtelijke niveau. De laatste aanpassingen zijn de SRAP en de SRO's. Daarmee wordt aan het reeds bestaande structuur van de fora nog de pilarenstructuur toegevoegd. Door deze wijze van aansturen ontstaat een 3D-matrix structuur waarbij de eerste dimensie van de matrix de verticale coördinatie binnen de verschillende departementen is, de tweede dimensie wordt gevormd door de fora die op verschillende niveaus als bruggen tussen de departementen fungeren (horizontale coördinatie) en de derde dimensie die betrekking heeft op de thematische coördinatie binnen de drie pilaren van de Britse strategie.

Met de structuren is Whitehall in staat om zowel verticaal als horizontaal te coördineren. Het biedt voldoende flexibiliteit om verticaal aan te kunnen sturen indien dat noodzakelijk is (crisis, strategiebepaling, belangrijke beslissingen of politieke druk) maar ook om horizontaal te coördineren indien dat niet noodzakelijk is. De keerzijde van deze nieuwe opzet is dat er voor wat betreft de aansturing van het netwerk op hoog-ambtelijk niveau drie systemen door elkaar heen lopen. Voor de komst van de SRAP kende de aansturing een intradepartementale hiërarchische aansturing en een gemeenschappelijke aansturing van het netwerk door de fora met daarin een ondersteunende rol voor *the Cabinet Office*.

Met de komst van de SRAP als centrale actor is daar een thematische wijze van aansturing aan toegevoegd. Dat heeft in ieder geval twee consequenties. In de eerste plaats het de individuele functionarissen voor een loyaliteitsprobleem omdat hij zowel aan zijn departementale principaal, zijn horizontale collega in een ander departement en zijn thematische principaal loyaliteit zal voelen. In de situatie voor de komst van de SRAP hoefde dat geen probleem te zijn, bij tegenstellingen op zijn niveau kon hij zich op de departementale belangen beroepen en de loyaliteit hoefde niet op het spel gezet te worden doordat het probleem naar een hoger niveau geëscaleerd kon worden. Door de komst van de SRAP en de *Senior Responsible Officer's* is deze escalatie niet zonder meer mogelijk. Een andere consequentie

betreft de fragmentatie van de besluitvorming die met de laatste aanpassing is toegenomen. De huidige situatie kent hierdoor een complexe matrixstructuur waarbij fragmentatie kan optreden, agenten meerdere principalen moeten dienen en over-coördinatie dreigt. Dit vereist een goede coördinatie om de samenwerking te kunnen coördineren. Het is daarom goed mogelijk dat het SRAP-systeem de fora-structuur overbodig maakt.

## 10.2 Vertrouwen

Here it is politics, this is the home of politics. So, trust is not completely absent, but it is limited (137).

In hoofdstuk 3 is uitvoerig op het belang van vertrouwen binnen een horizontale coördinatie gewezen. Door vertrouwen tussen actoren wordt de uitwisseling van kennis gestimuleerd, worden betere uitkomsten bereikt en kan innovatie plaatsvinden. Daarnaast is vertrouwen essentieel voor het samenwerkingsgedrag tussen actoren, het dient als smeermiddel in de samenwerking. Tevens zorgt vertrouwen ervoor dat de actoren een *leap of faith* durven te nemen, een sprong in de samenwerking die op basis van rationele overwegingen niet gerechtvaardigd kan worden. Vertrouwen wordt dan ook door de geïnterviewde functionarissen als een van de belangrijkste factoren genoemd.

One of the most important element of the whole approach really is trust and people being honest and departments being honest with each other and upfront about their intentions and what they want (114).

I think trust is very important. If one can't trust colleagues even in a different department, then it is very difficult to be open and to be sincere (16).

Ondanks dit belang liep het vertrouwen tussen de departementen schade op door de missie in Irak waardoor de relatie tussen met name MoD en DfID vertroebelde en een schaduw over de samenwerking bij aanvang van de missie in Afghanistan wierp (Teuten en Korski, 2010).

Net als in Nederland is aan de functionarissen van de verschillende departementen een vragenlijst voorgelegd met daarin vijf stellingen over het vertrouwen tussen de actoren. De resultaten zijn in tabel 10.2 verwerkt. Ook hier vallen de lage scores van de MoD-functionarissen op. In een tweetal gevallen (voordeel van de twijfel en rekening houden met de belangen van een ander) scoort MoD zelfs onvoldoende. Alleen stelling 40 (inspanningen van anderen worden niet voor eigen gewin gebruikt) kan op een hogere beoordeling dan het gemiddelde rekenen, terwijl FCO en DfID hier juist lager op scoren. De respondenten van de overige departementen beoordelen alle stellingen hoger dan het gemiddelde.

Gemiddeld genomen zijn alle actoren het meest te spreken over het nakomen van afspraken en de intenties van de andere actoren. In deze paragraaf worden de resultaten van de vragenlijsten geduid aan de hand van de interviews waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vertrouwen op micro-sociaal niveau en vertrouwen op macro-sociaal niveau (Markova, Linell en Gillespie, 2008), ofwel vertrouwen op individueel en departementaal niveau.

Tabel 10.2 Resultaten Vertrouwen.

	Gemiddelde	Std afwijking	FCO	Std afwijking	MoD	Std afwijking	DfID	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
37. De actoren komen hun afspraken na.	3,63	0,850	4	0,816	3,18	0,751	4	0,926	3,71	0,756
38. De actoren geven elkaar het voordeel van de twijfel.	3,07	0,740	3,5	0,577	2,55	0,522	3,38	0,744	3,29	0,756
39. De actoren houden rekening met de belangen van andere partijen.	3,10	1,029	3,25	0,500	2,55	1,036	3,5	1,195	3,43	0,787
40. De actoren gebruiken de inspanningen van anderen niet voor eigen gewin.	3,23	0,858	3	0	3,36	0,674	3,12	1,246	3,29	0,951
41. De actoren kunnen ervan uitgaan dat de intenties van andere partijen goed zijn.	3,53	0,819	3,25	0,957	3,18	0,874	3,63	0,744	4,14	0,378

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens.

### 10.2.1 Interdepartementaal vertrouwen op individueel niveau

Hoewel de structuren zoals de fora en de afspraken over samenwerking belangrijk zijn, speelt de samenwerking zich uiteindelijk af tussen personen en niet tussen afdelingen. De stelling of persoonlijke verhoudingen belangrijker zijn dan de structuren van de samenwerking werd gemiddeld met een 4 beoordeeld (standaardafwijking 1,038, schaal 1-5). FCO beoordeelde met een 5 (standaardafwijking 0), MoD met een 4,5 (standaardafwijking 0,850) en de overige departementen met een 3,86 (standaardafwijking 0,753). Alleen DfID sprong met een score van 3,25 (standaardafwijking 0,886) enigszins uit de toon. Met andere woorden, de respondenten percipiëren de persoonlijke verhoudingen als belangrijker dan de structuren van de samenwerking. Het kennen van functionarissen in de andere departementen is daarbij van groot belang.



Inevitably it comes down to individuals and the network of individuals you relate to. I know it shouldn't do, but that is the reality. I think overall we have good, strong, open and trusting relationships with those individuals (13).

The first phonecall tends to be between two people who know each other (130).

Functionarissen van met name de drie departementen kennen elkaar van eerdere samenwerkingsverbanden. Wat daarbij helpt is dat de groep van mensen die zich met dit beleidsterrein bezighoudt, relatief klein is en vaak langer op hetzelfde beleidsterrein werkzaam blijven.

I think because we do spend a lot time together, trust has actually... the bond between is actually quite strong. And I think that works part of it because the relations that we build, but also because between the three core departments in particular there is a very small percentage that actually have a lot of post-conflict and conflict experience and a even smaller number of people who actually work in Afghanistan (16).

If we work on Afghanistan, we have worked on Iraq before. So we have come across each other a lot. So, you do build a relationship not only in the course of your current portfolio but over a number of years in different departments (16).

De geïnterviewde functionarissen beoordelen het vertrouwen op individueel niveau als goed, ze benadrukken de openheid en eerlijkheid van functionarissen onderling:

I feel able to pick up the phone and talk to the Foreign Office colleagues and say look, this is an issue in DFID. I don't know how it is going to play out, but you might find that this is a problem. And likewise people are doing the same for us. That's how all departments have to end up functioning to some extent on building strong personal relationships between people. But we work together so much these days that it is not really a problem (13).

I think on the whole it is quite good, in terms of making decisions etcetera, it is all quite joined-up. I think it is pretty transparent and I think everybody knows roughly... we are in the stage now were every single member of staff of each government department understands were they come from, what their arguments might be. I can't see it as an issue that stops our work (121).

I think trust on a personal level is important to get the job done on a day to day basis. And I think that works particularly well in government at the moment (16).

Het onderlinge vertrouwen mag dan goed zijn, het heeft ook zijn beperkingen. Een van die beperkingen is dat de prioriteiten van het eigen departement of de eigen meerdere boven dat van de andere departementen gesteld wordt of moet worden.

I don't think that trust so much is a ... I don't think that people mistrust each other, I think it's more when there are difficulties it tends to be ... everybody is so busy that they are more worried about trying to deliver for their ministers quickly. It is a different set of priorities more than trust necessarily. Not formal priorities, but in terms of managing your daily or weekly workload (111).

We all have to accept the agenda's our masters have. So, I can't always keep the Foreign Office happy, but my contacts in the Foreign Office appreciate that. And likewise, they can't always keep me happy, because their ministers and mine ministers may have agenda's against each other. I think we have a good, open, honest relationship at my level, certainly. Where if that is going to be a factor, if big politics are going to be factor above us, we are all quite clear about that, we will be out on the table, we don't sort of sneak around each other or anything like that (137).

Overigens laat het laatste citaat ook zien dat de individuele functionarissen daar wel eerlijk over zijn en dit het onderlinge vertrouwen op micro-sociaal niveau onderstreept.

### 10.2.2 Interdepartementaal vertrouwen op departementaal niveau

De laatste twee citaten laten ook zien dat individueel vertrouwen onder druk kan komen te staan door de belangen en prioriteiten van de departementen. Tegenover vertrouwen op micro-sociaal niveau staat vertrouwen op macro-sociaal niveau. Hiermee wordt bedoeld op het vertrouwen met betrekking tot groepen, instituties of samenlevingen als geheel, abstractere systemen dan de herkenning van de persoon (Giddens, 1993). Vertrouwen kan niet los van zijn antagonist worden gezien: wantrouwen (Kampen en Schuiling, 2005). Anders dan bij het micro-sociale niveau heerst er op macro-sociaal niveau wel wantrouwen. Dit wantrouwen richt zich dus niet op de persoon, maar het ministerie vanwaar de ander komt.

I don't think we distrust the very capable people we are dealing with. I think we distrust the culture from which they spring. There may be some institutional interdepartmental problems there [...] that are less helpful (131).

In de volgende punten wordt het wantrouwen op macro-niveau besproken, waarbij vooral het wantrouwen tussen MoD en DfID opvalt.

#### *Departementaal wantrouwen*

Het wantrouwen tussen DfID en MoD kan verklaard worden door DfID's inspanningen in Irak (of in de ogen van MoD: het gebrek daaraan). Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat de MoD-kritiek op DfID's activiteiten in Afghanistan in het begin van de missie in Helmand (2005) niet veel anders was. Daarnaast komt het wantrouwen jegens DfID voort

uit de ngo-achtige houding van het departement.<sup>17</sup> Gecombineerd met de nadruk op armoedebestrijding vroeg men zich af of DfID zich wel volledig voor de belangen van het VK inzette:

There is all these stereotypes about different departments and where they are coming from. So there is mistrust for example about DfID and whether it will play collegiately in Whitehall as opposed to being a bit of a ngo-kind of development-poverty campaigner. So people don't quite trust DfID (112).

Op zijn beurt wordt MoD door de overige departementen gewantrouwd waarbij de intenties en beweegredenen van MoD argwanend worden bekeken en zij denken dat het ministerie een verborgen agenda heeft. Zo werd ook MoD's enthousiasme om aan de missie in Helmand deel te nemen ontvangen. 'Helmand' was een *raison d'être* voor het Britse leger en bood een mogelijkheid om nieuwe middelen te vragen. Dit was echter niet de officiële doelstelling. Bang om de wensen niet voldaan te zien worden, worden de echte intenties verhuld.

If there is an area where there are might be problems, it is mostly to do with money and trust. For instance the MoD might have some particular issues in terms of money, trust or troop numbers. It might think that it wouldn't get approval if they were upfront about it to the FCO and Cabinet Office and so it might not be completely clear about their true intentions and that can sometimes create tensions (114).

Tekstblok 10.6 geeft een voorbeeld van een specifiek geval waar de intenties van MoD ernstig in twijfel werden getrokken. Naast kritiek op MoD's transparantie en intenties, wordt ook het manipulatieve gedrag van MoD bekritiseerd. Een van de manieren waarop MoD manipuleert is door het gebruik van de media. MoD zou niet bang zijn om de media te gebruiken om zijn gelijk te halen.

Within DfID, I would virtually never go on the record to the press. I wouldn't expect have to do it. I have had to do it on a occasion here, but that is always been triggered by MoD. The primary challenge of the Comprehensive Approach is the distinction between how MoD use comms [communications] and the media and how other departments do. So MoD can be quite a blunt tool in terms of influencing (134).

What that means from our perspective is that we have a set of interlocutors, may be 40, working on Afghanistan in MoD who are not afraid to use the media. We have a set of a large number of ex-brigadiers and generals who spend time with Afghanistan who are not afraid to put their uniform on and fit in time to the media and give their opinion. What we see is that when there are problems in Whitehall debate, occasionally the MoD will try and influence that through the media, which as you can imagine pisses of the other departments (134).

17 Deze houding is te verklaren door de sterke groei van DfID rond de eeuwwisseling Om ook de personele groei van het departement de baas te kunnen, werd veel nieuw personeel uit ngo's gerekruteerd.

Niet alleen heerste er bij DfID en FCO wantrouwen over de planningsvaardigheid van MoD met betrekking tot het aantal troepen, MoD wantrouwde op zijn beurt de bekwaamheid van DfID om ontwikkelingsdoelen te bereiken.

And equally the military, some military personnel believe that the development community should be able to produce an estimate what is required to achieve a particular development outcome. Not realizing it is actually a lot more complex than to produce a particular military solution. So, trust in that area is more about trusting your counterparts ability, not their motive (18).

#### **Tekstblok 10.6 Wantrouwen over troepenvermeerdering**

Een gebeurtenis die het vertrouwen tussen de departementen op scherp heeft gezet, is de vraag van MoD om troepenvermeerdering in Afghanistan in december 2009 naar 10.000 militairen. Premier Brown vroeg zich echter af of het VK zich dat financieel wel kon veroorloven en of die grotere troepenmacht ook met voldoende materieel ondersteund kon worden. Om de troepenhoging te beargumenteren somde MoD alle militaire taken in Afghanistan op om zo aan te tonen dat ze een tekort aan troepen had en een ophoging dus noodzakelijk was. De beoogde troepenvermeerdering werd in de diverse interdepartementale fora besproken waar MoD transparantie moest betonen. Uiteindelijk werd de troepenvermeerdering niet gehonoreerd en werd het takenpakket van MoD in Afghanistan aangepast. Het vertrouwen in MoD werd hierdoor wel aangetast: *Initially it was bloody MoD, what are they trying to do? Do they think we are stupid? You know, read between the lines here, and we need to press them on these issues because they are not completely honest here, they are trying to be Machiavellian* (114). Het ontstane wantrouwen werd ook gevoed doordat het verzoek tot troepenverhoging de vijfde sinds 2006 was en tot een verdrievoudiging van de initiële troepensterkte zou leiden. Die eerste raming was opzettelijk laag gehouden om hiermee aan politiek draagvlak te winnen en het besluit over de Helmand missie door het kabinet te krijgen (Cavanagh, 2012). In de eerste maanden van de missie werd duidelijk dat de troepenmacht te klein was om de opstand in Helmand te beteugelen. Echter, ook zonder de opstand twijfelden andere departementen of het aantal van 3300 militairen voldoende zou zijn om de ambitieuze plannen te kunnen uitvoeren en vragen zich af of MoD dat niet tijdens de planningsfase had kunnen voorzien. Functionarissen twijfelden dan ook aan de planningsvaardigheid van Defensie, tevens wordt impliciet een vraagteken bij de intenties geplaatst indien MoD om extra middelen vraagt. Achteraf wordt de vraag om troepenverhoging verdedigd door te wijzen op de komst van 30.000 Amerikaanse mariniers in Afghanistan in 2010 waarvan het merendeel in Helmand werd geplaatst.

#### *Departementaal wantrouwen als resultaat van departementalisme*

Tot dusver is over het wantrouwen tussen departementen gesproken waarbij het manipulatieve karakter, de beweegredenen en intenties van de ander worden bekritiseerd. Opgemerkt moet worden dat de geïnterviewden begrijpen dat niet alle departementen dezelfde belangen en doelstellingen delen, ze beschouwen dat als inherent aan het departementale systeem. Daar ontstaat het wantrouwen dan ook niet over. Dat gebeurt wel door manipulatie, verkeerde intenties, verborgen agenda's en de manier waarop departementen zichzelf willen verkopen, in dit geval MoD:

The real crunch point where these difficulties play out is often in these particular review meetings on Afghanistan that are going before ministers when there is some skepticism sometimes from other departments that the MoD is very much protecting the military position on these things. For example that we are more optimistic about how the campaign is going because we want to do X, Y and Z. So there is some skepticism from other departments about the way that the MoD does its business (114).

Het laatste citaat laat ook zien dat wantrouwen uit het eigen belang van een van de ministeries kan voortkomen. Met andere woorden, departementaal wantrouwen wordt veroorzaakt door departementalisme waarbij de ministeries zich beschermend opstellen ten opzichte van de eigen belangen. Financiële middelen spelen hier een grote rol bij.

No, it is a battle for resources, it is competition for resources. Because every pound that DfID gets is a pound that MoD doesn't get, it is not available for MoD. It is not a question of trust, it is just a question of I need my resources and I have to be in competition and argue my case together and if that means that I have to undermine your case than I am going to do it (17).

Levels of trust and understanding between departments improve all the time, but there is a limit to that. They will work together, but the bottom line is: I want my resources and I want to keep them (17).

You have got to bear in mind the sort of budget factors I talked about in terms of people worrying where they stand in terms of next year's budget. Trust will always have its limits in a departmental system (137).

Bovenstaande citaten duiden op departementalisme, tot uiting gebracht in de competitie om middelen. Deze competitie kan uiteindelijk tot rivaliteit leiden.

Trust is an issue, of course it is. No matter how hard you try to build up that equal sharing of information that I spoke about. There will always be an institutional niggly that says that information is power and therefore I am not sharing mine with them because I just need to hold that little bit, just in case. Because there is rivalry as well. Of course there is rivalry and tensions (122).

Toch zijn er ook signalen dat het departementalisme verminderd. Hoewel het merendeel van de departementen onder de coalitieregering flink moesten bezuinigen, steeg het budget van DfID initieel met 47% in vier jaar.<sup>18</sup> Dit zou in theorie en ook gezien bovenstaande citaten tot grote spanningen kunnen leiden. Opmerkelijk genoeg (ook volgens geïnterviewden) heeft de verwachte strijd tussen de departementen niet plaats gevonden en is er niet aan het DfID-budget 'getrokken' (Resp JL 14). Een ander teken van verminderd departementalisme is de steun die de departementen in de media voor elkaar

18 Zowel FCO als MoD moesten hun budget met respectievelijk 24 en 8% terugbrengen. Bron: HM Treasury. Spending Review 2010. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11579979>. Benaderd op 30 juni 2011.

uiten. Waar in de eerste periode van de missie kritiek op een departement door een van de andere ministeries werd gevoed, wordt kritiek op een van de departementen nu door de collegae ontkracht.

Sometimes when we got criticized in the media or by opposition MP's or whatever who are slightly outdated or have a dated access to information, the criticism that are leveled to us are ones that are over two years old. We have seen them before, we have answered them before, they no longer hold true, but they keep coming back at us. What's nice now is that MoD and FCO help us to manage that much more. So for example when there have been allegations about DfID not being supportive [...] the brigadier and the PRT released a statement saying this doesn't hold true at all, this is not my current experience (I34).

Ten slotte geeft een van de geïnterviewden aan dat het aantal interacties tussen de departementen in de loop van de missie is toegenomen, volgens hem een teken van toegenomen vertrouwen tussen de departementen.

### 10.2.3 Interdepartementaal vertrouwen: departementaal versus individueel

In de vorige twee sub-paragrafen zijn eerst het individuele vertrouwen en daarna het departementale vertrouwen besproken. Deze twee niveaus van vertrouwen kunnen om in ieder geval drie redenen niet los van elkaar worden gezien. Ten eerste zijn de uitspraken over het macro-sociale niveau afkomstig van individuen, daarmee zijn de opmerkingen over vertrouwen niet helemaal gevrijwaard van perceptie waarbij deze nogal eens gestoeld is op stereotypen van het andere departement. Ten tweede zet het departementaal wantrouwen de individuele relaties onder druk waardoor op micro-sociaal niveau het vertrouwen kan worden geschaad; het zijn immers de individuen die het departementaal belang moeten verdedigen. Dit gegeven overschaduwde de samenwerking echter niet:

So there are challenges, but is trust a big issue? Does it actually interfere? Not a huge extend, it doesn't outweigh the good that we get from having this cooperative approach (I22).

I think on the whole it is quite good, in terms of making decisions etcetera, it is all quite joined-up. I think it is pretty transparent and I think everybody knows roughly... we are in the stage now were every single member of staff of each government department understands were they come from, what their arguments might be. I can't see it as an issue that stops our work (I21).

De structuur van de fora op de verschillende niveaus is hiervoor ook van belang. Daar de verschillende niveaus als escalatieniveau kunnen dienen, hoeven de individuele relaties niet door departementaal wantrouwen onder spanning te komen staan. Door escalatie biedt het hogere niveau een uitweg voor conflicten op een bepaald niveau. Een derde reden waarom de twee niveaus van vertrouwen niet los van elkaar kunnen worden gezien en welke

belangrijker is dan de vorige twee redenen, is de invloed van het individuele vertrouwen op het departementale vertrouwen: vertrouwen op micro-sociaal niveau kan als precursor van vertrouwen op macro-sociaal niveau dienen. Daarmee legt vertrouwen op micro-sociaal niveau de basis voor vertrouwen op macro-sociaal niveau.

If you get used to working with people from the Foreign Office, then working with someone else from the Foreign Office doesn't seem strange, so I think it does transfer into institutional trust as well (130).

The first level, the strongest is always going to be between individuals who know each other. But if you have worked consistently with people from a particular bit of the Foreign Office, then even if you don't know somebody there individually you probably will still feel confidence to call them because you would have dealt ... you would feel like there is enough basis there (130).

I think given the fact there is such a level of trust at the working level, that translates itself into an organizational trust (145).

That's one of the reasons why the [Stabilisation] Unit has an advantage, because it got people from all the departments. And there is a sort of trust within the unit and there is trust between people in the unit and people in the departments. There are people working in the Foreign Office who have as much trust with us as some people in the MoD. Increasingly as you work with people cross government it stops to being just about your own department, you build relations across government (130).

Zoals het laatste citaat laat zien, is *the Stabilisation Unit* belangrijk voor deze ontwikkeling. Door de interdepartementale personeelssamenstelling kan de eenheid voor verbetering van de contacten tussen de departementen zorgen. Functionarissen die uit MoD afkomstig zijn weten eerder de juiste persoon binnen MoD te vinden dan functionarissen uit andere departementen. Andersom zorgt contact met een *Stabilisation Unit*-functionaris uit het 'eigen' departement voor meer vertrouwen dan met iemand uit een ander departement. Daarmee is de eenheid ook een *facilitator* voor de relaties.

Een van de geïnterviewden van FCO constateert dat het vertrouwen op macro-sociaal niveau onder de nieuwe coalitieregering is verbeterd. Dit komt volgens hem door een 'herstelde' balans tussen *the centre* en FCO, maar is van invloed op de relaties tussen de overige departementen:

I think trust at the departmental level has improved significantly since we've had the coalition government in place. Foreign policy is returned to the FCO, it is a quite clear the dividing lines between what FCO, DFID and the MoD has to achieve in Afghanistan. That sense of trust I think is being cemented by the creation of the National Security Council which we never had before. So, I think trust at the departmental level is improved over the last six months (16).

Bij deze positieve signalen over het vertrouwen tussen de departementen, blijven de uitkomsten van de vragenlijsten enigszins achter, met name bij de scores van MoD. De lage scores van MoD zijn opmerkelijk, zoals de voorgaande sub-paragraaf liet zien is het gebrek aan vertrouwen vooral een zaak tussen MoD en DfID. In dat licht passen de lage MoD-scores. Echter, dit zou ook lage scores van DfID op moeten leveren, wat niet het geval is: DfID beoordeelt met uitzondering van stelling 40 alle items hoger dan MoD. Daarmee zijn de scores van DfID overeenkomstig met de scores van FCO en de overige departementen. De problemen bij het vertrouwen tussen de departementen moet dan ook niet zozeer op item niveau gezocht worden, maar bij MoD als departement. Wat verklaart de lagere scores van MoD ten opzichte van de overige functionarissen? Het beantwoorden van deze vraag is hier te vroeg, te meer daar de MoD-scores bij de stellingen over de coördinatiestrategieën ook lager waren.

### 10.3 Procesperformance

Waar de geïntegreerde benadering de filosofie is voor de uitvoering van complexe operaties in fragiele staten, is de samenwerking tussen de departementen het tastbare uitvloeisel daarvan. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat departementen, door de wijze waarop ze zijn georganiseerd, minder geschikt zijn om met elkaar samen te werken. Om de interdepartementale samenwerking mogelijk te maken zijn diverse structuren, mechanismen en processen tot stand gekomen om de institutionele hindernissen te overbruggen.

In deze paragraaf wordt gezien wat de kwaliteit van het proces van de samenwerking is. Naast een analyse van de vragenlijsten wordt er naar de interviews gekeken. Hieruit wordt duidelijk dat de huidige samenwerking is verbeterd ten opzichte van een aantal jaren geleden, een vergelijking die de meeste geïnterviewden zelf maken. In subparagraaf 10.3.2 wordt aandacht besteed aan de verandering in *mindset* die wezenlijk aan de huidige samenwerking heeft bijgedragen. Daarnaast worden nog andere redenen om tot een samenwerking te komen besproken. In subparagraaf 10.3.3 wordt aangegeven dat de manier van samenwerking wel tot een getraptheid tussen een aantal kerndepartementen en de overige departementen heeft geleid, wat tot nadelige consequenties kan leiden. De paragraaf sluit af met een beschouwing.

#### 10.3.1 Procesperformance, kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

Zowel in de vragenlijsten als in de interviews is de functionarissen naar de procesperformance van de samenwerking gevraagd. De uitkomsten van de twee onderzoeksmethoden komen met elkaar overeen, waarbij de MoD-functionarissen de samenwerking negatiever beoordelen dan hun collegae van de andere departementen. Allereerst worden de resultaten van de vragenlijsten besproken.



Tabel 10.3 Resultaten Proces performance.

	Gemiddelde	Std afwijking	FCO	Std afwijking	MoD	Std afwijking	DfID	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
42. De actoren geven een adequate invulling aan de samenwerking.	3,57	0,920	4,33	1,155	3,30	0,675	4,13	0,641	3,00	1,000
43. De actoren beheersen onderlinge conflicten adequaat.	3,46	0,838	4,33	0,577	3	0,667	3,88	0,641	3,29	0,951
44. Tijdens de samenwerking zijn er hinderlijke impasses geweest.	2,75	0,887	2,33	1,528	3,10	0,876	2,17	0,408	2,29	0,488
45. De actoren hebben voldoende contact met elkaar.	3,57	0,879	4	0	3,20	0,919	4,13	0,641	3,29	0,951
46. Inhoudelijke resultaten worden voldoende gesteund.	3,25	0,887	3,67	1,528	2,80	0,632	3,63	0,744	3,29	0,951

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens.

Het opmerkelijke is dat de respondenten van MoD de stellingen lager beoordelen dan de functionarissen van DfID en FCO. In alle gevallen beoordelen MoD-functionarissen de stellingen minimaal 0,76 lager dan de collegae van FCO en DfID, terwijl bij twee stellingen (42 en 43) het verschil tussen MoD en FCO meer dan één bedraagt. Waar FCO en DfID in alle gevallen positief over de stellingen oordelen, beoordelen MoD-functionarissen in een tweetal gevallen een stelling onvoldoende (44 en 46). De respondenten van de overige departementen kunnen voor wat betreft hun beoordeling tussen FCO en DfID enerzijds en MoD anderzijds gepositioneerd worden. Tussen de functionarissen van zowel MoD als DfID heerst er wel een grotere overeenstemming met de eigen departementsgenoten dan dat bij FCO het geval is. Tenslotte moet worden opgemerkt dat stelling 44 door de aard van de stelling 'gespiegeld' gezien moet worden. Immers, een lage beoordeling (< 3) op de stelling geeft aan dat respondenten weinig impasses hebben meegemaakt en daarmee juist positief is terwijl een hoge beoordeling het omgekeerde betekent.

#### Voorzichtige tevredenheid

Zoals in de inleiding werd aangegeven, zijn de geïnterviewden over het algemeen tevreden over de samenwerking als proces, ook de functionarissen van MoD.

In terms of communication I think coordination is very strong now, that has improved significantly over the last couple of years. The meetings are objective and there is good coordination and there is good communication along them, it is working particularly well. We got the National Security Council in which Willaim Hague, Liam Fox and Andrew Mitchell

represent the three departments, chaired by the Prime Minister, again reflects the fact that there is right at the highest level to right down to the lowest level [...] that it is working pretty well (16).

These kind of things evolve over the time. First everybody is in the department and then they talk to each other and then there is a group set up and then the structure crystallizes. So I think it is working (130).

Excellent actually.[...] But actually the way that we now work is entirely hand in hand (145).

De verschillen tussen de functionarissen van MoD en de overige departementen wordt zichtbaar in de nuances die de geïnterviewden bij doorvragen aanbrengen. Ook geïnterviewden van de overige departementen uiten hun reserveringen, maar voor hen is het glas eerder 'half vol' ...

Yes, the journey is not yet complete, the destination has not yet been reached. But the departments are well on their way (18).

Generally speaking it goes well. There are improvements that can be made, I don't think we always have the right people at the table. I don't think we always bring the right agenda to the table. There are challenges along those lines. So be it (122).

... terwijl het voor MoD 'half leeg' lijkt.

In terms of atmospherics [...] relations are very good indeed. But that does not necessarily translate into effect and timely implementation. It is hugely bureaucratic (131).

Well you could say, that compared with the situation that confronted us eight years ago, that actually it is much better. One mustn't be too critical. But it is like plugging hen's teeth as we might say. It is very bureaucratic, it is very slow. Too many decisions are being taken here, as opposed to where they should be taken. All those sorts of things to be frank that suggest to me there is some way to go (131).

There is excellent engagement at each of the desk level. The cooperation is genuinely very good around Whitehall because there is lots of meetings. But cooperation to what end? What is the outcome that we are seeking to achieve? Anyone can cooperate up until the point when you have difficult things to do (135).

De kritische opstelling van een aantal MoD-functionarissen richt zich dus niet zo zeer op de relaties en het proces van de samenwerking, maar eerder op de uitkomsten. Dit heeft meer betrekking op de inhoudelijke performance en wordt daarom in de volgende paragraaf nader besproken.

*Procesperformance: beter dan vroeger*

Waar de geïnterviewden het wel over eens zijn, is dat de samenwerking in de afgelopen jaren is verbeterd. Alhoewel de tekenen voor een succesvolle samenwerking aan het begin van het millennium bemoedigend waren – zo werd de Britse interventie in Sierra Leone bijvoorbeeld als een succes gezien – zette de missie in Irak de interdepartementale samenwerking een stap terug. De gebrouilleerde relaties tussen MoD, FCO en DfID werden, ondanks de goede bedoelingen om de samenwerking te verbeteren, verder verslechterd door de eerste fase in Helmand. In vergelijking met de periode in Irak en de eerste periode in Helmand beoordelen de functionarissen de samenwerking nu positiever.

I think it is important when considering how successful it has been to look at where we were three or four years ago and how far we have come. We have come an enormous distance (137).

I think it is greatly improved. It was quite difficult at first and there were more complaints from all the individual parties. While it was adherence at the concept, there were so many complaints about performance [...] you do wonder as an outsider whether this thing was really working. I hear much less of that. In fact on the contrary, on the whole people are now thinking this is beginning to work and that is very assuring (19).

Compared to ten years ago we have definitely taken steps towards increasingly importance of cross-postings, people feel more comfortable working with colleagues across government, it is no longer an alien thing (15).

It is very good, if you had asked me this question five years ago I would have said it is not very good (16).

Het lijkt er op dat de departementen en functionarissen door de problemen in Irak en Afghanistan zijn wakker geschud. Ze begrijpen wat er op het spel kan staan.

I think we are a lot better than we used to be, I think we have learned some very hard lessons on Iraq. We should have been probably better prepared for Afghanistan after having been through Iraq (112).

What you see in Whitehall now and it is really reflected by people like [...] at the sort of lower level. I think it is really reflected in an absolute determination to resolve, to put right what has gone wrong. Because we have all been in a sense scarred by our experience of failure in this respect. I think there is a real determination that we must get it right for the future. So there is a huge will to get it right and I think that is reflected in the really unprecedented level of cooperation (125).

Well I think it is much improved and that is the area where I think a great deal experience is now being gained and I think there is much more good will and real commitment between the departments to try and make it succeed than there was when this started out. That is

partly I think the product of a particular British situation and it is also partly the product and the experience and realisation that everybody is part, in the end UK inc. was going to lose unless we got our act together (19).

Daarmee zijn er flink wat jaren verstreken om het huidige niveau te bereiken. Voor sommigen toch wel een lange periode.

The buzzword of the moment is whole of government approach, cross government strategies. Everyone has taken a huge long time to get there. I feel it has been incredibly slow, because I worked on this stuff in the Cabinet Office in 2002 when we made all these recommendations. So for me it is like God, eight years on. Finally, the penny has dropped (112).

Well, significant progress is being made, definitely, but it took time (18).

#### *Afwezigheid van conflicten*

In een missie als die in Afghanistan zijn departementen, initieel niet ontworpen om met elkaar samen te werken en geremd door departementalisme, verschillende doelstellingen en culturele achtergrond, min of meer tot samenwerking gedwongen waarbij er veel op het spel kan staan. Financiële kosten, mensenlevens, prestige en reputatie van departementen en het VK zijn de meest in het oog springende voorbeelden van zaken die op het spel staan. De samenwerking heeft dan ook voldoende ingrediënten om tot conflicten te leiden. Geïnterviewden vinden het opmerkelijk dat de samenwerking niet tot meer conflicten leidt:

If you are doing a big collaborative piece of work and there is a very large ongoing bit of work like now the conflict strategy at the moment is been going cross Whitehall. It is going on for about two years, it is a big piece of work. And there are different perspectives and there is potential for a lot of conflict about it, but actually there is remarkable little conflict about it considering that we do all come with such different perspectives and actually that is testament to the people who get on and work together and find ways through, to understand each other's perspectives. So I think it is quite healthy on the whole (13).

In places where not necessarily such strong integration and objectives are, success is about making sure that government departments don't undermine each other's work. We are all quite aware that there is a process and that its quality is quite good, even if we might not have one or several overarching objectives then we at least acknowledge that we are not going in the wrong direction for others (121).

But I think those times are gone now. I'd be more surprised if there weren't occasional tensions. It is a pretty amazing thing that people are trying to achieve, it is a real kind of upside down novelty for people who are institutionalised in Foreign Office, DFID or MoD. It is only surprising there is not more of it really, there are not more problems. No, it is pretty good (134).

Met andere woorden, afgezet tegenover de samenwerking van een aantal jaren geleden en in ogenschouw nemend de mogelijkheid tot conflicten, zijn de betrokken geïnterviewden tevreden over de huidige samenwerking.

### 10.3.2 Redenen voor samenwerking: mindset en consultatie

In paragraaf 8.1 is naast de aansturing ook het proces van de samenwerking beschreven. *Issues* genereren contacten, stelde een van de Nederlandse functionarissen. Alleen indien binnen het eigen departement een middel niet voorhanden is, een probleem niet kan worden opgelost of een vraag niet kan worden beantwoord, wordt contact met een ander departement gezocht. Alhoewel dit aansluit bij de afhankelijkheidstheorieën van Pfeffer en Salaznik (1978) en van de Ven e.a. (1976) is dit is een vrij negatieve of reactieve verklaring waarom contacten worden gelegd. Alhoewel een groot deel van de interacties om deze redenen plaatsvinden, is er ook een meer proactieve of positieve verklaring voor de interacties; functionarissen onderhouden contacten vanuit de overtuiging dat een samenhangende aanpak en samenwerking de enige juiste aanpak is, om informatie met elkaar te willen delen of omdat men geïnteresseerd is in de mening en het perspectief van de ander (holistische benadering). Naast een extrinsieke prikkel door een bepaalde mate van afhankelijkheid worden actoren door een intrinsieke prikkel tot interactie aangezet. Met name nauw betrokken beleidsmedewerkers benadrukken dat ze bijna niets doen zonder hun collegae in de andere departementen te informeren. Hierdoor heeft een belangrijke verandering van de *mindset* plaatsgevonden ten opzichte van samenwerking en coördinatie met andere departementen.

What you will be seeing is a culture of people instead of a cadre of people moving up through the departments who recognize and understand the importance of tackling problems collaboratively and working across departments and for whom that will be the norm (I7).

I think very little happens when somebody doesn't think I should talk to that department. So information flows quite quickly. [...] It has become natural. I think partly because over the years there is a limited number of people I suppose who work on Afghanistan a lot and a lot of them know each other. So, I think it is not just structure, it is actually more about personality and people think I need to talk to them about that (I30).

Collegae van andere departementen worden door functionarissen op hetzelfde niveau op de hoogte gesteld waar men mee bezig is of wat het perspectief van het departementen op een onderwerp is. Andersom worden andere departementen ook geconsulteerd over hun perspectief over een onderwerp. Door de aard van de onderwerpen, maar ook door de mindset, worden de onderwerpen eerst met andere departementen besproken alvorens het met de eigen minister te bespreken.

I would never put anything to my ministers on Pakistan counterterrorism or Afghanistan counterterrorism that I didn't have input from the Cabinet Office, Foreign Office, Department for International Development, Ministry of Defence as a minimum. And then depending on what the issues were perhaps others as well (122).

Hierbij zien de functionarissen in dat het delen van informatie en de consultatie van andere departementen niet alleen dient om gezamenlijke doelstellingen of beleid te behalen, maar ook om de effectiviteit van eigen doelstellingen en beleid te vergroten. Een van de FCO-officials over het bespreken van buitenlandsbeleid met de andere departementen zodat ook zij begrijpen wat FCO wil bereiken zodat de andere departementen dat ook in hun beleid kunnen opnemen:

We talk about what the Foreign Office wants to do about politics, what we do about the Iranian, the Pakistanis, the Indians, The Russians, the Chinese, all the countries that are in the area. Because while we are talking about the policy they want to understand what we want to achieve, so they can reflect in their own policy deadlines for their own ministers (16).

Tevens verkleint consultatie en informatie de kans dat eigen beleid door andere ministers in het kabinet wordt afgekeurd.

We also are consulted on various aspects of concern to us by our colleagues before they advice their ministers. It is the only right thing to do, because nobody wants to be in the position of advising their minister something that somebody else in the Cabinet is going to object to. That is just bad manners in British style (122).

Hierbij kan de toename van de collectiviteit van het kabinet onder premier Cameron als belangrijke aanjager voor de samenwerking en coördinatie worden gezien. Immers, om als bewindspersoon een besluit over een onderwerp te kunnen nemen dat buiten of deels buiten het eigen departement ligt, is kennis over dat onderwerp benodigd.

We make sure that everything is integrated. Certain Afghanistan, we have to because, I suspect partly because we have a coalition government and there are ministers from different political parties as well, that everything that we do has to both meet the manifest or pledges of both parties, but also what is reflected in the priorities of each of those governments departments (16).

Ten slotte geven de contacten met andere departementen de mogelijkheid om het beleid van het andere departement te beïnvloeden.

In the case of Afghanistan we have below that kind of level of cross departmental group, there is a sort of day to day working level cooperation between the departments that I would say, my personal case, I will see the MoD every single day at some point or another. Much of that is ad hoc, as issues come up. Every piece of work we do and every piece of work they do

almost without exception we will be sharing with each other before it goes to a minister or before it goes to senior officials. So we always have the opportunity to influence what they say and what they do and similarly they with us. It doesn't mean they always need to take our thoughts on board but we always get the chance to get into that process (12).

Eerder is aangegeven dat premier Brown druk op DfID heeft moeten uitoefenen om in Afghanistan met MoD te gaan samenwerken. Door de mindset is deze dwang binnen de ministeries niet meer nodig, geen van de geïnterviewden voelt intradepartementale druk om met andere departementen samen te werken. Daarentegen wordt samenwerking en coördinatie wel gepromoot en gestimuleerd, met name in MoD.

It is, yes. The fact that we got doctrine on the Comprehensive Approach, the fact that if you go to Staff Course the first thing you are handed is the JDP 3-40, which is the new manual that talks about the need for us to work cross government.[...] It is ingrained into the way that we work, certainly in Defence (145).

De constatering dat de huidige samenwerking naar voldoening verloopt, hoeft niet alleen op basis van de uitspraken van de geïnterviewden vastgesteld te worden, er zijn ook andere indicatoren die daar op wijzen. Zo is het aantal contacten tussen de departementen toegenomen, geïnterviewden geven aan dagelijks of meerdere keren per dag contact met functionarissen in een van de andere departementen te hebben. Het gros van de contacten beperkt zich tot FCO, DFID, MoD, the Stabilisation Unit en the Cabinet Office, maar ook buiten deze kernspelers vinden er veel contacten plaats. Daarnaast worden andere departementen bij het schrijven van nota's en doctrines geconsulteerd of zijn bij het proces betrokken. In een aantal gevallen wordt er gezamenlijk aan nota's gewerkt. Tevens vinden er gezamenlijke trainingen, cursussen en oefeningen plaats. Voorbeelden hiervan zijn de civiele steun aan de diverse oefeningen van het *Allied Rapid Reaction Corps* en het volgen van cursussen aan het *Joint Services Command and Staff College* te Shrivenham. Daarnaast vinden er niet alleen interdepartementale vergaderingen plaats, maar zijn functionarissen van het ene departement ook aanwezig bij interne vergaderingen van het andere departement. Functionarissen beschikken over de veiligheidspassen van andere departementen zodat ze zonder rompslomp bij collega's op bezoek kunnen. Internetsystemen zijn inmiddels op elkaar afgestemd zodat de functionarissen elkaar kunnen mailen. Dit laatste maakt het zeer gemakkelijk om ook andere departementen van informatie te voorzien. Tenslotte laat de samenwerking aangaande Jemen en Somalië zien dat ook zonder de structuren en mechanismen zoals 'Afghanistan' deze kent, de departementen goed kunnen samenwerken.

More recently, last summer, the effort that was put into different parts of government together to be clear about what the problems were in Yemen and Somalia and to identify where the UK should focus its efforts. That brought people together in the way they haven't been brought before (18).

### 10.3.3 Getraptheid van invloed op de samenhang

Tot nu toe is naar de samenwerking als geheel gekeken waarbij alle departementen in ogenschouw zijn genomen. Een nadere blik laat zien dat de samenwerking niet tussen alle departementen even intens is, net als in Nederland is er sprake van een getraptheid in de samenwerking. Deze getraptheid heeft betrekking op de samenwerking tussen enerzijds de drie kerndepartementen en *the Stabilisation Unit* en *the Cabinet Office* en anderzijds de samenwerking met de overige departementen.

Het overgrote merendeel van de interdepartementale samenwerking aangaande Afghanistan en andere missies vindt plaats tussen FCO, MoD en DFID, waarbij deze worden ondersteund door *the Cabinet Office*. De samenwerking tussen de drie departementen is geïnstitutionaliseerd door de fora op de verschillende niveaus waar de functionarissen elkaar ontmoeten. Dit genereert ook een flinke hoeveelheid aan contacten buiten de fora. Daarnaast zijn het de meest betrokken departementen bij de missie in Afghanistan, niet alleen uitgedrukt in de hoeveelheid aan middelen die de drie beschikbaar stellen, maar ook in de verantwoordelijkheid die zij voor de missie dragen. In Londen is dat het meest tastbaar door de *Senior Responsible Officers* van de drie departementen die ieder verantwoordelijk zijn voor een van de drie pilaren waarop de Britse strategie is gestoeld. Gezamenlijk hebben de drie departementen *the Stabilisation Unit* opgericht die op zijn beurt de departementen bij de samenwerking kan ondersteunen. Ook zijn de centrale spelers zonder uitzondering van de drie departementen en *the Cabinet Office* afkomstig. Ten slotte zijn de persoonlijke relaties tussen functionarissen van FCO, MoD en DFID ook sterker dan die met functionarissen van andere ministeries.

We don't meet them as frequently, the personal relationships are not as strong, so you naturally tend towards your colleagues in those meetings that you regularly meet. So I think probably it is ... weak would be the wrong word, but it is not as strong as... our comradeship I suppose is not as strong with those other departments (14).

De samenwerking met de overige departementen is lossier en meer op ad hoc basis. Afhankelijk van het onderwerp en de benodigde expertise worden andere departementen voor hun inbreng benaderd. Met name *the Cabinet Office* draagt zorg voor de inbreng van de andere departementen en *the Stabilisation Unit* benadert de andere departementen voor de vereiste expertise voor missies.<sup>19</sup> Dit zijn echter eerder uitzonderingsgevallen dan regel, het overgrote deel van de samenwerking speelt zich tussen FCO, MoD en DFID af. Daarmee wordt een beeld van getraptheid zichtbaar: de kerndepartementen versus de departementen die op ad hoc basis worden benaderd. Deze getraptheid wordt onderstreept door de opmerking van een van de geïnterviewden waarin hij stelt dat de samenwerking geen

19 Daarbij kan ook aan niet voor de handliggende departementen worden gedacht. Zo wordt bijvoorbeeld het *Department for Communities and Local Government* bij diaspora gerelateerde problemen benaderd en was het *Department for Business, Skills and Innovation* bij de samenwerking tijdens het conflict in Libië aanwezig.



democratie is, niet alle deelnemende actoren hebben een gelijke stem, daarmee doelend op de overige departementen.<sup>20</sup>

Deze getraptheid heeft een aantal consequenties die vooral betrekking hebben op de samenhang van de aanpak. Een van de geïnterviewden bekritiseerde de opstelling van de kerndepartementen, hij is van mening dat functionarissen van de kerndepartementen te veel op de kerndepartementen zelf zijn gefocust. Hierdoor ontstond het gevoel dat bepaalde ministeries zich naar de planningstafel moesten 'invechten'.

So yes I think they have their kind of classic departments they coordinate with and they don't think about the others and the importance of bringing them in early. Hopefully that particular point will be solved now we have this network and I think it is clear to people where we fit in. But we kind of had some sort of fight our ways to the table rather than everyone recognizing the relevance (I12).

Hier schuilt wel een gevaar in. Er kunnen, door de late betrokkenheid van de andere departementen, 'gaten' in de strategie ontstaan. Een van de geïnterviewden vertelt over de betrokkenheid van Justitie in het voorjaar van 2010:

There are gaps. If you look at the Afghan Strategy which looks very comprehensive, but if you go down the level, it doesn't kind of hang together. One obvious gap is this justice gap. We were invited as the Ministry of Justice to intend the rule of law planning heyday [...] But that is incredibly late in the day for that critical bit. How come that wasn't identified earlier? That to me is a big gap in the strategy process, that that somehow didn't come up earlier (I12).

Bovenstaande functionaris onderstreept de meerwaarde van het vroegtijdig betrekken van andere departementen. Ook indien ze misschien niet de middelen hebben om daadwerkelijk ingezet te kunnen worden, hebben ze wellicht wel de juiste expertise om over een situatie te kunnen oordelen. Dit raakt wel aan de beperkingen van de samenwerking en laat tevens een verschil in perceptie zien tussen de kerndepartementen en de overige departementen. Waar de overige departementen wel degelijk een rol voor zichzelf zien weggelegd, geven functionarissen van de kerndepartementen aan dat de meerwaarde van de andere departementen gerelativeerd moet worden.

We should also be honest that their role will remain a supportive one. When we talk about capacities, there are different approaches. Some people believe that in order to raise the civilian capacities to engage some of these reconstruction tasks, we should turn all the government departments to the mission and they all should somehow be charged with developing a deployable capacity. My view has always been that we have to be a little bit

20 Ook tijdens een crisis staat het holistisch gehalte van de besluitvorming onder druk. De besluitvorming over de crisis in Libië laat zien dat er geen tijd is om alle actoren hun perspectief op de crisis te laten geven, alleen een aantal sleutelactoren (in de ogen van de kerndepartementen) wordt tijd gegund (I38). Hierdoor kan een onjuist of onvolledig beeld van de situatie ontstaan, met als gevolg dat ook voor een onjuiste aanpak wordt gekozen.

more cautious about that. What makes for a agricultural expert in Cumbria, does not make for a agricultural expert in Helmand (15).

Een functionaris van een van de overige departementen pareert deze kritiek door te stellen dat een departement niet alleen over uitzendbare expertise hoeft te beschikken om aan de samenwerking te kunnen deelnemen. Hierbij kan gedacht worden aan adviezen op strategisch niveau of training aan experts die worden uitgezonden. Een voorbeeld van 'expertise zonder uitzending' is het onderzoek dat *the Ministry of Justice* doet naar de achtergronden van een slechte *Rule of Law* status in een land. Daarnaast kan gedacht worden aan deelname aan landenanalyses en *critical path*-analyses bij de planning van nieuwe missies.

De samenwerking is door de gelaagdheid (binnen en buiten de fora), de getraptheid en de interacties binnen en buiten de fora gefragmenteerd, waardoor geen van de individuele actoren het overzicht over het geheel kan behouden. Dit wordt versterkt doordat de departementen niet hetzelfde georganiseerd zijn.

We tend to find that, in terms of the mirror image of our organizations, the way we are set up, there is a naturally not... we try to mirror where possible, but naturally there is not going to be a direct comparison. So for example I work with several departments within the Foreign Office. You ultimately have one person that is interacting with numerous parts of the machine and equally they have the same where they look in and they will have several different opposite numbers. Because there is not that direct comparison, it is very difficult to ultimately corral a common consensus view, because people got different priorities (145).

Aan de oorzaken van de fragmentatie kleven voor- en nadelen. Zo zijn zowel de gelaagdheid als de interacties binnen en buiten de fora complementair aan elkaar. Hogere lagen functioneren als escalatieniveau terwijl lagere lagen bij blokkades toch voor voortgang kunnen zorgen. Fora zorgen voor een bepaalde continuïteit terwijl persoonlijke contacten de samenwerking kunnen vlottrekken. De getraptheid is een nadeel voor de samenwerking. Overige departementen met een mogelijke meerwaarde voor de missie (en die zichzelf ook onderkennen) worden van de samenwerking 'afgeduwd' door de opstelling van de kern-departementen waarmee toegang tot middelen wordt geblokkeerd.

#### 10.4 Inhoudelijke performance

Nadat zojuist de performance van de samenwerking als proces is geschetst, wordt in deze paragraaf de inhoudelijke performance besproken door zowel de kwantitatieve data als de interviews te bestuderen. Voor de analyse van de interviews is 'samenhang' als indicator gebruikt, omdat de samenwerking vooral tot doel heeft om de samenhang tussen de activiteiten van de individuele actoren te vergroten. Daar departementalisme de antagonist

is van samenhang, hoeft niet alleen naar de samenhang gekeken te worden, maar kan ook gezien worden of het departementalisme is verminderd. Hoewel de samenwerking wordt beïnvloed door andere onderwerpen in het interdepartementale krachtenveld, zijn geïnterviewden tevreden over de samenhang in de samenwerking over Afghanistan.

So I think, both in process and in content there is a lot of jointly... I think Afghanistan is a really good example of Joined-Up Governance in the UK (16).

In deze paragraaf wordt eerst op de kwantitatieve data van de inhoudelijke performance ingegaan, om vervolgens in sub-paragraaf 10.4.2 naar de comprehensiveness van de missie te kijken.

#### 10.4.1 Inhoudelijke performance

De methodologische problemen waarbij de outcome van de samenwerking, gemeten in bereikte effecten in Afghanistan, als indicator voor de performance gebruikt kan worden, gelden natuurlijk ook voor de Britse case. Slechts een geïnterviewde geeft aan dat de bereikte successen in de missie als maatstaf voor de performance gebruikt moet worden:

I would say when it delivers the objectives that you set out to achieve. In Helmand that would be creating a more stable environment (139).

Er is wel getracht om de successen in de missie te meten, hierbij dienden de strategische doelstellingen, operatielijnen (*strands*) en uitkomsten die in de planning zijn geformuleerd als leidraad voor de meting van de voortgang. Op basis van deze zes doelstellingen, negen operatielijnen en per operatielijns zes tot tien uitkomsten is een schema gemaakt die *the Cabinet Office* naar alle betrokken departementen, de ambassade in Kabul en de Taskforce in Helmand stuurde en waar zij hun inschatting over de voortgang op dienden aan te geven. Over het algemeen werden deze inschattingen gestaafd met kwantitatieve data. Zo was veiligheid een van de *strands* en het aantal opgeleide politieagenten in Helmand diende als een van de indicatoren voor de progressie op dit gebied. *The Cabinet Office* maakte vervolgens van deze serie van individuele analyses een overkoepelende analyse. Deze laatste werd vervolgens gebruikt om te bezien welk deel van het plan goed verloopt en welk deel van het plan om meer aandacht vraagt.<sup>21</sup> Daarmee diende de analyse niet alleen als middel om terug te blikken, maar vooral ook om vooruit te kijken. Hoewel de analyse een interdepartementaal product is, zegt het niets over de performance van de samenwerking in Londen of de relatie tussen de bereikte effecten in Afghanistan en de interdepartementale samenwerking in het VK zelf.

21 MoD wordt bekritiseerd omdat het in het algemeen te optimistische inschattingen van de progressie van de missie in Helmand maakt: *I saw in my three and a half years papers that went to Ministers that were misleadingly optimistic*. Voormalig ambassadeur Sherard Cowper-Coles in HC 514, Ev. 85, 2011).

Waar de zojuist beschreven systematiek zich op de voortgang van de missie in Afghanistan richt, moet het *Cabinet Office Business Plan* de samenwerking in Londen in kaart brengen. In dit interne document wordt aangegeven hoe samenwerking en coördinatie tussen de departementen met betrekking tot de missie in Afghanistan bereikt moet worden. Na zes maanden werd op basis van de ervaringen van de functionarissen van *the Cabinet Office* de samenwerking beoordeeld. Deze beoordeling was meer een subjectieve inschatting van de voortgang van de doelstellingen dan een wetenschappelijke meting: *It is not a very scientific measurement, the true measure is just whether you have harmony amongst departments* (Resp JP 114). Daarmee benoemt deze geïnterviewde de indicator die beter voor de beoordeling van de inhoudelijke performance gebruikt kan worden: 'samenhang' (De Jong en Edelenbos, 2007). Immers, een van de doelstellingen van de samenwerking is het aanbrengen van meer samenhang in de aanpak. Eerder is beschreven dat er in een aantal 'slagen' meer samenhang in het plan en de uitvoering van operatie Herrick is aangebracht, de missie wordt sinds de herzieningen door het merendeel van de geïnterviewden als 'samenhangend' beoordeeld. Alvorens naar die samenhang wordt gekeken, worden eerst de kwantitatieve data toegelicht.

#### *Kwantitatieve data*

De functionarissen is door middel van 5 stellingen naar hun oordeel over de inhoudelijke performance gevraagd. In tabel 10.4 zijn de resultaten opgenomen. De resultaten geven een gemengd beeld. Met uitzondering van stelling 69 worden alle stellingen door alle departementen gemiddeld voldoende beoordeeld. Daarmee mag geconcludeerd worden dat alle respondenten gemiddeld tevreden zijn over de inhoudelijke performance. Echter, onder dit gemiddelde zijn interessante verschillen te zien, waarbij deze tussen MoD enerzijds en DfID en FCO anderzijds tot meer dan een kunnen oplopen. Ook over dit deel van de vragenlijst oordelen de MoD-functionarissen negatiever dan hun collegae van de twee andere kerndepartementen. Opmerkelijk genoeg zijn ze over het ontwikkelen van vernieuwende ideeën als uitkomst van de samenwerking het meest positief. MoD is echter van mening dat de relevante actoren onvoldoende met elkaar in contact worden gebracht. De stelling dat de problemen in Afghanistan ook daadwerkelijk door de samenwerking worden aangepakt krijgt van MoD slechts een kleine voldoende, dit onderstreept het citaat van een van de MoD-Functionarissen waarin hij aangaf tevreden te zijn over de samenwerking, maar zich meer kritisch opstelde over waar het toe leidt. Ook nu lijken de respondenten van de overige departementen zich tussen FCO en DfID enerzijds en MoD anderzijds te positioneren. Alleen de stelling over de kosten en baten van de samenwerking wordt door de overige departementen hoger dan de andere departementen beoordeeld.

Tabel 10.4 Resultaten Inhoudelijke Performance per groep.

	Gemiddelde	Std afwijking	FCO	Std afwijking	MoD	Std afwijking	DfID	Std afwijking	Overigen	Std afwijking
68. Tijdens samenwerking zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld.	3,61	0,629	3,5	0,577	3,78	0,441	3,5	0,756	3,57	0,787
69. Actoren worden voldoende met elkaar in contact gebracht.	3,39	0,786	4	0	2,89	0,782	3,88	0,354	3,14	0,900
70. Actoren hebben een herkenbare inbreng in de voorstellen.	3,71	0,713	4,25	0,5	3,11	0,782	4,13	0,354	3,71	0,488
71. De problemen ook daadwerkelijk aangepakt.	3,43	0,790	3,75	1,258	3	0,5	3,5	0,926	3,71	0,488
72. De baten van de samenwerking zijn groter dan de kosten.	4,04	0,744	4	0,816	3,56	0,726	4,13	0,641	4,57	0,535

1 = volledig mee oneens; 5 = volledig mee eens

#### 10.4.2 Departementalisme versus samenhang; hoe comprehensive is de Britse missie?

De meerwaarde van samenwerking is gestoeld op de gedachte dat het effect van de samenwerking meer oplevert dan de som der delen (Patrick en Brown, 2009). Ondanks deze verwachte meerwaarde zijn er diverse redenen te noemen waardoor het belang van het individuele departement hoger wordt aangeslagen dan het algemene belang en waardoor er juist obstakels voor de samenwerking ontstaan. In het theoretische hoofdstuk is hier uitvoerig op ingegaan. Ook in de Britse interdepartementale samenwerking zijn uitingen van departementalisme te onderkennen, Kavanagh en Richards (2001) noemen dit zelfs een uitgesproken slechte gewoonte van de Britse overheid. Ondanks het streven om het departementalisme tegen te gaan en meer samenhang in de activiteiten van de rijksoverheid te brengen, moest *the Institute for Government* in haar rapport van 2008 onderkennen dat departementalisme het bereiken van interdepartementale doelstellingen verhinderde.

Despite a strong commitment to ‘joined-up’ government and ‘partnership working’ there remain a number of weaknesses in the current arrangements. In Whitehall we found that ‘departmentalism’ continues to undermine progress in meeting complex outcome targets that require cross-departmental cooperation.

Ongetwijfeld is departementalisme in algemene zin nog steeds aanwezig. Hier wordt beargumenteerd dat het departementalisme ten aanzien van Afghanistan in de loop van de

afgelopen jaren is afgenomen en de samenhang in de activiteiten is toegenomen. Voor de argumentatie wordt eerst een breed vertrekpunt genomen om vervolgens specifieker op de missie in Afghanistan in te gaan.

### *Breed*

In hoofdstuk 9 is de ontwikkeling van de nota's beschreven. Daarin werd geconcludeerd dat in deze nota's sinds 1997 steeds meer samenhang is te onderkennen. Daarnaast kan gesteld worden dat doctrines en beleidsnota's in toenemende mate in samenhang worden geschreven. Eerst vond er alleen consultatie plaats, later werden functionarissen van andere departementen bij de schrijffase betrokken.<sup>22</sup> De volgende stap in deze ontwikkeling is de *Strategic Defence and Security Review (SDSR)* en de *Building Stability Overseas Strategy (BSOS)*, welke door een interdepartementaal schrijfteam zijn geschreven. Door deze producten zijn de conceptuele onduidelijkheden over de geïntegreerde benadering grotendeels weggenomen en zijn de fundamentele onenigheden over de verantwoordelijkheden en rollen bij de aanpak van fragiele staten verminderd. Daarnaast zijn door het schrijfproces zelf de partijen nader tot elkaar gekomen. Een ander belangrijke ontwikkeling is dat met name door de SDSR en de NSS van 2010 er een duidelijke link tussen nationale en internationale veiligheid is gelegd, dit geeft een gezamenlijk vertrekpunt waar de departementen voor werken en kan het verschil in focus en belangen wegnemen. Dat vertaalt zich ook in de praktijk, functionarissen geven aan dat departementen uiteindelijk hetzelfde doel hebben en waarmee departementalisme wordt verminderd.

One of the key things that they have strengthened I think I would say within this coalition government, is the concept that all of the government departments working overseas are actually working in the UK overall objectives, not for their own departmental objective (I33).

I think before we had to work together on Afghanistan I think the individual departments they all had their own priorities, but that seems to happen not so much these days (I6).

It is always very difficult when you are in different buildings, naturally it is difficult in internal, in building. But actually the way that we now work is entirely hand in hand. [...] That [voorbereiding van een binationale ontmoeting] was done hand in hand with the Foreign Office. So we have representatives of officials from the MoD going up with officials from FCO and they will agree lines in advance and they will go to the meeting and be able to make sure that ultimately they will come with different perspectives, but their ultimate goal is very much the same (I45).

Een tweede ontwikkeling die voor wat betreft de samenhang genoemd moet worden is de toename van de collectiviteit in de besluitvorming onder de coalitieregering van Cameron en Cleg. Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat door het collectieve karakter

■  
22 Doctrines zoals de *Joint Doctrine Note 6-10 Security Transitions* (2010) en de *Joint Doctrine Note 3-40 Security and Stabilisation: The Military Contribution* (2009) zijn voorbeelden van nota's die gezamenlijk door MoD en de Stabilisation Unit zijn geschreven met inbreng van onder andere DfID, FCO en the Cabinet Office.

er meer moet worden gecoördineerd, geïnformeerd en geconsulteerd om als collectief geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen. Hiermee is collectiviteit een aanjager voor de horizontale coördinatie. Natuurlijk kan het non-interventiebeginsel nog een rol spelen en hebben bewindslieden het te druk om zich met al het beleid van hun collegae te bemoeien, maar in zware beslissingen willen ze gekend worden. De betrokkenheid van het voltallige kabinet ten tijde van de crisis in Libië onderstreept deze behoefte.

Een derde ontwikkeling heeft betrekking op de diverse interdepartementale initiatieven die tot meer samenhang leiden, bijvoorbeeld het *Justice Assistance Network (JAN)* dat in 2007 door DfID, FCO, het ministerie van Justitie en de Britse procureur-generaal is opgericht.<sup>23</sup> Door deze website is het voor ministeries mogelijk te bezien welke departementen op het gebied van justitie en *rule of law* in een land actief zijn. Daarnaast vinden er iedere drie maanden onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie besprekingen plaats waar alle betrokken departementen aan deel kunnen nemen om de activiteiten op voornoemd gebied in een land te bespreken.

That allows all the government departments to interact on a very good basis. It is almost a go to website. If you as a department want to get involved in a country, you can go to that website and ask which other departments are involved in there. Rather than stomping into a country and I am the Ministry of Justice and I am here to make things better (I4).

Daarnaast worden *Joint Strategies* voor individuele landen geschreven waardoor er meer samenhang in de buitenlandse activiteiten van de verschillende departementen gebracht kan worden (I21 en I3).

I think every country could be accused of having lots of different interests in other countries and not being necessarily being joined up. We are now probably just beginning to have a much better understanding of what other government departments are doing in other countries (I4).

#### *Afghanistan*

Meer specifiek voor Afghanistan zijn er ook ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan een grotere samenhang. De eerste ontwikkeling is de vervanging van de *Public Service Agreements (PSA)* door de *Business Plans* van de departementen. In de individuele *Business Plans* van de kerndepartementen speelt Afghanistan een grote rol. In het *Business Plan* van FCO refereert minister Hague naar de samenwerking met andere departementen om de nationale belangen en doelstellingen te dienen. Afghanistan speelt in het buitenlandsbeleid een belangrijke rol, bijdrage aan het Britse succes in dat land is een van de vijf structurele hervormingsplannen waarmee het ministerie laat zien ook op de lange termijn in Afghanistan actief te willen zijn. Ook DfID onderkent de noodzaak van samenwerking met FCO en MoD, met name bij de structurele hervormingsplannen aangaande Afghanistan en de implementatie van de in de SDSR aangekondigde *Building Stability Overseas Strategy*

23 Bron: <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=148>. Benaderd op 17 augustus 2011.

(BSOS). Door de prioritering van 'Afghanistan' door de kerndepartementen wordt voldoende gezamenlijkheid gecreëerd om departementalisme op dit onderwerp in de kiem te smoren.

Tevens is de samenhang vergroot door de herziening van de strategie. Na de problemen in Irak waren de drie kerndepartementen toch bereid om gezamenlijk de missie in Helmand te plannen. Ondanks deze gezamenlijke planning mondde dit in een onsamenvattende uitvoering uit waardoor een nieuw debacle dreigde. Wakker geschud door deze problemen waren de departementen bereid om opnieuw te plannen en de werkwijzen aan te passen<sup>24</sup>, eerst in 2007 en later nogmaals in 2009. Hierdoor is de strategie effectiever geworden (Resp GS I39) en zijn de departementen nader tot elkaar gekomen. Ook hier zijn dus zowel het product als het proces van de herzieningen belangrijk.

Een derde ontwikkeling is de aanpassing van de wijze van aansturing, coördinatie en vervolgens verantwoording. Naast het toegenomen belang van het NSC (ten opzichte van NSID) en de toevoeging van de NSC(O) als extra coördinatie-niveau, is er naast de bestaande structuur van de fora ook een structuur van *Senior Responsible Officer's (SRO's)* die verantwoording over de pilaren van de strategie dragen. Over de voortgang van de missie als geheel dragen de bewindslieden een gezamenlijke verantwoording aan het parlement af. Daardoor wordt niet alleen de invloed van de (individuele) ministeriele verantwoordelijkheid op de interdepartementale samenwerking beperkt, maar ontstaat er - samen met de andere ontwikkelingen die zojuist zijn beschreven - een dynamiek waarbij de departementen uit normatieve, effectiviteits- of holistische overwegingen met elkaar coördineren. Diverse functionarissen duiden op de samenhang door te benadrukken dat al het beleid nauw wordt gecoördineerd met andere departementen. Zoals eerder is geschetst, is voor met name functionarissen op beleidsmedewerkerniveau overleg en coördinatie met collegae in de andere departementen een natuurlijk onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden. Voor de planning van activiteiten wordt er met *counterparts* overlegd:

Yes, certainly. Our military strat [strategy] planners will always have a very strong dialogue with the Foreign Office and the Department for International Development to ensure that ultimate what they come to is achievable across the government (I45).

Certainly, contingency planning is a very good point in case. Ultimately when that contingency plan is developed, it is done in concert with our partners in the Foreign Office, they would be engaged as a part of that process to understand how they would fit into that (I45).

Door deze coördinatiedynamiek is het begrip tussen de departementen toegenomen, de actoren hebben elkaars belangen, problemen en percepties leren begrijpen en het vertrouwen tussen de actoren is toegenomen. Daarnaast is het gemeenschappelijk begrip ontstaan voor de problemen waar de departementen voor staan.

■  
24 Dit ging ook gepaard met politieke druk op DfID van MoD en de premier.



### Tegengeluiden

Tegenover de bovenstaande positieve berichten zijn ook tegengeluiden te horen. Alhoewel minder in aantal, uiten een aantal geïnterviewden hun bedenkingen bij de samenhang in het beleid. Eerder werd een van de functionarissen geciteerd die een beeld van de *comprehensive approach* schetste waarbij het voor MoD een militaire *comprehensive approach* is, voor FCO een *comprehensive* diplomatie en voor DFID een *comprehensive* ontwikkelingsbeleid (I37). Voor een ander blijft de samenhang beperkt tot coördinatie en afstemming van de activiteiten, maar resulteert deze niet in integratie van de aanpak (I19). Aangaande geïntegreerde doctrines zijn er ook kritischer geluiden te horen. Een van de geïnterviewden hekelt het proces om tot een doctrine publicatie voor Stabilisatieoperaties te komen (*Joint Doctrine Publication 3-40*). Alhoewel deze MoD-doctrine in nauw overleg met civiele partners is geschreven, duurde het erg lang om de doctrine te kunnen schrijven en blijft het vooral een militaire doctrine. Hij stelt dan ook dat het VK geen geïntegreerde doctrine heeft. De SDSR op zijn beurt mag dan wel door een interdepartementaal schrijfteam geschreven zijn, in de totstandkoming is ook wel iets van departementalisme te herkennen. Zo heeft DfID speciaal voor het schrijven een externe expert ingehuurd om ervoor te zorgen dat de belangen van DfID op de juiste wijze in de SDSR verwoord werden (I32).

Ook over de coördinatie worden kritische geluiden geuit. Deze betreffen enerzijds de diepte van de integratie en anderzijds de uitkomsten van de samenwerking. De diepte van de integratie richt zich op de vraag welk niveau van samenhang moet de samenwerking moet bereiken? De NAVO spreekt over de *“orchestration, coordination and de-confliction of NATO’s military and political instruments with the other instruments of power”* (NATO, 2010: 2-11). Samenwerken, coördinatie en de-conflicte gaat volgens de meeste respondenten echter niet ver genoeg. Ze spreken over een gezamenlijke analyse en planning, een gezamenlijke gezagstructuur van de missie, maar ook over een gemeenschappelijk doel met wederzijds verenigbare doelstellingen, gedeelde inspanningen en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Met dergelijke principes<sup>25</sup> neemt de mate van samenhang en integratie beduidend toe. Deze principes zijn onderkend op basis van ‘vallen en opstaan’ in met name de missies in Irak en Afghanistan. In de vragenlijst is de respondenten naar hun mening over de huidige integratieniveau van de samenwerking gevraagd. 14,8% is van mening dat de samenwerking het best als ‘geïntegreerd’ kan worden omschreven. 48,1% bestempelt de samenwerking als ‘coöperatief’, 33,4% als ‘gecoördineerd’ en 3,7% vindt ‘co-existentie’ de juiste typering. Bijna de helft van de respondenten is dus van mening dat actoren bij samenvallende of overlappende werkzaamheden samenwerken, terwijl andere activiteiten gescheiden blijven. Volgens een derde van de respondenten blijft de samenhang beperkt tot de coördinatie van activiteiten in ruimte en tijd. Slechts 14,8% is van mening dat er sprake is van integratie met een geïntegreerde analyse, besluitvorming, planning en uitvoering. Daarmee lijkt de huidige samenhang niet te voldoen aan de principes die de geïnterviewden zelf belangrijk vinden.

■  
25 De principes zijn afkomstig uit een inventarisatie (op basis van de interviews) van succesfactoren voor de geïntegreerde aanpak.

In paragraaf 10.3 is op de uitkomsten van de samenwerking ingegaan, functionarissen zagen een goede coördinatie met vooral goede relationele contacten, maar vroegen zich af waar dat toe leidde en waren kritisch over de uitkomsten. Deze kritiek heeft dan ook tot een herziening van de structuur geleid waarbij de SRO's in het leven werden geroepen. In de oude situatie konden de departementen coördineren zonder te 'leveren' en tegelijkertijd het eigen departement beschermen. Tevens zou de samenwerking in Whitehall niet snel genoeg een antwoord hebben op de problemen waar de functionarissen in Afghanistan mee geconfronteerd worden. Voor wat betreft deze kritiek wijzen anderen op de complexiteit van de problemen waarvan de oplossingen erg veel tijd en inspanning vergen, factoren die volgens functionarissen door militairen nogal eens onderschat worden.

#### 10.4.3 Inhoudelijke performance: resumé

In deze paragraaf is de inhoudelijke performance van de Britse samenwerking beoordeeld. Hierbij werd naast de data uit de vragenlijsten ook naar de samenhang van de samenwerking gekeken. Op basis van de vragenlijsten kan gesteld worden dat de respondenten tevreden zijn over de inhoudelijke performance, hoewel de MoD-functionarissen daar (opnieuw) wel minder positief over oordelen dan de overige respondenten. Voor wat betreft de samenhang zijn zowel breder als meer specifiek voor Afghanistan een aantal ontwikkelingen te onderkennen die de samenhang in de samenwerking positief hebben beïnvloed. Daar staan diverse tegengelingen tegenover, maar die hebben merendeels betrekking op bredere onderwerpen en niet zozeer op de missie in Afghanistan. Blijven over het niveau van integratie en de MoD-kritiek op het gebrek aan doorpakken. Allereerst het niveau van integratie, slechts 14,8% van de respondenten noemt de samenhang geïntegreerd. Dit lijkt niet veel, maar het is de vraag of alle activiteiten ook geïntegreerd moeten plaatsvinden. De planning heeft, via een tweetal herzieningen, geïntegreerd plaats gevonden, de uitvoering is nu aan de geïntegreerde missie in Helmand. Indachtig het driebollen model van *Defence, Development and Diplomacy* zijn er activiteiten waar de drie bollen elkaar overlappen, maar ook werkzaamheden die relatief geïsoleerd kunnen plaatsvinden. Andersom kan gesteld worden dat 3,7% van de werkzaamheden in co-existentie plaatsvinden. In alle andere gevallen worden de activiteiten gecoördineerd of wordt er samengewerkt of zelfs geïntegreerd. Zolang de juiste zaken worden geïntegreerd hoeft dit geen problemen op te leveren. Daarbij komt dat met de herziening van de structuur er *Senior Responsible Officers* zijn aangewezen die per pilaar de samenhang moeten waarborgen terwijl de *Special Representative for Afghanistan and Pakistan* dat voor de hele strategie doet. Van deze aanpak mag verwacht worden dat het, indien noodzakelijk, de samenhang zal vergroten. Deze nieuwe structuur was te jong om in de uitkomsten van de vragenlijsten vertaald te zien worden.

De kritiek van MoD dat de samenwerking te weinig tot doorpakken leidt, kan verklaard worden door de *can do*-mentaliteit van de Britse militair die ook wel als *cracking on* wordt getypeerd: wat er ook gebeurt, er is altijd wel een oplossing en we gaan altijd door. King (2009) en Grey (2009) noemen dit een van de meest waardevolle eigenschappen van de

Britse militair, maar bekritisieren deze ook. Door de *cracking on*-mentaliteit zijn de militairen het vermogen om onrealistische orders ter discussie te stellen verloren en blijven ze vasthouden aan ontoereikende plannen. Daarnaast is het de heersende militaire cultuur dat een gedegen planning tot succes zal leiden. Zolang de plannen worden gevolgd, zal het uiteindelijk tot het gewenste doel leiden. Natuurlijk kunnen zich veranderingen voordoen waardoor de realiteit afwijkt van de planning (zogenaamde frictie), maar door opnieuw te plannen kan dit opgelost worden. Deze zienswijze stuit bij de overige functionarissen op kritiek, in hun ogen onderschatten militairen de complexiteit van de problemen in een falende staat en laat de planning ook een maakbaarheidsideaal zien. Het is dus de vraag of de MoD-kritiek over het gebrek aan doorpakken aan de andere departementen is te wijten, of een uitwas van de *cracking on*-mentaliteit is.

### 10.5 Sub-conclusie

In de voorgaande drie hoofdstukken is de Britse interdepartementale samenwerking beschreven en geanalyseerd. Aan het einde is het de plaats om de balans op te maken. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd aangegeven, kenmerkt de samenwerking in het VK zich tot een gevecht tussen departementalisme en de geïntegreerde benadering. Vertrouwen, aansturing, proces performance en inhoudelijke performance; ze staan steeds in het teken van de tweestrijd tussen departementalisme en een geïntegreerde benadering. De huidige inspanningen om meer samenhang in de samenwerking aan te brengen passen in het *Joined-Up Government*-programma dat de Labourregering sinds 1997 trachtte in te voeren. In de periode voor de missie in Helmand was Mulgan (2005) nog uiterst negatief over het resultaat van de inspanningen binnen de bredere interdepartementale samenwerking.

The old departmental traditions remain very strong. The great majority of budgets and policy processes are still organized within old structures. Most ministers still primarily interpret their roles in vertical ways-though in private they often be the most ardent advocates of change. Professional development has been mainly supported through vertical silos. Some of the work of coordination remains excessively time-consuming because structures have not been formed.

De eerste periode van de missie in Helmand heeft laten zien dat dit ook voor deze specifieke samenwerking gold. Voor de aansturing van het *Joined-Up Government*-programma en om het departementalisme tegen te gaan, hebben Blair en Brown gekozen voor een overwegend traditionele top-down benadering. Ook bij de aansturing van de samenwerking aangaande Afghanistan vond deze in eerste instantie op traditionele wijze plaats (*Reid Committee*), maar in tegenstelling tot Mulgan's observatie werden daaronder wel verschillende structuren aangebracht welke een meer horizontale coördinatie konden faciliteren.

De eerste periode in Helmand verliep om verschillende redenen slecht. Veel van de oorzaken zijn terug te voeren op de verslechterde veiligheidssituatie of de planning voorafgaand aan de missie. Echter, in die periode ontbrak het Whitehall aan de juiste betrokkenheid en gevoel voor eigenaarschap en waren de departementen niet in staat om tot een geïntegreerde en coherente aanpak te komen. Die eerste periode heeft wel als *wake up call* gediend. Sinds die periode zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd waarvan de oprichting van the *National Security Council*, gecombineerd met de noodzaak tot een coalitieregering, de belangrijkste reden is geweest waardoor er meer samenhang in de samenwerking kon komen. Onder voorzitterschap van de premier kan in dit collectief van principalen de strategische aansturing aan meerdere principalen plaatsvinden. Deze strategische aansturing beperkt zich tot het stellen van doelen, de coördinatie van de samenwerking om die doelen te bereiken vindt tussen de departementen plaats. Daarvoor dienen de structuren als bruggen tussen de departementen die de samenwerking flexibiliteit en lenigheid geven om tussen de verticale en horizontale dimensie te kunnen wisselen.

De aansturing van de samenwerking op hoog-ambtelijk niveau is een combinatie tussen gemeenschappelijk bestuur en de aansturing door een centrale actor. Tot aan de komst van de SRAP nam the *Cabinet Office* deze centrale rol op zich. Als een netwerkmanager probeerde dit bureau de samenwerking te faciliteren, departementen bij geschillen (over belangen, percepties, etc.) bij elkaar te brengen en ruimte te geven voor inhoudelijke exploratie. Indien de departementen ondanks deze pogingen niet tot overeenstemming kunnen komen, dan kan the *Cabinet Office* door middel van *guided thinking* de NSC en uiteindelijk de premier adviseren bij het nemen van een beslissing. Sinds de komst van de SRAP deelt the *Cabinet Office* deze functie met de nieuwe functionaris waarmee een extra dimensie aan de samenwerking wordt toegevoegd. Deze thematische 'vertizontale' dimensie is gericht op de vergroting van de samenhang, maar draagt ook bij aan de fragmentatie van de samenwerking en aansturing en plaatst de individuele functionarissen in een drievoudig loyaliteitsprobleem.

Met bovenstaande aanpassingen lijkt het of het VK de verbetering van de samenwerking in de structuren en processen heeft proberen te vinden. Dit is ten dele waar, want naast deze aanpassingen hebben ook andere ontwikkelingen tot de verbeterde samenwerking bijgedragen. Zo is in de afgelopen jaren de mindset van de actoren veranderd en het onderlinge vertrouwen verbeterd. Hierdoor werken ze niet alleen samen omdat ze de ander nodig hebben, maar ook omdat ze informatie met de ander willen delen. Hiermee is een beweging ontstaan van een *cadre of people* naar een *culture of people* die inzien dat je met elkaar moet samenwerken om resultaat te bereiken. Bovendien is de strategie tot twee maal toe herzien. Hierbij is niet alleen de strategie als product van belang, maar ook het proces van de planning zelf waardoor de partijen dichter bij elkaar zijn gekomen. Verder moet de parlementaire en publieke controle worden genoemd. Weinig onderwerpen staan zo onder de aandacht van het parlement en het publiek als de missie in Helmand, niet in de laatste plaats door het relatief hoge aantal militaire slachtoffers.

Ondanks alle verbeteringen kan afgevraagd worden of dit voldoende is, voorlopig laat het zich moeilijk vertalen in succes in Helmand. Dit kan een ander verklaring zijn waarom er een groep actoren is die steeds minder positief zijn dan de andere functionarissen: MoD-functionarissen. Vertrouwen, aansturing, procesperformance en inhoudelijke performance werden allen lager door MoD-functionarissen beoordeeld dan die van de overige departementen. Dit terwijl juist MoD bij aanvang van de missie een grote voorvechter van de comprehensive approach is geweest en zo gebaat is bij een goede samenwerking en grote samenhang. In paragraaf 10.4 is getracht hier een verklaring voor te geven. Tegelijkertijd is er geen van de departementen die zo wordt geconfronteerd met de weerbarstigheid van de Afghaanse missie als de Britse militairen in Helmand. In dat licht is het voorstelbaar dat men bij MoD niet snel tevreden is.



# Deel 3

# 11

## Nederland en het VK vergeleken



“Vergelijk of verga”, sprak de hoogleraar politieke filosofie J.W. de Beus in 1992 in een column in *Beleid & Maatschappij* waar hij een lans probeerde te breken voor internationaal-vergelijkend onderzoek. In de voorgaande zes hoofdstukken is de interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd. In beide landen hebben verschillende ministeries met elkaar samengewerkt om de complexe missie in Zuid-Afghanistan mogelijk te maken. Na de focus op de beide caselanden en de specifieke aspecten daarbinnen is het goed om nu weer uit te zoomen. In dit hoofdstuk worden de landen op het niveau van de variabelen van het analytisch raamwerk met elkaar vergeleken. Vaak worden vraagtekens geplaatst bij de mate waarin je iets kunt leren van een vergelijking met een beperkt aantal eenheden (het vrijheidsgradenprobleem). Ook al is de keuze van de twee landen ingegeven door de *most similar case* gedachte, nog steeds blijven er te veel verschillen tussen beide landen over om uitspraken te kunnen doen over de oorzaken van de verschillen tussen de landen. Korsten (2008) tracht deze kritiek te weerleggen en stelt dat een vergelijking tussen de caselanden kan dienen voor theorievorming, concepten en generalisaties. Daarnaast kan het bijdragen aan de kennis over binnenlandse beleidsvraagstukken door te bezien hoe andere landen met hetzelfde vraagstuk omgaan dat in het eigen land aan de orde is. Ook kan door een vergelijking de situatie in het eigen land beter begrepen worden.

Identifying the differences among various national approaches to a given policy problem can assist in the specification of the structural, institutional and cultural constraints of public policy. An awareness of alternatives challenges the political and cultural assumptions on which a nation's policies are based. It brings to light underlying, often unquestioned premises (Antal e.a., 1987: 15)

Ten slotte kan een vergelijking bijdragen aan trots over de eigen situatie (we hebben het zo slecht nog niet gedaan) of juist een aanzet zijn tot relativeren. Het doel van de vergelijking in dit hoofdstuk is vooral te kunnen leren van de situaties in beide landen om daarmee een breder begrip van de interdepartementale samenwerking in het kader van de geïntegreerde benadering te krijgen en eventueel te kunnen leren van de aanpak in het Verenigd Koninkrijk daar zij een langere ervaring op het gebied van deze samenwerking hebben. Hierbij wordt gekeken naar de overeenkomsten, maar vooral de verschillen tussen de landen, daar juist die laatste de meest interessante observaties opleveren.

Om deze vergelijking mogelijk te maken worden in paragraaf 11.1 allereerst de resultaten van de survey gepresenteerd om te onderkennen of op basis van deze kwantitatieve data een verschil is te onderkennen. Dat zal als uitgangspunt dienen voor een nadere vergelijking in paragraaf 11.2. In deze paragraaf worden per variabele de verschillen tussen beide landen behandeld en wordt getracht een verklaring voor die verschillen te vinden. Duidelijk zal worden dat vooral aangaande de aansturing, zowel op politiek als ambtelijk niveau er duidelijke verschillen zijn te onderkennen. Op basis van de vergelijking kunnen tevens de deelvragen beantwoord worden en is het hoofdstuk een aanzet voor verder uitzoomen in het volgende hoofdstuk: van de bomen terug naar het bos.

## 11.1 Resultaten survey

In deel II van dit onderzoek zijn de resultaten van de vragenlijsten alleen op itemniveau gezien. Door de items over een bepaald onderwerp tot schaal te nemen, kunnen variabelen geconstrueerd worden en kan de invloed van bijvoorbeeld de variabele Aansturing op de variabele Vertrouwen worden gemeten. Uiteindelijk resulteert dit in de regressies tussen de variabelen, gebaseerd op het theoretisch model zoals dat in hoofdstuk 3 is gepresenteerd. Alvorens deze stap te kunnen zetten zijn de data getest, deze testen en uitkomsten daarvan worden in punt 11.1.1 verantwoord. Voor de vergelijking zijn de antwoorden van de respondenten van beide landen samengenomen om vervolgens door middel van een ANOVA-analyse te onderkennen of er significante verschillen tussen de landen zijn. Hoewel de ANOVA-analyse geen significante verschillen tussen de landen laten zien, kunnen deze op basis van de interviews wel worden gemaakt.

### 11.1.1 Testen

Alvorens met de data van de respondenten te kunnen werken moet aan een viertal veronderstellingen worden voldaan: de data moet normaal verdeeld zijn, de variatie moet homogeen zijn, de data moeten in ieder geval op het niveau van 'interval' gemeten worden en de onafhankelijkheid voor wat betreft de waarneming moet gegarandeerd zijn (Field, 2005: 64). Aan de laatste drie veronderstellingen wordt voldaan. Om de normaalverdeling vast te kunnen stellen, zijn er diverse testen toegepast. Voor de variabelen is de skewness-, de Kurtosis-, de Kolmogorov-Smirnov- en de Shapiro-Wilk-test toegepast. Alle testen wijzen uit dat op zijn minst aan de normaalverdeling getwijfeld moet worden. De normaalverdeling is van belang omdat daarmee wordt aangetoond dat de steekproef van respondenten representatief is voor de gehele populatie. In het geval van de betrokken functionarissen bij de interdepartementale samenwerking heeft in de Nederlandse case meer dan 50% van de populatie aan het onderzoek deelgenomen en in het Verenigd Koninkrijk meer dan 30%. Hiermee kan gesteld worden dat de data representatief zijn voor de gehele populatie en worden dan ook als normaalverdeeld beschouwd.

Alvorens de items tot schaal te nemen is de interne consistentie gemeten (Cronbach's  $\alpha$ ) en een factor analyse gemaakt om te bezien of de items dezelfde dimensie bevragen. Bij de variabele Vertrouwen zou het verwijderen van de stelling EV 35 (gebruik van inspanningen derden voor eigen gewin) tot een verbetering van de Cronbach's  $\alpha$  leiden (van 0,791 naar 0,831), maar omdat de interne consistentie ruim voldoende was en daar verwijdering van een item tot dataverlies leidt, is dit niet gedaan. Het item over de persoonlijke verhoudingen versus de structuren (FV 45) is wel verwijderd waardoor de Cronbach's  $\alpha$  verbeterde van 0,650 naar 0,795. Bij de factoranalyse leek in eerste instantie dat alleen Vertrouwen en Inhoudelijke Performance op één factor laadden en dat de andere variabelen meer dimensies leken te bevragen. Bij een nadere blik bleek dit niet het geval en zijn ook deze variabelen tot één dimensie teruggebracht.<sup>1</sup> Op basis van deze schalen zijn nieuwe variabelen geconstrueerd, met deze variabelen is vervolgens met behulp van Pearson's correlatiecoëfficiënt de onderlinge correlatie berekend. Voor het berekenen



<sup>1</sup> De eigenwaardes hoger dan 1 van Proces Performance, Aansturing en Afhankelijkheid waren respectievelijk 2,967 en 1,001; 4,651 en 1,336 en 2,743 en 1,183.

van de significantie is gekozen voor de *2-tailed option* daar het nog niet duidelijk is welke richting de correlatie heeft. Bij *missing values* is voor de optie *excluded cases pairwise* gekozen, daar er anders te veel data verloren gaat. Op basis van Pearson's correlatiecoëfficiënt blijken de variabelen Vertrouwen, Aansturing, Proces Performance en Inhoudelijke Performance met elkaar de correleren. Alleen de variabele Afhankelijkheid blijkt niet met de andere variabelen te correleren. De resultaten zijn in tabel 11.1 opgenomen.

Tabel 11.1 Gemiddelden, Cronbach's  $\alpha$  en correlatiematrix

	Gemiddelde	Standaard afwijking	Cronbach's $\alpha$	Vertrouwen	Afhankelijkheid	Aansturing	Proces performance	Inhoudelijke performance
Vertrouwen	3,33	0,66	0,791	1				
Afhankelijkheid	4,11	0,65	0,775	0,039	1			
Aansturing	3,56	0,62	0,863	0,603**	-0,024	1		
Proces performance	3,33	0,66	0,795	0,568**	-0,031	0,701**	1	
Inhoudelijke performance	3,68	0,60	0,745	0,656**	0,084	0,520**	0,608**	1

\*\* Correlatie is significant op  $p < 0,01$  (2-tailed)

De lage correlatie en het niet voldoen aan een significantieniveau van in ieder geval  $p < 0,05$  voor de variabele Afhankelijkheid geeft te denken. Is Afhankelijkheid wel een onafhankelijke variabele, een voorspeller? Of is het een voorwaarde waaraan voldaan moet worden alvorens te gaan samenwerken? In paragraaf 11.2 wordt hier nader op ingegaan.

De hierboven genoemde variabelen zijn geconstrueerd op basis van de vragenlijsten van de Nederlandse en Britse case tezamen. Door een ANOVA-analyse is bezien of er per variabele significante verschillen tussen de twee landen zijn te onderkennen. De resultaten van de ANOVA-analyse staan in tabel 11.2 waaruit duidelijk wordt dat er geen significante verschillen tussen Nederland en het VK zijn.

Tabel 11.2 One-way ANOVA Nederland en het VK

Variabele	Land	N	Mean	Std Afwijking	F	Significantie
Vertrouwen	Nederland	34	3,3471	0,74396	0,041	0,840
	VK	30	3,3133	0,56247		
Aansturing	Nederland	32	3,5844	0,67733	0,065	0,800
	VK	26	3,5423	0,55366		
Afhankelijkheid	Nederland	33	4,1636	0,47554	0,706	0,405
	VK	13	3,9846	0,97455		
Proces Performance	Nederland	32	3,3437	0,70617	0,017	0,586
	VK	28	3,3214	0,60697		
Inhoudelijke Performance	Nederland	33	3,7212	0,70168	0,299	0,897
	VK	28	3,6357	0,47470		

Correlatie is significant op  $p < 0,05$  (two-tailed)

### 11.1.2 Modelling

Correlatie hoeft niet direct tot causaliteit te leiden. Om uitspraken over de causaliteit te kunnen doen, is een regressieanalyse noodzakelijk. Regressieanalyse is een iteratief proces waarbij modellen worden “geschat, bijgeschaafd en herschat, totdat een meer of minder bevredigend resultaat is verkregen” (Van Dalen en De Leede, 2009: 471). Uitgangspunt van de regressieanalyse is natuurlijk het onderzoeksmodel zoals eerder in hoofdstuk 3 gepresenteerd. Vanwege de lage en niet-significante correlatie van Afhankelijkheid met de overige variabelen en daar de relatie tussen Proces Performance en Inhoudelijke Performance niet geheel duidelijk was, is een aantal analyseslagen uitgevoerd.<sup>2</sup>

Vanwege de onduidelijke relatie tussen Proces Performance en Inhoudelijke Performance, zijn de meervoudige regressies van Vertrouwen, Aansturing en Afhankelijkheid (als onafhankelijke variabelen of voorspellers) op zowel Proces Performance als Inhoudelijke Performance (als afhankelijke variabele) berekend. De meervoudige regressie analyse van de onafhankelijke variabelen Vertrouwen, Aansturing en Afhankelijkheid op de afhankelijke variabelen Proces Performance en Inhoudelijke Performance levert de resultaten op die in de tabellen 11.3 en 11.4 zichtbaar zijn. Bij de regressieanalyse van Inhoudelijke Performance is Proces Performance ook als voorspeller meegenomen.

In de tabellen zijn diverse kolommen te vinden. De kolom **R** geeft de regressie weer. Zo is in tabel 11.3 te lezen dat bij een toename van Aansturing de Proces Performance ook zal toenemen en wel met 0,701. De kolom **R<sup>2</sup>** geeft de hoeveelheid variatie weer in de afhankelijke variabele die door de onafhankelijke variabele verklaart kan worden. Zo laat tabel 11.3 zien dat de variatie in de variabele Proces Performance voor 49,2% door de variabele Aansturing verklaard kan worden. **R<sup>2</sup>** is gevoelig voor het aantal variabelen, de Adjusted **R<sup>2</sup>** corrigeert dit en dat is te lezen in de kolom **Adj. R<sup>2</sup>**. Door het lage aantal variabelen liggen de Adjusted **R<sup>2</sup>**-waarden dicht bij de **R<sup>2</sup>**-waarden. In de kolom **B** staat de ongestandaardiseerde coëfficiënt B die de helling van de regressielijn weergeeft. In de kolom **SE B** staat de standaardafwijking van B. De kolom **β** geeft de gestandaardiseerde Beta-coëfficiënt weer. Dit is de bijdrage die een individuele variabele aan het model levert. Met maar een onafhankelijke variabele is de **β** gelijk aan de R-waarde. In de kolom **Significantie** is de significantie van de uitspraak te lezen (Hinton e.a., 2014).

Tabel 11.3 Regressieanalyse Proces Performance

Model	Variabele	R	R <sup>2</sup>	Adj. R <sup>2</sup>	B	SE B	β	Significantie
1	Aansturing	0,701	0,492	0,482	0,742	0,104	0,701	0,000**
2	Aansturing Vertrouwen	0,724	0,525	0,506	0,597 0,226	0,127 0,119	0,564 0,228	0,000** 0,063

\*\* = significantie op  $p < 0,01$



<sup>2</sup> Na diverse pogingen zijn de onafhankelijke variabelen in verschillende blocks geplaatst en is de enter-methode toegepast.

Tabel 11.4 Regressieanalyse Inhoudelijke performance

Model	Variabele	R	R <sup>2</sup>	Adj. R <sup>2</sup>	B	SE B	β	Significantie
1	Aansturing	0,520	0,270	0,256	0,507	0,114	0,520	0,000**
2	Aansturing Vertrouwen	0,674	0,455	0,434	0,190 0,493	0,125 0,118	0,195 0,538	0,135 0,000**
3	Aansturing Vertrouwen Proces Perf.	0,716	0,512	0,483	-0,001 0,421 0,320	0,143 0,116 0,131	-0,001 0,459 0,347	0,995 0,001** 0,018*

\* Significantie op  $p < 0,05$

\*\* Significantie op  $p < 0,01$

Naast bovenstaande regressieanalyses is ook de regressie tussen Aansturing als onafhankelijke variabele en Vertrouwen als afhankelijke variabele gemeten. De resultaten staan in tabel 11.5.

Tabel 11.5 Regressieanalyse Vertrouwen

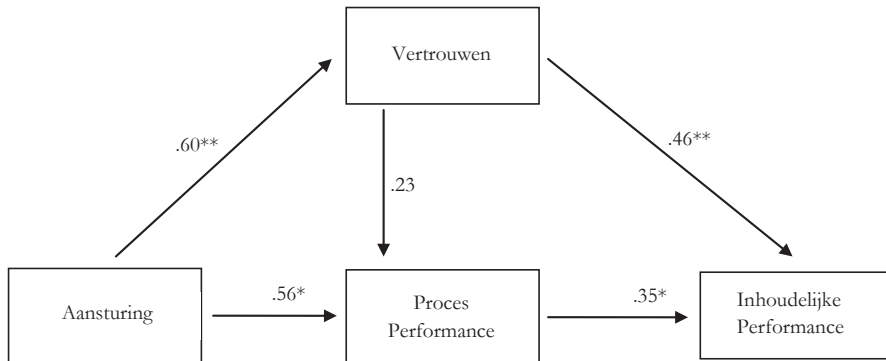
Model	Variabele	R	R <sup>2</sup>	Adj. R <sup>2</sup>	B	SE B	β	Significantie
1	Aansturing	0,603	0,364	0,352	0,642	0,114	0,603	0,000**

\*\* Significantie op  $p < 0,01$

Indachtig het theoretische model kan afgevraagd worden wat de rol van de variabelen Vertrouwen en Proces Performance is. Enerzijds zijn het afhankelijke variabelen die door een andere variabele beïnvloed worden, maar anderzijds fungeren ze zelf ook als voorspeller of als onafhankelijke variabele van een afhankelijke variabele (in dit geval Inhoudelijke Performance). Het is mogelijk dat zowel Vertrouwen als Proces Performance mediator variabelen zijn. In dit geval kan het zijn dat Aansturing als onafhankelijke variabele X geen invloed uitoefent op Inhoudelijke Performance als afhankelijke variabele Y, maar dat via de mediator variabele Proces Performance wel kan doen (Baron en Kenny, 1986). Om de aanwezigheid van een mediator variabele aan te tonen is de Sobel's-Test uitgevoerd<sup>3</sup>. De testen van Vertrouwen en Proces Performance geven aan dat beide variabelen een mediator variabele zijn met een significantie van  $P < 0,001$ . Figuur 11.1 toont het aangepaste theoretische model op basis van voornoemde regressies. Om de padcoëfficiënten te interpreteren, worden de aanbevelingen van Cohen (1988) in ogenschouw gehouden: een coëfficiënt van 0,1 of minder wordt als laag gezien, een coëfficiënt van 0,3 als gemiddeld en een coëfficiënt van 0,5 of hoger als hoog.

3 In deze test wordt de invloed van de mediator-variabele gemeten aan de hand van regressie analyses tussen de verschillende variabelen. Indien de regressiecoëfficiënt van de onafhankelijke variabele door invloed van de mediator variabele afneemt kan er inderdaad sprake zijn van een mediator-effect. Indien de waarde nul wordt, is dit effect het sterkst. Dit effect is significant indien de significantiewaarde van de Sobel's Test kleiner dan 0,05 ( $p < 0,05$ ) is. Bron: [www.people.ku.edu/~preacher/sobel/sobel.htm](http://www.people.ku.edu/~preacher/sobel/sobel.htm). Benaderd op 26 juli 2010.

Figuur 11.1 Aangepast theoretisch model met regressiecoëfficiënten



\* =  $p < 0.05$ ; \*\* =  $p < 0.01$ .

Hiermee kunnen voorzichtig een aantal conclusies getrokken worden. Ten eerste is de invloed van Aansturing op Vertrouwen groot, vertrouwen lijkt dus gemanaged te kunnen worden. Dit is een bevestiging van eerder onderzoek van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010). Tevens wordt de rol van Vertrouwen onderschreven, het is op zowel de Proces Performance als de Inhoudelijke Performance van invloed waarbij de invloed op de laatste het grootst is (op Proces Performance levert het net geen significante waarde op). Afwijkend van ander onderzoek is de invloed van Aansturing, opmerkelijk genoeg heeft deze variabele geen directe invloed op Inhoudelijke Performance, maar indirect door aansturing van het vertrouwen en het proces wel. Op deze conclusies wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

## 11.2 Vergelijking

Op het eerste gezicht is het niet opmerkelijk dat de kwantitatieve data geen verschillen tussen de landen opleveren. Een vergelijking tussen beide landen laat zien dat er inderdaad veel overeenkomsten zijn. Zo vinden de missies in de provincies Uruzgan en Helmand in een overeenkomstige setting plaats en opereren zij binnen internationale richtlijnen zoals de Bonn-akkoorden, de *Afghan National Development Strategy*, ISAF-richtlijnen, etc. Andere overeenkomsten zijn zichtbaar in de opzet van fora en budgetten die de samenwerking in beide landen helpen. Deze overeenkomsten zijn echter evident en hoeven hier niet nader besproken te worden. Andere overeenkomsten en vooral verschillen zijn wel opmerkelijk en worden in deze paragraaf behandeld. Eerst wordt de geïntegreerde benadering en vervolgens de samenwerking zelf besproken met daarin aandacht voor het vertrouwen, de percepties en de afhankelijkheid. Daarna volgt de aansturing om deze paragraaf af te ronden met de observaties over de performance.

### 11.2.1 Geïntegreerde benadering

In Nederland en het VK is de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering in de jaren negentig van de vorige eeuw ingezet. De noodzaak van de geïntegreerde benadering ontstond in de praktijk doordat vooral de militairen werden geconfronteerd met andersoortige missies waarbij alleen militairen niet de oplossing konden brengen. De noodzaak werd vanaf dat decennium opnieuw erkend in wetenschappelijke publicaties en zoals de hoofdstukken 2, 6 en 9 hebben laten zien ook in beleidsnota's. Hierdoor is een wisselwerking ontstaan tussen de praktijk en het concept zelf. Beiden worden in deze subparagraaf besproken.

#### Concept

Hoewel belangrijke spelers op nationaal niveau (departementen) en internationaal niveau (organisaties als VN, OESO, NAVO en EU) het eens waren over de noodzaak van zoiets als de geïntegreerde benadering, betekende dit niet dat daarmee ook duidelijkheid bestond over hoe het concept in de praktijk gebracht moest worden. De conceptuele onduidelijkheid bleef bestaan doordat de 'civiele' departementen terughoudend waren om de ideeën doctrinair vast te leggen. Daarnaast waren de ervaringen te beperkt om tot concrete afspraken te kunnen komen. Inmiddels hebben beide landen enige jaren ervaring met de benadering. In het VK heeft dit tot diverse publicaties over complexe missies geleid waarin ook (impliciet) aandacht aan de geïntegreerde benadering wordt besteed. In Nederland is dit minder het geval, in de evaluatie van de Uruzgan-missie is de aanpak (kort) aangestipt en pas in 2014 publiceerden de ministeries van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Veiligheid en Justitie de *Leidraad Geïntegreerde Benadering*.<sup>4</sup>

Op basis van de Britse case kunnen de belangrijkste principes onderkend worden. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen algemene principes die voor alle aspecten en fasen van de samenwerking gelden en principes die meer op de individuele fasen en aspecten zoals planning, de uitvoering of de aansturing zijn toegespitst. Met deze principes kan de conceptuele onduidelijkheid voor een deel weggenomen worden. In hoofdstuk 2 zijn vijf vraagstukken besproken waardoor de discussie over het concept van de geïntegreerde benadering wordt bemoeilijkt (niveau van samenhang, *comprehensivenees* van de actoren, juiste verdeling van de machtsinstrumenten, doel van het concept en verbeteren van de coherentie). Echter, ook met de onderkende belangrijkste principes voor een geïntegreerde benadering, is het niet eenvoudig om een eenduidig standpunt over deze vragen te krijgen, behalve dat ze per situatie beantwoord moeten worden.

#### Praktijk

De toepassing van het concept kende in het Britse geval na een aanvankelijk goede start in Sierra Leone een verkeerde doorstart in Irak. Voor Nederland zou het tot aan de missie

■  
<sup>4</sup> Opgemerkt moet worden dat de geïntegreerde benadering wel officieel regeringsbeleid is. Dat neemt niet weg dat tot het verschijnen van de leidraad er geen document bestond hoe de benadering het beste uitgevoerd kan worden.

in Uruzgan duren eer de benadering echt toegepast kon worden. In beide landen had de missie in Irak een negatieve invloed op de ontwikkeling van het concept waarmee de wisselwerking tussen praktijk en concept wordt onderstreept. Tevens wordt het concept op de proef gesteld door de complexiteit van de problematiek en geconfronteerd met de dilemma's die verbonden zijn met de activiteiten waarvoor het concept wordt gebruikt: complexe crisissituaties zoals *state building* en *counter-insurgency* operaties, kortom *wicked problems*. Een kenmerk van *wicked problems* is het iteratieve karakter van de besluitvorming. Dit wordt bevestigd door de praktijk in Afghanistan, beide landen hebben hun strategie meerdere keren moeten herzien.

Ondanks de wil om in Zuid-Afghanistan tot een geïntegreerde benadering te komen, liet deze in beide landen in eerste instantie te wensen over. In het VK was een slechte start van de missie nodig om de departementen wakker te schudden terwijl in Nederland de verlengingsdiscussie werd aangegrepen om de samenhang te herzien. Functionarissen van beide landen geven aan dat sinds die eerste periode de samenwerking is verbeterd en er meer samenhang in de missie is aangebracht. Hierbij is de impact van de missie in Afghanistan een belangrijk onderdeel van dit proces geweest, ook de andere departementen zien in dat samenwerken noodzakelijk is. Het probleem met Afghanistan is echter dat de missie ondanks de problemen niet belangrijk genoeg is om het departementalisme te overwinnen of de structuren aan te passen en rigoureuze veranderingen aan te brengen, het lijkt nog steeds *a war of choice*.

And yet, taken together the wars in Afghanistan and Iraq have been disasters for Britain. They have been too big, too long and too far away for Britain to sustain on a peace-time defence budget and peace-time political and bureaucratic mentality. Strenuous efforts have been made, mainly by the military, to square the cost-resource circle by enhancing civil-military co-operation and through the extensive use of reserves, but somehow neither war crossed a threshold to be sufficiently serious for London to organise itself on a war footing. This of course begs the question were the wars serious enough threats to Britain's security to fight? (Lindley-French in blog van 10 september 2011).<sup>5</sup>

#### *Gezamenlijke strategie*

Coördinatie van activiteiten en samenwerking tussen actoren zijn om drie redenen van belang: de aanwezigheid van verschillende actoren in hetzelfde beleidsdomein waardoor je wel moet coördineren (1), de complexiteit van de problematiek waardoor verschillende dimensies met elkaar vervlochten zijn (2) en als strategie om ook iets aan de gehele problematiek te willen doen (3). Hoewel de drie redenen niet helemaal los van elkaar kunnen worden gezien, kan alleen in het laatste geval van een geïntegreerde benadering worden gesproken, alleen dan dient de aanpak als strategie om een gewenste *endstate* te bereiken. Voor wat betreft de samenwerking is in hoofdstuk 2 gewezen op de principes van de geïntegreerde aanpak; een proactieve interdepartementale samenwerking, een gedeeld begrip, uitkomst gericht samenwerken en in aansluiting tot het eerste principe een

■  
5 Weblog te benaderen via <http://lindleyfrench.blogspot.com>.



goede samenwerking met voldoende interacties en vertrouwen tussen de departementen. Kijkend naar deze kenmerken en principes moet geconcludeerd worden dat beide landen bij aanvang van de missie geen geïntegreerde benadering hebben toegepast. Ondanks de interacties en het vertrouwen op individueel niveau kan afgevraagd worden of de departementen daadwerkelijk een gedeeld begrip over de situatie hadden en ontbrak het in beide landen bij aanvang van de missie aan een gezamenlijke strategie en was het daardoor moeilijk om uitkomstgericht te kunnen denken. Om met de geïntegreerde benadering een gewenste doelstelling te bereiken, is een gezamenlijke strategie nodig waarbij de actoren op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. Immers, zonder visie en strategie blijft de interdepartementale samenwerking in het beste geval beperkt tot management en coördinatie.

Het is de vraag waarom het in beide landen zo moeilijk was om tot een gezamenlijke strategie te komen. Een eerste antwoord kan worden gevonden in de aard van de *wicked problems*. Immers, complexe problemen kenmerken zich door de moeilijk te voorspellen uitkomsten, actoren met eigen doelstellingen die moeilijk bij elkaar gebracht kunnen worden en doelen die gedurende het langdurige proces veranderen. Deel II heeft laten zien dat vooral de problematiek van de uiteenlopende doelstellingen is terug te vinden, met name in het VK. We hebben ook kunnen zien waar dit toe leidt, door uiteenlopende doelstellingen en een gebrek aan een eenduidige strategie waren de departementen vooral in de eigen departementale prioriteiten en doelstellingen geïnteresseerd. Een verklaring lijkt dus departementalisme te zijn, vooral in het VK en dan met name in de eerste achttien maanden. Ook de Nederlandse taskforce ging zonder strategie naar Uruzgan, maar dat ligt eerder aan de onervarenheid met de geïntegreerde benadering en het plannen van missies binnen dit concept, dan aan departementalisme. Toen de strategie bottom up ontstond, wilden de ministeries (ook Defensie) zich niet aan het stuk committeren door het te tekenen.

### 11.2.2 Samenwerking

Door de keuze van beide landen voor de geïntegreerde aanpak in Zuid-Afghanistan ontstond er een wisselwerking tussen de verschillende arena's waarbij de besluiten in de ene arena van invloed waren op de besluitvorming in de andere arena. Zo werd duidelijk dat de samenwerking in de operationele arena van Uruzgan en Helmand van invloed is op de binnenlandsbestuurlijke arena van Den Haag en Londen. Vice versa was de totstandkoming en de uitvoering van de missie in de operationele arena alleen mogelijk door samenwerking in de binnenlandsbestuurlijke arena. Aangaande de samenwerking zijn het vertrouwen, de structuur, de afhankelijkheid en de percepties geanalyseerd en worden in deze sub-paragraaf besproken.

#### *Vertrouwen*

Door de verschillende onzekerheden speelt vertrouwen een grote rol in interorganisationale samenwerkingsverbanden. Ook in de interdepartementale

samenwerking wordt vertrouwen als belangrijk erkend, maar hierbij moet er wel een onderscheid worden gemaakt in vertrouwen op individueel niveau en vertrouwen op departementaal niveau. Op beide niveaus is vertrouwen belangrijk, maar op departementaal niveau wordt het vertrouwen - in beide landen - vaker geschonden dan op individueel niveau. Tegelijkertijd is er wel een verschil, waar in Nederland vooral Buitenlandse Zaken wordt gewantrouwd, is er in het VK een verminderd vertrouwen tussen DfID en MoD. Opgemerkt moet worden dat in beide gevallen dit in de loop van de samenwerkingsperiode is verbeterd.

Van belang is dat de kwantitatieve analyse laat zien dat vertrouwen tussen actoren niet alleen gemanaged kan worden, maar dat het ook een belangrijke invloed heeft op de inhoudelijke uitkomsten van het samenwerkingsverband. Daarnaast laten de problemen met het vertrouwen op departementaal niveau zien dat ondanks het goede vertrouwen op individueel niveau de departementale krachten niet helemaal afwezig zijn. Vooral nog is het vertrouwen op individueel niveau sterker dan dat op departementaal niveau, maar het laat tevens zien dat dit vertrouwen onder druk kan komen te staan van departementale belangen, nog erg afhankelijk is van de individuele contacten en daarmee makkelijk te verstoren lijkt.

#### *Structuur*

Naast de eerder genoemde 'gelaagdheid' kennen beide landen een 'getraptheid' tussen enerzijds de kerndepartementen (Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking) en anderzijds de overige departementen. Hiermee wordt bedoeld dat de kerndepartementen nauwer bij de samenwerking en de geïntegreerde benadering betrokken zijn dan de andere departementen. Deze getraptheid komt tot uiting in de frequenties van interacties, de samenstelling van de fora, de gepercipieerde afhankelijkheid en het aandeel in de missie en het lagere *commitment* van de overige departementen om aan de bredere samenwerking mee te werken. Door de kerndepartementen wordt de onderverdeling over het algemeen als voor de hand liggend gezien, de overige departementen zijn de onderaannemers van de geïntegreerde benadering. De kerndepartementen onderbouwen deze opstelling door te wijzen op de expertise en toegevoegde waarde van overige departementen die moet worden genuanceerd. Het is ook begrijpelijk dat vanuit effectiviteitsredenen (je kunt niet iedereen van alles op de hoogte houden) en de aard van het onderwerp de meeste interacties tussen de kerndepartementen plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat er ook redenen zijn om de overige departementen bij de samenwerking betrokken te houden, bij voorkeur vanaf de planningsfase.

1. De departementen kunnen over kennis en expertise beschikken waardoor bij de analyse van een situatie 'gaten' worden voorkomen en een meer holistisch beeld kan worden verkregen.
2. De departementen beschikken op hun beleidsterrein over de toegang tot specialistische kennisnetwerken die de kerndepartementen ontberen.

3. Door de departementen vroegtijdig bij de samenwerking te betrekken, kan eigenaarschap gecreëerd worden (gevoel van gezamenlijk plan) en is het eenvoudiger de departementen aan de gemaakte afspraken te houden.
4. Tussen het eerste contact en de uitvoering van daadwerkelijke activiteiten kan flink wat tijd verstrijken. Dit is terug te voeren op een gebrek aan capaciteit waardoor juist deze departementen meer tijd nodig hebben om zich in te werken. Door hen eerder bij de samenwerking te betrekken kan dit tijdsverlies voorkomen worden. Hierbij geldt dat *opt out* de voorkeur heeft boven *opt in*.

Daarnaast kan afgevraagd worden hoe *comprehensive* de geïntegreerde benadering is indien deze zich slechts tot twee of drie ministeries beperkt. Door ook de overige departementen vroegtijdig bij de samenwerking te betrekken, kan de getraptheid verminderd worden. Dat impliceert wel dat beide zijden de bredere samenwerking serieus dienen te nemen. De kerndepartementen moeten de overige ministeries als volwaardige partners gaan zien die over relevante expertise beschikken en anderzijds moeten de overige departementen op hun beurt voldoende capaciteit vrijmaken en eventueel expertise aanmaken. Daarnaast moeten de overige departementen toegang tot de relevante fora krijgen.

#### *Afhankelijkheid*

Pfeffer en Salaznik (1978) stellen dat organisaties met elkaar gaan samenwerken vanwege een wederzijdse afhankelijkheid van middelen. Ook bij missies op het snijvlak van veiligheid en wederopbouw lijkt de afhankelijkheid duidelijk. Analyse van beide caselanden laat zien dat de afhankelijkheid als hoog wordt gepercipieerd, maar dat deze niet of weinig van invloed is op de daadwerkelijke samenwerking, er is geen significante correlatie tussen beide variabelen. Een positieve uitleg waarom de afhankelijkheid in de praktijk geen grote rol speelt, is dat deze zo vanzelfsprekend is dat de actoren er niet meer bij stil staan. Dus de afhankelijkheid heeft de actoren bij elkaar gebracht, de samenwerking is tot stand gekomen en daarna kan als het ware een streep worden getrokken en is afhankelijkheid niet meer van invloed op de samenwerking zelf. Op basis van de ervaringen in de caselanden kunnen ook een vijftal meer negatieve redenen gevonden worden.

De situatie in het VK heeft laten zien dat een onsamenvangende strategie kan zorgen voor een relatieve afhankelijkheid tussen de departementen. Daar werd duidelijk dat door het formuleren van een ruime strategie met meerdere doelstellingen de actoren weliswaar aan boord kunnen komen, maar doordat het op maat gemaakte doelstellingen zijn, hoeven de actoren voor het behalen van die departementale doelstellingen niet per se met andere departementen samen te werken. Een ruime strategie leidt dus tot inconsistentie en tot juist niet samenwerken. Daarnaast wordt uit beide landen duidelijk dat de afhankelijkheid betrekkelijk is: door een min of meer 'gedwongen winkingering' (beide landen hebben maar een krijgsmacht, maar een ministerie van Buitenlandse Zaken, etc.) en de beperkte substitutiemogelijkheden wordt de afhankelijkheid uitgehouden. De derde reden die uit beide caselanden ontleend kan worden, is dat de afhankelijkheid tussen de verschillende

ministeries niet wederzijds is. Door de betrekkelijke afhankelijkheid en het verschil in focus is de afhankelijkheid niet wederzijds maar eerder asymmetrisch waarbij de kerndepartementen de overige departementen meer nodig hebben dan andersom. Verder zorgt de praktijk in het missiegebied en vooral de afwijkende uitzendperiode van een individu versus de benodigde termijnen voor bijvoorbeeld een duurzame wederopbouw voor een beperkte afhankelijkheid. De individuele functionaris heeft door zijn relatief korte functieduur (4, 6 of 12 maanden) ten opzichte van de benodigde looptijd van de opbouw (20-30 jaar) geen zicht op de opbrengst van de samenwerking. Het zijn juist de complexe doelstellingen die enerzijds de samenwerking zo noodzakelijk maken, maar anderzijds ook zo ver weg liggen (in tijd). Hierdoor verliezen de individuele functionarissen het zicht op de doelstellingen en voelen zij zich minder afhankelijk om met elkaar samen te werken. Als vijfde reden voor een betrekkelijke afhankelijkheid is te beredeneren dat de mate van afhankelijkheid in de pas loopt met het niveau van samenhang. Zo zal bij integratie als niveau van samenhang het beste een samenwerking in een team passen (team is hoogste niveau van *workflow interdependency*). Een zelfde link is te leggen tussen de andere niveaus van samenhang en *workflow interdependency*. Daarmee wordt de afhankelijkheid bepaald door de samenwerking in tegenstelling tot de afhankelijkheid die de actoren tot samenwerking aanzet.

Als antwoord op deze negatieve redenen kan getracht worden meer afhankelijkheid te creëren, bijvoorbeeld door een meer samenhangende strategie met een duidelijke rol en verantwoordelijkheid voor de departementen te formuleren of het creëren van een 'kunstmatige afhankelijkheid' door de link tussen nationale en internationale veiligheid. Het formuleren van een nationale veiligheidsstrategie en het *ramen* van de missie (Afghanistan niet opnieuw als uitvalsbasis voor internationale terroristische acties), laat zien dat een geïntegreerde strategie de departementen tot samenwerking kan brengen. Uit het onderzoek blijkt dat er ook andere motieven zijn om met elkaar samen te werken. De redenen die de functionarissen noemen zijn de politieke en publieke impact van de missie, meeliftgedrag vanwege de publiciteit van de missie, de politieke druk die op departementen wordt uitgeoefend, de inspanningen van essentiële functionarissen om hun departementen tot samenwerking te bewegen en het behartigen van departementale belangen (noodzakelijk vanwege de vervlechting van activiteiten bij complexe situaties). Gelukkig zijn er ook meer intrinsieke redenen om tot samenwerking te komen: vooral in het VK is een *mindset* ontstaan om eigen percepties en inzichten ten delen met andere departementen of door de ervaringen met de dagelijkse praktijk van de uitvoering op de werkvloer in Afghanistan. In dit onderzoek is gekeken naar de invloed van afhankelijkheid op de samenwerking. Hoewel deze in theorie evident is, blijkt deze in de praktijk mee te vallen. Afankelijk is eerder een conditie of een voorwaarde dan een variabele in de samenwerking.

#### *Percepties*

Literatuur over de netwerkbenadering en het bureaupolitieke model laten zien dat perceptieverschillen een grote invloed op de samenwerking kunnen hebben. In dit

onderzoek wordt duidelijk dat in beide landen de invloed van de perceptieverschillen tussen de departementen over de problemen en de doelstellingen betrekkelijk waren, alleen over de aanpak verschilden de ministeries van inzicht. De geringe invloed van het verschil in percepties over de doelstelling kan verklaard worden door de ruime formulering van de doelstelling van de missie. De redenen voor de kleine verschillen in perceptie over de aard van het probleem zijn divers maar zijn merendeels verbonden met de wijze waarop de strategie tot stand kwam. In beide landen kwam de strategie via een consensusgerichte planning en binnen een beperkte planningsgroep bottom up tot stand. Gecombineerd met een gebrek aan voldoende inzicht in de situatie, hoefde deze wijze van planning niet tot conflicten over perceptieverschillen te leiden. Daarnaast is de Britse beslissing over de deelname aan de missie op politiek niveau genomen (er door gedrukt) waardoor functionarissen nieuwe argumenten en andere percepties weinig zinvol achtten. Wellicht waren er tijdens de *planningsfase* wel perceptieverschillen, maar hadden deze geen invloed doordat ze niet geuit werden.

Hiermee lijkt verticale coördinatie de negatieve effecten van horizontale coördinatie en bureaupolitiek te kunnen onderdrukken of lijken perceptieverschillen omzeild te kunnen worden. Dat dit slechts van korte duur is blijkt uit de eerste periode van de *uitvoering* van de missie waar perceptieverschillen over de aanpak in beide landen wel manifest werden en het vooral in het VK tot openlijke botsingen tussen MoD en de civiele departementen leidden. Om de impact van perceptieverschillen op de samenwerking te verkleinen, wordt sinds een aantal jaren door de *Stabilisation Unit* in het planningsproces van nieuwe missies veel tijd voor de percepties van de verschillende actoren ingeruimd. Daarnaast heeft *the Cabinet Office*, als coördinerend orgaan, een belangrijke rol bij de inhoudelijke exploratie en het tot elkaar brengen van de departementen bij de uitvoering van de samenwerking. Dit dient niet alleen om conflicten over percepties te voorkomen, maar ook om de discussie of het planningsproces te verrijken. Hierbij dienen de fora als bruggen tussen de verschillende departementen en ook als arena's waar de percepties gemanaged kunnen worden. In beide landen wordt het uitwisselen van de eigen percepties tussen de kerndepartementen inmiddels als een tweede natuur gezien, consultatie is de norm. Een andere ontwikkeling die zich voordoet, is de convergentie van perceptiepatronen gedurende de missie. In Nederland en met name in het VK stonden bij aanvang van de missie de departementale percepties over de aanpak ver uit elkaar. Deze zijn in de eerste twee jaar nader tot elkaar gekomen. Dit heeft, samen met andere ontwikkelingen, geresulteerd in een vergroting van de civiele capaciteit en de aanpassing van de strategie zodat deze meer geïntegreerd werd.

### 11.2.3 Aansturing en horizontale coördinatie

In beide landen vindt horizontale coördinatie op diverse niveaus plaats. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de strategische aansturing op politiek niveau en de coördinatie op hoogambtelijk niveau. In deze sub-paragraaf worden achtereenvolgens de uitkomsten van de vergelijking over de strategische aansturing en horizontale coördinatie

beschreven. Hieruit wordt duidelijk dat er ondanks de kleine verschillen in de kwantitatieve data wel degelijk verschillen zijn te onderkennen.

#### *Strategische aansturing*

Voor wat betreft de strategische aansturing kennen beide landen de ministerraad als hoogste orgaan waar collectieve besluitvorming kan plaatsvinden. Deze dienen eerder als *clearing house* dan als caucus waar de besluitvorming plaatsvindt. De daadwerkelijke politieke besluitvorming vindt in Nederland in ad hoc fora en gremia plaats (Blauwe Kameroverleg, bijeenkomsten van ministers) terwijl dit in het VK meer is geïnstitutionaliseerd in de *National Security Council* (en haar voorgangers). Ondanks deze institutionalisering laat een vergelijking tussen de NSID en de NSC zien dat dit niet automatisch tot betrokkenheid van het hoogste niveau (de premier) hoeft te leiden. Dat betekent niet dat er geen politieke betrokkenheid was gedurende de jaren voor Cameron. Deze was er door de contacten tussen de drie meest betrokken ministers wel degelijk, maar miste de autoriteit van de premier om bij onenigheid sturend te kunnen optreden en de secretariële ondersteuning van *the Cabinet Office*. Sinds de oprichting van de NSC en de frequente bijeenkomsten is er geen onduidelijkheid meer over de betrokkenheid van de Britse premier en worden strategische directieven gegeven. Met de overgang van NSID naar NSC is dit orgaan veranderd van een overlegorgaan naar een besluitvormingsorgaan waar niet zozeer de samenwerking direct wordt aangestuurd, maar wel de politieke richtlijnen en speelruimte wordt bepaald. Door het collectieve karakter van dit besluitvormingsorgaan is niet alleen de premier verantwoordelijk, maar wordt er ook betrokkenheid bij de overige ministers gecreëerd.

Met deze wijze van aansturen heeft Whitehall voor een centrale benadering gekozen. Deze keuze past binnen de Britse traditie van de aanpak van horizontale coördinatie en is verder te verklaren door de coalitie die een meer collectief orgaan onontkoombaar maakt, maar ook door de wil om het departementalisme tegen te gaan. In Nederland is deze betrokkenheid minder sterk aanwezig, het beperkt zich in de eerste plaats tot grote beslissingen zoals besluitvorming over de deelname en verlenging van een missie. Daarnaast wordt de ministerraad tweewekelijks door de Commandant der Strijdkrachten van de missie op de hoogte gehouden. Het verschil tussen de twee landen kan verklaard worden doordat het departementalisme in het VK sterker is dan in Nederland. Het Britse *Joined-Up Government*-programma is niet uniek, ook in Nederland trachtte de overheid in het afgelopen decennium meer samenhang in het beleid aan te brengen. Maar waar in Nederland vooral ontkokering het uitgangspunt was om tot meer samenhang te komen, was in het VK het tegengaan van departementalisme de oplossing tot meer coherentie. Zoals eerder is aangegeven, werd in het VK de sterke top-down benadering traditioneel als de beste aanpak gezien om met dit probleem om te gaan. Het verschil tussen de twee landen is daardoor dat in Nederland de horizontale coördinatie aangaande de missie meer binnen de hoog-ambtelijke niveaus plaatsvindt (feitelijk vindt de horizontale coördinatie binnen de Stuurgroep Missies en Operaties plaats, het politieke niveau wordt alleen bij onoverkomelijke problemen betrokken), terwijl in het VK de horizontale coördinatie ook

op hoog-ambtelijk niveau plaatsvindt, maar waarbij de politiek een zwaardere stempel op de samenwerking drukt.

#### *Horizontale coördinatie*

Voor wat betreft het horizontale coördinatie leveren de resultaten van de vragenlijsten weliswaar geen kwantitatieve verschillen op, maar kunnen deze kwalitatief wel onderkend worden. De verschillen hebben geen betrekking op het *belang* van deze vorm van coördinatie, dat wordt in beide landen onderkend, maar wel *hoe* deze plaatsvindt. In het VK kan *the Cabinet Office* duidelijk als coördinerend orgaan worden aangewezen. Dit departement stuurt aan op het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek en tracht bij onenigheid percepties uit te wisselen en bij elkaar te brengen (inhoudelijke exploratie). Daarnaast worden strategieën toegepast zoals *mediation* en het verwijderen van hindernissen voor de samenwerking (sturen en richten van interacties). Bovendien ondersteunt het de organisatorische arrangementen bij de samenwerking. *The Cabinet Office* kan deze coördinerende rol spelen doordat het als neutraal wordt gezien en ‘rugdekking’ heeft van de premier. In Nederland is Buitenlandse Zaken het coördinerend ministerie, maar lijkt zich dat te weinig te beseffen. Het merendeel van de kritiek over de samenwerking en het vertrouwen is gericht op juist dit departement. Buitenlandse Zaken lijkt soms beknelde te raken tussen de eigen belangen en de rol als coördinerend ministerie.

Beide landen kennen diverse fora om de horizontale coördinatie te ondersteunen en welke fungeren als brug of koppelorgaan tussen de departementen. Voor de samenwerking aangaande Afghanistan kent Nederland met de Stuurgroep Missies en Operaties één forum terwijl in het VK meerdere fora op verschillende niveaus aanwezig zijn. Op de voordelen van de verschillende lagen is zowel in de Nederlandse als de Britse case geweest: het geeft ruimte om problemen te laten escaleren zodat het vertrouwen en de relatie tussen twee actoren niet onder spanning hoeft komen te staan. Daartegenover staan ook nadelen van de meerdere niveaus. Hoewel deze structuur de minst verticale wijze van horizontale coördinatie is, is de verticale dimensie nog steeds duidelijk aanwezig, biedt het ruimte voor stroperigheid en bescherming van departementale belangen. Met het toewijzen van meer bevoegdheden aan de Britse *Senior Representative for Afghanistan and Pakistan* is getracht dit laatste te doorbreken. Het gevolg is dat niet alleen verschillende coördinatiemechanismen door elkaar heen lopen wat de functionarissen voor loyaliteitsdilemma's kan plaatsen en de coördinatie fragmenteert, maar ook dat daarmee de strategische aansturing van de missie meer in Whitehall wordt ingebed. Dit is goed voor de betrokkenheid van het strategisch niveau en maakt de relatie tussen het tactisch niveau (Helmand), het operationeel niveau (ambassade in Kabul) en Whitehall als strategisch niveau compleet. Het gevaar is echter dat Whitehall zich hierdoor te veel met de dagelijkse werkzaamheden gaat bemoeien waardoor de toch al moeilijke balans tussen te veel en te weinig aansturing vanuit Londen verder wordt verstoord.

Diverse onderzoeken hebben de meerwaarde van horizontale coördinatie voor het vertrouwen en de performance van een samenwerkingsverband laten zien. Ook uit de resultaten van dit onderzoek wordt het belang van horizontale coördinatie onderstreept.

Niet alleen blijkt dat vertrouwen tussen actoren door aansturing te beïnvloeden is, maar tevens heeft het een belangrijke invloed op de procesperformance. Ten slotte is horizontale coördinatie, via vertrouwen en procesperformance ook van invloed op de inhoudelijke performance. Ongeacht welke actor de coördinatie op zich neemt of daar voor wordt aangewezen, deze moet zich bewust zijn van dit belang en inzien dat dit een andere wijze van aansturen behoeft.

#### 11.2.4 Uitkomsten van de samenwerking: procesperformance en inhoudelijke performance

In het theoretische hoofdstuk is aangegeven dat de kwaliteit van de samenwerking moeilijk aan de hand van de bereikte resultaten gemeten kan worden. Om toch een uitspraak over de kwaliteit te doen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de taxatie van de procesperformance en de inhoudelijke performance van de samenwerking. Eerder in dit hoofdstuk is gesproken over de invloed van Vertrouwen en Aansturing op beide vormen van performance, het is goed om aan het einde van dit hoofdstuk de performances in beide landen met elkaar te vergelijken.

##### *Procesperformance*

In beide landen beoordelen de functionarissen de procesperformance voldoende. Dit lijkt opmerkelijk als aan de eerder besproken problemen bij Vertrouwen, Afhankelijkheid en Percepties wordt gedacht. In beide landen, maar vooral in het VK, oordelen de ministeries van Defensie de procesperformance lager dan de andere departementen, iets dat verklaard kan worden door het onvermogen om te kunnen 'doorpakken'. Dit onvermogen is een resultaat van de botsing tussen de snelheid van het *interdepartementale* netwerk versus de traagheid van de *intradepartementale* processen. Het is de snelheid van de besluitvorming in de fora die botst met de traagheid om de juiste expertise in een departement te kunnen vinden. Het is de snelheid die ICT-middelen kunnen bieden tegenover de niet op elkaar afgestemde veiligheidsclassificaties waardoor gerubriceerde informatie niet tussen departementen mag worden uitgewisseld. Met andere woorden, het is de snelheid waarmee individuen, als representant van hun departement, het horizontaal met elkaar eens kunnen worden tegenover de traagheid om vervolgens het eigen departement mee te krijgen. Des te hoger het niveau is waar de individuen tot overeenstemming komen, des te gemakkelijker zal het zijn het eigen departement - door verticale coördinatie - mee te krijgen. Op verschillende manieren wordt - impliciet en expliciet - getracht de samenwerking als proces te verbeteren en 'doorpakken' meer mogelijk te maken. Hierbij kan gedacht worden aan de Taskforce Uruzgan en de Afghanistan Group in de ministeries van Buitenlandse Zaken die het intradepartementale beleid over Afghanistan coördineren, de korte lijnen tussen de kerndepartementen, de interdepartementale fora en de SRAP die door de papierstroom heen moet breken. Ondanks deze aanpassingen bepalen de departementen nog steeds de snelheid van de samenwerking, de *intradepartementale* krachten hebben nog steeds een grote invloed op de *interdepartementale* samenwerking.



### Inhoudelijke performance

Ook over de inhoudelijke performance zijn de functionarissen tevreden, ook al beoordelen de ministeries van Defensie deze performance lager dan de andere departementen. In tabel 11.6 zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen en zijn tevens de gemiddelde scores en de standaard afwijkingen op itemniveau vermeld. De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden, is dat de inhoudelijke performance gedurende de missie in beide landen is verbeterd, met name in het Verenigd Koninkrijk, maar dat de ministeries van Defensie het meest kritisch over de inhoudelijke performance blijven.

Tabel 11.6 Inhoudelijke performance vergeleken

Indicatoren	Nederland	Verenigd Koninkrijk
Algemeen	Scores Defensie wel lager, maar verschillen zijn beperkt	Grote verschillen tussen scores departementen (MoD vs. rest)
Gedurende de samenwerking zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld	3,65 (1,012) Aanpassing aansturing TFU	3,61 (0,629) Aanpassing aansturing TFH en aansturing samenwerking. Gezamenlijke <i>horizonscanning</i> en <i>upstream</i> activiteiten
Relevante actoren komen voldoende met elkaar in contact	3,71 (0,871) Uitbreiding SMO (DGIS), uitbreiding SVW. Korte lijnen kerndepartementen. Negatief: teloorgang SVW/SCM	3,39 (0,786) Samenstelling wekelijkse SRAP-shura, breder: diverse structuren onder NSC zoals BSOS-board
Actoren hebben herkenbare inbreng in ontwikkeling van inhoudelijke voorstellen	3,68 (0,878) Iteratief proces beleids- en besluitvorming (kerndepartementen). Voorstellen Stabiliteitsfonds.	3,71 (0,713) Iteratief proces beleids- en besluitvorming (kerndepartementen). Gezamenlijke planning bij aanpassingen strategie. Tridepartementaal beheer Conflict Pool.
Problemen worden door samenwerking daadwerkelijk aangepakt	3,64 (0,895) Kritiek van Defensie op onvermogen tot 'doorpakken'.	3,43 (0,790) Kritiek van MoD op onvermogen tot 'doorpakken'.
Baten van samenwerking zijn groter dan kosten	4 (1,073) Score Defensie 0,5 lager dan BZ	4,04 (0,744) Score MoD 0,5 lager dan FCO/DfID

In het VK is het departementalisme, als antagonist van samenhang, afgenomen in zowel de bredere samenwerking bij complexe crisissituaties als in de samenwerking aangaande Afghanistan. Het verlenen van meer bevoegdheden aan de SRAP is om meerdere redenen belangrijk. Allereerst heeft het de mogelijkheid gegeven om de coördinatie te herzien, door de coördinatie met de SRO's is het mogelijk om door de horizontale en verticale coördinatielijnen heen te breken. Daarnaast worden door de SRAP-shura de relevante actoren meer dan daarvoor bij de samenwerking betrokken. Ten derde is het mogelijk om meer dan daarvoor de problemen beter aan te pakken, de departementen moeten echt 'leveren'. Voor de bredere samenwerking kunnen door de bijeenkomsten in de *Building Stability Overseas Strategy Board* ook de relevante actoren bij elkaar komen. Andere initiatieven zoals de gezamenlijke *horizonscanning*, *upstream* activiteiten en het *Justice Assistance Network* (JAN) en de taken van de *Stabilisation Unit* ondersteunen de samenhang in de bredere samenwerking en karakteriseren de innovaties. Daarbij zijn niet alleen de

producten van de samenwerking belangrijk (bijvoorbeeld een gezamenlijke beleidsnota als de BSOS), maar zeker ook het proces om tot dat product te komen. De herkenbare inbreng van de verschillende actoren wordt gewaarborgd door de horizontale coördinatie op de verschillende niveaus (binnen en buiten de fora), door de gezamenlijke planning bij de aanpassingen van de strategie en door het gezamenlijk beheer van de Conflict Pool.

In Nederland komt de verbetering van de inhoudelijke performance tot uiting in de innovaties met betrekking tot de aansturing van de missie (managementboard met militaire commandant en *civil representative*). Door de uitbreiding van de SMO met de directeur-generaal internationale samenwerking (DGIS) zijn van de kerndepartementen de meest relevante actoren bij de samenwerking betrokken. Dit geldt niet voor de overige departementen, zij zijn geen lid van de SMO en hebben sinds 2010 geen enkel forum waar zij op het gebied van vrede en veiligheid bijeen kunnen komen. De herkenbare inbreng in de inhoudelijke voorstellen wordt gewaarborgd door de consensusbesluitvorming in de SMO en het iteratieve karakter van de beleids- en besluitvorming. Echter, ook hier blijft dit tot hoofdzakelijk de kerndepartementen beperkt.

Door beide landen tegen elkaar af te zetten kan op basis van kwantitatieve data niet geconcludeerd worden dat de inhoudelijke performance in het VK beter is dan in Nederland, maar er zijn in het VK wel meer ontwikkelingen zichtbaar die enerzijds de samenwerking ondersteunen en anderzijds laten zien dat Whitehall door het echec van Irak en de eerste maanden in Helmand is wakker geschud en de wil toonde de samenwerking te verbeteren.

### 11.2.5 Nederland en het VK: een drive voor veranderingen?

Uit de vergelijking tussen beide landen wordt duidelijk dat in het VK mede door Afghanistan diverse veranderingen zijn doorgevoerd zoals die hiervoor zijn beschreven. Tevens heeft het VK verschillende initiatieven ontplooid waardoor de ministeries de mogelijkheid kregen om bij elkaar in de keuken te kijken. Hierbij valt te denken aan gezamenlijke oefeningen en cursussen. Dit laat zien dat het VK op institutioneel niveau op zoek is naar verbeteringen bij de aanpak van complexe crisissituaties en de coördinatie daarvan. Niet in de laatste plaats is dit een gevolg van een mentaliteitsverandering.

Another thing that has changed for the last year or two and that went hand in hand with the arrogance about thinking that we just knew what we were doing is appreciating the last people are sometimes kind enough to say that we are doing quite well on the comprehensive approach. Even if that is true, even if we were doing well, even if we were at the front of the pack, other people are always doing things better than us, there are always things that other countries and other organizations are doing better than us. With the reduction in arrogance I think comes a healthier attitude. Three or four years ago you would have come here and a British official would have patronized and explained to you how exceptionally marvellous we were at it and if you the Dutch could only do what we were

doing you would get on much better. That is not the dialogue now, the dialogue is much more one of a conversation, what are you doing, what have you learned (137).

Daarentegen zijn in Nederland, ondanks de missie in Afghanistan, nauwelijks aanpassingen te onderkennen; zuiver genomen verschraalde de bredere samenwerking door het wegvallen van de SVW en SCM. Daarnaast heeft het tot 2014 geduurd om tot een doctrine over de geïntegreerde aanpak te komen (*Leidraad Geïntegreerde Benadering*) en heeft de Nederlandse samenwerking niet of nauwelijks geresulteerd in door de ministeries geïnstigeerde gezamenlijke oefeningen<sup>6</sup>, of andere gezamenlijke activiteiten.

Het verschil tussen beide landen is mogelijk door vijf factoren te verklaren.<sup>7</sup> De eerste verklaring kan gevonden worden in de moeilijke eerste periode van de Britten en hun coalitiegenoten in Helmand. Ik wil hier de problemen waar ook de Nederlandse missie in Uruzgan voor stond niet bagatelliseren, maar de problematiek was niet van de zelfde orde van grootte als die van hun collegae in Helmand en ook in Kandahar.<sup>8</sup> Hierdoor kon de Nederlandse missie vanaf de eerste periode aan de geïntegreerde aanpak invulling geven terwijl de situatie in Helmand de verhoudingen tussen de ministeries op scherp zette en uiteindelijk deed wakker schudden.<sup>9</sup> Een tweede verklaring ligt in het departementalisme dat in het VK heviger is dan in Nederland. De Britse zoektocht naar een verbetering van de interdepartementale coördinatie kan geplaagd worden in een hernieuwde poging om het departementalisme te beteugelen. Eerder is aangegeven dat Whitehall traditioneel voor een meer centrale oplossing voor dit probleem kiest wat ook het verschil in politieke *commitment* tussen beide landen verklaard. Vergeleken met het VK is het departementalisme in Nederland relatief klein en daarmee hoeft er minder naar oplossingen gezocht te worden. De derde verklaring ligt bij het verschil in de politieke situatie in beide landen. In beide landen trad in 2010 een nieuwe regering aan, maar waar de coalitie van Cameron en Clegg koos voor een meer internationale blik, leek Nederland zich meer op de nationale belangen te gaan richten. Beide regeringen stonden vanwege de financiële crisis voor moeilijke bezuinigingen, maar waar het VK het ontwikkelingssamenwerkingbudget van DfID verhoogde naar de OECD-norm van 0,7% van het bruto nationaal product, verlaagde Nederland deze uitgaven juist drastisch. Terwijl het VK de missie in Helmand tot 2015 zou voortzetten, was in Nederland het vorige kabinet gevallen op de verlengingsdiscussie. Daarnaast was er door de opstelling van gedoogpartner PVV weinig ruimte voor nieuwe vredesmissies (de politietrainingsmissie in de Noord-Afghaanse provincie Kunduz kon

6 In 2011 heeft een geïntegreerde oefening van de staf van het 1<sup>e</sup> Duits/Nederlandse Legerkorps plaatsgevonden, waar ook veel civiele partners uit Duitsland en Nederland aan deelnamen, maar deze oefening werd op initiatief van het legerkorps zelf georganiseerd.

7 De vijf factoren zijn niet gebaseerd op de interviews in het onderzoek, maar op basis van een bredere blik op de missie.

8 Terwijl de Britten en Canadezen in 2006 en 2007 in hun respectievelijke provincies grote problemen ondervonden bleef het in de Nederlandse provincie betrekkelijk rustig. Dit was voor de bondgenoten reden om de Nederlanders *Lucky Dutch* te noemen.

9 Ook in Nederland was er een verschil van mening, met name tussen Defensie en Buitenlandse Zaken over de civiele capaciteit van het laatste ministerie in Uruzgan en Afghanistan. Echter, dit meningsverschil werd niet vergroot door de problematiek in Uruzgan. Dat het onderwerp wel van belang was, blijkt uit de nadruk die Defensie erop legde bij de verlengingsdiscussie in 2007.

alleen met hulp van de oppositie tot stand komen, de PVV was tegen deze missie). Hierdoor is het niet onredelijk te stellen dat door de politieke constellatie in Nederland institutionele aanpassingen minder prioriteit hadden. De vierde verklaring ligt in het verlengde van de vorige. Daar Nederland in 2010 de missie beëindigde, ontbrak het aan een sterke noodzaak om de geïntegreerde benadering verder te ontwikkelen. Dit in tegenstelling tot het VK waar de benadering door de blijvende aanwezigheid in Helmand wel door kon groeien. De laatste verklaring kan gevonden worden in de relatie tussen de hoofdstad en het missiegebied. De Britse voorkeur om door centrale aansturing de coördinatie te verbeteren laat zich ook zien in de relatie tussen Londen en Helmand. Met de structuur van de SRAP en de SRO's die op de voortgang van de drie pilaren waarop de Britse strategie is gebaseerd toezien, wordt de aansturing vanuit Londen impliciet ook sterker. In Nederland daarentegen is de relatie tussen Den Haag en Uruzgan eerder los te noemen. Het is daarom niet helemaal opmerkelijk dat een hooggeplaatste Britse militair klaagde dat de missie te veel vanuit Londen wordt aangestuurd, terwijl Nederlandse TFU-commandanten het gebrek aan strategische aansturing bekritiseren.

### 11.3 Sub-conclusie

In dit hoofdstuk zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide caselanden besproken. Indien de uitkomsten van de vragenlijsten naast elkaar gezet worden, zou de indruk kunnen ontstaan dat de situatie in Nederland positiever beoordeeld wordt dan in het Verenigd Koninkrijk. Ik realiseer me echter dat het eindoordeel over de samenwerking uiteindelijk positiever uitvalt voor het VK. Als eerste wil ik opmerken dat op basis van de vragenlijsten de situatie in Nederland op een aantal punten inderdaad iets positiever lijkt.<sup>10</sup> Echter, dit is zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven niet significant. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de vragenlijsten in 2009 zijn afgenomen. Waar de samenwerking in het VK na die tijd verbeterde, verschraalde deze juist in Nederland. Dit wordt zichtbaar in de interviews en die geven bij het eindoordeel dan ook de doorslag.

Uit de vergelijking tussen de overeenkomsten en verschillen kan verder geconcludeerd worden dat de interdepartementale samenwerking in beide landen ten opzichte van vroeger is verbeterd, zowel in als voor de missie in Zuid-Afghanistan. Daarnaast zijn in beide landen de ministeries van Defensie negatiever over de samenwerking dan de overige

10 Indien de gemiddelden van alle items van de variabelen Aansturing, Vertrouwen, Vertrouwen in de geïntegreerde benadering, Proces Performance en Inhoudelijke Performance van Nederland en het VK met elkaar worden vergeleken, dan zijn er weinig grote verschillen. Zo is bij Aansturing (tien items) het grootste verschil 0,42 en is men in het VK over vier items positiever dan in Nederland. Bij de andere zes items is Nederland positiever. Bij Vertrouwen (vijf items) is het grootste verschil 0,22 en is men in Nederland over drie items positiever. Over het Vertrouwen in de geïntegreerde benadering scoort het VK 7,9 versus Nederland met 7,8 en is de verandering in het Vertrouwen in de geïntegreerde benadering in beide landen vrijwel gelijk (3,52 in het VK versus 3,5 in Nederland). Bij Proces Performance (vijf items) is het enige grote verschil te onderkennen. Daar is de grootste afwijking 1,22 (item 42: Gedurende de samenwerking zijn er hinderlijke impasses geweest waar het VK 2,75 scoort en Nederland 3,97). Bij Inhoudelijke Performance (vijf items) is de grootste afwijking 0,33 en is men in het VK twee maal positiever over een item dan in Nederland.

departementen. Echter, ook Defensie en MoD zijn nog steeds van mening dat de baten hoger zijn dan de kosten van de samenwerking. Een belangrijk verschil tussen de beide landen betreft de institutionalisering van de geïntegreerde benadering en de samenwerking waarin de vorige paragraaf over is gesproken. Met de diverse aanpassingen tracht het VK niet alleen te vernieuwen, maar ook om de geleerde lessen te institutionaliseren om enerzijds bij een volgende missie het wiel niet opnieuw te hoeven uitvinden en anderzijds de samenwerking minder afhankelijk te maken van de *personal factor*. Tevens lijkt het VK door te groeien van een *cadre of people* naar een *culture of people* die willen samenwerken. Geconstateerd moet worden dat Nederland hierin achter loopt. Nederland blijft als het ware hangen in een *adocracy* met het gevaar de geleerde lessen door personeelwisselingen te verliezen.

Uit de vergelijking worden ook twee terugkerende observaties duidelijk. De eerste terugkerende observatie is dat de *interdepartementale* samenwerking zo goed gaat als dat de *intradepartementale* krachten dit toe laten. De beschouwingen over Vertrouwen, Procesperformance en Aansturing laten zien dat de departementale reflex nog steeds aanwezig is en dat er pogingen worden gedaan dit te vermijden of te omzeilen. De tweede observatie betreft de interdepartementale strategie. Een moeilijk te nemen hindernis, maar eenmaal overwonnen zowel een *vehicle* dat de samenwerking ondersteunt als een teken van integratie en vooruitgang van de geïntegreerde benadering. Voor wat betreft de strategie als *vehicle* is eerder gewezen op de problemen die kunnen ontstaan bij het gezamenlijk formuleren van doelstellingen, maar is ook aangegeven dat het een succesfactor voor de interdepartementale samenwerking kan zijn. Het verdient dan ook de voorkeur de doelstellingen en strategie op het hoogste politieke niveau (ministerraad of relevante onderraad) in ieder geval te bekrachtigen, wat de noodzaak van politieke leiding en sturing, bijvoorbeeld in de NSC, onderstreept (Pollitt, 2003). Een bijkomend voordeel van een geïntegreerde strategie is dat hierdoor de delegatie van verantwoordelijkheden naar het juiste niveau wordt vereenvoudigd.

And you need to decide on the appropriate degree of delegation from the capital to the country in terms of decision making. If you have got a clearer sense of what you are trying to achieve, then it is easier to delegate to the appropriate level to the theater. If you are not really sure what you are doing, then there is a tendency to micromanage more which can be counterproductive because the people in the capital are never going to have this good understanding of what the situation is in the country as those who are in the country (18).

Naast deze twee observaties worden ook verschillende spanningen zichtbaar die inherent zijn aan de samenwerking tussen verschillende organisaties, maar ook die meer specifiek zijn voor de interdepartementale samenwerking. Deze spanningen worden samen met de beantwoording van de hoofdvraag, de discussie en enkele aanbevelingen in het laatste hoofdstuk besproken.

# 12

## Conclusie

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van het onderzoek naar de interdepartementale samenwerking met betrekking tot complexe crisissituaties. Dat begon met de in deel I geformuleerde hoofdvraag: *Op welke wijze wordt aan de interdepartementale samenwerking, als onderdeel van de geïntegreerde benadering, in Nederland en het Verenigd Koninkrijk invulling gegeven? Welke obstakels zijn hierbij te onderkennen en welke factoren kunnen de samenwerking juist bevorderen?* In hoofdstuk 2 is vanuit een historisch perspectief de rationale van de geïntegreerde benadering - en daarmee van de interdepartementale samenwerking - geschetst om vervolgens in hoofdstuk 3 op de theorie van interorganisationele samenwerking in te gaan. Beide hoofdstukken brengen verschillende spanningen op, die met de geïntegreerde aanpak en de interorganisationele samenwerking gepaard gaan. Ook in de praktijk van de samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn deze spanningen terug te vinden die in paragraaf 12.1 worden behandeld. Met deze spanningen kan afgevraagd worden wat de toekomst is van de geïntegreerde benadering. Is het aanvankelijke enthousiasme voor de benadering door de ervaringen in Irak en Afghanistan vervlogen, of zet het toch door? En zo ja, hoe ziet de geïntegreerde benadering er in de toekomst dan uit? Welke lessen zijn er van de huidige aanpak te leren? Deze vragen, samen met enkele afrondende opmerkingen, wordt in paragraaf 12.2 besproken.

### 12.1 Tussen ambities en praktijk: zoeken naar balans

Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben (net als het merendeel van de overige *lead nations*) in Afghanistan de geïntegreerde aanpak toegepast. De keuze voor deze aanpak werd vooral gerechtvaardigd met het adagium 'geen wederopbouw zonder veiligheid en geen veiligheid zonder wederopbouw'. Daarnaast is het niet overdreven te stellen dat de problematiek in Afghanistan een *wicked problem* genoemd mag worden. Deze aanpak vereist een nauwe samenwerking tussen relevante actoren, op nationaal niveau zijn dat vooral de ministeries. Daarmee is de interdepartementale samenwerking in Nederland en het VK een verhaal over een samenwerking tussen verticaal georganiseerde departementen die horizontaal moeten en ook willen samenwerken. De samenwerking zorgt echter wel voor spanning door de wrijving die tussen deze twee dimensies ontstaat. Deze spanning ontstaat doordat er enerzijds de noodzaak en de wil is om samen te werken, maar anderzijds de behoefte bestaat om soms solistisch te werken. Daarnaast ontstaat de spanning door de zoektocht naar de juiste balans tussen de horizontale coördinatiestrategieën en de verticale top-down coördinatie bij de aansturing van de samenwerking. Deze twee zijn niet helemaal los van elkaar te beschrijven, maar in deze paragraaf wordt getracht dat wel te doen. Uiteindelijk zal blijken dat deze twee spanningen de effectiviteit van de samenwerking beïnvloeden.

### 12.1.1 Samen versus solisme

In deel II wordt duidelijk dat ondanks kleine irritaties er volgens de respondenten en geïnterviewden over het algemeen goed wordt samengewerkt. Dat uit zich niet alleen in de uitspraken van de functionarissen, maar ook in de uitkomsten van de procesperformance en de frequentie van de interacties. Tussen de departementen vinden voldoende interacties plaats, binnen en buiten de fora en vooral tussen de kerndepartementen. Hieruit blijkt de wil om horizontaal met elkaar te coördineren. In deel II zijn echter ook verschillende voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat de departementale belangen soms belangrijker zijn dan de *whole of a government* belangen, zowel voor het bredere buitenlandse beleid als voor de specifieke missie in Zuid-Afghanistan. De eerste spanning die door de wrijving tussen de verticale en horizontale dimensie ontstaat, heeft dan ook betrekking op de wil en noodzaak om samen te werken versus de hang naar solistisch gedrag. Deze spanning heeft diverse consequenties. Zo wordt de loyaliteit van de individuele functionaris op de proef gesteld, hij moet kiezen tussen loyaliteit aan het eigen departement en die van zijn collegae op hetzelfde beleidsterrein in de andere departementen. Hij komt in een spagaat tussen verantwoording afleggen aan het eigen departement of aan de collegae van de interdepartementale werkgroep en hij heeft meer moeite zijn departementale collegae te overtuigen dan zijn interdepartementale vakgenoot. Een andere consequentie die de wrijving tussen de horizontale en verticale dimensie met zich meebrengt, is de invloed die het heeft op het vertrouwen tussen de departementen. Dit is niet alleen broos, maar op microniveau (tussen functionarissen) is deze ook beter dan op macroniveau (tussen de ministeries). Ook op andere gebieden is deze spanning zichtbaar. In beide landen zijn er vooral tussen de kerndepartementen veel interacties. Dat is enerzijds een teken dat er veel wordt gecoördineerd, maar tegelijkertijd geeft het ook aan dat de departementale reflex sterk is en dat de functionarissen de druk van het eigen departement blijven voelen. Steeds moet beleid eerst verticaal gecoördineerd worden alvorens er horizontaal tot overeenstemming gekomen kan worden. Op het niveau van de (senior) beleidsmedewerker moet er steeds ruggespraak met het eigen departement gehouden worden alvorens toezeggingen aan een ander te kunnen doen. Dat leidt tot vele iteraties en maakt het interdepartementale werk stroperig. Een goed voorbeeld hiervan is de Nederlandse Stand van Zaken brief die ieder kwartaal naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Vaak kostte het bijna dertig iteraties alvorens Defensie en Buitenlandse Zaken het met elkaar eens waren en een interdepartementale brief naar de Kamer gestuurd kon worden. Met andere woorden, departementalisme en bureaupolitiek blijven als een schaduw over de samenwerking hangen, ook al is deze in Nederland minder zichtbaar dan in het VK. Hiermee kan gesteld worden dat de interdepartementale samenwerking zo ver reikt als de departementen dat toe laten.

Op het eerste gezicht is deze constatering niet opmerkelijk. Departementalisme was al eerder als een *besetting sin* van de Britse departementen genoemd en ook de principaal-agent theorie, de *public choice* theorie en het bureaupolitieke model wijzen op de neiging naar departementalisme. Vanuit het oogpunt van de geïntegreerde benadering is het departementalisme wel problematisch, het geldt immers als antagonist van de geïnte-



greerde benadering. Een bijkomend negatief effect van departementalisme is dat de *intradepartementale* coördinatie toeneemt (mogelijkheden voor horizontale coördinatie worden beknot, functionarissen zullen kort gehouden worden voor wat betreft horizontale samenwerking, meer vraag naar terugkoppeling en afleggen van verantwoording met het hogere niveau) waardoor de samenwerking nog stroperiger wordt.

Een verdergaande consequentie van deze spanning is dat ondanks de veelheid aan contacten en de tevredenheid over de samenwerking, de departementen in beide landen er niet in slaagden om een gezamenlijke strategie te ontwerpen en echt te kunnen doorpakken, een punt van kritiek van vooral defensiefunctarissen van beide landen. Voor wat betreft de interdepartementale strategie is in het vorige hoofdstuk over de onervarenheid in Nederland gesproken die aan het gebrek om tot een gezamenlijke strategie te komen ten grondslag heeft gelegen. Het is opmerkelijk dat diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat zij de hoeveelheid zaken die daadwerkelijk gecoördineerd moeten worden betrekkelijk vinden, het is meer elkaar op de hoogte houden. Daarmee gaat de onervarenheid wellicht een slag dieper, het is niet alleen de onervarenheid dat zich uit in het gebrek aan inzicht om tot een gezamenlijke strategie te komen, maar ook de onervarenheid om de interdependentie en vervlechting van de problematiek in het crisisgebied te kunnen (over)zien. Daarmee lijken problemen teruggebracht te worden tot begrijpbare brokken die departementaal afgehandeld kunnen worden en waar de ander alleen over de voortgang op de hoogte hoeft te worden gehouden. Vanuit dat perspectief is nadere coördinatie dan ook niet noodzakelijk. Dit is mogelijk ook een aanvullende verklaring voor het onvermogen te kunnen doorpakken. Immers, *wicked problems* worden door eendimensionale oplossingen aangepakt terwijl een geïntegreerde aanpak is vereist. Hierdoor wordt de doelstelling 'meer dan de som der delen' niet bereikt. De onervarenheid is begrijpelijk gezien de achtergrond van de functionarissen met hun ervaring die binnen een bepaald ministerie is opgedaan, maar onderstreept enerzijds het belang van interdepartementale sensitiviteit en anderzijds het belang van het begrip van de complexiteit van crisissituaties en de *wickedness* van de problematiek.

### 12.1.2 Aansturing van de samenwerking: balanceren tussen verticale en horizontale coördinatie

De tweede spanning heeft betrekking op de wijze van coördineren en aansturen. Weliswaar kan de verticale coördinatie en de bijbehorende traditionele managementstrategieën voor meer slagvaardigheid in de besluitvorming en politieke betrokkenheid zorgen, maar de hang naar deze wijze van aansturen wordt vaak ingegeven door een zoektocht naar zekerheid wat resulteert in een vals gevoel van grip op het proces. De samenwerkingsverbanden die aangestuurd moeten worden, trachten zeer complexe problemen aan te pakken en op te lossen, problemen die met veel onzekerheid zijn omgeven. Het is echter een illusie te denken dat deze onzekerheid kan worden weggenomen door via een top-down benadering meer grip op de situatie te krijgen. In plaats daarvan moet de

onzekerheid geaccepteerd worden en overgelaten worden aan de niveaus die daar beter mee om kunnen gaan. Ervaringen uit het militaire domein (Van Creveld, 1985) en het openbaar bestuur (Schillemans, 2008) leren dat er juist gebruik gemaakt moet worden van de *tacit knowledge* op lagere niveaus en alternatieve benaderingen van de coördinatie om met de onzekerheid om te gaan. Tegelijkertijd biedt horizontale coördinatie de voordelen zoals een holistische aanpak, het bouwen aan vertrouwen en een verbeterde besluitvorming, maar de samenwerking stopt bij onoverkomelijke departementale problemen (die door horizontale coördinatie niet opgelost kunnen worden) en valt moeilijk te combineren met de aard van strategie die per definitie top-down verloopt. Kortom, de aansturing van de interdepartementale samenwerking is een zoektocht naar de juiste balans tussen traditionele managementstrategieën en netwerkachtige strategieën.

Dat de juiste balans in beide landen nog niet helemaal is gevonden, laat zich zien door het gevaar op over-coördinatie (het Verenigd Koninkrijk) of juist een tekort aan coördinatiestrategieën (Nederland). In de zoektocht naar samenhang en het tegengaan van departementalisme zijn in het VK diverse oplossingen gehanteerd. Zo zijn er fora op verschillende niveaus, werkt men met een *Senior Representative for Afghanistan and Pakistan* en *Senior Responsible Officer's*, hebben zowel the Cabinet Office als de *Stabilisation Unit* diverse mogelijkheden om de samenwerking te faciliteren en ondersteunen en wordt de politieke commitment gezocht door een nauwe aansluiting van de politieke en hoog-ambtelijke niveaus en doordat het een wekelijks terugkerend onderwerp in de *National Security Council* is. Daarnaast leert de situatie in Libië dat er ook een teveel aan politieke en hoog-ambtelijke commitment kan zijn. De functionarissen moesten zoveel briefings voor deze niveaus voorbereiden dat ze aan hun eigenlijke werk ten aanzien van de crisis in Libië niet meer toekwamen. Het gevaar hiervan is fragmentatie van coördinatie en zelfs over-coördinatie waarbij niemand meer het overzicht heeft. Daarmee zijn niet alleen de problemen complex, maar ook de aansturing van de oplossing. In Nederland is de situatie anders en kent meerdere gezichten. Er zijn goede initiatieven zoals de intradepartementale *Taskforce Uruzgan* binnen BZ om alle activiteiten binnen dat departement beter af te stemmen en om als aanspreekpunt voor de extradepartementale contacten te dienen. Tegelijkertijd wordt ditzelfde ministerie bekritiseerd omdat het te weinig coördinerend optreedt. De Nederlandse case maakt ook duidelijk dat er soms echt meer verticale aansturing nodig is, anders blijft de departementale vrijheid om wel of niet aan een missie deel te nemen bestaan. In de volgende paragraaf wordt bezien hoe de aansturing in de Nederlandse case verbeterd zou kunnen worden.

## 12.2 Toekomst van de geïntegreerde benadering

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de wrijving tussen de verticale en horizontale dimensie tot spanningen leidt waardoor de effectiviteit van de interdepartementale samenwerking onder druk staat. In positieve zin kan men

opmerken dat ondanks de genoemde spanningen en hindernissen het opmerkelijk is dat de samenwerking toch zo goed verloopt. Blijkbaar zijn er succesfactoren die een positieve bijdrage aan de samenwerking leveren. In deze paragraaf wil ik door lessen uit de samenwerking van beide landen te trekken, mogelijkheden onderkennen om de interdepartementale samenwerking in Nederland te verbeteren. Echter, voordat dat mogelijk is, moet eerst bekeken worden wat de toekomst van het concept van de geïntegreerde benadering is, want door de problemen in Afghanistan en Irak, heeft het vertrouwen in het concept een flinke deuk opgelopen.

### 12.2.1 Einde van de geïntegreerde benadering?

Dit onderzoek naar de interdepartementale samenwerking heeft tijdens de hoogtijdagen van de geïntegreerde benadering plaatsgevonden; het geloof in de aanpak was schijnbaar oneindig. Dit geloof was mogelijk doordat in Zuid-Afghanistan diverse ontwikkelingen bij elkaar kwamen. In de eerste plaats was de missie in Zuid-Afghanistan een volgende stap op een pad dat loopt van de operaties op de Balkan, via Afghanistan (Kabul en Noord-Afghanistan) en Irak naar Zuid-Afghanistan waarin steeds beter werd onderkend dat het probleem noch de oplossing een louter militaire dimensie had. Ten tweede werd de wereld door de gebeurtenissen op 9/11 geconfronteerd met het gevaar van *failed states*. Daar Afghanistan een *failed state* was, was het voor Osama Bin Laden mogelijk om vanuit dat land de terroristische aanslagen op de VS voor te bereiden. Althans, dat was de premisse. Om dat in de toekomst te voorkomen, bestonden er twee oplossingsrichtingen. Enerzijds werd geprobeerd de symptomen te bestrijden (met name de VS door hun counter-terrorisme *Operation Enduring Freedom*) en anderzijds werd getracht de onderliggende oorzaken aan te pakken door de *failed state* proberen op te bouwen (ISAF, UNAMA). Vooral door dit laatste kwam staatsvorming wereldwijd op de agenda te staan. Aan het begin van deze eeuw heerste de gedachte dat voor een succesvolle staatsvorming de functies van een staat opgebouwd of versterkt moeten worden. Dat vraagt om diverse activiteiten op verschillende sporen die met elkaar afgestemd en gecoördineerd moeten worden.

Ondanks een verschil in doelstellingen tussen de VS en andere westerse landen in Afghanistan (*counter-terrorism* versus staatsvorming), richtten beide methoden zich wel op dezelfde groep: de bevolking. Om de bevolking voor je te winnen moeten er een palet aan activiteiten worden uitgevoerd die het best in samenhang met elkaar kunnen worden aangepakt. Daarmee was er, ondanks het verschil in doelstellingen, wel overeenstemming over de methode. Deze benadering werd buiten Defensie ook door andere departementen omarmd, omdat het aansloot en overeenkwam met een ontwikkeling die zich ook in het openbaar bestuur had voorgedaan. Denk hierbij aan het *Joined-Up Government* programma in het VK en de hang naar ontkokering in Nederland. Vanuit militair perspectief heeft de *effects based approach* bijgedragen aan de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering. Door de *effects based approach* werd het te bereiken effect vooropgesteld en ontstond het besef dat deze effecten ook met niet-militaire middelen bereikt konden worden. Wat

verder een impuls aan de geïntegreerde benadering (en zeker voor de interdepartementale samenwerking) heeft gegeven, is het toebedelen van Zuid-Afghaanse provincies aan *lead nations* waardoor een land verantwoordelijk werd voor de opbouw van een provincie. Ten slotte mogen de hoge ambities die het Westen in Zuid-Afghanistan had niet onvermeld blijven. In lijn met de gedachten over staatsvorming en *liberal peacebuilding* had men de ambitie het land echt op te kunnen bouwen. Er waren plannen voor de aanpak van het bestuur, het veiligheidsapparaat, het juridisch systeem, de agrarische sector, de gezondheidszorg, het onderwijs, de infrastructuur, genderaspecten, etc. En dat in een land dat sterk onderontwikkeld was. De uitvoering bleek dan ook zeer complex. Hierdoor ontstond al tijdens de missie kritiek op de benadering waarin twee hoofdstromen zijn te onderkennen. De ene groep van critici was van mening dat het principe goed is, maar dat we nog beter moeten coördineren en afstemmen en alle spelers *commitment* moeten tonen. De andere groep was van mening dat de verschillende spelers zich door de benadering te veel met zaken moeten bezighouden waarvoor ze niet bedoeld zijn en daarom moeten de activiteiten meer van elkaar gescheiden worden: schoenmaker blijf bij je leest.

Hoewel de benadering in beleidsdocumenten nog steeds een prominente plek innam, leidde het na Zuid-Afghanistan een tanend bestaan. De uitvoering van de missies *Operation Unified Protector* (2011) in Libië, de antipiraterijmissies voor de kust van Somalië (NAVO-operatie *Ocean Shield* en EU-missie *Atalanta*) of de internationale strijd tegen ISIS lijken meer eendimensionaal van aard waarbij vooral met militaire middelen de symptomen van het conflict bestreden worden en niet zozeer de onderliggende oorzaken van de instabiliteit worden aangepakt. Daarnaast gedragen Rusland en China zich steeds assertiever op het wereldtoneel, niet alleen in retoriek, maar ook feitelijk. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn beide landen nog nooit zo ver gegaan in het riskeren van internationale crises om hun doelen te bereiken (HCSS, 2014). Om de vernieuwde dreiging vanuit het oosten, gematerialiseerd door de Russische annexatie van de Krim en het conflict in Oekraïne, het hoofd te bieden, heeft de NAVO een *Readiness Action Plan* opgesteld dat voorziet in een hogere paraatheid van haar troepen. Tevens wordt de lidstaten opgeroepen hun uitgaven aan hun militaire apparaat te verhogen tot de NAVO-norm van 2% van het BNP (bijvoorbeeld tijdens de *Wales Summit* in september 2014). Hierin klinken de echo's van de Koude Oorlog, waarmee men zich kan afvragen of dit het einde van de geïntegreerde benadering is.

Op het eerste gezicht lijkt dit inderdaad het geval, maar een nadere blik laat zien dat dit beeld genuanceerd moet worden. Om met de geopolitieke assertiviteit van een aantal grootmachten te beginnen, analyse van het conflict in Oekraïne laat zien dat Rusland daar een zogenaamde *hybrid war*<sup>1</sup> uitvecht, of zoals zij dat zelf noemen, een niet-lineaire oorlog. In lijn met de Gerasimov-doctrine<sup>2</sup> maakt Rusland gebruik van een palet van instrumenten

■  
1 Een hybride oorlog is een combinatie van traditionele en irreguliere oorlogsvoering, terrorisme en ontwrichtende activiteiten zoals *cyber warfare*.

2 Generaal Valery Gerasimov, Chef van de General Staf van de Russische Federatie, onderkent dat de rol van niet-militaire middelen om politieke en strategische doelen te bereiken is gegroeid en in veel gevallen de effectiviteit van het militaire instrument heeft overstegen. Hij doelt met niet-militaire middelen op het gebruik van politieke, economische en humanitaire middelen, het informatiedomein (waaronder cyber, media en social media) en het internationale recht.

om haar doelstellingen te bereiken. Door steun aan de separatisten (met inlichtingen, advies en materieel), het verstoren van de eenheid binnen de EU en NAVO door innige banden aan te gaan met zowel linkse als rechtse partijen in het Westen en de inzet van bijvoorbeeld Gazprom om ook economische druk uit te oefenen, is Oekraïne verworden tot een *frozen conflict*. Wil het Westen deze strategie pareren, dan moet zij zelf ook alle instrumenten van macht in samenhang hanteren, met andere woorden, ook dan is een geïntegreerde aanpak op basis van een *Grand Strategy* noodzakelijk. Niet voor niets richt de ontwikkeling van doctrines binnen de NAVO en individuele lidstaten zich sterk op de integratie van alle instrumenten van macht en de verschillende mogelijkheden van beïnvloeden.<sup>3</sup> In zo een *Grand Strategy* om met de toegenomen assertiviteit van Rusland om te gaan zijn wellicht andere instrumenten van macht en daarmee andere actoren betrokken dan bij de missie in bijvoorbeeld Afghanistan. Ook het niveau waarop de geïntegreerde benadering uiteindelijk wordt ingezet verschilt in beide gevallen. Waar in Afghanistan de benadering uiteindelijk op tactisch niveau werd toegepast, zal de *Grand Strategy* op strategisch niveau worden ingezet. Dat neemt niet weg dat coördinatie tussen die verschillende instrumenten en een geïntegreerde benadering van de situatie noodzakelijk zal zijn om tot een effectieve aanpak te kunnen komen.

Ook buiten het conflict in het Oosten blijft de geïntegreerde benadering relevant en wel om in ieder geval twee redenen. Ten eerste moeten we onderkennen dat de huidige militaire aanpak (bijvoorbeeld in Syrië) inderdaad alleen een bestrijding van de symptomen is en niet zozeer een oplossing biedt voor de onderliggende oorzaken van het conflict. Echter, de huidige aanpak komt niet voort uit een verandering in ons crisismanagementsparadigma, maar komt juist voort uit onze ervaringen uit de missies zoals in Irak en Afghanistan. Daar heeft de internationale gemeenschap onderkend hoe enorm complex een dergelijke missie is en hoe realistisch we moeten zijn over de ambities die we voor ogen hebben. Daarnaast hebben we ervaren hoe hoog de kosten van een missie kunnen zijn. Bij de pogingen Irak en Afghanistan op te bouwen, zijn duizenden militairen, strijders en bevolkingsleden gesneuveld, zijn de financiële kosten zeer hoog geweest<sup>4</sup> en hebben die het militaire apparaat van verschillende landen uitgehold, is de eenheid binnen bijvoorbeeld de NAVO verstoord en is de geloofwaardigheid en legitimiteit van het Westen geschaad. Deze hoge kosten hebben zich nog niet heeft vertaald in een 'beter' Irak of Afghanistan. Anno 2015 zijn zowel Afghanistan als Irak niet veel veiliger en functioneert het staatsapparaat van

3 Zie bijvoorbeeld doctrine-ontwikkeling van de NAVO met de nog te publiceren MC 0628 over *Strategic Communications* en het doctrinepamflet van het VK over *Integrated Action*.

4 Het Watson Institute for International and Public Affairs van de Brown University heeft in 2011 de kosten van de oorlogen in Irak, Afghanistan en Pakistan becijferd en deze in 2015 geupdate. In de laatste calculaties becijferen zij dat er in de drie landen in totaal 343.000 – 371.000 doden zijn gevallen. Daarvan behoren onder andere 8.279 coalitietroepen, 184.500 – 212.500 burgers, meer dan 100.000 strijders, 304 journalisten en 484 ngo-medewerkers. Dit zijn alleen de directe slachtoffers van oorlogsgeweld, de indirecte slachtoffers die zijn gevallen door de *spill over* effecten van de oorlogen zoals gebrek aan voedsel, schoon drinkwater en gezondheidszorg zijn nog niet in de cijfers opgenomen maar er wordt geschat dat deze aantallen nog enkele malen hoger zijn. Voor wat betreft de financiële kosten van de oorlogen heeft hetzelfde instituut becijferd dat alleen al voor de VS de financiële kosten zeer hoog zijn. Tussen 2001 en 2014 hebben de Amerikaanse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en US AID gezamenlijk 3374 miljard dollar (ongeveer 2968 miljard euro) voor de oorlogen in Irak, Pakistan en Afghanistan uitgegeven. Verwacht wordt dat hier in de komende jaren nog 1000 miljard dollar voor veteranenzorg bij komt. Bron: [Watson.brown.edu/costsofwar](http://Watson.brown.edu/costsofwar)

beide landen niet veel beter dan aan het begin van de missies, heerst er een grote mate van corruptie en wordt bijvoorbeeld het BNP van Afghanistan voor 97% extern gefinancierd. Met andere woorden, er zit een groot gat tussen de kosten en de baten van een interventie. Met Afghanistan en Irak als de boegbeelden van de geïntegreerde benadering is de politieke en publieke bereidheid om aan een nieuwe missie die op een geïntegreerde leest is geschoeid te beginnen uiterst klein, zeker in de financieel-economische situatie waar de meeste landen zich nu in bevinden. Door een meer realistische kijk op de haalbaarheid (zowel in doelstellingen als in financiële, politieke en publieke zin) van een missie, blijven de ambities steken op de bestrijding van de symptomen.

