

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**

Postbus 20061, 2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070-3486486

**Ministerie van
Defensie**

Postbus 20701, 2500 ES 's-Gravenhage
Telefoon 070-3188188

Aan:
De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer DVB/CV-253/03	Datum 29 oktober 2003
----------	------------	-----------------------------	--------------------------

Onderwerp:
Ontwikkelingen in crisisbeheersing: implicaties voor Nederland.

Zaar
Jeech Heu Korthals Altes,

Inleiding

Negatieve ervaringen in Somalië, Rwanda en Bosnië-Herzegovina leidden in het midden van de jaren negentig tot een herbezinning op de aanpak van vredesoperaties. In het rapport "Verloren Onschuld" van maart 1996 deed de AIV een reeks aanbevelingen die tevens konden worden gezien als lessen uit de ervaringen tot dan toe. Inmiddels hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van vredesoperaties. Deze betreffen niet alleen de wijze waarop operaties worden uitgevoerd, maar ook de institutionele en procedurele kaders waarbinnen nationale en internationale besluitvorming tot stand komt. Tegen deze achtergrond vraagt de regering de AIV om advies over de implicaties van deze ontwikkelingen voor Nederland. Het betreft in het bijzonder de volgende aspecten.

De meeste gewapende conflicten zijn tegenwoordig binnenstatelijk en complex van karakter, en gaan bovendien vaak samen met humanitaire rampen. Dit maakt het voor de internationale gemeenschap enerzijds moeilijker, anderzijds vaak urgent om in te grijpen. Juist bij een interventie in binnenstatelijke conflicten moet een internationale troepenmacht beschikken over voldoende bevoegdheden en middelen om de situatie onder controle te kunnen houden, ook als de veiligheidssituatie verslechtert. Zij heeft dus een toereikend mandaat nodig en moet zijn voorbereid en uitgerust om, zo nodig, gevechtshandelingen te verrichten, waarbij al dan niet ten behoeve van een der partijen, en al dan niet met instemming van de (strijdende) partijen geweld wordt gebruikt.

In samenhang hiermee is al enige tijd een onmiskenbare trend waarneembaar naar "robuustere" mandaten, die berusten op Hoofdstuk VII in plaats van Hoofdstuk VI van het VN-Handvest. Op grond daarvan heeft een troepenmacht ruimere bevoegdheden om bij de uitvoering van een missie geweld toe te passen. Tegelijkertijd moet een mandaat te allen tijde uitvoerbaar zijn. Het moet helder zijn welke taken een troepenmacht heeft en bij voorkeur ook welke zij niet heeft. Dit laatste kan in het bijzonder gelden voor omvangrijke en verstrekkende taken, zoals het beschermen van de burgerbevolking of het scheiden van strijdende partijen. Ten slotte moeten, uiteraard, de omvang en de samenstelling van de

troepenmacht zijn toegesneden op de taken die haar zijn toebedeeld en op de veiligheidssituatie waarin zij haar operatie moet uitvoeren.

Het in 2000 uitgebrachte rapport van een VN-panel onder leiding van de Algerijn Brahimi stelde dat de VN weliswaar aanzienlijke ervaring hadden opgedaan met traditionele vredesoperaties, maar niet goed in staat waren zwaardere operaties uit te voeren in een complexe omgeving. De VN laten dergelijke operaties dan ook vaak over aan een regionale organisatie, zoals de NAVO, ECOWAS, of de EU. Een andere ontwikkeling is dat de VN een mandaat verlenen aan een ad hoc coalitie van landen die in staat en bereid zijn militair in te grijpen. De leiding van dergelijke VN-gemandateerde coalities berust veelal bij een "lead nation". In het geval van ISAF, bijvoorbeeld, waren dat achtereenvolgens het Verenigd Koninkrijk, Turkije en Duitsland / Nederland. Het heeft er alle schijn van dat deze trend zich de komende jaren zal voortzetten. Weinig landen zijn echter bereid en in staat gedurende langere tijd een operatie te leiden. Na enige tijd, zo was het ook bij ISAF, ontstaat behoefte aan meer continuïteit in de leiding van de operatie. Hierin kan worden voorzien door de structurele betrokkenheid van een organisatie zoals de NAVO, de EU of de VN. In ISAF speelde het bondgenootschap enige tijd een ondersteunende rol en inmiddels leidt zij deze operatie zelfs. Verder zal de NAVO ook een ondersteunende rol spelen voor de Poolse divisie in de stabilisatiemacht in Irak. Hiermee is de inzet van de NAVO buiten de directe omgeving van het bondgenootschappelijke gebied een feit geworden.

Het is de afgelopen jaren verder herhaaldelijk voorgekomen dat een vredeshandhavende operatie volgde op een afdwingingsoperatie of op een gewapend conflict. Hierbij kan gedacht worden aan Kosovo, Afghanistan en Irak. Na grootscheepse inzet van zware militaire middelen brak een stabilisatiefase aan waarin de reeds aanwezige internationale troepenmacht een andere rol moest vervullen. In dergelijke situaties – maar niet alleen dan – kan een "initial entry" militaire stabilisatiemacht worden geconfronteerd met een gebrekkige overheids- en gezagsstructuur in het crisisgebied.

Mede op grond van deze uiteenzetting leggen wij de Raad graag de volgende vragen voor:

1. De Nederlandse krijgsmacht

De uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, ook in het hogere deel van het geweldsspectrum, is een van de hoofdtaken van de krijgsmacht. Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft Nederland aan niet minder dan negen grotere operaties deelgenomen met aanzienlijke aantallen militairen. In de toekomst is niet alleen het ambitieniveau bepalend voor de participatiegraad in crisisbeheersingsoperaties, maar ook de wijze waarop de Nederlandse krijgsmacht kan inspelen op de nieuwe eisen die deze operaties stellen. Deze laatste overweging heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de besluiten over extensiveringen en intensiveringen bij Defensie in de komende tien jaar, waarover de Tweede Kamer 16 september jl. een brief heeft ontvangen. De vraag luidt: *In hoeverre zal het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties verdere gevolgen moeten hebben voor de Nederlandse krijgsmacht? In het bijzonder kan de vraag worden gesteld of bij de inrichting van de krijgsmacht prioriteit moet worden gegeven aan een "initial entry capability", naast het vermogen bij te dragen aan een "follow-on force", waaronder ook de stabilisatiefunctie kan worden begrepen.*

2. De nationale besluitvormingsprocedure

Nederland treedt bij crisisbeheersingsoperaties altijd op als onderdeel van een multinationale troepenmacht. Voordat de regering militaire eenheden beschikbaar stelt voor inzet ter bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde, informeert zij op grond van artikel 100 van de Grondwet de Staten-Generaal. De nationale besluitvormingsprocedure voor uitzendingen waarop artikel 100 van toepassing is, staat beschreven in het Toetsingskader 2001. In dit verband zijn voorts de - grotendeels door de regering

overgenomen - aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (2000) van belang.

De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven genomen om multinationale militaire verbanden op te richten, zoals de toekomstige NATO Response Force en diens Europese tegenhanger. Daarnaast kent de Nederlandse krijgsmacht verschillende bilaterale samenwerkingsverbanden met andere landen. De AIV stelt in zijn recente advies over militaire samenwerking in Europa dat voor succesvolle operationele samenwerking een deel van de nationale beslissingsbevoegdheid moet worden ingeleverd. Het is voorts de vraag welke gevolgen de verdere inbedding van Nederlandse eenheden in multinationale militaire verbanden heeft voor de nationale besluitvormingsprocedures: *Ligt een aanpassing van het Toetsingskader voor de uitzending van eenheden in de rede, of kunnen voldoende procedurele voorzieningen worden getroffen om recht te doen aan de noodzaak van snel expeditieair, collectief optreden terwijl de betrokkenheid van het parlement gewaarborgd blijft?*

3. Geïntegreerd beleid op het vlak van veiligheid en ontwikkeling

Er bestaat een nauwe relatie tussen veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in post-conflictlanden en landen die dreigen af te glijden naar geweld en destabilisatie. De vraag rijst in hoeverre de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap – en ook Nederland – voldoende voorzien in een integrale aanpak van dit spectrum. Veiligheid en stabiliteit in deze landen is een voorwaarde voor ontwikkeling. Ook de beheersing en bezwering van crises is noodzakelijk voor ontwikkeling. Het zijn immers vooral de armsten die het meest lijden onder onveiligheid, schending van mensenrechten, en de sociale en economische gevolgen van destabilisering. Veiligheid is daarmee net als gezondheidszorg en onderwijs een zogenaamd 'Public Good', hetgeen tevens ontwikkelingsrelevantie inhoudt.

