

Rondetafelgesprek Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie d.d. 23/4/18 Bijdrage Jan Grutters, algemeen directeur PAX

1. De WRR concludeerde in 2017 bijna terloops dat het “**Nederlandse veiligheidsbeleid ondanks aanzetten tot vernieuwing niet [is] afgestemd op de veranderingen in de omgeving.** Het veiligheidsbeleid is nog altijd sterk verkokerd en ‘traditioneel’, met gescheiden gebieden van interne en externe veiligheid.”¹

Goed dat er nu een geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie is. Het succes van deze strategie wordt niet door de kwaliteit van onderscheiden beleidsterreinen bepaald maar door de **afstemming op de complexiteit en dynamiek in de veiligheidsomgeving** in en rond Nederland. Dat vergt een benadering die meer geïntegreerd, meer preventief, meer mensgericht en meer inclusief is. Dat zijn kritische succesfactoren voor een buitenland- en veiligheidsbeleid dat beter is afgestemd op een *multi-layered security environment*.²

2. De snel veranderende veiligheidsomgeving van Nederland vergt een buitenland- en veiligheidsstrategie die **principiële op het niveau van doelstellingen en pragmatisch op het niveau van uitvoering** is.
3. Waarden zijn van belang, ook in de internationale politiek en juist in deze tijd. De gevaren die de veiligheid en stabiliteit van landen bedreigen komen vaak voort uit situaties waar de vrijheid van meningsuiting en geloof en de vrijwaring van gebrek en vrees op het spel staan en soevereiniteit van landen een schild vormen waarachter willekeur en internationale misdaden schuil gaan. Daarom is het van belang dat **internationaal recht, mensenrechten en democratische waarden grondslag en maatstaf** blijven, ook voor het buitenlandse beleid.
4. De uitdaging ligt vooral in de **pragmatische vertaling van de strategie in lijn met de waarden** die eraan ten grondslag liggen. Ik wil daarvoor enkele gedachten aanreiken op het gebied van preventie, human security en inclusiviteit.
5. De strategie bestaat uit een drieluik waarvan het eerste luik – voorkomen – aansluit op een internationale trend preventie meer gewicht te geven. Dat is een goede zaak en een aangrijpingspunt om beleid te vernieuwen en meer effectief te maken. Repressieve symptoombestrijding volstaat niet. **Preventie werkt, spaart levens en is kosteneffectief in 50% van de gevallen.**³

De regering wil een **integrale conflictpreventieagenda opstellen met human security en een mensgerichte benadering als uitgangspunt**. Dat voornemen vergt echter concrete uitwerking en toetsing door de Tweede Kamer. Enkele suggesties:

- **Maak de financiële ruimte voor de geïntegreerde conflictpreventieagenda transparant.** Dring er op aan dat de inzet van beleid en budget de komende jaren verschuift van reactief naar meer preventief.

¹ *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, WRR, Den Haag, 2017.

² Multi layered security environment bestaat uit drie op elkaar ingrijpende conflictdynamieken: geregionaliseerde intra-staatelijke conflicten; geweld tussen statelijke en niet-staatelijke actoren en tussen actoren onderling; diversificatie en fragmentatie van niet-staatelijke conflictpartijen.

³ *Pathways for Peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict*, World Bank, UN, Washington, 2018

- **Monitor de inzet van middelen voor de conflictpreventieagenda op basis van concrete doelen en resultaatindicatoren.** De tweejaarlijkse rapportage aan de TK over de voortgang van het Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsbeleid biedt daar mogelijkheden voor maar dat vergt formulering van meer concrete doelen en resultaatindicatoren.
- **Integreer onderzoeksgelden** van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie en zet deze in **voor kennis om conflict- en crisisdreiging eerder te signaleren en te voorkomen.**
- **Investeer in de informatie en inlichtingenpositie voor preventie.** Een conflictpreventieagenda vergt het proactief monitoren van bedreiging, uitsluiting en ongelijkheid vanuit het perspectief van lokale gemeenschappen in focuslanden rondom Europa. Monitoring en assessment van de human security risico's door de ogen van lokale mensen is cruciaal.
- **Overweeg inrichting van een gemeenschappelijke adviescommissie voor Geïntegreerd Buiteland- en Veiligheidsbeleid** die Tweede Kamercommissies voor BuZa, Defensie en J&V ondersteunt in het monitoren en toetsen van het geïntegreerde beleid.

6. De steun voor het belang van human security is de laatste jaren sterk gestegen. Niet enkel bij onderzoekers, activisten en diplomaten maar opmerkelijk genoeg ook onder militairen. De reden hiervoor is eenvoudig. Interventies die niet aansluiten op de bedreigingen voor lokale gemeenschappen zijn tot mislukken gedoemd. De human security lens moet "een eenzijdige inzet voor het actueel welbevinden van de eigen bevolking"⁴ voorkomen.

