

Vergaderjaar 2003–2004

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 5

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 juni 2004

Op 29 oktober 2003 richtte de regering zich tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) met een verzoek om advies over ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en de implicaties voor Nederland. Het advies van de AIV werd op 13 april jl. aangeboden.

Met deze brief informeren wij u over de reactie van de regering op de conclusies en aanbevelingen in eerdergenoemd advies van de AIV. De paragrafen corresponderen met de vraagstelling van de regering en volgen de daaropvolgende indeling van het advies van de AIV. De conclusies en aanbevelingen van de AIV zijn, evenals twee slotopmerkingen, cursief weergegeven.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

INLEIDING

Op 29 oktober 2003 richtte de regering zich tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) met een verzoek om advies over ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en de implicaties voor Nederland (zie bijlage I)¹. De aanvraag richt zich op de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht, op de actualiteit van bestaande besluitvormingsprocedures en het begrip integraal veiligheidsbeleid. Het advies van de AIV werd op 13 april jl. aangeboden. De regering spreekt haar grote erkentelijkheid uit aan de AIV, die in staat is geweest op zeer korte termijn te voldoen aan het verzoek van de regering.

Naar aanleiding van de gezamenlijke behandeling in de Eerste Kamer van de wetsvoorstellen inzake de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2004 (29 200-X), alsmede de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (29 200-V, onderdeel NAVO) d.d. 4 februari 2004 werd hieraan een vraag toegevoegd, namelijk over de overlap die mogelijk kan bestaan tussen de doelomschrijvingen voor inzet van de krijgsmacht zoals verwoord in de artikelen 97 en 100 van de Grondwet (zie bijlage II).¹

Op 8 april jl. boden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, naar aanleiding van de motie-Koenders c.s., de Kamer een beleidsnotitie aan inzake de politieke uitgangspunten voor Nederlandse deelname aan mogelijke vredesmissies in de toekomst (29 521, nr. 1). In deze notitie werd onder meer ingegaan op de noodzaak van een breed en geïntegreerd veiligheidsbeleid, het belang en de gevolgen van internationale (militaire) samenwerking, de motieven voor deelname aan een crisisbeheersingsoperatie, het ambitieniveau en de financiering van de additionele kosten alsmede de mogelijkheden tot het stellen van prioriteiten. Voorts is de Kamer op 10 mei jl. geïnformeerd over de discussie in de OESO/DAC «High Level Meeting» van 15 en 16 april jl. over de ODA-registratie van voor ontwikkeling relevante activiteiten gericht op vrede en veiligheid.

Met deze brief reageert de regering op de conclusies en aanbevelingen in eerdergenoemd advies van de AIV; de paragrafen corresponderen met de vraagstelling van de regering en volgen de daaropvolgende indeling van het advies van de AIV. De conclusies en aanbevelingen van de AIV zijn, evenals twee slotopmerkingen, cursief weergegeven.

1. Actuele ontwikkelingen in crisisbeheersing: een plaatsbepaling

De regering deelt in grote lijnen de analyse van de AIV ten aanzien van een aantal ontwikkelingen in crisisbeheersing. In de eerdergenoemde notitie van 8 april jl. is in een aantal paragrafen ingegaan op de ontwikkelingen in crisisbeheersingsoperaties, de noodzaak van een breed en geïntegreerd veiligheidsbeleid en het belang en de gevolgen van internationale (militaire) samenwerking. Ook in de recente Prinsjesdagbrief van de minister van Defensie (29 200 X, nr. 4) wordt een nadere analyse gegeven van de internationale veiligheidssituatie en van de gewenste internationale rol van ons land.

De grenzen aan hetgeen de VN vermag op het gebied van crisisbeheersing heeft de regering gemarkeerd met de constatering dat de VN om uiteenlopende redenen doorgaans onvoldoende in staat is om met succes een leidende rol te spelen in operaties hoog in het geweldsspectrum, waarbij gewapenderhand moet worden ingegrepen. De VN blijft evenwel relevant op het gebied van crisisbeheersing. Allereerst

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

omdat het mandaat voor een crisisbeheersingsoperatie meestal afkomstig zal zijn van de VN, en in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad betreft. Ook het grote politieke draagvlak voor VN-operaties en de mogelijkheid van inzet van het brede VN-instrumentarium, zowel in conflict- als in de post-conflict fase, geven de VN een unieke positie.

De toegenomen noodzaak van en behoefte aan multinationalisering van de defensie-inspanningen, ook op het gebied van crisisbeheersing, komen aan de orde in de paragraaf inzake internationale samenwerking in de notitie van 8 april jl.

De AIV stelt dat de behoefte aan een meer geïntegreerd optreden groot blijft, maar dat van een werkelijk geïntegreerd veiligheidsbeleid nog steeds geen sprake is – nationaal al niet, en internationaal nog minder. De regering deelt deze analyse gedeeltelijk, namelijk ten aanzien van de behoefte, zoals moge blijken uit de paragraaf inzake «breed en geïntegreerd veiligheidsbeleid» uit de notitie van 8 april jl. De regering erkent dat er ruimte is voor verbetering op dit vlak, internationaal zowel als nationaal. Het belang dat de regering hieraan hecht blijkt onder meer uit de oprichting van het Stabiliteitsfonds.

2. De inrichting van de krijgsmacht

Als gevolg van onder meer de negatieve ervaringen met vredeshandhaving in het voormalige Joegoslavië is sinds de midden jaren negentig de gevolgtrekking verbonden dat crisisbeheersingsoperaties aanmerkelijk robuuster moeten worden uitgevoerd. De regering vroeg de AIV in hoeverre het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties gevolgen moet hebben voor de Nederlandse krijgsmacht en daarbij in het bijzonder in te gaan op de vraag in hoeverre prioriteit moet worden verleend aan een «initial entry capability».

- *De AIV onderschrijft in algemene zin de constatering dat veel crisisbeheersingsoperaties een «harder» karakter krijgen. De oorzaak daarvan ligt niet alleen aan de risico's verbonden aan het ingrijpen in binnenstatelijke conflicten, maar ook aan de opkomst van het internationaal terrorisme.*
- *De AIV constateert gelijktijdig dat klassieke vredesoperaties belangrijk blijven.*

Belangrijke redenen voor het zwaardere karakter van veel crisisbeheersingsoperaties sinds de midden jaren negentig zijn de gebleken behoefte aan escalatievermogen en het belang van zelfbescherming. Het optreden van de NAVO in Bosnië-Herzegovina vanaf 1995 en in Kosovo van 1999 heeft aangetoond dat dit wezenlijk is voor de geloofwaardigheid van het militaire optreden. De AIV onderschrijft de analyse van de regering op dit punt.

De AIV wijst er evenwel terecht op dat de door de regering gesignaleerde verharding tevens voortvloeit uit de afgelopen jaren sterk toegenomen terroristische dreiging. De krijgsmacht moet bij de uitvoering van operaties terdege rekening houden met de mogelijkheid van terroristische aanslagen, zoals is gebleken in Irak en Afghanistan. Defensie geeft zich hiervan rekenschap bij de opleiding en de uitrusting van uit te zenden eenheden. Het rapport «Defensie en Terrorisme» (kamerstuk 27 925, nr. 40 van 18 januari 2002) bevatte een reeks van maatregelen om aan de toegenomen terroristische dreiging het hoofd te bieden. Zo worden de beschermingsmiddelen tegen nucleaire, biologische en chemische wapens belangrijk verbeterd.

