

Vergaderjaar 2001–2002

23 591

Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden

26 454

Besluitvorming uitzendingen

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 januari 2002

De vaste commissie voor Defensie¹ en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken² hebben naar aanleiding van de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie d.d. 13 juli 2001 inzake het Toetsingskader 2001 (Kamerstuk 23 591/26 454, nr. 7) de navolgende vragen aan de regering gesteld. De Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie hebben deze vragen beantwoord bij brief van 18 januari 2002. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor Defensie,
Valk

De voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De griffier voor dit verslag,
Kok

¹ Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Valk (PvdA), voorzitter, Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Stellingwerf (ChristenUnie), ondervoorzitter, Van Lente (VVD), Verhagen (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Niederer (VVD), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), Balemans (VVD) en Herrebrugh (PvdA).

Plv. leden: Dittrich (D66), Van Oven (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Leers (CDA), Weisglas (VVD), Eurlings (CDA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), De Swart (VVD), Van der Hoeven (CDA), Pitstra (GroenLinks), Bakker (D66), Blaauw (VVD), Ten Hoopen (CDA), Hindriks (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), E. Meijer (VVD), Dijkma (PvdA), Marijnissen (SP), Van Baalen (VVD), vacature PvdA, Wilders (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkma (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), Çörüz (CDA) en vacature PvdA.

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), Van den Akker (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duivesteijn (PvdA), Leers (CDA) en Van Oven (PvdA).

1

De motie-Koenders (Kamerstuk 26 454, nr. 14) vraagt de regering de uitvoering van aanbeveling 9 van het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) te bevorderen. Is de regering bereid deze aanbeveling alsnog op te nemen in het toetsingskader?

De regering heeft in het Toetsingskader 2001 gevolg gegeven aan aanbeveling 9 van het rapport van de TCBU. Daarin wordt namelijk gesteld (p.4): «De informatieplicht van de regering geldt ook bij een besluit de Nederlandse deelneming aan een operatie langer dan voorzien voort te zetten of eerder dan voorzien te beëindigen, bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging in het mandaat of de taken en bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van de gebiedsverantwoordelijkheid die gevolgen heeft voor het mandaat of de taken.»

2

De motie-Koenders c.s. (Kamerstuk 26 454, nr. 14) vraagt de regering de uitvoering van aanbeveling 25 van het rapport van de TCBU te bevorderen. De regering heeft aangegeven deze aanbeveling niet over te nemen maar te streven naar een dergelijke regeling tussen de Veiligheidsraad en de groep van troepenleverende landen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de positie van de Veiligheidsraad aangaande de mogelijkheid tot een dergelijke regeling?

In november 2000 besloot de Veiligheidsraad het systeem van raadpleging aanzienlijk te versterken. De Raad heeft vervolgens in januari 2001 besloten een «Werkgroep voor VN-vredesoperaties» op te richten, die onder meer voorstellen zal doen om de relatie tussen Veiligheidsraad, troepenleveranciers en het VN-Secretariaat te verbeteren.

Op initiatief van Nederland en Canada heeft een groep van belangrijke troepenleverende landen (Canada, Nederland, India, Jordanië, Ghana, Argentinië, Nieuw-Zeeland) in mei dit jaar een brief gestuurd aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad met de suggestie over te gaan tot instelling van missiespecifieke kerngroepen («core groups») van troepenleverende landen.

Op 13 juni jl. heeft de Veiligheidsraad Resolutie 1353 aanvaard. Deze komt weliswaar nog niet volledig tegemoet aan wensen van Nederland en andere troepenleverende landen, maar een belangrijk winstpunt van de resolutie is dat zij het belang van consultatie onderkent. Ook schept zij ruimte voor verdere discussie op basis van de inbreng van de troepenleverende landen.

In augustus 2001 heeft een aantal troepenleverende landen (waaronder de zeven ondertekenaars van bovengenoemde brief) tijdens een bijeenkomst van de werkgroep voor VN-vredesoperaties nogmaals gepleit voor versterkte samenwerking in plaats van consultaties.

De regering gaat er van uit dat de voortdurende inspanningen van de troepenleveranciers uiteindelijk effect zullen sorteren.

3, 9, 39 en 41

De motie Koenders c.s. (26 454 nr. 14) verzoekt de regering de uitvoering van aanbeveling 43 van het rapport van de TCBU aangaande een exit strategie te bevorderen. Waarom is in het toetsingskader geen passage over deze exit strategie opgenomen? Is de regering bereid dit alsnog te doen?

Ondersteunt de regering de wenselijkheid om in het toetsingskader een passage op te nemen over de voorwaarden inzake aflossing van Nederlandse militairen na afloop van een geplande missie?

De regering gaat in op de exit strategie bij de bespreking van risico's. Hoort dit niet onderdeel te zijn van de beoordeling van de haalbaarheid? Wat is de status van de exit strategie bij de besluitvorming? Is een goede

*exit strategie een bepalende voorwaarde vooraf of meer een onderdeel van de uitwerking van plannen tot risicobeperking?
Wordt bij deelneming aan elke vredesoperatie als uitgangspunt een evacuatie- en extractieplan gemaakt?*

Over de betekenis van het begrip «exit-strategie» bestaan verschillende opvattingen. De regering gaat uit van twee typen plannen: eventualiteitenplannen («contingency plans»), waaronder extractie- of ontzettingsplannen, en een vertrekregeling.

- Uitgezonden eenheden bereiden zich altijd voor op calamiteiten. Deze calamiteiten kunnen bijvoorbeeld zijn: blokkades, het afsnijden van logistieke aanvoerlijnen, het onder vuur liggen van de eigen stellingen of een rechtstreekse aanval op de eigen posities. In de eventualiteitenplannen («contingency plans») wordt aangegeven op welke wijze het hoofd kan worden geboden aan deze dreigingen.
- De extractie- of ontzettingsplannen maken deel uit van de eventualiteitenplannen. Extractie of ontzetting kan worden gedefinieerd als het afbreken van de operatie en het terugtrekken van de eenheden onder tegenwerking van een of meer conflictpartijen. In het gewone spraakgebruik wordt dit extractieplan vaak gelijkgesteld met «exit-strategie». Bij deelneming aan een vredesoperatie wordt, zoals gesteld in het Toetsingskader 2001, een extractieplan opgesteld (p. 7).
- De vertrekregeling behelst een plan tot terugtrekking na het einde van een missie of bij voortijdige beëindiging met instemming van de partijen. Deze vertrekregeling is in het Toetsingskader 2001 als volgt verwoord (p.7): «als Nederland eenheden beschikbaar stelt voor een periode die korter is dan de voorziene duur van de operatie, wordt een regeling voor aflossing en vertrek opgesteld.» In deze vertrekregeling wordt vastgelegd op welke wijze de Nederlandse deelneming planmatig kan worden verminderd of beëindigd. Het uitgangspunt bij deze strategie, waarvan aflossingen een belangrijk deel uitmaken, is dat er geen vacuüm in de taakuitvoering van de vredesmacht ontstaat. De geplande duur van de Nederlandse deelneming aan een operatie wordt als voorwaarde aan de internationale organisatie gemeld. De verantwoordelijkheid voor de aflossing ligt primair bij de desbetreffende internationale organisatie.

5

De motie-Wilders c.s. (Kamerstuk 26 454, nr. 15) vraagt de regering serieus aandacht te besteden aan aanbeveling 20 van het rapport van de TCBU. Is de regering bereid dergelijke afspraken vast te leggen?

De ambtelijke samenwerking tussen de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie heeft in de afgelopen periode extra aandacht gekregen. Er zijn, met inachtneming van de respectieve ministeriële verantwoordelijkheden, heldere afspraken bevestigd c.q. gemaakt voor de onderlinge taakverdeling en coördinatie tussen Defensie en Buitenlandse Zaken, en waar nodig Algemene Zaken, onder zowel normale omstandigheden als onder crisisomstandigheden. Zo vindt op gezette tijden overleg plaats tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, dat ambtelijk wordt voorbereid. Bij vredesoperaties wordt een ambtelijke stuurgroep ingesteld, waarin ook Algemene Zaken is vertegenwoordigd. De ervaringen met deze versterkte samenwerking zijn positief.

6

Waarom wordt in het nieuwe toetsingskader voor de duur van de deelneming niet een maximum periode (bijvoorbeeld twee jaar) dan wel een minimum periode (bijvoorbeeld zes maanden) gehanteerd? Deelname voor de voorziene duur is toch een volledig theoretisch begrip omdat in

de praktijk blijkt dat de maximum duur niet van tevoren kan worden vastgesteld (Cyprus, Golan-hoogte, de Balkan, Eritrea, etcetera)? Waarom neemt de regering punt 14 van het «oude» toetsingskader niet op in het toetsingskader 2001?

Het Toetsingskader 2001 stelt (p. 5) dat uit het mandaat moet blijken of het gaat om een «operatie waarbij sprake is van een specifieke, door de betrokken internationale organisatie vastgestelde periode», dan wel van een operatie «die een bepaald doel moet bereiken». Nederland kan eenheden beschikbaar stellen «voor een periode die korter is dan de voorziene duur van de operatie». In dat geval, zoals bijvoorbeeld bij Unmee en Unficyp, wordt een regeling voor aflossing en vertrek opgesteld. Voortzetting van de Nederlandse deelneming (langer dan de eerder toegezegde termijn) vergt volgens het Toetsingskader 2001 (p. 7) «een expliciet gemotiveerd besluit, beëindiging op het overeengekomen moment is daarentegen automatisch».

Dit komt op hetzelfde neer als punt 14 van het Toetsingskader 1995, dat luidde: «Iedere toezegging van de deelname aan een internationale militaire operatie dient een termijn te bevatten. Na afloop daarvan wordt de Nederlandse deelname beëindigd of is, in geval van voortzetting, een nieuw besluit nodig».

Overigens deelt de regering niet de veronderstelling dat «de voorziene duur van deelname een volledig theoretisch begrip is omdat in de praktijk blijkt dat de maximum duur niet van tevoren kan worden vastgesteld.» Zo was de wapeninzameling tijdens de operatie «Essential Harvest» en ook de Nederlandse deelneming aan die operatie beperkt tot een periode van ongeveer dertig dagen. Deze periode is ook toereikend gebleken.

7

Waarom is het politieke en maatschappelijk draagvlak niet als aandachtspunt opgenomen? Vindt de regering dit draagvlak niet meer van belang?

De regering acht solide steun in het parlement en in de maatschappij zonder meer van groot belang voor een besluit tot uitzending van militaire eenheden. Het is in de eerste plaats de taak van de regering het parlement en de burgers ervan te overtuigen dat de beslissing om militairen uit te zenden op goede gronden genomen is. Zij zal een besluit en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen aan parlement en de samenleving presenteren en verdedigen. Uiteindelijk wordt in het overleg met het parlement vastgesteld of het politieke en maatschappelijke draagvlak voor deelneming aan een operatie toereikend is.

10, 11, 13, 14, 15 en 17

Artikel 100 lid 1 van de Grondwet verplicht de regering vooraf inlichtingen ter beschikking te stellen over de inzet en het ter beschikking van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de term «internationale rechtsorde», zoals genoemd in artikel 97 van de Grondwet, een ruime betekenis moet worden toegekend. Door de aanslagen in de Verenigde Staten, d.d. 11 september 2001, is een situatie ontstaan zonder precedent. Is de regering van mening dat artikel 100 van de Grondwet van toepassing is wanneer het tot inzet van de Nederlandse militairen komt bij een internationale anti-terroristische operatie die niet in NAVO-verband plaatsvindt? Zo nee, waarom niet?

Is de regering van mening dat het toetsingskader van toepassing is op internationale operaties tegen terrorisme, die vallen onder artikel 100 van de Grondwet en waaraan Nederlandse militairen deelnemen? Zo nee, waarom niet? Is de regering van mening dat het toetsingskader voldoende voorziet in dergelijke operaties? Zo nee, welke aanpassingen stelt zij voor?

Vallen alle denkbare missies die voortvloeien uit verplichtingen in het Weu-verdrag en het Navo-verdrag buiten het bestek van het toetsingskader? Zo nee, welke niet?

Valt het recht op zelfverdediging ook onder bescherming van de internationale rechtsorde? Zo nee, waarom niet? Wat betekent dit voor de toepassing van artikel 100 van de Grondwet?

Waarom is ten aanzien van artikel 100 van de Grondwet destijds geen expliciete uitzondering gemaakt voor verplichtingen voortvloeiende uit artikel 5 van het Navo-verdrag of artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties?

Is de regering van mening dat artikel 100 (inclusief een beroep op artikel 100 lid 2) van de Grondwet niet van toepassing is voor deelname aan NAVO-operaties op grond van het NAVO-verdrag? Zo ja, op welke wijze denkt de regering de Kamer hierover te informeren en hierbij te betrekken?

Bij de grondwetsherziening, die in 2000 van kracht werd, is in artikel 97 vastgelegd dat de doelomschrijving van de krijgsmacht uit drie onderdelen bestaat:

- de verdediging;
 - de bescherming van de belangen van het Koninkrijk;
 - de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.
- Het eerste element, verdediging, berust volkenrechtelijk op artikel 51 van het VN-Handvest, waarin het inherente recht op individuele of collectieve zelfverdediging wordt genoemd. Bij de grondwetswijziging heeft de regering toegelicht dat het eerste element ook de bondgenootschappelijke verdediging betreft, zoals in Navo- en Weu-kader. Tevens werd daarbij toegelicht dat de actieve inlichtingenplicht van artikel 100 uitsluitend betrekking heeft op het derde en laatste element van de doelomschrijving: de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde (zie memorie van toelichting bij de grondwetsherziening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3–5). De desbetreffende uitzondering ten aanzien van verplichtingen voortvloeiende uit artikel 5 van het Navo-verdrag (dat berust op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties) is dus uitdrukkelijk wél gemaakt.

De actieve informatieplicht van de regering op grond van artikel 100 van de Grondwet en de toepassing van het toetsingskader hebben uitsluitend betrekking op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, of voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. De actieve informatieplicht is dus niet van toepassing op de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en derhalve ook niet op Nederlandse deelneming aan tegenmaatregelen die op basis van artikel 51 van het VN Handvest en artikel 5 van het Navo-verdrag worden genomen.

De regering is geen voorstander van een overmatige juridisering van het politieke debat met het parlement over deze materie. Dat artikel 100 van de Grondwet en daarmee het toetsingskader formeel niet van toepassing zijn op situaties waar artikel 51 van het VN Handvest c.q. artikel 5 van het Navo-verdrag aan de orde zijn, neemt niet weg dat de regering ernaar streeft ook in gevallen buiten het kader van artikel 100 van de Grondwet het Parlement zo snel en uitgebreid mogelijk te informeren. In elk geval is de algemene informatieplicht ex artikel 68 Grondwet aan het parlement aan de orde.

12

De regering maakt een onderscheid tussen vrijwillige uitzendingen, waarvoor het toetsingskader geldt, en missies op grond van verplichtingen in het kader van het WEU- en/of NAVO-verdrag, waarvoor het toetsingskader niet geldt. Er is onderscheid in de mate van verplichting tussen het WEU-

en/of NAVO-verdrag. In het WEU-verdrag is de verplichting meer bindend dan in het NAVO-verdrag, waarin ook bij artikel 5 de lidstaten een zelfstandige afweging kunnen maken. Kan de regering uiteenzetten of het verschil tussen de twee verdragen relevant is voor de toepassing van het toetsingskader? Is de regering in voorkomende gevallen, waarbij sprake is van artikel 5 van het NAVO-verdrag, maar waarbij ook sprake is van een eigen afweging door de regering en waarbij tijd en aard van een missie geen belemmering vormen, bereid toch te handelen in de lijn van artikel 100 van de Grondwet en tevens de relevante elementen van Toetsingskader te gebruiken bij de beoordeling van de missie?

Een onderscheid tussen artikel 5 van het Navo-verdrag en het veel eerder geformuleerde artikel V van het Weu-verdrag, dat de bondgenoten verplicht de aangevallen lidstaat met alle militaire middelen bij te staan, wordt hier niet aanwezig geacht. De Weu heeft in 1955 de uitvoering van de collectieve verdedigingstaak gedelegeerd aan de Navo, overigens zonder inhoudelijke wijziging van het Weu-verdrag.
Zie verder de antwoorden op de vragen 10, 11, 13, 14, 15 en 17.

18 en 32

De uitzending van Nederlandse militairen moet volgens het toetsingskader in overeenstemming zijn met het internationale recht. De regering stelt dat inzet van militairen op een duidelijk mandaat moet berusten, dat «meestal afkomstig is van de Verenigde Naties». Is de regering zich ervan bewust dat het interstatelijk gebruik van geweld zonder expliciete toestemming van de VN-veiligheidsraad indien er geen sprake is van zelfverdediging en van toestemming van de regering van de staat waartegen het gebruik van geweld zich richt, juist in strijd is met het internationale recht, oftewel dat volgens het internationale recht in principe een mandaat van de Veiligheidsraad ten grondslag moet liggen aan dergelijke operaties?

Is het mogelijk om, wanneer de VN, verlamd door vele veto's, niet tot een duidelijk mandaat kunnen komen terwijl er wel een breed gedragen internationale noodzaak gevoeld wordt om militair op te treden, bijvoorbeeld in het geval van een dreigende genocide, zonder een VN- (of OVSE-) mandaat op te treden binnen een internationale samenwerking? Zo ja, hoe moet dit optreden vooraf of achteraf verantwoord worden in het licht van het internationaal recht?

Over het vraagstuk van de zogenaamde «humanitaire interventie» is het parlement een notitie toegegaan (brief van de minister van buitenlandse zaken, mede namens de minister van defensie, d.d. 30 oktober 2001, kenmerk DVF/PJ 577/01). Deze notitie is tevens de reactie van de regering op het AIV-advies over dit onderwerp.

19, 20 en 21

De TCBU schrijft in haar rapport (Kamerstuk 26 454, nrs. 7–8, pagina 476) dat het toetsingskader volgens de commissie moet niet worden opgevat als een toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden maar als een toetsingskader voor uitzendingen ten behoeve van internationale crisisbeheersingsoperaties. Waarom heeft de regering deze brede definitie niet overgenomen?

Waarom vallen de uitzending van militairen voor civiele missies en de uitzending van burgers in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties als zodanig niet onder het toetsingskader? Waarom heeft de regering aanbeveling 38 van de TCBU niet overgenomen?

De regering geeft aan dat zij relevante elementen van het toetsingskader ook kan gebruiken bij de uitzending van militairen in civiele missies en de uitzending van burgers in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties. Waarvan hangt het af of de regering dat ook daadwerkelijk zal

doen? Is hierbij de vraag of men het risico loopt aan wapengeweld blootgesteld te worden een mogelijk leidend criterium?

De vragen 19 t/m 21 betreffen alle drie de reikwijdte van het toetsingskader. Het bijzondere karakter van het toetsingskader, zowel dat van 1995 als van 2001, is gelegen in het feit dat het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten aanwenden dan wel het gevaar lopen daaraan te worden blootgesteld. Wat aanbeveling 38 van de TCBU betreft, moge korthedshalve verwezen worden naar het debat dat de regering reeds heeft gevoerd naar aanleiding van het rapport van de TCBU (11 en 12 oktober 2000; 26 454, nr 14 (motie Koenders) en nr 15 (motie Wilders). Uitzending van militairen voor civiele missies en van burgerpersoneel in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties valt als zodanig niet onder het beslag van het herziene toetsingskader. Dat neemt niet weg dat relevante elementen ervan wél gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van uitzendingen van militairen voor civiele missies en van burgers in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties. Het risico aan wapengeweld te worden blootgesteld kan daarbij zeker een belangrijk aandachtspunt vormen.

22 en 23

Kan de regering zich een situatie voorstellen waarbij om militaire redenen (noodzakelijke tijd voor voorbereiding) een eenheid al wordt aangewezen voor het geval de regering zou besluiten tot deelname aan een vredesoperatie en daar ook de voorbereidingen voor treft, zonder dat het kabinet reeds besloten heeft tot een eventuele deelname? Zo nee, op welke wijze wordt dan omgegaan met het spanningsveld tussen noodzakelijke militaire voorbereidingstijd en de tijd die nodig is voor politieke besluitvorming?

De regering somt helder de verschillende stadia van besluitvorming op. De praktijk is echter grilliger dan uit de opsomming blijkt. Zo willen internationale organen zoals VN en NAVO doorgaans vooraf weten of zij kans maken op een positieve reactie wanneer zij om bepaalde eenheden vragen. Is het doorgaans niet zo dat informeel gevraagd wordt of bepaalde eenheden beschikbaar zijn, vooruitlopend op de besluitvorming? Hoe past dit in het overleg van de regering met het parlement? Ook kan om logistieke redenen de behoefte alvast bestaan eenheden of materieel te verzamelen, te verschepen of anderszins in beweging te brengen, terwijl parlementaire besluitvorming nog loopt. Is de regering voornemens hierover met de Kamer een procedure af te spreken, waarbij, bij duidelijk gemotiveerde urgentie, wel stappen mogen worden genomen maar nimmer onomkeerbare stappen?

Nadat het parlement in kennis is gesteld dat deelneming aan een bepaalde operatie serieus wordt onderzocht, kunnen de krijgsmachtdelen in het kader van de militaire planning een waarschuwing ontvangen om de beoogde eenheden voor te bereiden op mogelijke uitzending. Voorwaarde is echter dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet. Pas nadat het kabinet conform artikel 100 van de Grondwet een besluit heeft genomen, wijst de Chef Defensiestaf de uit te zenden militaire eenheid c.q. eenheden aan. Op deze wijze wordt getracht zo goed mogelijk recht te doen aan zowel de benodigde militaire voorbereidingstijd als de tijd die nodig is voor politieke besluitvorming. Met dit doel worden in principe alleen eenheden met een hoge operationele gereedheid aangewezen. Het trainingstraject wordt hierbij gereduceerd tot specifieke op de operatie toegespitste oefeningen.

Binnen de Verenigde Naties, de Navo en andere organisaties worden verschillende besluitvormingsprocedures gehanteerd. Om die reden is niet in het algemeen vast te stellen wanneer het besluit tot uitzending valt.

Indien Nederland deelneemt aan het «Force Generation Process» van de Navo, valt het besluit tot uitzending vóórdat Nederland onvoorwaardelijk instemt met de onderbevelstelling van de desbetreffende Nederlandse eenheden op grond van de «Activation Order» (ACTORD). De regering acht wijziging in de thans overeengekomen procedure dan ook niet nodig.

24, 26 en 4

De regering wil aan internationale organisaties schriftelijk meedelen welke eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De reactie op het aanbod wordt aan de kamer meegedeeld. Mag aangenomen worden dat de regering de schriftelijke mededeling met aanbod en voorwaarden ook aan de Kamer verstrekt?

Is de regering bereid om de Kamer een afschrift te sturen van het aanbod aan de betreffende organisatie of het betreffende samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt?

De motie Wilders c.s. (26 454, nr. 15) vraagt de regering serieus aandacht te besteden aan aanbeveling 23 van het rapport van de TCBU. Is de regering bereid om dergelijke afspraken vast te leggen in een Memorandum of Understanding (MoU)?

Een Nederlands aanbod aan de VN wordt in een notawisseling met de volkerenorganisatie vastgelegd. De regering acht het niet wenselijk daarvoor de vorm van een MoU te kiezen, aangezien een MoU het resultaat is van onderhandelingen.

In de brief op basis van artikel 100 van de Grondwet, waarin de Regering het Parlement mededeelt dat zij het besluit heeft genomen een eenheid uit te zenden, worden tevens de eventuele voorwaarden genoemd waaronder Nederland het aanbod zal doen. De reactie daarop wordt vervolgens eveneens aan het Parlement medegedeeld.

25

Is de regering bereid om al in het stadium waarin zij ervan kennis geeft te gaan onderzoeken of een Nederlandse bijdrage wenselijk en/of mogelijk is, alle relevante documenten, zoals bijvoorbeeld een rapport van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties of resoluties van de VN Veiligheidsraad, aan de Kamer te zenden?

Ja, voor zover het gaat om openbare documenten.

27

Kan de regering bij het jaarlijkse overzicht van lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen een lijst toevoegen van de afgewezen verzoeken voor een bijdrage aan een (vredes-)operatie, inclusief argumentatie?

Het debat hierover is reeds met de Kamer gevoerd naar aanleiding van het rapport van de TCBU. Op de kennisgeving van de regering aan het Parlement dat zij deelneming aan een operatie serieus onderzoekt, volgt een positief of een negatief besluit. Bij een positief besluit wordt het Parlement in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet ingelicht. Een negatief besluit zal de regering in een brief aan het Parlement toelichten.

28 en 30

Waarom ontbreekt in het nieuwe toetsingskader het Nederlands belang als vertrekpunt (gronden voor deelneming) en als basis voor de wenselijkheid om al dan niet deel te nemen. Is de regering alsnog bereid dit essentiële punt op te nemen?

Welke rol spelen het Nederlands belang, het Europees belang of de belangen van het internationale verband dat de militaire operatie zal gaan uitvoeren bij de beoordeling van de politieke aspecten van een conflict en

een mogelijke militaire missie? Zijn geopolitieke overwegingen omtrent (vermeende) invloedssferen van landen relevant bij de afweging van politieke aspecten? Kan dat in vergelijkende conflicten leiden tot verschillende uitkomsten?

Het Toetsingskader 2001 betreft de uitzending van militaire eenheden ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. In de memorie van antwoord bij de Grondwetswijziging is gesteld dat «de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde weliswaar als een facet van de belangen van het Koninkrijk kan worden gezien, maar niet uitsluitend strekt tot bescherming van die belangen.»

De wijze waarop Nederlandse en Europese belangen, alsmede belangen van het optredende internationale verband (zoals VN, OVSE, Navo, EU), zich tot elkaar verhouden, valt niet in algemene zin aan te geven en zal per operatie verschillen. Bij de politieke aspecten van een crisisbeheersingsoperatie kunnen ook geopolitieke factoren een rol spelen. De regering streeft ernaar vergelijkbare gevallen op zo gelijk mogelijke manier te behandelen. De weging van de factoren zal doorgaans per operatie anders uitvallen.

29

De regering schetst de gronden voor deelneming waarvoor het toetsingskader geldt. Kan de regering een opsomming geven van mogelijke missies en gronden van deelname daaraan waarop het toetsingskader formeel niet van toepassing is maar waarbij de regering zich verplicht zich in te spannen het toetsingskader of elementen daaruit toch te gebruiken?

Het toetsingskader 2001 bevat een opsomming van missies waarop het formeel niet van toepassing is, maar waarbij de regering niet uitsluit dat zij relevante elementen zal gebruiken bij de beoordeling ervan (zie p. 3 van het toetsingskader).

31 en 40

Welke rol spelen criteria als proportionaliteit, precisie (met het oog op burgerslachtoffers), verhouding tussen het doel en de middelen, etcetera bij de politieke afweging tot deelname aan een operatie of de wijze van deelname aan een operatie?

Maakt de regering bij het in kaart brengen van de veiligheidsrisico's van operaties ook een inschatting van de risico's voor de bevolking ter plaatse?

Het toetsingskader stelt (p. 5) dat «de uitzending van Nederlandse militaire eenheden in overeenstemming moet zijn met het internationale recht». Hiertoe behoort ook het (humanitaire) oorlogsrecht, waarvan het proportionaliteitsbeginsel (het afstemmen van de middelen op het doel), het beperken van nevenschade en het beginsel dat burgers (non-combattanten) geen doelwit van militaire acties mogen zijn, deel uitmaken.

Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel betekent dat ook de risico's voor de lokale burgerbevolking in de afweging worden betrokken.

34 en 35

Wat verstaat de regering onder «relevante landen» als het gaat om de deelneming aan militaire operaties?

Ten aanzien van deelnemende landen klinkt soms de opvatting dat Nederland alleen mee mag doen als minimaal een van de grote landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk meedoet. Wat vindt de regering van deze opvatting?

Op voorhand kan niet worden gezegd welk land relevant of niet relevant is wanneer het gaat om deelneming aan een militaire operatie. Deze afweging zal per geval moeten worden gemaakt. In deze afweging zal tevens de analyse van het conflict en de beoordeling van de risico's van de operatie aan de orde komen.

Om evidente politieke en militair-operationele redenen is het verkieslijk dat, wanneer het conflict en de operatie daartoe aanleiding geven, Nederlandse eenheden worden ingezet onder of naast eenheden van een van de grote Navo-bondgenoten. Samenwerking met bekende en betrouwbare partners vergroot de kans op een effectief en succesvol optreden en kan de veiligheid van de ingezette eenheden ten goede komen. Deelneming van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk kan van belang zijn bij de afweging al dan niet deel te nemen aan een operatie, doch vormt op zichzelf geen doorslaggevend argument. Voor de operatie «Amber Fox» in Macedonië, waarvoor Duitsland het grootste contingent levert, heeft Nederland eveneens overwogen eenheden aan te bieden. Het voorgaande illustreert dat bij het begrip «groot land» of «relevant» niet alleen aan een van de permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties hoeft te worden gedacht. In het geval van Unmee werd Canada aangemerkt als een in het kader van deze vraag bedoeld «relevant land». Daarnaast waren overigens aanvullende veiligheidsregelingen getroffen met de Verenigde Staten en Frankrijk. Ook in Shirbrig-kader, waarin de in de vraag genoemde grote landen niet participeren, kan worden overgegaan tot een optreden.

36, 37 en 42

Waarom denkt de regering concreet wanneer zij stelt dat in voorkomende gevallen Nederland «langs andere weg voldoende invloed kan uitoefenen» op elementen van een operatie waaraan deelgenomen wordt? Langs welke andere wegen meent de regering invloed uit te kunnen oefenen op het mandaat indien ons land geen deel uitmaakt van het internationale orgaan waarin de besluitvorming over de operatie plaats heeft? Hoe beoordeelt de regering de situatie in het geval dat Nederland geen deel uitmaakt van het politieke gremium waarin de besluitvorming over de militaire operatie plaatsvindt, terwijl de risico's die de militairen lopen groot zijn? Idem in geval het militaire succes van de operatie twijfelachtig is?

In feite gaat het hier om operaties waartoe de Veiligheidsraad van de VN besluit. Nederland heeft tijdens zijn lidmaatschap van de Veiligheidsraad actief gestreefd naar zo vroeg mogelijke betrokkenheid van troepenleverende landen bij het voorbereidingstraject, teneinde de invloed van deze groep op de besluitvorming en het mandaat zo groot mogelijk te maken. Daarnaast blijft beïnvloeding van het besluitvormingsproces mogelijk via contacten met het VN-secretariaat en met gelijkgezinde landen in de Veiligheidsraad. Ook het Brahimi-rapport pleit voor versterking van de relatie met de troepenleveranciers.

Het uiteindelijke besluit van Nederland om deel te nemen berust op de integrale afweging van alle aandachtspunten uit het toetsingskader. Zie ook de antwoorden op de vraag 2 en 46.

33

Waarom maakt de regering een uitzondering voor situaties waarbij Nederland niet deel uitmaakt van het internationale orgaan? Geldt dit ook ten aanzien van de ervaringen in Kosovo?

Deze uitzondering wordt gemaakt omdat niet kan worden verzekerd dat Nederland voldoende betrokken is bij de politieke besluitvorming over de operatie, indien het geen deel uitmaakt van het internationale orgaan dat de besluiten neemt.

Wat de Nederlandse ervaring met de operatie «Allied Force» betreft, moge kortheidshalve verwezen worden naar de brief van de minister-president, de minister van buitenlandse zaken en de minister van defensie over de beoordeling van de Nederlandse inzet bij de Kosovo-crisis op politiek, militair en humanitair gebied (Vergaderjaar 1999–2000, Kamerstuk 22 181, nr. 310).

38

Wanneer kwalificeert de regering invloed als zijnde «voldoende»?

Het begrip «voldoende» houdt in dat de invloed van de regering op (de nadere invulling van) het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie recht doet aan de Nederlandse (militaire) inspanning. Daarbij moeten tevens de specifieke omstandigheden van de crisis in kwestie worden meegewogen. Op voorhand kan niet worden vastgesteld wanneer sprake is van voldoende invloed.

44 en 8

Welke vorm gaat de risicoanalyse krijgen? Is dat een door de CDS opgesteld zelfstandig document waarin alle aspecten van de risico's worden opgesomd en waarover de regering een onderdeel velt en dat ter kennis stelt aan de kamer? Of betreft het een meer politiek gewogen integraal onderdeel van de besluitvorming zonder dat daar een aanwijsbare aparte procedure aan vooraf is gegaan?

De regering heeft aangegeven dat het advies van de Chef Defensiestaf (CDS) bij elke uitzending in de brief aan de kamer zal worden opgenomen (Plenaire behandeling van het rapport van de TCBU, kamerstuk 26 454 nr. 12, pagina 807). Zal de regering deze afspraak alsnog in het toetsingskader opnemen?

De risicoanalyse is een integraal onderdeel van het militaire planningsproces. De Militaire Inlichtingen Dienst (MID) maakt met gebruikmaking van uiteenlopende bronnen een risicoanalyse. Op basis hiervan formuleert de CDS een appreciatie, waarin tevens maatregelen kunnen worden genoemd ter beperking van deze risico's. Deze appreciatie is niet alleen afhankelijk van de situatie in het inzetgebied (zoals klimaat, terrein, strijdende partijen, bevolking en vluchtelingen), maar ook van bijvoorbeeld het mandaat, de mogelijke andere deelnemende landen en de «rules of engagement». Ook andere factoren, zoals de beschikbaarheid van eenheden, spelen in deze analyse van de CDS een rol. De uiteindelijke conclusie van de CDS vormt een essentieel onderdeel van het besluitvormingsproces tot uitzending van Nederlandse eenheden. De regering heeft verklaard dat deze conclusie wordt opgenomen in de brief aan het parlement.

45

Kan het zijn dat soms de omgekeerde weg bewandeld wordt ten aanzien van beschikbare eenheden? Kortom, dat bij een positieve houding ten aanzien van een internationale operatie wordt aangegeven welke eenheden beschikbaar zijn waarna bepaald wordt welke eenheden geschikt zijn of geschikt gemaakt kunnen worden?

Aan de hand van de specifieke behoefte van de internationale organisatie, en een nationale beoordeling van die behoeftestelling, wordt geïnventariseerd welke eenheden geschikt en beschikbaar zijn. De vraag naar geschiktheid en beschikbaarheid wordt in feite gelijktijdig gesteld. Eenheden die voor crisisbeheersingsoperaties beschikbaar worden gesteld, volgen in een aantal gevallen nog wel een op de specifieke operatie toegespitste training. Tevens wordt onderzocht, of de klimatologische omstandigheden aanpassing van de uitrusting vereisen. Overigens

spelen bij het vaststellen van de beschikbaarheid van geschikte eenheden ook nog andere factoren een rol, zoals de andere taken van de krijgsmacht, het voortzettingsvermogen en de uitzendfrequentie van het personeel.

46

Hoe beoordeelt de regering de verhouding tussen politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid in de besluitvorming tot deelneming aan een vredesmissie? Waarom wordt deze problematiek niet betrokken bij de passage over het mandaat, die wel geteld twaalf regels in beslag neemt?

De twee categorieën aandachtspunten – politieke wenselijkheid enerzijds, militaire haalbaarheid anderzijds – bepalen samen het antwoord op de vraag of tot de inzet van Nederlandse militairen besloten wordt. De twee categorieën kunnen moeilijk los van elkaar gezien worden. Gelet op de preliminaire aard van de vraag of een bepaalde operatie politiek wenselijk is, zal deze overweging logischerwijs als eerste aan de orde komen. Vervolgens moet worden beoordeeld of de politieke en militaire doelstellingen van de operatie redelijkerwijs haalbaar zijn. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de beoordeling van de wenselijkheid van de operatie als geheel en die van de Nederlandse deelneming daaraan. Ten slotte zullen de militair-operationele en uitvoeringsaspecten aan de orde moeten komen.

Als een operatie zowel politiek niet wenselijk als militair niet haalbaar wordt geacht, is Nederlandse deelneming uiteraard niet aan de orde. Daarnaast kan een operatie politiek wenselijk worden geacht, doch militair onhaalbaar. Ook in dit geval is een Nederlandse militaire deelneming niet aan de orde. Voorts kan sprake zijn van een politiek wenselijke en militair haalbare operatie, maar moet Nederland, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat op dat moment de benodigde militaire eenheden niet beschikbaar zijn, toch afzien van deelneming.

In de beoordeling op nationaal niveau van politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van Nederlandse deelneming wordt het mandaat vanzelfsprekend betrokken.

47

Waarom schrijft de regering dat «zo nodig voldoende robuust moet kunnen worden opgetreden»? Moet niet altijd voldoende robuust kunnen worden opgetreden? Hoe oordeelt de regering in verband hiermee de aanbevelingen van de commissie Brahimi?

Het mandaat en de daarvan afgeleide geweldsinstructie moeten toegesneden zijn op de aard van de operatie en het conflict. Het Brahimi-rapport maakt onderscheid tussen klassieke en complexe operaties. Klassieke vredeshandhaving geschiedt, zoals bij Unmee, door buffermachten tussen twee staten. Complexe operaties worden uitgevoerd in intrastatelijke conflicten. Bij de planning en uitvoering van deze laatste operaties zijn in de jaren negentig veel lessen geleerd. Vooral in deze operaties is het van belang voldoende robuust op te kunnen treden, met bijbehorende geweldsinstructie, bewapening en omvang.