Human security vergt een structurele strategische analyse van risico's en bedreigingen gezien door de ogen van de lokale bevolking. Ook hier geldt dat alleen een concrete en pragmatische vertaling tot resultaten kan leiden. Enkele gedachten:

- **Voer een human security check in voor de regionale en landenbeleidskaders voor landen rondom Europa.** Deze check moet garanderen dat bedreigingen voor human security geïdentificeerd zijn in samenspraak met civil society en dat beleid gericht is op de voornaamste bedreigingen van human security. Heb daarbij vooral oog voor vier gebieden waarbinnen de voornaamste risico's voor human security zich manifesteren: macht en bestuur; land en natuurlijke hulpbronnen; basisvoorzieningen; veiligheid en recht.⁵
- **Toets aanpalende beleidsterreinen, in het bijzonder defensie, migratie en terrorismebestrijding, op contraproductieve effecten vanuit een human security perspectief.** Voorkom dat aanpalend beleid de human security van lokale mensen bedreigt. Voorbeeld: een geïntegreerd buitenland- en veiligheidsstrategie waarin human security centraal staat vergt Nederlandse inzet voor een daarbij passend werkmandaat voor het verbeteren van transparantie, aansprakelijkheid en toezicht met betrekking tot bewapende drones.⁶ Inspanningen op gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling moeten elkaar versterken.

⁴ *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, WRR, Den Haag, 2017

⁵ *Pathways for Peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict*, World Bank, UN, Washington, 2018

⁶ *Increasing Transparency, Oversight and Accountability of Armed Unmanned Aerial Vehicles*, UNIDIR, 2017

- **Dring aan op vanuit human security perspectief geformuleerde doelstellingen en resultaatindicatoren voor de tweejaarlijkse voortgangsrapportage** van het geïntegreerd beleid en pas die ook toe bij beleidsevaluaties. Betrek hierbij (meer dan voorheen) geleerde lessen. Dit is cruciaal voor het implementeren en monitoren van een conflictpreventieagenda die mensgericht is en human security centraal stelt.
 - **Voeg op operationeel niveau**, bij voorbeeld bij het militair hoofdkwartier van VN-missies of de directie Operaties van het Ministerie van Defensie, **een officier toe die lokale human security ontwikkelingen kan monitoren** en hierover rapporteert. De crux hierbij is dat de toegevoegde officier op een gelijkwaardig niveau opereert als stafofficieren die gaan over inlichtingen, operaties etc.
7. Nederland erkent het belang van inclusief beleid voor duurzame vrede en veiligheid. Veel (gewapende) conflicten gaan over grieven van lokale gemeenschappen, grieven die voortkomen uit ervaren uitsluiting, ongelijkheid en onrecht. Buitenland- en veiligheidsbeleid van overheden is vaak te eenzijdig gericht op elites en hoofdsteden. Juist grensgebieden en gemarginaliseerde dunbevolkte regio's zijn kwetsbaar voor risico's op gewapend conflict omdat de overheid afwezig is, basisvoorzieningen ontbreken en economische ontwikkeling uitblijft.

De uitvoering van een conflictpreventieagenda moet daarom inzetten op een inclusieve benadering. Suggesties:

- Bevorder binnen landen rondom Europa **civiele dialoogplatforms waarin ook gemarginaliseerde bevolkingsgroepen een stem hebben** en gehoord worden. Deze dialoogplatforms kunnen ook een rol spelen bij de toetsing van beleid van (internationale) overheden en instellingen op zijn effecten voor human security.
 - **Engageer op verschillende niveaus vrouwen, jongeren, representanten van civiele samenleving, community based organisations en private sector in platforms voor vredesopbouw.** Niet-statelijke actoren spelen een toenemende rol bij gewapende conflicten. Deze actoren zijn vaak niet of moeilijk bereikbaar voor diplomaten of overheidsactoren. Lokale gemeenschappen hebben het grootste belang bij conflictpreventie, hun betrokkenheid bij het herstel van vertrouwen is cruciaal.
8. Tot slot en ten overvloede. Het voorkomen van (internationaal) conflict veronderstelt ook een geloofwaardige inzet op ontwapening, illegale wapenhandel en regulering van controversiële wapens. De krampachtige verdediging van de nucleaire afschrikking van de NAVO in weerwil van een internationaal kernwapenverbod en een falend non-proliferatiebeleid steekt schril af tegen de ambitieuze inzet voor een geïntegreerde conflictpreventieagenda. **Concrete en ambitieuze stappen op weg naar een kernwapenvrije wereld ontbreken in de Buitenland- en Veiligheidsstrategie.**

Utrecht, 21 april 2018