De AIV stelt voorts terecht vast dat de bestrijding van het terrorisme een op zich zelf staande reden tot militair optreden kan vormen. De bijdragen die Nederland heeft geleverd aan de operatie *Enduring Freedom* vormen hiervan een sprekend bewijs. Het eerdergenoemde rapport trof ook maatregelen ten aanzien van het vermogen van de krijgsmacht om tegen terroristische groeperingen op te treden. Daarbij valt te denken aan de uitbreiding en versterking van de uitrusting van het Korps commandotroepen en de maatregelen ter versterking van het precisieoptreden van de krijgsmacht. De terroristische dreiging kan zich overigens ook voordoen op ons grondgebied. Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beziet Defensie op dit ogenblik in het kader van het project «Civiel-Militaire Bestuursafspraken» hoe de samenwerking met de civiele autoriteiten een meer structureel karakter kan worden gegeven. De uitkomsten van dit project worden in de loop van dit jaar verwacht.

Evenals de AIV erkent de regering het blijvende belang van klassieke vredesoperaties, al is het aantal operaties dat onder hoofdstuk VI van het VN-handvest wordt uitgevoerd sinds midden jaren negentig verminderd. Dat Nederland bereid blijft aan dit soort operaties een bijdrage te overwegen blijkt uit de deelname aan de VN-vredesmachten in Cyprus (UNFICYP), in Ethiopië en Eritrea (UNMEE) en in Liberia (UNMIL). De krijgsmacht levert bovendien een bijdrage aan Shirbrig.

- *De AIV onderschrijft de conclusie van de regering in de Prinsjesdagbrief dat weliswaar geen rekening meer hoeft te worden gehouden met een grootschalige aanval met conventionele middelen, maar dat op veel terreinen sprake is van toenemende risico's.*
- *De AIV is van mening dat de in haar advies van 1999 verwoorde opvatting dat bij het uitwerken van een inhoudelijke visie op het Nederlandse veiligheidsbeleid geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen crises en spanningen in het lagere en in het hogere deel van het geweldsspectrum de laatste jaren alleen maar aan kracht gewonnen heeft.*
- *Mede daarom komt de AIV tot de conclusie dat een expliciete prioriteitsvolgorde wat betreft de personele en materiële middelen tussen «initial entry»- en «follow on»-operaties, in het licht van de geformuleerde ambitieniveaus, geen heldere criteria oplevert voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Ook vindt de AIV het vanwege de vele zeer ingrijpende maatregelen die in de Prinsjesdagbrief zijn opgenomen, thans niet opportuun te komen met nieuwe ingrijpende adviezen over de inrichting van de krijgsmacht.*
- *De AIV is van mening dat Nederland niet alleen aan «follow on»-operaties hoort bij te dragen, maar ook aan «initial entry»-operaties.*
- *De AIV beveelt inzet van de Nederlandse krijgsmacht aan op die terreinen waar de hoogwaardige samenstelling het beste tot zijn recht komt. Dat is in operaties die een hoge graad van geoefendheid en kwaliteit van middelen vereisen, waarbij flexibel en met een grote mate van interoperabiliteit met militaire eenheden uit andere landen kan worden samengewerkt. Deze kwaliteiten zijn met name vereist bij de inzet in complexe situaties, die zich vooral zullen voordoen op de hogere niveaus van het geweldsspectrum.*
- *De AIV is van mening dat ook na uitvoering van de maatregelen in de Prinsjesdagbrief de regering beschikt over een breed spectrum aan operationele capaciteiten die met een hoge mate van flexibiliteit en interoperabiliteit kunnen worden ingezet bij crisisbeheersingsoperaties.*

Met de AIV is de regering van mening dat op veel terreinen sprake is van toenemende veiligheidsrisico's. Ook de Prinsjesdagbrief maakte duidelijk

dat de afgelopen jaren zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die dringend om aandacht vragen. De voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, zoals ballistische raketten met een toenemend bereik, naar risicolanden geeft onverminderd aanleiding tot bezorgdheid. Ook de opkomst van het internationale terrorisme is zorgwekkend, te meer omdat het netwerken betreft die in staat moeten worden geacht massavernietigingswapens te verwerven en in te zetten. De internationale agenda wordt in belangrijke mate bepaald door deze nieuwe dreigingen. Ook ons land ontkomt er niet aan hieraan gevolgen te verbinden.

Naast deze veiligheidsrisico's stelt de eerder genoemde notitie die de Kamer 8 april jl. is toegegaan naar aanleiding van de motie-Koenders vast dat de behoefte aan stabiliteit in de wereld groter is dan het aanbod. Op veel plaatsen is sprake van instabiliteit, die kan uitmonden in nieuwe conflicten. De recente gebeurtenissen in Kosovo hebben aangetoond dat de stabilisering van de Balkan nog niet is voltooid. De onopgeloste conflicten in Oost-Europa, vooral in Moldavië en de Kaukasus, blijven een bron van zorg. Buiten Europa is de situatie in het Midden-Oosten, de Perzische/Arabische Golf, en grote delen van Azië en Afrika zorgwekkend. De politieke instabiliteit en de slechte economische en sociale omstandigheden in grote delen van de wereld hebben ook andere repercussies voor Europa en dus voor Nederland. Te denken valt aan migratiestromen en georganiseerde misdaad en aan drugs- en mensenhandel waarvan de opbrengsten ook worden gebruikt voor de financiering van terroristische netwerken en hun activiteiten.

De Nederlandse krijgsmacht zal zich in toenemende mate moeten instellen op operaties in verafgelegen delen van de wereld. De AIV stelt terecht opnieuw vast dat er geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen operaties in het lagere en in het hogere deel van het geweldsspectrum. Uit ervaringen sinds het begin van de jaren negentig, onder meer op de Balkan, is geleerd dat eenheden die voor operaties in lagere delen van het geweldsspectrum worden uitgezonden over voldoende escalatievermogen moeten beschikken om de situatie te blijven beheersen, tegenacties te ontmoedigen en, zo nodig, effectief op te treden. De regering is het tevens met de AIV eens dat een expliciete prioriteitsvolgorde wat betreft de personele en materiële middelen tussen «initial entry»- en «follow on»-operaties geen heldere criteria oplevert voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht.

De regering is verder met de AIV van mening dat Nederland aan uiteenlopende operaties moet kunnen blijven bijdragen. Het in de Prinsjesdagbrief herziene ambitieniveau gaat er dan ook nadrukkelijk van uit dat de krijgsmacht in staat moet zijn tot een kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdrage aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. De regering deelt de opvatting van de AIV dat de krijgsmacht bij voorkeur moet worden ingezet voor operaties waarin de kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. Zij wijst er daarbij overigens op dat ook operaties in lagere delen van het geweldsspectrum vaak een complex karakter hebben.

- *De AIV betwijfelt zeer of het in de toekomst beschikbare voortzettingsvermogen voldoende is om aan de gestelde ambities te kunnen voldoen.*
- *Daarom beveelt de AIV in ieder geval het volgende aan:*
 - (1) Vergroting van de aandacht voor het Korps Nationale Reserve in termen van capaciteiten, training en inzetbaarheid.*
 - (2) Bij de inzet van de krijgsmacht in het kader van crisisbeheersings-*

operaties prioriteit geven aan deelname aan meer gecompliceerde operaties in de hogere delen van het geweldsspectrum, omdat daarbij de hoogwaardige samenstelling van de krijgsmacht het beste tot zijn recht komt.

De regering deelt de bezorgdheid van de AIV ten aanzien van het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht niet. De krijgsmacht zal blijven beschikken over de benodigde personele en materiële middelen om het ambitieniveau waar te maken. De regering licht dit graag toe.

In de Prinsjesdagbrief heeft de regering het ambitieniveau voor de krijgsmacht herzien. Gelet op de internationale veiligheidssituatie hoeft er wat het optreden in het hogere deel van het geweldsspectrum betreft geen rekening mee te worden gehouden dat Nederland of het bondgenootschap betrokken raakt bij een langdurige militaire operatie. Het militaire optreden is er bij dergelijke operaties juist op gericht het conflict zo snel mogelijk te beslechten. Nederland hoeft derhalve bij dergelijke operaties ook niet over het vermogen te beschikken om een brigade of het equivalent ervan langer dan een jaar in te zetten. De krijgsmacht moet voorts over voldoende voortzettingsvermogen beschikken om operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum, gericht op de stabilisatie en de wederopbouw van voormalige conflictgebieden, voor onbepaalde tijd te kunnen voortzetten met bijdragen van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan, zoals een squadron jachtvliegtuigen of twee fregatten. Het ambitieniveau ten aanzien van deze operaties is vastgesteld op maximaal drie operaties. Dit soort operaties blijft onverminderd van belang. De Nederlandse krijgsmacht is hiervoor de afgelopen jaren ook veelvuldig ingezet. Dit herziene ambitieniveau is voor de regering mede bepalend geweest voor de in de Prinsjesdagbrief getroffen maatregelen.

Naast de luchtmobiele brigade zal de Koninklijke landmacht gaan bestaan uit twee geheel parate gemechaniseerde brigades in plaats van drie gedeeltelijk parate gemechaniseerde brigades. Deze brigades gaan onder andere bestaan uit twee pantserinfanteriebataljons, een tankbataljon en een afdeling veldartillerie. De gevolgen van de vermindering van het aantal brigades voor de parate capaciteit van de Koninklijke landmacht zijn beperkt. Bovendien worden ten aanzien van bepaalde categorieën maatregelen getroffen om de uitzenddruk te verminderen. Daarbij valt te denken aan de versterking van de parate capaciteit van de pantserinfanteriebataljons. Voorts wordt de parate capaciteit van het Korps commandotroepen met 80 functies en van de genie met 150 functies uitgebreid.

De bijdrage van brigadeomvang aan een operatie in hogere delen van het geweldsspectrum te land zal overigens niet altijd een organieke gemechaniseerde brigade of de *Air Manoeuvre Brigade* zijn. In voorkomend geval kan het ook gaan om een taakgroep van landstrijdkrachten waarvan de kern grotendeels Nederlands is en die bestaat uit een aantal modules (staf en manoeuvrebataljons), aangevuld met Nederlandse en buitenlandse (gevechts)ondersteunende eenheden, zoals artillerie, genie, logistiek, NBC en helikopters. Zo nodig kan het Nederlandse aandeel in de taakgroep worden aangevuld met bijdragen van het Korps commandotroepen of het Korps mariniers. De omvang en de samenstelling van een dergelijke brigadetaakgroep zijn afhankelijk van de missie, de beschikbare reactietijd en de benodigde voorbereidingstijd. Tegen deze achtergrond is het ambitieniveau zo geformuleerd dat Nederland met de beschikbare landstrijdkrachten in staat moeten worden geacht een brigade(taakgroep) samen te stellen voor het optreden in internationaal verband in hogere delen van het geweldsspectrum.

In het licht van het militaire overwicht van de westerse landen in de lucht en ter zee zijn de in het ambitieniveau vastgestelde equivalenten bij de lucht- en de zeestrijdkrachten voor operaties in hogere delen van het geweldsspectrum aangepast. De Nederlandse bijdragen kunnen minder vliegtuigen en schepen betreffen dan in het begin van jaren negentig werd voorzien. Veranderingen in de wijze van optreden, de verbeterde ondersteuning, betere wapens en meer precieze doelaanwijzing hebben de effectiviteit van de zee- en de luchtstrijdkrachten bovendien aanzienlijk doen toenemen. De maximale bijdrage van de luchtstrijdkrachten aan een operatie in hogere delen van het geweldsspectrum is dan ook verlaagd van drie naar twee squadrons met elk achttien jachtvliegtuigen en die van de zeestrijdkrachten van een taakgroep met zes tot acht fregatten naar een van maximaal vijf fregatten. Ook voor deze bijdragen geldt dat zij in de praktijk al naar gelang de missie worden samengesteld. De lucht- en zeestrijdkrachten beschikken ook na de verlaging van het ambitieniveau voor operaties in hogere delen van het geweldsspectrum over de vereiste middelen voor de deelneming aan operaties met een lager geweldsniveau, zoals stabilisatiemissies.

Tegen deze achtergrond ziet de regering geen reden gevolg te geven aan de aanbeveling van de AIV meer aandacht te besteden aan het Korps Nationale Reserve (Natres) ter versterking van het voortzettingsvermogen voor crisisbeheersingsoperaties. De voor de uitvoering van expeditionaire taken benodigde opleidings- en trainingsinspanning is voor een veilige en goede uitvoering van deze taken bovendien dermate groot dat de inzet van reservisten hiervoor niet doelmatig zou zijn. Wel is er bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties dikwijls behoefte aan specifieke civiele deskundigheid die binnen de krijgsmacht niet of nauwelijks beschikbaar is. Hiervoor zal Defensie een beroep blijven doen op reservisten die wel over de benodigde deskundigheid beschikken.

In zijn beschouwing onderschrijft de AIV het in de Prinsjesdagbrief vastgelegde voornemen om in het kader van de derde hoofdtaak van de krijgsmacht – de steun aan civiele autoriteiten – meer aandacht te besteden aan de rol die de Natres daarbij kan spelen. Deze rol wordt op dit ogenblik uitgewerkt in het kader van het project «Civiel-Militaire Bestuursafspraken» (CMBA) van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit project worden de behoeften van de civiele autoriteiten geïventariseerd die betrekking hebben op de inzet van de krijgsmacht in het kader van militaire bijstand bij rampen en zware ongevallen, militaire steunverlening in het openbaar belang en de militaire bijstand in het kader van de Politiewet 1993. De Natres kan de bestaande capaciteit van de overheid ten tijde van ontwrichtende omstandigheden aanvullen. Het CMBA-project zal in de loop van 2004 tot resultaten moeten komen. De resultaten ten aanzien van de reservisten worden vervolgens meegenomen in de brief over het reservistenbeleid die de staatssecretaris van Defensie eerder aan de Tweede Kamer heeft toegezegd.

- *De AIV stelt met nadruk vast dat inzet van de krijgsmacht in de context als is aangegeven in dit advies zowel van de regering als van de Staten-Generaal politieke wil vereist om de consequenties in termen van risico's en onzekerheden te accepteren. De AIV is de opvatting toegedaan dat het publiek begrip heeft voor de gevolgen van de inzet van militairen onder de hier bedoelde omstandigheden.*

Mede in het licht van de Nederlandse militaire bijdragen in Irak en Afghanistan, is de regering zich terdege bewust van het belang van het vraagstuk dat de AIV aansnijdt. Samen met Duitsland levert Nederland bovendien in de eerste helft van 2005 een belangrijk deel van de landstrijdkrachten van de snelle reactiemacht van de NAVO – de NATO

Response Force (NRF). Het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps staat dan aan het hoofd van de landcomponent van de NRF. Er kan dan een groot beroep worden gedaan op onze bondgenootschappelijke solidariteit.

De regering heeft de politieke bereidheid de krijgsmacht in te zetten als er risico's worden gelopen. De politiek moet deze risico's van geval tot geval afwegen tegen de belangen en waarden die in het geding zijn. Zij moet voor deze risico's niet terugdeinzen zolang de te verdedigen belangen en waarden groot genoeg zijn. Politici moeten ook de verantwoordelijkheid durven nemen voor operaties waarbij doden kunnen vallen. Niemand zit te wachten op militaire bijdragen van louter symbolische aard. Het gaat om de bereidheid tot het leveren van bijdragen van politieke en militaire betekenis. De regering is vervolgens verplicht te doen wat in haar vermogen ligt om deze risico's te beperken. Op de politiek rust de verantwoordelijkheid zorgvuldig om te gaan met de uitzending van militairen. Dat is ook de beste waarborg voor militair succes.

3. Nationale besluitvormingsprocedures over deelname aan internationale militaire verbanden

De regering vroeg de AIV of de verdere inbedding van de van Nederlandse militaire eenheden in multinationale militaire verbanden noopt tot een aanpassing van het Toetsingskader, of dat voldoende procedurele voorzieningen zouden kunnen worden getroffen om recht te doen aan de noodzaak van snel expeditionair, collectief optreden terwijl de betrokkenheid van het parlement gewaarborgd blijft.

- *Optreden in van te voren samengestelde multinationale formaties betekent, dat dé facto, een deel van de soevereine beslissingsbevoegdheid wordt ingeleverd. De bewegingsruimte van zowel regering als de Staten-Generaal is ingeperkt vanaf het moment van de toewijzing (fase 2) en deels ook reeds op het moment van instelling van het verband (fase 1).*
- *Voor de regering is dat een consequentie die moet worden geaccepteerd.*
- *Voor de Staten-Generaal is van belang het feit dat het heeft ingestemd met de totstandkoming van het militaire verband en de serieuze Nederlandse bijdrage daaraan (fase 1) en met de toewijzing (fase 2).*
- *In het overleg met de Staten-Generaal dient tijdige en volle aandacht te worden besteed aan het moment van toewijzing (fase 2). Dit geldt zowel bij de NRF (waar de kwestie nu prominente politieke aandacht krijgt) als bij andere vooraf samengestelde vaste multinationale formaties, waar dit is nagelaten.*
- *Wijziging van het Toetsingskader biedt geen werkelijke oplossing voor het fundamentele probleem, daar dit document een hulpmiddel is bij fase drie (inzet) en de toewijzing laatvoor wat zij is. Veeleer moet een oplossing gezocht worden in een toepassing van delen van het Toetsingskader in de fase van toewijzing (fase 2).*
- *In het licht van bovenstaande adviseert de AIV dat regering en de Staten-Generaal reeds op het moment van toewijzing van Nederlandse eenheden aan vaststaande militaire verbanden (delen van het) Toetsingskader toepassen. Dit geldt voor de nieuwe NRF, maar met terugwerkende kracht ook voor de reeds bestaande multinationale formaties en nog nieuw op te richten samenwerkingsverbanden. Een zinnige discussie op het moment van toewijzing zou de latere discussie over inzet kunnen vergemakkelijken.*

De regering meent dat de deelneming aan internationale samenwerkingsverbanden geen afbreuk doet aan de soevereine beslissingsbevoegdheid

van de regering over de inzet van de krijgsmacht, maar is zich er terdege van bewust dat bijdragen van de krijgsmacht aan vooraf samengestelde multinationale verbanden niet vrijblijvend is. Dit was voor de regering dan ook de aanleiding om de AIV om advies te vragen op grond waarvan hierover met de Tweede Kamer van gedachten kan worden gewisseld.

Anders dan de AIV maakt de regering daarbij een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de vooraf samengestelde snelle reactiemachten van de NAVO en over enige tijd van de EU en anderzijds multinationale samenwerkingsverbanden. Het nieuwe aan de snelle reactiemacht van de NAVO – de *NATO Response Force (NRF)* – is vooral dat zij bestaat uit tevoren beschikbaar gestelde en voor gezamenlijke inzet getrainde eenheden van lidstaten, terwijl tot dusver bij een crisis eerst van de lidstaten via een tijdrovende procedure bijdragen moeten worden gevraagd die vervolgens op elkaar moeten worden afgestemd. Bij de inzet van de NRF kan tijdens een crisis het gebruikelijke proces van *force generation* – en de daarmee samenhangende uitvaardiging door de *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)* van een *activation warning* (waarin hij aankondigt een beroep op de lidstaten te zullen doen) en een *activation request* (het formele verzoek om bijdragen) – worden overgeslagen. Daardoor kan de NRF na een besluit van de Noord-Atlantische Raad (NAR) sneller worden ingezet. Dit houdt echter tevens in dat de terbeschikkingstelling van eenheden aan de NRF niet vrijblijvend is. De generieke samenstelling van de NRF – en daarmee van de bijdragen van de lidstaten daaraan – staat vast. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de NAVO op eenmaal aan de NRF beschikbaar gestelde eenheden – ook die van Nederland – een beroep kan doen.

Op welke aan de NRF ter beschikking gestelde eenheden voor een specifieke operatie de NAVO een beroep zal doen, blijkt uit de *statement of requirements* van SACEUR. De instemming van de NAR met deze *statement of requirements* en het operationeel concept betekent dat de samenstelling van de NRF – en daarmee de bijdragen van de desbetreffende lidstaten – vaststaat. De NAR kan vervolgens op grond van een uitgewerkt operationeel plan voor de inzet van de NRF – of een deel daarvan – besluiten. Na een dergelijk besluit wordt de operatie uitgevoerd door de daarvoor aangewezen eenheden onder bevel van SACEUR. De NAR voert de politieke controle uit.

Elk besluit van de NAR vereist eenstemmigheid. Als Nederland niet zou instemmen met een NAVO-operatie waarbij de NRF wordt ingezet, bestaat er dus geen overeenstemming in de NAR. Het terugtrekken van aan de NRF beschikbaar gestelde eenheden is alleen voorstelbaar in uitzonderlijke omstandigheden. Dat juist Nederland een operatie zou tegenhouden waarover in de NAVO brede overeenstemming bestaat, is echter zeer onwaarschijnlijk. Mocht Nederland niettemin overwegende bezwaren hebben tegen de inzet van de NRF, dan kan het in beginsel eenheden terugtrekken die eerder aan de NRF beschikbaar zijn gesteld. Dit zou vanzelfsprekend een zware wissel trekken op de bondgenootschappelijke solidariteit. Andere landen zullen dan voor de eventueel benodigde vervanging moeten zorgen.

De NRF kan worden ingezet voor zowel de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied – in NAVO-termen: «artikel 5 scenario's» – als voor crisisbeheersingsoperaties in het kader van de internationale rechtsorde. In het geval van de inzet van de NRF ter verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied valt de deelneming van Nederlandse militairen daaraan onder artikel 97 van de Grondwet. In het geval van de inzet van de NRF voor crisisbeheersingsoperaties ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, zijn

besluiten over de Nederlandse deelneming daaraan onderworpen aan artikel 100 van de Grondwet. Dit houdt in dat de regering in beginsel het parlement vooraf inlichtingen verstrekt over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor dit doel.

Hieraan verandert wat de regering betreft niets. Wel stelt de NRF in het laatste geval mogelijk bijzondere eisen aan de informatieverstrekking aan het parlement. Ten eerste: de NRF moet in staat zijn snel te reageren. De hoofdmacht moet desnoods binnen dertig dagen kunnen ontplooiën. Binnen vijf dagen na een besluit van de NAR moeten verkennings-eenheden kunnen worden uitgestuurd. Evenals bij eerdere NAVO-operaties zal aan het besluit van de NAR overleg in de nationale hoofdsteden voorafgaan, met inbegrip van overleg met het parlement. Snel handelen is dan geboden om vlug te kunnen ingrijpen en de militaire effectiviteit van de NRF te waarborgen.

Ten tweede: de NRF zal worden gevuld op grond van een roulatieschema, waarin de lidstaten – ook Nederland – telkens voor een periode van zes maanden eenheden beschikbaar stellen. Enerzijds is artikel 100 van de Grondwet hierop niet van toepassing, omdat dit alleen betrekking heeft op het besluit van de regering tot de feitelijke inzet of ter beschikkingstelling van Nederlandse militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Anderzijds is, zoals gezegd, de toewijzing van militairen aan de NRF niet vrijblijvend.

De regering acht het advies van de AIV om meer aandacht te besteden aan het moment van toewijzing dan ook uitsluitend toepasbaar op de NRF en mogelijk later op de snelle reactiecapaciteit van de EU.

De regering is het eens met de AIV dat een aanpassing van het Toetsingskader geen oplossing biedt. De regering heeft in de brief d.d. 2 oktober 2003 (28 676, nr 8) te kennen gegeven over de toewijzing van Nederlandse eenheden aan de NRF in de jaarlijkse begroting mededelingen te doen. De regering kan zich vinden in de suggestie van de AIV een eerste moment van parlementaire toetsing te voorzien op het moment van toewijzing van Nederlandse militaire eenheden. Op dat moment kan, voor zover mogelijk en relevant, een aantal van de in het Toetsingskader genoemde onderdelen door de regering worden toegelicht. Omdat de modus operandi van de «EU Battle Groups» nog niet is uitgekristalliseerd, geldt deze parlementaire toetsing vooralsnog uitsluitend voor de toewijzing van eenheden aan de NRF. Voor de goede orde: aangezien besluiten over de inzet of de ter beschikking stelling van Nederlandse militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde op dat ogenblik niet aan de orde zijn, is artikel 100 van de Grondwet op deze toewijzing niet van toepassing.

De AIV noemt bij de onderdelen in het Toetsingskader die in het stadium van toewijzing zouden kunnen worden toegelicht in het bijzonder elementen van militaire en financieel/organisatorische aard. De regering wijst erop dat op het moment van toewijzing ten aanzien van de aspecten van financiële aard nog geen enkel inzicht kan worden verschaft over de omvang van de additionele kosten. Deze zijn immers geheel afhankelijk van de aard en omvang van de gevraagde bijdrage, en de omstandigheden van en situatie in het toekomstige inzetgebied.

Met de AIV wil de regering benadrukken dat in deze fase van toewijzing uiteraard nog geen antwoord voorhanden is op de vragen uit het Toetsingskader die de politieke context betreffen. De toewijzing staat tenslotte los van een concrete situatie of operatie. De besluitvorming over Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties zal pas kunnen

plaatsvinden nadat een afweging is gemaakt aan de hand van de specifieke situatie in een concreet geval. Alleen dan is een adequate afweging van alle relevante factoren met inachtneming van het Toetsingskader mogelijk.

- *In het Toetsingskader zoals dat gehanteerd wordt in fase 3 (inzet) zou wel een extra aandachtspunt kunnen worden opgenomen waarin expliciet wordt ingegaan op de implicaties van de besluitvorming in de voorafgaande fasen. De vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie zou daarbij ook expliciet aan bod moeten komen. Bijvoorbeeld onder een aparte titel: «aard van de Nederlandse bijdrage/aard van de multinationale formatie/stand van zaken besluitvorming in het partnerland/bij bondgenoten».*

De regering neemt graag het advies over om bij hantering van het Toetsingskader in voorkomende gevallen expliciet aandacht te besteden aan de vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie. In de praktijk is dit overigens reeds het geval geweest, zoals moge blijken uit de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding over ISAF. Het Parlement werd op 24 september 2002 per kennisgeving geïnformeerd over het voornemen van de regering om de mogelijkheid en wenselijkheid van een gezamenlijke leiding door middel van inzet van delen van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps te onderzoeken. Op 4 oktober volgde een nieuw schrijven met aanvullende informatie (27 925, nr 69). In de brief, waarmee het parlement tenslotte werd geïnformeerd over het besluit tot deelneming (27 925, nr 71), werd zeer expliciet ingegaan op de relevante aspecten van de Duitse besluitvorming.

- *De betrokkenheid van de Staten-Generaal en het Toetsingskader komen alleen aan de orde in geval van artikel 100-uitzending. De Staten-Generaal heeft daarbij recht op informatie en kan, op grond daarvan, verzoeken om beraadslaging.*
- *De vervlechting van interne en externe veiligheid kan resulteren in een toename van situaties waar de inzet van Nederlandse militairen onder beide doelomschrijvingen van artikel 97 kan vallen. Een redelijke interpretatie van de bewoording van artikel 100 van de Grondwet vereist dat, waar er bij een voorgenomen inzet sprake is van samenloop van beide doelstellingen en de doelstelling van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde een niet-onaanzienlijke rol speelt, de informatieprocedure van artikel 100 de aangewezen weg is. De inhoud die in een concreet geval gegeven moet worden aan de diverse gezegde begrippen wordt in eerste instantie door de regering bepaald. In geval van een evident dominante factor dient deze de belangrijkste vingerwijzing te zijn voor de al dan niet toepasselijkheid van artikel 100. De regering dient consistentie te betrachten in het maken van keuzes daaromtrent. Het is zeker niet de bedoeling van de AIV de werkingssfeer van artikel 100 uit te breiden tot de andere in artikel 97 genoemde doelen, waarvoor artikel 100 geen inlichtingenplicht aan de regering oplegt.*
- *Bij inzet in het kader van speciale operaties waarvoor geheimhouding is vereist zal vaak geen andere oplossing zijn dan informatie achteraf. Naar de mening van de AIV kan dit gezien de Grondwettelijke mogelijkheden en de operationele noodzaak niet als problematisch worden aangemerkt. Ook de vereiste snelheid van de besluitvorming in geval van de NRF ziet de AIV naar aanleiding van ervaringen met ISAF niet als een fundamenteel probleem.*

De regering kan zich geheel vinden in deze aanbevelingen van de AIV, met dien verstande dat de regering niet uitsluit ook in gevallen waarin artikel

100 van de Grondwet formeel niet van toepassing is het parlement zoveel mogelijk in de geest van het Toetsingskader te informeren. Zo heeft de regering besloten de Tweede Kamer zoveel mogelijk in overeenstemming met artikel 100 te informeren over de militaire bijdragen die Nederland heeft geleverd aan de operatie *Enduring Freedom* (in het kader van de strijd tegen het terrorisme), hoewel artikel 100 op deze bijdragen formeel niet van toepassing is.

4. Vrede, veiligheid en ontwikkelingssamenwerking

De adviesaanvraag constateert een nauwe relatie tussen veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in postconflictlanden en landen die dreigen af te glijden naar geweld en destabilisatie en stelt de vraag of de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap voldoende voorzien in een integrale aanpak van dit spectrum.

De AIV wordt gevraagd zijn visie op deze problematiek te geven en de mogelijkheden te beoordelen om deze kwestie internationaal te agenderen. Meer specifiek wordt gevraagd of het wel terecht is dat de criteria inzake ODA de ondersteuning van militaire componenten van de veiligheidssector in alle gevallen uitsluiten. Hoe kijkt de AIV aan tegen het zogenoemde «blauwhelmen-criterium», volgens hetwelk wederopbouwactiviteiten door militairen enerzijds alleen als ontwikkelingshulp kwalificeren indien het blauwhelmen betreft, hetgeen anderzijds in de toelichting van de OESO/DAC op de criteria weer wordt gerelativeerd? En hoe ziet de AIV de rol van het Stabiliteitsfonds?

- *De ontwikkeling waarbij tijdens crisisbeheersingsoperaties steeds meer aandacht is voor een integrale benadering, zodat behalve veiligheidsaspecten ook wordt gewerkt aan andere wederopbouwaspecten, is volgens de AIV absoluut noodzakelijk voor succes. Donoren als Nederland moeten op VN-niveau blijven aandringen op het belang van werkelijke totstandkoming van een gecoördineerde aanpak tussen de verschillende onafhankelijke instellingen.*

De regering is van mening dat vrede, veiligheid en stabiliteit voorwaarden zijn voor duurzame ontwikkeling. De regering deelt dan ook de constatering van de AIV dat onverminderd, en vaak meer aandacht dient te worden besteed aan een meer integrale benadering. Ook Nederland doet op nationaal niveau pogingen om een meer geïntegreerd beleid op touw te zetten in (post-)conflictlanden, onder meer met behulp van het zojuist opgerichte Stabiliteitsfonds dat onder andere in samenhang met de inzet van militairen in crisisbeheersingsoperaties moet functioneren. De consequentie van het gegeven dat een militaire operatie sneller dan ooit tevoren geconfronteerd wordt met wederopbouw is dat deze wederopbouwactiviteiten al in een vroeg stadium deel moeten uitmaken van een overkoepelend plan dat verder gaat dan alleen het behalen van de militaire doelen.

De verschillende VN-organisaties beschikken gezamenlijk in principe over het gehele scala van politieke, veiligheids-, ontwikkelings- en humanitaire instrumenten die deel uitmaken van een dergelijke benadering. In dit kader past eveneens een nauwere samenwerking tussen de relevante VN-organisaties en de Wereld Bank. Per 25 mei jl. is binnen de Afrikaanse Unie formeel de «African Peace and Security Council» opgericht. Daarmee heeft de Afrikaanse Unie de beschikking gekregen over een orgaan, dat de primaire verantwoordelijkheid van de Afrikanen voor veiligheid op hun continent, gestalte kan geven. De EU heeft de oprichting verwelkomd en steun toegezegd om Afrikaanse capaciteiten op het gebied van vredesprocessen te versterken. Overigens beschikt ook de EU over een breed palet

aan instrumenten dat in samenhang kan worden ingezet. Nederland zal zich op de verschillende internationale fora blijven inzetten voor een meer gemeenschappelijke aanpak van de wederopbouwproblematiek, ook als deel van het continuüm van conflictbeheersing via wederopbouw tot ontwikkeling.

- *Op VN-niveau bestaat onvoldoende aandacht voor de coherentie bij een ontwikkeling naar steeds meer optreden buiten VN-verband. Structuren voor het totstandbrengen van integraal veiligheidsbeleid in geval van optreden door gelegenheidscoalities of de NAVO is nog beduidend ingewikkelder. Er dient dus ook aandacht te zijn voor vormgeving van integraal veiligheidsbeleid buiten de kaders van de VN om. De EU en de NAVO zouden op dit punt een voortrekkersrol moeten vervullen.*

De regering deelt de mening van de AIV en tekent aan dat de voortrekkersrol van de EU en de NAVO zoals hierboven genoemd reeds gestalte begint te krijgen. De door de EU aanvaarde veiligheidsstrategie gaat uit van een coherentie inzet van het gehele instrumentarium dat de EU en haar lidstaten ter beschikking staat. Bovendien werken beide organisaties reeds samen in de post-conflictlanden van de Westelijke Balkan en stemmen zij hun beleid ter zake onderling af. Ook ter plekke wordt beter dan voorheen afgestemd, zoals bijvoorbeeld blijkt in Bosnië-Herzegovina onder voorzitterschap van de door de VN aangewezen Hoge Vertegenwoordiger, of in Macedonië waar een overleg der «principals» van de internationale gemeenschap wordt voorgezeten door de EU Speciale Vertegenwoordiger. Dat betekent overigens niet dat er geen ruimte is voor verdere verbetering, zoals de ervaringen in Kosovo aantonen. Ook in Afghanistan sluit de NAVO-geleide missie ISAF nauw aan op de activiteiten van de VN (UNAMA). Het PRT-concept van de NAVO in Afghanistan kan in deze context worden genoemd.

Daarbij wil de regering aantekenen dat de typering van de NAVO als vooral militair bondgenootschap maar gedeeltelijk opgaat. Vooral in de fase van crisisbeheersing is de politieke rol van de NAVO in een aantal gevallen van doorslaggevend gewicht gebleken. Voor de uitvoering van activiteiten die richting wederopbouw gaan zal echter meer naar organisaties als de EU of de VN moeten worden gekeken.

De regering acht de African Peace Facility (APF) die op verzoek van de Afrikaanse Unie door de EU werd ingesteld ten behoeve van de verdere ontwikkeling van Afrikaanse crisisbeheersingscapaciteiten, een belangrijk nieuw instrument. Daarmee is een verdere stap gezet in het streven naar een meer geïntegreerd veiligheidsbeleid, waarin Afrikanen een primaire verantwoordelijkheid gaan dragen. Door voortdurend overleg tussen EU en Afrikaanse Unie wordt ernaar gestreefd dat activiteiten die uit de APF gefinancierd worden, zullen aansluiten op breder EU-beleid ter bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Ook bilaterale programma's van de lidstaten terzake dienen daarop te worden afgestemd.

- *In multilateraal kader moet Nederland doorgaan met aandacht vragen voor activiteiten die zich op een «grijs gebied» bevinden tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. Overeenstemming in OESO DAC-kader is hierover belangrijk.*
- *Wederopbouwactiviteiten in het kader van een crisisbeheersingsoperatie zijn niet meer het exclusieve domein van VN-blauwhelmen. Het komt steeds meer aan op «groenwhelmen». De kosten ervan mogen echter alleen tot ontwikkelingshulp worden gerekend, als het werk door VN-blauwhelmen geschiedt. De AIV vindt dit niet terecht. De*

activiteiten dienen wel te passen binnen een VN-kader (bij voorkeur via een VN-mandaat). Wie ze uitvoert is minder relevant.

- *Ontwikkelingslanden moeten in staat worden gesteld om in hun eigen regio crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Daartoe zijn ze momenteel niet of nauwelijks in staat. Hiervoor is ondersteuning nodig, die zich op de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger in het ontwikkelingsland richt. Donoren zouden die steun kunnen leveren, maar dergelijke steun kwalificeert niet als ontwikkelingshulp volgens de geldende criteria. De AIV meent dat dit onder voorwaarden wel een mogelijkheid moet zijn. De categorische uitsluiting van steun aan de veiligheidssector is te rigide. Ondersteunende ontwikkelingsrelevante activiteiten van militaire experts in de opbouw van de veiligheidssector in ontwikkelingslanden zouden onder de ODA-definitie moeten komen.*
- *In de visie van de AIV moeten de ODA-criteria worden aangepast via het internationale traject. Er zijn activiteiten die zich bevinden in een «grijze zone» tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelings samenwerking waarvan de AIV meent dat deze onder de ODA-criteria kunnen worden gebracht. De categorische uitsluiting van steun aan de veiligheidssector in ontwikkelingslanden is volgens de AIV te rigide. Ontwikkelingslanden moeten daarnaast in staat worden gesteld om in hun eigen regio crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Dat zijn deze landen momenteel niet of nauwelijks. Daar is ondersteuning voor nodig die zich op de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger in het ontwikkelingsland richt. Hetzelfde geldt voor het «blauwhelmen»-criterium, volgens welke alleen steun als ODA kwalificeert als de uitvoering geschiedt door VN-soldaten. De AIV vindt dit niet juist. De activiteiten dienen wel te passen binnen een VN-kader (bij voorkeur een VN-mandaat), maar wie deze activiteiten uitvoert is minder relevant. De AIV heeft enkele voorbeelden in een lijst ondergebracht.*

De regering is van mening dat de huidige OESO/DAC-normen voor ODA nog te weinig rekening houden met de nieuwe inzichten over de samenhang tussen vrede en veiligheid en ontwikkeling. Nederland spant zich in om de DAC-normen voor ODA te verruimen om ODA-toerekening van ontwikkelingsrelevante activiteiten gericht op vrede en veiligheid mogelijk te maken. Naar de mening van de regering betreft het hier, conform de aanbevelingen van de AIV, met name de hervorming van de veiligheidssector (dus inclusief bepaalde militaire aspecten) in ontwikkelingslanden, ondersteuning van capaciteitsversterking van ontwikkelingslanden om zelf crisisbeheersingsoperaties uit te voeren en alle ontwikkelingsrelevante activiteiten uitgevoerd door militairen in het kader van crisisbeheersingsoperaties in ontwikkelingslanden.

De regering deelt het inzicht van de AIV dat het niet van belang is of de ontwikkelingsrelevante activiteiten al dan niet worden uitgevoerd door «VN-blauwhelmen». In de vigerende rapportagerichtlijnen van het DAC wordt een aantal bilaterale activiteiten in het kader van vredesoperaties opgesomd waarvan de netto additionele kosten als ODA kunnen worden gerapporteerd wanneer ze in VN-kader worden uitgevoerd (overigens ongeacht of deze door militairen of civiele personen worden uitgevoerd). Hoewel in een toelichting op deze richtlijnen de mogelijkheid wordt geboden om «vergelijkbare» activiteiten ook buiten VN-kader onder ODA te brengen, blijkt daar in de praktijk onduidelijkheid over. Nederland stelt dan ook voor de verwijzing naar VN-kader in de richtlijnen te schrappen. De regering onderschrijft het standpunt van de AIV dat voor toerekening van dergelijke activiteiten aan ODA de crisisbeheersingsoperatie wel binnen een VN-kader plaatsvindt, bij voorkeur via een VN-mandaat.

Over de voorlopige uitkomst van genoemde discussie bent u geïnformeerd door middel van de aan u toegezonden brief d.d. 10 mei 2004 over de discussie terzake in de OESO/DAC «High Level Meeting» van 15 en 16 april jl. Er is overeenstemming over de verruiming van de DAC-criteria voor vrede en veiligheid. Tevens is er overeenstemming om een aantal activiteiten als ODA-relevant te rapporteren. Verder wordt een vastgestelde lijst van activiteiten nog bediscussieerd teneinde hierover tijdens de eerstvolgende High Level Meeting een besluit te nemen.

- *Omdat dit internationale traject een lange adem behoeft, dient nu reeds nationaal actie te worden genomen ter flexibilisering ten aanzien van de bestaande rigiditeit op het gebied van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. De AIV meent dat niet mag worden getornd aan de streefnorm van 0,8% ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking in totaliteit, maar deze zou flexibeler moeten worden ingevuld. De AIV vindt dat de vormgeving van integraal veiligheidsbeleid belangrijker is dan de prestige van een streefcijfer. Dit kan door nationaal een deel van de ODA-begroting besteding in het «grijze gebied» tussen vrede en veiligheid mogelijk te maken. Niet-gebruikte middelen vloeien terug naar ODA. Reguliere kosten voor crisisbeheersing blijven voor rekening van het ministerie van Defensie.*
- *De AIV bepleit een flexibele invulling door Nederland van deze norm van 0,8% voorontwikkelingssamenwerking door de strikte koppeling aan de ODA-criteria los te laten wanneer deze de totstandkoming van integraal veiligheidsbeleid zou verhinderen. De ODA-normen zijn destijds opgesteld om de prestaties van donoren op een betere manier met elkaar te kunnen vergelijken. Deze doelstelling van «peer pressure» blijft volgens de AIV nuttig, maar mag niet zwaarder wegen dan de wens om relevant en actueel beleid te voeren. De AIV pleit er niet voor dat de 0,8%-norm voor het budget van ontwikkelingssamenwerking in totaliteit moet worden losgelaten. Ook pleit de AIV er niet voor dat de ODA-criteria zover worden geherformuleerd dat dit zou kunnen resulteren in de opname van strikt militaire uitgaven van donorlanden in de ODA-berekeningen. In dit opzicht moet de grens tussen de specifieke verantwoordelijkheden van ontwikkelingssamenwerking en defensie worden behouden.*
- *De AIV is van oordeel dat een dergelijke brede benadering een absolute noodzaak voor succes is.*
- *De AIV beoordeelt de instelling van het Stabiliteitsfonds voor de creatie van de benodigde flexibiliteit een waardevolle eerste stap. Door het beperkte bedrag van het Fonds zal het niet voldoende zijn om in de behoefte te voorzien – dat zal de praktijk moeten uitwijzen. Ook meent de AIV, dat het ministerie van Defensie geconsulteerd zou moeten worden bij de toekenning van projecten lastens het fonds – een en ander met inachtnaam van het feit dat het om geld van de begroting van ontwikkelingssamenwerking gaat.*

De regering deelt, zoals reeds eerder gesteld, de mening van de AIV dat de vormgeving van integraal veiligheidsbeleid en de wens om relevant en actueel beleid te voeren belangrijk is. Eveneens is de regering van mening dat de reguliere kosten voor crisisbeheersing voor rekening blijven voor het ministerie van defensie. Evenzeer is de regering van mening dat aan de koppeling van de ontwikkelingsbegroting aan de norm van 0,8% van het BNP voor ODA volgens de overeengekomen criteria van de OESO-DAC niet getornd mag worden. Ook in het Hoofdlijnenakkoord is deze uitgangspositie voor de regering als gegeven vastgelegd. De regering deelt niet de opvatting van de AIV om nu reeds nationaal actie te ondernemen en tot een meer flexibele invulling over te gaan. Nederland spant zich in om tot een verruiming van de ODA-criteria te komen, maar alleen die activiteiten op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling,

die door de OESO/DAC zijn goedgekeurd, zullen uit ODA-middelen worden gefinancierd.

De AIV constateert terecht dat de flexibiliteit van de budgetten voor Internationale Samenwerking toeneemt door de instelling van het Stabiliteitsfonds. Dit fonds maakt het mogelijk op flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling en de verschillende instrumenten en middelen op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten. Het fonds is zo ingericht dat er eerst wordt gekeken welke ondersteuning het best kan worden geboden. Pas daarna wordt gekeken of de activiteit onder de ODA-criteria valt of niet. Mede om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid richt het fonds zich in belangrijke mate – maar niet uitsluitend – op voor Nederland vanuit het perspectief van vrede, veiligheid en ontwikkeling prioritaire regio's: de Hoorn van Afrika, de Grote Meren regio, de Westelijke Balkan en Afghanistan. Met de instelling van het Stabiliteitsfonds wordt nu beduidend meer uitgegeven aan dit thema dan voorheen. De regering heeft de komende jaren bovendien voorzien in een toename van de in het kader van het Stabiliteitsfonds beschikbare middelen voor de ondersteuning van activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

De omvang van de aan het Stabiliteitsfonds ter beschikking gestelde middelen dient beschouwd te worden tegen de achtergrond van de beperkte financiële ruimte binnen de huidige begrotingen voor het buitenlandbeleid (ODA en non-ODA). Bij de evaluatie van het fonds na twee jaar zal blijken of en in hoeverre het fonds in de behoefte van het dichteren van het gat in het Nederlandse buitenlandse beleid tussen vrede en veiligheid enerzijds en ontwikkeling anderzijds heeft voorzien. De regering neemt zich voor de omvang van het fonds desgewenst nader te bezien.

Daarnaast is vanaf 2004 bij het Ministerie van Defensie, binnen ODA reeds financiële ruimte (€ 13 miljoen) om militaire activiteiten die ODA-toerekenbaar zijn in crisisbeheersingsoperaties te financieren. Hierbij is, conform het AIV-advies, gesteld dat niet gebruikte middelen terugvloeien naar ODA indien deze activiteiten niet onder de geldende ODA-norm gebracht kunnen worden.

Het Ministerie van Defensie is – door middel van deelname aan de betreffende stuurgroep – zeer nauw betrokken bij de besluitvorming over de aanwending van het fonds en zal tevens nauwer betrokken worden bij beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld regionale en thematische notities) die invloed heeft op de besteding van het Stabiliteitsfonds en de prioriteitstelling. Defensie zal menskracht en militaire expertise bieden bij de toetsing van de operationele haalbaarheid van projecten in instabiele regio's en waar nodig faciliteren bij de voortgangsbewaking van de projecten. De minister van Defensie participeert in de besluitvorming in het Stabiliteitsfonds voor zover de krijgsmacht wordt ingezet of bij de uitvoering van die besluiten is betrokken.

- *De AIV is van oordeel dat een integraal veiligheidsbeleid stuit op de beperkingen die worden opgelegd door beleid dat de nadruk legt op goed bestuur, concentratiegebieden en streefcijfers voor ODA.*

De regering deelt de mening van de AIV niet, dat een integraal veiligheidsbeleid stuit op beperkingen van het beleid dat de nadruk legt op goed bestuur, concentratiegebieden en streefcijfers voor ODA. Wel erkent de regering dat vrede en stabiliteit voorwaarden zijn voor politieke, economische en sociale ontwikkeling.

Ontwikkelingsmiddelen zijn in de eerste plaats bedoeld om armoede te verminderen en om de Millennium Development Goals te halen. Hiertoe dienen lange termijn verplichtingen aan te worden gegaan, om zo duurzaam resultaat te kunnen boeken. Een voorbeeld hiervan is scholing: de resultaten hiervan zijn pas na langere tijd zichtbaar. De genoemde criteria, zoals goed bestuur, worden gesteld om er meer zeker van te zijn dat onze middelen op een juiste wijze besteed kunnen worden en zijn het gegeven raamwerk waarbinnen gewerkt wordt.

Binnen deze middelen is er ook ruim aandacht voor de specifieke problematiek op het gebied van vrede en veiligheid. In annex 2 van de recent aan de Kamer verzonden brief over de uitkomst van de High Level Meeting in Parijs (10 mei 2004) wordt uiteengezet dat er een zeer groot bedrag wordt uitgegeven aan veiligheidsgerelateerde activiteiten uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking.

Overigens wil de regering benadrukken dat in noodsituaties middelen kunnen worden gevonden voor een geïntegreerd beleid voor crisisbeheersing, inclusief de inzet van ODA-middelen. Zo waren de eerste bijdragen voor de wederopbouw van Afghanistan niet vooraf begroot, en zijn er ook voor de wederopbouw van Soedan additionele middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast wordt ook gestreefd naar geïntegreerd beleid – nationaal en internationaal – op het gebied van wederopbouw (politiek, economisch, defensie-gerelateerd en ontwikkelingssamenwerking). U kunt een notitie tegemoet zien over wederopbouw waarin aandacht zal worden besteed aan de relatie tussen de militaire component, de civiele component en economische wederopbouw.

Naast deze bilaterale middelen is er, zoals reeds genoemd, het Stabiliteitsfonds (29 200 V, nr. 10), waaruit op snelle en flexibele wijze middelen kunnen worden ingezet op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. De genoemde regioconcentratie behoeft de besteding van het fonds niet in de weg te staan: dit is mogelijk in landen als Afghanistan of Bosnië, maar uitdrukkelijk ook in landen die buiten de genoemde regio's vallen. Juist de grote mate van flexibiliteit van het fonds zorgt ervoor dat een integraal veiligheidsbeleid zeer goed mogelijk is. Overigens is het de overtuiging van de regering dat op dit moment niet een tekort aan middelen het grootste obstakel voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid is, maar juist de complexiteit van en relatieve onbekendheid met het begrip en hoe hier praktische invulling aan te geven.

Slotopmerkingen

Tot slot maakt de AIV nog de volgende twee opmerkingen die mede verband houden met «integraal veiligheidsbeleid».

- *«Ten eerste zou bij de besluitvorming over uitzendingen van militairen de vraag kunnen worden betrokken in hoeverre de uitzending al dan niet past binnen het concept «integraal veiligheidsbeleid». Het Toetsingskader zou hiervoor in aanvulling op de huidige aandachtspunten zoals vermeld in hoofdstuk 3, aandacht kunnen vragen.*

In de eerder aangehaalde beleidsnotitie d.d. 8 april jl. (29 521, nr. 1) heeft de regering reeds het volgende gemeld: «Waarom een militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is, wordt toegelicht in een analyse van het conflict en het instrumentarium dat de internationale gemeenschap ten dienste staat om dit te beëindigen. Ook andere elementen van de geïntegreerde aanpak, waaronder de plannen voor de post-conflict fase, komen daarbij aan de orde. Immers, het conflictgebied zal doorgaans pas kunnen worden verlaten na een succes-

volle overdracht van het gezag aan de inmiddels gereconstrueerde civiele instanties en het op gang brengen van de economie. In het kader van deze exit-strategie is een adequate follow-up na een militaire interventie, gericht op de wederopbouw, onmisbaar.» Naar mening van de regering biedt het Toetsingskader reeds voldoende handvatten om aandacht te schenken aan dit onderwerp.

- *Ten tweede vraagt de AIV aandacht voor het volgende. Waar het ambitieniveau op gebied van crisisbeheersingsoperaties zonder al te veel discussie naar beneden wordt bijgesteld (zie hoofdstuk 2), lijkt een flexibele toepassing van de criteria op het gebied van ontwikkelingssamenwerking politiek veel controversiëler te liggen (zie hoofdstuk 4). Dit is een politieke realiteit, maar wekt wel verbazing. Het ontstaan van frictie tussen twee beleidsterreinen waarvan de budgetten op verschillende wijze totstandkomen (ontwikkelingssamenwerking volgens een vast percentage van het Bruto Nationaal Product, Defensie volgens gemakkelijk bij te stellen politieke criteria) is onvermijdelijk. De AIV benadrukt dat dit fundamentele punt op politiek niveau moet worden opgelost: daar moeten keuzes worden gemaakt en financiële middelen worden afgestemd op beleidsprioriteiten ten einde de ambitieniveaus meer met elkaar in overeenstemming te brengen.*

De regering erkent dat er raakvlakken bestaan tussen het ambitieniveau op het gebied van crisisbeheersing enerzijds en bepaalde aspecten van ontwikkelingssamenwerking anderzijds. De regering is echter niet van mening dat de uiteenlopende totstandkoming van de budgetten een oorzaak van frictie is tussen beide beleidsterreinen. Het meer in elkaar in overeenstemming brengen van de ambitieniveaus gaat dan ook op voorzover het gaat om het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Op dit gebied is een eerste stap gezet met de ontwikkeling van het Stabiliteitsfonds en de inspanningen die Nederland thans levert in de OESO/DAC om de DAC-criteria voor ontwikkeling, vrede en veiligheid te verruimen.