

Vergaderjaar 2015–2016

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 augustus 2016

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg over de NAVO-top op 6 juli jl. is een Kamerbrief toegezegd over de samenhang tussen de verschillende bijdragen die Nederland levert in VN, NAVO, EU en/of ander verband. Hierbij doen wij deze toezegging gestand.

Deze brief is geen nieuw Toetsingskader¹ of beleidskader, maar een beschrijving van de overwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten over de inzet van de krijgsmacht. Zoals bekend wordt het overkoepelende kader hiervoor gevormd door artikel 97 van de Grondwet.

Waar Nederland militair bijdraagt aan crisisbeheersing gebeurt dit in het kader van een geïntegreerde benadering, met aandacht voor de onderlinge samenhang en integratie van interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en bevordering van het politieke proces.²

Op grond van de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS)³, de Beleidsbrief Internationale Veiligheid⁴ en de hoofdtaken van Defensie onderscheidt het kabinet drie strategische belangen in het internationale veiligheidsbeleid:

- A. Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- B. Een goed functionerende internationale rechtsorde;
- C. Economische veiligheid.

¹ Toetsingskader is op 22 januari 2014 aangepast en aan de Kamer verzonden (Kamerstuk 29 521, nr. 226).

² Mede op basis van de Speerpuntbrief «Veiligheid en Rechtsorde» (Kamerstuk 32 605, nr. 94).

³ Kamerstuk 33 694, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 33 694, nr. 6.

Verslechterde veiligheidssituatie

Interne en externe veiligheid zijn meer dan ooit met elkaar verbonden. Dreigingen en risico's hebben in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter en ook niet-statelijke actoren spelen een steeds grotere rol. Daarnaast zijn de uitdagingen en bedreigingen waarvoor wij ons zien gesteld meer en meer hybride van aard. Sommige statelijke actoren gebruiken in toenemende mate niet-conventionele middelen om conflicten uit te vechten. De attributie van dreiging- en geweldsuitoefening wordt, met andere woorden, diffuser (zoals cyber, strategische communicatie en propaganda, misbruik van humanitaire hulp). Ook niet-statelijke actoren maken gebruik van een breed scala aan hybride instrumenten die onze veiligheid raken (aanslagen, hacks, sociale media, samenwerking met reguliere criminele organisaties). Dit leidt ertoe dat de strategische belangen, zoals uiteengezet in de IVS, steeds meer verweven zijn.

Net als in de IVS wordt ook in de *Global Strategy on the EU's Foreign and Security Policy*⁵ en het communiqué van de NAVO-top op 8–9 juli jl. in Warschau⁶ geconcludeerd dat de instabiliteit aan zowel de oost- als zuidflank, Europa voor grote uitdagingen en bedreigingen plaatst. Gelet hierop richt Nederland zich in zijn internationale veiligheidsbeleid primair op de ring van instabiliteit rondom Europa, daar deze direct en indirect Nederlandse belangen raakt.

In het oosten zijn de meest in het oog springende voorbeelden de illegale Russische annexatie van de Krim, het destabiliserende optreden van Rusland in het oosten van Oekraïne en de impact van de toegenomen Russische assertiviteit op de Oostelijke bondgenoten meer in het algemeen.

De gevolgen van de toegenomen instabiliteit op de zuidflank zijn steeds meer zichtbaar en raken vaak direct aan onze interne veiligheid en die van het bondgenootschappelijk grondgebied. De meest pregnante voorbeelden daarvan zijn de crises in Syrië en Irak, waar de snelle opmars van ISIS en daaraan gelieerde organisaties heeft geleid tot veel geweld en (verder) oplopende etnisch-religieuze spanningen, met als gevolg een stijgend aantal ontheemden en vluchtelingen en een toename van de humanitaire noden. Tevens heeft de opkomst van ISIS de ideologische aantrekkingskracht op Europese ingezetenen blootgelegd. De terroristische dreiging is, mede als gevolg hiervan, hier en bij onze bondgenoten, substantieel.

Met het oog op het adresseren van de brede uitdagingen van het migratievraagstuk heeft het kabinet zoals bekend eerder dit jaar besloten hiervoor additioneel 260 miljoen euro ter beschikking te stellen voor structurele investeringen en opvang in de regio.

De Sahel is een andere instabiele regio in de nabijheid van Europa. De Sahel wordt geplaagd door extreme armoede, klimaatverandering en tal van grensoverschrijdende problemen zoals terrorisme, criminaliteit en irreguliere migratiestromen. Mali speelt van oudsher een belangrijke rol in deze regio, onder meer omdat in dit land oude handels- en smokkelroutes samenkomen. Deze routes vormen voor migranten de weg naar Europa.

⁵ De *Global Strategy* is op 28 juni 2016 door de EU Hoge Vertegenwoordiger Mogherini (HV) aan de Europese Raad (ER) gepresenteerd. De gehele tekst van de strategie vindt u op de website www.europa.eu/globalstrategy.

⁶ Het Warsaw Summit Communiqué van 9 juli 2016 is te lezen op de website van de NAVO: www.nato.int.

Ook criminelen en terroristen kennen deze routes en aarzelen niet deze te benutten. De situatie in Libië is voorts zeer zorgwekkend. De grote mate van instabiliteit in dit land, heeft er toe geleid dat ISIS voet aan de grond heeft kunnen krijgen en grote aantallen migranten via Libië hun weg naar Europa zoeken.

Overwegingen bij inzet in relatie tot de drie strategische belangen

A. Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied

Door de verslechterde veiligheidssituatie is er in toenemende mate sprake van extra beslag op militaire eenheden voor de collectieve verdedigingstaak van de NAVO. In het licht van de nieuwe veiligheidscontext stelt de NAVO hogere eisen aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten. Nederland is met reden lid van de NAVO en ook van Nederland wordt een serieuze bijdrage in bondgenootschappelijk verband verwacht.

B. Een goed functionerende internationale rechtsorde

Voor een relatief klein, open en daardoor kwetsbaar land als Nederland, met grote internationale belangen, is een stabiele en goed functionerende internationale rechtsorde de beste garantie voor veiligheid, stabiliteit en welvaart. Nederland zal daarin nadrukkelijk zijn verantwoordelijkheid moeten blijven nemen. Nederland blijft daarom betrokken bij crisisbeheersingsoperaties in EU-, NAVO- of VN-verband of als lid van een internationale *coalition of the willing*. De mate waarin Nederland de afgelopen jaren heeft deelgenomen aan dergelijke operaties komt overigens in grote lijnen overeen met de inzet van vergelijkbare westerse landen. Het spreekt voor zich dat besluiten over de inzet van de krijgsmacht mede worden bepaald door de mate waarin die inzet bijdraagt aan het adresseren van bijvoorbeeld de oorzaken van de migratiecrisis (en dus ook de veiligheid in de landen van herkomst) of het bestrijden van terrorisme. Een geïntegreerde benadering blijft daarbij van essentieel belang.

C. Economische veiligheid

Vrije handelsroutes en een stabiel wereldhandelssysteem zijn van wezenlijk belang voor onze economische veiligheid. Ook daarvoor kan de krijgsmacht worden ingezet. Zo maakt de dreiging voor de Koninkrijksgevlagde koopvaardij een actieve Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen piraterij noodzakelijk, onder andere door de inzet van Nederlandse marineschepen en *vessel protection detachments*. Ook de bestrijding van piraterij vindt plaats in het kader van een geïntegreerde benadering. Alleen op die manier is het immers mogelijk om de grondoorzaken van piraterij aan te pakken.

Nederlandse inzet

De inzet van de krijgsmacht beperkt zich niet tot crises die Nederland en Europa op korte termijn kunnen raken, maar ook op crises die op de (middel)lange termijn onze veiligheid bedreigen. Hierbij spreekt het voor zich dat de ring van instabiliteit verder strekt dan de fysieke buitengrenzen van de EU en het NAVO-verdragsgebied en dat de focus dus niet louter op deze ring is gericht. De krijgsmacht kan derhalve ook elders in de wereld worden ingezet als daar de genoemde Nederlandse belangen in het geding zijn.

Ook de komende jaren ligt gerichte inzet in NAVO, EU, VN en/of ander verband voor de hand. Nederland levert in aard en omvang wisselende militaire bijdragen aan de snel inzetbare eenheden van de NAVO en de EU. Voorts neemt Nederland, van geval tot geval, mogelijk ook deel aan de door het Verenigd Koninkrijk geleide *Joint Expeditionary Force* (JEF). In NAVO-verband draagt Nederland bij aan de *NATO Response Force*, *Air Policing* boven de Baltische staten, de staande vlootverbanden en zal bijdragen aan de vooruitgeschoven inzet aan de oostflank (*enhanced Forward Presence*). Bij de EU valt te denken aan de EU *Battlegroups*, EU-missies (GVDB) en bijdragen aan Frontex-operaties. Naast de bijdragen met eenheden zijn individuele uitzendingen aan de orde. Daarnaast levert Nederland stafofficieren aan NAVO- en EU-staven.

Als gevolg van mondiale veiligheidsuitdagingen is multilaterale inzet in VN-verband evenzeer van essentieel belang. Het kabinet hecht daarom aan Nederlandse militaire inzet in VN-verband. Het leveren van hoogwaardige capaciteiten is een verantwoordelijkheid van alle potentiële troepen leverende landen. Het is van belang dat ook andere westerse landen die in staat zijn hoogwaardige capaciteiten te leveren opnieuw actief worden in VN-vredesmissies. Het kabinet constateert tegelijkertijd wel dat VN-vredesmissies effectiever en nog meer deel van een geïntegreerde benadering moeten worden en Nederland zet zich daar ook voor in.

Belang internationale militaire samenwerking

De nota «In het belang van Nederland»⁷ onderstreept dat Nederland voor de verzekering van zijn eigen veiligheid in belangrijke mate afhankelijk is van internationale samenwerking. Verdere verdieping van de internationale militaire samenwerking acht het kabinet noodzakelijk om dreigingen ook in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Samenwerking biedt de mogelijkheid om inspanningen te leveren die Nederland zelfstandig niet kan opbrengen. Internationale samenwerking is overigens niet vrijblijvend en schept ook verwachtingen over en weer. Bondgenootschappelijke solidariteit en *risk sharing* past bij de Nederlandse reputatie van een betrouwbare partner in internationale fora en speelt daardoor ook een belangrijke rol bij beslissingen over de inzet van de krijgsmacht.

De komende jaren is de Duits-Nederlandse samenwerking een belangrijke leidraad voor de militaire inspanningen die ons land levert. Nederland is *preferred partner* van Duitsland en andersom is dat evenzeer het geval. Op het gebied van de integratie van eenheden hebben Duitsland en Nederland in toenemende mate een voortrekkersrol. Duitsland en Nederland vormen voorts de kern van een van de beschikbare *framework groupings* voor de landcomponent van de VJTF. Ook in crisisbeheersingsoperaties wordt vaak nauw met Duitsland samengewerkt. Uiteraard is er geen sprake van een exclusieve relatie, zo wordt ook zeer intensief samengewerkt met België. Samenwerking met andere strategische partners als Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is evengoed belangrijk.

Conclusie

Er is sprake van een verontrustende realiteit. Verontrustend omdat de internationale veiligheidssituatie de afgelopen jaren ernstig verslechterde en ook onze samenleving aan de effecten daarvan bloot staat. Deze verslechterde internationale veiligheidssituatie zal niet snel overwaaien of aan ons voorbij trekken, integendeel. Ook de komende jaren wordt van

⁷ Kamerstuk 33 763, nr. 1.

Nederland een bijdrage verwacht in VN, NAVO, EU en/of ander verband. Dit is (mede) in ons eigen belang. Het is waarschijnlijk dat de noodzaak voor dergelijke inzet nog verder zal toenemen

Het kabinet constateert tevens dat gewapende conflicten en humanitaire crises steeds complexer worden. Hierdoor is steeds vaker sprake van een langdurige inzet van de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, langs alle sporen van de geïntegreerde benadering. Uiteraard moet in dezen rekening worden gehouden met de beschikbare capaciteiten en middelen van de krijgsmacht, en zullen er dus ook keuzes moeten worden gemaakt bij inzet van de krijgsmacht. Dit vergt een constante afweging. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de andere twee elementen van de geïntegreerde benadering, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

Mede op basis van de overwegingen zoals beschreven in deze brief heeft het kabinet vandaag de volgende besluiten genomen. Om de terroristische dreiging die uitgaat van ISIS het hoofd te bieden, moet zowel de slagkracht als ideologische aantrekkingskracht van ISIS verder worden teruggedrongen. Het kabinet heeft daarom besloten de Nederlandse trainingsmissie in Irak te verlengen tot en met 31 december 2017. Tevens heeft het kabinet besloten om, van medio oktober tot medio december 2016, deel te nemen aan de maritieme EU-operatie Sophia, voor de kust van Libië. Zr.Ms. Rotterdam zal in deze periode dienen als platform voor de training van de Libische kustwacht. De nabijheid van Libië maakt dat de stabilisatie in dit land van wezenlijk belang is voor veiligheid in Europa. Het tegengaan van irreguliere migratie en het ontwrichten van smokkelnetwerken is een gedeeld belang van zowel Libië en als de EU. Over beide besluiten gaat de Kamer heden een artikel 100-brief toe.

Voorts is het kabinet voornemens op korte termijn besluiten te nemen over de wijze waarop de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie MINUSMA in Mali in 2017 wordt vorm gegeven. Een stabiele Sahel is een belangrijke component voor veilige buitengrenzen van Europa en voor het indammen van de migrantenstroom via het centrale deel van de Middellandse Zee. Ook over de voorzetting van de bijdrage aan de NAVO-missie *Resolute Support* in Afghanistan wordt op korte termijn besloten. De opbouw van een stabiel Afghanistan is van belang voor de bestrijding van terrorisme en het verminderen van illegale migratie. Bondgenootschappelijke solidariteit, die past bij de Nederlandse reputatie van betrouwbare partner in internationale fora, speelt in dezen eveneens een belangrijke rol. Dit geldt ook voor onze samenwerking met Duitsland. Tevens worden binnenkort de voorbereidingen afgerond voor de Nederlandse deelname aan de vooruitgeschoven aanwezigheid (*enhanced Forward Presence*) van de NAVO, waarover uw Kamer werd geïnformeerd in het verslag van de NAVO-Top in Warschau van 8 en 9 juli jl. Nederland zal een eenheid van maximaal compagniesgrootte bijdragen aan de door Duitsland geleide *battlegroup* in Litouwen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen