

# Bijdragen aan burgerbescherming

**De Nederlandse krijgsmacht op weg naar 2030**



**Policy brief IKV Pax Christi en Cordaid**



**Bezoekadres:** Godebaldkwartier 74  
3511 DZ Utrecht

Lutherse Burgwal  
2512 CB Den Haag

**Postadres:** Postbus 19318  
3501 DH Utrecht

Postbus 16440  
2500 BK Den Haag

**Telefoon:** 030 233 33 46  
**Fax:** 030 236 81 99  
**Website:** [www.ikvpaxchristi.nl](http://www.ikvpaxchristi.nl)  
**Email:** [info@ikvpaxchristi.nl](mailto:info@ikvpaxchristi.nl)

070 31 36 300  
070 31 36 301  
[www.cordaid.nl](http://www.cordaid.nl)  
[cordaid@cordaid.nl](mailto:cordaid@cordaid.nl)

Deze policy brief is opgesteld door een gezamenlijke werkgroep van IKV Pax Christi en Cordaid, mede op basis van onderzoek door **Bart Klem Research** en advisering door **BBO** (Bureau Beleidsbeïnvloeding Internationale Samenwerking). Daarnaast zijn diverse (militaire) experts geraadpleegd. Cordaid en IKV Pax Christi zijn allen die hun expertise en ervaring beschikbaar hebben gesteld zeer erkentelijk. De organisaties blijven zelf uiteraard volledig verantwoordelijk voor de inhoud van deze policy brief.

**Leden van de werkgroep:**

Paul van den Berg  
Erik Laan  
Cor Oudes  
Hans Rouw  
Miriam Struyk

Utrecht/Den Haag, mei 2010

## Samenvatting

Voorliggende policy brief zet uiteen hoe de krijgsmacht zo kan worden ingericht dat zij binnen de kaders van haar hoofdtaken beter in staat is burgers in conflictgebieden te beschermen. IKV Pax Christi en Cordaid kunnen als maatschappelijke organisaties een relevante bijdrage leveren aan het debat over de toekomst van de krijgsmacht. Het ministerie van Defensie heropende dat debat recentelijk met de publicatie van de Verkenningen, die uiteen zetten hoe de krijgsmacht zich richting 2030 zou moeten ontwikkelen. Cordaid en IKV Pax Christi stellen dat de Nederlandse krijgsmacht beter in staat moet worden gesteld om op te treden als *protection force* van burgers. De grondslag daarvoor is de erkenning van menselijke waardigheid als fundament van de internationale rechtsorde. Voorts erkennen wij dat een 3D benadering vereist is omdat economische, politieke en sociale ontwikkeling niet kan plaatsvinden zonder veiligheid.

Een aantal ontwikkelingen bedreigt deze veiligheid van burgers tot 2030. In de eerste plaats verwachten wij een institutioneel tekort van nationale en intergouvernementele overheden die onvoldoende veiligheid kunnen of willen bieden aan burgers. Dit is vooral aan de orde in een “gordel van instabiliteit” van fragiele en repressieve staten, die zich uitstrekt van Midden-Afrika en het Midden-Oosten tot in de Kaukasus en Centraal en Zuid-Azië. Dit hangt nauw samen met het feit dat een groot deel van de bevolking in deze landen zich in sociaal-economische, politieke en/of culturele zin gemarginaliseerd of uitgesloten weet. Dit zal radicalisering van bevolkingsgroepen voeden en een impuls geven aan asymmetrische oorlogsvoering. In deze gordel van instabiliteit zullen oorlogseconomieën steeds meer een zelfstandige factor worden die conflicten in stand houden en de veiligheid van burgers bedreigen.





De vraag doet zich dan voor welke instrumenten de internationale gemeenschap heeft om de veiligheid van burgers te bevorderen. De VN is een belangrijke speler, maar als het gaat om de bescherming van burgers is de VN vaak te laat en doet ze te weinig. De EU heeft een redelijk ontwikkelde civiele capaciteit, maar ontbeert de politieke moed om ook militairen in te zetten om ernstige mensenrechtenschendingen te stoppen. De NAVO is militair capabel, maar heeft te weinig aandacht voor de rol en positie van de burgers in de gebieden waar zij opereert. De Afrikaanse Unie, tenslotte, schenkt in haar beleid wel aandacht aan de veiligheid van burgers, maar ontbeert de capaciteit om haar ambities op dit terrein waar te maken.

Wat kan en moet Nederland in dit internationale veld doen aan de bescherming van burgers? Allereerst zou Nederland vooral binnen de VN en de EU moeten bijdragen aan missies die bescherming van burgers als hoofddoel hebben. De krijgsmacht zou zich moeten toeleggen op stabilisatiemissies, maar ook de capaciteit in stand moeten houden om in multinationaal verband en naar vermogen bij te dragen aan interventiemissies. Het expeditionaire karakter van de krijgsmacht dient verder te worden ontwikkeld. Ook zijn meer transporthelikopters nodig om snel ter plaatse te kunnen zijn als burgers bedreigd worden. De capaciteit om vuurkracht te leveren blijft nodig: ook in zeer gewelddadige contexten moet de krijgsmacht burgers kunnen beschermen. Defensie zou moeten investeren in een gendarmerie-eenheid, die militairpolitieke taken uit kan voeren in instabiele gebieden waar de zwaarste dreiging in een eerder stadium is weggenomen. In de opleiding van militairen dient meer aandacht te komen voor *human security* en de doctrine van het beveiligen van een bepaald gebied dient te worden doorontwikkeld met een focus op de veiligheid van de burgers. Het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht gedurende een missie zou een hogere prioriteit moeten krijgen dan het vermogen om gelijktijdig een aantal missies uit te voeren.

Voor de bescherming van burgers is een aantal wapensystemen niet langer noodzakelijk. Te denken valt aan de onderzeeboten. Ook het aantal gevechtsvliegtuigen kan bij vervanging worden verminderd.

Wij vinden dat Nederland binnen verschillende internationale verbanden bij moet blijven dragen, zowel civiel als militair, aan de bescherming van burgers, vooral in de genoemde gordel van instabiliteit, dus ook in Afrika. Het krijgsmachtsprofiel dat IKV Pax Christi en Cordaid voorstellen volgt logisch op de lijn die Defensie al sinds het einde van de Koude Oorlog heeft ingezet. De nieuwe keuzes die wij voorstellen vereisen de komende jaren enige investeringen, maar geven tegelijk ruimte om enkele dure wapensystemen niet aan te schaffen (JSF) en op termijn uit te faseren (onderzeeboten). Zo blijft de krijgsmacht betaalbaar, én in staat om op hoog niveau mee te doen aan internationale inspanningen om conflicten te beëindigen en burgers te beschermen.

In onderstaande tabel wordt een aanzet gegeven voor de discussie over het toekomstig profiel van de krijgsmacht, met een aantal voorstellen die bijdragen aan een verbeterde capaciteit om burgers te beschermen. Deze voorstellen worden in de policy brief nader uitgewerkt.

Protection force: krijgsmachtsprofiel gericht op <i>human security</i>	
 Nieuw te verwerven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onbemande vliegtuigen voor vergaring inlichtingen</li> <li>- Gendarmerie-capaciteit voor militairpolitieele taken</li> </ul>
 Capaciteit uitbreiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tactisch transport (m.n. zware helikopters)</li> <li>- <i>Special Forces</i> (Korps Commando Troepen en deels Korps Mariniers)</li> <li>- Voortzettingsvermogen</li> <li>- Doorontwikkelen doctrine van gebiedsbescherming naar bescherming van burgers (o.a. geweldsregels, bescherming vluchtelingen en de betekenis van <i>human security</i>).</li> </ul>
 Capaciteit verminderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gevechtsvliegtuigen (en geen aanschaf van JSF)</li> <li>- Fennek verkenningsvoertuigen</li> </ul>
 Uitsfaseren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzeeboten</li> <li>- Nucleaire taak</li> </ul>
Voorstellen voor profiel krijgsmacht gericht op de bescherming van burgers	

# 1 Inleiding

Deze policy brief schetst het profiel van een krijgsmacht die in staat is burgers in conflictgebieden te beschermen, met als tijdshorizon 2030. Dat is een krijgsmacht die zich inzet voor de bescherming van *human security*, dat we voor deze policy brief definiëren als *freedom from fear*, ofwel de vrijwaring van rechtstreekse fysieke dreigingen voor burgers.

## Menselijke waardigheid als grondslag voor veiligheid

Voor Cordaid en IKV Pax Christi geldt dat menselijke waardigheid de grondslag is voor vrijheid, gerechtigheid en vrede, het fundament voor de internationale rechtsorde en de standaard voor het beleid op het gebied van buitenlandse zaken, defensie en ontwikkelingssamenwerking (3D, *Defence, Diplomacy and Development*). Hierbij past een veiligheidsconcept dat erkent dat de veiligheid van staten essentieel, maar niet altijd voldoende is om de veiligheid en de menselijke waar-

digheid van burgers te beschermen. Een veiligheidsconcept dat eerder individuele burgers en de gemeenschappen waarin zij leven als uitgangspunt neemt dan staten, en dat de veiligheid van burgers als een integraal onderdeel van de internationale vrede en veiligheid beschouwt. *Human security* is een veiligheidsconcept dat de menselijke waardigheid als normatief uitgangspunt neemt en niet slechts de nationale politieke en economische belangen van staten.

De keuze voor menselijke waardigheid als grondslag voor *human security* impliceert de erkenning dat alle burgers, zonder enig onderscheid, recht hebben op een veilig en menswaardig bestaan. Cordaid en IKV Pax Christi willen daarom politieke prioriteit geven aan die situaties waar de mensenrechten het meest bedreigd worden.

## Inzet voor het debat

De directe aanleiding voor IKV Pax Christi en Cordaid om deze studie uit te voeren, is de in 2008 door het toenmalige kabinet gestarte interdepartementale verkenning naar de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Onze zorg is dat in deze verkenning de positie en rol van burgers in conflictgebieden onvoldoende aan bod komt (zie verder bijlage 1). Ook kwam begin april 2010 het rapport van de werkgroep 'Internationale Veiligheid' in het kader van de 'brede heroverwegingen' uit. Dit rapport bevat een aantal bezuinigingsvoorstellen voor de begroting van Defensie. IKV Pax Christi en Cordaid zien deze policy brief als een eerste stap in de dialoog met de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken om breder na te denken over militaire en civiele inzet voor *human security*.

Wij menen dat de krijgsmacht, samen met civiele actoren op het gebied van ontwikkeling en diplomatie, méér nog dan nu het geval is bij moet dragen aan de veiligheid van burgers in conflictgebieden: ontwikkeling kan immers niet plaatsvinden zonder een minimum aan veiligheid en vice versa. Het is juist daarom belangrijk het civiele perspectief van burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij vraagstukken van vrede, veiligheid en ontwikkeling en het debat over de toekomst van de krijgsmacht. In de context van fragiele staten en regio's kan immers slechts de effectieve combinatie van een civiele en militaire aanpak (3D) tot het gewenste resultaat leiden. We zien het daarom als onze verantwoordelijkheid om mee te denken over de rol van de krijgsmacht.

### **Burgerbescherming en hoofdtaken krijgsmacht**

In deze policy brief doen IKV Pax Christi en Cordaid een aantal beleidsvoorstellen die het profiel van de krijgsmacht beter afstemmen op de bescherming van burgers.<sup>1</sup> Deze aanpak past het best binnen de tweede hoofdtaak van de krijgsmacht, namelijk het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Het profiel dat we voorstellen heeft dan ook een duidelijke focus op deze tweede hoofdtaak. Met het door ons voorgesteld profiel, inclusief onze voorstellen voor de afstoting van materieel, zijn echter evengoed de eerste (bescherming eigen en bondgenootschappelijk grondgebied) en de derde hoofdtaak (ondersteuning nationale civiele autoriteiten) uit te voeren. Bovendien geldt dat in een globaliseerde wereld de bevordering van de in-

ternationale rechtsorde noodzakelijk is voor en bijdraagt aan de bescherming van de Nederlandse veiligheid.

Nederland heeft als welvarend land een morele verantwoordelijkheid naar burgers in de rest van de wereld. Dat mag ook tot uitdrukking komen in de inzet van militairen en de middelen die daarvoor worden vrijgemaakt. Enkele van onze voorstellen vragen om een extra investering, andere voorstellen zullen financiële ruimte opleveren. De voorstellen die we doen zijn uiteindelijk grotendeels met het huidige defensiebudget te realiseren.

---

<sup>1</sup> Sinds 1999 vindt binnen de VN een discussie plaats onder de noemer *'Protection of Civilians'* (zie §4 en <http://ochaonline.un.org/HumanitarianIssues/ProtectionofCiviliansinArmedConflict/ChronologyofProtectionofCivilians/tabid/1198/language/en-US/Default.aspx>)

## 2 Vertrekpunten

### **Human security en nationale soevereiniteit**

Voor Cordaid en IKV Pax Christi geldt *human security* als vertrekpunt dat in nauwe zin gedefinieerd wordt als *freedom from fear*. *Freedom from fear* is de fysieke bescherming van burgers tegen rechtstreekse bedreigingen. Daarvoor zijn lokale en nationale overheden in eerste instantie verantwoordelijk. Op basis van een sociaal contract tussen overheid en samenleving doen burgers in principe afstand van de mogelijkheid om geweld te gebruiken en verschaffen zij de overheid een geweldsmonopolie. Dit geweldsmonopolie dient de overheid echter wel in te zetten om haar burgers te beschermen. Ons vertrekpunt is dat de nationale soevereiniteit van staten de hoeksteen vormt voor internationale vrede en veiligheid, maar deze soevereiniteit veronderstelt wel dat staten bereid en in staat zijn om hun burgers te beschermen. Deze verantwoordelijkheid maakt een essentieel deel uit van de soevereiniteit van staten. In het internationaalrechtelijke discours geldt de *responsibility to protect* inmiddels als een belangrijk uitgangspunt: het is aan de internationale gemeenschap om burgers in soevereine staten te beschermen indien de betreffende overheden die taak verzaken.

### **Militair geweldgebruik en het volkenrechtelijk mandaat**

IKV Pax Christi en Cordaid richten zich dus primair op één van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht: de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Beide andere hoofdtaken zijn daarmee niet minder belangrijk. De realiteit is evenwel dat het gros van de krijgsmachtinzet sinds 1989 voortvloeit uit de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde. Bovendien groeit het besef dat de internationale rechtsorde van vitaal belang is voor onze eigen nationale veiligheid.

In het 'Handvest van de Verenigde Naties' is het geweldverbod binnen de internationale betrekkingen vastgelegd. Het handvest kent op dit geweldverbod slechts twee uitzonderingen: het recht op zelfverdediging en een besluit van de Veiligheidsraad om door militaire actie de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen.

Naast het verbod op geweldgebruik bestaat er ook het verbod op schending van fundamentele mensenrechten. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij het verbod op fundamentele mensenrechtenschendingen op gespannen voet staat met het verbod op ge-

weldgebruik. Daarvan was in 1999 sprake toen één van de permanente leden van de Veiligheidsraad vanwege nationaal eigen belang een machtiging tot geweldgebruik ter beëindiging van grootschalige mensenrechtenschendingen in Kosovo blokkeerde.

In onze visie is het verbod op grootschalige mensenrechtenschendingen ongeclausuleerd en zijn er onder strikte voorwaarden uitzonderingen op het verbod op geweldgebruik mogelijk, namelijk voor het realiseren van rechtsherstel. Deze strikte voorwaarden betreffen onder meer dat er sprake moet zijn van massale en grootschalige mensenrechtenschendingen en dat deze alleen door inzet van militaire middelen, als laatste redmiddel, zijn te beëindigen. Bovendien moet het geweldgebruik kans op doelbereiking hebben en voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel en aan de eisen die in de vierde Conventie van Genève zijn neergelegd aangaande de behandeling van non-combattanten.

Deze criteria zijn altijd van toepassing bij elke overweging tot of toepassing van geweldgebruik. Zoals aangegeven in het Handvest van de VN is een machtiging van de Veiligheidsraad noodzakelijk voor het maken van een uitzondering op het verbod op geweldgebruik. Tegelijk willen we, de politieke realiteit overziend, ons uitgangspunt dat *human security* leidend moet zijn serieus nemen. Alleen als blijkt dat een machtiging tot geweldgebruik door een of enkele permanente leden wordt geblokkeerd terwijl geweldgebruik ter bescherming van mensenrechten door een ruime meerderheid van de Veiligheidsraad wordt gesteund, kan er bij hoge uitzondering worden afgeweken van de noodzaak van een machtiging door de Veiligheidsraad.

### **Militair geweld als onderdeel van een brede benadering**

De bescherming van burgers in conflictgebieden vergt een integrale benadering. Militair geweld kan nooit de werkelijke en blijvende oplossing voor een conflict brengen. Mensen in conflictgebieden dienen uiteindelijk door middel van eigen veiligheidsstructuren voor hun eigen veiligheid te zorgen. Dat doen ze ook; burgers ontplooiën vele initiatieven om conflicten op te lossen en geweld te beëindigen. Echter, soms is het geweld te omvangrijk. Een interveniërende internationale troepenmacht kan onder strikte voorwaarden bijdragen aan de bescherming van burgers, maar altijd binnen de bredere zoektocht naar een politieke oplossing. De krijgsmacht en internationale troepenmachten spelen een cruciale rol ten aanzien van de daadwerkelijke veiligheid van bur-

gers, maar kunnen alleen succesvol zijn als er een geloofwaardige politieke strategie en een coherente aanpak bestaat waarin actoren op het gebied van ontwikkeling en diplomatie (3D) een zinvolle en volwaardige plaats hebben.

### **De krijgsmacht en het maatschappelijk draagvlak**

Voor uitzending van Nederlandse militairen is politiek én maatschappelijk draagvlak nodig. Daarom is vereist dat naar de Nederlandse samenleving ondubbelzinnig en helder wordt gecommuniceerd over de waarden en belangen die in het geding zijn en over de doelstellingen van militair optreden. Daarbij is een zekere mate van bescheidenheid over de concrete mogelijkheden van de militaire middelen en realiteitszin over de capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht van belang.

Voor het realiseren en op peil houden van maatschappelijke steun is het tevens van belang dat er een reële kans op doelbereiking is. De aanwezigheid van een kans op succes is sowieso een voorwaarde voor geweldgebruik. Wij willen hieraan toevoegen dat het politiek leiderschap vergt om maatschappelijk en politiek draagvlak voor militaire missies te mobiliseren en op peil te houden en steeds een zuivere politieke besluitvorming te garanderen.

### **In internationaal verband**

De middelen van de Nederlandse krijgsmacht zijn beperkt. Ook dat moet leiden tot realisme met betrekking tot wat we van onze krijgsmacht mogen verwachten. Daarmee is het eveneens onvermijdelijk dat de inzet van (grotere aantallen) Nederlandse militairen altijd in internationaal verband zal (moeten) plaatsvinden. Deze conclusie is in voorgaande defensienota's en het zogenoemde Toetsingskader al getrokken. In deze policy brief is daarom ook nadrukkelijk aandacht voor de verschillende internationale organisaties waarin Nederland op veiligheidsgebied actief is. De ambitie om burgers te beschermen heeft immers ook consequenties voor de internationale verbanden waarin wordt samengewerkt. Zie hiervoor §4.

### **De krijgsmacht en lokale actoren**

Vanuit het vertrekpunt *human security* merken we op dat de interveniërende militaire eenheden voor het bereiken van voldoende veiligheid uiteindelijk gericht moeten zijn op het opbouwen van lokale veiligheidsstructuren. Uiteindelijk dienen lokale en nationale veiligheidsorganisaties zelf voor de bescherming van eigen burgers te zorgen; Nederlandse militairen kunnen die taak niet structureel overnemen. Daarom dient de inzet van de krijgsmacht bij crisisbeheersingsoperaties er waar mogelijk op gericht te zijn legitieme lokale en nationale veiligheidsstructuren te ondersteunen en ver-

sterken, bijvoorbeeld door middel van *Security Sector Reform* (SSR). Zolang nationale en lokale veiligheidsstructuren niet sterk genoeg zijn om de eigen burgers te beschermen, kunnen Nederlandse militairen bijdragen aan een veilige en stabiele omgeving te creëren, als randvoorwaarde voor diplomatieke initiatieven voor duurzame conflictoplossing en voor de aanzet tot duurzame ontwikkeling.

Nederlandse militairen moeten zich bij het ondersteunen van de opbouw van lokale en nationale veiligheidsstructuren dus 'bij hun leest' houden. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen civiele en militaire actoren als zodanig. Civiele en militaire actoren dienen wel – waar mogelijk en opportuun – samen te werken, maar hebben ieder eigen en onderscheiden taken en verantwoordelijkheden. Binnen een coherente aanpak dient de krijgsmacht primair voor veiligheid te zorgen en taken als sociaal-economische ontwikkeling en politiek-diplomatiek onderhandelen over te laten aan civiele actoren. Slechts in uitzonderlijke situaties mag hieraan worden getornd, bijvoorbeeld wanneer civiele actoren een gebied niet kunnen betreden vanwege de onveiligheid. Dan is het de taak (en volgens het internationaal recht ook de plicht) van militairen om naast het beschermen van burgers ook humanitaire hulp te verstrekken.



## 3 Dreigingsanalyse voor burgers

De ambitie om burgers te beschermen vraagt uiteraard ook om een analyse van de bedreigingen die burgers ervaren. We schetsen vier ontwikkelingen van heden tot 2030 die de fysieke veiligheid van burgers bedreigen. Dat levert een andere contextanalyse op dan wanneer 'klassiek' vanuit de veiligheid van staten wordt gedefinieerd (*state security*). Vanuit het perspectief van de burger spelen ontwikkelingen binnen de internationale betrekkingen een andere rol. De meerwaarde van een analyse van de dreigingen voor burgers bestaat eruit dat het begint bij de basis: ook de veiligheid van staten begint uiteindelijk bij de veiligheid van haar burgers. Tevens willen we hier opmerken dat lokale veiligheidspercepties per context verschillen en dynamisch van aard zijn. Interventies van buitenaf moeten dan ook aansluiten op deze lokale percepties om de effectiviteit van interventies te vergroten.

Wij schetsen hierbij enkele trends die in de toekomst bepalend zullen zijn voor de bedreiging van de *human security*.

### Toenemend institutioneel tekort

De eerste bedreiging voor burgers is het falen van instituties bij het voorkomen of mitigeren van geweld. Lokale en nationale overheden slagen er met name in fragiele staten niet in de bedreigingen van *human security* door *warlords* en criminaliteit weg te nemen. De effecten van globalisering zullen ook meer en meer leiden tot bedreigingen van de *human security*. Klimaatverandering en demografische druk vergroten de effecten van economische crisis en schaarste aan water, voedsel en energie. Dit leidt tot toenemende sociale onrust en competitie langs etnische, religieuze en nationale grenzen. De gevolgen voor *human security* zijn potentieel het meest ernstig in situaties waar de statelijke instituties te kort schieten en de multilaterale instellingen hun mitigerend vermogen verloren hebben.

Ook regionale en mondiale intergouvernementele instituties (zoals de AU en de VN) worstelen met tekorten waardoor zij niet afdoende in staat zijn om voor veiligheid te zorgen. Hierbij denken we ook aan de dreiging die uitgaat van massavernietings- en inhumane wapens. Al genoemd is dat de internationale gemeenschap, deels vanwege de politiek beperkte slagkracht van de VN Veiligheidsraad, er niet toe komt burgers te beschermen wanneer nationale overheden falen.

### Marginalisering van burgers

In veel landen is er sprake van politieke, economische en sociale uitsluiting van bepaalde groepen. Deze marginalisering komt bijvoorbeeld voor in repressieve staten in het Midden-Oosten, maar ook in landen als Rwanda en China. Ook in veel ontwikkelingslanden worden delen van de bevolking uitgesloten van de rijkdommen en de macht die de nationale en wereldwijde elites genieten. De gemarginaliseerde groepen zijn daarmee zelf onveilig: hun marginalisering gaat vaak gepaard met onderdrukking en het creëren van angst. Daarnaast is het risico groot dat de daaruit voortvloeiende spanningen escaleren tot conflicten waarin nog grotere aantallen burgers ernstige fysieke bedreigingen zullen ervaren. Marginalisering kan leiden tot gewapend (veelal intrastatelijk) conflict. We voorzien de komende decennia een toename van intrastatelijke conflicten als gevolg van marginalisering; burgers worden hierdoor in toenemende mate bedreigd.

### Asymmetrische conflicten

Gemarginaliseerde groepen zullen een gewapend conflict veelal met een asymmetrische strategie uitvoeren. Een asymmetrische strategie is niet gericht op het 'op gelijke voet' verslaan van een tegenstander, maar op het uitputten en ontmoedigen van een sterkere tegenstander. Deze strijd gaat bijvoorbeeld gepaard met aanslagen en speelt zich bovenal niet meer op 'reguliere' wijze af op het slagveld. Daarbij wordt het onderscheid tussen burgers en gewapende groepen steeds vager en wordt het dus ook steeds moeilijker om burgers te beschermen. Als gevolg van deze complexe dreiging worden burgers in toenemende mate doelwit van gewapende acties door zowel reguliere als irreguliere strijdmachten.

### Oorlogseconomieën

Omdat veel, zo niet de meeste, conflicten asymmetrisch en intrastatelijk zijn, zijn ook onconventionele financieringsbronnen gebruikelijk. Wanneer ketens van productie en handel ontstaan die gericht zijn op de financiering van gewapende strijd, spreken we van een oorlogseconomie. Zo gebruiken de Taliban in Afghanistan de inkomsten uit de papaverteelt voor de financiering van hun strijd. Dit is allereerst een bedreiging voor burgers omdat de gewapende strijd door oorlogseconomieën langer in stand wordt gehouden. Verder werken burgers veelal onder dwang in oorlogseconomieën en worden ze uitgebuit. Een ander voorbeeld is de strijd om coltan- en diamantmijnen in verschillende delen van Afrika. Ook de opkomst van *private military companies* zien we

als een bedreiging voor burgers, voornamelijk vanwege het gebrek aan verantwoordingsmechanismen.

### **Gordel van instabiliteit**

We verwachten dat de vier genoemde ontwikkelingen die de veiligheid van burgers bedreigen, zich de komende decennia vooral zullen voordoen in een gordel van instabiliteit die zich uitstrekt van Afrika, het Midden-Oosten, de Kaukasus en Zuid Azië. We benadrukken dat militair ingrijpen geen panacee is voor deze dreigingen, maar afhankelijk van de context wel een onderdeel *kan* zijn van een geïntegreerde benadering om een strategie van vrede, veiligheid en ontwikkeling te bewerkstelligen. De ontwikkelingen die we noemen kunnen immers leiden tot grootschalige bedreigingen voor de fysieke veiligheid van burgers.

### **Missies voor de krijgsmacht**

In bepaalde contexten kan, zoals opgemerkt, de krijgsmacht een cruciale rol spelen in de bescherming van (de fysieke veiligheid) van burgers. Het 'beschermen van burgers' blijft daarmee echter nog heel abstract. *Human security* is een normatief concept, geen strategie op zich. De juiste strategie moet per context worden bepaald. Gebaseerd op onze dreigingsanalyse stellen we vast dat de krijgsmacht zich voornamelijk moet richten op stabilisatiemissies en daarnaast naar vermogen moet bijdragen aan interventiemissies.

Stabilisatiemissies zijn primair gericht op het stabiliseren van de veiligheid en daarmee de bescherming van burgers. Een stabilisatiemissie kan volgen op een interventie. Ook is het mogelijk dat een nationale overheid vraagt om assistentie bij het bewaren van orde en veiligheid in een bepaald gebied. Uiteraard zijn vele verschillende contexten denkbaar en is vooral de context uiteindelijk bepalend voor de concrete invulling van een missie. De taken van de krijgsmacht lopen daarom uiteen van het daadwerkelijk fysiek bewaren van orde en veiligheid in een bepaald gebied tot bijvoorbeeld SSR projecten. De Nederlandse krijgsmacht moet in principe in staat zijn dergelijke taken zelfstandig binnen een afgebakend gebied uit te voeren, in coördinatie met andere actoren (3D).

Daarnaast kunnen interventiemissies nodig zijn om, onder strikte voorwaarden, een einde te maken aan grootschalige mensenrechtenschendingen. Een dergelijke interventie kan Nederland *a priori* nooit alleen ondernemen. Daarom dient Nederland er zorg voor te dragen dat binnen organisaties als de VN, EU en NAVO mechanismen bestaan om snel te kunnen interveniëren als dat nodig is en moet Nederland in staat zijn naar vermogen bij te dragen aan dergelijke interventies. Interventiemissies zijn - zo leert de praktijk - in feite oorlog.

Het is, juist omdat de interventie tot doel heeft mensenrechtenschendingen te beëindigen, van het grootste belang tijdens dergelijke operaties burgerslachtoffers te voorkomen. Ook dienen militaire interventies zo te worden ingericht dat er snel veilige zones ontstaan waar burgers veilig zijn en humanitaire hulp kunnen ontvangen.

## 4 Bescherming van burgers

Nederland zal militair – in elk geval bij grotere stabilisatiemissies of interventies – vrijwel altijd binnen een internationaal verband opereren. Deze internationale context is uiteraard zeer relevant voor de toekomst van de krijgsmacht. Binnen de Europese Unie bijvoorbeeld is al jaren discussie gaande over de ontwikkeling van een beter geïntegreerd buitenlands beleid en, parallel hieraan, over de opbouw van gezamenlijke militaire capaciteiten. Te denken valt aan de in 1999 gestelde *Helsinki Headline Goals*, de daaraan verwante ‘Petersbergtaken’ en het inrichten van de *EU Battle Groups*. De *Study Group on Europe’s Security Capabilities* bracht in 2004 het ‘Barcelona Rapport’<sup>2</sup> uit, waarin werd voorgesteld een Europese *human security force* op te richten. Ook binnen de NAVO is er discussie gaande over een nieuw strategisch concept. De secretaris-generaal van de VN rapporteert regelmatig over de bescherming van burgers tijdens gewapend conflict. Het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) en het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) brachten in 2009 een uitvoerig rapport<sup>3</sup> uit over de bescherming van burgers tijdens *peacekeeping operations*. We constateren echter dat de bescherming van burgers door het bestaande scala aan internationale organisaties vaak te wensen overlaat. Nederland zou binnen de verscheidene organisaties op verschillende wijzen bij kunnen dragen aan verbetering op dit vlak. We noemen hier de meest relevante organisaties die potentieel hebben burgers wereldwijd en in het bijzonder in de gordel van instabiliteit te kunnen beschermen.

### VN: te weinig en te laat

De VN concentreert zich qua ontwikkeling van discours en beleidsmatig wel degelijk op de bescherming van burgers. Op de grond zijn de prestaties echter vaak beneden de maat, mede vanwege een gebrek aan goed getrainde en uitgeruste troepen en aan goede commandovoering.

De Nederlandse krijgsmacht beschikt over goed uitgeruste troepen en goede commandovoering en deze kwaliteiten zouden VN-missies veel effectiever kunnen maken. Veel Westerse landen weigeren substantieel bij te dragen aan VN-missies omdat deze te bureaucratisch en te langzaam zouden zijn. Met name de ervaringen op

de Balkan deden de reputatie van de VN geen goed. Voorkomen moet worden dat de vicieuze cirkel blijft voortbestaan waarin Westerse landen niet bij willen dragen aan VN-missies omdat deze slecht lopen, terwijl het slecht lopen van de VN-missies ook weer komt doordat Westerse landen geen goede troepen willen leveren.

Nederland zou de VN dus meer troepen moeten toezeggen om daarmee de kwaliteit van VN-missies te verbeteren. Uiteraard moet Nederland eveneens bij de VN blijven aandringen op verdere verbetering van de opzet van missies om zo de structurele problemen (met name het capaciteits- en kwaliteitsgebrek) op te lossen.

### NAVO: capabel, maar waar is de burger?

De NAVO is feitelijk de enige organisatie die daadwerkelijk een militaire vuist kan maken. Dat maakt de NAVO tot een potentieel belangrijk instrument bij de bescherming van burgers. Dit geldt met name wanneer burgers worden bedreigd door zwaar bewapende overheden of groeperingen. In het beleid en het optreden van de NAVO is ons inziens echter te weinig aandacht voor de rol en de positie van burgers in conflictgebieden. Operaties als die in Kosovo en Afghanistan laten zien dat de NAVO snel naar zware middelen als het luchtwapen grijpt. Dat kan schadelijk zijn voor de veiligheid van burgers. Ook lijkt de NAVO zich in haar militaire operaties vaak te richten op het (Westers) belang van haar lidstaten. Daarbij wordt vaak te gemakkelijk voorbij gegaan aan de bescherming van burgers. Wel is de NAVO actief op het gebied van noodhulp; de *NATO Response Force* (NRF, een snelle reactiemacht) werd ingezet na een aardbeving in Pakistan, en na de overstromingen in New Orleans.

Nederland dient – met als kanttekening onze onderstaande analyse van de EU – betrokken te blijven bij de NAVO en initiatieven als de *NATO Response Force* te steunen. Snelheid is voor de bescherming van burgers een zeer belangrijk element. Tot nog toe heeft de NAVO de NRF alleen in noodhulpoperaties ingezet. Nederland zou er op in moeten zetten dat de NAVO zich in beleid, doctrine en optreden meer richt op de bescherming van burgers. Daar hoort ook bij dat de NRF wordt ingezet als er zich een ernstige humanitaire of mensenrechten-

<sup>2</sup> <http://www.globalgovernancewatch.org/authors/-study-group-on-europes-security-capabilities>

<sup>3</sup> <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>

crisis voordoet. Nederland zou er voor kunnen pleiten de NRF, als de context daarom vraagt, ook tijdens een gewapend conflict sneller in te zetten met als specifiek doel het beschermen van burgers.

### **EU: gebrek aan politieke wil**

De EU is een vredesproject - meer nog dan de primair militaire NAVO-alliantie - dat vooral gericht is op politieke samenwerking en sociaaleconomische welvaart en de actieve ondersteuning van mensenrechten. Daarmee is zij het aan haar ontstaansgeschiedenis en stand verplicht zich in te zetten om burgers in conflictgebieden te beschermen. Het ontbreekt de EU echter (nog) aan de capaciteiten en de politieke wil om op grote schaal militairen in te zetten om burgers te beschermen. Volgende militaire middelen ontbreken, onder andere omdat veel Europese lidstaten na de Koude Oorlog hun krijgsmacht niet of onvoldoende hebben aangepast aan de veranderde context. Veel Europese krijgsmachten zijn daarom niet in staat om in complexe en veeleisende hedendaagse conflicten daadkrachtig op treden, laat staan om doelmatig burgers te beschermen. Wel beschikt de EU over civiele capaciteiten (bijvoorbeeld op het gebied van politie en justitie), waarvan hierboven al is opgemerkt dat deze in samenhang met militaire middelen moeten worden ingezet.

Nederland moet daarom binnen de Europese Unie aandringen op hervorming van de krijgsmachten van de lidstaten, institutionele samenwerking en politieke moed. De EU moet haar militaire capaciteiten de komende decennia versterken en laten aansluiten bij de reeds sterk ontwikkelde civiele capaciteiten. Vanwege de mogelijkheden binnen de EU om civiele en militaire inzet goed op elkaar aan te laten sluiten en zo geïntegreerd op te treden, moet Nederland zich voor wat betreft militaire samenwerking meer op de EU dan op de NAVO richten. De EU beschikt, net als de NAVO, over snelle reactiemachten: de *EU Battle Groups* (EUBG). Deze zijn echter nog nooit ingezet, hoewel er zich zeker crises hebben aangediend waarin een EUBG burgers had kunnen beschermen. Nederland moet er binnen de EU op aandringen dat *Battle Groups*, indien nodig, daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van burgers. Met 2030 als tijdshorizon, stellen we dat Nederland zich vooral moet richten op samenwerking binnen de EU, meer nog dan op samenwerking binnen de NAVO. Ook in EU-verband moet Nederland zich sterk maken voor missies die zich specifiek richten op de bescherming van burgers.

### **AU: human security, maar waar is de militair?**

De Afrikaanse Unie is qua beleidsintenties wel gericht op de veiligheid van burgers, maar mist de capaciteit om de daarbij behorende zware taken uit te voeren. Veiligheid moet ook in Afrika uiteindelijk door lokale, nationale en regionale veiligheidsstructuren worden geboden. Nederland moet inzetten op versterking van de capaciteit van de AU om aan crisisbeheersingsoperaties deel te nemen en op het stimuleren van de capaciteit van de AU om burgers te beschermen. Nederland kan bijdragen door middel van bijvoorbeeld SSR projecten in Afrika, maar ook via ondersteuning van missies met materieel zoals transport- en gevechtshelikopters.

ligheid moet ook in Afrika uiteindelijk door lokale, nationale en regionale veiligheidsstructuren worden geboden. Nederland moet inzetten op versterking van de capaciteit van de AU om aan crisisbeheersingsoperaties deel te nemen en op het stimuleren van de capaciteit van de AU om burgers te beschermen. Nederland kan bijdragen door middel van bijvoorbeeld SSR projecten in Afrika, maar ook via ondersteuning van missies met materieel zoals transport- en gevechtshelikopters.

Cordaid en IKV Pax Christi trekken hier de conclusie dat Nederland zich meer in zou moeten zetten voor de ontwikkeling van militaire missies binnen de VN en de EU. Met name de EU zouden we graag zien ontwikkelen tot een speler die behalve civiele instrumenten ook substantiële militaire capaciteiten inzet in crisisbeheersingsoperaties buiten de Europese grenzen. Hiertoe is vooral veel meer samenwerking nodig binnen de EU. Nederland zou deze samenwerking prioriteit moeten geven naast de huidige samenwerking binnen de NAVO. Nederland dient actief bij te dragen aan ontwikkeling van de capaciteit van de AU om in Afrika de veiligheid van burgers in conflictgebieden te bevorderen.

## 5 *Civilian protection en de krijgsmacht als protection force*

De Nederlandse krijgsmacht moet goed in staat zijn burgers in conflictgebieden te beschermen. In de recente geschiedenis (met name Bosnië en Herzegovina, Rwanda, de Democratische Republiek Congo en Somalië) zijn interventies er niet in geslaagd grootschalige mensenrechtenschendingen te voorkomen en burgers afdoende te beschermen. Noodzakelijke verbeteringen liggen deels op het vlak van inzet, mandaat en politieke aansturing, maar deels ook in de aanwezige militaire capaciteiten. Op dat laatste richt zich deze – in dit betoog centrale – paragraaf, waarin we een profiel voorstellen voor de Nederlandse krijgsmacht als *protection force*.

### **Personeel**

Uiteindelijk is de bescherming van burgers door krijgsmachten primair een taak van voetsoldaten, van *boots on the ground*. Bescherming van burgers vraagt een militaire opleiding die daarop gericht is. Hoewel Defensie hier al veel in investeert, vinden IKV Pax Christi en Cordaid evenwel dat er in de opleiding (zowel algemeen als missiegericht) extra aandacht moet komen voor de bescherming van burgers. De vaardigheden die de militair nu al aanleert (initiatief, *worst case*-denken, moed, kameraadschap, enzovoorts) blijven absoluut nodig in het op *human security* gerichte profiel van de Nederlandse krijgsmacht. De *mindset* hoeft dus niet al te zeer te veranderen, maar er zou wél meer aandacht moeten zijn voor zaken als geweldsregels en de betekenis van *human security*. Het gaat daarbij om aandacht voor mensenrechten, contextspecifieke omstandigheden (politiek, maatschappelijk, cultureel), *gender* aspecten en het bevorderen van veiligheid. Het gaat er, in jargon, om dat militairen het operationele concept ‘verdediging van een gebied’, zo kunnen toepassen dat burgers nadrukkelijk beschermd worden.

Vanzelfsprekend hechten IKV Pax Christi en Cordaid ook belang aan de veiligheid van en de nazorg voor de militairen zelf. Een samenleving die van mensen vraagt dat zij zich in levensgevaarlijke situaties begeven, is eveneens verplicht deze mensen van goede zorg te voorzien, zowel voor, tijdens, als na een missie en ook na de beëindiging van het dienstverband.

### **Inrichting gendarmerie-capaciteit**

De Nederlandse krijgsmacht beschikt over de middelen om bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties<sup>4</sup> met een zware dreiging. Ook bij relatieve veiligheid kan Nederland bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties door bijvoorbeeld deel te nemen aan SSR projecten of door de lokale politie te ondersteunen. Het ontbreekt echter grotendeels aan de capaciteit om militairen in te zetten in situaties van *no war – no peace* waarbij de zwaarste dreiging is weggenomen, maar nog geen sprake is van stabiele veiligheid. Het gaat dan om militairpolitie in inzet met het karakter van een gendarmerie. In Nederland sluiten structuur en inzet van de Koninklijke Marechaussee het dichtst bij deze militairpolitie taak aan. Marechaussees zijn in staat om, als de zwaarste dreiging is weggenomen, te zorgen voor veiligheid op een manier waarop de reguliere politie dat ook doet. Die eigenschap maakt hen in het bijzonder geschikt voor optreden in instabiele gebieden zonder zeer zware dreigingen. Bovendien kunnen zij de rechtstaat helpen opbouwen en versterken zodat lokale veiligheidsorganisaties deze taken zo snel mogelijk over kunnen nemen.

De situatie in Bosnië en Herzegovina vanaf 1996 illustreert de noodzaak van een gendarmerie-eenheid. Als SFOR te hulp werd geroepen bij lokale conflicten, zorgden deze militairen onbewust voor escalatie van het conflict, terwijl de aanwezige internationale politiemacht onbewapend was en daardoor bij deze lokale conflicten weinig kon uitrichten. Een gendarmerie-eenheid, zo bewees de praktijk, kan in deze situaties de noodzakelijke bescherming bieden zonder voor escalatie te zorgen.<sup>5</sup> Op dit moment beschikt de Marechaussee over een uitzendpool van zo’n 250 militairen. Cordaid en IKV Pax Christi stellen voor die capaciteit uit te breiden tot zo’n 500-1000 militairen die kunnen worden ingezet voor operationele politietaken tijdens crisisbeheersingsoperaties. Hiermee kunnen 200-300 militairen continu worden ingezet. Deze militairen zouden in combinatie met Nederlandse gevechtseenheden, maar ook als onderdeel van de *European Gendarmerie Force* (EGF), kunnen worden ingezet.

<sup>4</sup> ‘Crisisbeheersingsoperaties’ is een breed begrip, we verwijzen bij gebruik hiervan naar de genoemde stabilisatie- en interventiemissies.

<sup>5</sup> Het IKV bracht in april 1998 een rapport uit waarin werd betoogd dat het ‘public security gap’ in Bosnië en Herzegovina diende te worden gedicht met een ‘paramilitary force’. Het hier genoemde voorstel sluit daar nauw bij aan. IKV (1998) *The Bosnian Public Security Gap. An Obstacle for Peace. Report of the working group ‘Policing in Conflict Areas’*.

Het verdient sterke aanbeveling deze uitzendbare gendarmeriecapaciteit in te delen in een eenheid. Dat komt de mogelijkheden voor training voor de buitenlandse taak ten goede zodat de coherentie van hun optreden in uitzendgebieden wordt versterkt. Ook is het voor de logistiek van uitzending en training efficiënter de uitzendbare Marechaussees in te delen in een eenheid. Als niet getraind hoeft te worden en van uitzending geen sprake is kunnen de Marechaussees binnenlandse taken uitvoeren.

### **Voortzettingsvermogen**

Het opbouwen van lokale en nationale veiligheidsstructuren als politie- en legerapparaten is een langdurig proces. Toch moet de burger in conflictgebieden er op kunnen vertrouwen dat hij of zij veilig economische, sociale en politieke activiteiten kan ontplooiën zonder gevaar voor eigen veiligheid. Een internationale troepenmacht moet daarom in staat zijn om, totdat lokale veiligheidsstructuren functioneren, deze veiligheid te bieden en dit veronderstelt een langdurige betrokkenheid en dus voortzettingsvermogen.<sup>6</sup>

Alleen als de internationale gemeenschap langdurig militairen in kan zetten, kan zij de veiligheid van burgers structureel bevorderen. Dat vraagt niet alleen voortzettingsvermogen van krijgsmachten het vraagt ook doorzettingsvermogen van politiek en maatschappij. Als Nederland werkelijk wil bijdragen aan de bescherming van burgers die dagelijks in gevaar leven, vraagt dat een langdurige inzet (civiel en militair) in dat conflictgebied. Uiteraard kan de inzet afnemen naarmate deze zijn vruchten afwerpt en lokale en nationale veiligheidsstructuren zich ontwikkelen.

Het huidige – door de politiek vastgestelde - ambitieniveau voor de krijgsmacht<sup>7</sup> legt de nadruk op het tegelijkertijd kunnen uitvoeren van een aantal missies. Wij stellen voor de nadruk meer te leggen op de mate waarin we deze missies kunnen volhouden, waarbij het uiteraard afhankelijk is van de context hoe lang een specifieke inzet precies nodig is. Eén grote missie die Nederland lang vol kan houden draagt meer bij aan de bescherming van burgers dan verschillende korter durende missies. Overdracht van de missie aan een ander land behoort uiteraard ook tot de opties, maar dit kan gepaard gaan met aanzienlijk verlies aan ervaring en vertrouwen bij de lokale bevolking. Voor een

succesvolle missie is voortzettingsvermogen daarom van groot belang.

### **Meer transportcapaciteit**

Gebieden waar burgers bescherming nodig hebben, zijn vaak uitgestrekt en slecht toegankelijk. Snelle verplaatsing van militaire eenheden door de lucht is noodzakelijk om burgers waar en wanneer dat nodig is bescherming te bieden. Nederland beschikt over een redelijke capaciteit voor militair transport, maar een verdere uitbreiding van deze capaciteit zou de bescherming van burgers ten goede komen. Een optie is de gerichte keuze voor één type transporthelikopter met substantieel laadgewicht. Het onderhoud en de inzet kan daarmee veel efficiënter worden geregeld. *Chinooks* zijn onder zware omstandigheden beter inzetbaar en hebben een grotere vrachtcapaciteit dan de *Cougar*. Daarnaast kan binnen de Europese Unie worden bezien hoe de grote hoeveelheid transporthelikopters efficiënter ingezet kan worden. Hierdoor kan de inzetbare capaciteit vergroot worden zonder tot eenzijdige aanschaf over te gaan.

### **Vergroten aantal commando's en mariniers**

*Special forces* kunnen een grote rol in de bescherming van burgers spelen omdat ze flexibel in staat zijn effectief op te treden tegen variabele dreigingen, over ruime ervaring beschikken en sensitief zijn voor de lokale context. De krijgsmacht zou de *special forces* (commando's en deels het Korps Mariniers) uit moeten breiden om bij te dragen aan bescherming van burgers. In conflictgebieden kan de situatie snel verslechteren en *special forces* zijn bij uitstek geschikt om in dat geval snel in te grijpen. Ook zijn *special forces* getraind in optreden tijdens een taaie en langdurige asymmetrische strijd, een van de vier dreigingen voor de veiligheid van burgers. Ook op het gebied van inlichtingen (bevolkingscentra, vluchtelingenstromen etc.) kunnen *special forces* een belangrijke rol spelen. Ondanks de strenge selectiecriteria is vergroting van het aantal *special forces* mogelijk als zij zich vooral richten op de taken zoals hierboven beschreven.

### **Investeren in inlichtingen**

De bescherming van burgers staat of valt met de kwaliteit van inlichtingen. De Nederlandse krijgsmacht kan zijn inlichtingenpositie verder verbeteren, vooral door deze te focussen op veiligheid van burgers. Andere,

<sup>6</sup> Omdat een eenheid slechts een bepaald aantal maanden kan worden ingezet, zijn meerdere opeenvolgende eenheden nodig om – middels een rotatiesysteem – continu een aanwezigheid in het gebied te garanderen. Voortzettingsvermogen is de capaciteit van een krijgsmacht om opeenvolgende eenheden in het veld te brengen. Tot nog toe hanteerde Defensie (over het algemeen) een 'driehag' (1 eenheid uitgezonden, twee in NL), de Verkenningen van het ministerie stellen voor om voortaan een 'viershag' te hanteren.

<sup>7</sup> Het huidige ambitieniveau is opgenomen in bijlage 2

meer civiele onderwerpen inzake *rule of law*, cultuur en ontwikkeling kunnen beter door andere diensten (bijvoorbeeld van het ministerie van Buitenlandse Zaken) worden overgenomen. Defensie zou ook meer capaciteit moeten ontwikkelen om *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's) ten dienste van inlichtingen gericht op de bescherming van burgers in te zetten. In ieder geval moet de capaciteit om UAV's in te zetten worden uitgebreid; momenteel moeten daarvoor bij gebrek aan eigen personeel (dure) private partijen worden ingehuurd.

### Meer aandacht voor 'counterinsurgency'

Te verwachten valt dat als Nederland bijdraagt aan crisisbeheersing, dit vooral zal plaatsvinden in intrastatelijke conflicten. Het strijdtoneel zal vaak vragen om *counterinsurgency* tactieken. De krijgsmacht heeft deze vaardigheden de afgelopen jaren in Afghanistan wel ontwikkeld, maar verdere ontwikkeling van inlichtingenverwerving, *situational awareness*, precisiewapens en capaciteit tot graduele escalatie zijn nodig. Het gaat hier om de opleiding en training van militairen, alsook om het verder ontwikkelen van toegesneden doctrines. De recente ontwikkelingen op het gebied van non-conventionele conflicten moeten verder worden uitgebreid.

### Gezamenlijk optreden en vuurkracht

De Nederlandse krijgsmacht moet in staat blijven om in een grote variëteit van contexten op te treden. Keuzes zijn niettemin onvermijdelijk. We kiezen in deze policy brief voor een focus op de capaciteit om gewelddadige contexten te stabiliseren, indien noodzakelijk na een (multinationaal georganiseerde) interventie. De krijgsmacht moet binnen deze missies de daarbij horende taken geloofwaardig kunnen uitvoeren (zie ook bijlage 3). De bescherming van burgers kan wel degelijk een grotere mate van operationele flexibiliteit en risico impliceren dan nu reeds van de eenheden geëist wordt in met name Afghanistan. Immers: meer militairen zullen 'de poort uit moeten' om het gebiedsoverwicht te behalen en behouden. In plaats van te opereren in een 'basis' scenario zoals in Uruzgan (één of twee grote thuisbases, enkele kleinere voorwaartse posten, en 'invullen' van het terrein via patrouillegang), zal de eenheid zich nadrukkelijk moeten verspreiden over het gebied en permanent zichtbaar moeten worden voor de bevolking.

Burgers beschermen is een taak die vooral op land plaatsvindt, maar niettemin in ieder geval ondersteuning vanuit de lucht behoeft, en in sommige contexten ook vanuit zee. In kustgebieden kunnen schepen qua logistiek en als platform voor helikopters een belangrijk strategisch voordeel opleveren. En voor vrijwel iedere operatie op land is luchtoverwicht en in het uiterste geval ook luchtsteun nodig. De luchtmacht moet voor

zowel logistieke als offensieve steun kunnen zorgen en speelt daarnaast in de vergaring van inlichtingen een belangrijke rol. De drie krijgsmachtdelen moeten dus gezamenlijk op kunnen treden. De focus moet daarbij liggen op de militair ter plaatse. Hij of zij moet immers het meest direct burgers beschermen. Voor marine en luchtmacht geldt daarom dat zij de systemen in huis moeten hebben die de landmacht en Korps Mariniers bij het optreden kunnen ondersteunen.

Met luchtsteun moet in het algemeen veel voorzichtiger worden omgegaan dan nu het geval is. De stap van de inzet van een infanterist naar een luchtaanval wordt nu soms met het oog op bescherming van eigen troepen te snel genomen. De krijgsmacht dient in staat te zijn het geweld in zo klein mogelijke stappen te escaleren. Vuurkracht kan echter wel degelijk nodig zijn om burgers te beschermen. Om effectief bescherming te bieden moet uiteindelijk een gebied daadwerkelijk en continu worden veiliggesteld. Afhankelijk van de bewapening van de partij die burgers bedreigt, is daar een scala aan vuurkracht voor nodig, inclusief pantserwagens, tanks, gevechtshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Het is echter van het grootste belang dat steeds minimaal en zo nauwkeurig mogelijk geweld wordt gebruikt om burger-slachtoffers te voorkomen.

### Wat is er niet nodig voor *human security*?





Concreet zijn binnen de keuze voor een op *human security* gericht krijgsmachtsprofiel de onderzeeboten en het bijbehorende torpedowerkschip minder nodig geworden. De functies van onderzeeboten die gericht zouden kunnen zijn op de bescherming van burgers kunnen ook door andere systemen worden uitgevoerd (bv. het afzetten van *special forces*: deze beschikken zelf over middelen om vanuit zee aan land te komen). De scenario's waarin onderzeeboten cruciaal zijn om het belang van het Koninkrijk te dienen zijn zeer onwaarschijnlijk. Het gaat bovendien om scenario's waarbij altijd ook bondgenoten betrokken zullen zijn. Nederland kan met de huidige maritieme capaciteit minus de onderzeebootdienst een geloofwaardige bijdragen leveren aan bondgenootschappelijk optreden in dergelijke scenario's. Recente investeringen in patrouilleschepen en een *Joint Logistic Support Ship* kunnen goed bijdragen aan de bescherming van burgers omdat de inzet van deze eenheden immers veel meer op land en kust (bijv. piraterij) is gericht. De luchtverdedigings- en commandofregatten en de *multipurpose* fregatten spelen een rol bij de eerste krijgsmachtstaak 'verdediging van het grondgebied'.

Luchtoverwicht en luchtsteun blijven noodzakelijk, maar daartoe zijn – zo leert de ervaring – niet de aantallen gevechtsvliegtuigen nodig waarover de luchtmacht nu be-

schikt.<sup>8</sup> Voor de crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelneemt geldt dat vanwege de technologische voorsprong het luchtoverwicht de facto al bestaat bij aanvang van de missie. Er is dan ook vooral behoefte aan luchtsteun en daarom moet de luchtmacht vooral in staat zijn gronddoelen precies en effectief te bestrijden. De in Nederland aanwezige nucleaire wa-

pens zouden op basis van goede afspraken binnen de NAVO moeten worden verwijderd.

In onderstaande tabel wordt een aanzet gegeven voor de discussie over het toekomstig profiel van de krijgsmacht, met een aantal voorstellen die bijdragen aan een verbeterde capaciteit om burgers te beschermen.

Protection force: krijgsmachtsprofiel gericht op <i>human security</i>	
 Nieuw te verwerven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onbemande vliegtuigen voor vergaring inlichtingen</li> <li>- Gendarmerie-capaciteit voor militairpolitie taken</li> </ul>
 Capaciteit uitbreiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tactisch transport (m.n. zware helikopters)</li> <li>- <i>Special Forces</i> (Korps Commando Troepen en deels Korps Mariniers)</li> <li>- Voortzettingsvermogen</li> <li>- Doorontwikkelen doctrine van gebiedsbescherming naar bescherming van burgers (o.a. geweldsregels, bescherming vluchtelingen en de betekenis van <i>human security</i>).</li> </ul>
 Capaciteit verminderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gevechtsvliegtuigen (en geen aanschaf van JSF)</li> <li>- Fennek verkenningsvoertuigen</li> </ul>
 Uitsfaseren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzeeboten</li> <li>- Nucleaire taak</li> </ul>
Voorstellen voor profiel krijgsmacht gericht op de bescherming van burgers	

<sup>8</sup> Ter illustratie: in Afghanistan zijn niet meer dan 4 tot 8 F-16's tegelijk ingezet, tijdens operatie *Allied Force* in Servië en Kosovo werden maximaal 20 F-16's tegelijk ingezet.



## 6 Bescherming van burgers en coherent optreden

Zoals al een aantal keer opgemerkt, dient het militaire apparaat zich bij buitenlandse inzet primair te richten op fysieke veiligheid van burgers. Daarmee ontstaat een heldere taakverdeling die goed aansluit bij de welbekende 3D's (*Defense, Diplomacy en Development*). Om binnen deze taakverdeling geïntegreerd op te kunnen treden, zijn goede samenwerkingsverbanden met vooral Buitenlandse Zaken (BZ), Ontwikkelingssamenwerking (OS) en Binnenlandse Zaken (BZK, inclusief de politie) noodzakelijk. De activiteiten binnen de 3D benadering moeten meer centraal georganiseerd worden om zo effectiever en sneller op te kunnen treden.<sup>9</sup>

### Expertpool

Een geïntegreerde aanpak waarin de krijgsmacht zich primair kan richten op het bieden van veiligheid is alleen mogelijk als civiele actoren daadwerkelijk kunnen 'leveren'. Dat is nu onvoldoende het geval: het blijkt met name lastig om uitzendbare civiele experts te vinden. Om deze situatie te verbeteren zouden de relevante mi-

nisteries (te denken valt vooral aan BZ, OS, BZK en Justitie) een brede expertpool met voor uitzending beschikbare experts op moeten zetten. BZK zou in de toekomst meer moeten investeren in de uitzending van politiefunctionarissen. De militaire component beschikt over een staand 'apparaat' waarmee manschappen gestructureerd kunnen worden uitgezonden. Zover hoeft de civiele component niet te gaan, wel is het van het grootste belang dat op overheidsniveau wordt gezorgd voor voldoende direct inzetbare civiele experts. Een eerste aanzet hiertoe werd met name in 2009 genomen door het opzetten van een pool van civiele experts voor betrekkelijk korte missies. Voortzettingsvermogen zou ook hier, in tandem met de uitzendduur van het militaire apparaat, een rol moeten spelen.

---

<sup>9</sup> Een interessant voorbeeld hiervan is de Britse *Stabilization Unit*: <http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/about-us>

## 7 Budget

### Budget voor een protection force

De beleidsvoorstellen die we doen kosten geld. Tegelijk denken we dat het kostenbesparingen oplevert als de krijgsmacht zich meer richt op het zorgen voor fysieke veiligheid voor burgers. Enkele dure wapensystemen zijn in het door ons voorgestelde profiel gericht op *human security* niet (in de huidige aantallen) nodig. Het huidige budget van Defensie is in onze ogen voldoende om de bestaande en voorziene taken uit te voeren, inclusief de bescherming van burgers. Een belangrijke vraag blijft hoe crisisbeheersingsoperaties worden gefinancierd. In recente operaties vielen de kosten vrijwel steeds aanzienlijk hoger uit dan begroot was. Dit weerspiegelt de onvoorspelbaarheid van dergelijke operaties. Dat wil echter niet zeggen dat de Defensiebegroting omhoog moet. Wel dient er een oplossing te worden gevonden voor de bekostiging van crisisbeheersingsoperaties. Er moet antwoord komen op de vraag uit welk budget (Defensie of de Homogene Groep Internationale Samenwerking) de overschrijdingen van de kosten voor crisisbeheersingsoperaties betaald moeten worden.

Geldstromen spelen een doorslaggevende rol in de samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries. Op dit moment compliceert het gevecht om fondsen de beleidscoördinatie inzake crisisbeheersingsoperaties. Zo ligt de inzet van experts van BZK en Justitie financieel erg lastig. De inzet van deze experts wordt weer uit andere fondsen betaald dan de inzet van de civiele experts van BZ en OS. De fondsen voor deze civiele inzet dienen te worden samengevoegd, zodat een geïntegreerde aanpak vanuit de civiele zijde beter kan worden opgezet. Het kabinet dient dan te besluiten over de bijdrage aan dit fonds per ministerie, het lijkt voor de hand liggend dat het ministerie voor Buitenlandse Zaken primair verantwoordelijk is voor het aanwenden van zo'n fonds.

### Mogelijke besparingen

Enkele eenheden en systemen van de krijgsmacht zijn voor de bescherming van burgers niet noodzakelijk. Het gericht opheffen van eenheden of op korte termijn uitschakelen van systemen levert relatief weinig 'snel' geld op. We kiezen er hier daarom voor om aan te geven welke systemen volgens ons niet vervangen hoeven te worden aan het einde van de levensduur. De daaraan gekoppelde eenheden kunnen dan worden opgeheven. Eerdere afstoting kan leiden tot een relatieve kostenbesparing en een meer effectieve inzet van personeel.

Allereerst denken we dat een vermindering van het aantal gevechtsvliegtuigen de capaciteit om relevante krijgsmachtstaken uit te voeren niet wezenlijk aantast. Vervangen door een kleiner aantal ligt dus voor de hand. Ook zijn Cordaid en IKV Pax Christi van mening dat het, afgezet tegen de kosten, niet efficiënt is de F-16 te vervangen door de F-35 *Joint Strike Fighter*. De F-35 voegt in een krijgsmachtprofiel gericht op *human security* te weinig toe aan de capaciteiten van de F-16 om daar zoveel geld voor uit te trekken. Een geüpgrade F-16 die op termijn wordt vervangen door een gevechtsvliegtuig dat daadwerkelijk fundamentele verbeteringen toevoegt, verdient de voorkeur. Belangrijk criterium is daarbij wat ons betreft dat een vervanger voor de F-16 een bijdrage kan leveren aan de bescherming van burgers zoals we dat in het voorgaande uiteen hebben gezet.

Verder vinden we, zoals al aangegeven, dat de onderzeebootdienst in de huidige context en voor de bescherming van burgers een overbodige capaciteit is, die ons inziens niet gemoderniseerd hoeft te worden. Tenslotte kunnen de Fennek verkenningvoertuigen wezenlijk in aantal teruggebracht worden. Het huidige aantal is gebaseerd op een type optreden dat voor de bescherming van burgers in conflictgebieden niet nodig is.

Uiteindelijk gaat het hier om politieke keuzes. Cordaid en IKV Pax Christi stellen een krijgsmachtsprofiel voor, het is aan de politiek om hierover een beslissing te nemen.

## 8 Conclusie: kiezen voor een protection force

In deze policy brief hebben IKV Pax Christi en Cordaid uiteengezet hoe de krijgsmacht zo kan worden ingericht dat zij nog beter in staat is burgers te beschermen. Wij zien de bescherming van burgers in conflictgebieden als een steeds belangrijkere taak voor de krijgsmacht. Nederland heeft een in de grondwet vastgelegde ambitie om de internationale rechtsorde te bevorderen. Cordaid en IKV Pax Christi menen dat een stabiele internationale rechtsorde begint bij een zo veilig mogelijke omgeving voor burgers. Het is daarom van het grootste belang dat de krijgsmacht zo wordt ingericht en uitgerust dat zij in staat is tijdens crisisbeheersingsoperaties burgers bescherming te bieden tegen directe fysieke dreigingen.

In §5 hebben wij een heel aantal concrete beleidsvoorstellen gedaan. We lichten er daarvan hier nogmaals drie uit. Allereerst moet de krijgsmacht in de opleiding van haar militairen meer aandacht besteden aan *human security* taken. Dat kan door nog meer tijd te besteden aan mensenrechten en tactieken om veiligheid voor burgers te bevorderen. Ten tweede bevelen we aan om te investeren in meer capaciteit om militairen van het type gendarmerie uit te zenden. Deze militairen zouden zich moeten richten op militairpolitieonele taken in instabiele gebieden. Tenslotte stellen we dat de nadruk bij de definiëring van het ambitieniveau moet verschuiven van het aantal missies dat gelijktijdig kan worden uitgevoerd, naar de mate waarin missies kunnen worden volgehouden. De krijgsmacht moet daarom nóg meer investeren in het zogeheten voortzettingsvermogen.

Cordaid en IKV Pax Christi wijzen er op dat inzet van de Nederlandse krijgsmacht in VN-missies een effectieve bijdrage kan leveren aan de bescherming van burgers. VN-missies zijn hier veelal al op gericht, maar missen de capaciteiten om daadwerkelijk op te treden tegen dreigingen. Nederland kan die capaciteiten mede leveren en moet dat volgens ons ook doen. Voorts wijzen we er op dat vooral in Afrika menselijk lijden op grote schaal blijft voortbestaan. Nederland dient, nu de missie in Afghanistan goeddeels is afgelopen, nadrukkelijker te bekijken wat het in de 'gordel van instabiliteit' kan bijdragen aan de bescherming van burgers.

## Bijlage 1 – Verhouding policy brief tot de Verkenningen

Op 29 maart presenteerde het ministerie van Defensie de resultaten van het werk van de interdepartementale werkgroep 'Toekomstverkenningen'. In deze rapportage worden vier krijgsmachtsprofielen uitgewerkt, de eerste drie met een specialisatiemogelijkheid voor de krijgsmacht, het vierde profiel kiest voor een veelzijdige krijgsmacht, die veel verschillende missies kan uitvoeren, zij het op beperkt niveau. Kiezen voor enige specialisatie is onvermijdelijk wil de krijgsmacht in staat blijven op hoog niveau te opereren. De huidige druk op de overheidsfinanciën laat te weinig ruimte om alle taken op het hoogste niveau uit te voeren. IKV Pax Christi en Cordaid stellen dat daarom gekozen moet worden voor een duidelijke focus waarbinnen de krijgsmacht wel op hoog niveau kan bijdragen. De optie 'veelzijdig inzetbaar' in de Toekomstverkenningen moet dan ook terzijde worden gelegd. Het in deze policy brief voorgesteld profiel sluit het meeste aan bij de beleids optie die in het rapport van het project 'Verkenningen' *Veiligheid brengen* heet.

Volgens deze beleids optie wordt de krijgsmacht ingericht om 'bijvoorbeeld in de gordel van instabiliteit bij te dragen aan stabiliteit en ontwikkeling'. Cordaid en IKV Pax Christi sluiten zich aan bij deze beleids optie, en maken daarbij nog de volgende opmerkingen:

- Het *human security* profiel zoals dat door IKV Pax Christi en Cordaid is uitgewerkt, behoudt de mogelijkheid om kleinschalige bijdragen te leveren aan multinationale interventie-operaties ter voorkoming of beëindiging van grootschalige mensenrechtenschendingen. Cordaid en IKV Pax Christi hechten er aan dat deze capaciteit in stand gehouden wordt. Met de concrete in- en extensiveringen die worden voorgesteld, lijkt dat goed mogelijk. Interventie is, zoals hierboven al is uitgewerkt, in enkele gevallen cruciaal om een snel einde te maken aan grove mensenrechtenschendingen.
- Het ambitieniveau dat voor de beleids optie *Veiligheid brengen* bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen wordt geformuleerd, houdt in onze ogen nog teveel rekening met verschillende operaties tegelijkertijd, zodat dit ten koste gaat van het voortzettingsvermogen of de kwaliteit van de inzet. Zoals hierboven al aangegeven, zou de krijgsmacht zich meer moeten richten op langdurige inzet dan op een aantal verschillende missies tegelijkertijd.
- Het rapport is gebaseerd op een toekomstbeeld dat uiteenvalt in vier verschillende scenario's. Terecht merkt de projectgroep 'Verkenningen' op dat de stabilisatiemissies die in de beleids optie worden voorgesteld niet altijd mogelijk zullen zijn. Als de scenario's die uitgaan van verminderde internationale samenwerking bewaarheid worden, zullen stabilisatiemissies in het algemeen moeilijker worden. In de twee scenario's waarin internationale samenwerking juist floreert, zou Nederland met een krijgsmacht gericht op stabilisatieoperaties juist een zeer waardevolle bijdrage kunnen leveren. Het is belangrijk rekening te houden met deze verschillende mogelijke ontwikkelingen in de internationale betrekkingen. We wijzen er echter op dat stabilisatiemissies ook binnen de scenario's voor verminderde internationale samenwerking in minder controversiële gebieden zeer nodig en mogelijk zullen blijven.

## Bijlage 2 – Het huidige ambitieniveau

De krijgsmacht staat garant voor:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- een actieve bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse beleid van ons land. Het gaat hierbij om:
  - kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. Dit betreft:
    - een bijdrage aan het ambitieniveau van de Navo. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een continue bijdrage van wisselende omvang leveren aan de *NATO Response Force*;
    - een bijdrage aan het ambitieniveau van de Europese Unie. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een periodieke bijdrage leveren aan de snelle reactiecapaciteiten van de Unie, de *EU Battlegroups*;
    - een bijdrage aan de *Stand-by High Readiness Brigade (Shirbrig*<sup>10</sup>) van de Verenigde Naties;
    - deelneming gedurende maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum met een brigade van landstrijdkrachten, twee squadrons jachtvliegtuigen of een maritieme taakgroep;
    - gelijktijdige deelneming gedurende langere tijd aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met taakgroepen van bataljonsgrootte of, bij luchtoperaties en maritieme operaties, equivalenten hiervan;
    - het optreden bij landoperaties als *lead nation* op brigadeniveau en, samen met andere landen, op legerkorpsniveau, bij maritieme operaties als *lead nation* op taakgroepniveau en bij luchtoperaties met bijdragen op gelijkwaardige niveaus als de brigade;
    - de uitvoering van speciale operaties, met inbegrip van evacuatieoperaties en contraterrorisme operaties;
  - deelneming aan politiemissies, waaronder die van de Europese Gendarmerie-eenheid, met functionarissen en eenheden van het Commando Koninklijke marechaussee en aan kleinschalige missies met een civiel-militair karakter;
  - beschikbaarstelling van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
  - verlening van internationale noodhulp op verzoek van civiele autoriteiten;
- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
  - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door het Commando Koninklijke marechaussee en de kustwacht;
  - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Bron: *Beleidsbrief Wereldwijd dienstbaar* (2007)

---

<sup>10</sup> De Shirbrig werd in 2009 opgeheven

## Bijlage 3 – Mogelijke taken voor militairen, gericht op het beschermen van burgers

De hieronder beschreven taken zijn overgenomen uit *The military and civilian protection: developing roles and capacities*. De hier gepresenteerde taken zijn potentiële manieren waarop een militair apparaat het concept *human security* in de praktijk kan brengen. Hierbij valt op te merken dat de onderstaande rollen afhankelijk zijn van de context. In het rapport is geen gebruik gemaakt van onderstaande taken aangezien deze in de dynamische context waarin burgers bedreigd worden zich moeilijk laten vertalen naar een profielkeuze.

### 1. *Protection as an obligation within the conduct of war.*

In war, military forces are required to abide by the Geneva Conventions and other international laws to minimize civilian death and injury and the destruction of civilian objects, and to allow for relief provided by impartial humanitarian actors. The occupying power is responsible for the basic security and welfare of the civilian population.

### 2. *Protection as a military mission to prevent mass killings.*

According to principles outlined by the ICISS, a protection mission is organised and deployed specifically to actively prevent large-scale violence against civilians.

### 3. *Protection as a task within UN-mandated peace operations.*

'Civilian protection' is seen as one of many tasks for peacekeepers, but is unlikely to be the operation's central, organising aim.

### 4. *Protection as providing area security for humanitarian action.*

Military forces or peacekeepers establish the wider security of an area, enabling others to provide support to civilians in that area.

### 5. *Protection through assistance/operational design.*

Protection is a function of the design of relief and humanitarian programmes: refugee camps, water supplies and latrines, for example, are placed so as to minimise threats to vulnerable populations. The potential military role is to assist in reducing threats, such as offering physical presence as a deterrent.

### 6. *Protection as the use of traditional force.*

Some military thinkers point out that civilians will enjoy better protection after a war-fighting force has been used to stop an enemy's actions.

Bron: Viktoria K. Holt, 'The military and civilian protection: developing roles and capacities', *HPG Research Briefing*, No. 22, March 2006, p. 2.