

Vergaderjaar 2016–2017

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2017

Inleiding

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) en de beleidsbrief Internationale Veiligheid beschrijven trends en ontwikkelingen in de internationale veiligheidsomgeving.¹ Duidelijk is dat de problemen en conflicten in de ring van instabiliteit rondom Europa complex zijn en een geïntegreerde aanpak vergen met zowel politieke, civiele, militaire als diplomatieke en OS-middelen. Hoewel militaire inzet op zichzelf dus niet de uiteindelijke oplossing voor alle problemen biedt, is en blijft de inzet van de krijgsmacht onmisbaar bij het bestrijden van instabiliteit en de bescherming van de internationale rechtsorde. Dit uitgangspunt van het kabinetsbeleid inzake de Nederlandse inspanningen in missies is sindsdien niet veranderd.

In de brief van 9 september 2016 beschreven wij de overwegingen bij – en de samenhang van de Nederlandse militaire inzet in het buitenland voor het jaar 2017.² In deze brief gaan wij in op de Nederlandse militaire, en waar van toepassing civiele, bijdragen aan missies in het jaar 2018. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse inzet is wederom gericht op stabilisatie, de strijd tegen terrorisme en het tegengaan van irreguliere migratie. De eerder door het kabinet bij uw Kamer gesignaleerde trends op het gebied van internationale veiligheid zullen zich naar verwachting ook in 2018 onverminderd voortzetten. Dit vereist dat ook Nederland – net als in voorgaande jaren – verantwoordelijkheid neemt en actief bijdraagt aan

¹ Zie de Internationale Veiligheidsstrategie uit 2013 (Kamerstuk 33 694, nr. 1) en de beleidsbrief Internationale Veiligheid uit 2014 (Kamerstuk 33 694, nr. 6). Zie ook de brief over de Toekomst van de krijgsmacht (Kamerstuk 33 763).

² Zie de Kamerbrief «samenhang Nederlandse inspanningen in missies» van 9 september 2016 (Kamerstukken 33 694 en 29 521, nr. 9).

internationale inspanningen om die instabiliteit het hoofd te bieden en de internationale rechtsorde te beschermen.

Op korte termijn zullen u de artikel 100-brieven toegaan over de wijze waarop de Nederlandse bijdragen aan de strijd tegen ISIS (Kamerstuk 27 925, nr. 612), de VN-missie MINUSMA in Mali en de NAVO-trainingsmis­sie *Resolute Support* in Afghanistan (Kamerstuk 27 925, nr. 611) wordt vormgegeven. Ook zal Nederland de bijdrage aan de vooruitgeschoven NAVO-aanwezigheid (*enhanced Forward Presence*) in Litouwen voortzetten. Zoals eerder toegezegd, zal uw Kamer daarover komend najaar nader worden geïnformeerd in de jaarlijkse brief over de Nederlandse bijdragen aan snelle reactiemachten.³ Ook zal het kabinet dit najaar besluiten over de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta tegen piraterij. Uw Kamer is reeds geïnformeerd over het besluit om in 2018 een bijdrage te leveren aan de *NATO Response Force* en de *EU Battlegroup*.⁴

Aanpak van de complexe conflicten en problemen in onder andere Syrië, Irak, Afghanistan en Mali vergen een langdurige inzet en geïntegreerde aanpak die zich niet alleen richt op het oplossen van conflicten, maar ook op de aanpak van grondoorzaken. Waar mogelijk vinden de Nederlandse bijdragen dus bij voorkeur plaats in het kader van een geïntegreerde benadering, met aandacht voor de onderlinge samenhang en complementariteit van interventies.

Internationale omgeving

Zoals ook beschreven in de samenhangbrief van 9 september 2016 (Kamerstukken 33 694 en 29 521, nr. 9) zijn de interne en externe veiligheid meer dan ooit met elkaar verbonden. Bedreigingen en risico's hebben in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter. Armoede, sociale ongelijkheid, zwak bestuur, religieuze en etnische spanningen, het gebrek aan economisch perspectief en klimaatverandering spelen daarbij vaak een katalyserende rol. Ook statelijke actoren roeren zich. Steeds vaker zijn staten bereid hun geïntegreerde instrumentarium agressiever in te zetten. Offensieve cyberinzet, desinformatie en inmenging in binnenlandse processen kunnen een destabiliserend effect hebben zonder dat sprake is van openlijk (gewapend) geweld, ook op de Nederlandse samenleving. Bij de bescherming van onze strategische belangen, zoals uiteengezet in de IVS⁵, moet Nederland kunnen reageren op bedreigingen van conventionele en niet-conventionele aard, waaronder aanslagen of *hacks*, van zowel statelijke als niet-statale actoren.

