

Vergaderjaar 2019–2020

34 919

Defensienota

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2019

Zoals aangekondigd in de Defensienota «Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid» (2018) (Kamerstuk 34 919, nr. 1), wil Defensie haar rol in de gezamenlijke inspanningen van Nederland op het gebied van conflictpreventie versterken. Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Defensie op 21 november 2018 en het algemeen overleg over evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan missies en operaties op 1 oktober 2019 (Kamerstuk 29 521, nr. 389) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de activiteiten van Defensie op dit gebied. In deze brief ga ik eerst in op de kaders waarbinnen de inspanningen van Defensie plaatsvinden, en daarna op de specifieke bijdrage die Defensie kan leveren.

Internationale en nationale kaders: de context voor Defensie

Conflictpreventie is gericht op het voorkomen van gewelddadige conflicten die de Nederlandse belangen, inclusief de internationale rechtsorde, dreigen te schaden.¹

Internationaal is er veel aandacht voor het voorkomen van gewelddadige conflicten. De verschillende internationale fora hebben hiervoor specifieke doelen geformuleerd. De VN zetten bijvoorbeeld met de zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2030 (*Sustainable Development Goals*) en de agenda van de Secretaris-Generaal van de VN voor *sustaining peace* in op conflictpreventie als topprioriteit. Binnen de integrale EU-strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid (*EU Global Strategy*, 2016) vormt de geïntegreerde benadering van conflictrisico's en het voorkomen daarvan één van de prioriteiten voor het extern optreden van de Unie.

¹ Hiermee wordt bedoeld op de nationale belangen zoals omschreven in de Nationale Veiligheidsstrategie 2019.

De kaders voor de activiteiten van Defensie op het gebied van conflictpreventie worden nationaal gevormd door wat er over dit onderwerp is vastgelegd in het Nederlands buitenlands beleid. In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) stelt het kabinet dat Nederland een bijdrage dient te leveren aan het voorkomen van onveiligheid, instabiliteit en gewelddadige conflicten. De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) «Wereldwijd voor een Veilig Nederland» (2018) en de BHOS-nota «Investeren in perspectief» (2018) besteden beide ruim aandacht aan het belang van preventie. Zo vormt «voorkomen» de eerste van drie pijlers van de veiligheidsaanpak in de GBVS.

Ook de Defensienota besteedt extra aandacht aan conflictpreventie door de oprichting van een team dat tot taak heeft beleidsmatig invulling te geven aan de Defensie-inspanningen op dit gebied. Deze maken altijd deel uit van een groter geheel, nationaal en internationaal. Het gebruik van militaire instrumenten zal immers nooit de (enige) oplossing zijn voor (het voorkomen van) een conflict.

Het toepassen van de geïntegreerde benadering bij conflictpreventie betekent onder meer dat de betrokken departementen (onder andere de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Justitie en Veiligheid) samen werken aan *early warning* en op basis daarvan samen analyses maken van potentiële conflicten. Vervolgens wordt een gezamenlijke strategische doelstelling voor de brede Nederlandse inspanningen geformuleerd.² Deze geïntegreerde aanpak, die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gecoördineerd en waar ook Defensie aan deelneemt, vormt een belangrijke basis voor de keuze waar Nederland haar defensiecapaciteit in het kader van conflictpreventie zal inzetten. Zoals volgt uit het regeerakkoord, richt Nederland zich in zijn internationale veiligheidsbeleid primair op instabiliteit rond de grenzen van Europa en het Koninkrijk, vooral daar waar de Nederlandse veiligheid en belangen in het geding zijn.

De bijdrage van Defensie: aanvullend en ondersteunend

Defensie levert een aanvullende, ondersteunende bijdrage aan de (inter)nationale geïntegreerde inspanningen op het gebied van conflictpreventie. De instrumenten die Defensie hiervoor heeft vallen uiteen in militaire diplomatie, militaire assistentie en militaire presentie.

Defensie beschikt over een internationaal netwerk (waaronder attachés en vertegenwoordigers bij internationale organisaties en partnerlanden). Dit netwerk kan worden gebruikt voor de analyse van sluimerende conflicten en om de effecten van militaire activiteiten in een specifieke situatie te beoordelen. In het kader van de bredere diplomatieke inspanningen van Nederland heeft het internationale netwerk van Defensie ook meerwaarde bij het leggen van contacten met militaire actoren. Dit gebeurt veelal in multilateraal verband. Het uniform opent soms deuren die voor anderen gesloten blijven. Vlootbezoeken, oefeningen en internationale conferenties bieden kansen om informatie te verzamelen en bewust relaties op te bouwen.

Defensie is een unieke actor als het aankomt op expertise ten behoeve van het versterken van veiligheidsinstituten. In een pre-conflictfase vormt een zwakke veiligheidssector vaak een risico voor gewelddadige escalatie,

² Deze stappen zijn omschreven in de Leidraad Geïntegreerde Benadering, aan uw Kamer verzonden op 11 juli 2014 (Kamerstuk 31 787, nr. 11). De Leidraad verankert de bestaande uitgangspunten, de geleerde lessen en de werkwijze van de betrokken departementen bij het vormgeven van de geïntegreerde Nederlandse inzet in fragiele staten en conflictgebieden.

omdat de instituties (leger, politie, etc.) niet in staat zijn om voor een veilige situatie te zorgen of juist geweld aanwakkeren door een verkeerde wijze van optreden. Advies, training of andere vormen van capaciteitsopbouw binnen de krijgsmacht of de *Rule of Law*-keten kunnen dan dienen om de situatie te verbeteren. Op dit moment vindt dit soort activiteiten veelal plaats in het kader van missies of operaties zoals EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali en EUTM Mali, of het programma op de Westelijke Jordaanoever om de Palestijnse veiligheidssector te ondersteunen (*United States Security Coordinator*). Ook samen oefenen met, of het trainen van, de krijgsmacht van het land in kwestie kan bijdragen aan een sterkere veiligheidssector, evenals het gericht uitnodigen van militairen voor een opleiding in Nederland. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn de deelname aan diverse internationale oefeningen in en rond Afrika (bijvoorbeeld de Flintlock-oefeningen in de Sahel) en het door de VS geleide trainingsprogramma *Global Peace Operations Initiative* (voorheen *Africa Contingency Operations Training & Assistance*).

Ook militaire presentie kan dienen om gewapende escalatie te voorkomen. Nederlandse militairen kunnen zowel voor als na de gewelddadige fase van een conflict bijvoorbeeld een rol spelen in vertrouwenwekkende maatregelen richting specifieke bevolkingsgroepen, monitoring van naleving van akkoorden, verzamelen van informatie of grensbewaking. De aanwezigheid van militairen die monitoren en rapporteren kan partijen ertoe doen besluiten om af te zien van geweld. Defensie is erop toegerust om dit soort taken ook uit te voeren in onveilige situaties. Het uitgangspunt voor militaire presentie in het kader van conflictpreventie is dat deze is ingebed in een bredere Nederlandse aanpak en plaatsvindt in internationaal verband: als onderdeel van een internationale missie of, als dit niet mogelijk is, samen met een of meer strategische partners.

Het intensiveren van de aandacht voorafgaande aan de uitbraak van gewelddadig conflict dient een algemeen belang, maar het is ook van belang voor Defensie zelf. Door processen te ontwikkelen waarmee we trends, ontwikkelingen en dreigingen eerder zien aankomen en beter kunnen monitoren en beoordelen, zijn we in staat om onze middelen eerder en beter te richten en zijn we beter geïnformeerd op het moment dat Defensie wordt ingezet in een missie of operatie.

Tot slot dient te worden benadrukt dat conflictpreventie natuurlijk niet altijd zal lukken. Defensie moet en zal daarom ook over de capaciteiten beschikken om waar de Nederlandse belangen bedreigd worden of de humanitaire situatie het vereist, in te kunnen grijpen in een geëscaleerd conflict. We moeten daarom de balans tussen alle taken die Defensie heeft uiteraard goed in het oog houden.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten