

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2204

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-breed strategisch kader steun hervorming veiligheidssector

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling EU-breed strategisch kader steun hervorming veiligheidssector

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees parlement en de Raad:
«Elementen voor een EU-breed strategisch kader voor steun aan de hervorming van de veiligheidssector»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
11 juli 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN (2016)31
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1470217137258&uri=CELEX:52016JC0031>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016)221 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1470223166540&uri=CELEX:52016SC0221>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Het doel van het strategisch kader is om EU steun aan landen buiten de EU te versterken en te optimaliseren met betrekking tot de aanpak van externe conflicten en crisissen. Dit wordt gedaan mede in de context van de mondiale strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid en de Europese veiligheidsagenda. Op 5 juli jongstleden verscheen een gezamenlijke mededeling van de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger (HV) getiteld «Elementen voor een EU-breed strategisch kader voor steun aan de hervorming van de veiligheidssector».¹ Tot de ontwikkeling van een dergelijk strategisch kader is besloten tijdens de Raad van mei 2015. OP 7 juli besloot PSC dat het onderwerp na de zomer opnieuw besproken zal worden in het kader van de voorbereidingen voor een ministeriele discussie in de herfst. De geïntegreerde benadering van de EU komt hierbij expliciet naar voren: Dit EU-breed strategisch kader brengt voor het eerst de inzet op het gebied van veiligheidssector hervormingen (Security Sector Reform -SSR), het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en andere relevante instrumenten van de EU bijeen in een overkoepelend beleidsdocument. Hierbij wordt ook specifiek aandacht gegeven aan de verschillende spelers op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie.

Tijdens een assessment van de EU-activiteiten en betrokkenheid op het vlak van SSR gedurende de periode 2001–2016², kwam naar voren dat de EU een duidelijke toegevoegde waarde heeft op het thema SSR. Dit heeft te maken met de positieve reputatie van de EU bij partnerlanden, de diversiteit van instrumenten die ingezet kunnen worden, het supranationale karakter van de EU en de ervaring in diverse landen ter wereld. Maar er werden ook een aantal beperkingen benoemd, waaronder een

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1470217137258&uri=CELEX:52016JC0031>

² «Joint staff working document: Lessons drawn from past interventions and stakeholders» views – Accompanying the document «Joint Communication to the European Parliament and the Council – Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform» – SWD (2016) 221, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1470223166540&uri=CELEX:52016SC0221>

bepaalde institutionele capaciteit, een beperkte lange-termijn benadering met aandacht voor politieke en strategische aspecten (en niet altijd ingebed in een bredere strategie voor staatsopbouw), onvoldoende analyse van de lokale situatie en risico's, weinig «local ownership», en tekortkomingen in het monitoren en evalueren.

De mededeling heeft tot doel om de effectiviteit van de EU te vergroten bij het bevorderen en ondersteunen van het hervormen van de veiligheidssector van partnerlanden teneinde:

- de veiligheid van individuen en de staat te verzekeren (met in het bijzonder aandacht voor o.a. de menselijke veiligheid – veiligheid van individuen, (kwetsbare) groepen, en gendersensitiviteit)
- de legitimiteit, het goed bestuur, de integriteit en de veiligheidssector van partnerlanden duurzaam te versterken (met in het bijzonder aandacht voor o.a. mensenrechten, de rechtsstaat en democratische beginselen, transparantie, inclusiviteit, het afleggen van verantwoording)

De EU wil dit bereiken door zich te richten op een aantal aspecten en concrete acties.

- Inzicht in de veiligheidssector in zijn ruimere context
 - Actie: het standaard opnemen van een veiligheidssector-analyse in periodieke verslagen van EU-delegaties
- Zorgen voor ruime nationale zeggenschap
 - Actie: beoordelen van politieke wil om te hervormen, baseren op/ voortbouwen op nationale processen, betrekken van alle belanghebbenden (niet alleen gouvernementele organisaties)
- Oog voor totaalbeeld, waarbij er aandacht is voor de onderlinge relatie van thema's zoals veiligheid, justitie en ontwikkeling
- Systematische politieke en beleidsdialoog
 - Actie: bij grote politieke betrokkenheid kunnen de EU en het partnerland benchmarks en mechanismen bespreken om voorde- ringen te meten op het vlak van het bestuur en de effectiviteit van de veiligheidssector (o.a. via niet-bindende instrumenten die wel politieke verbintenissen met zich mee brengen zoals memoranda van overeenstemming)
- Coördinatie van EU-steun
 - Actie: in de twee jaar na vaststelling van deze mededeling zal in tenminste twee landen een «EU-coördinatiematrix»³ ontwikkeld worden, waarbij er aandacht is voor zowel diplomatieke en ontwikkelingssteun als steun in het kader van het GVDB zodat passende verbanden gelegd kunnen worden
- Coördinatie met andere internationale spelers
 - Actie: op basis van de «coördinatiematrix» kan de EU in samenwerking met lidstaten en andere internationale partners, zoals de VN, zich richten op één strategie ter ondersteuning van de veiligheidssector, in samenspraak met het partnerland
- Flexibel zijn en systematische langetermijnverandering in evenwicht brengen met onmiddellijke veiligheidsbehoeften
 - Actie: duidelijke en haalbare doelen stellen, focus op kortetermijn- activiteiten om vertrouwen op te bouwen voor de langere termijn, aanpassen aan de (veranderende) realiteit, missies plannen met langdurige betrokkenheid in het achterhoofd
- Vooruitgang meten: monitoring en evaluatie

³ Een «EU-coördinatiematrix» moet een dynamisch document zijn (ter plaatse gecoördineerd door de EU-delegatie) waarin passende verbanden gelegd kunnen worden tussen politieke dialogen, samenwerkingsactiviteiten en -instrumenten en mogelijke GVDB missies en -operaties, die vervolgens ook in een juiste volgorde geplaatst kunnen worden.

- Actie: Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en Commissie zullen richtlijnen opstellen voor monitoring en evaluatie, waarbij er expliciet aandacht is voor concrete indicatoren voor veiligheids-capaciteitsopbouw en SSR-gerelateerde activiteiten

Verder beschrijft de mededeling hoe mitigerende maatregelen te nemen voor een aantal mogelijke risico's zoals: onvoldoende nationale politieke wil tot verandering, onbedoelde negatieve gevolgen, reputatierisico, en risico van non-interventie.

- Actie: EDEO en de Commissie zullen een specifieke methode voor risicobeheersing opstellen voor EU-steun.

Bij de implementatie van deze mededeling is het belangrijk om optimaal gebruik te maken van de EU-deskundigheid inzake SSR.

- Actie: oprichten van een interdepartementale SSR-taskforce die toe ziet op de SSR activiteiten van de EU, waarbij er ook aandacht is voor SSR opleidingen en trainingen vanuit de Europese veiligheids- en defensie-academie (EVDA)
- Actie: (hoofden van) delegaties zijn verantwoordelijk voor de coördinatie in het veld tussen de verschillende actoren

De EU kan steun verlenen aan alle onderdelen van de veiligheidssector, inclusief de krijgsmacht. Dit kan gedaan worden door o.a. institutionele steun, opleidingen/capaciteitsopbouw, leveren van (niet-dodelijk) materieel (momenteel maar zeer beperkt mogelijk voor krijgsmachten), steun voor toezichtmechanismen en steun aan veiligheid van de gemeenschap. Daarnaast wordt er aandacht gegeven aan SSR-gerelateerde activiteiten zoals ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders, overgangsjustitie en handvuurwapens en lichte wapens (SALW).

De mededeling benadrukt het belang van monitoring en evaluatie. Elk jaar zal een interdepartementaal team (o.a. EDEO en Commissie) de betrokkenheid van de EU bij de veiligheidssector beoordelen in tenminste één prioritair land. Evaluatiecriteria zullen gebaseerd zijn op de doelstellingen zoals beschreven in de mededeling. Specifieke aandacht zal gegeven worden aan het identificeren van beste praktijken en geïdentificeerde lessen. Het strategisch kader zal binnen vijf jaar geëvalueerd worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland wordt internationaal gezien als een belangrijke speler als het gaat om SSR. Dit heeft voor een deel te maken met onze voorlopersrol op het vlak van de geïntegreerde benadering, een essentieel aspect van SSR. Nederland hecht belang aan betrokkenheid van zowel de militaire, politie als civiele actoren als het gaat om het opbouwen van duurzame stabiliteit. De relatie tussen veiligheid en ontwikkeling is hierbij essentieel. Nederland bepleit dan ook een meer geïntegreerde werkwijze van de EU.

Op deze manier is ook het Security Sector Development (SSD) Programma ontwikkeld, een Nederlandse-Burundese samenwerking op het vlak van SSR⁴. Het SSD programma wordt internationaal vaak aangehaald als een goed voorbeeld van SSR. Dit programma benadrukt een aantal kernaspecten voor Nederland die essentieel zijn voor duurzaamheid zoals: a) het belang van «local ownership» – betrokkenheid van lokale actoren (zowel statelijke als niet-statale actoren), b) de

⁴ Kamerstuk 31 787 nr. 5

noodzaak voor een lange termijn aanpak, c) het benadrukken van een balans tussen «effectiveness» en «accountability» – waarbij dus niet alleen aandacht aan «train & equip» gegeven wordt, en d) flexibiliteit – waar nodig moeten aanpassingen aan de realiteit gemaakt kunnen worden.

Op dit moment is Nederland een (geïntegreerd) SSR beleid aan het ontwikkelen, waarin bovenstaande aspecten benadrukt zullen worden. In het bijzonder wordt het belang van een context specifieke aanpak onderstreept, waarbij het belang van de bevolking centraal staat. Daarnaast wordt er aandacht gegeven aan de diverse internationale en multilaterale ontwikkelingen (denk ook aan de Sustainable Development Goals (SDGs), m.n. doel 16 over vrede, veiligheid en rechtsorde). Voor Nederland is samenwerking op thema's zoals SSR essentieel. Er wordt dan ook actief samengewerkt met o.a. de EU en de VN zodat het NL beleid in lijn is met de ontwikkelingen binnen deze organisaties.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorgaande punten hebben ertoe geleid dat Nederland actief betrokken is geweest bij het ontstaan van deze mededeling, voor en tijdens het voorzitterschap. Tijdens het proces is aandacht gegeven aan de verschillende Nederlandse prioriteiten, waaronder het belang van «local ownership», het betrekken van lokale actoren bij ondersteuning van een SSR-proces, de rol van zowel statelijke als niet-statale actoren, een duidelijk lange termijn focus, flexibiliteit in de aanpak, en een context specifieke benadering.

Nederland zal zich ervoor inzetten dat EDEO en de Commissie actief aan de slag gaan met de implementatie van de mededeling en dat de genoemde acties opgevolgd worden. Hierbij is het van belang dat er in het bijzonder aandacht gegeven wordt aan een geïntegreerde benadering vanuit de EU, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het op te richten inter-service SSR taskforce. Het opbouwen en versterken van institutionele capaciteit is hiervoor belangrijk. Coördinatie en afstemming zijn voor dit alles cruciaal, zowel binnen de EU als met internationale en lokale actoren.

Daarnaast zet Nederland zich actief in om resultaten te meten, en dus monitoring en evaluatie, waarbij het ontwikkelen van concrete indicatoren (kwantitatief en kwalitatief) noodzakelijk is. Als basis/baseline is een goede (conflict)analyse noodzakelijk – inclusief de stand van zaken van de veiligheids- en justitieketen. Op termijn moet er uiteraard ook aandacht zijn voor de transitiefase, naar lokale actoren. Om optimaal resultaat te behalen is het belangrijk dat de eerder geïdentificeerde lessen worden meegenomen in het proces – zoals deze ook aan bod zijn gekomen in het «Joint staff working document: Lessons drawn from past interventions and stakeholders» view» (SWD (2016) 221).

Het is belangrijk dat gedurende het proces actuele EU-discussies meegenomen worden en dat waar mogelijk synergie gezocht wordt. Hierbij moet gedacht worden aan de «EU Comprehensive Approach» en «Capacity building for security and development» (CBSD)⁵. Nederland zal zich actief inzetten om te zorgen dat de ontwikkeling op deze thema's en SSR niet in isolatie plaats vindt. Zo is het belangrijk dat deze mededeling binnen de geïntegreerde benadering past, en dat de aanpak van capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling in een breder, duurzamer SSR kader geplaatst wordt.

⁵ Kamerstuk 22 112 nr. 2203

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen zijn alle lidstaten positief over dit proces en deze mededeling. Het document bevat de juiste elementen, richt zich op concrete acties, en biedt een overkoepelend kader voor EU-inzet op het vlak van SSR. Daarnaast zijn lidstaten over het algemeen positief over de manier waarop dit beleid tot stand is gekomen (geïntegreerde aanpak).

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De mededeling ziet op meerdere beleidsvelden. De EU is bevoegd op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) (zie artikel 2, lid 4 VWEU). Ontwikkelingssamenwerking is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 4 VWEU). Voor ontwikkelingssamenwerking geldt dat de uitoefening van de EU bevoegdheid de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit. Afstemming op EU-niveau met betrekking tot SSR gerelateerde activiteiten is belangrijk om de geïntegreerde aanpak verder te versterken ten aanzien van een versterking van de veiligheidssector in partnerlanden. De mededeling onderschrijft het belang van samenwerking op internationaal niveau (o.a. lidstaten en multilateraal). Daarnaast wordt de «local ownership» van partnerlanden benadrukt. Per situatie moet gekeken worden welk niveau het meest effectief is om steun te verlenen. Dit komt ook tot uiting in de mededeling.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van proportionaliteit. De mededeling benadrukt het belang van analyse om te onderzoeken waar de lokale behoeftes liggen. Per situatie zal bekeken worden welke acties wel/niet noodzakelijk zijn, en met welke samenwerkingsverbanden. De voorgestelde inzet levert een belangrijke bijdrage aan hervormingen van (onderdelen van) de veiligheidssector in ontwikkelingslanden.

d) Financiële gevolgen

De verschillende acties benoemd in de mededeling hebben op dit moment nog geen directe financiële consequenties; de mededeling gaat vooral over de manier waarop huidige EU-instrumenten voor derde landen worden ingezet (en niet over de hoogte ervan). Nederland is van mening dat eventueel benodigde EU-begrotingsmiddelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Ook voor EU-steun die via andere mechanismen wordt verstrekt (zoals het Europees ontwikkelingsfonds, EU-trustfonds, Athena) is Nederland van mening dat deze binnen bestaande budgetten dienen te blijven. Er worden geen gevolgen verwacht voor de nationale begroting; mocht dat toch het geval zijn dan zullen die worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen