

Fiche 2: Mededeling EU strategische aanpak ontwapening, demobilisatie en re-integratie (DDR)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Een strategische aanpak van de EU voor de ondersteuning van ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

21 december 2021

c) Nummer Commissiedocument

JOIN/2021/35

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52021JC0035 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In deze gezamenlijke mededeling presenteren de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid het geïntegreerde beleidskader voor bijdragen van de EU aan het proces van ontwapening, demobilisatie, en re-integratie van voormalige strijders (*Disarmament, Demobilisation, and Reintegration*, hierna "DDR" genoemd) in gebieden die zich in de overgang van conflict naar vrede bevinden. De mededeling noemt geen specifieke geografische focus. De behoefte aan meer onderzoek naar regionale dimensies wordt echter wel aangegeven met als voorbeeld de Sahel en de Hoorn van Afrika. De mededeling is een herziening van het bestaande EU-concept voor steun aan DDR uit 2006.¹

Sindsdien zijn de contexten van (post)conflict waarin DDR processen zich afspelen namelijk steeds complexer geworden. Het aantal gewapende groepen is sterk toegenomen. Dit zien we onder andere terug in het stijgende aantal conflicten en de groeiende mate van geweld richting burgers.

¹ De Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie hebben in december 2006 het EU-concept voor steun aan DDR (doc. 13727/4/06 REV 4) goedgekeurd.

Daarmee worden de uitdagingen op het gebied van conflictpreventie- en bemiddeling ook steeds groter.

Om deze nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden en geleerde lessen te integreren, heeft de EU besloten haar DDR beleid te herzien. Daarbij is tevens aansluiting gezocht bij de strategie voor de EU op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid en geïntegreerde aanpak van externe conflicten en crises.² De herziene aanpak legt meer nadruk op het belang van een sterker Europa, steun voor de VN Sustaining Peace Agenda³ en de preventie van conflict spill-over naar EU buurlanden- en regio's.

Het doel van de mededeling is om de bijdragen van de EU aan lokaal geleide DDR processen op een gecoördineerde, conflict-sensitieve manier te doen binnen de kaders van het internationaal recht, zowel in samenwerking met direct betrokken landen als in samenwerking met partners, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Naties (VN), de Wereldbank, en regionale organisaties. De mededeling presenteert vier leidende beginselen voor de EU steun aan DDR processen: beleidsgestuurd en gecoördineerd met partners, gebaseerd op nationale en lokale inbreng, mensgericht en vrijwillig, en goed gepland. DDR is een context specifiek, politiek, niet-militair en transformatief proces, waarbij lokaal eigenaarschap een randvoorwaarde is. De mededeling benadrukt de geïntegreerde aard van DDR processen. De verschillende onderdelen van DDR processen zijn afhankelijk van andere multisectorale vredesopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten en van het versterken van lokale weerbaarheid in brede zin.

DDR wordt in de mededeling gedefinieerd als het mensgerichte en vrijwillige proces van deelname van mannelijke en vrouwelijke leden en andere betrokkenen van formele en informele gewapende groepen aan het neerleggen, verzamelen en inleveren van (illegale) wapens (ontwapening), het niet langer deelnemen aan commandostructuren (demobilisatie) en de transitie naar een civiel bestaan met als doel duurzame integratie van voormalige strijders in de maatschappij (re-integratie). De mededeling schetst, op basis van het internationaal recht, het EU DDR beleidskader uit 2006 en relevante documentatie van de Verenigde Naties,⁴ de categorieën van mogelijke deelnemers aan DDR-processen alsook de voorwaarden waaraan deze deelnemers volgens de EU moeten voldoen. Een belangrijke voorwaarde is bijvoorbeeld de toepassing van de restricties die het internationaal recht stelt voor deelname aan DDR processen door personen die mogelijke oorlogsmisdaden, genocide, misdaden tegen de menselijkheid en zware schendingen van de mensenrechten hebben begaan, alsook uitsluiting van groepen die door de VN en EU als terroristisch zijn aangemerkt.

Op basis van bovenstaande leidende beginselen en uitgangspunten voorziet de mededeling de volgende acties. De mededeling constateert dat DDR initiatieven effectiever zijn wanneer deze

² Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa – Een algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid en de conclusies van de Raad over de geïntegreerde aanpak van externe conflicten en crises (5413/18).

³ Zie Verenigde Naties Algemene Vergadering en Veiligheidsraad Resoluties 70/262 en 2282 respectievelijk.

breed worden ondersteund door de flexibele inzet van alle instrumenten die tot de beschikking staan van de EU als onderdeel van de *Integrated Approach*. Hiertoe stelt de mededeling voor om bij nieuwe DDR processen een gecoördineerde en geïntegreerde analyse uit te voeren die conflict sensitief is. Bijdragen van de EU aan DDR processen dienen te gebeuren op basis van lokaal eigenaarschap, realistische doelen, budgetten en planning. Meer investeren in partnerschappen met derde landen en internationale organisaties, zoals de VN en de Wereldbank, is van belang om de impact van interventies te maximaliseren. De mededeling stelt tevens voor om DDR-processen te agenderen in bestaande politieke dialoog via andere EU instrumenten en in de dialoog van de EU met het betrokken maatschappelijk middenveld en (academische) experts. Tot slot stelt de mededeling voor om meer systematisch te monitoren, te evalueren en te leren van activiteiten die beogen om DDR processen ondersteunen en daarmee de impact te verbeteren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Om conflictpreventie te bevorderen, zet het kabinet in op een integrale conflictpreventieagenda die veiligheids-, migratie-, en buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS)-prioriteiten aan elkaar verbindt. In de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS)⁵ is 'voorkomen', naast 'verdedigen' en 'versterken', de eerste van drie pijlers van de veiligheidsaanpak. Het BHOS beleid⁶ richt zich op de aanpak van de grondoorzaken van armoede, irreguliere migratie en conflict en biedt daarmee een brede preventieagenda, die direct bijdraagt aan het realiseren van de internationaal afgesproken Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). Ook de Defensienota besteedt extra aandacht aan conflictpreventie door de oprichting van een team dat beleidsmatig invulling geeft aan de Defensie-inspanningen op dit gebied.⁷ De GBVS stelt tevens dat de uitwerking van de geïntegreerde internationale inzet vraagt om duidelijke samenhang van het Nederlandse veiligheidsbeleid en de inzet van het breed beschikbare Nederlandse instrumentarium nauw aan elkaar te koppelen en te versterken. Binnen de integrale EU-strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid, die het kabinet steunt,⁸ vormt de geïntegreerde benadering van conflict-risico's en het voorkomen daarvan één van de prioriteiten voor het extern optreden van de Unie.

Het kabinet kan met verschillende instrumenten een bijdrage leveren aan DDR doelstellingen. Bijvoorbeeld via steun voor hervormingen van de veiligheidssector in derde landen, personele inzet in multilaterale vredesmissies, multilaterale stabiliteitsfondsen en vanuit de trekkersrol op actie 21 van de VN ontwapeningsagenda.⁹ Nederlandse steun op het gebied van *transitional*

⁴ *The Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, *The IDDRS - UN DDR*, geraadpleegd op 1 februari 2022.

⁵ Wereldwijd voor een veilig Nederland, Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 (2018), kst-33694-12.

⁶ BHOS nota Investeren in Perspectief, Goed voor de wereld, goed voor Nederland (2018), kst-34952-1.

⁷ Defensienota 2018, Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid (2018), kst-34919-1, en Kamerbrief over de bijdrage van Defensie aan het Nederlandse conflictpreventiebeleid (2019), kst- 34919-44.

⁸ Toelichting en appreciatie kabinet van de *Global Strategy on EU's Foreign and Security Policy* (2016), kst-21501-20-1140.

⁹ *'Build understanding on the impact of arms on conflict management'* (samen met Ierland en het Verenigd Koninkrijk). UN Office for Disarmament Affairs, *Securing our Common Future, An Agenda For Disarmament* (2018).

justice sociaaleconomische ontwikkeling, en mentale- en psychologische hulp aan voormalige deelnemers aan conflict kan daarnaast ook bijdragen aan lokaal geleide DDR processen.

Hierbij acht Nederland het van belang conflict sensitief op te treden, lokaal geïdentificeerde prioriteiten te ondersteunen en een mensgerichte benadering te volgen, die uitgaat van de perspectieven van de lokale bevolking op zaken als veiligheid en rechtvaardigheid, binnen de kaders van het internationaal recht. Bij de VN, Wereldbank en de EU bepleit het kabinet het uitvoeren van gezamenlijke conflictanalyses door of met lokale experts en organisaties om een lokaal geleide, geïntegreerde, elkaar versterkende multilaterale aanpak te bevorderen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling. Sinds de vorige mededeling op dit onderwerp in 2006 zijn de contexten van (post) conflict waarin DDR processen zich afspelen steeds complexer geworden. Het kabinet erkent net als de Commissie daarom dat de uitdagingen op het gebied van conflictpreventie- en bemiddeling steeds groter worden. Een aanvulling op het reeds bestaande Europees beleid op dit vlak is dan ook welkom. Deze mededeling bouwt voort op de inzichten van de EU en haar lidstaten dat een geïntegreerde benadering, waarbij alle instrumenten die tot de beschikking van de EU staan in samenhang worden ingezet voor een gezamenlijk doel, op basis van een gezamenlijke, conflict sensitieve en lokaal geïnformeerde analyse, tot hogere impact leidt.

Het kabinet ondersteunt de analyse in de mededeling dat DDR processen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan stabilisatie na conflict en vredesopbouw, het potentieel preventieve karakter van DDR processen. Een geïntegreerde aanpak en multisectorale ondersteuning van lokaal geleide DDR processen is daarbij van belang. Verschillende typen interventies kunnen immers bijdragen aan het succes van een DDR proces. Daarbij ondersteunt het kabinet de onderliggende notie in de mededeling dat een DDR proces niet noodzakelijkerwijs het leidende motief hoeft te zijn van bijvoorbeeld hervormingen van de veiligheidssector of de doelstellingen van een vredesmissie, maar dat interventies omgekeerd wel een effect kunnen hebben op DDR processen, net als op bijvoorbeeld bredere vredesopbouw processen, de versterking van lokale weerbaarheid en duurzame ontwikkeling. Het bijeenbrengen van de diverse interventies in een bepaalde context versterkt de impact op deze processen.

Eveneens positief is het belang dat de mededeling hecht aan de toepassing van het geldende internationaal recht en daaruit volgende restricties voor deelname aan DDR processen door personen die mogelijke oorlogsmisdaden, genocide, misdaden tegen de menselijkheid en zware schendingen van de mensenrechten hebben begaan, of uitsluiting van groepen die door de VN en EU als terroristisch zijn aangemerkt.

Het kabinet verwelkomt eveneens de voorgenomen inzet van de EU op het verder bevorderen van het uitvoeren van gecoördineerde analyses om te zorgen voor een beter geïntegreerde, conflict-sensitieve en flexibele inzet van het brede spectrum aan relevante EU instrumenten die kunnen bijdragen aan lokaal geleide DDR processen. Het kabinet zal inzetten op het delen van deze

analyses met de lidstaten, zodat ook de coördinatie tussen interventies van de EU en die van de lidstaten verder wordt versterkt. De vier leidende beginselen die de mededeling beschrijft komen overeen met het hierboven geschetste kabinetsbeleid. Hierbij zal het kabinet inzetten om in de beginselen het belang van aandacht voor de positie en rechten van vrouwen en meisjes en mentale gezondheid en psychologische hulp expliciet mee te nemen. Ook de voorgenomen inzet op het versterken van partnerschappen met internationale partners zoals de VN en de Wereldbank is positief en wordt door het kabinet gesteund.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Op basis van een eerste presentatie en bespreking van de mededeling in het Politiek en Veiligheidscomité lijken EU-lidstaten deze mededeling te verwelkomen. Lidstaten benadrukten belang van de geïntegreerde benadering, aansluiting bij VN standaarden en noemden de mededeling een essentieel onderdeel van EU-inzet voor effectiviteit van stabilisatie, ook voor EU mondiale rol.

Naar verwachting zal het Europees Parlement zich positief uitspreken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) *Bevoegdheid*

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat o.a. gericht is op het wereldwijd bevorderen van democratie en mensenrechten, het stimuleren van vrije en eerlijke internationale handel, en het garanderen van vrede en veiligheid (waaronder het beschermen van de EU en haar burgers en het reageren op externe conflicten en crises). De mededeling heeft ook betrekking op ontwikkelingssamenwerking. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel de inzet van de EU voor het ondersteunen van DDR processen effectiever te maken, en daarmee toekomstig conflict te voorkomen en vredesprocessen te bevorderen. Het verbeteren en versterken van deze doelstellingen kan het beste door optreden op EU-niveau worden bereikt. Optreden op EU-niveau vergroot immers niet alleen de zichtbaarheid, maar biedt ook de mogelijkheid krachtiger op te treden als 'Team Europe'. Door gezamenlijke positiebepaling en het uitdragen van gezamenlijke boodschappen kan de impact worden vergroot. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De in de mededeling aangekondigde acties zijn geschikt om bij te dragen aan het verbeteren en versterken van de bijdrage van de EU aan DDR processen, onder andere omdat ze beogen het instrumentarium dat tot de beschikking staat van de EU beter met elkaar verbonden, wederzijds versterkend en daarmee effectiever in te zetten. Ook gezamenlijke analyses en gezamenlijk leren en het versterken van internationale partnerschappen met bijvoorbeeld de VN en de Wereldbank dragen bij aan het verbeteren en versterken van de bijdrage van de EU aan DDR processen.. Het voorgestelde optreden uit de mededeling lijkt bovendien niet verder te gaan dan noodzakelijk is; het laat voldoende ruimte aan de lidstaten om een eigen beleid te voeren en eigen keuzes te maken om al dan niet en in welke vorm lokale DDR processen te steunen.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht. Deze mededeling is onderdeel van de bredere EU *Global Strategy*.¹⁰ Binnen dit bredere kader, en de geopolitieke impact van deze bredere strategie,¹¹ kan de mededeling bijdragen aan een versterking van het mondiale optreden van de EU op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw in contexten die zich in de overgang van conflict naar vrede bevinden. Hoewel de mededeling een relatief klein deelgebied betreft van mogelijke EU inzet, kan de mededeling een versterkend effect hebben op het vermogen van de EU om in dit veld leiderschap te tonen. Door het versterken van een geïntegreerde benadering van het steunen van lokaal geleide DDR-processen kan de EU stabiliteit en veiligheid in de wereld bevorderen en heeft dit potentieel een positieve impact op de algemene weerbaarheid van de EU. Naar verwachting heeft de mededeling geen voorziene negatieve effecten op de geopolitieke positie van de EU.

¹⁰ Zie noot 9.

¹¹ Zie noot 7.