

Vergaderjaar 1995–1996

23 591

Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 15 januari 1996

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 23 november 1995 overleg gevoerd met minister Van Mierlo van Buitenlandse Zaken en minister Voorhoeve van Defensie over **de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden** (23 591, nr. 5).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Hoekema** (D66) sprak zijn dank aan de bewindslieden uit voor hun notitie d.d. 28 juni jl., aan de Adviesraad voor vrede en veiligheid voor zijn snelle advies en aan twee particulieren uit de kring van Clingendael voor hun interessante bijdrage. Al vond hij de verleiding groot, hij wilde in dit overleg niet spreken over Srebrenica, over de IFOR en ook niet over de motie-Van Middelkoop (23 591, nr. 2). Wel vroeg hij de regering op welke termijn zij de Kamer de uitwerking van die motie wil voorleggen.

Hij beperkte zich tot de voorgelegde aandachtspunten, toetsingskader (zeker geen criteria) voor de uitzending van Nederlandse militairen. Het zal een beslissing van geval tot geval moeten zijn, waarbij sprake moet zijn van flexibiliteit en niet van een keurslijf en/of automatisme, want soms is snelle actie nodig, ook in het kader van de preventieve diplomatie.

Uitgangspunt is de beginselbereidheid van Nederland om deel te nemen aan vredesoperaties, maar dan wel wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan en de aandachtspunten zijn nagelopen. In de Prioriteitennota was nog een duidelijke prioriteit voor Europa opgenomen,

Koning (D66), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Van Waning (D66), Sterk (PvdA), Van den Doel (VVD).

Plv. leden: Terpstra (CDA), Beinema (CDA), Van Rey (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Dijkman (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Middel (PvdA), Oudkerk

(PvdA), Verhagen (CDA), Woltjer (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Hoogervorst (VVD), Mulder-van Dam (CDA), Ter Veer (D66), Stellingwerf (RPF), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Wingerden (AOV), Roethof (D66), Rehwinkel (PvdA), Keur (VVD), Marijnissen (SP).

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), ondervoorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Bukman (CDA), voorzitter, Boogaard (groep-Nijpels), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkman (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Deetman (CDA), Hendriks, Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (Unie 55+), Bolkestein (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Mateman (CDA), Wolters (CDA), Korthals (VVD), voorzitter, Weisglas (VVD), H. Vos (PvdA), Van den Berg (SGP), Van Traa (PvdA), Van Gelder (PvdA), Zijlstra (PvdA), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Van Hoof (VVD), Bukman (CDA), Hoekema (D66), ondervoorzitter, Leerkes (Unie 55+), De

maar in de onderhavige notitie wordt de mogelijkheid van vredesoperaties over de gehele wereld geopend. Dat leek hem op zich wel een goede benadering, maar dat mag niet inhouden dat Europa, met name de Balkan en het GOS, vergeten mogen worden. Tot op heden heeft Nederland al het nodige in Afrika gedaan, maar het is goed dat toekomstige mogelijkheden daartoe open worden gehouden.

Naast de afweging om al dan niet tot een uitzending te komen, is ook de afweging van belang om een uitzending al dan niet te beëindigen. Heeft de regering wellicht een algemene «exit-strategie», naast de genoemde «horizon-bepaling», een eindtermijn? Hoe denkt zij overigens om te gaan met eventuele tussentijdse wijzigingen in de aard van een operatie? In dit verband gaat het om peace-keeping en crisisbeheersingsoperaties en niet over de bijstandsverplichting op grond van NAVO en WEU. Wel kwam het de heer Hoekema voor dat sommige humanitaire noodacties, waarbij militaire middelen worden ingezet en dus wel degelijk grote veiligheidsrisico's kunnen inhouden, ook aan een dergelijke afweging behoren te worden onderworpen.

Hij wilde het voorgelegde schema niet zodanig verfijnen dat het een keurslijf wordt en tot vijand van zichzelf en wilde daarom ook geen rangorde in de aandachtspunten aanbrengen, maar wellicht ziet de regering wel mogelijkheden om sommige aandachtspunten bij verschillende acties een verschillende zwaarte te geven.

Nederland heeft aan de VN eenheden ter beschikking gesteld in het kader van de zogenaamde Unsas. De Adviesraad suggereert daarbij uit te gaan van de benadering dat de VN daar altijd over mag beschikken tenzij Nederland «neen» zegt. Hij wilde dat liever omdraaien en er met de regering van uitgaan dat Nederland altijd gevraagd wordt om «ja» of «neen» te zeggen.

Vervolgens liep hij de voor hem belangrijkste aandachtspunten langs. De grondwettelijke grondslag bij uitzending, het eerste aandachtspunt, is wel vaag. In enig artikel wordt wel de internationale rechtsorde genoemd, maar niet de krijgsmacht. In een ander artikel worden de belangen van de staat genoemd als het expliciet gaat om de krijgsmacht. Kortom, wat dit betreft, zijn deze grondwetsartikelen niet perfect geformuleerd. De regering kondigt in de notitie aan dat zij daaromtrent met nadere voorstellen zal komen, maar kan daarover iets meer duidelijkheid worden verschaft?

In de notitie staat weinig over de inspraak, of meer het gebrek daaraan, van een troepenleverancier bij een operatie. Als grondregel zou de heer Hoekema graag zien dat naarmate een deelname aan een operatie substantiëler is, er ook meer inspraak moet zijn.

Zijns inziens mocht de financiering nooit een belemmering zijn om aan een operatie deel te nemen, want alle landen hebben te maken met een VN die niet aan zijn financiële verplichtingen voldoet c.q. kan voldoen.

Hoe veel krijgt Nederland overigens nog van de VN?

Zijn fractie hechtte zeer aan een goede burden sharing, het spreiden van risico's, verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen. In het verleden heeft het daaraan nogal geschort. Acht de Minister van Defensie het denkbaar dat in de NAVO-planning, die toch meer gericht zal moeten worden op het liefst voorkomen, maar anders uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties, verdeelsleutels voor burden sharing worden opgenomen? Gelet op de in het voormalige Joegoslavië opgedane ervaringen, is een heldere en eenduidige commandostructuur van essentieel belang: geen dubbele sleutels. Is de regering het er ook mee eens dat naarmate het geweldspectrum, zeker van acties binnen Europa, intensiever kan worden, meer uitvoering van het commando door de NAVO in beeld komt, waarbij de VN als het ware mandateert?

Ten slotte ging de heer Hoekema in op het verschil tussen full command en operational command. In een recent krantebericht wordt Saceur geciteerd met: «het »Voorhoeve«-effect brengt verwarring in Bosnië»,

waarmee werd bedoeld op de vermeende interferentie van nationale besluitvorming en afweging met internationale commandovoering. Maar, het is toch juist dat het full command uiteindelijk in handen van de desbetreffende nationale staat blijft (d.w.z. het vermogen om de eigen troepen op basis van eigen afwegingen te allen tijde terug te roepen) en dat het operational command aan de commandovoerder ter plaatse is? Omdat eenieder de neiging zal hebben om zich toch ook met het operational command te bemoeien, vroeg hij zich af, hoe werkbaar dat onderscheid in de praktijk wel is.

De heer **Van den Doel** (VVD) vond de notitie van 28 juni jl. veel duidelijker dan die van 19 januari 1994, maar wilde toch iets meer gewicht toekennen aan verschillende aandachtspunten dan de regering lijkt te doen. Bij het eventueel uitzenden van militairen mag er geen sprake zijn van een vrijblijvende opstelling. Het is geen keuzemenu waaruit men naar believen kan kiezen, maar het is ook geen afturven van plussen en minnen. Het toetsingskader kan dan ook niet als een simpel sjabloon worden gebruikt.

De VVD-fractie kon zich vinden in de uitzonderingen die de regering op de reikwijdte van het toetsingskader maakt en wilde, in tegenstelling tot de fractie van D66, wel degelijk proberen een rangorde in de aandachtspunten aan te brengen. Zij was het ermee eens dat eerst de politieke wenselijkheid van een eventuele uitzending moet worden vastgesteld. Het gaat immers niet om bondgenootschappelijke verplichtingen. Ook de omvang en de soort van de eenheden staan niet vast. Kernvraag moet zijn of deelname aan een dergelijke militaire operatie in het belang van Nederland is. Nederland is immers gebaat bij stabiliteit en handhaving van de internationale rechtsorde, maar dat gegeven op zich is onvoldoende om een Nederlandse deelname te motiveren. De mogelijkheden van Nederland zijn beperkt en er moeten dus keuzes worden gemaakt. Bij eventuele uitzending zal dan ook goed duidelijk moeten worden gemaakt waarom Nederland een speciale verantwoordelijkheid heeft of welke specifieke Nederlandse belangen worden geschaad door niet-deelneming. Voor een breed en blijvend maatschappelijk en politiek draagvlak (inderdaad meer dan de verhouding 76:74) is een dergelijke duidelijkheid gewenst. Als de politieke wenselijkheid om deel te nemen eenmaal is vastgesteld, zal die gebaseerd moeten zijn op een heldere en nationaal politieke doelstelling, die uiteraard in de pas moet lopen met een duidelijke internationale doelstelling die echter lang niet altijd ook uitvoerbaar hoeft te zijn. Een humanitaire operatie verhoudt zich bijvoorbeeld niet met het gebruik van grof geweld. Als Nederland door de VN wordt benaderd om troepen te leveren, in hoeverre kan dan als voorwaarde vooraf worden gesteld dat het ook moet worden betrokken bij de vaststelling van het mandaat, de daarbij behorende middelen en de rules of engagement?

Nederland moet zijn invloed in internationale organisaties niet overschatten. Als hem een behoorlijke militaire bijdrage wordt gevraagd, dan is het van belang dat ook zijn stem wordt gehoord. Cruciale beslissingen tijdens de uitvoering van een vredesoperatie, waarbij Nederlandse militairen direct zijn betrokken, kunnen volgens de VVD-fractie niet worden genomen alvorens Nederland daarover is geconsulteerd. Tot nu toe werden bevoegdheden inzake de operationele inzet aan een internationale organisatie, i.c. de VN, overgedragen, een nogal bureaucratische en stroperige organisatie. Nederlandse deelname in het besluitvormingsproces moet daarom zwaar meewegen in de totale afweging.

In het recent verschenen boek «Labele vrede» van J.J.C. Voorhoeve wordt gesteld dat regering en volksvertegenwoordiging moeten beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van een operatie redelijkerwijs haalbaar zijn, waarbij het oordeel van de militairen die de opdracht moeten uitvoeren van groot belang is. De heer Van den Doel

was het daar volkomen mee eens. Als de minister van Defensie het daar ook mee eens is, op welke wijze kan de regering volgens hem dan de voorwaarden scheppen dat ook de Kamer op dat punt haar verantwoordelijkheid volledig kan nemen en zij het oordeel van de militairen die de opdracht moeten uitvoeren (dus niet de chef defensiestaf of de bevelhebber) kan vernemen?

Nederland zou zich naar de mening van de VVD-fractie niet bij voorbaat moeten scharen achter de conclusies van een internationale organisatie wat betreft de analyse van een conflict. Een eigen analyse en eigen conclusies zijn een nationale verantwoordelijkheid. Onderdeel van zo'n analyse zou wel moeten zijn mogelijke ontwikkelingen tijdens het verloop van de vredesoperatie. Als wordt gestart met vredeshandhaving en de kans groot is dat moet worden overgegaan tot dwangacties en/of gebruik van geweld, dan zal daarmee vooraf al rekening moeten worden gehouden. Dat geldt voor de bewapening, de omvang van de troepen en de uitmonstering. De keuze voor het VN-blauw mag geen vanzelfsprekendheid meer zijn. De blauwe helm moet, als dat in het belang van de missie is, vanaf het begin ook een groene helm kunnen zijn.

Het vaststellen van de uitvoerbaarheid van een militaire opdracht en de kans op succes is heel complex. Als een van de factoren die daarbij een rol spelen, noemt de regering o.a. een duidelijke commandostructuur, maar alleen dat is ook niet voldoende. Het is ook van belang dat de betreffende organisatie politiek en militair in staat is om de operatie succesvol te leiden. Een duidelijke militaire commandolijn, gekoppeld aan een stroperige politieke structuur leidt ook tot niets. De dubbele sleutel, zoals die in Bosnië werd gehanteerd, was militair gezien een ramp. De VVD-fractie kwam dan ook tot de conclusie dat de VN in ieder geval thans niet in staat moet worden geacht om complexe militaire operaties te leiden.

De heer Van den Doel sloot zich aan bij de opmerkingen van de heer Hoekema over burden sharing. Een moeilijk karwei moet en kan niet alleen door Nederland worden opgeknapt, maar moet gezamenlijk worden gedaan met landen die ook politiek een aanzienlijk gewicht in de schaal leggen. De permanente leden van de Veiligheidsraad, de VS, het VK, Frankrijk, maar ook Duitsland komen daarvoor het eerst in aanmerking. Is de regering bereid dit uitgangspunt bij nieuwe operaties te hanteren?

Bij een voorstel om Nederlandse troepen voor een vredesoperatie te leveren, gold voor de VVD-fractie «no entry without exit»; aan de deelname zal vooraf een tijdslimiet moeten worden verbonden. Vlak voordat die verloopt, zal opnieuw moeten worden bezien of nog steeds aan alle vereisten voor deelname wordt voldaan. Tijdens een missie kunnen de omstandigheden zich dramatisch wijzigen. Als niet vooraf grenzen, zowel politiek als militair, aan de deelname zijn gesteld, bestaat het gevaar in een moeras terecht te komen. Zo'n exit strategy is overigens iets anders dan een evacuatieplan. Bovendien verhoudt zich dat niet met een openbaar debat, maar dat neemt niet weg dat het er wel moet zijn.

In de totale afweging behoren de risico's van het betrokken personeel een belangrijke rol te spelen. Een zorgvuldig afwegingsproces is nodig, omdat deelname ook gepaard kan gaan met grote offers. De grootte van het risico moet dan ook worden gekoppeld aan de belangen die op het spel staan. Met termen als «aanvaardbaar risico» of «verantwoord risico» is de politieke besluitvorming niet gediend. Het conflict in het voormalige Joegoslavië heeft aangetoond waarom. Hoe groter de belangen, des te meer risico acceptabel zou moeten zijn.

De heer Van den Doel sloot zich aan bij de vragen van de heer Hoekema over de artikelen 90 en 98 van de Grondwet. Ook vernam hij graag de reactie van de regering over het standpunt van de Adviesraad voor vrede en veiligheid over de consultatie door de regering van het parlement

indien besloten wordt eenheden aan te bieden die worden ingezet voor oorlogsvoering.

Het gewicht dat de regering aan de aandachtspunten toekent, was naar zijn mening te gering. Er is wel degelijk een aantal voorwaarden te formuleren waaraan moet zijn voldaan voordat tot deelname wordt besloten. Voor de VVD-fractie waren dat in ieder geval het Nederlandse belang, niet in enge zin, de militaire haalbaarheid en een breed politiek en maatschappelijk draagvlak. Ziet de regering deze punten ook als hoofdpunten en als de criteria waaraan moet zijn voldaan voor er sprake kan zijn van deelname?

De heer **Rehwinkel** (PvdA) stelde voorop dat in ieder geval zijn fractie verder wil dan de huidige praktijk, waarop de regering in haar notitie met enige tevredenheid wees, en graag zag dat ook zij, ter uitvoering van de motie-Van Middelkoop, uitsprak dat instemming van het parlement een vereiste is voor uitzending van Nederlandse militaire eenheden. De vraag welke vorm dat instemmingsrecht van het parlement krijgt, ligt nog steeds open. De regering en de Adviesraad hebben enkele juridische bezwaren aangevoerd, zoals het feit dat de Kamer niet tegelijkertijd controleur en medebeslisser kan zijn, maar waarom niet de in art. 96 Grondwet geschetste procedure gevolgd waarin staat dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal?

Hij was het van harte met de regering eens dat het toetsingskader flexibel moet zijn en dat het van geval tot geval moet worden gezien. Het is de natuurlijke neiging van de Kamer om alle punten aan te scherpen, maar zij moet zich er nu wel degelijk van bewust zijn dat het gevaar dan haar interventies in dezen uiteindelijk leiden tot een non-interventiebeleid, met andere woorden dat alles zodanig wordt geregeld dat uitzending van militairen feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Zijns inziens werd flexibiliteit het best gediend als onderscheid wordt gemaakt in de verschillende soorten operaties waaraan Nederlandse militairen zouden kunnen deelnemen. Voor de beslissing om aan kleinschalige, weinig risicovolle operaties deel te nemen, zijn toch heel andere afwegingen nodig dan voor grootschalige operaties waarbij ook de kans op slachtoffers groter zal zijn. Deze differentiatie ontbrak volgens hem in het door de regering voorgedragen algemene toetsingskader. Differentiatie is ook nodig als het gaat om de norm dat personeel eens per anderhalf jaar voor zes maanden wordt uitgezonden. Binnen een operatie worden zeer verschillende taken uitgevoerd, waarbij van de ene eenheid soms veel meer wordt gevraagd dan van een andere. Nadere uitwerking behoeft bovendien de algemene maar toch zeer wezenlijke opmerking dat Nederland zal blijven aandringen op structuren die het mogelijk maken dat landen die een substantiële bijdrage leveren aan een operatie ook volwaardig kunnen deelnemen aan het politieke en militair-operationele overleg daarover. Welke lessen zijn wat dit betreft getrokken uit de gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië?

De PvdA-fractie was de mening toegedaan dat in de aandachtspunten ten onrechte een rangorde ontbreekt. Het ware te verkiezen dat wordt aangegeven hoe bijvoorbeeld de politieke wenselijkheid en de risico's van een operatie tegen elkaar worden afgewogen. Acht de regering het aanbrengen van een dergelijke rangorde mogelijk en, zo ja, welke?

In aandachtspunt 1 wordt de fundamentele kwestie van de rechtsbasis voor uitzending nogal gemakkelijk afgedaan: de Nederlandse Grondwet voorziet niet in een rechtsbasis voor militair optreden met andere oogmerken dan de bescherming van nationale staatsbelangen. Art. 98 Grondwet – het enige artikel dat over de krijgsmacht spreekt – heeft het alleen over het nationale belang, art. 90, waarin staat dat de regering de internationale rechtsorde dient te bevorderen, spreekt niet over inzet van de krijgsmacht. Er moet dan ook worden onderzocht hoe de uitzending

van Nederlandse militairen naar internationale vredesmissies een wettelijke basis kan krijgen. Niet alleen wat betreft de verdediging zou de Grondwet moeten worden gemoderniseerd (zie de motie-Jurgens ter zake; waarom is die nog steeds niet uitgevoerd) maar ook wat betreft de inzet van de krijgsmacht voor de bevordering van de internationale rechtsorde.

In aandachtspunt 5 staat dat behoudens uitzonderingen een besluit tot uitzending niet wordt uitgevoerd voordat het parlement is ingelicht. Aan welke uitzonderingen wordt hier specifiek gedacht? De heer Rehwinkel was zeer beducht voor uitzonderingen op de reguliere parlementaire betrokkenheid.

Naar zijn mening zou ook duidelijker moeten worden aangegeven aan welke eisen een mandaat dat ten grondslag ligt aan uitzending moet voldoen. Het mandaat moet inderdaad zo veel mogelijk voor uitzending zijn opgesteld. Bij tussentijdse wijzigingen van het mandaat zou naar zijn mening het parlement op eenzelfde manier betrokken moeten worden als bij het besluit tot uitzending. Militairen moeten van te voren ook duidelijkheid hebben over de termijn waarvoor ze worden uitgezonden en over de risico's die ze lopen. Zou wat dit betreft niet meer in scenario's moeten worden gedacht? Hoe is dit punt in andere landen geregeld? Zo mogelijk zou ook duidelijkheid moeten bestaan over de aflossing. Verplichtingen moeten voor een zo kort mogelijke termijn worden aangegaan, ook al om een goede afweging te kunnen maken van de plaatsen waar inzet wordt verlangd en met welk resultaat.

De heer **Verhagen** (CDA) vond naast de thans voorgelegde aandachtspunten de vier algemene uitgangspunten uit de Prioriteitennota als de motie-Van Traa/Frinking inzake out of area operaties van belang bij het beslissen over het al dan niet uitzenden van Nederlandse militaire eenheden. Daarbij moet zeker ook gebruik worden gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan bij eerdere vredesoperaties. Hij vond het dan ook jammer dat dit overleg plaatsvindt voordat is vastgesteld welke lessen Kamer en regering behoren te trekken uit de gebeurtenissen in Srebrenica. Zijns inziens zouden de aandachtspunten zo nodig daaraan moeten kunnen worden aangepast. Ook spelen daarbij aspecten een rol als commandostructuur, rules of engagement, mandaat, bewapening, e.d., maar ook de vraag wat er moet gebeuren als na verloop van tijd blijkt dat men een mandaat naar letter noch geest uitvoert.

Volgens de regering heeft het toetsingskader tot doel om zorgvuldig en weloverwogen te kunnen reageren op de soms mede door publiciteit verhoogde politieke druk tot ingrijpen in een moreel onaanvaardbaar geachte crisissituatie. Om een maatschappelijk en politiek draagvlak voor dergelijke operaties te krijgen is een zeer zorgvuldige afweging noodzakelijk en zal er ook voldoende inzicht moeten bestaan in het begrip «aanvaardbaar risico». De heer Verhagen zag elk voorstel tot deelname aan dergelijke acties dan ook graag vergezeld van een goede risico-analyse.

Met de Adviesraad voor vrede en veiligheid was hij het eens dat er onduidelijkheid bestaat over de operaties waarop het toetsingskader van toepassing is. Operaties voortkomende uit verdragsverplichtingen vallen daar buiten, maar daarnaast zijn er nog vele mogelijk. Peace-keeping is niet hetzelfde als peace-enforcing en vraagt ook een andere benadering. Kunnen de bewindslieden overigens bevestigen dat de levensverzekering voor het personeel bij beide operaties hetzelfde is?

Het is ook mogelijk dat het niet zo gemakkelijk is om exact uit te maken of het nu een peace-keeping of peace-enforcement operatie is. In het geval van IFOR wijzen de bewindslieden op de mogelijkheid van het handhaven van een vredesakkoord met geweld. Dat is min of meer een glijdende schaal van een vredesbewarende naar een met geweld

vredesafdwingende operatie. Die mogelijke glijdende schaal moet bij de overwegingen en bij de keuze voor uitrusting worden betrokken.

Humanitaire operaties op verzoek van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking zijn van het toetsingskader uitgezonderd. De heer Verhagen kon zich dat wel voorstellen als het bijvoorbeeld gaat om humanitaire hulpverlening aan St. Maarten na de orkaan, maar toch minder in het geval van humanitaire hulpverlening in Rwandese vluchtelingenkampen in Zaïre.

Hij was het eens met het commentaar van de Adviesraad voor vrede en veiligheid op aandachtspunt 1. Waarom is bij aandachtspunt 2 niet gekozen voor de formulering van de motie-Van Traa/Frinking? Ervan uitgaande dat het toetsingskader niet alleen geldt voor de Kamer, maar ook voor het kabinet, vroeg hij zich af, hoe factoren als solidariteit, geloofwaardigheid, spreiding van verantwoordelijkheden, e.d., kunnen worden geoperationaliseerd. Aandachtspunt 6 vond hij een van de belangrijkste, met name omdat daarin wordt gesteld dat het politieke mandaat moet worden vertaald in een concrete militaire opdracht. Van zogenaamde dubbele sleutels mag in de toekomst geen sprake meer zijn en er zal dan ook heel goed moeten worden aangegeven dat er een eenduidige commandostructuur is, eenduidige rules of engagement en een eenduidige toedeling van bevoegdheden. De minimumvoorwaarde voor deelname moet zonder meer zijn dat het mandaat op het moment van uitzending geen tegenstrijdigheden bevat en dat de politieke en militaire doelstellingen haalbaar moeten zijn. Wat de termijnen voor uitzending betreft, sloot hij zich aan bij de opvattingen van de heer Van den Doel, al was hij wel van mening dat er al veel eerder garanties moeten zijn voor aflossing dan in het geval van het voormalige Joegoslavië. Ook onderstreepte hij de opvatting dat landen die een substantiële bijdrage leveren ook volwaardig moeten kunnen deelnemen aan het politieke en militaire overleg. Ten slotte ging hij ervan uit dat dit toetsingskader voor het kabinet een essentiële rol zal spelen bij zijn afweging om Nederlandse eenheden uit te zenden. Zo zal de uitzending van Nederlandse militairen t.b.v. vredesoperaties kunnen worden gedragen door een breed maatschappelijk en ook politiek draagvlak, waarbij de CDA-fractie in ieder geval niet denkt aan een verhouding van 76-74.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) vond het winstpunt van de notitie dat nu niet meer wordt gesproken van criteria, maar over aandachtspunten. Op basis van criteria kan heel duidelijk worden bepaald wanneer iets wel of niet moet gebeuren. Criteria geven meer de schijn van zekerheid, maar die is toch nauwelijks te geven. Aandachtspunten is een vager begrip dat meer past bij de zaak waarom het gaat. In de zozeer veranderde wereld, zeker als het gaat om de rol van de krijgsmacht, moet een nieuwe beleidstraditie worden ontwikkeld en daarbij spelen de voorgelegde aandachtspunten een belangrijke rol, mits ze maar niet worden belegd met al te concrete uitspraken, want die zullen later ongetwijfeld moeten worden herroepen.

De vraag om zekerheid is niet alleen afkomstig van de krijgsmacht zelf, maar ook van de politiek en dat heeft vooral te maken met het losser worden van de relatie tussen doel en middel. Voorheen was het doel collectieve zelfverdediging en het middel de krijgsmacht. In de huidige situatie is het middel hetzelfde gebleven, maar is het doel zo diffuus geworden. De krijgsmacht is steeds meer een instrument van buitenlands beleid geworden.

De regering erkent ruiterslijk het risico van een overreactie, bijvoorbeeld door een enorme publiciteit, en waarschuwt niet alleen zichzelf, maar ook het parlement daarvoor. Om dat te voorkomen, zijn de aandachtspunten belangrijk, maar omdat er zo weinig dwingende regels en criteria mogelijk zijn, worden de actoren veel belangrijker. Dat was ook de achtergrond van de motie-Van Middelkoop c.s.: het parlement als een van de actoren met

een eigen rol die verder gaat dan de traditionele controle. Het ongevraagde advies van de Adviesraad voor vrede en veiligheid waardeerde de heer Van Middelkoop weliswaar, maar er staan wel enkele staatsrechtelijke onzorgvuldigheden in.

Van verschillende zijden is de kritiek geuit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten operaties. Hij tilde daar niet zo zwaar aan, want hoe meer er wordt onderscheiden, hoe groter het keurslijf wordt. Hij vond het van belang dat in ieder geval aandachtspunten worden geformuleerd voor het meest «forse» type operatie, dus die met enforcement. Ook voelde hij in dit geval niet veel voor het aanbrengen van een rangorde in de aandachtspunten, omdat ze van een totaal verschillende aard en orde zijn en ook van geval tot geval in belang zullen variëren.

Met de Adviesraad was de heer Van Middelkoop van mening dat ook de bevordering van de internationale rechtsorde een nationaal belang is. Overigens zou hij helemaal wel van de discussie over «nationaal belang» af willen. Het gaat erom welke verantwoordelijkheden Nederland op zich kan en mag nemen. Ook het antwoord daarop zal van situatie tot situatie verschillend zijn. Soms wordt het Nederlandse belang er zeer kunstmatig bij gehaald, soms is het evident, maar in feite is het irrelevant.

Hij wees erop dat in de Staatscourant regelmatig pleidooien van de Minister van Defensie zijn te lezen voor humanitaire interventies. Dat kan ook inhouden het eventueel in oorlog gaan in het geval van genocide. Onlangs bevestigde de minister nog in een rede dat het Handvest van de VN ook in die zin zou moeten worden veranderd. Is dat overigens het officiële standpunt van de regering? Echter, Pax Christi pleit er in een van haar adviezen voor om daarmee toch heel voorzichtig te zijn en is van mening dat humanitaire interventies toch niet zonder meer de nieuwe vorm van rechtvaardige oorlog mogen worden.

De heer Van Middelkoop vond het heel legitiem om te blijven spreken over «aanvaardbaar risico» omdat daarachter toch het proportionaliteitsbeginsel schuil gaat. Wel moet men terdege beseffen dat dit risico in de ene situatie onaanvaardbaarder kan zijn in een andere situatie.

De heer **Van den Berg** (SGP) merkte op dat de gewijzigde veiligheids-situatie van de wereld heeft geleid tot uitzending van militaire eenheden in het kader van de internationale rechtsorde en de klassieke verdedigings-taak van de krijgsmacht wat naar het tweede plan heeft verdrongen, maar dat de constitutionele kaders daarop nog niet zijn afgestemd. De krijgsmacht wordt een steeds belangrijker politiek instrument in het kader van de handhaving van de internationale rechtsorde, maar daar wordt niets van teruggevonden in bijvoorbeeld art. 90 Grondwet. Het leek hem noodzakelijk om dat artikel en zijn verhouding met art. 98 Grondwet te betrekken bij de uitwerking van de eerder genoemde motie-Jurgens en hij vroeg de regering of dat ook gebeurt. Bij uitzending van militairen naar het buitenland is er sprake van grote risico's en gaat het in feite ook om de soevereiniteit van de staat. Daarom was hij ook van mening dat het parlement daarbij altijd behoort te worden betrokken.

Het voorliggende toetsingskader beschouwde hij als een eerste aanzet. Hij was het met de Adviesraad eens dat de nota de verschillende punten in een nogal willekeurige volgorde opsomt. Hij bepleitte net zo min een rangorde (er zal altijd een politieke weging moeten plaatsvinden) maar zag wel graag een betere en wellicht logischer rubricering.

De ervaring leert dat besluiten tot uitzending altijd als zeer zwaarwegende besluiten zijn gezien en behandeld; het kan immers altijd om mensenlevens gaan en dat zijn moeilijke beslissingen. Echter, Nederland draagt medeverantwoordelijkheid voor de handhaving en bevordering van de internationale gerechtigheid, maar hoe ver die verantwoordelijkheid strekt en welke risico's dan aanvaardbaar zijn, kan nooit met een maatlat worden gezien en zal keer op keer nauwgezet moeten worden

overwogen. Als de door de regering voorgelegde aandachtspunten daarbij kunnen helpen, dan is dat winst, maar ze zullen nooit als vaststaand model kunnen worden gehanteerd.

Uitzending zal altijd in multilateraal verband moeten plaatsvinden. De heer Van den Berg was van mening dat de regering in dezen nogal zwaar leunt op de VN. De ervaringen hebben toch wel uitgemaakt dat dat nu juist niet bij uitstek het orgaan is om operaties van grotere omvang militair te leiden. Zijn voorkeur ging dan ook meer uit naar organisaties als de NAVO of de WEU als commandostructuur voor al dan niet door de VN gelegitimeerde acties.

Het toetsingskader noemt nabijheid, historische, culturele en economische banden als aandachtspunten voor het uitzendbeleid. Nederland kan immers niet overal aanwezig zijn en mede gelet op de beperkte middelen en mogelijkheden is selectieve deelname onvermijdelijk. Daarom zou Nederland zich in eerste instantie ook moeten beperken tot Europa. Hoe verhoudt zich dat overigens met de toezegging inzake het stand by arrangement system van de Unsas? Heeft Nederland dan ook enige zeggenschap bij het bepalen van de plaats waarheen die geoormerkte eenheden worden uitgezonden?

De financiering dient naar de opvatting van de regering te zijn gewaarborgd, maar hoe hard is die eis? De VN zijn een wat slechte betaler. Als er inderdaad sprake is van achterstand in de betaling, kan dat niet worden verrekend met de contributies aan de VN? Het zou te ver gaan als de kosten van dergelijke operaties ten laste van het toch al schaarse defensiebudget komen.

De heer Van den Berg was het ermee eens dat termijnen moeten worden gesteld, maar sommige VN-operaties duren al tientallen jaren. In dat licht gezien leek ook hem een exit strategy essentieel.

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks) wees erop dat de laatste reactie van de regering op de motie-Van Middelkoop al zo'n jaar oud was en hoopte dat de uitwerking van de motie nu snel aan de Kamer zal worden voorgelegd.

Ook haar leek de voorgelegde notitie een eerste stap, een leidraad voor de beoordeling van geval tot geval of uitzending mogelijk en verantwoord is. Heeft de regering overigens principieel niet gekozen voor een rangorde? De eerste vraag die moet worden gesteld is die naar de politieke wenselijkheid van deelname aan vredesoperaties van welk karakter dan ook. Als je ervan uitgaat dat ook Nederland medeverantwoordelijk is voor handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, dan moet je niet ineens aankomen met Nederlandse belangen als argument. Ook kan de internationale rechtsorde dan niet ineens worden beperkt tot Europa.

Uitzending dient volgens de regering in overeenstemming te zijn met het volkenrecht, bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de VN (in beginsel van de Veiligheidsraad) of een andere internationale organisatie. Desgevraagd tijdens een begrotingsbehandeling merkte de regering op dat er altijd een resolutie van de Veiligheidsraad aan ten grondslag moet liggen. Kan hierop een nadere toelichting worden gegeven en aan welke andere internationale organisaties kan worden gedacht?

In het derde aandachtspunt worden genoemd solidariteit, geloofwaardigheid, spreiding van verantwoordelijkheid, enz. Kunnen daarvan enkele concrete voorbeelden worden gegeven? Wordt bijvoorbeeld solidariteit met Europese partners bedoeld?

In aandachtspunt 4 staat dat een multinationale benadering de voorkeur verdient. Is dat niet inherent aan het internationaal optrekken?

In aandachtspunt 5 staat dat eventuele uitzendingen in overleg met de Kamer plaatsvinden, behoudens uitzonderingen. Kan ook daarvan een voorbeeld worden gegeven?

Ook de regering acht een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak noodzakelijk, maar kan zij dat ook kwantificeren?

In het licht van de wens tot een eenduidige commandostructuur had mevrouw Sipkes moeite met het criterium dat de Nederlandse regering het full command houdt. Staat dat niet haaks op het multinationale karakter van een bepaalde operatie? Als alle andere landen besluiten hun eenheden terug te trekken, wat blijft er dan over van de internationale afspraken?

Hoe doorslaggevend is de zekerheid van financiering voor de regering? Is het feit dat aan elke deelname een tijdlimiet moet worden gesteld nu echt een nieuw criterium?

Antwoord van de regering

De **Minister van Buitenlandse Zaken** kon zich vinden in het overgrote deel van de bespiegelende opmerkingen vanuit de commissie en wilde zich in zijn beantwoording dan ook beperken tot de meer feitelijke vragen.

Inderdaad is de voorliggende notitie een tussenstand. Binnenkort zullen enkele concrete voorstellen worden besproken en in het volgende voorjaar zullen hopelijk ook worden voorgelegd de uitwerking van de motie-Van Middelkoop c.s. en de motie-Jurgens.

De lessen die uit de gebeurtenissen in Srebrenica zijn te trekken, zullen zijns inziens niet zozeer effect hebben op het toetsingskader, maar meer op de antwoorden die daarop worden gegeven en het gewicht dat eraan wordt gehecht. De regering zal dit overleg ook gebruiken bij het overwegen van een nadere regeling voor parlementaire betrokkenheid bij uitzending van eenheden, dus bij de uitwerking van de motie-Van Middelkoop. Daarbij zal uiteraard ook betrokken worden het voorlopige advies van de Adviesraad voor vrede en veiligheid, waarmee de regering het in hoge mate eens is, zij het dat zij bij enkele punten nog wel een kanttekening wilde plaatsen. Ook was zij Clingendael dankbaar voor het ongevraagde advies dat zeker een rol zal spelen bij de uitwerking van de motie-Jurgens.

De besluitvorming over uitzending van militaire eenheden is inderdaad complex. Sinds het einde van de koude oorlog is niet in te schatten hoe de internationale veiligheidssituatie zich zal ontwikkelen. Zij krijgt voortdurend nieuwe verschijningsvormen en daarop zal door kabinet en Kamer moeten worden ingespeeld. Daarom hebben verschillende kabinetten ook zo'n ruime uitleg gegeven aan de hier geldende staatsrechtelijke praktijk van informatieverschaffing en gemeen overleg tussen regering en parlement. De facto heeft de Kamer instemmingsrecht, maar formeel gesproken ligt dat inderdaad anders en dat is aan de orde bij de motie-Van Middelkoop. De regering was de opvatting toegedaan dat dit gewoonterecht als constituerende factor voor de staatsrechtelijke praktijk niet te laag mag worden gewaardeerd. Het is immers vaak veel moeilijker om met een gewoonte te breken dan met een formele regel. De regering heeft geen enkele reden om te twijfelen aan de kwaliteit van de parlementaire debatten over uitzending. De Kamer heeft ook geen enkele reden om te twijfelen aan haar inbreng en invloed op de besluitvorming daaromtrent. De belangrijke vraag is of de introductie van een formeel instemmingsrecht de praktijk niet veel meer verstoort. Als de Kamer de wens heeft om deze ruimhartige praktijk formeel te structureren, dan zal de regering alles doen om haar binnen de vigerende constitutionele verhoudingen tegemoet te komen. Als het daarvoor nodig is om die constitutie te wijzigen, dan zal ook daarover moeten worden gesproken.

De bewindsman hield staande dat voor dergelijke zwaarwegende besluiten als uitzending een breed draagvlak, dus een ruime meerderheid in de Kamer, wenselijk is. Dat is in het verleden ook altijd het geval geweest. Echter, ook in het geval van 76-74 is er sprake van een democra-

tisch genomen besluit. Hij zou dat niet toejuichen, maar het is wel de werkelijkheid, ook als er een formeel instemmingsrecht van de Kamer zou zijn.

De meer gestructureerde besluitvorming heeft de regering op dit moment gezocht in een methode die haar en de Kamer in staat moet stellen om met de nodige zorgvuldigheid de verschillende overwegingen over en weer te toetsen die aan een principebesluit tot uitzending ten grondslag liggen. Die methode beoogt een ordening aan te brengen met behoud van de flexibiliteit en de keuzevrijheid waar het eigen karakter van elke voorgenomen uitzending nu eenmaal om vraagt. Het soort uitzendingen is niet zo relevant voor de vragen die erover worden gesteld, wel voor de antwoorden die erop worden gegeven. Het zijn aandachtspunten, een checklist die inderdaad niet moet worden belegd met harde uitspraken want dan worden het harde criteria die zonder meer tekort doen aan de politieke opportuniteit en aan de vrijheid van Kamer en regering om in gezamenlijk overleg te bepalen wat om welke reden wel of niet kan. Criteria zijn in dit geval ook pseudo-zekerheden. Als Nederland effectief op situaties in de wereld wil reageren (dat is ook het uitgangspunt van zowel de Defensienota als de Prioriteitennota) dan moet het zichzelf geen gevangene van die criteria maken. De regering heeft de motie-Van Traa/Frinking mede als uitgangspunt genomen, maar heeft in het licht van het vorenstaande de bewoordingen ervan niet letterlijk overgenomen.

De bewindsman erkende dat de grote verscheidenheid aan operaties moet worden verdisconteerd in de toetsing en tot uitdrukking moet komen in het relatieve gewicht dat aan onderscheiden aandachtspunten moet worden toegekend. Dat zal van geval tot geval verschillen, al blijven de aandachtspunten dezelfde: de vragen blijven hetzelfde, de antwoorden erop zullen iedere keer anders zijn en ook het gewicht dat daaraan moet worden gegeven. Het gemeen overleg zal dan ook altijd gaan over het gewicht dat de regering in een bepaald geval geeft aan een bepaald aandachtspunt.

Het begrip «politieke wenselijkheid» heeft veel facetten die zich niet gemakkelijk laten vangen in een- en dezelfde formulering. De regering heeft getracht dat begrip in kaart te brengen via een doelstellingenanalyse: welke politieke doeleinden dient de uitzending van Nederlandse militairen? Nu is ook een heldere categorisering van doelstellingen niet altijd even vanzelfsprekend als zij wel lijkt. De Adviesraad maakt dat ook duidelijk als hij ingaat op de verhouding tussen de belangen van de staat en de bevordering van de internationale rechtsorde. De bewindsman vond het wat dit betreft jammer dat de herijking van het buitenlandse beleid nog niet is afgerond, want niet voor niets wordt daarin met zoveel woorden gezegd dat de Nederlandse regering van opvatting is dat de internationale orde en het dienen daarvan geacht worden te zijn een onderdeel van het belang van de Nederlandse staat. Art. 98 Grondwet levert als het ware het constitutionele handvat voor uitzending van militairen ter behartiging van de belangen van de Nederlandse staat. Het is de vraag of daaronder ook valt de inhoud van art. 90. De bewindsman vond van wel, maar als de Kamer in meerderheid uitspreekt dat dit niet zo is, dan is er een grondwettelijk probleem.

Hij onderschreef de drie uitgangspunten die de heer Van den Doel zeer belangrijk achtte: het Nederlands belang, militaire haalbaarheid en breed draagvlak. Het Nederlandse belang omvat behalve het Nederlandse belang *sec*, ook het Nederlandse belang in de interpretatie van de internationale rechtsorde en de behartiging van andere Nederlandse, Europese en bondgenootschappelijke belangen hetgeen alles te maken heeft met het feit dat Nederland ter beveiliging van zijn veiligheid en welvaart is aangewezen op samenwerking met en een goed functioneren van de internationale organisaties waarvan het lid is. Het zijn als het ware veel andere van groot belang zijnde waarden in samengebalde vorm.

De bewindsman ging vervolgens in op enkele aspecten van het advies van de Adviesraad. In het feit dat onder aandachtspunt 1 de rechtsgrond ligt voor de uitzending van militairen, terwijl de aandachtspunten 2, 3, 4 en 5 eerder politieke wensen of voorwaarden behelzen, ziet de raad aanleiding tot het aanbrengen van een rangorde en rubricering van de aandachtspunten. Hij had daar al het nodige van gezegd. Als al tot rubricering wordt overgegaan, is dat meer een optische dan een inhoudelijke operatie, maar hij verklaarde zich bereid te bezien of er inderdaad zo'n nadere schikking mogelijk is.

De Adviesraad stelde ook voor het zogenaamde UN stand by arrangement system zo te interpreteren dat indien de secretaris-generaal van de VN erom vraagt, bepaalde eenheden aan de VN ter beschikking worden gesteld, tenzij de regering goede redenen heeft ze niet beschikbaar te stellen. De regering is wat dit betreft nogal terughoudend. Het gaat immers om eenheden die vallen onder haar verantwoordelijkheid. Wellicht moet worden gezocht naar procedures waardoor zij sneller kan reageren.

Er is niet één exit strategy voor alle acties. Wel heeft de regering ter zake natuurlijk enkele opvattingen. Eén daarvan is dat er in principe een termijn moet worden genoemd en dat kan als onderdeel van een dergelijke strategie worden gezien. In vrijwel elke situatie waarin vredesoperaties plaatsvinden, is het toch de bedoeling om die tijdelijk te laten zijn en dat ze leiden naar een oplossing via politieke kanalen. Bij iedere actie zal de vraag moeten worden gesteld op welke wijze zij kan worden beëindigd.

Nederland is nog steeds een van de voortrekkers in de VN van vredesoperaties. Gisteren heeft er op initiatief van Argentinië een bijeenkomst plaatsgevonden waaraan veel landen hebben deelgenomen. Daarop zijn de mogelijkheden bezien om de directe consultaties van de VN bij de troepen leverende landen te verbeteren. Daarbij hoorde volgens de bewindsman ook een betrokkenheid van de troepen leverende landen bij het opstellen en de inhoud van het mandaat. Op de eerder genoemde bijeenkomst is besloten dat een groot aantal troepen leverende landen de volgende week bijeenkomt om gezamenlijk een brief op te stellen waarin wordt verzocht om een formele vergadering met de Veiligheidsraad over dit onderwerp. Het zou de bewindsman in ieder geval verbazen als op dit punt binnenkort geen grote veranderingen zullen plaatsvinden.

De **Minister van Defensie** was het met de heer Hoekema eens dat een zo eerlijk mogelijke lastenverdeling, zowel qua financiën als qua militaire inspanning, binnen de NAVO moet worden nagestreefd. Er zijn nog geen vaste formules voor afgesproken, maar het vormt wel een vast onderwerp van gesprek binnen de NAVO, ook bij de voorbereiding van een implementatiemacht.

Over het algemeen gesproken was hij het er ook mee eens dat hoe groter en zwaarder het geweld is dat in een vredesoperatie moet worden toegepast hoe groter de rol van de NAVO zal moeten zijn. Ook volgens de secretaris-generaal van de VN zouden bij zwaardere vredesafdwingende acties zo veel mogelijk regionale organisaties c.q. bondgenootschappen moeten worden ingeschakeld. Het is ook niet uitgesloten dat een ad hoc coalitie moet overgaan tot het zwaardere werk, zoals ook het geval is geweest bij Desert Storm. Dat was geen NAVO-actie, maar daarbij werd wel gebruik gemaakt van de middelen van NAVO-landen en procedures die in NAVO-kader zijn ontwikkeld.

Hoe kan full command worden onderscheiden van het operational command en kunnen autoriteiten van het betrokken land zich ook bemoeien met dat operational command? Full command is een aspect van soevereiniteit. Ook als een land troepen ter beschikking stelt van een internationale organisatie behoudt het het full command, maar het stelt wel zijn troepen onder het operationele commando van de vredesope-

ratie. Dat operationele commando kan worden overruled als zo'n internationale of ad hoc coalitie plotseling dingen gaat doen die helemaal buiten het mandaat liggen en waarvoor de troepen dus niet ter beschikking zijn gesteld. Het opperbevel over Nederlandse militairen berust en blijft bij de regering, ook als de militairen onder het gezag van een internationale organisatie of een ad hoc coalitie zijn gesteld. Voor het doel van de operatie zijn de militairen weliswaar onder het operationele commando van de bevelvoerders van de actie geplaatst, maar het full commando blijft bij de Nederlandse regering. Dat is zelfs het geval bij acties in NAVO-kader met toch de meest geïntegreerde commandolijnen, want dat is een bondgenootschap van soevereine staten. Een en ander houdt natuurlijk wel in dat een regering zich niet met de operationele bevelvoering mag bezighouden tijdens de uitvoering van een vredesoperatie, maar dat verhindert haar overigens niet om op politiek niveau een mening te geven over de vraag of bepaalde activiteiten al dan niet verstandig zijn. Het zogenaamde Voorhoeve-effect, waarover de heer Hoekema sprak, berust op de verkeerde veronderstelling dat tijdens de val van de enclave Srebrenica in de operationele beleidslijnen zou zijn geïntervenieerd, hetgeen, zoals bekend, niet het geval is geweest. Wel is op een gegeven moment aan de heer Akashi de Nederlandse opvatting kenbaar gemaakt dat een bepaalde actie buitengewoon schadelijk kon zijn. Overigens had de VN voor die mening werd geventileerd de actie al afgeblazen.

De door de heer Van den Doel geciteerde opmerking uit het boek «Labiele vrede» slaat op verschillende zaken. In de eerste plaats zal de Veiligheidsraad, voordat de VN tot bepaalde activiteiten besluit, er goed aan doen om zich op basis van deskundig advies af te vragen of een actie militair operationeel gesproken wel mogelijk is. Daarom is er ook een militair adviseur van de secretaris-generaal van de VN aangesteld. Die moet bezien of hetgeen in de politieke en diplomatieke sfeer als wenselijk wordt gezien, zoals het instellen van safe areas, wel met bepaalde middelen kan worden gerealiseerd. Dat geldt ook op nationaal niveau: als een bepaalde staat politiek iets wil, is het heel verstandig om voordat het politieke besluit daartoe wordt genomen, te bezien of dat praktisch uitvoerbaar is met de beschikbare middelen. In de besluitvorming en het overleg tussen regering en parlement is het daarom gewenst dat het militair operationele en professionele advies ook aan de Kamer bekend is, bijvoorbeeld met behulp van een briefing over de militaire aspecten van een bepaalde operatie. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de politieke beoordeling van een en ander blijft natuurlijk altijd bij de politici. Uiteraard moet regering noch parlement daarbij uitgaan van alleen het oordeel van een internationale organisatie. Regering en parlement blijven zelf verantwoordelijk voor de juistheid van de analyses op grond waarvan wordt besloten al dan niet mee te doen aan een bepaalde operatie.

Het is altijd mogelijk om bij een «blauwe» actie zo nodig ook de «groene» helm op te zetten. Daar waar sprake is van escalatie of gijzeling van blauwhelmen, moet de coalitie of de internationale organisatie ook de eigen militairen kunnen beschermen. Dat is zeker een van de lessen van de operatie in het voormalige Joegoslavië. Ook is het mogelijk om bij voorbaat al te besluiten om niet meer de blauwe helm op te zetten maar direct al de groene helm, maar die mogelijkheid wordt binnenkort met de Kamer besproken.

Naar de mening van de bewindsman was de meest voor de hand liggende uitzondering op de normale overlegprocedures een noodsituatie. Zo kan er zich bijvoorbeeld op een vrijdagochtend een grote ramp in een Afrikaans land voordoen. Diezelfde vrijdag zou de ministerraad kunnen besluiten om daar een aantal noodhulpteams naar toe te sturen, bestaande uit daarvoor opgeleide militairen. De regering zal dat dan meedelen aan de Kamer die daarover desgewenst overleg kan voeren. Natuurlijk zijn er nog meer uitzonderingen denkbaar, maar die zijn

vooral nog zeer theoretisch. Stel dat land A land B vraagt om militaire bijstand om in een plotselinge actie enkele beruchte internationaal gezochte oorlogsmisdadigers te grijpen. Het kan in het belang zijn van het internationale recht om daarop direct te reageren en niet vooraf daarover overleg met de Kamer te voeren.

Ook bij het maken van categorieën of onderscheid in risico's voor de manschappen, raakt men al gauw verzeild in theoretische discussies. Wel is het mogelijk in concrete gevallen te specificeren wat de riskante en minder riskante vormen van inzet zijn. Scenario's zijn in die zin mogelijk dat altijd naar aanleiding van vredesoperaties contingency plans moeten worden gemaakt waarin met een scala aan mogelijkheden rekening moet worden gehouden.

Wat de verzekeringen voor het personeel betreft, wordt geen onderscheid gemaakt tussen peace keeping en peace enforcing acties. Het gaat daarbij niet om de politieke doelstellingen maar om de gevolgen van wat er is gebeurd.

Volgens de bewindsman was de VN tot op heden Nederland nog zo'n 60 mln. dollar voor uitgevoerde vredesoperaties verschuldigd. Dat is geen gering bedrag, zeker niet gelet op de 300 mln. die Nederland jaarlijks ter beschikking stelt voor vredesoperaties.

Met de opmerking in de notitie dat de financiering moet zijn gewaarborgd wordt bedoeld dat de financiering moet passen in de daarvoor aangewezen begrotingspost. Als de regering het noodzakelijk acht om die post te overschrijden, wegens dringende internationale redenen en/of belangen van de staat, dan moet zij zelf dat geld elders in de begroting zien te vinden. Bij de waarborging van de financiering hoort natuurlijk ook het overleg met andere landen. Landen die minder militairen leveren, zouden in feite wat meer moeten betalen dan landen die op het militaire vlak de kolen uit het vuur halen. Maar in werkelijkheid worden beide rekeningen vaak aan hetzelfde land gepresenteerd.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Bukman

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Korthals

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Janssen