De Nederlandse veiligheidsinzet richt zich primair op de ring rondom Europa omdat de gevolgen van instabiliteit aldaar, en meer nog dan instabiliteit elders, ons direct en indirect raken. Daarbij hebben de bestrijding van terrorisme en het voorkomen van irreguliere migratie voor zowel Nederland als de Europese Unie, prioriteit.

Zo plegen extremisten, aangestuurd of gelieerd aan ISIS dan wel geïnspireerd door *online* ISIS-propaganda, aanslagen in Europese steden. Tegelijkertijd zien we dagelijks beelden van mensen die hun leven wagen

³ Zie de Kamerbrief over «de Nederlandse bijdrage aan de vooruitgeschoven NAVO-aanwezigheid in Litouwen in 2017» van 24 maart 2017 (Kamerstuk 29 521, nr. 343).

⁴ Zie de Kamerbrief over de NAVO-activiteiten op de oostflank en de Nederlandse bijdragen aan de NRF en De EUBG van 19 december 2016 (Kamerstuk 29 521, nr. 335).

⁵ Deze strategische belangen zijn nauw verweven en bestaan uit: 1) verdediging van bondgenootschappelijke en territoriale veiligheid, 2) een goed werkende internationale rechtsorde, en 3) economische veiligheid.

tijdens gevaarlijke overtochten vanuit Noord-Afrika naar Europa, op zoek naar veiligheid of economische kansen. Op dit moment vertrekken de meeste mensen vanuit Libië. Het aantal aankomsten vanuit Turkije is significant gedaald. Feit is dat vele migranten uit met name West-Afrika, maar ook andere delen van Afrika en Azië, Europa op irreguliere wijze trachten te bereiken. Daarbij is Mali, met Niger, een belangrijk knooppunt in de route naar Europa. Handels- en smokkelroutes komen hier samen en criminele netwerken en mensensmokkelaars zijn er niet voor niets actief. Grensbewaking, zowel in Nederland als aan de Europese buitengrenzen, vraagt dan ook onze blijvende aandacht. Het Europese Grens en Kustwachtagentschap (FRONTEX) en de Schengenlidstaten geven, zoals bekend, uitvoering aan het Europees geïntegreerd grensbeheer. Nederland heeft in dit verband eerder actief bijgedragen aan de versterking van de grensbewaking in Griekenland via de inzet van *Border Security Teams* (bestaande uit KMar, politie, IND, DTV) op zowel Lesbos als Chios.

De landen in de Sahel hebben te kampen met extreme armoede, klimaatverandering en bevolkingsgroei. Grensoverschrijdende problemen zoals terrorisme, criminaliteit, mensensmokkel en irreguliere migratiestromen verergeren de instabiliteit. Deze regio is van groot strategisch belang voor Europa. Ter versterking van de grensbewaking van landen in de Sahel-regio, en met het oog op de aanpak van deze grensoverschrijdende problemen, heeft de EU dan ook de missies EUCAP Sahel Mali en Niger opgericht. Ook Nederland levert hier een bijdrage aan. Onder leiding van Frankrijk heeft de internationale gemeenschap in 2012 een verdere destabilisatie van de regio voorkomen door een militaire interventie. Mede dankzij de inzet van de VN-missie MINUSMA is vervolgens in Mali een vredesakkoord tussen de gewapende groeperingen tot stand gebracht en zijn ongeveer 60.000 Malinese vluchtelingen en ruim 400.000 ontheemden teruggekeerd. De tenuitvoerlegging van het akkoord verloopt echter moeizaam en de blijvende betrokkenheid van de internationale gemeenschap is vereist om te verhinderen dat Mali alsnog verwordt tot een vrijhaven voor terroristen en mensensmokkelaars.

Sinds 2014 is 70.000 vierkante kilometer heroverd op ISIS. De strijd tegen ISIS in Irak en Syrië is echter nog niet gestreden. Zo bezetten ISIS-strijders de Syrische stad Raqqa en zijn zij nog aanwezig in het grensgebied in de centrale Eufraatvallei en zo ook rond Tal Afar in Noord-Irak en Hawija in Centraal-Irak. Ook moeten verwante en andere terroristische organisaties, onder andere in Afghanistan en de Sahel, worden bestreden om te voorkomen dat zij de plek van ISIS innemen. Zoals vaker uiteengezet, is op langere termijn een duurzame verbetering van de politieke, sociaaleconomische en humanitaire situatie noodzakelijk.

De volkenrechtelijke rechtsgrond voor de inzet van Nederlandse militairen in de strijd tegen ISIS in Irak is onveranderd en wordt gevormd door het Iraakse verzoek om steun. De volkenrechtelijke rechtsgrond voor de inzet van Nederlandse militairen in Syrië wordt gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak.

De crises in Syrië en Irak hebben directe gevolgen voor onze veiligheid en die van onze partners en bondgenoten, niet in de laatste plaats omdat ISIS en vergelijkbare organisaties nog altijd een ideologische aantrekkingskracht uitoefenen op Europese ingezetenen. ISIS heeft in de afgelopen jaren vele *foreign terrorist fighters* geworven en hen ingezet voor propaganda, oorlogsvoering en terroristische aanslagen. Met het oog op de toenemende druk van de coalitie op ISIS in Irak en Syrië is Nederland alert op terugkerende buitenlandse strijders, onder wie Nederlanders.

Duidelijk is dat de Hoorn van Afrika voor grote uitdagingen staat, zoals armoede, snelle bevolkingsgroei, terrorisme en droogte. Het risico blijft bestaan dat, naast piraterij, ook georganiseerde criminaliteit en extremisme (nog meer) de vrije hand krijgen. Voor de duurzame bestrijding hiervan, is en blijft de aanpak van grondoorzaken nodig. Dit vergt een langdurige geïntegreerde inzet van de internationale gemeenschap. Het is bemoedigend dat de drie grootste havens van Somalië onlangs zijn heropend. Dit komt de economische ontwikkeling van – en de humanitaire toegang tot de regio ten goede.

De internationale inzet tegen piraterij heeft ervoor gezorgd dat zich geen succesvolle kapingen hebben voorgedaan sinds halverwege 2012 tot begin 2017. Met het oog op de economische veiligheid van Nederland is dit van groot belang. Jaarlijks varen nu zo'n 20.000 tot 30.000 handelschepen veilig langs de Hoorn van Afrika, waarvan een aanzienlijk aantal Rotterdam aandoet. Niet alleen voor Nederland, maar voor heel Europa is het cruciaal de handelsroutes open te houden. De dreiging van piraterij is echter niet voorbij, zoals ook de afgelopen maanden is gebleken uit een aantal pogingen tot kaping. Piratennetwerken hebben onveranderd de intentie en de middelen om hun activiteiten weer op te pakken als zij daartoe kans zien. Maatregelen tegen piraterij blijven derhalve noodzakelijk.

Ook de opbouw van een stabiel Afghanistan blijft onverminderd van belang, onder andere voor de bestrijding van terrorisme. Na zo'n zestien jaar van intensieve internationale betrokkenheid staat het land er – met vallen en opstaan – beter voor dan in 2001. Zo zijn er stappen gezet op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling, onderwijs, vrouwenrechten en goed bestuur. De Afghaanse strijdkrachten (*Afghan National Defence and Security Forces* – ANDSF) hebben weliswaar vooruitgang geboekt, maar zijn nog niet in staat de veiligheid in het land volledig zelfstandig te garanderen. Door aanhoudende gevechten met de Taliban, en een reeks aanslagen, waarvan een deel is geclaimd door ISIS in Afghanistan, is de veiligheidssituatie de afgelopen maanden verslechterd. Deze ontwikkeling is een bron van zorg, omdat de fragiele veiligheidssituatie een verdere verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden in de weg staat, de economische groei belemmert en de irreguliere migratie vanuit Afghanistan aanwakkert. Om te beletten dat de geboekte vooruitgang verloren gaat, is blijvende steun van de internationale gemeenschap dan ook noodzakelijk. Het tot stand brengen van een *Afghan-led* en *-owned* vredesproces zal cruciaal zijn om op langere termijn stabiliteit en veiligheid te bewerkstelligen. De door President Ghani vastgestelde *roadmap* is een goede stap voorwaarts.

In het oosten van Europa is de relatie tussen de NAVO-landen en Rusland de afgelopen jaren verslechterd. Er is sprake van een verdere militaire opbouw van Rusland in onder meer Kaliningrad en het noordwesten van Rusland en zo ook op de illegaal geannexeerde Krim. Het destabiliserende optreden van Rusland in het oosten van Oekraïne houdt eveneens aan. Met het oog hierop is tijdens de NAVO-Top in Warschau op 8 en 9 juli 2016 (Kamerstuk 28 676, nr. 252) besloten dat de relatie met Rusland moet zijn gebouwd op geloofwaardige afschrikking enerzijds en dialoog anderzijds. Nederland blijft er met succes op aandringen dat deze dialoog, onder meer in de NAVO-Rusland Raad, wordt voortgezet. Om een geloofwaardige afschrikking te garanderen, past de NAVO zich aan de steeds veranderende veiligheidsomgeving aan. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de ontplooiing van NAVO-eenheden (*enhanced Forward Presence*) in Estland, Letland, Litouwen en Polen. Naast afschrikking gaat hier een geruststellende werking (*re-assurance*) vanuit.

De verslechterde veiligheidssituatie in de regio's ten oosten en ten zuiden van Europa, de terreurdreiging, en ook de migratieproblematiek heeft ertoe geleid dat er de afgelopen jaren een steeds groter beroep gedaan is op de krijgsmacht voor internationale inzet. Dit zal op korte termijn niet veranderen.

Uitgangspunten

Het voorkómen en stabiliseren van de complexe conflicten om ons heen vergt in de regel een lange adem. Daarom moet rekening worden gehouden met een blijvend beroep op de krijgsmacht en civiele expertise voor inzet in NAVO-, EU-, VN-, of coalitieverband. Het kabinet onderstreept dat Nederland voor de verzekering van zijn eigen veiligheid in belangrijke mate afhankelijk is van een functionerende internationale rechtsorde en dat het daaraan een bijdrage wil leveren.⁶ Mede in het licht van de IVS spelen bij besluiten over deelname aan internationale missies en operaties de volgende beleidsmatige overwegingen dan ook een rol.⁷

Geïntegreerd optreden – Waar mogelijk is de Nederlandse bijdrage onderdeel van een geïntegreerde benadering, met aandacht voor preventie en de onderlinge samenhang van interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en het bevorderen van het politieke proces. De aanpak is gericht op grondoorzaken van conflicten, zoals ongelijkheid en uitsluiting.

Internationale samenwerking – Veiligheid is een gedeelde opgave van de internationale gemeenschap. Nederland neemt daarbij in nauwe samenwerking met internationale partners zijn verantwoordelijkheid. Samenwerking biedt immers de mogelijkheid om inspanningen te leveren waartoe Nederland zelfstandig niet of niet langdurig in staat is, vooral als het gaat om intensieve en hoogwaardige militaire inzet. Dat is ook reden geweest voor onze politieke inspanningen om bijvoorbeeld in de VN-missie MINUSMA taken over te dragen aan internationale partners, met name Duitsland. De Duits-Nederlandse samenwerking blijft in de nabije toekomst een belangrijke leidraad voor de militaire inspanningen die ons land levert. Naast Duitsland werkt Nederland ook intensief samen met België en andere strategische partners, zoals Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Betrouwbaarheid – Internationale samenwerking is niet vrijblijvend en schept verwachtingen over en weer. Bondgenootschappelijke solidariteit en *risk sharing* passen bij de Nederlandse reputatie van betrouwbare partner. Ook deze overwegingen spelen een belangrijke rol bij beslissingen over de Nederlandse inzet in missies.

Proportionaliteit – De proportionaliteit van de Nederlandse inspanningen maakt eveneens deel uit van de overwegingen van het kabinet. Nederland spant zich in om met gelijkgestemde landen aan missies deel te nemen. Dit leidt tot een gedeelde verantwoordelijkheid. Hierdoor kan Nederland een proportionele bijdrage leveren, terwijl missies effectief kunnen worden voortgezet.

Gereedheid en inzetbaarheid – Inzet, nationaal en internationaal, is de *core-business* van de krijgsmacht. Uiteraard zijn we ons bewust van het

⁶ Zie in dat kader ook de nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr. 1).

⁷ Deze brief is geen nieuw Toetsingskader of beleidskader, maar een beschrijving van de overwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten over inzet van de krijgsmacht.

feit dat de krijgsmacht de afgelopen jaren veelvuldig en langdurig is ingezet, hetgeen een groot beroep heeft gedaan op diverse capaciteiten, schaarse ondersteuningsmiddelen, voorraden en munitie. Met andere woorden, de belasting is hoog voor zowel personeel als materieel. De taken en inzet zijn voorts veelvuldig. Het gaat niet alleen om crisisbeheersingsoperaties, maar ook om bijvoorbeeld de NAVO-aanwezigheid in Litouwen, de toegezegde bijdragen aan de snelle reactiemachten van zowel EU als NAVO evenals de gegarandeerde nationale capaciteiten. Het spreekt voor zich dat de krijgsmacht alleen wordt ingezet, als dit ook mogelijk is. Wel heeft inzet, zoals altijd, impact op het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht en staat het derhalve in directe relatie met (het herstel van) de gereedheid en geoefendheid. In de jaarlijkse inzetbaarheidsrapportage die de Kamer op Prinsjesdag toegaat (Kamerstuk 33 763, nr. 133), zal hier uitvoerig op worden ingegaan.

Ook politiefunctionarissen van de KMar, de Nationale Politie en civiele experts worden ingezet in conflict- en crisisgebieden. De druk op de beperkte personele middelen – in het bijzonder de civiele missiepool – en financiële middelen zoals het Stabiliteitsfonds is fors toegenomen. Civiele inzet is echter onontbeerlijk in geval van een geïntegreerde inzet.

Conclusies

De internationale veiligheidssituatie vereist dat Nederland ook in 2018 verantwoordelijkheid neemt en actief bijdragen levert aan de internationale (militaire) inspanningen om instabiliteit het hoofd te bieden. Met het oog op de termijnen die bij de militaire planning in acht moeten worden genomen, en ook de dynamiek van de (internationale) besluitvormingsprocessen, is het kabinet voornemens op korte termijn besluiten te nemen over de Nederlandse bijdragen aan missies in 2018. In overeenstemming met onze reputatie als betrouwbare partner kan Nederland op deze wijze tevens zijn partners tijdig duidelijkheid verschaffen. De besluiten zullen de prioriteiten reflecteren zoals in deze brief beschreven.

Het kabinet zal derhalve besluiten over de militaire bijdrage aan de strijd tegen ISIS, inclusief de inzet van F-16's vanaf 1 januari 2018, waarbij het mandaat van de inzet onveranderd is t.o.v. 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 570 van 29 januari 2016), en de inzet van trainers ter ondersteuning van de Iraakse troepen die tegen ISIS strijden. Naast het militaire spoor levert Nederland ook bijdragen op de civiele sporen. Om strijd tegen ISIS succesvol te voeren, is immers een parallelle inzet op alle sporen nodig. Het is daarom van groot belang dat, naast de militaire inzet, het politieke spoor onverminderd wordt doorgezet. Genève is nog steeds het enige forum waar, binnen de kaders van VN-Veiligheidsraadresolutie 2254, een oplossing voor het conflict kan worden gevonden.

Het kabinet zal eveneens besluiten over de bijdrage aan de VN-missie MINUSMA in Mali. Deze bijdrage is erop gericht om – door het verzamelen van informatie – MINUSMA beter in staat te stellen haar stabiliserende taken in Mali uit te voeren. Hiermee levert Nederland, in nauwe samenwerking met Duitsland, een essentiële bijdrage aan deze VN-missie.

Verder wordt op korte termijn door het kabinet besloten over voortzetting van de huidige bijdrage aan de NAVO-missie *Resolute Support* in Afghanistan in 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 611). De Nederlandse bijdrage komt tegemoet aan de behoeften die voor deze missie zijn geformuleerd zoals advisering van de ANDSF.

Ook zal Nederland in 2018 onder leiding van Duitsland de huidige bijdrage aan de multinationale eFP *battlegroup* in Litouwen voortzetten. De

Nederlandse bijdrage aan de multinationale *battlegroup* geeft uitdrukking aan de bondgenootschappelijke solidariteit en versterkt de geloofwaardige afschrikking.

Voorts is het kabinet voornemens dit najaar te besluiten over de wijze waarop een Nederlandse bijdrage aan Atalanta, de antipiraterijmissie van de EU, kan worden vorm gegeven.

De Nederlandse militaire en civiele bijdragen aan missies in 2018 zullen gericht zijn op de ring van instabiliteit rondom Europa, omwille van onze veiligheid en die van onze bondgenoten. Zo kan Nederland betekenisvolle bijdragen leveren in zowel NAVO-, EU- als VN-verband evenals aan de internationale coalitie in de strijd tegen ISIS.

In overeenstemming met de artikel 100-procedure en conform het Toetsingskader (2014) zal het kabinet bij de besluiten nader ingaan op de aard van de Nederlandse bijdragen, inclusief het financiële beslag. Deze brieven zullen u, zoals gezegd, op korte termijn toegaan (zie onder andere Kamerstuk 27 925, nrs. 611 en 612).

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok