

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

DSH-01/2017

Uw Referentie

159931u

Bijlage(n)

Datum 25 januari 2017

Betreft Uw verzoek "Schriftelijke vragen inz. JOIN (2016) 31 final over EU-breed strategisch kader voor steun aan hervorming van de veiligheidssector"

Geachte voorzitter,

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) van 27 september 2016 met kenmerk 159931u over "Schriftelijke vragen inz. JOIN (2016) 31 final over EU-breed strategisch kader voor steun aan hervorming van de veiligheidssector".

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders

Antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, aan de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking

Onze referentie
DSH-01/2017

Na het verschijnen van de gezamenlijke mededeling in juli 2016, zijn in november 2016 raadsconclusies aangenomen inzake het EU-breed strategisch kader voor steun aan de hervorming van de veiligheidssector.¹ Daarin spreken de lidstaten hun steun uit voor deze mededeling waarin het belang van goede coördinatie en coherentie tussen EU instanties en instrumenten, maar ook andere relevante actoren wordt benadrukt. *Security Sector Reform* (SSR) wordt gezien als basis voor duurzame ontwikkeling en vrede. De raadsconclusies benadrukken het belang van een snelle en goede implementatie met aandacht voor monitoring en evaluatie.

Het kabinet deelt het door de Commissieleden genoemde belang van het behoud van focus in de uitvoering van deze EU-strategie. Per land/regio moet zorgvuldig worden gekeken waar steun het meest optimaal is en waar duurzame resultaten behaald kunnen worden. Zoals ook aangegeven is in de mededeling is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de EU de gehele veiligheidssector van een partnerland gaat ondersteunen. Het is daarnaast essentieel dat er zowel goede coördinatie plaatsvindt met lidstaten en andere donoren die in deze sector actief zijn als tussen de verschillende EU instanties. Het kabinet onderschrijft in dit verband het belang van een sterke positie van de Hoge Vertegenwoordiger (HV), en zal dit in de verschillende EU fora over veiligheid, defensie en ontwikkeling bepleiten.

2. De leden van de fracties van D66, VVD, PvdA en OSF vragen het kabinet of in een gezamenlijke programmering voldoende aandacht gegeven zal worden aan militaire capaciteitsopbouw. Of dat er gedacht moet worden aan de NAVO en wellicht de VN om dit element van de SSR-agenda voor hun rekening te nemen, waarbij de EU zich vooral zal richten op niet-militaire onderdelen van een hervorming van de veiligheidssector in de getroffen landen?

Het doel van de mededeling is om de diplomatieke en financiële, militaire en civiele, kort- en langlopende interventies van de EU beter te verankeren in één EU-breed kader voor SSR. In de onderhandelingen over deze mededeling heeft het kabinet expliciet het belang benadrukt om de visie van de EU militaire actoren voldoende te integreren in het document. Het is mogelijk dat de EU een rol speelt bij de militaire aspecten van hervorming van de veiligheidssector. Uiteraard moet er per situatie bekeken worden wat de optimale aanpak is en wie welke taken op zich neemt. Hierover zal afstemming moeten plaatsvinden met bijvoorbeeld de NAVO en de VN.

Daarnaast moet deze mededeling in samenhang worden gezien met de EU discussie over "Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling"² (CBSD), waar ook militaire capaciteitsopbouw van de veiligheidssector in derde landen aan bod komt. Met CBSD beoogt de EU via capaciteitsopbouw de veiligheidssector in

¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-security-sector-reform/>

² JOIN(2015) 17 final *Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling – De partners in staat stellen crises te voorkomen en beheersen*

partnerlanden te verbeteren door middel van advies en training op het gebied van onder andere mensenrechten, rechtsstaat, bescherming van vrouwen en kinderen, civiele crisis respons. Daarnaast kan sprake zijn van het leveren van materieel en infrastructurele werken en daaraan gerelateerde diensten; het gaat daarbij bijvoorbeeld om de bouw van trainingslokalen en het leveren van trainingsmateriaal en computers. Om dit mogelijk te maken en financiële middelen beschikbaar te stellen wordt de komende periode tussen de Raad en het Europees Parlement onderhandeld over de aanpassing van de verordening inzake het *"Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)"*. Waar CBSD zich vooral richt op activiteiten gerelateerd aan *"train & equip"*, zorgt het EU-breed SSR kader dat activiteiten in bredere context geplaatst worden en dat een duidelijke balans wordt gevonden tussen de politieke en technische dimensie, maar ook tussen effectiviteit en *'accountability'*.

3. De mededeling spreekt over de mogelijkheid tot het verlenen van "niet-dodelijke materiele steun" en de noodzaak tot het verkrijgen van "voldoende garanties" dat het "materieel niet zal worden gebruikt om de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat te schenden". De leden van de fractie van de SP vragen of de regering er gerust op is dat deze garanties ook altijd verkregen zullen worden, en zo ja, met welke procedures dat dan geborgd zal moeten worden?

Zowel in deze mededeling als in de discussies omtrent CBSD is aandacht gegeven aan het risico dat de middelen vanuit een internationaal humanitair perspectief oneigenlijk zouden worden gebruikt. Ook al gaat het bij deze vorm van hulp expliciet niet om wapens en munitie, zullen de risico's voortdurend in de gaten worden gehouden en zullen risico-analyses en monitoring-modaliteiten worden ontwikkeld. Daarnaast zijn er in de mededeling specifieke voorwaarden opgenomen waaronder assistentie kan worden verleend. Het kabinet is dan ook van oordeel dat deze risico's voldoende afgedekt worden.

4. De mededeling verwijst naar de samenwerking met de VN en andere internationale spelers. De leden van de fracties van D66, VVD, PvdA en OSF vragen of hierbij een zekere rolverdeling wordt voorzien?

Op dit moment is er geen specifieke rolverdeling voorzien. Dit heeft te maken met het feit dat bij SSR-processen per situatie wordt bekeken welke partners actief zijn en wat de meest optimale taakverdeling is. Om dit proces te optimaliseren benadrukt de mededeling het belang van coördinatie en zal er een 'coördinatiematrix' ontwikkeld worden. Met behulp van deze matrix (een dynamisch document) kan de onderlinge samenhang en volgorde van politieke dialogen, samenwerkingsactiviteiten en –instrumenten en mogelijke GVDB-missies en –operaties, worden vastgesteld. Op basis van deze matrix zal de EU samen met de lidstaten en andere internationale partners één steunstrategie bevorderen voor de veiligheidssector die moet worden ontwikkeld in samenspraak met het partnerland. Hierbij wordt gestreefd naar synergie en complementariteit van taken.

5. De mededeling benadrukt een aantal malen dat het bij SSR voor wat betreft de EU gaat om de veiligheidsbehoeften van zowel de staat als het individu. In het document wordt ook gewezen op de veiligheidsbehoeften van "belangrijke demografische groepen". De leden van de fracties van D66, VVD, PvdA, en OSF vragen wat hieronder verstaan moet worden en welke invulling daaraan gegeven zou worden binnen het SSR-beleid van de EU?

Met "belangrijke demografische groepen" worden in dit verband bijvoorbeeld vrouwen, jongeren, minderheden en specifieke etnische groepen bedoeld. In ieder partnerland zal worden gezien wie de belangrijkste demografische groepen zijn, en welke personen het meest getroffen worden door de veiligheidssituatie. Op basis hiervan zal worden bekeken hoe zij betrokken kunnen worden bij het SSR-proces.

6. De leden van de fractie van de SP vragen of de regering het eens is met de Europese Commissie dat het noodzakelijk is de betrokkenheid van de EU bij SSR in partnerlanden op te tuigen en dat e.e.a. steviger moet worden verankerd in één EU-breed steunkader? Zo ja, op grond waarvan is de regering dit dan met de Commissie eens; in welke opzichten schoot het beleid van de EU in deze dan tot op heden tekort; wat is de meerwaarde van een (steviger) EU-breed kader?

Het kabinet is het met de Europese Commissie eens dat het belangrijk is om één EU-breed strategisch kader voor SSR te hebben. Er is geconstateerd dat de EU-inzet op het gebied van SSR vaak te gefragmenteerd was. Hier zijn de twee SSR-beleidsnotities van respectievelijk de Europese Commissie en de Europese Raad (ER) die voorheen bestonden een voorbeeld van. Het huidige beleidskader heeft als intentie om de samenhang te vergroten, specifiek tussen de inzet op directe ondersteuning gericht op capaciteitsopbouw in de veiligheidssector aan de ene kant en aandacht voor een bredere aanpak gericht op onder andere goed bestuur, *accountability* en inclusiviteit aan de andere kant. De Commissie, de ER en de lidstaten hebben gezamenlijk gewerkt aan de mededeling. Dit geïntegreerde document brengt voor het eerst de inzet op het gebied van SSR, het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en andere relevante instrumenten van de EU bijeen in een overkoepelend beleidsdocument.

7. De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de visie deelt dat het verstevigen van het EU-brede kader inzake SSR de EU als "global actor" zal versterken, en ziet het kabinet dit samen met de Commissievoorzitter als een nastrevenswaardig doel? Behelst het voorgestelde kader ook een intensivering van de EU-betrokkenheid bij SSR of enkel een betere coördinatie? Indien het een intensivering betreft, hoe zal die zich dan concreet (moeten) uiten? Betekent dit ook de inzet van meer middelen (financieel of anderszins) op dit terrein? En verwacht het kabinet dat het aantal "interventies van de EU" waar het document over spreekt zal toenemen?

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre de in deze mededeling voorgestelde versteviging van het EU-brede kader ook een intensivering van de militaire dimensie van EU-steun behelst? Verwacht de regering een toename van het aantal militaire missies van de EU of zou de versteviging van het EU-brede kader zoals hier voorgesteld daar mogelijk toe kunnen leiden?

Het kabinet deelt de visie dat het verstevigen van het EU-brede kader inzake SSR de EU als "global actor" kan versterken en dat dit een positieve ontwikkeling is. De huidige ontwikkelingen in de wereld vragen steeds meer om een geïntegreerde aanpak om te komen tot duurzame stabiliteit, waarbij er aandacht is voor zowel veiligheid, rechtsorde als ontwikkeling. Dit alles is ook in lijn met de *EU Global Strategy*. De EU heeft een duidelijke verantwoordelijkheid om instabiliteit in landen om ons heen te helpen voorkomen of verhelpen. Ondersteuning van hervorming van de veiligheidssector in de betreffende landen is één van de middelen om dit te doen. Dit is in het belang van de bevolking in deze landen,

maar ook in ons eigen belang gezien de gevolgen van deze instabiliteit op de veiligheid van onze eigen burgers.

Onze referentie
DSH-01/2017

Het beleidskader biedt enkel een raamwerk voor betere samenwerking en grotere coherentie in de landen waar de EU actief is op het gebied van SSR. Hier valt ook het versterken en effectiever maken van de militaire dimensie van EU SSR steun onder. Uiteraard sluit dit een intensivering en/of toename van (militaire) interventies in de toekomst niet uit, maar dat zal dan een besluit van de lidstaten vergen. De lidstaten bepalen ook of de EU uiteindelijk meer of minder actief zal zijn op dit gebied. De diverse actiepunten die vermeld zijn in de mededeling hebben op dit moment dan ook nog geen directe financiële consequenties. De nadruk ligt vooralsnog op de manier waarop huidige EU-instrumenten in derde landen worden ingezet en niet over de hoogte ervan.

8. De leden van de fractie van de SP willen graag weten hoe de EU-inspanningen op dit terrein zich verhouden tot bilaterale inspanningen van Nederland met betrekking tot SSR? Meer in het algemeen, welke Nederlandse belangen worden volgens de regering gediend met de EU-betrokkenheid bij SSR en het voorgestelde EU-brede kader? En welke rol ziet de regering weggelegd voor de Commissie – en in relatie tot de lidstaten binnen de GBVB/GVDB – op dit beleidsterrein?

Nederland wordt internationaal gezien als een belangrijke speler als het gaat om SSR. Dit heeft voor een deel te maken met de Nederlandse voortrekkersrol op het vlak van de geïntegreerde benadering; een essentieel aspect van SSR. Nederland hecht groot belang aan betrokkenheid van zowel de politie, militaire en civiele actoren als het gaat om het opbouwen van duurzame stabiliteit. In veel landen waar Nederland actief is op het gebied van SSR zijn ook vaak EU instanties en -lidstaten en andere partners actief. De lidstaten, de Commissie en GVDB-missies ontplooiën elk vanuit hun eigen invalshoek activiteiten op het gebied van SSR. Dat verandert niet met deze mededeling. Deze mededeling biedt een raamwerk om betere samenwerking, meer samenhang en daardoor grotere impact mogelijk te maken. Daarnaast draagt hij bij aan een gemeenschappelijk begrip van SSR. Een goede coördinatie en een geïntegreerde benadering vergroten de effectiviteit van SSR en ook de impact van Nederlandse bijdragen. Dit is ook de reden geweest dat Nederland actief heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van deze mededeling.

Het is nu van belang dat de Commissie zich actief inzet voor implementatie van de mededeling, waarbij specifiek aandacht is voor monitoring en evaluatie. In deze context is het essentieel dat de lidstaten deze mededeling als leidraad gaan gebruiken zodat SSR activiteiten beter op elkaar aansluiten.

9. De leden van de fractie van de SP vragen zich af in hoeverre "risico van non-interventie" al staand beleid is of dat dit volgens de regering een voorstel is tot een nieuwe beleidslijn? Staat de regering achter dit beleid of beleidsvoorstel? Is de regering het met deze leden eens dat de Commissie zich indirect beroept op het zogenaamde "Responsibility to Protect"? Vindt de regering dit een juist uitgangspunt voor het verlenen van SSR-steun?

De regering is inderdaad van mening dat de alinea in het document over "risico van non-interventie" ook betrekking kan hebben op situaties waar sprake is of kan zijn van grootschalige mensenrechtenschendingen die vallen onder het concept "Responsibility to Protect". In deze alinea wordt geen nieuwe beleidslijn voorgesteld. De EU kan nu al op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad

besluiten om SSR-steun te verlenen, zoals de maatregel vaststelt. Uiteraard moet hierbij aan diverse voorwaarden worden voldaan en wordt per situatie zorgvuldig bekeken wat het belang is en welke actie noodzakelijk is. Als onderdeel van het Actieplan inzake mensenrechten en democratie³ zullen EDEO, Commissie en de Raad een zorgvuldigheidsbeleid ontwikkelen. Dit moet ervoor zorgen dat de steun voor de veiligheidssector van de EU en de lidstaten in overeenstemming is met en bijdraagt aan de bevordering, bescherming en handhaving van het internationaal recht inzake de mensenrechten en het internationaal humanitair recht, en in overeenstemming is met het externe mensenrechtenbeleid van de EU.

Onze referentie

DSH-01/2017

³ JOIN (2015) 16 Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) “Keeping human rights at the heart of the EU agenda”