

Vergaderjaar 2024–2025

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 171

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2025

Tijdens het commissiedebat van 25 maart jl. (Kamerstuk 29 237, nr. 209) over de oorlogen in de Democratische Republiek Congo (DRC) en Soedan zegde toenmalig Minister Klever toe om de Tweede Kamer per brief te informeren over een mogelijke versterking van de Nederlandse inzet op het gebied van conflictbemiddeling en over de Nederlandse inzet op *accountability* bij schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging en eveneens aan de toezegging gedaan in het wetgevingsoverleg van 30 juni jl. om de haalbaarheid van het oprichten van een instituut voor conflictbemiddeling te onderzoeken. Graag licht ik toe welke beleidsmatige uitgangspunten ik hanteer en op welke wijze ik de komende periode verdere stappen wil zetten ten aanzien van conflictbemiddeling¹. Ook licht ik kort de Nederlandse inzet op *accountability* toe.

Diplomatie en conflictpreventie voor een veilig Nederland

In de huidige turbulente geopolitieke context, waarin spanningen oplopen en multilaterale samenwerking onder druk staat, is het belang van diplomatie sterk toegenomen. Ook omdat het grote aantal afhankelijkheden tussen staten landen kwetsbaar maakt en migratie, handel, en het internet door landen op negatieve wijze worden ingezet. Diplomatie is onmisbaar om dialoog mogelijk te maken, om conflicten of verdere

¹ Deze brief hanteert een brede interpretatie van conflictbemiddeling (of *mediation*) waar ook dialoog en ondersteuning van vredesonderhandelingen onder vallen. Conflictbemiddeling vindt op verschillende niveaus plaats waarbij de verschillende Tracks (I, II, III, en 1,5) in de literatuur verschillend worden gedefinieerd. Deze brief verstaat Track I als formele en officiële conflictbemiddeling of diplomatie tussen high-level overheidsactoren en/of multilaterale actoren, Track II als meer informele conflictbemiddeling en diplomatie tussen niet-statelijke actoren zoals maatschappelijke leiders en organisaties, academici, oud-politici, invloedrijke burgers en Track III als conflictbemiddeling op gemeenschapsniveau. Track 1,5 is een mix tussen Track I en Track II.

escalatie daarvan te voorkomen, vertrouwenwekkende maatregelen te ontwikkelen en humanitaire toegang te regelen.

Deze geopolitieke spanningen en instabiliteit vragen om grote investeringen in veiligheid en defensie. Ook in deze context zijn actieve diplomatieke interventies gericht op conflictpreventie, vredesprocessen en wapenbeheersing en ontwapening van belang. In het geval van conflict is diplomatie bijvoorbeeld belangrijk om samenwerking en voortgang op deelterreinen mogelijk te maken (zie bijvoorbeeld de *Black Sea Grain Deal*). Diplomatie is ook complexer geworden. Er zijn steeds meer statelijke actoren die diplomatie een actieve rol zoeken. Naast statelijke actoren zijn ook vele andere spelers actief, waaronder organisaties die in de informele diplomatie een belangrijke rol spelen. Ook voor Nederland geldt dat een relatie met dergelijke landen en organisaties van belang is om invloed te kunnen nemen. Het belang van diplomatie is overigens niet beperkt tot vraagstukken van vrede en veiligheid maar geldt ook voor het economische domein, zoals onder andere energie en kritische grondstoffen.