Dientengevolge zijn de activiteiten in deze landen gericht op duurzame capaciteit om vrede en veiligheid te bewaren deel van de staatsvorming. Net als op andere terreinen (justitie, politie, financiën, etc.) is staatsvorming in de veiligheidssector broodnodig voor ontwikkeling. Activiteiten gericht op waarborging van veiligheid, onder meer door de ondersteuning van de opbouw van een civiel gecontroleerd veiligheidsapparaat dat zowel de krijgsmacht als de politie omvat, zijn daarmee even ontwikkelingsrelevant. De huidige criteria inzake 'Official Development Assistance' (ODA) van de OESO-Development Assistance Committee (DAC) sluiten echter de ondersteuning van de militaire componenten van de veiligheidssector uit. Ervaringen in onder meer Afghanistan, Bosnië-Herzegovina en het Grote Merengebied hebben geleerd dat vraagtekens kunnen worden gezet bij deze afbakening. In hoeverre is bijvoorbeeld de vorming van een defensieapparaat in Afghanistan door omvorming van een schare van 250 duizend strijders onder aanvoering van krijgsheren tot een civiel gecontroleerde krijgsmacht (momenteel non-ODA) van 70 duizend nieuwe militairen minder ontwikkelingsrelevant dan de opbouw van een Afgaans politieapparaat (momenteel ODA-eligible)?

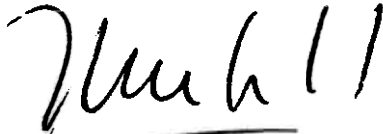
Op het terrein van crisisbeheersing staan de ODA-criteria evenwel een beperkt aantal activiteiten als ODA toe die worden uitgevoerd door militairen in het kader van vredesoperaties. Alleen de netto additionele kosten gemaakt voor de volgende activiteiten zijn ODA-eligible: ondersteuning mensenrechten, verkiezingswaarneming, herintegratie van gedemobiliseerde strijders, inname van hun wapens, herstel van basis infrastructuur, volgen en opleiden van ambtenaren en politie, douane, grenscontrole, advisering in macro-economisch beleid, en humanitaire ontmijning. Deze activiteiten werden in het verleden voornamelijk door VN-militairen ('blauwhelmen') uitgevoerd. In de criteria wordt de mogelijkheid geboden om "vergelijkbare" activiteiten ook buiten VN-kader onder ODA te brengen, waarbij alleen de categorieën verkiezingswaarneming, mensenrechtenactiviteiten, ontmijning en demobilisatie nader zijn gespecificeerd. De niet nader gespecificeerde

activiteiten worden daarom niet altijd aan de OESO-DAC als ODA gerapporteerd als zij niet door 'blauwhelmen' zijn uitgevoerd.

Het is in de ogen van de regering onwenselijk om onduidelijkheid te laten bestaan over de interpretatie van de OESO-DAC criteria voor ODA. Deze onduidelijkheid, ook internationaal, leidt namelijk tot het voortdurende bestaan van een kloof tussen het vrede- en veiligheidsbeleid enerzijds en ontwikkelingsbeleid anderzijds.

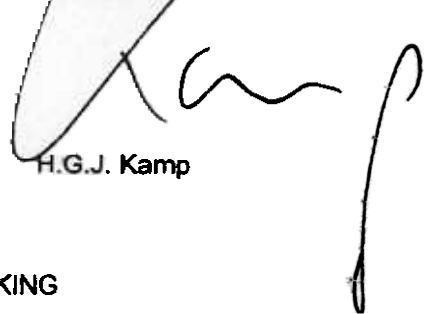
Dit alles leidt tot de laatste vraag: Hoe kijkt de AIV aan tegen deze problematiek en de noodzaak tot verandering van beleid? Hoe kan het geïntegreerde veiligheidsbeleid in Nederland en internationaal verder vorm worden gegeven en op de agenda worden gezet? Hoe beoordeelt de AIV de mogelijkheden van het Stabiliteitsfonds in oprichting in deze? Hoe kijkt de AIV aan tegen de rol van de ODA-definitie bij de vorming van geïntegreerd beleid? Hoe beoordeelt de AIV de eventuele wenselijkheid de ODA-criteria aan te passen? Met andere woorden: Beperkt de scheiding tussen ODA en non-ODA de mogelijkheden effectief internationaal en nationaal optreden op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling? Wat betreft de rol van de krijgsmacht: welke activiteiten van militairen zijn naar het oordeel van de AIV 'ontwikkelingsrelevant' en leidt dit wel of niet tot de noodzaak van aanpassing van de ODA-criteria? Het gaat hierbij vooral om versterking van de lokale veiligheidsstructuren en om de rol van de internationale gemeenschap en van de Nederlandse militairen. Zou de Nederlandse krijgsmacht in het kader van geïntegreerd veiligheidsbeleid in de toekomst bijvoorbeeld een grotere rol kunnen spelen bij onder meer technische assistentie bij de wederopbouw van een land, in dit geval gericht op de veiligheidssector, en bij ontwapenings-, demobilisatie-, en reïntegratieprogramma's?

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



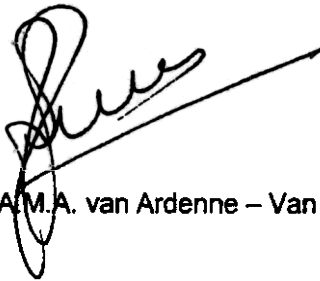
Mr. J.G. de Hoop Scheffer

DE MINISTER VAN DEFENSIE



H.G.J. Kamp

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING



A.M.A. van Ardenne - Van der Hoeven



Minister van Buitenlandse Zaken

Aan de voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 19 februari 2004

Zeer geachte Heer Korthals Altes,

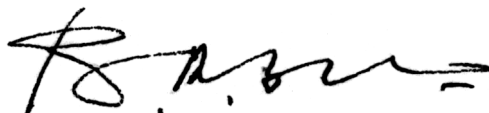
Op 29 oktober 2003 legden de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en ikzelf drie vragen aan u voor met betrekking tot ontwikkelingen in crisisbeheersing en implicaties voor Nederland.

In deze brief werd onder meer geschetst dat de mogelijke, verdere inbedding van Nederlandse eenheden in multinationale militaire verbanden gevolgen zou kunnen hebben voor de nationale besluitvormingsprocedure bij inzet van Nederlandse militaire eenheden ter bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde. Daarom werd aan u de vraag voorgelegd: "Ligt een aanpassing van het Toetsingskader voor de uitzending van eenheden in de rede, of kunnen voldoende procedurele voorzieningen worden getroffen om recht te doen aan de noodzaak van snel expeditionair, collectief optreden terwijl de betrokkenheid van het parlement gewaarborgd blijft?"

Op 4 februari jl. vond in de Eerste Kamer de gezamenlijke behandeling plaats van de wetsvoorstellen inzake de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2004 (29200-X), alsmede de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (29200-V, onderdeel NAVO). Tijdens deze behandeling kwam de kwestie aan de orde van de mogelijke overlap van de doelomschrijvingen van de inzet van Nederlandse militaire eenheden 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk' enerzijds, en 'ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde' anderzijds (artikel 97, eerste lid van de Grondwet). Overlap zou volgens sprekers in het debat onder meer gevolgen hebben voor de wijze van betrokkenheid van het parlement, in het bijzonder de verplichting tot informatieverstrekking vooraf aan het parlement op grond van artikel 100 van de Grondwet.

Mede namens de minister van Defensie verzoek ik u ook dit aspect – mogelijke overlap van de doelomschrijvingen en de gevolgen daarvan voor de parlementaire betrokkenheid bij het besluitvormingsproces – te betrekken in uw advies over de eerder genoemde vraag over de nationale besluitvormingsprocedure bij inzet van Nederlandse militaire eenheden ter bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde.

Met vriendelijke groet,



Dr. B.R. Bot