Deze terughoudendheid kan niet los worden gezien van de discussie over de aard van de contemporaine *peacebuilding operations*. In hoofdstuk 2 is op het concept van *liberal peacebuilding* ingegaan. Deze benadering is niet alleen gericht op het voorkomen en oplossen van interstatelijke conflicten, maar nog meer op het bouwen van vrede tussen en binnen staten op basis van een liberale democratie en markteconomische gedachten. Rond deze benadering is in de afgelopen jaren een levendig debat ontstaan waarbij het uit verschillende hoeken kritiek kreeg. Kritische academici vroegen zich af of de waarden waarop *liberal peacebuilding* is gebaseerd wel zo universeel zijn als ze doen voorkomen. Afgezien van het gegeven dat de empirische onderbouwing van de vreedzame effecten van post-conflict democratieën zwak is, concludeert Mason (2007) dat democratie ook een competitief karakter heeft en daarmee een samenleving kan polariseren. Sociale spanningen kunnen dusdanig worden vergroot dat het vooruitzicht op een stabiele vrede wordt ondermijnd (Paris, 2004). In een reeds stabiele democratie hoeft dat geen probleem te zijn, maar in een volatiele samenleving die stabiele instituties ontbeert, kan dat wel tot problemen leiden. Daarnaast kan afgevraagd worden hoe *liberal* deze benadering is indien het door externe actoren top-down wordt opgelegd. Tadjbakhsh (2011) is dan ook zeer uitgesproken over de benadering, het mislukken van het *liberal peace* project is volgens haar niet zozeer te wijten aan de wijze waarop het wordt uitgevoerd, maar meer aan de aannames en tegenstellingen in het model zelf en de claim voor wat betreft de vreedzame effecten van democratisering en marktwerking.

Naast deze discussie over waarden en aannames die aan de benadering ten grondslag zouden liggen, vond er ook een debat plaats over de performance van *liberal peacebuilding*. Mensen uit de praktijk geloofden in de juistheid van het model, maar zochten naar oplossingen om het in de praktijk te verbeteren. Hierbij moet gedacht worden aan het verbeteren van de effectiviteit van de instituties in een land, het vergroten van het absorberende vermogen van een land (hoeveel hulp kan een land aan), de timing en volgorde van bepaalde hervormingen, de hoeveelheid en de aard van de middelen die ter beschikking moeten staan, het waarborgen van voldoende politieke wil, een betere coördinatie en samenwerking tussen de verschillende actoren die aan het probleem werken en het vergroten van *local ownership* (Tadjbakhsh, 2011).

Deze probleemoplossende opstelling zorgt wel voor een botsing met de academici. Waar de praktijkmensen kijken naar het op juiste wijze samengaan van veiligheid en

ontwikkeling, ook al brengt dit met zich mee dat ontwikkeling ondergeschikt wordt aan veiligheid, reageren academici zeer kritisch op deze mogelijke *securization of aid* en wat hiervan de consequenties zijn. Waar praktijkmensen kijken naar de juiste volgorde waarin het democratiseringsproces plaatsvindt, zijn de academici kritisch over de claim van de vreedzame effecten van marktwerking en democratisering (Lemay-Hebert, 2013). Dit concluderende hoofdstuk is niet de plaats om dieper op dit debat in te gaan, maar de kritiek laat wel zien dat de missies in landen als Irak en Afghanistan niet onomstreden waren en in combinatie met de bovengenoemde kosten en baten op steeds meer kritiek konden rekenen.

Dat hoeft niet het einde van de geïntegreerde benadering te betekenen. Het is moeilijk te voorspellen waar en wanneer het volgende conflict uitbreekt of wat de oorzaken van dat conflict zullen zijn, daarvoor verkeren we in een fundamentele onzekerheid. De mogelijke oorzaken of *drivers* van een conflict kunnen wel redelijkerwijs in kaart worden gebracht. Globalisering, schaarste, demografische druk in de meest arme landen, klimaatverandering, proliferatie van massavernietigingswapens, polarisatie en radicalisering en illegale handel in drugs, wapens en mineralen zijn slechts enkele oorzaken voor de toekomstige conflicten. Kijkend naar de aard van de oorzaken, kan gesteld worden dat dit niet met een eendimensionale aanpak opgelost kan worden. Daarnaast gaat een conflict vaak gepaard met *spill over* effecten zoals hongersnood, vluchtelingenstromen, kapotte infrastructuur, etc. waar een antwoord op gevonden moet worden. Dat hiervoor een geïntegreerde benadering noodzakelijk is, wordt ook onderkend, in dit kader spreken bijvoorbeeld Canadese beleidsmakers over een JIMP-benadering: *Joint, Interagency, Multinational and Public*. Kortom, de noodzaak van een geïntegreerde aanpak van de onderliggende oorzaken en de *spill over* effecten van een conflict wordt nog steeds onderkend<sup>5</sup>, maar het is wachten op het juiste moment om deze aanpak te brengen. Naast deze oplossingzijde moet, ten tweede, ook in de toekomst een geïntegreerde benadering worden gevolgd, omdat de tegenstander daartoe dwingt. Zo hanteert bijvoorbeeld ISIS naast een militair offensief ook een indringende campagne in het informatiedomein. Dit komt overeen met de constatering die al eerder in hoofdstuk 2 werd gedaan; de tegenstander is een veelkoppig monster die langs meerdere dimensies opereert. Alleen door de tegenstander op de verschillende dimensies aan te grijpen, kan deze verslagen worden.

Dit zijn slechts ontwikkelingen die nu en in op korte termijn te voorzien zijn. Er zijn ook radicalere gedachten over de toekomst van het internationale veiligheidsdomein en daarmee van de geïntegreerde benadering. Door toekomstige economische, sociaal-maatschappelijke, demografische, technologische, ecologische ontwikkelingen ontstaat een onzekere en complexe omgeving waarbinnen de traditionele rol van Defensie nauwelijks houdbaar lijkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vragen of Nederland zich in de toekomstig in financieel opzicht nog een hoogwaardige krijgsmacht kan en wil veroorloven?

■  
5 Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief met daarin het antwoord op de motie Van der Staaij c.s: "Voor de crises van nu bestaan geen quick fixes: de complexiteit en ook de intensiteit van de conflicten vragen om een saemenwerking in internationaal verband en een geïntegreerde aanpak met de gecoördineerde inzet van verschillende instrumenten: diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, politie en justitie, het sanctie-instrumentarium, cyber en inlichtingen". Bron: *Kamerstukken II 2014-2015, 33 763, nr. 81: 2.*

Kan Nederland door demografische ontwikkelingen nog een grote krijgsmacht bemensen? Moet door de ontwikkelingen op technologisch gebied (verdergaande robotisering, gebruik van big-data, inzet van onbemande wapensystemen, etc.) de aard en de rol van de krijgsmacht drastisch herzien worden? Het zijn slechts een paar vragen die ervoor zorgen dat de krijgsmacht in de toekomst sterk kan gaan veranderen. Overeenkomstig de ontwikkelingen in andere delen van het openbaar bestuur waarbij de overheid zich richtte op sturen *met* in plaats van sturen *van*, zou het goed mogelijk zijn dat Defensie zich ontwikkelt van een *organisatie* naar een *organisator*. Dat betekent dat Defensie niet zelf alle capaciteiten in huis heeft, maar deze van externe partijen (*Private Military Companies*, ngo's, quango's, bedrijven, etc.) betreft om de belangen van Nederland te beschermen, Defensie als onderdeel van een defensief ecosysteem.<sup>6</sup> Deze belangen moeten in een verdergaande globalisering steeds opnieuw gedefinieerd worden. Welke belangen het ook moge zijn, ook hier geldt het adagium voorkomen is beter dan genezen. Antropoloog en COIN-deskundige Kilcullen (2013) voorspelt dat de wereldbevolking in de komende 35 jaar met zo'n 3 miljard mensen groeit naar 9,5 miljard. Deze nieuwe aardbewoners zullen zich voornamelijk in Afrika, Latijns-Amerika en Azië vestigen, kortom de armste gebieden van de wereld. Een *planet of slums* zou ontstaan (Davis, 2006). Het hoeft geen uitleg dat deze enorme bevolkingsgroei met grote spanningen gepaard kan gaan, bijvoorbeeld over voedsel en drinkwater. De eerste wereld kan deze conflicten voorkomen door de technologische voorsprong te delen en in te zetten om de oorzaken van de spanningen weg te nemen, bijvoorbeeld door oplossingen te bieden voor het tekort aan drinkwater of door de landbouwopbrengst per hectare te vergroten. Dit betekent dat per geval bezien moet worden welke hulp geboden moet worden, ook hier zal een geïntegreerde benadering noodzakelijk zijn.

Het is overigens de vraag of andere ministeries zich ook tot dit bovengenoemde defensieve ecosysteem rekenen. Het lijkt erop dat er een verschil is tussen veiligheid op nationaal niveau en veiligheid op internationaal niveau. Op nationaal niveau is er een hechte samenwerking tussen de verschillende ministeries, Defensie heeft zich hier ontwikkeld van een vangnet voor civiele capaciteiten naar een structurele veiligheidspartner. Ondanks de ogenschijnlijke vervlechting tussen nationale en internationale veiligheid, is die samenwerking op internationaal niveau een stap verder weg. Deel II liet zien dat in het Nederlandse geval de ministeries buiten Defensie en Buitenlandse Zaken (met inbegrip van Ontwikkelingssamenwerking) moeizaam bij de missie in Afghanistan betrokken konden worden. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en zijn er goede voorbeelden van een innige samenwerking tussen Veiligheid & Justitie, Defensie, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de *Border Security Teams* op de Griekse eilanden Lesbos en Chios bij de opvang van de grote vluchtelingenstromen vanuit Turkije. Tegelijkertijd moet ook geconstateerd worden dat die aanpak vooral is gericht op de bestrijding van de symptomen en niet zozeer van de dieperliggende oorzaken van de problemen. Het is de vraag of de andere ministeries ook onderdeel van het defensieve ecosysteem willen zijn als die

6 Zie bijvoorbeeld de Commandant der Strijdkrachten generaal Middendorp in zijn speech tijdens de *Future Force Conference* in 2015.



dieperliggende oorzaken in de crisistanden zelf aangepakt moeten worden.

### 12.2.2 Toekomst van de geïntegreerde benadering

Samenvattend constateer ik dat de toepassing van geïntegreerde benadering ook in de toekomst noodzakelijk blijft. Het is de vraag hoe deze benadering eruit zal zien, daarbij is het zaak om van de lessen van de afgelopen twee decennia te leren. Een eerste indicatie van de toekomstige geïntegreerde benadering wordt verkregen door naar de ontwikkeling in de afgelopen twee decennia te kijken en daarmee een voorspelling voor toekomstige missies te maken. In tabel 12.2 is deze ontwikkeling weergegeven door naar de aanwezige actoren, de wijze van planning en de gebruikte operatielijnen te kijken. Zo wordt zichtbaar dat bij de eerste missies er vooral (en soms alleen) militairen betrokken waren, pas na de verlenging van de missie in Zuid-Afghanistan (Nederland) en de herziening van de strategie (VK) was er sprake van een significante deelname van civiele functionarissen. Voor wat betreft de planning was deze in eerste instantie vooral militair, pas later werden er civiele functionarissen aan toegevoegd. De planning zelf verliep volgens de militaire planningssystematiek. De operatielijnen ten slotte waren in eerste instantie vooral op veiligheid gericht en pas later ook op andere, niet puur militaire doelstellingen. Idealiter zou bij een volgende geïntegreerde missie de eenheid volledig uit civiele en militaire functionarissen zijn samengesteld, de kwaliteit en kwantiteit van de functionarissen is daarbij afhankelijk van de situatie en de doelstelling. Daarbij is de planning volledig civiel-militair van aard zodat dit de *situational awareness* en *situational understanding* ten goede komt. Dat maakt het mogelijk beter te onderkennen wat gedaan moet worden en kunnen keuzes gemaakt worden. Dat maakt het tevens mogelijk duidelijker aan te geven wie welke verantwoordelijkheden zal hebben. Hierdoor wordt het weer mogelijk meer en meer activiteiten uit te voeren die van oudsher bij de *core business* van de actor hoort (schoenmaker blijf bij je leest), maar dient dit wel goed met de activiteiten van de andere actoren afgestemd te worden. Uiteindelijk moet dit leiden tot een set van operatielijnen die afgeleid worden van de doelstellingen die men wil bereiken.

Tabel 12.2 Ontwikkeling van de geïntegreerde benadering

Typologie	Oud	Oud+	Oud++	Geïntegreerde benadering 1.0	Geïntegreerde benadering 2.0
Actoren	Militairen	Militairen	Militairen, enkele anderen	Militaire en civiele functionarissen	Civiel-militair
Planning	Militairen	Militairen	Militairen + add on civiel	Militairen + add on civiel	Civiel-militair geïntegreerd, holistische planning
Operatielijnen	Veiligheid	Veiligheid + civic	Diverse operatielijnen	Diverse operatielijnen	Diverse operatielijnen
Voorbeeld	UNPROFOR / IFOR	SFOR	SFIR / ISAF (-aug 2008)	ISAF (aug 2008 -)	Volgende missie?

Gezien de ervaringen in Irak en Afghanistan, zullen de ambities van de internationale gemeenschap in de toekomstige missies wel bescheidener en realistischer moeten zijn. Dat werd al tijdens de missie in Zuid-Afghanistan geconstateerd, het VK moest haar ambitie bijstellen van *Belgium in two years* naar *Bangladesh in forty years*.<sup>7</sup> Ook gedurende de gehele missie in Afghanistan (2001-2010) heeft de internationale gemeenschap haar doelstellingen bijgesteld; waar aanvankelijk de opbouw van de Afghaanse staat het doel was, is dit in de loop van de jaren teruggebracht naar het stabiliseren van de situatie door de opbouw van het veiligheidsapparaat (met name het Afghaanse leger en de politie) wat min of meer als exit-strategie voor de westerse troepen moest dienen. Overigens schuilt hier wel een dilemma in, enerzijds weet je hoe complex en hoe groot de problemen zijn terwijl je anderzijds realistisch moet zijn en je doelstellingen moet beperken en daarom keuzes moet maken. Daarnaast kan door het bijstellen van de doelstellingen ook de noodzaak voor een geïntegreerde benadering afnemen; de aandacht verschuift immers van een multi-dimensionale aanpak naar een min of meer eendimensionale aanpak van alleen de opbouw van het veiligheidsapparaat.

### 12.2.3 Toekomst van de interdepartementale samenwerking

Nu we geconstateerd hebben dat de toepassing van de geïntegreerde benadering ook in de toekomst noodzakelijk blijft, is het aannemelijk dat daarmee ook de interdepartementale samenwerking zal blijven bestaan. Dat maakt het zinvol te bezien hoe de samenwerking in Nederland verbeterd kan worden. Zoals eerder aangegeven doe ik dat door de *best practices* van beide landen bij elkaar te nemen. Een eerste stap hierbij is de voor- en nadelen van de verticale en horizontale coördinatie naast elkaar te zetten.

In hoofdstuk 3 is gesteld dat door de horizontale samenwerking binnen de verticale structuur van de departementen het slechte van beiden bij elkaar lijken te komen. De drievoudige onzekerheid die met de horizontale coördinatie gepaard gaat, komt samen met het departementalisme van de verticale structuur. Dit is op het eerste gezicht waar, maar beiden vormen van coördinatie bieden ook voordelen. Op basis van theoretische inzichten en de resultaten van dit onderzoek kunnen de onderstaande voor- en nadelen van zowel horizontale als verticale coördinatie worden onderkend. Door de voor- en nadelen van beide coördinatiewijzen met elkaar te vergelijken kan bezien worden welke wijze de voorkeur geniet. In de bestaande literatuur wordt verticale coördinatie en horizontale coördinatie als elkaars concurrenten gezien (bijvoorbeeld Flinders, 2002: 70; Peters, 1998; Metcalfe, 2000), of juist als wederzijds versterkende benaderingen (bijvoorbeeld 6 e.a. 2002; Page, 2005). Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de twee wijzen van coördineren elkaar inderdaad wederzijds versterken, het is dus geen vraag van of-of, maar van en-en. Hierbij wordt de opmerking gemaakt dat horizontale coördinatie de voorkeur geniet: zo horizontaal als mogelijk en zo verticaal als noodzakelijk. Juist door



7 Dr. Stuart Gordon in een interview voor de BBC-documentaire *Afghanistan: War without End?* uit 2011.

de combinatie kunnen van beide de voordelen genoten worden en de nadelen voorkomen worden.

Tabel 12.1 Voor- en nadelen horizontale en verticale coördinatie

Horizontale coördinatie		Verticale coördinatie	
Voordelen	Nadelen	Voordelen	Nadelen
Holistische aanpak	Vermindering slagvaardigheid	Slagvaardig bij crisis	Kans op beperkte visie
Verbeterde besluitvorming	Verlies identiteit / autonomie	Politieke betrokkenheid	Departementalisme
Percepties delen	Coördinatiekosten	Overkoepelende strategie	Weinig flexibel
Flexibiliteit	Onzekerheid	Prioriteiten stellen	Gesloten voor externen
Korte lijnen tussen actoren	Verantwoording en middelen	Selectieve activatie	Overbelasting van top
Vertrouwen bouwen	Departementalisme	Mogelijkheid tot escalatie	
Open voor externen	Getraptheid		

Zoals paragraaf 12.1 liet zien, zijn de belangrijkste hindernissen voor een toekomstige geïntegreerde benadering het vraagstuk hoe met de spanning tussen samen en solisme om moet worden gegaan en hoe de interdepartementale samenwerking aangestuurd kan worden. Door naar de ervaringen in Nederland en het VK te kijken, kunnen oplossingsrichtingen geformuleerd worden hoe met deze hindernissen omgegaan kan worden.

#### *Institutionele arrangementen*

In beide landen zijn er diverse institutionele arrangementen aanwezig die de samenwerking ondersteunen. In Nederland zijn de lijnen tussen de departementen en functionarissen kort en daarnaast beschikken beide landen over financiële constructies die de deelname van andere departementen mogelijk maakt en de samenwerking financiële flexibiliteit geeft om bij onvoorziene omstandigheden toch tot activiteiten te kunnen komen. Hierbij moet wel voorkomen worden dat door de budgettaire constructies en de zeggenschap daarover een afhankelijkheid tussen de departementen wordt gecreëerd waardoor de samenwerking een doel gaat worden in plaats van een middel. Meermaals is op het belang van fora als brug tussen de departementen gewezen. Vooral in het VK is dit systeem flexibel, afhankelijk van de situatie worden fora opgericht om de samenwerking te faciliteren. Dit is geen pleidooi om een verbetering van de Nederlandse interdepartementale samenwerking alleen in de structuren te zoeken, maar in de afgelopen jaren is de structuur van de fora dusdanig verschaald dat er voor de overige departementen geen ruimte is om formeel aan de samenwerking deel te nemen. Dat moet in ieder geval gecorrigeerd worden.

#### *Overarching strategy*

Een verschil in departementale belangen is een grote hindernis voor een effectieve interdepartementale samenwerking. Beide cases laten zien dat je dat niet door horizontale

coördinatie kan oplossen, in dat geval lijkt verticale coördinatie een oplossing te bieden. In het VK is getracht door een eenduidiger strategie en *marching orders* meer lijn in de verschillende departementale belangen te brengen. Door dit voor zowel het bredere buitenlandse beleid als de specifieke missie te doen, is het voor de departementen mogelijk beter prioriteiten te stellen en kunnen de ministeries beter bij de les gehouden worden (van vrijheid naar vrijheid in gebondenheid). Juist in een klein land als Nederland is dit van belang, de middelen zijn immers schaars. De Britse situatie leert dat deze strategie niet te breed moet zijn, het moet geen *statement about departmental objectives* zijn en ook geen nietmachineplan. Daarnaast leiden te veel doelstellingen tot zogenaamde *mission creep* en uiteindelijk tot het niet behalen van de doelstellingen. Met andere woorden, wees reëel en bescheiden in de ambities.

In het VK gaat deze strategie gepaard met politieke commitment dat wordt ondersteund door een goede aansluiting tussen de fora op politiek en hoog-ambtelijk niveau. Deze aansluiting ontbreekt in Nederland doordat de Stuurgroep Missies en Operaties niet onder een onderraad ressorteert. Hierdoor mist het de institutionele inbedding in het systeem van de onderraden en de bijbehorende secretariële ondersteuning. Om deze aansluiting net als in het VK te herstellen, verdient het de aanbeveling om de SMO onder een al bestaande onderraad te brengen waarbij de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten de voorkeur geniet. Deze onderraad geldt als “(...) het voorportaal voor de Ministerraad ten behoeve van het kabinetsbeleid aangaande de nationale veiligheid”.<sup>8</sup> Deze raad staat onder voorzitterschap van de minister-president en heeft de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken als overige leden.<sup>9</sup> Door de SMO onder de RIV te brengen, wordt de aansluiting tussen het politieke en hoog-ambtelijke niveau meer geïnstitutionaliseerd dan in het huidige SMO-BWO spoor. Hiermee wordt bedoeld dat de RIV op gezette tijden bijeen komt, een coördinerend minister is aangewezen en de raad door de premier wordt voorgezeten.

#### *Coördinatie en aansturing van de samenwerking*

Voor wat betreft de aansturing is eerder geconstateerd dat horizontale coördinatie de voorkeur verdient, maar dat verticale coördinatie soms ook noodzakelijk is. De meerwaarde van de combinatie laat zich het beste zien indien wordt bekeken hoe de planningsfase en besluitvormingsfase van een geïntegreerde missie idealiter kunnen verlopen. Voordat er tot een missie wordt besloten, is het zaak om *Situational Awareness* (SA) en *Situational Understanding* (SU) te krijgen (in het VK wordt de planning van een missie ondersteund door *the Stabilisation Unit*). Tijdens dit proces zijn zoveel mogelijk actoren aanwezig om een holistisch begrip van de situatie te krijgen en te bezien welke activiteiten met prioriteit uitgevoerd moeten worden. Het is evident dat bij dit proces veel horizontale coördinatie plaatsvindt. Voor de voorbereiding van de besluitvorming worden trapsgewijs de niveaus *bottom-up*

8 [http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2967\\_De-Raad-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-RIV.aspx](http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2967_De-Raad-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-RIV.aspx). Geraadpleegd op 28 april 2014.

9 De ambtelijke voorbereiding van de RIV vindt plaats in het *Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland* (CVIN). Zowel de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als de directeurs van de inlichtingendiensten AIVD en MIVD zijn in deze fora betrokken.

geïnformeerd en wordt *top-down* directieven gegeven. Deze coördinatie vindt verticaal plaats. Op ieder niveau vindt ook weer horizontale coördinatie plaats, bijvoorbeeld om op politiek niveau de politieke doelstellingen en richtlijnen (over bijvoorbeeld beschikbare middelen) te formuleren. Deze dienen op ambtelijk niveau zo breed mogelijk en via intra-departementale verticale iteraties en interdepartementale horizontale iteraties verder te worden uitgewerkt in een plan van aanpak. Om de betrokkenheid van de politiek en de departementen te ondersteunen en te garanderen, wordt de strategie door de politieke top bekrachtigd. Op deze wijze kan binnen een verticaal gestructureerde omgeving toch horizontaal gecoördineerd worden. Tijdens de samenwerking zelf moet de coördinatie zoveel mogelijk horizontaal plaatsvinden om de voordelen van deze coördinatiewijze te benutten. De mogelijkheid tot (verticale) escalatie moet alleen bij conflicten of bij 'grote' beslissingen worden gebruikt. Hierdoor kan de overbelasting van de top voorkomen worden en blijft flexibiliteit en snelheid gegarandeerd. De gelaagde samenwerking heeft echter nog een andere belangrijke toegevoegde waarde dan het dienen als escalatieniveau of het voorkomen van overbelasting van de top, namelijk dat het als een 'omgekeerde sorteerbak' kan dienen. Hiermee wordt bedoeld dat samenwerking en coördinatie op een zo laag mogelijk niveau plaatsvindt. Alleen indien dat niveau niet tot een besluit kan komen, mag het naar een hoger niveau worden geëscaleerd. Hierdoor wordt er zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en ervaring (*tacit knowledge*) die in de departementen aanwezig is. Bedenk dat alle respondenten in het VK en Nederland hoger opgeleid zijn en over meerdere jaren ervaring beschikken. Dat betekent wel dat mandaat en verantwoordelijkheden naar een zo laag mogelijk niveau gedelegeerd worden.

Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de coördinator of het coördinerend ministerie. Diverse malen is gewezen op de impact van coördinatiestrategieën op het vertrouwen, de procesperformance en de inhoudelijke performance. Dit betekent dat de coördinator of het coördinerend ministerie zich toelegt op de inhoudelijke exploratie, het creëren van organisatorische arrangementen en het activeren van actoren en het sturen van interacties. Dit is geen pleidooi op de aansturing op de Britse leest te schoeien, daarvoor is die te veel geënt op de specifieke situatie in het VK en laat die situatie ook zien dat de die wijze van aansturing ook kan leiden tot over-coördinatie, fragmentatie en loyaliteitsproblemen (die er al zijn, maar die nog meer verergerd kunnen worden). Echter, voor de Nederlandse situatie is het wel duidelijk dat Buitenlandse Zaken zich beter bewust moet zijn van zijn rol als coördinerend ministerie.

#### *Expertise en expeditionaire capaciteit*

Nederland hanteerde in 2006 de term 3D-benadering om aan te geven dat de inspanningen zich richtten op *Defence, Diplomacy and Development*. In de loop van de missie werd deze term steeds minder gebruikt, het zou namelijk zowel voor de activiteiten als voor de deelnemende departementen de lading niet meer dekken. Hier lijkt de wens de vader van de gedachte te zijn, feitelijk beperkte het overgrote deel van de missie zich tot een samenwerking tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, het aandeel van de overige departementen was marginaal. Veel kan verklaard worden

door een tekort aan expertise en capaciteit, zowel in Den Haag als in het missiegebied. Indien de samenwerking wil doorgroeien naar een bredere geïntegreerde benadering, dan moet de capaciteit op de ministeries ook groeien. Nu schiet deze tekort waardoor de ministeries zich niet volwaardig kunnen mengen in de samenwerking. Daarnaast moet de expeditionaire capaciteit ten aanzien van onderwerpen die niet tot de kerndepartementen behoren, groeien en idealiter in een expertpool ondergebracht worden. Deze expertise hoeft niet per se van de ministeries afkomstig te zijn.

#### *Stabilisation Unit en Cabinet Office in Nederland*

De Britse *Stabilisation Unit* beschikt met haar mandaat over een aantal taken die vooral bij het faciliteren van interdepartementale planningsprocessen en trainingen, beheer van de expertpool en bij het onderkennen en implementeren van *lessons learned* van toegevoegde waarde blijken. Deze taken lijken in Nederland onvoldoende geborgd te zijn. Dit kan gestalte krijgen door het mandaat van de *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* (als opvolger van de *Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw*) uit te breiden. Onderzocht moet worden of de *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* een interdepartementaal karakter kan krijgen en in lijn met de Britse *Stabilisation Unit* het mandaat kan krijgen om voornoemde taken op zich te nemen. Hiertoe kan gedacht worden aan de uitbreiding van de directie met functionarissen van de ministeries van Defensie, Veiligheid en Justitie, BZK en ELNI.

Naast deze *Stabilisation Unit*-achtige functie kan de *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* net als *the Cabinet Office* ook als secretariaat en coördinator voor de interdepartementale samenwerking dienen. Zoals we in deel II hebben kunnen zien, vervult *the Cabinet Office* een belangrijke rol bij de ondersteuning van de samenwerking. Enerzijds faciliteert het de samenwerking doordat het als secretariaat van de verschillende fora optreedt en hierdoor bijdraagt aan de inhoudelijke exploratie, anderzijds speelt het een rol bij de beslechting van departementale conflicten. Voor de ondersteuning van de samenwerking zijn dit belangrijke functies, daarom moet bezien worden of de *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* naast de rol van de interdepartementale eenheid ook de rol van coördinator in de Nederlandse situatie kan nemen.

### **12.3 Enkele afsluitende opmerkingen**

Hiervoor is een aantal mogelijke verbeteringen aangedragen. Naast deze punten zal de wijze van werken in het publieke domein ook veranderen, te meer omdat in het gehele publieke domein de noodzaak om *wicked problems* op te lossen zal blijven bestaan waarbij interdepartementale samenwerking noodzakelijk zal zijn. Van Twist e.a. (2009) stellen dat in plaats van de traditionele bureaucratische oplossingen, de samenwerking tussen ministeries kan plaatsvinden door te ontkoppelen, verbinden en vervloeien. Ontkoppelen is het ontvlechten van bepaalde taken, verantwoordelijkheden, middelen en functies uit organisaties. Verbinden duidt op de wijze waarop organisaties met elkaar samenwerken. Niet via de traditionele wijze van taakverdeling en coördinatie, want deze wijze schiet te

kort om met *wicked problems* om te gaan. In plaats daarvan wordt via slimmer organiseren een meervoudige verbinding tot stand gebracht, een meer netwerkachtige wijze van samenwerken. Bij vervloeien ontstaan nieuwe verbindingen die niet zijn te vergelijken met de traditionele ontkoppeling en de daarop volgende herkoppeling, maar er ontstaan nieuwe, tijdelijke arrangementen waardoor organisaties vervloeien doordat kennis, mensen, en wijze van werken tussen organisaties wordt gedeeld. Hierdoor is het niet noodzakelijk de structuur van de ministeries drastisch te herzien, maar kunnen, afhankelijk van de aard van de problematiek, tijdelijk op die problematiek afgestemde arrangementen ontstaan.

Daarmee zal de dynamiek in de overheidssturing en organisatie zich voortzetten. In hoofdstuk 3 werden verschillende paradigma's van het overheidsoptreden geschetst; het ontwikkelde zich van *public administration*, via *new public management* naar *new public governance*. In die laatste vorm bestaat de overheid uit een netwerk dat om horizontale coördinatie met de bijbehorende coördinatiestrategieën vraagt. Deze trend zal zich waarschijnlijk in de toekomst voortzetten, waarbij door maatschappelijke zelforganisatie, sociaal ondernemerschap en de zelfredzaamheid van de burger de samenwerking met ook niet-publieke actoren alleen maar zal toenemen. De overheid van organisatie naar organisator, die als een makelaar al die actoren met elkaar verbindt, de interacties faciliteert en zo tot uitkomsten komt? Wie zal het zeggen.

In het vorige hoofdstuk is de geïntegreerde benadering van Nederland en het VK vergeleken. Vanuit een pessimistisch perspectief kan gesteld worden dat beide landen geen geïntegreerde benadering hebben toegepast omdat ze geen nationale (interdepartementale) strategie hebben. Dat kan worden uitgelegd als een overwinning van het departementalisme. Een optimistischer vertrekpunt is de stelling dat beide landen zich aan het eind van de onderzoeksperiode in een tussenfase tussen departementalisme en de geïntegreerde aanpak bevonden. Er zijn voldoende voorbeelden genoemd die laten zien dat de samenwerking in beide landen naar een geïntegreerde aanpak neigt, maar ook voorbeelden waarbij departementalisme als een schaduw over de samenwerking hangt. Het is de vraag of de samenwerking kan doorgroeien naar een volledige geïntegreerde aanpak of dat de verbeteringen alleen een ontwikkeling waren van deze specifieke missie. Bij onvoldoende borging van ervaring zal toekomstig succes van de *personal factor* afhangen en niet dusdanig zijn geïnstitutionaliseerd dat het tot de *default option* is geworden.

Daarnaast is het ook moeilijk om effectief te zijn doordat het gaat om zeer complexe situaties waarvoor nu eenmaal niet eenvoudig oplossingen zijn te vinden. Dit is een probleem dat ook in andere delen van het publieke domein aanwezig is. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van *New Public Governance* en *Joined Up Government* waarbij men probeert om binnen een gefragmenteerde publieke sector zeer complexe multi-causale en multidimensionale problemen op te lossen. Het gaat daarbij om dezelfde problematiek, vanwege de complexiteit van de crisis is samenwerking met meerdere actoren noodzakelijk. Echter, juist vanwege deze noodzakelijke samenwerking met andere

actoren wordt de uitvoering zelf ook zeer complex. De resultaten van dit onderzoek over de interdepartementale samenwerking en de geïntegreerde benadering zijn daarmee in lijn met de resultaten van onderzoek over de netwerkbenadering en de bevindingen van *New Public Governance* en *Joined Up Governance*. Dat op zich biedt geen oplossing, maar dat biedt wel een groot onderzoeksgebied van theorie en praktijk waaruit voor de toekomst van de geïntegreerde benadering en de interdepartementale samenwerking geput kan worden.





# Bijlage A:

## Vragenlijst survey

## Vragenlijst interdepartementale samenwerking in Nederland

De vragenlijst die u hierna aantreft, gaat over de interdepartementale samenwerking zoals die plaatsvindt bij de Nederlandse missie in bijvoorbeeld Afghanistan, maar kan ook betrekking hebben op een missie in Afrika of waar dan ook. Met interdepartementale samenwerking wordt de horizontale samenwerking tussen de ministeries in Den Haag bedoeld en niet de samenwerking tussen personeel (afkomstig van de verschillende ministeries) in het missiegebied zelf. Het doel van deze vragenlijst is inzicht te krijgen in de samenwerking tussen de verschillende ministeries bij een missie.

Na een aantal algemene vragen zal het eerste deel van de vragenlijst gaan over het concept van de 3D-benadering. Vervolgens wordt gekeken naar de problemen in Afghanistan en de doelstelling(en) van de Nederlandse missie. Aansluitend komt het vertrouwen tussen de ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken aan bod, evenals de interdepartementale samenwerking zelf en de aansturing daarvan. De vragenlijst wordt afgesloten met een aantal vragen over de afhankelijkheid tussen de ministeries en de uitkomsten van de interdepartementale samenwerking. Op de laatste bladzijde is plaats voor eventuele opmerkingen en suggesties.

Het is de bedoeling dat u alle vragen van de vragenlijst beantwoordt of invult. De meeste vragen (of stellingen) hebben voorgedeede antwoorden, wat betekent dat u slechts een hokje hoeft aan te kruisen. Mocht u zich na het invullen van een vraag bedenken, dan kunt u het eerste antwoord omcirkelen om vervolgens een ander antwoord te kiezen.

*Voorbeeld:*

	volledig mee oneens	grotendeels mee oneens	noch mee eens, noch mee oneens	grotendeels mee eens	volledig mee eens
De functionarissen van de verschillende ministeries gaan goed met elkaar om.		X			

In dit voorbeeld heeft u eerst 'grotendeels mee oneens' ingevuld, maar u bedenkt zich. Om uw eerste keuze te herroepen, omcirkelt u deze om vervolgens het antwoord van uw voorkeur te geven.

*Voorbeeld:*

	volledig mee oneens	grotendeels mee oneens	noch mee eens, noch mee oneens	grotendeels mee eens	volledig mee eens
De functionarissen van de verschillende ministeries gaan goed met elkaar om.		(X)			

**Deel A: algemene vragen**

1. Wat is uw geslacht?

Man Vrouw 

2. Wat is uw leeftijd?

Ik ben ... jaar oud

3. Wat is uw hoogst gevolgde opleiding (s.v.p. aankruisen)?

Basisonderwijs, lagere school	
Lager beroepsonderwijs (LBO, LTS, VBO, ITO, LHNO, LEAO, e.d.)	
MAVO, IVO, MULO, ten hoogste 3 jaar HAVO/HBS/VWO/VHMO	
HAVO, VWO, MMS, HBS, atheneum, gymnasium	
Middelbaar beroepsonderwijs (MBO, MTS (voor 1968 UTS), MEAO, Politie school, KMS, MDS, MBA, SPD-1, MHNO, INAS, e.d.)	
Hoger beroepsonderwijs (HBO, HTS (voor 1968 MTS), HEAO, HDS, NLO, Politie-academie, sociale (pedagogische) academie, MO-A (2e + 3e graads), SPD-2/3, e.d.)	
Kandidaatsexamen, MO-B (1e graads), bachelor universiteit	
Universitaire opleiding, KIM, KMA, (master, drs., ir., mr., arts, tandarts, apotheker)	
Gepromoveerd op universiteit	

4. Bij welk ministerie werkt u (s.v.p. aankruisen)? Kunt u tevens in het rechtervak zo exact mogelijk aangeven bij welke afdeling u werkzaam bent en wat uw functie is? Dus bijvoorbeeld: Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Algemeen Beleid, beleidsmedewerker.

	Ministerie	Afdeling en functie
Algemene Zaken		
Buitenlandse Zaken		
Defensie		
Economische Zaken		
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
Justitie		
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
Financiën		

5. Hoeveel jaar ervaring heeft u met interdepartementale samenwerking? ... jaar.

6. Wat is uw rol in de samenwerking (vul hieronder in)?

--

7. Kunt u aankruisen welke van de onderstaande activiteiten het best uw rol in de samenwerking weergeven?

Ik ben betrokken bij de voorbereiding van beleid.	
Ik participeer actief in de samenwerking; ik neem ook deel aan interdepartementale besprekingen.	
Namens mijn ministerie / afdeling ben ik het aanspreekpunt bij de interdepartementale samenwerking.	

## Deel B: 3D-benadering als concept

Nederland heeft voor de missie in Afghanistan gekozen voor het concept van de 3D-benadering (*Diplomacy, Defence and Development*). Dit concept op nationaal niveau is gericht op een effectieve inzet van de drie nationale instrumenten van macht (diplomatieke, militaire en economische instrumenten) en voorziet in een samenwerking van verschillende actoren op zowel nationaal als internationaal niveau. Onderstaande stellingen gaan over de 3D-benadering als *concept*. Kunt u aangeven in welke mate u het met onderstaande stellingen eens bent (kruis uw antwoord s.v.p. aan)?

1 = volledig mee oneens

2 = grotendeels mee oneens

3 = noch mee oneens, noch mee eens

4 = grotendeels mee eens

5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
1. De 3D-benadering is noodzakelijk om de inspanningen van de verschillende actoren op nationaal niveau te coördineren ( <i>unity of effort</i> ).					
2. Om de doelstellingen van Nederland in Afghanistan te behalen, is het noodzakelijk om de Nederlandse activiteiten te harmoniseren.					
3. Voor een succesvolle 3D-benadering is het noodzakelijk de Nederlandse activiteiten binnen één strategie ( <i>Grand Strategy</i> ) te plaatsen.					
4. Voor een succesvolle 3D-benadering is het noodzakelijk de Nederlandse activiteiten onder één hiërarchisch gezag te plaatsen.					
5. De 3D-benadering is noodzakelijk om de efficiency van de Nederlandse inspanningen te vergroten (voorkomen van duplicatie van inspanningen, voorkomen van verspilling van moeite en effort).					
6. De 3D-benadering is noodzakelijk, omdat de doelstellingen van militaire en civiele organisaties met elkaar verweven zijn (veiligheid en wederopbouw zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden).					
7. De 3D-benadering is noodzakelijk, omdat een gecoördineerde samenwerking van verschillende actoren een beter resultaat oplevert dan individuele inspanningen.					
8. De 3D-benadering is noodzakelijk, omdat wederopbouw zonder coherente en geïntegreerde benadering niet effectief is.					
9. Het vertrekpunt van de 3D-benadering is onjuist, omdat militairen en ontwikkeling (of wederopbouw) niet met elkaar samen gaan.					
10. Voor een succesvolle 3D-benadering is interdepartementale samenwerking noodzakelijk.					
11. Nederland moet bereid zijn de Nederlandse 3D-benadering aan te passen aan de werkwijze of benadering van actoren zoals de VN, NAVO of de VS.					

12. De 3D-benadering is noodzakelijk, omdat deze de legitimiteit van buitenlandse missies in een ander land vergroot.					
---	--	--	--	--	--

13. Als u een cijfer moet geven voor de mate van vertrouwen die u in de 3D-benadering (**als concept**) heeft, welk cijfer zou u dan kiezen? Kies een cijfer tussen 1 en 10, waarbij 1 het laagste is en 10 het hoogste.

Rapportcijfer: ...

14. Mijn vertrouwen in de 3D-benadering (**als concept**) is, vergeleken met het moment waarop ik bij de interdepartementale samenwerking betrokken raakte (gelieve aan te kruisen):

sterk afgenomen	
afgenomen	
gelijk gebleven	
toegenomen	
sterk toegenomen	

### Deel C: de problemen in Afghanistan

Ondanks de grote internationale inspanningen voor verbetering in Afghanistan, lijkt er weinig vooruitgang te worden geboekt. Voor de huidige situatie in Afghanistan is een aantal problemen te onderkennen. Kunt u aangeven in hoeverre u het met onderstaande meningen eens bent (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
15. Door de aanwezigheid van Taliban is de veiligheid slecht, zodat wederopbouw niet mogelijk is.					
16. Door het slechte toekomstperspectief wordt de bevolking in de armen van de Taliban 'gedreven'.					
17. Het bestuur van Afghanistan is slecht ontwikkeld, waardoor het land zichzelf niet kan besturen.					
18. Door de aanwezigheid van <i>power brokers</i> is een schaduwoverheid ontstaan, wat slecht is voor het vertrouwen dat de bevolking in de reguliere overheid heeft.					
19. Afghanistan is een <i>failed state</i> , daardoor is het mogelijk vanuit Afghanistan terroristische acties op andere (westerse) landen voor te bereiden.					
20. Door de aanwezigheid van de drugseconomie is ontwikkeling van de economie niet mogelijk.					
21. Het ontbreekt Afghanistan aan een democratisch systeem.					
22. Doordat er bij militaire operaties slachtoffers onder de burgerbevolking vallen, keert de publieke opinie in Afghanistan zich tegen de coalitietroepen.					
23. Het bestuur van Afghanistan is corrupt, wat slecht is voor het vertrouwen dat de bevolking in de reguliere overheid heeft.					
24. Samenwerking met militairen brengt de neutraliteit van ngo's in gevaar.					
25. Het probleem beperkt zich niet alleen tot Afghanistan, maar is een regionaal probleem.					
26. De Afghanen keren zich tegen de internationale inspanningen, omdat ze moe zijn van de voortdurende buitenlandse bemoeienis.					
27. Er worden te veel middelen vrijgemaakt voor militaire operaties en te weinig voor diplomatie en development.					



### Deel D: de doelstellingen van de missie

De onderstaande stellingen gaan over de doelstellingen van de missie. Voor de Nederlandse missie in Afghanistan en Uruzgan kunnen diverse doelstellingen genoemd worden. Kunt u op een schaal van 1 tot 5 aangeven wat het belang van deze doelstellingen voor u is (gelieve aan te kruisen)?

1 = zeer onbelangrijk

2 = onbelangrijk

3 = noch onbelangrijk, noch belangrijk

4 = belangrijk

5 = zeer belangrijk

	1	2	3	4	5
28. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is voorkomen dat Afghanistan een vrijplaats voor internationaal terrorisme wordt.					
29. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is de Afghanen bij te staan bij de vorming van een stabiele, democratische staat, waar de autoriteiten zelfstandig kunnen zorgen voor veiligheid, stabiliteit en wederopbouw.					
30. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is tegemoet komen aan de grote humanitaire behoeften in Afghanistan (grote armoede, slechte gezondheidscijfers, grote moeder- en kindsterfte, hoog analfabetisme).					
31. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is het bevorderen van veiligheid en stabiliteit en het scheppen van voorwaarden voor bestuurlijke en economische opbouw.					
32. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is de Nederlandse positie op internationaal niveau te bevorderen. Door deelname aan de missie kan de invloed van Nederland in de internationale gemeenschap toenemen.					
33. De Nederlandse doelstelling van de huidige missie in Afghanistan en Uruzgan is het behouden en bevorderen van een goede relatie met de Verenigde Staten.					
34. De doelstelling van de Nederlandse missie in Afghanistan en Uruzgan is de veiligheid van Nederland verdedigen waar die daadwerkelijk bedreigd wordt.					

### Deel E: het vertrouwen tussen de ministeries

De volgende stellingen gaan over de mate van vertrouwen tussen de ministeries. Kunt u, door aan te geven in hoeverre u het met onderstaande stellingen eens bent, aangeven hoe de ministeries in de interdepartementale samenwerking ten opzichte van elkaar staan (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
35. De ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken, komen hun afspraken na.					
36. De ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken, geven elkaar het voordeel van de twijfel.					
37. De ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken, houden rekening met de belangen van andere partijen.					
38. De ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken, gebruiken de inspanningen van andere ministeries en afdelingen niet voor eigen gewin.					
39. De ministeries en afdelingen die bij de interdepartementale samenwerking zijn betrokken, kunnen ervan uitgaan dat de intenties van andere partijen in principe goed zijn.					

## Deel F: de interdepartementale samenwerking

Op dit moment werken verschillende ministeries en afdelingen samen bij de organisatie van de missie in Afghanistan. Hieronder volgen over die interdepartementale samenwerking een aantal stellingen. Kunt u aangeven in hoeverre u het met onderstaande stellingen eens bent (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
40. De betrokken ministeries en afdelingen geven op een adequate wijze invulling aan (het management van) de interdepartementale samenwerking.					
41. De betrokken ministeries en afdelingen beheersen de onderlinge conflicten op een adequate wijze.					
42. Gedurende de interdepartementale samenwerking zijn er impasses geweest die u als vervelend / hinderlijk heeft ervaren.					
43. Gedurende de interdepartementale samenwerking hebben de betrokken ministeries en afdelingen voldoende contact met elkaar.					
44. De betrokken ministeries en afdelingen ondersteunen de inhoudelijke resultaten van de interdepartementale samenwerking voldoende.					
45. Persoonlijke verhoudingen zijn bij de interdepartementale samenwerking belangrijker dan de structuren van samenwerking.					

46. De mate van samenhang van de interdepartementale samenwerking kan het best omschreven worden als (s.v.p. het antwoord van uw keuze aankruisen, één antwoord mogelijk):

Geïntegreerd (geïntegreerde analyse, besluitvorming, planning en aanpak, het geheel opereert als uniforme eenheid)	
Coöperatie (bij overlappende werkzaamheden wordt er samengewerkt, andere werkzaamheden blijven gescheiden, actoren behouden onafhankelijkheid).	
Coördinatie (samenwerking beperkt zich tot coördinatie van werkzaamheden in tijd en ruimte, verder blijven de actoren onafhankelijk).	
Co-existentie (actoren zijn zich bewust van de aanwezigheid van andere actoren en staan daar niet direct vijandig tegenover, maar er kunnen wel activiteiten worden uitgevoerd die tegenstrijdig met de werkzaamheden of belangen van de andere actoren zijn).	

47. U vindt hieronder een lijst met actoren die betrokken (kunnen) zijn bij de interdepartementale samenwerking bij een missie. Kruis aan hoe vaak uw afdeling (op het niveau zoals in de lijst wordt aangegeven) contacten onderhoudt met deze actoren. Dit kan zijn door middel van e-mailcontact, telefonisch contact, persoonlijk contact, via vergaderingen en dergelijke.

	Nooit	Minstens 1x per dag	Minstens 1x per week	Minstens 1x per maand	Minstens 1x per kwartaal	Minstens 1x per jaar	Niet van toepassing
<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking</b>							
Politieke en ambtelijke top (ministers, staatssecretaris, secretaris-generaal en plv.SG)							
Directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) en plv.							
Directie Veiligheidsbeleid (DVB)							
Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) en Directie Azië en Oceanië (DAO/ZZ)							
Directie Verenigde Naties en Internationaal Financiële instellingen (DVF)							
Directie Mensenrechten, Goed Bestuur & Humanitaire Hulp (DMH)							
Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV)							
Directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS)							
Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE)							
Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI)							
Militair Adviseur (MILAD)							
<b>Ministerie van Defensie</b>							
Politieke en ambtelijke top (minister, staatssecretaris, secretaris-generaal en plv. SG)							
Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD)							
Hoofddirectie Algemene Beleidszaken (HDAB)							
Commandant der Strijdkrachten (CDS)							

Defensiestaf: Directie Operatiën							
Sous Chef Internationale Militaire Samenwerking							
Adviseur voor ontwikkelingssamenwerking (OSAD)							
<b>Ministerie van Algemene Zaken</b>							
Politieke en ambtelijke top (minister-president, secretaris-generaal en plv. SG)							
Raadsadviseur Buitenlandse Zaken en Defensie							
<b>Overige ministeries</b>							
Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties							
Ministerie van Financiën							
Ministerie van Justitie							
Ministerie van Economische Zaken							
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit							
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap							

### Deel G: de aansturing van de samenwerking

De volgende stellingen gaan over de aansturing van de interdepartementale samenwerking in Den Haag. Kunt u aangeven in hoeverre u het met de volgende stellingen eens bent (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
48. Er zijn organisatorische voorzieningen getroffen om de samenwerking tussen de ministeries en afdelingen te faciliteren (bijvoorbeeld interdepartementale werkgroepen en <i>task forces</i> ).					
49. De interdepartementale samenwerking wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die de ministeries en afdelingen bij elkaar brengt, de agenda probeert te zetten, activiteiten van ministeries en afdelingen coördineert, inhoud van de samenwerking probeert te sturen).					
50. Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is ook voor de betrokken ministeries en afdelingen als zodanig zichtbaar.					
51. De relevante functionarissen van de verschillende ministeries en afdelingen zijn betrokken via georganiseerde vormen van overleg.					
52. Er wordt in de interdepartementale samenwerking geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming.					
53. Er gaat in de interdepartementale samenwerking voldoende aandacht uit naar de uitwisseling van onderlinge standpunten.					
54. Er is binnen de interdepartementale samenwerking voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen.					
55. Er wordt voldoende tijd besteed aan de communicatie tussen de verschillende departementen en actoren.					
56. Bij impasses en problemen in de samenwerking zoekt het management naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen.					
57. In afspraken over de samenwerking wordt aandacht besteed aan conflicthantering.					

## Deel H: de afhankelijkheid tussen de ministeries

De onderstaande vragen gaan over de mate van afhankelijkheid van andere departementen tijdens de samenwerking. Indien 'werk' of 'werkzaamheden' wordt genoemd, wordt het werk in Nederland op interdepartementaal niveau voor *bijvoorbeeld* de missie in Afghanistan bedoeld. De vragen doelen dus niet op de samenwerking en de werkzaamheden in het missiegebied zelf. Kunt u per vraag de mate van afhankelijkheid aangeven (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = zeer onafhankelijk  
 2 = onafhankelijk  
 3 = noch onafhankelijk, noch afhankelijk  
 4 = afhankelijk  
 5 = zeer afhankelijk

	1	2	3	4	5
58. In welke mate bent u van de andere departementen en actoren afhankelijk om de informatie (of andere materialen) te verkrijgen om uw werk te kunnen doen?					
59. In welke mate is uw ministerie of afdeling van andere actoren afhankelijk om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren?					
60. Nadat u uw werkzaamheden heeft uitgevoerd, in welke mate bent u van de werkzaamheden van andere actoren afhankelijk om de volgende stappen te kunnen uitvoeren voordat het totale proces kan worden afgerond?					

Kunt u aangeven hoeveel van uw tijd die u aan de Nederlandse missie in Afghanistan besteedt, u spendeert aan de onderstaande wijze van werken (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = nooit  
 2 = bijna nooit  
 3 = soms  
 4 = bijna altijd  
 5 = altijd

	1	2	3	4	5
61. Ik verricht mijn werkzaamheden <i>onafhankelijk</i> (buiten mijn afdeling / ministerie heb ik niemand nodig om mijn werkzaamheden uit te voeren).					
62. Ik verricht mijn werkzaamheden <i>sequentieel</i> (voor de uitvoering van mijn werkzaamheden ben ik afhankelijk van de werkzaamheden van andere ministeries).					
63. Ik verricht mijn werkzaamheden <i>iteratief</i> (de werkzaamheden gaan tussen de ministeries over een bepaalde periode 'heen en weer').					
64. Ik verricht mijn werkzaamheden in een <i>team</i> (voor de uitvoering van de werkzaamheden komen functionarissen van de verschillende ministeries bij elkaar en voeren gezamenlijk werkzaamheden uit. Gezamenlijke vergaderingen behoren ook tot deze werkwijze).					

De volgende stellingen gaan over de verdeling van de middelen (personeel, materieel, financiën, kennis, expertise en ervaring, toegang tot andere partners, etc.) die de deelnemende departementen in de samenwerking en de missie investeren. Deze stellingen beperken zich niet tot de middelen in Nederland alleen, maar ook tot de middelen in *bijvoorbeeld* Afghanistan. Zo kunnen militaire eenheden in Uruzgan of het financiële budget van Ontwikkelingssamenwerking gezien worden als een 'middel' in de context van de stellingen.

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
65. Voor het behalen van de doelstellingen van <i>mijn departement</i> zijn de middelen van de andere departementen benodigd.					
66. De middelen van de andere departementen zijn, bij <i>de uitvoering van de missie</i> in Afghanistan, voor mijn departement belangrijk.					

67. Kunt u aangeven in welke mate u van de andere ministeries afhankelijk bent voor de uitvoering van uw werkzaamheden (gerelateerd aan de missie in Afghanistan)? Indien u zelf tot het genoemde ministerie behoort, dient u *niet van toepassing* in te vullen (gelieve aan te kruisen).

- 1 = zeer onafhankelijk  
 2 = onafhankelijk  
 3 = noch onafhankelijk, noch afhankelijk  
 4 = afhankelijk  
 5 = zeer afhankelijk  
 6 = niet van toepassing

	1	2	3	4	5	6
Ministerie van Algemene Zaken						
Ministerie van Buitenlandse Zaken						
Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking						
Ministerie van Defensie						
Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties						
Ministerie van Financiën						
Ministerie van Justitie						
Ministerie van Economische Zaken						
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit						
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap						



**Deel I: de uitkomsten van de samenwerking**

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de onderstaande stellingen (gelieve aan te kruisen)?

- 1 = volledig mee oneens  
 2 = grotendeels mee oneens  
 3 = noch mee oneens, noch mee eens  
 4 = grotendeels mee eens  
 5 = volledig mee eens

	1	2	3	4	5
68. Gedurende de interdepartementale samenwerking zijn er vernieuwende ideeën ontwikkeld.					
69. De relevante actoren worden in de huidige interdepartementale samenwerking in voldoende mate met elkaar in contact gebracht.					
70. De betrokken partijen hebben in de interdepartementale samenwerking een herkenbare inbreng in de ontwikkeling van inhoudelijke voorstellen.					
71. Door de oplossingen die zijn uitgewerkt, worden de problemen in Afghanistan ook daadwerkelijk aangepakt.					
72. De baten van de interdepartementale samenwerking zijn groter dan de kosten daarvan.					

**Deel J: opmerkingen en suggesties**

De onderstaande ruimte is bestemd voor eventuele opmerkingen en/of suggesties van uw kant.

**Bedankt voor uw medewerking.**

### Bronnen van de vragenlijst

In deel B van de vragenlijst is aandacht aan de samenhangende aanpak als concept besteed. De stellingen zijn ontleend aan literatuur over de geïntegreerde benadering en richten zich op verschillende karakteristieken, principes, componenten of voorwaarden van de aanpak. Stelling 1 en 4 zijn gebaseerd op de vigerende militaire doctrine waarin wordt gesteld dat ‘eenheid van inspanning’ een van de grondbeginselen voor militair optreden is en ‘eenhoofdige leiding’ dient ter ondersteuning van de eenheid van inspanning: “Eenheid van inspanning tussen militaire eenheden wordt ondersteund door een gezamenlijke doctrine, op elkaar afgestemde procedures, eenhoofdige leiding en synchronisatie” (Defensie, 2010). Stelling 2 is gebaseerd op de gedachte dat activiteiten op elkaar afgestemd moeten worden om de doelstelling(en) te kunnen behalen (Mölling, 2008). Stelling 3, 5 en 10 zijn gebaseerd op de *Joint Discussion Note 4/05* van het Britse ministerie van Defensie (2006). Stelling 6 is gebaseerd op de premisse dat wederopbouw en veiligheid wederkerig zijn, zonder veiligheid geen wederopbouw en zonder wederopbouw geen veiligheid.<sup>1</sup> Stelling 7 en 8 zijn gebaseerd op lezingen tijdens een *Counter-insurgency*-conferentie in Den Haag op 14 december 2007.<sup>2</sup> Stelling 9 is gebaseerd op de opstelling van vooral humanitaire organisaties zoals Artsen Zonder grenzen, het Rode kruis en HealthNet TPO die niet met militairen willen meewerken in verband met hun strikt neutrale positie. Stelling 11 is gebaseerd op een oriënterend interview met de toenmalig militair adviseur van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, kolonel G.S. van der Voet. Ten slotte is stelling 12 gebaseerd op het eerder genoemde artikel van Mölling.

In deel C komen de mogelijke problemen in Afghanistan aan bod. De stellingen 15, 16, 18, 20, 21 en 23 zijn geformuleerd op basis van de artikel 100-brief van 22 december 2005 waarin de regering de deelname aan de missie in Afghanistan aan de Tweede Kamer mededeelt<sup>3</sup>. Stellingen 17 en 26 zijn gebaseerd op eigen ervaringen van de onderzoeker.<sup>4</sup> Stelling 19 is gebaseerd op de fragiele staten strategie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>5</sup> Stelling 22 is (onder andere) gebaseerd op uitspraken van Human Right Watch.<sup>6</sup> Stelling 24 is gebaseerd op uitspraken van ngo’s zoals Artsen zonder Grenzen en HealthNet TPO.<sup>7</sup>



- 1 Zie bijvoorbeeld de toespraak van voormalig staatssecretaris van Defensie J. de Vries in zijn rede voor de Eduardo Frei Stichting over de 3D-aanpak op 3 oktober 2008 in Breda; de notitie *Veiligheid en ontwikkeling. Menselijke waardigheid als uitgangspunt* van IKV Pax Christi (2007) of de ingezonden brief van directeur R. Grotenhuis en onderzoeker S. van Laar van Cordaid in dagblad Trouw van 1 november 2006 die zij mede namens Health Net TPO, ICCO/Kerkinactie, Oxfam Novib en Save the Children hebben geschreven.
- 2 Voor deze conferentie waren de Chatham House rules van kracht, derhalve zijn de namen van de sprekers niet genoemd.
- 3 De artikel 100 brief wordt namens de regering door de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer verstuurd waarin het besluit tot deelname aan de missie wordt bekendgesteld. *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925 nr. 193.
- 4 De onderzoeker was in de periode november 2006 tot april 2007 als militair uitgezonden naar de Afghaanse provincie Uruzgan. Zie ook het cv van de onderzoeker.
- 5 *Kamerstukken II 2008-2009*, 31787 nr. 1.
- 6 <[www.hrw.org/en/news/2008/09/07/afghanistan-civilian-deaths-airstrikes](http://www.hrw.org/en/news/2008/09/07/afghanistan-civilian-deaths-airstrikes)>. Benaderd op 9 juli 2010.
- 7 Bijvoorbeeld Willem van der Put van HealthNet TPO die stelt dat de vermenging van wederopbouw en counterinsurgency een brij van zaken door elkaar heen oplevert. Voor ngo’s is dat een onmogelijke situatie.

Stelling 27 is (onder andere) gebaseerd op de uitkomsten van het Tumultdebat dat op 5 juni 2007 plaatsvond:

Volgens de panelleden gaat het in Afghanistan mis omdat de verdeling van middelen tussen de 3D's totaal scheef is: Van elke 10 Amerikaanse dollars gaan er 9 naar de militaire missie en is er dus 1 voor de rest. Nederland besteedt een half miljard aan defensie in Uruzgan en slechts 15 miljoen aan ontwikkelingsgeld. Alle panelleden zijn het erover eens dat de verdeling tussen de 3D's moet verschuiven richting diplomatie en ontwikkeling.<sup>8</sup>

Stelling 25 is gebaseerd op de gedachte dat de problemen in Afghanistan zich niet tot dat land beperken, maar ook in andere omliggende landen (met name Pakistan) voordoen en daarom het probleem om een regionale aanpak vraagt. Binnen het Amerikaanse buitenlands beleid wordt onder de term *AfPak* Afghanistan en Pakistan tot een *theatre of operations* gemaakt:

First of all, we often call the problem AfPak, as in Afghanistan Pakistan. This is not just an effort to save eight syllables. It is an attempt to indicate and imprint in our DNA the fact that there is one theater of war, straddling an ill-defined border, the *Durand Line*, and that on the western side of that border, NATO and other forces are able to operate. On the eastern side, it's the sovereign territory of Pakistan. But it is on the eastern side of this ill-defined border that the international terrorist movement is located.<sup>9</sup>

Mogelijke verschillen in de doelstelling(en) die actoren met de missie beogen worden in deel D behandeld. Een deel van deze stellingen zijn gebaseerd op de artikel 100 brief (stelling 28, 29 en 31). Stellingen 32 en 33 zijn gebaseerd op interviews met functionarissen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie (Hazelbag, 2009). Stelling 34 is afkomstig uit de toespraak van minister Verhagen voor de Atlantische Commissie op 27 maart 2008.<sup>10</sup> Stelling 30 is gebaseerd op de gedachte dat de missie een humanitaire missie moet zijn in plaats van een stabilisatie-, staatsvormende of *counter-insurgency*-missie.

Edelenbos, Klijn en Steijn hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar de relaties tussen vertrouwen, netwerkmanagement, proces performance en inhoudelijke performance binnen *governance networks* in complexe ruimtelijke projecten waarbij verschillende actoren of organisaties met elkaar moeten samenwerken (bijvoorbeeld grote infrastructurele projecten zoals de HSL en Betuwelijn).<sup>11</sup> De stellingen in deel E, F, G en I zijn ontleend aan de vragenlijst van Edelenbos, Klijn en Steijn uit hun onderzoek en zijn aangepast aan de context van de interdepartementale samenwerking in Nederland. Voor de stellingen in deel H zijn vraag 61, 62, 63 en 64 ontleend aan Van de Ven e.a. (1976), vraag 58, 59 en 60

8 Bron: <[www.tumultdebat.nl/newhtml/verslagen/070605%20VerslagVredesmissieAgnes%20Verweij.pdf](http://www.tumultdebat.nl/newhtml/verslagen/070605%20VerslagVredesmissieAgnes%20Verweij.pdf)>. Benaderd op 12 juni 2010.

9 De Amerikaanse *Special envoy for Afghanistan and Pakistan* Richard Holbrooke op 8 februari 2009 op de 45<sup>e</sup> *Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik*. Bron: <[www.securityconference.de/Richard-C-Holbrooke.228.o.html](http://www.securityconference.de/Richard-C-Holbrooke.228.o.html)>. Benaderd op 12 juli 2010.

10 <[www.minbuza.nl/nl/Actueel/Toespraken/2008/03/Speech\\_Verhagen\\_bij\\_Atlantische\\_Commissie](http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Toespraken/2008/03/Speech_Verhagen_bij_Atlantische_Commissie)>. Benaderd op 12 juli 2010.

11 Zie bijvoorbeeld Klijn e.a., 2010; Steijn e.a., 2008 en Steijn e.a., 2010.

aan Gresov en Stephens (1993) en vraag 65, 66 en 67 aan Schmidt en Kochan (1977). Item 46 (mate van samenhang) is ontleend aan de categorisering die Friis en Jarmyr (2008) voor de mate van interactie binnen de *Comprehensive Approach* hebben gemaakt opgesteld. Zij onderkennen coherentie (geïntegreerde analyse, besluitvorming, planning en aanpak, het geheel opereert als een uniforme eenheid), coöperatie (bij overlappende werkzaamheden wordt er samengewerkt, andere werkzaamheden blijven gescheiden, actoren behouden onafhankelijkheid), coördinatie (samenwerking beperkt zich tot coördinatie in tijd en ruimte, verder blijven de actoren onafhankelijk) en co-existentie (actoren zijn zich bewust van de aanwezigheid van andere actoren en staan daar niet direct vijandig tegenover, maar er kunnen wel activiteiten worden uitgevoerd die tegenstrijdig met de werkzaamheden of belangen van de ander zijn).



# Bijlage B:

Karakteristieken respondenten

In hoofdstuk 4 is aangegeven hoe de groep van respondenten in beide landen tot stand is gekomen. Hier worden op basis van deel A van de survey de karakteristieken van de groep gezien. Van de Nederlandse functionarissen zijn zestien personen werkzaam bij het ministerie van Defensie, tien bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking) en acht bij de overige ministeries. Van de Britse respondenten zijn veertien personen werkzaam bij *the Ministry of Defence*, vijf bij *the Foreign and Commonwealth Office*, acht bij het *Department for International Development*, zes bij *the Stabilisation Unit* en een bij *the Cabinet Office*. De overige karakteristieken zijn in tabel B-1 opgenomen. Hierbij valt op dat de functionarissen in beide landen hoog zijn opgeleid, in het VK is 14,7 % zelfs gepromoveerd. Daarnaast valt op dat de gemiddelde ervaring van de Nederlandse functionarissen aanmerkelijk hoger is dan die van hun Britse collegae. De respondenten is ook naar hun rol in de interdepartementale samenwerking (betrokken bij voorbereiding van beleid; participeert actief in de samenwerking; is aanspreekpunt voor zijn afdeling of departement) gevraagd, daarbij was het mogelijk meer dan een antwoord aan te kruisen. Hierbij valt het op dat in Nederland twee maal zoveel respondenten het aanspreekpunt in de samenwerking is dan in het VK. Geen van de respondenten heeft geen van de bovenstaande rollen aangekruist, het is dus redelijk te stellen dat de respondenten op enige wijze bij de interdepartementale samenwerking betrokken zijn en over de ervaring beschikken om de vragenlijst in te vullen.

Tabel B-1 Karakteristieken van de respondenten

Karakteristieken		Nederland		Verenigd Koninkrijk	
Geslacht		M: 67,6 %	V: 29,4 %	M: 85,3 %	V: 14,7 %
Leeftijd (std afwijking)		43,27 (8,33)		39,4 jaar (10,62)	
Opleiding	HBO	5,9 %		5,9 %	
	Universitair	94,1 %		Master: 70,6 % / bachelor: 8,8 %	
	Gepromoveerd	-		14,7 %	
Rol	Actieve participatie	67,7 %		88,2 %	
	Betrokken bij beleid	88,2 %		70,6 %	
	Aanspreekpunt	73,5 %		35,3 %	
Ervaring	Gemiddeld (std afwijking)	8,349 jaar (6,3025)		5,394 jaar (4,2126)	
	0-5 jaar	41,2 %		52,9 %	
	6-10 jaar	32,4 %		26,5 %	
	>11 jaar	23,5 %		20,6 %	

# Bijlage C:

## Vragenlijst interview



### Algemeen

1. Wat is uw functie?
2. Wat is uw rol in de interdepartementale samenwerking?
3. Aan welke fora neemt u deel?

### Perceptie

Eerst uitleg over verschil in percepties.

4. Wat is volgens u het grootste probleem in Afghanistan? Heeft u het gevoel dat dat overeenkomt met de mening van andere ministeries?
5. Wat is volgens u kenmerkend van de Nederlandse aanpak? Wat gaat goed en wat niet goed?
6. Heerst er overeenstemming over de weg naar het behalen van deze doelstellingen?
7. Is dit een goede wijze om de problemen zoals u eerder heeft geschetst aan te pakken? Indien niet, waarom (ideologische redenen, capaciteiten en competenties van andere ministeries om een bijdrage te kunnen leveren, bereidheid van anderen om in de samenwerking te investeren, etc.)?
8. Wat is volgens u het belangrijkste voor een succesvolle Comprehensive Approach?
9. Wat is volgens andere departementen het belangrijkste van een Comprehensive Approach?
10. Hoe denkt u dat de Comprehensive Approach zich verder ontwikkeld, wat is de toekomst? Of zal het na de huidige missie een stille dood sterven?

### Samenwerking

11. U heeft zojuist gesproken over de Comprehensive Approach, welke rol speelt de interdepartementale samenwerking in de huidige Comprehensive Approach?
12. Kunt u vertellen aan de hand van een voorbeeld hoe die (dagelijkse) samenwerking op dit moment plaats vindt?
  - a. Wat gaat er goed?
  - b. Welke problemen onderkent u op dit moment bij de interdepartementale samenwerking?
  - c. Zijn er conflicten en spanningen tussen de ministeries of intern ministeries?
  - d. Hoe worden deze problemen opgelost?
13. Er zijn verschillende werkgroepen die zich bezighouden met interdepartementale samenwerking aangaande de missie in Afghanistan (SMO, SWV, IO CIMIC, SSR-team, etc.).
  - a. Welke van deze werkgroepen is naar uw mening de belangrijkste?
  - b. Zorgt een dergelijke diversiteit juist niet voor fragmentatie in plaats van *comprehensiveness*?
14. **Als voorbeeld:** Vanaf begin 2009 is de Commandant PRT vervangen door een Directeur PRT, van een militaire functionaris naar een civiele functionaris. Wie heeft daartoe het initiatief genomen? Hoe vond besluitvorming daarover plaats?

15. De Comprehensive Approach gaat uit van een geïntegreerde aanpak waarbij van het eerste moment de benodigde actoren worden betrokken bij de analyse, planning en uitvoering van een missie.
  - a. Hoe geïntegreerd is naar uw mening de interdepartementale samenwerking?
  - b. Hoe geïntegreerd zou de interdepartementale samenwerking volgens u moeten zijn?
  - c. De samenwerking beslaat op dit moment diverse bilaterale samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld BuZa en EZ. Wat betekenen deze bilaterale verbanden voor de comprehensiveness van de gehele samenwerking?
  - d. In de fragiele statennota staat dat “*waar nodig* er een gezamenlijke planning en analyse voor de civiele en militaire in stand te laten komen”. Wie bepaald deze ‘waar nodig’ en bestaat zo niet de kans iets over het hoofd te zien?
16. Zijn er bepaalde staatsrechtelijke beperkingen die van invloed zijn op de mate van samenwerking? Bijv. ministeriële verantwoordelijkheid, ministeriële gelijkwaardigheid, departementale autonomie.
17. **Voor de kleinere ministeries:** Waarom neemt uw ministerie aan de samenwerking deel, wat is voor uw ministerie de winst/toegevoegde waarde van de samenwerking?
18. **Voor de kleinere ministeries:** De voorbereiding voor de huidige missie is in januari 2005 begonnen toen de politieke besluitvorming op gang kwam. Vanaf welk moment bent u bij de samenwerking betrokken? Indien in een laat stadium, is dat een gemis?

### **Afhankelijkheid van middelen en werkzaamheden**

19. Voor een effectieve 3D-benadering zijn we afhankelijk van civiele partners zoals ngo's om bijvoorbeeld projecten uit te voeren. Bent u van mening dat Nederland een interdepartementale pool van deskundigen moet samenstellen die zelf projecten kunnen uitvoeren en daarmee minder afhankelijk worden van civiele partners?
20. Wat is de voortgang van de oprichting van de pool van civiele deskundigen waarover in de fragiele statennota wordt gesproken. Wat zijn belemmeringen voor een goede voortgang?

### **Aansturing**

21. Welke (politieke) druk ligt er om daadwerkelijk samen te werken (is het top-down beleid van politieke of ambtelijke top van het ministerie, zijn er interne memoranda over geschreven, etc.)?
22. Hoe wordt de samenwerking op dit moment aangestuurd (heeft een van de departementen een leidende rol, is er een manager aangewezen, of is er een actiepuntenlijst met aangewezen verantwoordelijken)? Verloopt dit naar wens? Wat kan er verbeterd worden?
23. Bent u van mening dat er een meer sturend orgaan zoals een *Cabinet Office* moet worden opgericht of dat Algemene Zaken een meer leidende en sturende rol moet krijgen (enerzijds) of dat de samenwerking in de huidige rol moet worden voortgezet, te weten een sterke autonomie van de departementen en samenwerking door horizontale interacties (anderzijds)?

**Vertrouwen**

24. Hoe zou u de vertrouwensrelatie tussen de departementen in de interdepartementale samenwerking (aangaande missie Afghanistan) typeren (goed, slecht, etc.)?
  - a. Indien goed, waaruit blijkt dat, hoe komt het dat er veel vertrouwen is (bijv. door elkaar veel te zien)?
  - b. Indien slecht, waaruit blijkt dat? Hoe komt dat? Hoe kun je het verbeteren?
25. Wat zijn volgens u de belangrijkste factoren voor het onderlinge vertrouwen?

**Performance**

26. Wanneer is voor u de samenwerking geslaagd of succesvol?
27. Heeft de samenwerking geleid tot een toename in begrip
  - a. Voor elkaars standpunten, percepties en problemen?
  - b. Over hoe complexe missies aan te pakken?
28. Wat is uw mening over het resultaat van de interdepartementale samenwerking, is deze nu succesvol? Wat zijn succesfactoren en wat zijn verbeterpunten?

Heeft u nog opmerkingen of suggesties over zaken die nog niet aan bod zijn geweest?  
Heeft u nog vragen?

Ik dank u voor het gesprek.

# Bijlage D:

## Geïnterviewden Nederland

**Buitenlandse Zaken**

Drs. M. Boef

Drs. J.E. van Wieren

Drs. H. Wesseling

Mr. Drs. J. Nijssen

Drs. K.M. Davidse

M. Rentenaar

Peter Mollema

P.J. Kleiweg De Zwaan

Drs. Y. Brandt

Coördinator Task Force Uruzgan 2008-2010

Coördinator Veiligheid en Ontwikkeling

Plaatsvervangend directeur EFV

Beleidsmedewerker Directie

Veiligheidsbeleid

Directeur EFV

Civilian Representative TFU

Civilian Representative TFU

Coördinator Taskforce Uruzgan 2006-2008

Directeur-generaal Internationale

Samenwerking

**Defensie**

Drs. M.W.M. Waanders

Drs. W. Kwaks

Kapitein Ter Zee R.P. Bauer

Generaal-majoor A.C. Oostendorp

Kolonel drs. I.J. Duine

Kolonel G.S. van der Voet

Kolonel C. Vollaard

Luitenant-kolonel A.G.C. van Nieuwburg

Generaal-majoor M.C. de Kruif

Kolonel N. Geerts

Kolonel K. Mathijssen

Brigade-generaal Th.W.B. Vleugels

Kolonel N. Tak

Beleidsmedewerker DAB

Beleidsmedewerker DAB

Hoofd J5 (Plannen) DOPS

Directeur DOPS

Coördinator Platform Defensie /  
bedrijfsleven

Militair Adviseur Buitenlandse Zaken

Hoofd afdeling bi- en multilaterale  
samenwerking

Beleidsmedewerker SSR, J5 DOPS

Commandant Regional Command (South)

Commandant TFU

Commandant TFU

Commandant TFU

Militair Adviseur Buitenlandse Zaken

**Binnenlandse Zaken en****Koninkrijksrelaties**

Mr. C.M. Dijk

Drs. R. de Kort

Beleidsmedewerker BO / politie

Beleidsmedewerker BO / politie

**Economische Zaken**

Drs. T.J.G.M. van Summeren

Beleidsmedewerker Sub-Sahara/Afghanistan

**Financiën**

Drs. K.N. Jedema

Beleidsmedewerker Financiën

**Algemene Zaken**

Drs. K. van Oosterom

Raadsadviseur Buitenlandse Zaken

**Justitie**

Drs. M. Luijke

Beleidsmedewerker Internationale  
Betrekkingen**Landbouw, Natuurbeheer en  
Voedselkwaliteit**

Drs. L. Crisson

Beleidsmedewerker Internationale Zaken

**Korps Landelijke Politie Diensten**

H. Koreneef

Korps Landelijke Politie Diensten



# Bijlage E:

## Geïnterviewden VK



**Foreign and Commonwealth Office**

Andrew Bowes	Team leader Operations and Exercises, Security Policy Group
Colin Sykes	Head of the Civil-Military Team, Afghanistan Group
Chris Campbell	Head of the Peacekeeping Team, Conflict Group
Rupert Ainley	Civilian ESDP Missions, Europe Directorate
Janet Rogan	Deputy Finance Director
John Kane	Head of the Civil-Military Team, Afghanistan Group
Conrad Bailey	Head of Conflict Department
Wing Commander Adrian Burns	Chief of Staff of Mark Sedwill (SRAP)

**Ministry of Defence**

General Sir David Richards	Chief of the General Staff
Lieutenant-general Sir Richard Shireff	Commander Allied Rapid Reaction Corps
Lieutenant-colonel David Couzens	Defence Concepts and Doctrine Centre
Dr. Stuart Gordon	Royal Military Academy / Military Stabilisation Support Group
Mark Richardson	Security Policy Operations Directorate, NATO and Europe Policy
Commander John Lea	Security Policy Operations Directorate
Struan Macdonald	Strategy Unit, Strategy Directorate
Colonel Rufus McNeil	Deputy Chief Of Staff J3, Permanent Joint Headquarters (PJHQ)
Colonel Giles Hill	Deputy Chief Of Staff J5, Permanent Joint Headquarters (PJHQ)
Lieutenant-colonel Justin Holt	Desk officer North-Africa
Lieutenant-colonel Steve McGrory	Deskofficer Libya
Nick Hamer	Security Policy Operations Directorate, Chief of Staff
Natalie Green	Afghan Policy Team

**Department for International Development**

Dr. Lorna Hall	Whitehall Policy Manager, DFID Afghanistan
Laura Mazal	Conflict Advisor, Conflict, Humanitarian Affairs & Security Dpt
Mark Segal	Conflict Advisor, Conflict, Humanitarian Affairs & Security Dpt
Richard Jones	Conflict Advisor, Conflict, Humanitarian Affairs & Security Dpt

**Stabilisation Unit**

Tom Galloway	Deputy head of the Stabilisation Unit
Richard Teuten	Former head of the Stabilisation Unit
Dr. Babu Rahman	Planning Group Leader
Darren Boyling	Deployments Manager
Major Andy Hill	Military Planner and MSSG-Iso to the Stabilisation Unit
Mark Singleton	Dutch exchange officer in the Stabilisation Unit
Sara Offermans	Dutch exchange officer in the Stabilisation Unit
Dr. Imogen Parsons	Lessons and Civilian Capacity Team
<b>Home Office</b>	
Rochelle Cohen	Deputy Head of Office for Security and Counter Terrorism
Tina Kent	Head of External Relations, International Directorate
<b>Ministry of Justice</b>	
Catriona Laing	International Director
<b>The Cabinet Office</b>	
Julian Miller	Deputy National Security Advisor, foreign policy
Jason Poole	Afghan Strategy Team
<b>Advisory Groups</b>	
Nick Clissitt	Director of the Minerva Advisory Group
Dr. Andrew Rathmell	Director of the Libra Advisory Group
Prof. dr. Theo Farrell	Department of War Studies, King's College London
Daniel Korski	Senior Fellow, European Council on Foreign Relations
<b>House of Lords</b>	
Baroness Pauline Neville-Jones	Member of the House of Lords for the Conservative Party
<b>House of Commons</b>	
James Arbuthnot	Chair of the House of Commons Select Committee for Defence



# Bijlage F:

## Social Network Analysis

In deel F van de vragenlijst is een lijst met actoren opgenomen. Door respondenten te vragen aan te geven hoe vaak hun afdeling of directie, op het niveau zoals aangegeven in de vragenlijst, contact heeft met de actoren in de lijst en deze gegevens te koppelen aan de antwoorden op vraag 4 van deel A (ministerie, afdeling en functie van respondent) kan inzichtelijk gemaakt worden welke contacten de respondent met de verschillende actoren onderhoudt. Daarbij heeft de respondent de keuze uit nooit, minstens 1x per dag, minstens 1x per week, minstens 1x per maand, minstens 1x per kwartaal en minstens 1x per jaar. Indien de respondent tot de vermelde actor hoorde, kon hij 'niet van toepassing' aankruisen.

In een aantal gevallen bestaat een actor uit een gehele directie met daarbinnen meerdere functionarissen, terwijl in andere gevallen een actor uit een of twee personen bestaat. In het eerste geval kan een directie uit meerdere afdelingen of teams bestaan en dus zou het uit oogpunt van nauwkeurigheid goed zijn om een lager aggregatieniveau in de vragenlijst aan te brengen. Daarmee wordt de vragenlijst echter dusdanig lang dat de respondent tot invullen kan worden afgeschrikt. Daarnaast komt het gekozen aggregatieniveau overeen met het beeld uit de interviews, geïnterviewden spreken niet over bijvoorbeeld de *Afdeling conflictpreventie, vredesoperaties, militaire en civiele samenwerking* van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB/CV), maar simpelweg over de Directie Veiligheidsbeleid. Buiten het ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken in Nederland en FCO, DfID, MoD en *the Stabilisation Unit* in het Verenigd Koninkrijk zijn de overige ministeries op het niveau van ministerie aangegeven.

Zonder gewichten aan de interacties te hangen, geven de data weinig informatie, immers, een actor met wie een keer per jaar contact wordt gelegd telt even 'zwaar' als een actor met wie iedere dag interactie is. Om de frequentie van de contacten inzichtelijk te maken is aan een relatie een 'gewicht' gehangen: dagelijks contact een gewicht van 365, wekelijks contact 52, maandelijkse interactie 12, een interactie die eens per kwartaal plaatsvindt een 4 en een jaarlijks contact een 1. Voor die actoren waarvan meerdere respondenten hebben gereageerd zijn de frequenties op drie manieren geanalyseerd. Ten eerste is de minimale frequentie als waarde genomen, vervolgens de maximale frequentie en ten slotte de gemiddelde frequentie<sup>1</sup>. Op basis van deze gewogen data kan bezien worden wat de importantie van een actor is, ook wel *importance of prominence* genoemd. Door de *prominence-factor* van de verschillende actoren te berekenen, kan worden bezien welke plaats deze actoren binnen het netwerk van de interdepartementale samenwerking innemen. Actoren met de hoogste *prominence-factor* bezetten over het algemeen strategische locaties binnen het netwerk (Wasserman en Faust, 2005).

Bij interacties kan van gerichte (*directional relations*) en niet-gerichte interacties (*nondirectional relations*) worden gesproken. Van gerichte interacties is sprake indien een interactie van

<sup>1</sup> Indien drie respondenten van een bepaalde directie wordt gevraagd hoe vaak zij contact hebben met actor A, kunnen de antwoorden bijvoorbeeld tenminste 1x per dag voor respondent 1, ten minste 1x per week voor respondent 2 en tenminste 1x per kwartaal voor respondent 3 zijn. De minimale waarde voor het contact tussen deze directie en actor A wordt dan 4, de maximale 365 en de gemiddelde waarde  $143,3 (4+52+365 = 421 : 3 = 143,3)$ .

actor A naar B gaat, maar niet per se van B naar A. Dus niet alleen de interactie is belangrijk, maar ook de gerichtheid. Bij niet gerichte interacties speelt de richting van de interactie geen rol, óf er interacties plaatsvinden is de belangrijkste observatie. Bij het onderzoek naar het netwerk van de interdepartementale samenwerking zijn de interacties als niet gerichte interacties in kaart gebracht. Wie het initiatief tot de interactie neemt is niet van belang, wel dát er interacties plaatsvinden. Om bij niet-gerichte interacties de *prominence* van een actor te kunnen meten, wordt er gekeken naar de centraliteit van de actor<sup>2</sup>. Een centrale actor kan worden gedefinieerd als een actor die in veel interacties betrokken is. De centraliteit van een actor kan op verschillende wijze worden berekend, bijvoorbeeld *degree centrality*, *closeness centrality* en *betweenness centrality* (Wasserman en Faust, 2005).

Een van de heersende opvattingen om de centraliteit van actoren in een netwerk te meten is hun activiteit te bezien; hoe meer relaties een actor onderhoudt, des te centraler deze actor is. Deze vorm van centraliteit wordt ook wel *degree centrality* genoemd en kan berekend worden door het aantal contacten dat een actor binnen een netwerk onderhoudt te delen door het maximaal aantal contacten dat er binnen een netwerk mogelijk is. Het maximaal aantal contacten bij een niet gericht netwerk is het aantal actoren (n) vermenigvuldigt met het aantal actoren minus 1 (hij onderhoudt geen relatie met zichzelf) gedeeld door 2. Door de *degree centrality* voor alle actoren te berekenen kan inzicht worden verkregen welke actor de hoogste *degree centrality* heeft. De actor met de hoogste *degree centrality* is tevens bij de meeste interacties betrokken.

De *closeness centrality* doelt op de afstand tussen actoren, de berekening richt zich op de afstand tussen actor X en de andere actoren. Een actor is centraal indien deze snel met andere actoren contact kan hebben, zij hoeven het kleinste aantal 'stappen' te maken om de andere actoren te bereiken, daarom wordt *closeness* ook wel vergeleken met de minimale afstand (*geodesic path*) tussen actoren. Vanuit dit oogpunt hebben centrale actoren een toegevoegde waarde bij besluitvormingsprocessen, vooral indien de nadruk op communicatieve vaardigheden ligt. *Closeness centrality* wordt uitgedrukt in een waarde tussen 0 en 1, hoe hoger de waarde van een actor is, des te kleiner is de afstand tussen deze actor en de overige actoren.

Bij de *closeness centrality* zijn niet alleen de directe verbinding tussen actoren van belang, maar ook indirecte verbindingen. Niet alle actoren zijn direct met elkaar verbonden en soms moet een actor X een andere actor Y als tussenpersoon gebruiken om de bedoelde actor Z te bereiken. De actor Y via wie de interactie tussen actoren X en Z verloopt, kan invloed op de interactie uitoefenen, hij of zij is een belangrijke schakel bij de uitwisseling van informatie. Om deze vorm van centraliteit te meten is het begrip *betweenness centrality* door Freeman (1977) geïntroduceerd. *Betweenness centrality* meet het aantal kortste paden dat via een actor verloopt en wordt uitgedrukt in een waarde tussen 0 en 1; hoe hoger de waarde van een

<sup>2</sup> Bij gerichte interacties wordt, om de *prominence* te bepalen, naast centraliteit ook naar de mate van *indegree* gekeken, met andere woorden hoe interacties naar de actor X worden gericht.

actor, des te vaker deze actor als ‘tussenstap’ dient en des te meer invloed deze actor kan uitoefenen.

De gewogen contacten zijn in het Agna-programma allereerst vanuit de kolomzijde per actor in een relatiematrix ingevoerd, dus van actor A in de eerste kolom worden de gewogen waarden van de interacties met de actoren in de rijen ingevoerd. Door deze wijze van invoeren zijn de interacties ‘gericht’, er wordt immers de gewogen waarde van een actor naar een andere actor ingevoerd. Door de matrix diagonaal te spiegelen worden de interacties ‘niet-gericht’ gemaakt. Deze spiegeling heeft als bijkomend voordeel dat ook van actoren die de vragenlijst niet hebben teruggestuurd, toch inzichtelijk gemaakt kan worden welke interacties zij onderhouden. Immers, hoewel actor A zich niet heeft uitgesproken over de interactie met B, heeft B zich wel uitgesproken over de interactie met A en omdat het niet-gerichte interacties zijn, kan zo toch een indruk van de interacties tussen A en B gekregen worden.<sup>3</sup> Waar het spiegelen een probleem wegneemt, levert het tevens een ander probleem op. Er zijn natuurlijk ook actoren die zich wel over elkaar uitspreken, van actor E is een waarde van de interactie met actor F bekend en van actor F is ook een waarde over de interactie met E bekend. Indien deze waarden verschillen moet bezien worden welke waarde dan gebruikt wordt. In een aantal gevallen verschillen de waarden. Dit kan verklaard worden doordat niet alle functionarissen in een directie of afdeling evenveel contact met andere actoren hebben. Zo kan het voorkomen dat respondenten van actor E gereageerd hebben die bovengemiddeld interacties met actor F onderhouden terwijl van actor F respondenten hebben gereageerd die beneden gemiddeld interacties met actor E onderhouden. Simpelweg de waarden optellen is niet mogelijk, want de kans dat een specifieke interactie daarmee dubbel wordt geteld is groot. Daarom is gekozen voor de maximale waarde te spiegelen, oftewel, de matrix is diagonaal gespiegeld waarbij de maximale waarde de voorkeur kreeg.<sup>4</sup>

- 
- 3 Natuurlijk blijft er wel een blinde vlek voor wat betreft de interacties, namelijk de interacties tussen actoren C en D die beiden geen vragenlijst hebben ingevuld. Dit probleem kan niet worden weggenomen.
  - 4 In het AGNA-analyseprogramma kan ook voor de *minimale* waarde gekozen worden.

# Literatuur



- 6, P., D. Leat, K. Seltzer en G. Stoker, *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda* (Houndsmills: Palgrave, 2002).
- Abbaszadeh, N., M. Crow, M. El-Khoury, J. Gandomi, D. Kuwayama, C. MacPherson, M. Nutting, N. Parker en T. Weiss, *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations* (Princeton, Princeton University, 2008).
- Adler, P.S. en S.W. Kwon, "Social Capital: Prospects for a New Concept", in *Academy of Management Review*, 27/1 (2002):17-40.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak* (Den Haag: AIV, 2009).
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Falende Staten: Een wereldwijde verantwoordelijkheid* (Den Haag: AIV, 2004).
- Agranoff, R. en M. McGuire, "Big Questions in Public Network Management Research", in *Journal of Public Administration research and Theory* 11/3 (2001): 295-326
- Alderson, A., "Comprehensive Approaches: Theories, Strategies, Plans and Practice", in *Operationalizing a Comprehensive Approach in semi-permissive environments*, geredigeerd door C.M. Schnaubelt (Rome: NDC, 2009): 14-34.
- Allison, G. en P. Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Addison Wesley Longman, 1999).
- Alter, C. en J. Hage, *Organizations working together* (Newbury Park: Sage, 1993)
- Alter, C., "An exploratory study of conflict and coordination in interorganizational service delivery systems", in *Academy of Management Journal* 33/3 (1990): 478-502.
- Andeweg, R.B. en G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Londen: Palgrave Macmillan, 2002).
- Andeweg, R.B., "Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: the case of the Dutch Cabinet", in *European Journal of Political Research*, vol.16 (1988): 125-151.
- Andeweg, R.B., "De Formatie van Paars II. Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken", in *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (1998): 177-198.
- Andeweg, R.B., "Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers", *European Journal of Political Research* 37 (2000): 337-395.

- Antal, A.B., M. Dierkes en H.N. Weiler, "Cross-national policy research: traditions, achievements and challenges", in *Comparative Policy Research: learning from experience* geredigeerd door M. Dierkes, H.N. Weiler en A.B. Antal (Aldershot: Gower, 1987): 13-25.
- Apfelthaler, G. en M. Karmasin, "The Value of Disagreement: The Question of Metanorms, Metaculture and Metatheory in Cross-Cultural Interaction", in *Journal für Betriebswirtschaft* 3 (1997): 124-135.
- APSG, *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective* (Barton: Australian Public Service Commission, 2007)
- Ariëns, H., "Dutch approach klinkt nogal zelfvoldaan", interview met Cultural ASdvisor Willem Vogelsang, gepubliceerd op 17 februari 2010 op IS-online. <https://www.oneworld.nl/wereld/dutch-approach-klinkt-nogal-zelfvoldaan>
- Arnold-Forster, J., "Cross-Government Planning and the Helmand Decision, 2005-06", in *RUSI Journal* 157/2 (2012): 44-47.
- Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).
- Aylwin-Forster, N., "Changing the Army for Counterinsurgency Operations", in *Military Review* 85/6 (2005): 2-15.
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken* (Groningen: Wolters-Noordhoff, 2001).
- Baarda, van, Th., "The Involvement of the Security Council in Maintaining International Law", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12/1 (1994): 137-152.
- Balas, A., *Creating Global Synergies: Inter-organizational Cooperation in Peace Operations*, proefschrift, Universiteit van Illinois, 2011.
- Baldwin, D.A., "Security Studies and the End of the Cold War", in *World politics* 48/1 (1995): 117-141
- Barber, B., *Jihad vs. Mc World* (New York: Ballantine Books, 1996).
- Bardach, E., *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship* (Washington: the Brookings Institution, 1998).
- Baron, R.M. en D.A. Kenny, "The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations", in *Journal of Personality and Social Psychology*, 51/ 6 (1986): 1173-1182.

- Baumann, A., "Constructive Friction or Petty Turf Wars? Organisational Resistance to the Integration of Defence, Diplomacy and Development", paper gepresenteerd op het European Security and Defence Forum van Chatham House, 11 november 2009.
- Behn, R.D., *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, DC: Brookings Institution, 2001).
- Belinfante, A.D. en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2005).
- Bell, L., *The Global Conflict Prevention Pool. A joined UK government approach to reducing conflict* (Londen: FCO Creative Services, 2003).
- Bellamy, A.J., "The Responsibility to Protect—Five Years On", in *Ethics & International Affairs*, 24/2 (2010): 143-169.
- Betz, D. en A. Cormack, "Iraq, Afghanistan and British Strategy", in *Orbis* 53/2 (2009): 319-336.
- Bevir, M. en R.A.W. Rhodes, "The Differentiated Polity as Narrative", in *British Journal of Politics and International Relations* 10/4 (2008): 729-734.
- Biermann, R., "Towards a Theory of Inter-Organizational Networking. The Euro-Atlantic Security Institutions Interaction", in *Review of International Organization* 3 (2008): 151-177.
- Biesheuvel, P., *Analysing Options for Implementing an Inter-Departmental Security Sector Reform Approach in the Netherlands* Den Haag: Instituut Clingendael, 2008).
- Bijlsma-Frankema, K.M. en G.A.C. Smid, "Vertrouwen in overheidsorganisaties. Concepten, casuïstiek, beleidsopties", in *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en therapieën, geredigeerd door A.F.A. Korsten en P.J.M. de Goede* (Den Haag: Elsevier, 2006).
- Blair, T., *A Journey. My political life* (New York: Random House, 2010).
- Blair, T., *Doctrine of the International Community*. Voordracht voor *the Economic Club* te Chicago op 24 april 1999.
- Blick, A. en G. Jones, *Premiership. The Development, Nature and Power of the Office of the British Prime Minister* (Exeter: Imprint Academic, 2010).
- Blondel, J., "Party systems and patterns of government in Western democracies", in *Canadian Journal of Political Science* 1/2 (1968): 180-203.

- Boeije, H., H. 't Hart en J. Hox, *Onderzoeksmethoden* (Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2009).
- Bogdanor, V., "Introduction", in *Joined-Up Government*, geredigeerd door V. Bogdanor (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Börzel, T.A., "Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks", in *Public Administration* 76 (1998): 253-273.
- Bouckaert, G., B. G. Peters en K. Verhoest, "The Coordination of Public Sector Organizations", in *Shifting Patterns of Public Management*, geredigeerd door B. G. Peters en G. Bouckaert (Hampshire: Palgrave MacMillan, 2010).
- Bouckaert, G., K. Verhoest en A. Wauters, *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit* (Brugge: Die Keure, 2000).
- Bovend'Eert, P.P.T., D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, C.A.J.M. Kortman en M.N.H. van der Net, *Grondwet. Tekst en Commentaar* (Deventer: Kluwer, 2004).
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2007), 211.
- Bovens, M.A.P., "Public Accountability. A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain", *Euro Governance Paper C-06-01* (2006).
- Bovens, M.A.P., "Public Accountability", in *The Oxford Handbook of Public Management*, geredigeerd door E. Ferlie, L.E. Lynn Jr. en C. Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005): 182-208.
- Bradford, Z.B. en F.J. Brown, *America's Army: a model for interagency effectiveness* (Westport: Praeger Security International, 2008).
- Brocades Zaalberg, T.W. en A. ten Cate, *Missie in Al Muthanna. De Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005* (Amsterdam: Boom, 2010).
- Brocades Zaalberg, T.W., "CIMIC: Why NATO Chose the Wrong Foundation", in *Small Wars and Insurgencies* 17/4 (2006): 399-420.
- Brodie, B., "The Anatomy of Deterrence", *RAND Working Paper*, 1958.
- Brown, C. en K. Ainley, *Understanding International Relations* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005).

- Bruijn, J.A., de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming* (Schoonhoven: Academic Services, 2002).
- Bruner, J.S., "On perceptual readiness", *Psychological Review* 64 (1957): 123-152.
- Bryson, J.M. en B.C. Crosby, *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared Power World* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992).
- Bryson, J.M., B.C. Crosby en M. Middleton Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", in *Public Administration Review* (2006): 44-55.
- Buckley, P.J. en M. Casson, "A theory of cooperation in international business", in *Cooperative strategies in international business*, geredigeerd door F.J. Contractor en P. Lorange (Lexington: Heath, 1988): 31-53.
- Buitendijk, D., P. Hoekstra en V. Timmerman, "Maakbaarheid van vertrouwen in organisaties", *M&O, tijdschrift voor management en organisatie* 62/3 (2008): 281-290.
- Bult-Spiering, M., *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal* (Utrecht: Lemma: 2003).
- Burche, M., "Organizing the flow of business in western European cabinets", in *Governing Together*, geredigeerd door J. Blondel en F. Müller-Rommel (Londen: Macmillan, 1993): 99-130.
- Buttiens, D. en K. Verhoest, "Deugdelijk bestuur in tijden van crisis? De interorganisatiele nood aan coördinatie in de Vlaamse overheid", paper voor conferentie Politicologenmaal 2010 (Leuven, België, 27-28 mei 2010).
- Buzan, B., *People states & fear* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991).
- Cabinet Office, *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood revival* (Londen: Cabinet Office, 1998).
- Cabinet Office, *Investing in Prevention An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response* (Londen: Strategy Unit, 2005).
- Cabinet Office, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (Londen: The Stationery Office, 2010).
- Cabinet Office, *The National Security Strategy* (Norwich: The Stationery Office, 2002).
- Cabinet Office, *The National Security Strategy* (Norwich: The Stationery Office, 2008).

- Cabinet Office, *The National Security Strategy* (Norwich: The Stationery Office, 2009).
- Cabinet Office, *The National Security Strategy* (Norwich: The Stationery Office, 2010).
- Cabinet Office, *Wiring it Up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services* (Norwich: The Stationery Office, 2000).
- Carothers, T., "The 'Sequencing' Fallacy", in *Journal of Democracy* 18/1 (2007): 12-27.
- Cavanagh, M., "Ministerial Decision-making in the Run-up to the Helmand Deployment", in: *RUSI Journal*, 157/2 (2012): 48-54.
- CCMD, *Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success* (Ottawa, CCMD, 2002).
- Chalk, P., "Transnational Threats and the challenges of the 21st century", in *Militaire Spectator* 170/12 (2001): 666-674.
- Challis, L., S. Fuller, M. Henwood, R. Klein, W. Plowden, A. Webb en G. Wistow, *Joint Approaches to Social Policy: Rationality and Practice* (Cambridge, Cambridge University Press, 1988).
- Chen, B. en E.A. Graddy, "Inter-Organizational Collaborations for Public Service Delivery: A Framework of Preconditions, Processes, and Perceived Outcomes". Paper gepresenteerd op de ARNOVA Conferentie, 17-19 november 2005, Washington, DC.
- Chen, L.C., "Human Security: concepts and approaches", in *Common security in Asia: New concepts of human security*, geredigeerd door T. Matsumae en L.C. Chen (Tokio: Tokai University Press, 1995).
- Chin, W., "The United Kingdom and the War on Terror: The Breakdown of National and Military Strategy", in *Contemporary Security Policy* 30/1 (2009): 125-146.
- Chrisholm, D., *Coordination without hierarchy* (Berkeley: University of California Press, 1989).
- Chrislip, D.D. en C.E. Larson, *Collaborative Leadership : How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference* (San Francisco: Jossey-Bass, 1994).
- Christensen, T. en P. Laegreid, *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper 6 (2006).
- Churchman, C.W., "Wicked Problems", *Management Science* 14/4 (1967): 141-142.

- CIPFA, *Building effective partnerships. Practical guidance for public services on working in partnership* (Londen: The Chartered Institute of Public Finance and Accountability, 1997).
- Clarke, M. en J. Stewart, *Handling the wicked issues: A challenge for government* (Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1997).
- Clarke, M., "The Helmand Decision", in *The Afghan Papers: Committing Britain to War in Helmand, 2005–06*, RUSI Whitehall Paper 77, geredigeerd door M. Clarke (Abingdon: Routledge Journals, 2011).
- Clausewitz, von, C., *On War*, geredigeerd en vertaald door M. Howard en P. Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976).
- Cobb, R.W. en C.D. Elder, *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building* (Boston: Allyn and Bacon, 1972).
- Cohen, J., *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences* (Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1988).
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", in *Administrative Science Quarterly* 17 (1972): 1-25.
- Coles, L., *Making Foreign Policy: A Certain Idea of Britain* (Londen: John Murray, 2000).
- Colijn, K., *Harde conclusies Commissie Davids*, in *Vrij Nederlands van 12 februari 2010*.
- Collier, P., *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and what can be done about it* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Collier, P., V.L. Elliot, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol en N. Sambanis, *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Coning, de, C. en K. Friis, "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach", in *Journal of International Peacekeeping* 15/1-2 (2011): 243-272.
- Coning, de, C. en K. Friis, "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach", in *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011): 243-272.
- Coning, de, C., *The United Nations and the Comprehensive Approach* (Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008).

- Contractor, F.J. en P. Lorange, *Cooperative strategies in international business* (Lexington: Heath, 1988).
- Cowper-Coles, S., *Cables from Kabul: The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign* (Londen: Harper Press, 2011).
- Coxall, B. en L. Robins, *British Politics since the War* (Houndmills: Macmillan Press, 1998).
- Creveld, van, M., *Command in war* (Harvard: Harvard University Press, 1985).
- Creveld, van, M., *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991).
- Cropper, S., *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Crossman, R.H.J., *The Diaries of a Cabinet Minister, volume 1, Minister of Housing* (Londen: Hamilton en Cape, 1975).
- Daalder, H., *Cabinet Reform in Britain 1914-63* (California: Stanford University Press, 1963).
- Daalder, H., *Van Oude en Nieuwe Regenten: Politiek in Nederland* (Amsterdam: Bert Bakker, 1995).
- Dahrendorf, N., *A Review of Peace Operations: A Case for Change* (London: King's College, 2003).
- Dalen, van, J. en E. de Leede, *Statistisch onderzoek met SPSS for Windows* (Den Haag: Uitgeverij Lemma, 2009).
- Dannett, R., *Leading from the front. The Autobiography* (Londen: Bantam Press, 2010).
- Davis, M., *Planet of Slums* (Londen: Veso, 2006).
- Day, P. en R. Klein, *Accountabilities: five public services* (New York: Travistock Publications, 1987).
- De Smith, S. en R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law* (Londen: Penquin, 1994).
- Del Rosso, S.J., "The insecure state: reflections on "the state" and "security" in a changing world", in *Daedalus* 124/2 (1995): 175-207.
- Department for Environment, Transport and Regions, *Cross-cutting Issues in Public Policy and Public Service*, (DETR, 2000c).



- Department for Environment, Transport and the Regions, National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 17 - Joining it up Locally (Londen: The Stationary Office, 2000a).
- Department for Environment, Transport and the Regions, National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 17 - Joining it up Locally (Londen: The Stationary Office, 2000).
- Department for Environment, Transport and the Regions, Regenerating that lasts: a guide to good practice on social housing estates (Londen: DETR, 2000b).
- Department for Environment, Transport and the Regions, Regenerating that lasts: a guide to good practice on social housing estates (Londen: The Stationary Office, 2000).
- Department for International Development, Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century (Londen, DfID, 1997).
- Department for International Development, Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor (Londen, DfID, 2000).
- Department for International Development, Fighting poverty to build a safer world A strategy for security and development (Londen: DfID, 2005).
- Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office and Ministry of Defence, Building Stability Overseas (Londen: The Stationery Office, 2011).
- Deutsch, M., "The effect of motivational orientation upon trust and suspicion", in Human Relations 13 (1960): 123-139.
- Dobbins, J., S.G. Jones, K. Crane en B. Cole Degrasse, The Beginner's Guide to Nation-Building (Santa Monica: RAND Corporation, 2007).
- Donabedian, A., Explorations in Quality Assessment and Monitoring (Ann Arbor: Health Administration Press, 1980).
- Donini, A., The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda (Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper #22, Brown University, 2002).
- Dorey, P., Policy Making in Britain: An Introduction (Londen: SAGE Publications, 2005).
- Dorman, A., Transforming to Effects-Based Operations: Lessons from the United Kingdom Experience (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008).

- Downs, A., *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1966).
- Duffield, M., "Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance", in *Development and Change* 33/5 (2002): 1049-1071.
- Duffield, M., *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security* (Londen: Zed Books, 2001).
- Duffield, M., Lautze S., en Jones B., *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996-1997* (New York: OCHA, 1998).
- Dunleavy, P., David Cameron is running a 'ring-donut' government with a weak centre, and his feeble grip on policy coordination suggests a failure of statecraft. Blog op [blogs.lse.ac.uk](http://blogs.lse.ac.uk).
- Durkheim, E., *The Division of Labour in Society* (New York: Free Press, 1964).
- Easterly, W., *The Whiteman's Burden. Waarom heeft ontwikkelingshulp meer kwaad dan goed gedaan?* (Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2006).
- Edelenbos, J. *Proces in vorm; proces begeleiding van interactieve beleidsvorming over locale ruimtelijke projecten* (Utrecht: Uitgeverij LEMMA, 2000).
- Eeten, van, M.J.G., "'Dialogues of the deaf' on science in policy controverses", *Science and Public Policy* 26/3 (1999): 185-192.
- Eisinga, R., P.H. Franses en P. Scheepers, "Trends in de links-rechts oriëntatie van de Nederlandse kiezers, 1978-1995", in *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, geredigeerd door G. Voerman (Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1996): 215-228.
- Elson, P., M. Struthers en J. Carlson, *Horizontal Tools and Relationships: An International Survey of Government Practices Related to Communities* (Ottawa: Task Force on Community Investments, Human Resources and Social Development Canada, 2007).
- Elzinga, D.J. en H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1993).
- Elzinga, D.J., R. de Lange en M.M.V. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Deventer: Kluwer, 2006).

- Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel, *Effecten van armoede. Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 1998).
- Etzioni, A., *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy* (New Haven: University Press, 2007).
- Etzioni, A., *The Hard Way to Peace: A New Strategy* (New York: Crowell-Collier Press, 1962).
- Evan, W., "Towards a Theory of Inter-organizational Relations", in *Management Science* 11/10 (1965): 217-230.
- Evans, G. en M. Sahnoun, "The Responsibility to Protect", in *Foreign Affairs* 81/6 (2002): 99-110.
- Farrell, T. en S. Gordon, "COIN Machine: The British Military in Afghanistan", in *Orbis* 53/4 (2009): 665-683.
- Farrell, T., "Humanitarian Intervention and Peace Operations", in *Strategy in the Modern World*, geredigeerd door J. Baylis, J. Wirtz en E. Cohen (Oxford, Oxford University Press, 2009): 313-334.
- Farrell, T., "Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand, 2006-2009", in *The Journal of Strategic Studies* 33/4 (2010): 567-594.
- Fergusson, J., *A Million Bullets. The real story of the British Army in Afghanistan* (Londen: Bantam Press, 2009).
- Field, A., *Discovering statistics Using SPSS* (Londen: SAGE Publications, 2005), p. 64.
- Fisk, R., *De Grote Beschavingsoorlog* (Amsterdam: Anthos Manteau, 2006).
- Flinders, M., "Governance in Whitehall", in *Public Administration* 80/1 (2002): 51-75.
- Foley, M., *The Rise of the British Presidency* (Manchester: Manchester University Press, 1992).
- Foreign and Commonwealth Office, *UK International Priorities. A Strategy for the FCO* (Londen: FCO, 2003).
- Foster, C., *British Government in Crisis, or the Third English Revolution* (Oxford: Hart, 2005).
- Frankel, J., *British Foreign Policy 1945-1973* (Londen: RIIA/Oxford University Press, 1975).
- Freeman, L.C., "A set of measures of centrality based on betweenness", in *Sociometry* 40 (1977): 35-41.

- Frerks, G., *Omgaan met Rampen* (Wageningen: Wageningen Disaster Studies, 1999).
- Friedman, J., *Globalization, Dis-Integration, Re-organization: the Transformation of Violence*, in *Globalization, the State and Violence*, geredigeerd door J. Friedman (Walnut Creek: AltaMira Press, 2003).
- Frijhoff, W., en M. Spies, *1650. Bevochten eendracht* (Den Haag, Sdu Uitgeverij: 1999).
- Friss, K. en P. Jarmyr, *Comprehensive Approach. Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management* (Oslo: NUPI, 2008).
- Fukuyama, F., "The End of History?", in *The National Interest* 16/2 (1989): 1-18.
- Fukuyama, F., *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century* (Londen: Profile Books, 2005).
- Fukuyama, F., *Trust. The social virtues and the creation of prosperity* (New York: Free Press Paperbacks, 1995).
- Gaag-Halbertsma, van der, J., H. de Vries en B. Hoogeveen, "Civil-Military Cooperation from a 3D Perspective" in *Managing Civil-Military Cooperation: a 24/7 Joint Effort for Stability*, geredigeerd door S.J.H. Rietjens en M.T.I.B. Bollen (Aldershot: Ashgate, 2008).
- Gage, R.W. en M.P. Mandell, *Strategies for managing intergovernmental policies and networks* (New York: Praeger, 1990).
- Galbraith, P.W., *Het einde van Irak*. (Amsterdam: De Bezige Bij, 2006).
- Galbraith, J.K., *The Nature of Poverty* (Cambridge: Hard University Press, 1979).
- Gallagher, D., M. Laver en P. Mair, *Representative Government in Western Europe* (New York : McGraw-Hill, 1992).
- Galula, D., *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Westport: Praeger, 1964).
- Gambetta, D., "Can we trust trust?", in *Trust; making and breaking of cooperative relations*, geredigeerd door D. Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988).
- Gardner, H., *American Global Strategy and the "War on Terrorism"* (Aldershot: Ashgate, 2005).
- Gehring, T. en S. Oberthür, "Interplay: Exploring Institutional Interaction". Paper gepresenteerd op de IDGEC Syntheses Conferentie, Grand Hyatt Hotel, Bali, 6-9 november 2006.

- George, A.L. en A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press, 2005).
- Ghani, A. en C. Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Gibson, J.J., *The ecological approach to visual perception* (Boston: Houghton Mifflin, 1997): 153.
- Giddens, A., *New Rules of Sociological Methods* (Stanford, Stanford University Press, 1993).
- Giddens, A., *The Third Way, The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998).
- Gier, de, E., R. Henke en J. Vijgen, *The Dutch Disability Security Act (WAO) and the Role of Research in Policy Change* (ASSR Working Paper 03/02, 2003).
- Giustozzi, A., *Koran, Kalashnikov and Laptop* (New York: Columbia University Press, 2008).
- Goggin, M.L., "The too few cases/too many variables problem in implementation research", in *Western Political Quarterly* 34 (1986): 328-347.
- Gore, C., "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", in: *World Development* 28/5 (2000): 789-804.
- Graaf, G., de, "De loyaliteitsopvattingen van landelijke topambtenaren", in *Bestuurskunde* 18/4 (2009): 69-79.
- Graaff, B.G.J., de, *Kalm temidden van woedende golven. Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940* (Zutphen: Koninklijke Woermann bv, 1997).
- Graeber, G., *The embedded firm: Understanding networks: Actors, resources, and processes in interfirm cooperation* (Londen: Routledge, 1993).
- Grandia Mantas, M., *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Breda: NLDA, 2015).
- Grant, R., "The Quagmire of Gender and International Security", in *Gendered States*, geredigeerd door V. Spike Peterson (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992): 83-97.
- Gray, B., "Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration", in *Human Relations* 38/10 (1985): 911-936.
- Gray, B., *Collaborating. Finding Common Ground for Multiparty Problems* (San Francisco: Jossey-Bass, 1989).

- Gray, C.S., *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Gresov, C. en C. Stephens, "The Context of Interunit Influence Attempts", in: *Administrative Science Quarterly* 38/6 (1993): 252-276.
- Grey, S., "Cracking on in Helmand", in *Prospect* 162 (2009): 47-51.
- Griffith, K., "Foreign Aid after the Cold War", in *Development and Change* 22/4 (1991): 645-685.
- Groot, A.D., de, *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen* (Assen: Van Gorcum, 1994).
- Gueztkow, H., "Relations Among Organizations", in *Studies on Behavior in Organizations*, geredigeerd door R. Bowers (Athens: University of Georgia Press, 1966): 13-44.
- Gwynn, C.W., *Imperial Policing* (Londen: Macmillan, 1934).
- Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics. An Introduction* (Houndsmills: Palgrave, 2001).
- Hall, R.H., J. P. Clark, P.C. Giordano, P.V. Johnson en M. van Roehel, "Patterns of Interorganizational Relationships", in *Administrative Science Quarterly* 22/3 (1977): 457-472.
- Halligan, J., "Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance", in *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance*, geredigeerd door P. Lægred en K. Verhoest (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010): 67-88.
- Handley, S., *Take your partners. The local authority handbook on international partnerships* (Londen: LGA, 1999).
- Hanf, K. en F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making. Limits to coordination and central control*. (Londen: SAGE, 1978).
- Harrinvirta, M. en S. Kekkonen, "Government Programme as a Subject of Performance Measurement – Process and politics" (paper gepresenteerd voor de EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Bern, 31 augustus – 3 september 2005).
- Hart, P., 't, A. Wille, R.A. Boin, G.S.M. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort en M. Zannoni, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (Amsterdam: Boom, 2002).

- Hart, P., 't, M. Metselaar en B. Verbeek, *Publieke besluitvorming* (Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1995).
- Hartley, K., "The costs of conflict: UK experience in Afghanistan and Iraq", in *Conflict Management, Peace Economics and Development* 16 (2011): 73-83.
- Hazelbag, L.J., "Political decision making of the mission in Uruzgan; a reconstruction", in *NL-ARMS 2009 Complex operations: Studies on Lebanon (2006) and Afghanistan (2006-present)*, geredigeerd door M. de Weger, F. Osinga en H. Kirkels (Breda: NLDA, 2009): 251-276.
- Heffernan, R., "Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK", in *British Journal of Politics and International Relations* 5/3 (2003): 347-372.
- Helsloot, I. en A. Scholtens, "Basiselementen voor stelsels van nationale crisisbeheersing", in *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, geredigeerd door E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman, (Deventer: Kluwer, 2009).
- Hendriks, C., *The story behind the Dutch model. Consensual politics of wage restraint* (Oisterwijk: Uitgeverij BOXPress, 2010).
- Hill, C., "Foreign Policy", in *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, geredigeerd door A. Seldon (Londen: Little Brown, 2001): 331-354.
- Hinton, P.R., I. McMurray en C. Brownlow, *SPSS Explained* (Londen: Routledge, 2014).
- Hippel, von, K., *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- Hippler, E., *Nation-Building. A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation?* (Londen: Pluto Press, 2005).
- Hoffman, F.G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007).
- Holsti, K.J., *The State, War and the State of War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Holzgrefe, J.L., "The humanitarian intervention debate", in *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, geredigeerd door J.L. Holzgrefe en R.O. Keohane (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- Homer-Dixon, T.F., "Environmental Change and Human Security", in *Behind the Headlines* 48/3 (1991).

- Hood, C., "A Public Management for all Seasons?", in *Public Administration* 69 (1991): 3-19.
- Hood, C., "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective", in *Joined-Up Government*, geredigeerd door V. Bogdanor (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- House of Commons Defence Committee, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better place* (Londen: House of Commons, 2009).
- House of Commons Select Committee on Public Administration), 7<sup>th</sup> report, 2007.
- Hueglin, T.O., "Majoritarianism – Consociationalism", in *Understanding Democratic Politics. An Introduction*, geredigeerd door R. Axtmann (Londen: SAGE Publications, 2003): 61-71.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken; Overheids- semioverheids en particuliere organisaties in wisselwerking* (Den Haag: Vuga, 1990).
- Human Resources and Skills Development Canada, *Horizontal Tools and Relationships: An International Survey of Government Practices Related to Communities* (Ottawa: HRSDC, 2007).
- Human Security Centre, *The Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century* (Vancouver: The University of British Columbia, 2005).
- Human, S.E. en K.G. Provan, "An Emergent Theory of Structure and Outcomes in Small Firm Strategic Manufacturing Networks", in *Academy of Management Journal* 40 (1997): 368-403.
- Huntington, S., "The Clash of Civilizations", in *Foreign Affairs* 72/3 (1993): 22-49.
- Huxham, C. en S. Vangen, "Doing Things Collaboratively Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia?", in *Organization Dynamics* 33/2 (2004): 190-201.
- Huxham, C. en S. Vangen, "Leadership in the shaping and implementation of collaboration agenda's: how things happen in a (not quite) joined-up world", in *Academy of Management Journal* 43/6 (2000): 1159-1175.
- Independent Commission for Aid Impact (ICAI), *Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool* (Londen: ICAI, 2012).
- Institute for Government, *Making Policy Better. Improving Whitehall's core business* (Londen: Institute for Government, 2008).



- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001).
- Jackson, R. en G. Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Jakobsen, P.V., *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A work in Slow Progress*. DIIS Report 2008/15 (Kopenhagen: DIIS, 2008).
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling, "Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure", in *Journal of Financial Economics* 3 (1976): 303-360.
- Jermey, S., *Strategy for Action: Using Force Wisely in the 21st Century* (Londen: Knighstone Publishing, 2011).
- Jones, B.D., "Bounded Rationality", in *Annual Review of Political Science* 1 (1999): 297-321.
- Jong, de, M. en J. Edelenbos, "An insider's look into policy transfer in trans-national expert networks", in *European Planning Studies*, vol. 15/5 (2007): 687-706.
- Jordan, A. en A. Schout, *The coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2006).
- Jovchelovitch, S., "Trust and Social Representations: Understanding Relations between Self and Other in the Brazilian Public Sphere", in *Trust and distrust: Sociocultural Perspectives*, geredigeerd door I. Markova en A. Gillespie (Charlotte: Information Age Publishing, 2008): 105-120.
- Jupp, B., *Working together. Creating a better environment for cross-sector partnerships* (Londen: DEMOS, 2000).
- Kaarbo, J. en R.K. Beasley. "A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology", in *Political Psychology* 20/2 (1999): 369-91.
- Kaldor, M., "Decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society", in *Global Civil Society*, geredigeerd door M. Kaldor (Londen: LSE Global Governance, 2001): 109-143.
- Kaldor, M., *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Cambridge: Polity Press, 1999).
- Kampen, J. en G.J. Schuiling, "Verwaarloosde organisaties. (Her-)opvoeden: een vergeten taak van de manager", *M&O: tijdschrift voor management en organisatie* 59/5 (2005): 30-50.

- Kampfner, J., *Blair's Wars* (Londen: Free Press, 2003).
- Kamphuis, B., "Drie Botsende D's. De tegenstrijdigheden in de 'geïntegreerde benadering' in Afghanistan", in *Militaire Spectator*, 179/9 (2010): 420-430.
- Katzenbach, J.R. en D.K. Smith, "The Discipline of Teams", in *Harvard Business Review* 71/2 (1993): 111-120.
- Kaufman, G., *How to be a Minister* (Londen: SAGE, 1997).
- Kavanagh, D. en D. Richards, "Departmentalism and Joined Up Government. Back to the Future?", in *Parliamentary Affairs* 54 (2001): 1-18.
- Keen, D., *Complex Emergencies* (Cambridge: Polity Press, 2008).
- Kelly, R.M., "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureacracies, and the New Public Management", in *Public Administration Review* 58/3 (1998): 201-208.
- Kenis, P. en K. Provan, "Het network-governanceperspectief", in *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, geredigeerd door T. Wentink (Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2008): 296-312.
- Kenis, P. en V. Schneider, "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", in *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*, geredigeerd door B. Marin en R. Mayntz (Frankfurt am Mainz: Campus Verlag, 1991): 25-59.
- Kettl, D.F., "Governing at the Millenium", in *Handbook of Public Administration*, geredigeerd door J.L. Perry (San Francisco: Jossey-Bass, 1996): 5-22.
- Kettl, D.F., "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative", in *Public Administration Review* (2006): 10-19.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector* (Londen: SAGE Publications, 1997).
- Kilcullen, D.J., "Crunch Time in Afghanistan-Pakistan", in *Small Wars Journal* (2009).
- Kilcullen, D.J., *Out of the Mountains. The Coming Age of the Urban Guerrilla* (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- Kilduff, M. en W. Tsai, *Social Networks and Organizations* (Londen: Sage, 2003).

- King, A., "Understanding the Helmand Campaign: British military operations in Afghanistan", in *International Affairs* 86/2 (2010): 311-332.
- King, A., "Why We're getting It Wrong in Afghanistan", in *Prospect* 162 (2009).
- King, G. en C. Murray, "Rethinking Human Security", in *Political Science Quarterly* 116 (2002): 585-610.
- King, G., R.O. Keohane en S. Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- Kingdon, J.W., *Agenda's, Alternatives and Public Policies* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).
- Kitson, F., *Bunch of Fives* (Londen: Faber & Faber, 1977).
- Kitzen, M.W.M., "Between treaty and treason: Dutch collaboration with warlord Teuku Uma during the Aceh War, a case study on the collaboration with indigenous power-holders in colonial warfare", in *Small Wars and Insurgencies* 23/1 (2012): 93-116.
- Kitzen, M.W.M., "Westerse militaire cultuur en *counter-insurgency*. Een tegenstrijdige realiteit", in *Militaire Spectator* 177/3 (2008): 123-134.
- Kitzen, M.W.M., S. Rietjens en F. Osinga, "Soft Power the Hard Way: Adaptation by the Netherlands' Task Force Uruzgan", in *Military Adaptation in Afghanistan*, geredigeerd door T. Farrell, F. Osinga en J.A. Russell (Stanford: Stanford Security Studies, 2013): 159-191.
- Kleistra, Y., "Nederlands buitenlands beleid als een donut", in *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, geredigeerd door D. Hellema, M. Segers en J. Rood (Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011): 123-149.
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan. Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft: Eburon, 2002).
- Klem, B. and G. Frerks, *Evaluation of the Dutch Stability Fund* (2007).
- Klep, C. en R. van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999).
- Klep, C., *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam: Boom, 2011).

- Klijn, E.H., "Complexity theory and public administration: What's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research", in *Public Management Review* 10/3 (2008): 299-317.
- Klijn, E.H., "Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management", in *European Political Science* 4 (2005): 328-339.
- Klijn, E.H., "Managing Complexity: Achieving the Impossible? Management between complexity and stability: a network perspective", in *Critical Policy Analysis* 1/3 (2007): 252-277.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos en B. Steijn, "Trust in governance networks; its impact on outcomes", in *Administration and Society* 42/2 (2010): 193-221.
- Knight, K., "Matrix Organization: A Review", in *The Journal of Management Studies* 13/2 (1976): 111-130.
- Kochen, M. en K.W. Deutsch, *Decentralization: sketches towards a rational theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980).
- Koning, C., de en K. Friis, "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach", in *Journal of International Peacekeeping* 15/1-2 (2011): 243-272.
- Koole, R., "Breuk formatie is onbegrijpelijk", in *Volkskrant* van 15 april 2003.
- Koops, J. "Towards Effective and Integrative Inter-organizationalism", in *From Conflict to Regional Stability: Linking Security and Development*, geredigeerd door K. Brockmann, H.B. Hauck en S. Reigeluth (Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2008): 19-27.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks* (Londen: Routledge, 2004).
- Korski, D., "British Civil-Military Integration. The History and Next Steps", in *RUSI Journal* 154/6 (2009): 14-24.
- Korsten, A.F.A., *Internationaal - vergelijkend onderzoek. Typen onderzoek, methodologische aspecten en voorbeelden op het terrein van vergelijking van overheidsbeleid, culturen, organisaties en management* (Den Haag: VUGA, 2008).
- Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's. Een onderzoek naar de voortgang van kabinetsprogramma's en interdepartementale samenwerking onder het kabinet-Balkenende IV* (Den Haag, 2010).
- Kossmann, E., *The Low Countries: 1780-1940* (Oxford: Oxford University Press, 1978).

- Labohm, H. en D. Toenes, Opwarmingstheorie is een kwestie van politieke correctheid, in NRC Handelsblad, 31 juli 2001.
- Lambakis, S.J., "Reconsidering Asymmetric Warfare", in *Joint Forces Quarterly* 36/12 (2004): 102-108.
- Lang, D.W., "A Lexicon of inter-institutional cooperation", in *Higher Education* 44/1 (2002): 153-183.
- Laver, M. en K.A. Shepsle, *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Ledwidge, F., "A Decade of failure", in the Daily Mail van 8 oktober 2011.
- Leeuw, de, A.C.J., *Besturen van veranderingsprocessen* (Assen: Van Gorcum, 1994).
- Lemay-Hebert, N., "Review essay: Critical Debates on Liberal Peacebuilding", in *Civil Wars* 15/2 (2013): 242-251.
- Lewins, A. en C. Silver, *Using Software in Qualitative Research. A Step-by-Step Guide* (Londen: SAGE Publications: 2008).
- Lijn, van der, J., *Walking the Tightrope. Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?* (Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2006).
- Lijn, van der, J., *3D 'the Next Generation'. Lessons learned from Uruzgan for future operations* (Den Haag: Instituut Clingendael, 2011).
- Lijphart, A., "From the Politics of Accommodation to Adversarial Politics in the Netherlands: A Reassessment", in *Politics in the Netherlands: How Much Change?*, geredigeerd door H. Daalder en G.A. Irwin (Londen: Frank Cass, 1987): 139-153.
- Lijphart, A., *Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1984).
- Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977).
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).
- Lind, J. en J. Howell, *Civil Society Under Strain: Counter-Terrorism Policy, Civil Society and Aid Post-9/11* (Herndon: Kumarian Press, 2009).
- Lind, W.S., "Understanding Fourth Generation War", in *Military Review* 84/5 (2004): 12-16.

- Lind, W.S., J.F. Schmitt, J.W. Sutton en G.I. Wilson, "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", in *Marine Corps Gazette* 74/10 (1989): 22-26
- Ling, T., "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", in *Public Administration* 80/4 (2002): 615-642.
- Linker, P., *Sturing in de rijksdienst* (Assen: Van Gorcum, 2006).
- Litwak, E. en J. Rothman, "Towards the Theory and Practice of Coordination Between Formal Organizations", in *Organizations and Clients: Essays in the Sociology of Service*, geredigeerd door W. Rosengren en M. Lefton (Columbus: Charles E. Merrill, 1970): 137-186.
- Lotia, N. en C. Hardy, "Critical Perspectives on Collaboration", in *The Oxford Handbook of inter-organizational relations*, geredigeerd door S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham en P. Smith Ring (Oxford: Oxford University Press, 2008): 366-389.
- Lucardie, P., "The Netherlands", in *European Journal of Political Research* 42 (2003): 1029-1036.
- Lundin, M., "Explaining Cooperation : How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation", in *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (2007): 651-672.
- Lunn, J., V. Miller en B. Smith, *British Foreign Policy since 1997. Research paper 08/56* (Londen: Library House of Commons, 2008).
- Lykke Jr., A.F., *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1998).
- Macrae, J., "Understanding Integration from Rwanda to Iraq", in *Ethics and International Affairs* 18/2 (2004): 29-35.
- Maharey S., "Government Matters: Fordism, Post-Fordism and Management of the New Zealand State Sector", paper gepresenteerd voor het Institute of Policy Studies-forum, Wellington, Oktober 1998,
- Mair, P., "The Correlates of Consensus Democracy and the Puzzle of Dutch Politics", in *West European Politics* 17/4 (1994): 97-123.
- Malkasian, C. en G. Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How do we know they work?* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2009).
- Man, de, A.P., *Alliantiebesturing: samenwerking als precisie-instrument* (Assen: Van Gorcum, 2006).

- Mansfield, E.D. en J. Snyder, "The 'Sequencing' Fallacy", in *Journal of Democracy* 18/1 (2007): 5-10.
- Markova, I., P. Linell en A. Gillespie, "Trust and distrust in Society", in *Trust and distrust: Sociocultural Perspectives*, geredigeerd door I. Markova en A. Gillespie (Charlotte: Information Age Publishing, 2008): 3-27.
- Marsh, D., D. Richards en M.J. Smith, "Re-assessing the role of departmental cabinet ministers", in *Public Administration* 78/2 (2000): 305-326.
- Marston, D., "British Operations in Helmand Afghanistan", in *Small Wars Journal* 9 (2008): 13-16.
- Mason, T.D., *Sustaining the peace after civil war* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2007).
- Mayer, R.C., J.H. Davis en E.D. Schoorman, "An integrative model of organizational trust", in *Academy of Management Review* 20 (1995): 709-734.
- Meiden, van der, W., *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. Afstudeerscriptie* (Den Haag, 2007).
- Mellinger, G.D., "Interpersonal trust as a factor in communication", in *The Journal of Abnormal and Social Psychology* 52/3 (1956): 304-309.
- Metcalfe, L.M. en S. Richards, *Improving public management* (Londen: SAGE Publications, 1990).
- Metcalfe, L.M., "Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance", in *Journal of Common Market Studies* 38/5 (2000): 817-841.
- Miles Jr., R.E., "The origin and meaning of Miles' Law", in *Public Administration Review* 38/5 (1978): 399-403.
- Miles, M.B. en A.M. Huberman, *Qualitative Data Analysis* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994).
- Miller, G.J., *Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Milliken, J. en K. Krause, "State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons, and strategies", in *Development and Change* 33/5 (2002): 753-774.

- Milliken, J., *State Failure, Collapse and Reconstruction* (Oxford: Blackwell Publishing, 2003).
- Milward, H.B., "Mapping the Linkage Structure of Networks" (paper gepresenteerd op Network Analysis on Innovations-conferentie, Wisconsin, 1994).
- Ministerie van Algemene Zaken, Regeerakkoord kabinet Balkenende IV (Den Haag, 2007).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interdepartementale beleidsvisitaties. Handleiding Beleidsvisite Richtlijnen voor visitatiecommissies 2002-2005 (Den Haag: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vertrouwen in verantwoordelijkheid (Den Haag, 1999).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Aan elkaar verplicht (Den Haag, 1991).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Afrikanotitie (Den Haag, 1999).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Conflictpreventie-beleid (Den Haag, 2001).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, De herijking van het buitenlands beleid (Den Haag, 1995).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld. (Den Haag, 2007).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland in Afghanistan (Den Haag: Buitenlandse Zaken, 2006).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten (Den Haag: 2008).
- Ministerie van Defensie, Defensienota (Den Haag, 1991).
- Ministerie van Defensie, Landdoctrine publicatie. Militaire doctrine voor het landoptreden (Amersfoort: OTC Operaties, 2010).
- Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine (Zwolle: PlantijnCasparie, 2005).
- Ministerie van Defensie, Persmap naar aanleiding van het besluit tot deelname op 3 februari 2006.
- Ministeries van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Veiligheid & Justitie en Defensie, Leidraad Geïntegreerde Benadering (Den Haag, 2014).



- Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking, Veiligheid & Justitie, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, Veilige Wereld, Veilig Nederland. Internationale Veiligheidsstrategie (Den Haag, 2010).
- Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Defensie, Wederopbouw na gewapend conflict (Den Haag, 2005).
- Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ontwikkelingssamenwerking, Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (Den Haag, 2008).
- Ministry of Defence, Delivering Security in a Changing World (Londen: MoD, 2004).
- Ministry of Defence, Joint Discussion Note 4/05, The Comprehensive Approach (Shrivenham: DCDC, 2006).
- Ministry of Defence, Joint Warfare Publication 3-50. The Military Contribution to Peace Support Operations (Shrivenham: JD&CC, 2004).
- Ministry of Defence, The Strategic Defence Review White Paper (Londen: MoD, 1998).
- Ministry of Defense, Army Doctrine Note 15/01, Integrated Action (Shrivenham: DCDC, 2015).
- Minsky, M., "A framework for representing knowledge", in *The psychology of computer vision*, geredigeerd door P.H. Winston (New York: McGraw-Hill, 1975): 211-277.
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren* (Amsterdam: Pearson education Benelux, 2010).
- Molenaers, N. en R. Renard, *Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel?* (Leuven: Acco, 2007).
- Mollering, G., *Trust: Reason, Routine, Reflexivity* (Amsterdam: Elsevier, 2006).
- Mölling, C., "Comprehensive Approaches to International Crisis Management", in *CSS Analyses in Security Policy 3/42 (2008)*: 1-3.
- Molnar, F., B. Smith-Windsor en E. Mengarini, *10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach* (Rome: NATO Defense College, 2008).
- Moran, T., "International Economics and National Security", in *Foreign Affairs 69/5 (1990)*: 74-90.
- Morgenthau, H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred P. Knopf, 1948).

- Mouwens, C.A.M., *Strategie-implementatie, sturing en governance in de moderne non-profit organisatie*. (Assen: Uitgeverij Van Gorcum, 2006).
- Moyo, D., *Dead Aid. Why Aid is not working and how there is Another Way for Africa* (Londen: Penguin Books, 2009).
- Mueller, J., *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books, 1989).
- Mulford, C.L. en D.L. Rogers, "Definitions and models", in *Interorganizational cooperation: theory, research and implementation*, geredigeerd door D.L. Rogers en D.A. Whetten (Ames: Iowa State University Press, 1982): 9-31.
- Mulgan, "Joined-Up Government: Past, Present and Future", in: *Joined-Up Government*, geredigeerd door V. Bogdanor (Oxford: Oxford University Press, 2005): 175-187.
- Murrell, K., "Relational models of leadership for the next century not-for-profit organization manager", in *Organization Development Journal* 15/3 (1997): 35-42.
- Muscat, R.J. *Investing in Peace. How Development Aid Can Prevent or Promote Conflict* (New York: M.E. Sharpe, 2002).
- Nagl, J.A., *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam: Learning to Eat Soup with a Knife* (New York: Praeger, 2002).
- National Security Advisor (NSA), *Libya Crisis: National Security Adviser's Review of Central Co-ordination and Lessons Learned* (Londen: NSC, 2012).
- NATO, *Allied Joint Publication 01(D). Allied Joint Doctrine* (2010).
- Neisser, U., *Cognition and reality: Principles and implications of cognitive psychology* (San Francisco: Freeman, 1976): 80.
- Newman, E., R. Paris en O.P. Richmond, *New perspectives on liberal peacebuilding* (New York: United Nations University Press, 2009).
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top* (Delft: Eburon, 2001).
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).
- Noordegraaf, M. en T. Abma, "Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity", in *Public Administration* 81/4 (2003): 853-871.

- Nooteboom, B. en D. Radstake, *Vertrouwen: vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen* (Schoonhoven: Academic Services, 2002).
- Nooteboom, B., *Management van partnerships* (Schoonhoven: Academic Service, 1998).
- Nooteboom, B., *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures* (Cheltenham: Edgar Elgar Publishing, 2002).
- O'Toole, L.J., "Interorganizational relations in implementation", in: *Handbook of Public Administration*, geredigeerd door J. Pierre en B.G. Peters (Londen: Sage, 2003): 234-244.
- O'Toole, L.J., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration", in *Public Administration Review* 57 (1997): 45-52.
- O'Toole, L.J., en K. Hanf, "Na de top-down versus bottom-up controverse", in *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, geredigeerd door J.A.M. Hufen en A.B. Ringeling (Den Haag: VUGA, 1990): 23.
- OECD, *Building policy coherence: Tools and tensions* (Parijs: OECD, 1996).
- OECD, *Policy Coherence: Vital for Global development. OECD Policy Brief July 2003* (Parijs: OECD, 2003).
- OECD, *Whole of Government Approaches to Failed States* (Parijs, OECD, 2006).
- Oliver, T. en D. Allen, "The Europeanisation of the Foreign and Commonwealth Office", in *The Europeanisation of British Politics*, geredigeerd door I. Bache en A. Jordan (Londen: Palgrave Macmillan, 2006): 52-66.
- Osborne, D.E. en T.A. Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (Reading: Addison-Wesley, 1991).
- Osborne, S.P., "The New Public Governance"?, in *Public Management Review* 8/3 (2006): 377-387.
- Osborne, S.P., *The new governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (Londen: Routledge, 2010).
- Osinga, F.P.B., "Overall risico's (?) Denken over veiligheid 1989-2009", in *Krijgsmacht en Samenleving*, geredigeerd door R. Moelker, J.E. Noll en M. de Weger (Amsterdam: Boom, 2009): 45-74 .

- Owens, H. en B. Arneil, "The Human Security Paradigm Shift: A New Lens on Canadian Foreign Policy", in *Canadian Foreign Policy Journal* 7/1 (1999): 1-12.
- Page, E.C., "Joined-Up Government and the Civil Service", in *Joined-Up Government*, geredigeerd door V. Bogdanor (Oxford: Oxford University Press, 2005): 139-155.
- Paris, R. en T.D. Sisk, "Managing Contradictions: The Inherent Dilemma's of Postwar Statebuilding", paper van Research Partnership on Postwar Statebuilding van the International Peace Academy. November 2007.
- Paris, R., "Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?", in *International Security* 26/2 (2001): 87-102
- Paris, R., *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Parker, D. en K. Vaidya, "An economic perspective on innovation networks", in *Social interaction and organizational change: Aston Perspectives on innovation networks* (Londen: Imperial College Press, 2001): 125-163.
- Parker, S., A. Paun, J. McClory en K. Blatchford, *Shaping Up: a Whitehall for the Future* (Londen: Institute for Government, 2010).
- Patrick, S. en K. Brown, *Greater than the Sum of its Parts: Assessing 'Whole of Government' Approaches Towards Fragile States* (New York: International Peace Academy, 2007).
- Performance and Innovation Unit, *Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services* (Londen: PIU, 2000).
- Peters, B.G., "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", in *Handbook of Public Policy*, geredigeerd door B.G. Peteres en J. Pierre (Londen: SAGE Publications, 2006): 115-138.
- Peters, B.G., "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination", in *Public Administration* 76 (1998): 295-311.
- Petrie, M. en D. Webber, *Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime* (Wellington: the Treasury, 2006).
- Pfeffer, J. en G.R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (New York: Harper & Row, 1978).
- PIVOT-rapportagenummer 186, Rijksarchiefdienst en ministerie van Buitenlandse Zaken (Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006).

- Pleij, H., *Hollands Welbehagen* (Amsterdam: Prometheus, 1998).
- Pollitt, C., "Joined-up Government: a Survey", in *Political Studies Review* 1 (2003): 34-49.
- Ponting, C., *Whitehall: Tragedy and Farce* (Londen: Hamish Hamilton, 1986).
- Porter, T., *An External Review of the CAP* (New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2002).
- Pot, C.W., van der, *Handboek van het Nederlands staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2006).
- Powell, W.W., "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", in *Research in Organizational Behaviour*, 12 (1990): 295-336.
- Prakke, L. en C.A.J.M. Kortmann, *Constitutional law of 15 EU member states* (Deventer : Kluwer, 2004).
- Pratt, J.W. en R.J. Zeckhauser, "Principals and Agents: an Overview", in *Principals and Agents: The Structure of Business*, geredigeerd door J.W. Pratt en R.J. Zeckhauser (Boston, Harvard Business School Press, 1985): 1-36.
- Programma Andere Overheid, *Samenhangend Internationaal Beleid. Eindrapport Gemengde Commissie 'Geïntegreerd Buitenlands Beleid'* (Den Haag, 2005).
- Pröpfer, I.M.A.M., "Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken", in *Bestuurskunde* 9/3 (2000): 106-116.
- Provan, K.G. en J. Sydow, "Evaluating inter-organizational relationships" in *The Oxford Handbook of inter-organizational relations*, geredigeerd door S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers en P. Smith Ring (Oxford, Oxford University Press, 2008): 691-718.
- Provan, K.G. en P. Kenis, "Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness", in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2007): 229-252.
- Provan, K.G., K. Huang en H.B. Milward, "The Evolution of Structuurale Embeddedness and Organizational Social Outcomes in a Centrally Governed Health and Human Services Network", *Journal of Public Administration Research and Theory* 19/4 (2009): 873-893.
- Provan, K.G., K.R. Isett en H.B. Milward, "Cooperation and Compromise: A Network Response to Conflicting Institutional Pressures In Community Mental Health", in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33 (2004): 489-514.

- Putnam, R.D., R. Leonardi en R.Y. Nonetti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst. Brieven aan de informateur* (Den Haag, ROB, 2010).
- Reiches, A.E. en B. Schneider, "Climate and culture: an evolution of constructs", in *Organizational climate and culture*, geredigeerd door B. Schneider San Francisco: Jossey-Bass, 1990).
- Rein, M. en D. Schön, "Frame-reflective policy discourse", in *Beleidsanalyse* 4 (1986): 4-19.
- Reindorp, N. en P. Wiles, *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience, A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* (London: Overseas Development Institute, 2001).
- Rhodes, R.A.W., "Governance and Public Administration", in *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, geredigeerd door J. Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000): 54-90.
- Rhodes, R.A.W., "Introducing the Core Executive", in *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, geredigeerd door R. A. W. Rhodes en P. Dunleavy (London: Macmillan, 1995): 1-8.
- Rhodes, R.A.W., "Understanding Governance: Ten Years On", in *Organization Studies* 28/8 (2007): 1243-1264.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance* (Milton Keynes: Open University Press, 1997).
- Rhodes, R.A.W., *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability* (Buckingham: Open University Press, 1999).
- Rice, C., "Campaign 2000: Promoting the National interest", in *Foreign Affairs* 79/1 (2000): 45-62.
- Rice, C., "Rethinking the National Interest", in *Foreign Affairs* 87/4 (2008): 2-26.
- Richards, D. en D. Kavanagh, "Can Joined-Up Government be a Reality? A Case Study of the British Labour Government 1997-2000" (paper gepresenteerd voor het Australian Political Studies Association 2000 Conference, Canberra, 4-6 oktober 2000).
- Richards, D. en M.J. Smith, *Governance and Public Policy in the UK* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

- Rindfleisch, A. en C. Moorman, "Interfirm Cooperation and Customer Orientation", in *Journal of Marketing Research* 40 (2003): 421-436.
- Rittel, H.W.J. en M.M. Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4/2 (1973): 155-69.
- Roberts, J., "Trust and Control in Anglo-American Systems of Corporate Governance. The Individualising and Socialising Effects of Processes of Accountability", in *Human Relations* 54 (2001): 1547-1572.
- Roberts, N., "Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction", *Public Administration Review* 57/2 (1997): 124-132.
- Roberts, N., "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution", *International Public Management Review* 1/1 (2000): 1-19.
- Roberts, N., *The Transformative Power of Dialogue* (Boston: JAI Press, 2002).
- Rodwell, T., *Between idea and the reality: the evolution an application of the Comprehensive Approach. Hollow men and doctrine in Helmand?*, MA Dissertation (Londen: King's College, 2010).
- Rogers, D.L. en D.A. Whetten, *Interorganizational coordination: theory, research and implementation* (Ames: Iowa State Press, 1982).
- Rosecrance, R.N., "Bipolarity, multipolarity, and the future", in *Journal of Conflict Resolution* 10/3 (1966): 314-327.
- Rosecrance, R.N., *The Rise of the Virtual State* (New York: Basic Books, 1986).
- Rosenau, J. N., *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization* (Princeton: Princeton University Press, 2003).
- Rosenthal, U., "Crises en crisismanagement", in *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, geredigeerd door E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (Deventer: Kluwer, 2009): 5-30.
- Rosgaard, K.E., "The Danish Comprehensive Approach", in *Selected Contributions From The Proceedings Of The Effects-Based Approach to Operations (EBAO) Seminar*, 13-14 maart 2008.
- Rostow, W.W., *The Stages of Economic Growth; a Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960).

- Rotberg, R.I., "The new nature of nation-state failure", in *The Washington Quarterly* 25/3 (2002): 85–96.
- Rubenstein, R.A., "Cultural Analysis and International Security", in *Alternatives* 13 (1988): 529-544.
- Rueschemeyer, D., "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?", in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, geredigeerd door J. Mahoney en D. Rueschemeyer (Cambridge: Cambridge University Press, 2003): 305-336.
- Russel, D. en A. Jordan, "Gearing-up Governance for Sustainable Development: Patterns of Environmental Policy Appraisal in United Kingdom Central Government", in *Journal of Environmental Planning and Management* 50/1(2007): 1-21.
- Russel, D. en A. Jordan, *Joining-Up or Departmentalism? Coordinating Policy for Sustainable Development in the United Kingdom* (CSERGE Working Paper EDM 07-01, University of East Anglia, 2007).
- Russell, J.A., "Into the Great Wadi: The United States and the War in Afghanistan", in *Military Adaptation in Afghanistan*, geredigeerd door T. Farrell, F. Osinga en J.A. Russell (Stanford: Stanford University Press, 2013): 51-82.
- Sako, M., "Does Trust Improve Business Performance?", in *Trust Within and Between Organizations, Conceptual Issues and Empirical Applications*, geredigeerd door C. Lane en R. Backmann (Oxford, Oxford University Press, 1998): 88-117.
- Scharpf, F.W., "The joint decision trap", in *Public Administration* 66 (1988): 239-278.
- Schermerhorn, J., "Determinants of Interorganizational Cooperation", in *The Academy of Management Journal* 18/4 (1975): 846-856.
- Schillemans, T., "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies", in *Public Organization Review* 8 (2008): 175-194.
- Schillemans, T., *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering* (Utrecht: USBO, 2010).
- Schmidt, E.A., "The Evolution of Peace Operations from the Nineteenth century", in *Small Wars and Insurgencies* 10/2 (1999): 4-20.
- Schmidt, S.M. en T.A. Kochan, "Interorganizational Relationships: Patterns and Motivations", *Administrative Science Quarterly* 22 (1977): 220-234.



- Schruijer, S., T. Taillieu en L. Vansina, "Leadership in collaborative task systems" (paper gepresenteerd op de 5e internationale Multi-organizational Partnerships and Cooperative Strategy conferentie, Oxford, 6-8 juli 1998).
- Scott, C., "Accountability in the regulatory state", in *Journal of Law and Society* 27 (2000): 38-60.
- Select Committee on Public Administration, *Machinery of Government Changes* (Londen: The Stationery Office, 2007).
- Self, R., *British Foreign & Defence Policy since 1945. Challenges & dilemmas in a changing world* (Londen: Palgrave Macmillan, 2010).
- Simon, H.A., *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1947).
- Simpson, E., "Is Coherence A Trojan Horse for the Politicization of Aid? Policy Coherence in Fragile States" (paper gepresenteerd op de conferentie over Fragile States, Dangerous States and Failed States: How to Implement the International Policy Statement in Response?, University of Victoria, 23-25 november 2005).
- Smith, D., *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding* (Oslo: International Peace Research Institute, 2003).
- Smith, K., S. Carroll en S. Ashford, "Intra- and Interorganizational Cooperation: Toward a Research Agenda", in *Academy of Management Journal* 38/1 (1995): 7-23.
- Smith, M.J., *The Core Executive in Britain* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 1999).
- Smith, R., *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York: Alfred A. Knopf, 2005).
- Sommers, M., *The Dynamics of Coordination* (Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute of International Affairs, Occasional Paper #40, 2000).
- Soria, V., "Flawed 'Comprehensiveness': The Joint Plan for Helmand", in *RUSI Whitehall paper* 77/1 (2012): 30-48.
- Spence, M. en R. Zeckhauser, "Insurance, information and individual action", in *American Economic Review* 61/2 (1971): 380-387.
- Staden, van, A., "Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantisch primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen", in *Bezinning op het buitenland. Het*

Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld, geredigeerd door D. Hellema, M. Segers en J. Rood (Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011): 9-30.

State Services Authority, Joined up government. A review of national and international experiences (Melbourne: State Services Authority, 2007).

Steen, van der, M., M. Van Twist, N. Chin-A-Fat, T. Kwakkelstein, Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie (Den Haag: NSOB, 2013).

Steijn, B., E.H. Klijn en J. Edelenbos, "The Impact of Network Management in Governance Networks" (paper gepresenteerd op de 12e International Research Society for Public Management-conferentie, Brisbane, 26-28 Maart 2008).

Steijn, B., E.H. Klijn en J. Edelenbos, "The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks", in *Public Administration* 88/4 (2010): 1063-1082.

Stewart, M., 'Joined-up Government? Regional Leadership in the Co-ordination of Area-based Initiatives'. Paper gepresenteerd de Internationale Conferentie over Multi-organizational Partnerships in Tilburg (1999).

Stockton, N., Strategic Coordination in Afghanistan (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2002).

Stokke, O.S., The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work (Oslo: Fridtjof Nansen Institute, 2001).

Strachan, H., Making Strategy: Civil Military Relations after Iraq, in *Survival* 48/3 (2006): 59-82.

Strange, S., "States, Firms and Diplomacy", in *International Affairs* 68/1 (1992): 1-15.

Style, C., "Britain's Afghanistan Deployment in 2006", in *RUSI Journal* 157/2 (2012): 40-42.

Suchman, M.C., "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review* 20/3 (1995): 571-610.

Suhrke A. en I. Samset, "What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War", in *International Peacekeeping* 14/2 (2007): 195-203.

Suhrke, A., "Human Security and the Interests of States", in *Security Dialogue* 30/3 (1999): 265-276.

- Swanborn, G., *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* (Amsterdam: Boom, 2003).
- Tadjbakhsh, S., *Rethinking the Liberal Peace* (Londen: Routledge, 2011).
- Taillieu, T., S. Schruijer en L. Vansina, "Dynamiek van samenwerking tussen organisaties", in *Van groep naar gemeenschap, lyber amoricum* prof.dr. L. Lagrou, geredigeerd door R. Bouwen, K. de Witte, H. de Witte en T. Taillieu (Apeldoorn: Garant Uitgevers, 2000).
- Taylor, S. E. En J. Crocker, "Schematic Bases of Social Information Processing", in *Social Cognition* vol. 1 (1981).
- Teisman, G.R., "De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden", in *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, geredigeerd door O. van Heffen en M.J.W. van Twist (Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1993).
- Teisman, G.R., *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement* (Delft: Eburon, 2001).
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investerings* (Den Haag: Vuga, 1992).
- Teuten, R. en D. Korski, *Preparing for Peace. Britain's Contribution and Capabilities* (Londen: Routledge, 2010).
- The Audit Commission, *A Fruitful Partnership: Effective Partnership Working* (Londen: the Audit Commission, 1998).
- The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), *Strategic Monitor 2014* (Den Haag: HCSS, 2014).
- Theakston K, "What next for Gordon Brown?", in *History and Policy* (2010).
- Thiel, S., van, *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (Bussum: Uitegeverij Coutinho, 2007).
- Thomas, K.W., "Conflict and negotiation processes in organizations", in *Handbook of industrial and organizational psychology*, geredigeerd door M.D. Dunette en L. M. Hough (Palo Alto: Consulting Psychologists Press, 1992): 651-717.
- Thompson, J.D., *Organization in Action* (Chicago: McGrawHill, 1967).
- Thompson, R., *Defeating Communist Insurgency* (New York: F.A. Praeger Publishers, 1966).

- Thurer D., "The 'failed state' and international law", in *International Review of the Red Cross* 836 (1999): 731–761.
- Tickner, J.A., *Gender and International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (New York: Columbia University Press, 1992).
- Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU), *Missie zonder vrede. Parlementaire enquête Srebrenica* (Den Haag: TCBU, 2003).
- Trist, E., "Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains", in *Human Relations* 36/3 (1983): 269–284.
- TTSRL, *Notions of Security. Shifting Concepts and Perspectives* (Den Haag: TTSRL, 2007).
- Tuchman Mathews, T., "Redefining Security", in *Foreign Affairs* 68/2 (1989): 162–177.
- Tullock, G., *The politics of bureaucracy* (Washington: Public Affairs Press, 1965).
- Twist, van, M.J.W., M. van der Steen, P. M. Karré en R. Peeters, *Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van het 'nieuwe tussen'* (Den Haag: NSOB, 2009).
- UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-01, British Defence Doctrine* (Shrivenham: DCDC, 2008).
- Ullman, R., "Redefining Security", in *International Security* 8/1 (1983): 129–153.
- UNDP, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1990).
- UNDP, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1994).
- UNESCO, *The hidden crisis: armed conflict and education* (Parijs: UNESCO Publishing, 2011).
- US Army, *Field Manual 3-0, Operations* (Washington, DC: Headquarters Department of the Army, 2001).
- US Army, *Stability Operations Field Manual 3-07* (Washington, DC: Headquarters Department of the Army, 2008).
- US Department of Defense, *Directive Number 3000.05. Military Support for Stability, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations* (Washington, DC: Department of Defense, 2005).

- Vansina, L., "Leadership in collaborative processes"(paper gepresenteerd op 6e internationale conferentie over Multi-organizational partnerships, Tilburg, 8 juli 1999).
- Ven, A.H., van den, A.L. Delbecq en R. Koenig, "Determinants of coordination modes within organizations", in *American Sociological Review* 41 (1976): 322-338.
- Verenigde Naties, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (New York: Verenigde Naties, 2004).
- Verenigde Naties, *Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (New York: Verenigde Naties, 1992).
- Verenigde Naties, *Decision Number 2008/24 – Integration. Decisions of the Secretary-General, 25 juni 2008 Policy Committee* (New York: Verenigde Naties, 2008).
- Verenigde Naties, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (New York: Verenigde Naties, 2005).
- Verenigde Naties, *World Summit Outcome* (New York: Verenigde Naties, 2005).
- Verenigde Naties, *World Summit Outcome* (New York: VN, 2005).
- Visser, Y.M., *Praktisch Staatsrecht* (Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2011).
- Voerman, G., en A. Lucardie, "The Extreme Right in the Netherlands: the Centrists and their Radical Rivals", in *European Journal of Political Research*, 22/1 (1992): 35-54.
- Vonk, R., *Cognitieve Sociale Psychologie. Psychologie van het dagelijks denken en doen* (Utrecht: Lemma, 2001).
- Voorhoeve, J.J.C., *From War to the Rule of Law. Peacebuilding after Violent Conflicts* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007).
- Voorhoeve, J.J.C., *Peace, profits and principles: A study of Dutch Foreign Policy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 1985).
- Waever, O., B. Buzan, M. Kelstrup en P. Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Londen: Pinter, 1993).
- Wallace, W., "The collapse of British foreign policy", in *International Affairs*, 81/1 (2005): 53-68.
- Waltz, K., *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

- Walzer, M., *Just and Unjust wars. A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York: Basic Books, 1992).
- Wasserman, S. en K. Faust, *Social Network Analysis* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).
- Weber, E.P. en A.M. Khademian, „Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, *Public Administration Review* 68/2 (2008): 334-349.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1972).
- Weiner, M., „Security, Stability and International Migration”, in *International Security* 17/3 (1992): 91-126.
- Weiss, R.S., *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies* (New York: The Free Press, 1994).
- Wendling, C., *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management. A Critical Analysis and Perspective* (Parijs: IRSEM, 2010).
- Wester, F. en V. Peters, *Kwalitatieve Analyse* (Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2004).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid* (Den Haag: WRR, 2010).
- Wheeler, N.J. en T. Dunne, *Moral Britannica? Evaluating the Ethical Dimension in Labour's Foreign Policy* (Londen: Foreign Policy Centre, 2004).
- White, H.C., „Agency as control”, in *Principals and Agents, The Structure of Business*, geredigeerd door J.W. Pratt en R.J. Zeckhauser (Boston: Harvard Business School Press, 1985): 187-212.
- Wijk, de, R., „Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid”, in *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*, geredigeerd door E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch en I.M. de Jong (Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2004).
- Wildavsky, A., „A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts”, in *Public Administration Review* 38 (1978): 501-509.
- Wilensky, H.L., „Is there a Crisis of the Welfare State?”, in *Handbook of Public Policy*, geredigeerd door B.G. Peters en J. Pierre (Londen: SAGE Publications, 2006).

- Williams, M.J., "Empire Lite: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan", in *International Peacekeeping* 18/1 (2011): 64-78.
- Williamson, J., "From Reform Agenda. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next", in *Finance and Development* 8/3 (2003): 10-13.
- Williamson, O.E., *The Economic institutions of capitalism* (New York: The Free Press, 1985).
- Williamson, O.E., *The Mechanisms of Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
- Windhoff-Hentier, A., "The internationalization of domestic Policy: A Motor of decentralization" (paper gepresenteerd op ECPR Joint Sessions-conferentie, Limerick, 1992).
- Yin, R., *Applications of Case Study Research* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 1993).
- Yin, R., *Case study research: design and methods* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2003).
- Zaal, G.A.W., van der, *De drie strategische kerndimensies van interorganisatiele samenwerking* (Amsterdam: Thesis Publishers, 1997).
- Zaheer, A., B. McEvily en V. Perrone, "Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance", in *Organization Science* 9 (1998): 141-159.
- Zanden, van, J.L., "Driewerf hoera voor het poldermodel", in *Economisch Statistische Berichten* 87 (2002): 344-347.
- Zanden, van, J.L., "Loonmatiging en het poldermodel in historisch perspectief", in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 18/4 (2002): 282-290.

## Kamerstukken

*Handelingen I 2007-2008*, 32-1330.  
*Kamerstukken I 2008-2009*, 31 700 X, nr. L.  
*Kamerstukken II 1998-1999*, 26200 V, nr. 88.  
*Kamerstukken II 2000-2001*, 26 806, nr. 6.  
*Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925, nr. 193.  
*Kamerstukken II 2005-2006*, 29 362, nr. 64.  
*Kamerstukken II 2006-2007*, 27 925 nrs. 237, 248 en 254.  
*Kamerstukken II 2006-2007*, 30 800 V, nr. 2.  
*Kamerstukken II 2006-2007*, 31031 V, nr. 13  
*Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925 nrs. 279, 295 en 315.  
*Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925, nr. 315.  
*Kamerstukken II 2007-2008*, 31 200 V, nr. 2.  
*Kamerstukken II 2007-2008*, 31 200 X, nr. 1.  
*Kamerstukken II 2007-2008*, 31 380, nr. 1.  
*Kamerstukken II 2008-2009*, 27 925 nrs. 325, 330, 344.  
*Kamerstukken II 2008-2009*, 31 700 V, nr. 2.  
*Kamerstukken II 2008-2009*, 31787, nr. 1.  
*Kamerstukken II 2009-2010*, 27 925 nrs. 366, 388 en 398.  
*Kamerstukken II 2010-2011*, 27 925 nr. 405.  
*Kamerstukken II 2010-2011*, 32 500 V, nr. 210.  
*Kamerstukken II 2011-2012*, 27925, nr. 436.  
*Kamerstukken II 2014-2015*, 33 763, nr. 81.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010 en Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2010.

Ministerie van Algemene Zaken (1998), Reglement van Orde voor de Ministerraad.

Bron: [www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=93603](http://www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=93603)

Ministerie van Algemene Zaken (2007), Nieuw stelsel van onderraden ministerraad.

Bron: [www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=93483](http://www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=93483)





# Samenvatting

Tijdens de vredesoperaties in de jaren '90 van de vorige eeuw werd duidelijk dat militairen als instrument alleen niet de oplossing konden brengen, ook andere actoren waren nodig om de multidimensionale problematiek te kunnen oplossen. Dit had tot gevolg dat naast de militairen een waaier aan actoren in de crisisgebieden aanwezig was. De aanwezigheid van een grote groep van statelijke en niet-statale actoren zorgde echter voor fragmentatie van beschikbare capaciteiten, redundantie, overlap, lacunes of tegenstrijdig beleid, inefficiënte bestedingen en moeilijkheden bij het bereiken van doelstellingen.

Al snel zag men in dat binnen het gefragmenteerde landschap van actoren meer samenhang aangebracht moest worden. Om tot een grotere samenhang te komen, moesten de actoren meer met elkaar samenwerken. Niet alleen bij de uitvoering van activiteiten, maar ook bij de planning daarvan. Naast deze samenwerking uit 'overtuiging' werd ook duidelijk dat de actoren ook vanwege praktische redenen met elkaar moest samenwerken, men kon simpelweg moeilijk om elkaar heen. Door de erkenning van de noodzaak tot samenwerken en de praktijk in de crisisgebieden zelf ontstond een filosofie die bekend kwam te staan als the Comprehensive Approach of de geïntegreerde benadering. Deze filosofie werd na een wat moeizame start door zowel internationale organisaties als nationale overheden omarmd.

Daar de militaire contingenten binnen een crisisgebied vaak een gebied van verantwoordelijkheid krijgen toegewezen, is het mogelijk de geïntegreerde aanpak te vertalen naar nationaal niveau. Doordat op nationaal niveau diverse instrumenten van macht worden ingezet, is het evident dat ministeries, als moederorganisaties van de instrumenten, met elkaar moeten samenwerken. In dit proefschrift is de interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk tijdens de missie in Afghanistan (2006-2010) onderzocht. Hiertoe werd de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

Op welke wijze wordt aan de interdepartementale samenwerking, als onderdeel van de geïntegreerde benadering, in Nederland en het Verenigd Koninkrijk invulling gegeven? Welke obstakels zijn hierbij te onderkennen en welke factoren kunnen de samenwerking juist bevorderen?

Om complexe problemen te kunnen oplossen, geeft diverse literatuur aan dat de verschillende actoren daarom horizontaal moeten coördineren. Echter, binnen de departementen vindt veelal verticale coördinatie plaats. Om deze twee vormen van coördinatie en de wisselwerking daartussen te kunnen onderzoeken, is een analysekader ontwikkeld dat is gebruikt om de interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk te bestuderen. Hoewel de samenwerking niet als een netwerk wordt beschouwd, heeft de netwerktheorie wel als belangrijke bron voor het ontwikkelen van het analysekader gediend. Naast de variabelen Aansturing, Vertrouwen, Afhankelijkheid, Performance, Percepties en Arrangementen die aan de netwerktheorie zijn ontleend, is ook naar de politieke context in beide landen gekeken.

Door middel van een casestudy is de samenwerking in beide landen onderzocht. Om beide cases goed te kunnen onderzoeken, is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek gedaan. Op basis van het analysekader is voor het kwantitatieve onderzoek een survey ontwikkeld en zijn de ontvangen data door middel van PASW-18 en *Social Network Analysis* geanalyseerd. Voor het kwalitatieve onderzoek semi-gestructureerde interviews afgenomen die met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti zijn gecodeerd en geanalyseerd. Daarnaast is relevant literatuur bestudeerd.

Analyse van de kwantitatieve data maakt duidelijk dat er geen significante verschillen tussen de twee landen zijn. Daarnaast wordt duidelijk dat de invloed van de variabele Aansturing op de variabele Vertrouwen groot is, vertrouwen in een samenwerkingsverband lijkt dus gemanaged te kunnen worden. Daarnaast wordt de rol van vertrouwen in de samenwerking duidelijk, het is zowel op Proces Performance als Inhoudelijke Performance van invloed waarbij de invloed op de laatste het grootst is. Deze uitkomsten komen overeen met die van ander onderzoek. Afwijkend van ander onderzoek is de invloed van Aansturing, opmerkelijk genoeg heeft deze variabele geen directe invloed op Inhoudelijke performance, maar indirect door de invloed van Aansturing op Vertrouwen en Proces Performance wel.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek laat wel verschillen tussen de twee landen zien. Hoewel per variabele diverse verschillen (maar ook overeenkomsten) tussen de landen zijn te zien, wordt het grootste verschil duidelijk bij de doorontwikkeling van het concept in de loop van de tijd. In het VK zijn mede door de missie in Afghanistan diverse veranderingen doorgevoerd. Tevens heeft het VK diverse initiatieven ontplooid waardoor de ministeries de mogelijkheid kregen om bij elkaar in de keuken te kijken. Dit laat zien dat het VK op institutioneel niveau op zoek is naar verbeteringen bij de aanpak van complexe crisissituaties en de coördinatie daarvan. Daarentegen zijn in Nederland, ondanks de missie in Afghanistan, nauwelijks aanpassingen te onderkennen. Zuiver genomen verschraalde de bredere samenwerking door het wegvallen van de diverse fora. Daarnaast heeft het tot 2014 geduurd om tot een doctrine over de geïntegreerde aanpak te komen.

Uit de vergelijking van de twee landen worden ook twee steeds terugkerende observaties duidelijk. Ten eerste kan gesteld worden dat de *interdepartementale* samenwerking zo goed verloopt als de *intradepartementale* samenwerking dat toestaat. De departementale reflex hangt nog steeds als een schaduw over de samenwerking heen. De tweede observatie betreft de interdepartementale strategie. Dit is in eerste instantie een moeilijk te nemen hindernis, maar eenmaal genomen dient het als vehicle dat de samenwerking ondersteunt maar ook als teken van integratie en vooruitgang van de geïntegreerde benadering. Het verdient dan ook de voorkeur de strategie en de doelstellingen op het hoogste politieke niveau vast te stellen of in ieder geval te bekrachtigen.

Naast deze twee observaties worden ook diverse spanningen in de samenwerking zichtbaar. Deze spanningen ontstaan doordat verticaal georganiseerde departementen horizontaal met elkaar moeten (en ook willen) samenwerken. De spanningen hebben betrekking

op de behoefte om naast samen te werken soms ook solistische te willen zijn en op de zoektocht naar de juiste balans tussen horizontale coördinatiestrategieën en de verticale top-down coördinatie bij de aansturing van de samenwerking. Daar het aannemelijk is dat de geïntegreerde benadering en de interdepartementale samenwerking in de toekomst noodzakelijk en toegepast blijft, is het zinvol te bezien hoe de samenwerking in Nederland verbeterd kan worden. De verbeteringen die in dit onderzoek worden aangedragen hebben betrekking op het aanwijzen van de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten als onderraad van de ministerraad om de samenwerking op politiek niveau te coördineren. Daarnaast moet de verschaalde structuur van de fora dusdanig hersteld worden dat ook de ministeries buitende de kerndepartementen toegang tot de samenwerking hebben. Verder verdient het aanbeveling te leren van de toegevoegde waarde van de Britse *Stabilisation Unit* en *Cabinet Office* voor de interdepartementale samenwerking. Door aanpassing van het mandaat van de reeds bestaande *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* kan veel van de toegevoerde waarde van beide instellingen ook in Nederland geïmplementeerd worden.

# Summary

During the peacekeeping operations in the 90s of the last century it became clear that the military instrument alone could not bring the solution, other actors were also required to solve the multidimensional problems. This meant that in addition to soldiers a range of actors in the crisis regions were present. The presence of a large group of state and non-state actors, however, led to fragmentation of available capabilities redundancy, overlap, gaps or contradictory policies, inefficient spending and difficulties in achieving objectives. Soon it was realised that within the fragmented landscape of actors coherence had to be achieved. In order to achieve more consistency the actors had to cooperate with one another. Not only in the implementation of activities but also in the planning phase of a response to a crisis. In addition to this cooperation out of conviction, there were practical reasons to work together. By recognising the need to work together a philosophy emerged that came to be known as the comprehensive approach or the integrated approach. After a shaky start this philosophy was embraced by both international organisations and national governments.

Since military contingents are often given an area of responsibility within a region in crisis, it is possible to extrapolate the integrated approach to the national level. Because of the deployment of various instruments of power at the national level, it is evident that ministries - as parent organizations of these instruments - should work together. In this thesis, the interdepartmental cooperation in the Netherlands and the United Kingdom during the mission in Afghanistan (2006-2010) has been examined). To this end, the main question was formulated as follows: *How is the interdepartmental cooperation, as part of the integrated approach, in the Netherlands and the United Kingdom given substance? What obstacles have to be recognized and what factors may foster the cooperation?*

In order to solve complex or wicked problems, most of the literature states that horizontal coordination between the different actors is necessary. However, within the departments mostly vertical coordination takes place. In order to examine these two forms of coordination and interaction between them, an analytical framework has been developed which is used to study the interdepartmental cooperation in the Netherlands and the United Kingdom. Although this cooperation has not been considered as a network entirely, the network theory did serve as an important source for the development of the analytical framework. Besides the variables Control, Trust, Dependency, Performance, Perceptions and Arrangements which are derived from the network theory, a close look at the political context in both countries was also necessary. The cooperation in both countries was investigated through a comparative case study. In order to investigate both cases, quantitative and qualitative research has been done. Based on the analytical framework a survey for quantitative research was developed and the received data was analysed through SPSS-18 and Social Network Analysis. For the qualitative research semi-structured interviews were conducted which were encoded and analysed using the software program Atlas.ti. In addition, relevant literature has been studied.

Quantitative analysis of the data shows that there are no significant differences between the two countries. In addition, it is clear that the variable Control greatly influences the variable Trust; trust in the interdepartmental cooperation seems to be manageable. The role of trust in the collaboration is clear, it is both of influence on Process Performance and Content Performance. These results are consistent with those of other studies. What differs from other research is the influence of Control. Remarkably, this variable has no direct influence on Content Performance, but only indirectly through the influence of Control on Trust and Process Performance.

The qualitative part of the research does show differences between the two countries. Although a range of differences (and similarities) between the countries can be seen, the biggest difference is evident in the development of the concept of the integrated approach in the course of time. Whereas in the Netherlands it was hard to recognise any adjustments to the concept several changes were made in the UK, mainly due to the ongoing mission in Afghanistan. By launching several initiatives to provide inter-departmental transparency, the UK has shown to seek improvements at the institutional level in order to address complex crisis situations and coordination.

Two recurring observations become clear from comparing the two countries. Firstly, it can be said that the inter-departmental cooperation is as good as the intra-departmental cooperation allows. The departmental reflex still overshadows cooperation. The second observation concerns the interdepartmental strategy. Initially a difficult obstacle, it serves as a vehicle that supports the cooperation once taken. It also is a sign of integration and as progress of the integrated approach. It is therefore preferable to ratify or at least adopt the strategy and its objectives at the highest political level.

In addition to these two observations, various tensions in the cooperation become visible. These tensions arise because vertically organised departments need (and want) to work with each other horizontally. The first group of tensions is related to the necessity to work together on the one hand and going solo on the other. The second group of tensions is related to the search for the right balance between horizontal coordination strategies and vertical top-down induced coordination strategies in managing the cooperation. Since it is likely that the integrated approach and interdepartmental cooperation remains necessary and implemented in the future, it makes sense to consider how to improve this cooperation in the Netherlands. The improvements proposed in this study relate to the appointment of the Council for the Intelligence and Security as a subcommittee of Cabinet to coordinate the cooperation at the political level. In addition, the impoverished structure of the forums should be restored so that also the ministries surrounding the core departments have access to the results of the collaboration. Furthermore, because of the added value of the UK Stabilisation Unit and Cabinet Office for interdepartmental cooperation, it would be advisable to adjust the mandate of the existing Stability and Humanitarian Aid Board in such a manner that the added value of both institutions could also be implemented in the Netherlands.





# Portfolio

Lenny Hazelbag

Hazelbag, L.J., Jacobs's Ladder. Psychofarmaca ter voorkoming van *Combat Stress Reactions* en de behandeling van *Post-traumatic Stress Disorder*. Afstudeerscriptie KMA (Breda, 1994).

Hazelbag, L.J., "De invloed van de Harskamprellen op de positie van de officier", in *De Grote Oorlog, kroniek 1914-1918*, vol. 7, geredigeerd door H. Andriessen en M. Ros (Soesterberg, 2005).

Hazelbag, L.J., Het EVDB en de Oost-Europese lidstaten. Een bedreiging? Afstudeerscriptie Universiteit van Leiden (Breda, 2005).

Hazelbag, L.J., Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie (Breda, 2009).

Hazelbag, L.J., De politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid van een Nederlandse Nationale Veiligheidsraad. Thesis Hogere Defensie Vorming (Breda, 2014).

Hazelbag, L.J., "Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?", in *Militaire Spectator* 184/4 (2015): 184-197.

# Curriculum Vitae

Lenny Hazelbag (Alkmaar, 3 augustus 1971) studeerde na zijn middelbare school aan de Koninklijke Militaire Academie. Na zijn benoeming tot beroepsofficier bij de Koninklijke Landmacht in 1994 werd hij als infanterie-officier bij diverse eenheden in Nederland en Duitsland geplaatst en nam hij aan meerdere vredesmissies deel. Van 2002 – 2006 studeerde hij Politieke Wetenschappen aan de Universiteit van Leiden. In het najaar van 2006 werd hij als compagniescommandant naar de provincie Uruzgan in Afghanistan uitgezonden. Na terugkomst van deze missie werd hij als Docent Landoptreden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen geplaatst. Vanaf 2009 richtte hij zich op zijn promotie-onderzoek naar de interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Vanaf 2013 volgde hij de Hogere Defensie Vorming in Breda die hij in juli 2014 afrondde. Na deze opleiding is hij opnieuw werkzaam bij het Commando Landstrijdkrachten.