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden² en de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp³ d.d. 20 februari 2025 benadrukken het belang van het voorkomen en oplossen van conflicten voor duurzame veiligheid en stabiliteit.⁴ In de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp wordt ingegaan op het belang van stabiliteit voor onze wederzijdse veiligheid, wederzijdse handel en het beperken van migratie. Conflictpreventie speelt hier een belangrijke rol. Het belang van dialoog staat ook centraal in de Beleidsnota Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde⁵ en het Beleidskader Mondiaal Multilateralisme.⁶

Het kabinet werkt direct aan conflictpreventie gedurende de gehele conflictcyclus, zowel voor, tijdens als na conflict, en streeft ernaar bij te dragen aan het voorkomen van het uitbreken, voortduren, escaleren en herhalen van gewelddadige conflicten. Dit gebeurt naast actieve diplomatieke inzet, onder andere via ons postennetwerk, ook door deelname aan de VN Vredesopbouwcommissie en via steun aan het VN Vredesopbouwfonds en organisaties die in conflictpreventie, conflictbemiddeling en de bescherming van burgers zijn gespecialiseerd. Verder richten we ons op het creëren van de randvoorwaarden voor conflictpreventie door bij te dragen aan de versterking van veiligheid- en justitie sectoren en bijbehorende instituties. Daarnaast beoogt de inzet op water, voedsel, en gezondheid zoals beschreven in de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp bij te dragen aan het wegnemen van grondoorzaken van conflict en stabiliteit in fragiele regio's, bijvoorbeeld door in te zetten op eerlijke toegang tot en verdeling van schaarse middelen.

Conflictpreventie is ook kosten-efficiënt. Berekeningen van de Verenigde Naties (VN), de Wereldbank⁷ en het Internationaal Monetair Fonds (IMF)⁸ laten zien dat elke dollar geïnvesteerd in conflict preventie leidt tot het beperken van menselijk leed, uitsluiting en schade aan een economie en

² Kamerstuk 30 821, nr. 178.

³ Kamerstuk 36 180, nr. 133.

⁴ In 2023 kregen maar liefst 79 landen (40 procent) te maken met een toename aan conflicten, *Global Peace Index*.

⁵ Kamerstuk 32 735, nr. 370.

⁶ Kamerstuk 36 200 V, nr. 72.

⁷ United Nations; World Bank. «Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict» (2018) <https://www.pathwaysforpeace.org/>

⁸ Mueller, Rau, Seimon, en Espinoza. «The Urgency of Conflict Prevention – A Macroeconomic Perspective», IMF Working Papers 2024, 256 (2024), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/12/17/The-Urgency-of-Conflict-Prevention-A-Macroeconomic-Perspective-559143>.

samenleving en derhalve enorme besparingen op het budget van hulp, vredesoperaties en wederopbouw oplevert. Conflictpreventie gaat economische stagnatie tegen en grotere toegang tot macht, kansen, voorzieningen en veiligheid verkleint de voedingsbodemp voor het ontstaan van groepsgerieven die kunnen uitmonden in geweld. Duurzame vrede vormt vaak ook de basis voor terugkeer van vluchtelingen en ontheemden en de opbouw van een samenleving, zeker als deze tot stand komt met betekenisvolle participatie en inclusieve besluitvorming van verschillende groepen uit de samenleving.

Het instrumentarium om bij te dragen aan conflictpreventie is divers en uitgebreid. Deze brief richt zich in het bijzonder op conflictbemiddeling, dialoog en ondersteuning bij vredesonderhandelingen.

Nederlandse inzet op conflictbemiddeling

Den Haag staat al eeuwenlang bekend als de internationale hoofdstad van Vrede en Recht, een titel die teruggaat tot de 16e eeuw, toen Hugo de Groot in 1625 het boek «Het Recht van Oorlog en Vrede» schreef. In 1899 en 1907 vonden de eerste internationale «Haagse» Vredesconferenties plaats die een mijlpaal markeerden in het bevorderen van internationale vrede en veiligheid. Nederland weet zichzelf als land beschermd door internationale verdragen, afspraken en internationale instituties. De diplomatie van Nederland is hier ook altijd op gericht geweest.

Ondanks de traditionele inzet van Nederland op vrede en recht, is Nederland geen bemiddelaar zoals bijvoorbeeld Noorwegen en Zwitserland, voor wie conflictbemiddeling sinds jaar en dag een expliciete prioriteit is in het buitenlandbeleid. Toch wordt Nederland internationaal gezien als een betrouwbare partner die conflictbemiddelingsprocessen ondersteunt via partners en diplomatieke inzet. Als lidstaat van de Europese Unie is Nederland goed gepositioneerd op deze thematiek.

De Nederlandse aanpak nu kent drie sporen. Ten eerste via de Verenigde Naties en haar kernmandaat op veiligheid en vrede. Zo spelen de *Mediation Support Unit* en de Speciaal Gezanten van de VN⁹ een belangrijke rol in vredesprocessen. Ten tweede ondersteunt Nederland verschillende in conflictbemiddeling gespecialiseerde organisaties, die vaak belangrijk zijn om vredesprocessen te begeleiden en de inclusiviteit ervan te waarborgen. Zo verminderen (lokale) bemiddelaars geweld en vergroten ze de veiligheid van personen, voorkomen ze escalatie van conflict en maken ze humanitaire toegang mogelijk. Ten derde verzorgt het Instituut Clingendael trainingen op maat aan conflictbemiddelaars. Al met al hebben de Nederlandse partnerorganisaties vaak grote impact in voor Nederland relevante contexten, waarbij Nederland soms diplomatiek betrokken is.

Het versterken van de inzet op conflictbemiddeling

Gezien de toename in spanningen en conflicten wereldwijd en de mogelijke consequenties voor de veiligheid van Nederlanders, wil het kabinet de inzet op het gebied van conflictbemiddeling versterken. Hiertoe werken we aan een conflictbemiddeling support eenheid, een flexibel conflictbemiddelingsfonds en het beter samenbrengen, gebruiken en delen van informatie en netwerken. De versterkte Nederlandse inzet op conflictbemiddeling zal zich richten op meer strategische samenwerking met andere lidstaten en met gespecialiseerde organisaties. Verder moeten

⁹ Beiden deel van het VN Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) waar Nederland aan bijdraagt.

de diplomatieke en programmatische inzet geografisch en thematisch meer in samenhang worden ingezet. Ook is meer flexibiliteit nodig om tijdig en effectief te kunnen handelen als de omstandigheden opportuun zijn en aansluiten op de Nederlandse prioriteiten. Effectieve conflictbemiddeling vereist naast zichtbare diplomatieke inspanningen ook vertrouwelijke en stille diplomatie. Deze vorm is vaak essentieel om wederzijds vertrouwen op te bouwen, ruimte voor dialoog te creëren en tot duurzame oplossingen te komen. Conflictbemiddeling vereist ook een set aan specifieke vaardigheden en context specifieke expertise. Het ministerie beschikt over dergelijke capaciteiten, onder meer via personen met geschikte ervaring, (oud)-ambassadeurs en speciaal gezanten en via gespecialiseerde organisaties. Het kabinet gaat tot slot de mogelijkheden te verkennen naar het opzetten van een instituut voor internationale conflictbemiddeling. Hierbij is het van belang te bezien hoe kan worden aangesloten bij bestaande organisaties om competitie en versnippering tegen te gaan. Binnen de suppletoire begroting is er ruimte voor een haalbaarheidsonderzoek.

Tegelijkertijd nopen de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en de substantiële taakstellingsopgave tot realisme voor wat betreft het ambitieniveau en de beoogde doelstellingen.

Nederlands niches, focus en samenwerking

Nederland wil een gerichte rol spelen in conflict preventie en bemiddeling op die onderdelen waar het een toegevoegde waarde en bijzondere expertise heeft. Op conflictbemiddeling zijn dit traditioneel de kennis, netwerken en inzet op de internationale rechtsorde en water. Binnen dit «profiel» benadrukken we innovatie en het integreren van Geestelijke Gezondheid en Psychosociale Steun (zoals trauma) en inzet op de rol van vrouwen voor vrede en veiligheid.

Nederland bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en huisvest het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Strafhof en verschillende tribunalen. Nederland heeft programmatische en diplomatieke ervaring en expertise op *transitional justice*, *accountability* en mensenrechten in vredesprocessen en naar deze kennis, netwerken en facilitatie wordt via de Nederlandse diplomatieke kanalen gevraagd, zowel voor, tijdens als in de fases na conflict.

De toenemende druk op de toegang, hoeveelheid en kwaliteit van water uit zich in toenemende mate in spanningen en conflicten – zowel binnen een land als grensoverschrijdend. Nederland is internationaal gerenomeerd op het gebied van watermanagement en was 2023 bovendien covoorzitter van de eerste VN Water conferentie in 50 jaar tijd. Waar relevant zal Nederland de verbinding tussen de inzet op water en de inzet op conflictbemiddeling verder versterken. Water is vaak een goede ingang voor dialoog.

Nieuwe vormen van gewelddadig conflict en oorlogsvoering vragen om nieuwe en innovatieve benaderingen voor conflictbemiddeling en conflict preventie. Dit kan bestaan uit het gebruik van nieuwe technologieën om vredesprocessen inclusiever te maken, desinformatie tegen te gaan en voor data analyse en cyber uitdagingen.

Vredesprocessen zijn verder niet enkel politieke en strategische onderhandelingsprocessen – het zijn buitengewoon diepe menselijke ervaringen. Nederland is sinds 2018 internationaal aanjager op het thema Geestelijke Gezondheid en Psychosociale Steun. In de afgelopen jaren heeft mede op instigatie van Nederland de internationale gemeenschap stappen gezet om dit thema te integreren in crisis respons, vredesopbouw

en accountabilityprocessen. Nederland ondersteunt onderzoek naar de wisselwerking tussen emoties, trauma, vertrouwen, identiteit en empathie, die de dynamiek en uitkomsten van conflictbemiddeling en vredesonderhandelingen positief beïnvloeden. Intergenerationeel trauma wakkert bijvoorbeeld sluimerende conflicten aan, zet aan tot wraak en zonder inzet op collectief opgelopen trauma kan er geen duurzame vrede gerealiseerd worden.

Uit onderzoek blijkt ook dat vrede duurzamer is wanneer vrouwen betekenisvol betrokken zijn. Nederland zet, ook zoals door uw Kamer gevraagd, dwarsdoorsnijdend in op Vrouwen, Vrede en Veiligheid. Dit gebeurt onder andere via het Nationaal Actieplan 1325.

Nederland beoogt met de inzet op conflictbemiddeling complementair te zijn aan die van landen en organisaties met een meer leidende rol, zoals Zwitserland, Finland, de VN –, en ook niet-Westerse actoren als Qatar. Als lid van Europese Unie wordt de Nederlandse inzet gecoördineerd met de *mediation support unit* van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). We beogen ook bij te dragen aan verzoeken van speciaal gezanten van de EU en de VN voor technische ondersteuning. Internationaal nemen we deel aan verschillende fora met gelijkgezinde lidstaten om coördinatie op conflictbemiddeling te bevorderen.

Nederlandse inzet op accountability

Gerechtigheid voor slachtoffers en het tegengaan van straffeloosheid is van groot belang voor een duurzame vrede op de lange termijn. Nederland blijft zich daarom inzetten voor *accountability* en draagt in de bredere context direct bij aan onafhankelijk en gedegen onderzoek naar schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten, waar aanvallen gericht op burgers, onder wie humanitaire hulpverleners, onder vallen.

Zo draagt Nederland via vrijwillige bijdragen bij aan het versterken van de onderzoekscapaciteit van het Internationaal Strafhof. Nederland zet ook diplomatiek in op het bewerkstelligen van *accountability*, door actieve steun in de VN-Mensenrechtenraad voor het oprichten van onderzoeksmechanismen, zoals de *Fact-Finding Mission* Sudan. Daarnaast maakt Nederland financiering voor *accountability* beschikbaar via algemene bijdragen aan het kantoor van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) en via bijdragen aan OHCHR-landkantoren in onder meer Oekraïne, Soedan en de Palestijnse Gebieden, voor het monitoren en documenteren van mensenrechtenschendingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp