

Vergaderjaar 2005–2006

30 162

Onderzoek NATO Response Force

Nr. 4

BIJLAGEN

OVERZICHT VAN DE BIJLAGEN

	Pag.
Bijlage 1: Organisatie van NAVO en EU	3
Bijlage 2: Instelling van NRF en EU-Battlegroups	7
Bijlage 3: Verslag werkbezoek Brussel	15
Bijlage 4: Verslag werkbezoek Berlijn	29
Bijlage 5: Correspondentie van de werkgroep en schriftelijke adviezen	39
Bijlage 6: Verslagen van de gesprekken	55

Deze bijlage beschrijft de belangrijkste politieke en militaire (besluitvormings)organen in zowel de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) als in de Europese Unie (EU). In de NAVO is de Noord-Atlantische Raad het hoogste politieke orgaan; bij de EU de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. De NAR wordt bijgestaan door het Hoog Politiek Comité; de RAZEB door het Politiek- en Veiligheidscomité (PVC). Het hoogste militaire orgaan bij de NAVO is het Militair Comité, bij de EU het Militair Comité (EUMC). Beide militaire comités worden ondersteund door militaire staven.

NAVO

De Noord-Atlantische Raad (NAR)

De NAVO is een intergouvernementele organisatie. Binnen de NAVO is de Noord-Atlantische Raad (NAR) het hoogste besluitvormingsorgaan en het enige orgaan dat zijn gezag ontleent aan het Noord-Atlantische Verdrag. Bij intergouvernementele organisaties, zoals de NAVO, vindt besluitvorming plaats op basis van unanimiteit. Eén tegenstem is voldoende om een besluit tegen te houden. In de praktijk zullen lidstaten alleen in uitzonderlijke situaties tegen stemmen. Indien zij bezwaren hebben tegen een bepaald voorstel, kunnen zij dit kenbaar maken door zich te onthouden van stemmen, waardoor het voorstel toch ten uitvoer kan worden gebracht. Dit fenomeen wordt aangeduid met de term «constructieve onthouding». Zo liet Denemarken in de jaren tachtig voetnoten aantekenen bij besluiten over kernwapens en besloot Griekenland in 1999 niet deel te nemen aan de Kosovo luchtcampagne zonder de campagne te blokkeren.

De NAR wordt voorgezeten door de secretaris-generaal van de NAVO en vergadert wekelijks. Alle lidstaten zijn in de NAR vertegenwoordigd via hun ambassadeur bij de NAVO, de Permanent Vertegenwoordiger. Indien nodig kan de NAR direct bijeen worden geroepen. Ten minste twee keer per jaar komt de NAR bijeen op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken. De NAR kan ook op het niveau van de ministers van Defensie vergaderen. Indien de NAVO voor belangrijke besluiten staat, komen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten bijeen in een NAVO-Top.

De nationale vertegenwoordiging

Elke lidstaat heeft naast de ambassadeur een politieke en militaire staf gestationeerd bij de NAVO. De politieke staf ondersteunt de ambassadeur. De ambassadeur en zijn politieke staf vormen samen de Permanente Vertegenwoordiging (PV). De Nederlandse PV handelt volgens de instructies van de minister van Buitenlandse Zaken. De militaire staf maakt formeel geen onderdeel uit van de PV en krijgt haar instructies van de minister van Defensie. Tevens zorgen de politieke en militaire staf voor de feedback: ze lichten de ministers in over de ontwikkelingen tijdens onderhandelingsprocessen en, in het bijzonder, over de standpunten die andere PV-ers en militaire vertegenwoordigers naar voren brengen tijdens de besprekingen.

Planninggroepen

Naast de NAR zijn er binnen de NAVO nog een aantal andere (intergouvernementele) besluitvormingsgremia: Het Comité voor Defensie-

planning (DPC) en de Nucleaire Planninggroep (NPG). Het Comité voor Defensieplanning (DPC) wordt gevormd door de PV-ers. Twee keer per jaar komt het DPC bijeen op het niveau van de ministers van Defensie. Het DPC bespreekt de defensieaangelegenheden en de onderwerpen betreffende de collectieve defensieplanning. Ook geeft het DPC richtlijnen aan de militaire autoriteiten van de NAVO. De werkzaamheden van het DPC worden voorbereid door ondergeschikte comités, waarbij met name het Controlecomité Defensie belangrijk is, omdat het toezicht houdt op het planningproces van de strijdkrachten binnen de NAVO. De ministers van Defensie komen ook bijeen in de Nucleaire Planninggroep (NPG), waar zij spreken over kwesties met betrekking tot de nucleaire strijdkrachten.

Hoog Politiek Comité

Het Hoog Politiek Comité (SPC) is het hoogste adviesorgaan voor de NAR inzake politieke vraagstukken. Het SPC bestaat uit de plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers, die kunnen worden bijgestaan door nationale deskundigen. Het SPC bereidt de bijeenkomsten van de NAR voor en stelt de ontwerp teksten op die ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd.

Militair Comité

Het Militair Comité (MC) vormt de hoogste militaire autoriteit in de NAVO. De nationale militaire vertegenwoordigers bij de NAVO hebben hier zitting in. Het Militair Comité komt regelmatig ook op een hoger niveau bijeen, namelijk op het niveau van de Chefs Defensiestaf van de lidstaten.

Het Militair Comité helpt bij het ontwikkelen van globale strategische concepten van de NAVO en geeft jaarlijks zijn visie op de militaire capaciteiten van de landen of regio's die een risico vormen voor de belangen van de NAVO. Ten tijde van crisis, spanning of oorlogsdreiging adviseert het MC het DPC, de NAR en de NPG over de militaire situatie en geeft het aanbevelingen over het gebruik van de strijdkrachten, de op te stellen Rules of Engagement en de implementatie van rampenplannen.

De voorzitter van het MC wordt gekozen door de Chefs Defensiestaf van de lidstaten en voor een periode van drie jaar benoemd. De voorzitter is zowel de hoogste militaire woordvoerder van de NAVO en als de vertegenwoordiger van het Militair Comité bij officiële bezoeken, zowel binnen als buiten de NAVO.

De staven

De diverse vertegenwoordigende lichamen van de NAVO worden ondersteund door een permanente, multinationale NAVO-organisatie, die onder leiding staat van de secretaris-generaal. De NAVO-organisatie kent – analoog aan de intergouvernementele besluitvormingsstructuur – een civiele staf en een militaire staf: de Internationale Staf (IS) en de Internationale Militaire Staf (IMS).

Ambtenaren en militairen die deel uitmaken maken van deze staven zijn afkomstig uit de NAVO-landen. Het personeel van de IS wordt direct gerekruteerd door de NAVO of wordt door de regeringen van de lidstaten (tijdelijk) gedetacheerd. De militairen zijn allemaal gedetacheerd. Beide staven werken onder internationale bevoegdheid en dienen zich in te zetten voor het algemeen belang van het Bondgenootschap. Ze worden geacht zich onafhankelijk op te stellen ten opzichte van hun nationale vertegenwoordiger (of de vertegenwoordigers van andere bondgenoten).

Europese Unie

De Europese Raad

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie en de voorzitter van de Europese Commissie. De besluiten die genomen worden tijdens vergaderingen van de Europese Raad zijn een belangrijke stimulans bij het bepalen van de algemene politieke richtsnoeren van de Europese Unie. Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de Europese Raad de beginselen van en de algemene richtsnoeren voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) intergouvernementeel vaststelt.

RAZEB

De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken, neemt besluiten in het kader van het GBVB. Indien onderwerpen op de agenda staan die betrekking hebben op de uitvoering van het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB), nemen ook de ministers van Defensie aan de betreffende RAZEB deel. Deze gezamenlijke bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in het kader van de Raad vindt meestal een keer per half jaar plaats. Voorts hebben de ministers van Buitenlandse Zaken ook een keer per half jaar een informele vergadering (het zogenaamde Gymnich-overleg). De ministers van Defensie van de Europese Unie komen sinds februari 2000 een keer per half jaar bijeen in een informele vergaderingen (de informele Defensieraad).

Het Politiek- en Veiligheidscomité

Een belangrijke rol bij het Europees veiligheidsbeleid is weggelegd voor het Politiek en Veiligheidscomité (PVC-PSC), dat wordt bijgestaan door het Militair Comité (EUMC) en de Militaire Staf. Deze organen hebben sinds januari 2001 een permanente status en worden ondersteund door twee belangrijke instituten, namelijk het Satellietcentrum en het Instituut voor Veiligheidsstudies, die zijn overgenomen van de West-Europese Unie (WEU).

De grondslag voor de oprichting van het Politiek en Veiligheidscomité is terug te vinden in het Verdrag van Nice dat in 2000 is gesloten. Het PVC vervult een aantal belangrijke rollen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB):

- het PVC heeft tot taak de internationale situatie in de onder het GBVB vallende gebieden te volgen;
- het PVC heeft een rol in de beleidsbepaling door op verzoek van de Raad, of op eigen initiatief, adviezen aan de Raad uit te brengen;
- het PVC is belast met de politieke leiding van de ontwikkeling van militaire vermogens, met inachtneming van de aard van de crises waarop de Unie wil reageren. In dat kader ontvangt het PVC advies van het Militaire Comité, dat op zijn beurt wordt bijgestaan door de Militaire Staf;
- het PVC geeft politieke en strategische richting aan de militaire reactie van de EU op een crisis. Hiertoe evalueert het PVC de aan de Raad voor te leggen strategische militaire opties met inbegrip van de commandostructuur, het operationele concept en het operatieplan. Deze komen vooral tot stand op grond van adviezen en aanbevelingen van het Militair Comité;
- het PVC speelt een centrale rol in de intensivering van het overleg met de NAVO en betrokken derde landen.

Het Militair Comité

Het Militair Comité (EUMC) is eveneens in januari 2001 door de Raad ingesteld en vormt de hoogste militaire instantie van de EU. Het Militair Comité bestaat uit de Chefs Defensiestaf die vertegenwoordigd worden door hun militaire vertegenwoordigers. Het EUMC vergadert indien nodig ook op het niveau van de Chefs Defensiestaf.

Het EUMC geeft militaire adviezen en doet aanbevelingen aan het PVC en geeft leiding aan de Militaire Staf van de Europese Unie (EUMS). De adviezen en aanbevelingen aan het PVC hebben onder meer betrekking op:

- risico's van mogelijke crises;
- de militaire dimensie van een crisissituatie en de implicaties daarvan, vooral in de daaropvolgende beheersingsfase. Het Comité ontvangt hiervoor informatie van het Situatiecentrum;
- militaire betrekkingen van de EU met Europese NAVO-leden die geen lid zijn van de EU, andere kandidaten voor de toetreding tot de EU, andere staten, andere organisaties, waaronder de NAVO.

De voorzitter van het Militair Comité is in de regel een voormalig Chef Defensiestaf van een EU-lidstaat. Formele benoeming geschiedt door de Raad, op aanbeveling van het PVC. De voorzitter wordt in beginsel voor drie jaar benoemd en woont de bijeenkomsten van de Raadszittingen b- wanneer besluiten met gevolgen op defensiegebied moeten worden genomen.

Militaire Staf

De Militaire Staf van de EU (EUMS) heeft taken op het gebied van vroegtijdige waarschuwing, situatiebeoordeling en strategische planning voor de uitvoering van de zogeheten «Petersbergtaken» (zie bijlage 2), met inbegrip van het aanwijzen van Europese nationale en multinationale strijdkrachten.

Concreet behelst dit onder meer het – in coördinatie met de NAVO – opstellen van een lijst van de Europese nationale en multinationale strijdkrachten voor door de EU geleide operaties. Ook draagt de Staf bij aan de ontwikkeling en voorbereiding (met inbegrip van opleiding en oefeningen) van de door de lidstaten ter beschikking van de EU gestelde nationale en multinationale strijdkrachten. Verder moet de Staf uitvoering geven aan het beleid, de beslissingen en de richtlijnen van het Militair Comité. De Staf staat onder leiding van een directeur-generaal, een driesterren generaal. De lidstaten leveren het militaire personeel op detacheringbasis.

Deze bijlage beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de NAVO alsmede de veranderingen in de strategische concepten van het Atlantisch Bondgenootschap. De instelling van de NATO Response Force (NRF) is een uitvloeisel van deze conceptuele wijziging. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) van de Europese Unie. De *EU Veiligheidsstrategie van 2003* en de *Headline Goal 2010* vormen de grondslagen voor de instelling van de EU-Battlegroups.

De NAVO in ontwikkeling

Oprichting van de NAVO

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) is in 1949 opgericht en is van oorsprong een verdedigingsorganisatie. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog heeft de NAVO haar tegenhanger in het Warschaupact onder leiding van de toenmalige Sovjet-Unie. De basis voor de NAVO berust op het beginsel van collectieve zelfverdediging, dat neergelegd is in artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag: de veiligheid van alle bondgenoten is ondeelbaar. Een aanval op één lidstaat is een aanval op alle lidstaten:

«De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen een of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt met inbegrip van het gebruik van gewapend geweld om de veiligheid van het Noord-Atlantische gebied te herstellen en te handhaven.»

Na de Tweede Wereldoorlog maken de Verenigde Staten en de West-Europese landen zich grote zorgen om het buitenlandse beleid van de Sovjet-Unie. Daarnaast speelt de discussie over de integratie van de West-Duitse strijdkrachten in de Europese veiligheidsorde. Op 17 maart 1948 ondertekenen Frankrijk, Groot-Brittannië en de Benelux-landen een militair bijstandsverdrag. Dat wordt gezien als een opstap naar een noodzakelijk geachte gemeenschappelijke Atlantische verdediging. In december 1948 starten de onderhandelingen over het Noord-Atlantische Verdrag tussen de regeringsvertegenwoordigers van de Verenigde Staten, Canada en de ondertekenaars van het Verdrag van Brussel. Enkele maanden daarna voegen zich daarbij ook de vertegenwoordigers van de regeringen van Noorwegen, Denemarken, IJsland, Italië en Portugal. Op 4 april 1949 wordt het Noord-Atlantische Verdrag ondertekend in Washington.

In de loop der jaren heeft het aantal lidstaten zich uitgebreid: in 1952 met Griekenland en Turkije, in 1955 met de Bondsrepubliek Duitsland, Spanje komt er in 1982 bij en in 1999 volgen Tsjechië, Polen en Hongarije. Voorjaar 2004 treden zeven nieuwe landen toe: Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

Na de Koude Oorlog

In het begin van de jaren negentig wordt het Warschaupact op aandrigen

van de Oost-Europese landen ontbonden en stort de Sovjet-Unie in elkaar. Het risico van een grootschalige oorlog tussen het Warschaupact en de NAVO-lidstaten is verdwenen en het einde van de Koude Oorlog is een feit. Paradoxaal genoeg heeft het einde van de Koude Oorlog tot gevolg dat de instabiliteit en de daarmee samenhangende veiligheidsrisico's eerder toe- dan afnemen. De gewijzigde veiligheidssituatie leidt ertoe dat de NAVO zich fundamenteel herbezint op haar positie. In de jaren negentig staan daarbij drie onderwerpen centraal: de relatie met de voormalige Oost-Europese landen, en in het bijzonder met Rusland, de doelen en taken van de NAVO, en de reorganisatie van de strijdkrachten.

Relatie met Oost-Europa en Rusland

Op de NAVO-top in Londen in 1990 besluiten de regeringsleiders tot een aanzienlijke reductie van het aantal troepen en nodigen de regeringsleiders van de Sovjet-Unie en de voormalige Oostbloklanden uit om reguliere diplomatieke banden aan te knopen met de NAVO. Een eerste, belangrijke stap in de toenadering tussen de NAVO en haar voormalige tegenstrevers. Hetgeen uiteindelijk resulteert in de uitbreiding van de NAVO met 10 leden (drie in 1999 en zeven in 2004). Na de ineenstorting van de Sovjet-Unie heeft vooral het creëren van een goede band met Rusland prioriteit voor de NAVO. Dit leidt er in 1994 toe dat Rusland gaat deelnemen aan het «Partnership for Peace»-programma. Een programma waarin de NAVO met individuele niet-lidstaten – praktische – afspraken maakt over samenwerking op het terrein van defensie en veiligheid.

Een volgende belangrijke stap in het aanhalen van de betrekkingen vindt plaats in 1997 als Rusland en de NAVO in Parijs een verdrag ondertekenen over wederzijdse relaties, samenwerking en veiligheid. De NAVO en Rusland verklaren zich daarin bereid om onder meer op het hoogste politieke niveau samen te werken om de veiligheid in het Euro-Atlantische gebied te waarborgen. Het verdrag biedt de basis voor een duurzame samenwerking tussen beide partijen. Om die samenwerking te faciliteren wordt met het verdrag de Permanent Joint Council (PJC) opgericht, het consultatieforum waarin de samenwerking concreet gestalte dient te krijgen. Met uitzondering van een korte periode in 1999 waarin Rusland haar deelname in de PJC staakt, als gevolg de luchtcampagne van de NAVO boven Kosovo, wordt de relatie tussen de NAVO en Rusland in de jaren daarna steeds beter.

Op de Top in Rome in 2001 bereiken regeringsleiders en staatshoofden overeenstemming over verder gaande samenwerking. De NATO-Russia Council wordt opgericht (NRC), de opvolger van de PJC. De NRC bouwt voort op de PJC met dien verstande dat in de NRC Rusland en de Bondgenoten elkaar ontmoeten op basis van gelijkwaardigheid in plaats van het bilaterale format van NAVO + 1, dat onder de PJC gold. Doel van de NRC is gezamenlijk tot overeenstemming te komen over een groot palet aan veiligheidsvraagstukken. Minstens maandelijks komt de NRC bij elkaar op het niveau van de ambassadeurs en militaire vertegenwoordigers (zie paragraaf 1.2.). Het NRC Voorbereidende Comité bereidt deze bijeenkomsten voor. Daarnaast heeft het NRC een aantal werkgroepen en comités opgericht die de verschillende deelterreinen bestrijken waarover in de NRC wordt besloten.

Strategisch concept

Op de NAVO-top in Rome in november 1991 aanvaarden regeringsleiders en staatshoofden het Strategisch Concept waarin staat opgenomen dat de

NAVO de stabiliteit en vrede in heel Europa wil bevorderen, ook buiten haar verdragsgrenzen. Preventieve diplomatie en effectieve crisisbeheersing zijn belangrijke middelen daartoe. De NAVO sluit het gebruik van militair geweld bij crisisbeheersingsoperaties niet uit. Geweld kan een aanvulling zijn op politiek optreden en bijdragen aan het beheersen van crises.

In 1997 komen de regeringsleiders overeen dat het Strategisch Concept moet worden aangepast aan de (wederom) gewijzigde veiligheidssituatie. In 1999, als de NAVO haar vijftigjarige bestaan viert, ligt een nieuw Strategisch Concept voor op de Top van Washington. Het Strategisch Concept neemt afscheid van de statische defensiemacht die zich in een beperkt gebied moet verdedigen tegen een duidelijk aanwezige vijand. Een grootschalige aanval met conventionele wapens op de Alliantie achten de NAVO-leiders hoogst onwaarschijnlijk, hoewel de mogelijkheid van een dergelijke aanval op lange termijn blijft bestaan.

De aandacht van de NAVO richt zich meer en meer op de militaire en niet-militaire risico's die betrekking hebben op de onzekerheid en de instabiliteit in en rond het Euro-Atlantische gebied en de mogelijkheid van regionale crises in de periferie van de Alliantie. Dergelijke crises kunnen de veiligheid van de NAVO-lidstaten of nabuurstaten beïnvloeden. Indien nodig moet de NAVO dan ook buiten haar grenzen kunnen optreden en gevaren als terrorisme, sabotage, georganiseerde misdaad en de verstoren van de toevoer van vitale hulpbronnen kunnen bestrijden. In het Concept is de rol die de NAVO wil spelen op het gebied van crisisbeheersingsoperaties buiten het eigen verdragsgebied dan ook formeel bevestigd. De VN-Veiligheidsraad overigens blijft primair verantwoordelijk voor de instandhouding van de internationale vrede en veiligheid, zoals ook in artikel 7 van het NAVO-Verdrag staat verwoord.

De NAVO in actie

Anders dan tijdens de Koude Oorlog, toen de nadruk veel meer op de invulling van de diverse militaire strategieën lag (Containment Policy, Massive Retaliation en Flexible Response, inclusief de Forward Defense), zien de NAVO-lidstaten zich in de periode daarna genoodzaakt hun strijdkrachten regelmatig in te zetten bij operaties die het predikaat vredeshandhaving, conflictpreventie of crisisbeheersing dragen. Zo start de NAVO in 1995 de operatie «Deliberate Force» in Bosnië en krijgt ze vervolgens de leiding over de multinationale Implementatiemacht (IFOR) en de Stabilisatiemacht (SFOR). In 1999 voert de NAVO een luchtcampagne boven Kosovo uit en krijgt de organisatie het beheer over de internationale vredesmacht in Kosovo (KFOR). In 2001 begint de NAVO met de vredesmissie in Macedonië. Momenteel heeft de NAVO de leiding over de internationale vredesmacht in Afghanistan (ISAF) en verzorgt de organisatie de training van Irakese officieren.

Reorganisatie van de krijgsmacht

Het nieuwe Strategisch Concept heeft grote implicaties voor de structuur van de strijdkrachten van de NAVO. De NAVO-krijgsmacht is op dat moment nog hoofdzakelijk opgebouwd rond territoriale verdedigings-eenheden. Om crisisbeheersingsoperaties te kunnen uitvoeren moet het Bondgenootschap de mobiliteit, de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht verhogen. Ook het tekort aan strategische transportcapaciteit, nbc-bescherming en precisiewapens moet worden opgevuld.

Op de Top in Washington (1999) lanceren de lidstaten het Defence Capabilities Initiative (DCI) om de lacunes in het militaire vermogen op te vullen. Met het DCI, dat in 2002 een vervolg krijgt in de Prague Capabilities Commitment (PCC), wordt feitelijk de basis gelegd voor de vorming van de NATO Response Force. Het DCI had primair tot doel om de krijgsmacht van het Bondgenootschap op de volgende punten te verbeteren:

- mobiliteit en inzetbaarheid;
- «sustainability»: het vermogen om troepen, die op grote afstand van thuisbasis zijn gestationeerd in het operatiegebied te handhaven. Onder dit begrip valt het vermogen om voldoende nieuwe troepen bij langdurige operaties in te zetten.
- «effective engagement»: dat is het vermogen om het effectief en succesvol op te kunnen treden in vijandelikheden.
- «survivability»: het vermogen om de strijdkrachten en hun infrastructuur te beschermen tegen huidige en toekomstige bedreigingen.
- «interoperable communications»: command, control and information systems die «compatible» zijn.

De strijd tegen het internationale terrorisme

Na de Top van Washington verslechtert de veiligheidssituatie drastisch. De VS worden getroffen door terroristische aanslagen en de dreiging van (verspreiding, toepassing en gebruik van) massavernietigingswapens neemt toe. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op het transformatieproces bij de NAVO. Regeringsleiders en staatshoofden zijn van mening dat ook in NAVO-verband een bijdrage geleverd moet worden aan de bestrijding van het internationale terrorisme. De strijd tegen dit terrorisme wordt na 11 september 2001 een belangrijke taak van de NAVO. Zo krijgen SACEUR en SHAPE eind 2001 de opdracht om een militair concept ter bestrijding van het terrorisme op te stellen. Tijdens de Top van Praag in november 2002 keuren de regeringsleiders van de NAVO dit concept goed. Dit noopt de NAVO ertoe het DCI te herzien, omdat met dit initiatief de nieuwe dreigingen niet afdoende het hoofd kunnen worden geboden. Het aantal aandachtsgebieden van het DCI is te groot is en het karakter ervan te vrijblijvend.

Het Prague Capabilities Commitment

Tijdens de Top van Praag in 2002 bereiken de regeringsleiders en staatshoofden een akkoord over het Prague Capabilities Commitment, de opvolger van het DCI. Het PCC richt zich op het verbeteren van de capaciteiten van het bondgenootschap op de volgende terreinen:

- de verdediging tegen aanvallen met chemische, biologische, radiologische, en nucleaire wapens;
- het verzekeren van veilige verbindingen en commandovoering en «information superiority»;
- de verbetering van de interoperabiliteit en de gevechtskracht van ontplooiende eenheden;
- de verzekering van de snelle ontplooiing en het voortzettingsvermogen van strijdkrachten.

Instelling NATO Response Force (NRF)

In september 2002 gaan de ministers van de Defensie van de NAVO-lidstaten akkoord met het voorstel van de Amerikaanse minister van Defensie om te komen tot een Rapid Reaction Force. Op Top van Praag besluiten de staatshoofden en regeringsleiders formeel tot de instelling van de NATO Response Force (NRF). De NRF is in principe beschikbaar

voor zowel de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied (artikel 5 NAVO) als voor de handhaving c.q. bevordering van de internationale rechtsorde, het paraplubegrip waaronder vredeshandhaving, conflictpreventie en crisisbeheersing vallen.

De instelling van de NATO Response Force (NRF), een snelle multinationale reactiemacht, is derhalve het resultaat van enerzijds een transformatieproces dat de NAVO in de jaren negentig heeft ingezet en anderzijds van de gewijzigde veiligheidssituatie waarvan sinds 2001 sprake is. De strijdmacht past in het streven van de NAVO om nieuwe «capabilities» te ontwikkelen – functioneert in die zin als katalysator van het transformatieproces – en stelt de NAVO in staat crisisbeheersingsoperaties snel en succesvol te kunnen uitvoeren.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het EVDB

Ontstaan van het GBVB

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 wordt op Europees niveau een gemeenschappelijk buitenlands beleid gevoerd, het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Het GBVB vormt de tweede pijler in het Verdrag van de Europese Unie (EU). Voor zowel de tweede als derde pijler (de samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken) geldt dat de EU geen supranationale bevoegdheid heeft tot het nemen van beslissingen over de betreffende onderwerpen. Besluitvorming vindt, net als binnen de NAVO, intergouvernementeel plaats. Met het GBVB beoogt de Unie gemeenschappelijke waarden en belangen te waarborgen, de veiligheid van de Unie te versterken, internationale veiligheid en stabiliteit te verzekeren en democratie en mensenrechten te bevorderen.

Het Verdrag van Amsterdam uit 1997 onderstreept het beleid van de Europese Unie ten aanzien van het GBVB nog eens en geeft meer gestalte aan de hoofdlijnen ervan. Zo wordt het besluitvormingsproces flexibeler. Alle besluiten binnen het kader van een gemeenschappelijke strategie kunnen met gekwalificeerde meerderheid worden genomen en de mogelijkheid van «constructieve onthouding» wordt ingevoerd. De zichtbaarheid en de continuïteit in de uitvoering van het beleid moeten worden vergroot door de instelling van de «Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB», een functie die wordt uitgeoefend door de secretaris-generaal van de Raad van de EU.

De militaire doelstelling van de EU

Tot 1999 maakt defensiebeleid geen onderdeel uit van het GBVB. Daar komt verandering in als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in 1998 het initiatief nemen om binnen de EU een capaciteit voor militair optreden te ontwikkelen en om Europese militaire tekorten aan te pakken. Een jaar later leidt dit tot de totstandkoming van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), dat onderdeel wordt van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid.

In december 1999 formuleert de Europese Raad in Helsinki voor het eerst een militaire capaciteitsdoelstelling voor de EU: de zogenaamde Helsinki Headline Goal (Helsinki HLG). Wat de militaire middelen betreft, moet de EU tegen 2003 in staat zijn binnen 60 dagen 60 000 militairen (15 brigades) een jaar lang in te zetten en moet ze ook binnen deze termijn kleinere eenheden kunnen leveren voor een snelle reactie.

Het Verdrag van Amsterdam geeft de juridische mogelijkheid militaire operaties in EU-verband uit te voeren. Het gaat daarbij om humanitaire en reddingsoperaties, vredehandhavingstaken en opdrachten van gevechtseenheden op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede, de zogenaamde «Petersbergtaken». De term «Petersbergtaken» verwijst naar de Petersbergverklaring van WEU-ministers in 1992.

In november 2001 komt de Europese Raad met het «European Capability Action Plan». De lidstaten komen hierin overeen om hun nationale militaire vermogen («capabilities») te verbeteren zodat de EU in staat is in te grijpen in crisissituaties. Dit Actieplan is gebaseerd op de volgende principes:

- de huidige fragmentatie moet worden tegengegaan door de militaire samenwerking tussen lidstaten te intensiveren;
- er wordt gekozen voor een «bottom-up» benadering ten aanzien van Europese defensiesamenwerking;
- de lidstaten committeren zich op basis van vrijwilligheid, waarbij rekening wordt gehouden met de nationale besluitvorming. De vereiste capaciteit is te bereiken door geplande (multi)nationale projecten en deels door het ontwikkelen van nieuwe projecten om de huidige tekortkomingen weg te werken;
- het voorkomen van duplicaties door een betere coördinatie tussen de lidstaten onderling en de EU en in samenwerking met de NAVO;
- Het verkrijgen van brede maatschappelijke steun.

EU en WEU

De toenemende samenwerking van lidstaten van de EU op het terrein van buitenlandse zaken en veiligheid heeft gevolgen voor die andere Europese Veiligheidsorganisatie: de WEU. Taken en organisatieonderdelen van de WEU zijn geleidelijk aan geïntegreerd in de Europese Unie. Met het Verdrag van Amsterdam is eerst een «personele unie» gecreëerd tussen beide organisaties: de functies van secretaris-generaal van de Raad van Ministers, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de secretaris-generaal van de WEU worden door dezelfde persoon bekleed, en een lidstaat is tegelijk voorzitter van beide organisaties.

Het Verdrag van Nice incorporeert de operationele taken van de WEU in de EU. Het WEU-Verdrag, met zijn bijstandsverplichting in artikel 5, blijft apart buiten het EU-Verdrag bestaan. Het (niet in werking getreden) Grondwettelijk Verdrag van de EU bevat overigens ook een wederzijdse bijstandsclausule.

De EU Veiligheidsstrategie van 2003

In 2003 blijkt dat de Unie de capaciteitendoelstelling van de Helsinki HLG niet volledig heeft gehaald. Tussen de lidstaten bestaat echter consensus over het voornemen om ook na 2003 de nadruk te blijven leggen op het verbeteren van deze militaire capaciteiten. In dat kader aanvaardt de Unie in december 2003 de EU Veiligheidsstrategie. Met deze strategie stelt de Unie zich ten doel om aan de hand van een geïntegreerde benadering hedendaagse dreigingen tegen te gaan, veiligheid en stabiliteit in de regio te bevorderen en bij te dragen aan een effectief multilateraal systeem.

Met de aanvaarding van de Veiligheidsstrategie zijn politieke ambities ten aanzien van het EVDB bevestigd. Anders dan vroeger, toen de lidstaten vooral gericht waren op het verdedigen van het eigen grondgebied tegen

een invasie, zal de EU ten aanzien van het veiligheidsbeleid een veel actiever rol moeten gaan spelen.

Instelling EU-Battlegroups

In de eerste helft van 2004 krijgt de Veiligheidsstrategie belangrijke impulsen met de lancering van de «Headline Goal 2010», de komst van het Europees Defensie Agentschap (EDA) en het initiatief tot de instelling van de EU-Battlegroups. De Headline Goal 2010 stelt dat de EU in 2010 snel, coherent en effectief moet kunnen reageren op crises in het gehele spectrum van crisisbeheersingsoperaties. In de Conclusies van de Europese Raad (november 2004) wordt in dat verband gesproken over de «*coherent and credible, battle group-sized force packages*» van circa 1500 militairen.

In het kader van de Headline Goal 2010 krijgt het Europees Defensie Agentschap (EDA) een prominente rol. Het Agentschap vervult een centrale rol bij de versterking van de Europese militaire capaciteiten. Het is de taak van het Agentschap om de harmonisering van militaire behoeftestellingen te bevorderen, alsmede voorstellen te doen voor gezamenlijke verwerving van militaire capaciteiten. Het uitgangspunt blijft dat de RAZEB de militaire behoefte en de militaire gereedheid van het EVDB vaststelt op basis van advies van het EU Militair Comité en het Politiek en Veiligheidscomité. Het EDA moet zich vooral gaan richten op de invulling van deze capaciteitenbehoefte. Ook moet het Agentschap toezicht houden op de huidige en toekomstige militaire bijdragen van landen aan de Headline Goal, onder meer door kwaliteitscriteria te formuleren en nationale bijdragen te evalueren.

Door middel van de Headline Goal 2010 verplicht de EU zich tot de vorming van een snelle reactiemacht. Vervolgens stelt het EU Militair Comité (EUMC), op basis van de conclusies van de RAZEB van mei 2004, het EU-Battlegroups concept op. EU-Battlegroups hebben als doel conflicten en wreedheden te voorkomen en humanitaire hulp te verlenen in een onveilige omgeving. Een snelle en succesvolle interventie is hiertoe noodzakelijk. De reactiemacht die hiervoor nodig is, dient over een hoge mate van paraatheid te bezitten.

De operaties kunnen zich richten op het gehele spectrum van crisis-beheersingstaken, zoals omschreven in artikel 17 lid 2 van het EU-Verdrag en de EU Veiligheidsstrategie. Dit betreft evacuatieoperaties en humanitaire ondersteuning. In het geval van kleinere crises gaat het om conflict-preventie en «initial entry»-operaties, zowel in de lagere als in de hogere delen van het geweldsspectrum.

Verslag van het werkbezoek van de werkgroep NRF van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005

De werkgroep NRF van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en de Defensie heeft op 27 en 28 oktober 2005 een werkbezoek gebracht aan Brussel. Hoofddoel van het werkbezoek was het verkrijgen van nader inzicht in de (informele) besluitvormingsprocessen rond de instelling, toewijzing en inzet van multinationale militaire verbanden door de EU en NAVO.

In dit kader heeft de delegatie onder anderen gesproken met ambassadeur Milders, Nederlandse Vertegenwoordiger in het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de EU, en enkele van zijn medewerkers; ambassadeur Schaper, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO; luitenant-generaal Godderij, hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU; en met functionarissen van de EU en de NAVO, onder wie Secretaris-Generaal De Hoop Scheffer. Een overzicht van het volledige programma is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

De werkgroep dankt alle gesprekspartners en de medewerkers van de Nederlandse (militaire) Vertegenwoordigingen bij EU en NAVO die aan het welslagen van het werkbezoek hebben bijgedragen. In het bijzonder gaat de dank uit naar de heer Molenaar, Defensieraad bij de PVEU, de heer Van den Akker, eerste ambassadesecretaris bij de PVNAVO, en de heer Povel, information officer bij de NAVO.

De voorzitter van de werkgroep,
Van Baalen

De griffier van de werkgroep,
Van Toor

Gesprek met ambassadeur Milders, Nederlandse Vertegenwoordiger in het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de EU, luitenant-generaal Godderij, hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij NAVO en EU, de heer Molenaar, Defensieraad bij de Nederlandse PVC-delegatie, en luitenant-kolonel Van den Broek van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij NAVO en EU

Ambassadeur Milders schetst de ontwikkelingen ten aanzien van het Europese Veiligheidsbeleid die hebben geleid tot instelling van de EU-Battlegroups.

Een aantal belangrijke mijlpalen valt in dat proces te markeren, te beginnen met het Verdrag van Maastricht (1991). Sinds de ratificatie van dat Verdrag is er niet alleen sprake van economische integratie tussen de lidstaten (de eerste pijler), maar ook van (intergouvernementele) samenwerking op het gebied van buitenlands beleid (tweede pijler) en justitie en binnenlandse zaken (derde pijler).

Een tweede belangrijke mijlpaal vormen de zogenaamde «Berlijn Plus» afspraken. Deze term is geïntroduceerd tijdens de Berlijn Conferentie in 1996 waar de WEU en de NAVO bij elkaar kwamen om de samenwerking tussen beide organisatie te verbeteren. De NAVO besloot haar militaire capaciteiten beschikbaar te stellen voor door de WEU geleide crisis-beheersingsoperaties. Wanneer in 1997 de «Petersberg-taken» van de WEU worden overgenomen door de EU blijven de «Berlijn Plus» afspraken van kracht.

Derde mijlpaal vormt de formulering van de EU-Top in Helsinki in 1999. De Europese Raad formuleert voor het eerst een militaire capaciteitsdoelstelling voor de EU: de zogenaamde Helsinki Headline Goal (Helsinki HLG). Wat de militaire middelen betreft, moet de EU tegen 2003 in staat zijn binnen 60 dagen 60 000 militairen (15 brigades) een jaar lang in te zetten en moet ze ook binnen deze termijn «kleinere» eenheden kunnen leveren voor een snelle reactie. Een zeer ambitieuze doelstelling die in juni 2004, met de HLG 2010, verder wordt verfijnd. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nemen in januari 2004 verder het initiatief tot oprichting van de EU-Battlegroups. In het half jaar daarna heeft het Militair Comité van de EU handen en voeten gegeven aan dit concept, dat tevens wordt opgenomen in de HLG 2010.

De EU-operatie Artemis diende als belangrijk referentiekader bij het uitwerken van het Battlegroup-concept, zowel wat betreft de opzet als de scope van de operatie. Doel van de operatie was om de situatie te stabiliseren op en rond het vliegveld in Bunia, in het noordoosten van de Democratische Republiek Congo. De militaire eenheden moesten snel ingezet worden, voor stabiliteit zorgen, de missie overdragen aan een VN-macht en terug getrokken worden. Voor dergelijke operaties binnen een relatief beperkt gebied, dient men de beschikking te hebben over relatief licht bewapende eenheden ter grootte van een bataljon, die snel inzetbaar zijn en een grote mate van mobiliteit bezitten.

Lt.-generaal Godderij en Lt.-kolonel Van den Broek geven een nadere uiteenzetting over de achtergronden, besluitvorming, voorzieningen en stand van zaken ten aanzien van de EU-Battlegroups.

De Battlegroups vertonen nauwe overeenkomst met de reactiemacht van de NAVO, de NRF, waar het gaat om het conceptuele kader van de reactiemachten en de besluitvormingsprocedures. Kwantitatief is er wel degelijk een verschil tussen beiden. Een Battlegroup bestaat uit ongeveer 1500 militairen: een licht infanteriebataljon met «combat support» (genie, artillerie, logistieke eenheden) en «combat service support». De NRF daarentegen bestaat uit een infanteriebrigade, een marine taskforce, een amfibische taakgroep én een luchtmachtcomponent. Het is een generieke strijdkracht die bestaat uit ongeveer 25 000 militairen. De operaties die door de Battlegroups uitgevoerd kunnen worden zijn dan ook een stuk kleinschaliger. De Battlegroups en NRF's zijn op het niveau van de eenheden zoveel mogelijk gebaseerd op dezelfde standaarden. Coherentie en deconflicte vormen vooral voor kleinere lidstaten het uitgangspunt bij de toewijzing van eenheden aan beide multinationale krijgsmachten: er worden geen landstrijdkrachten aan beide multinationale verbanden tegelijkertijd geleverd.

De EU-Battlegroups dragen bij aan de realisatie van twee belangrijke doelen van de Europese Veiligheidsstrategie. Ten eerste zorgen de Battlegroups ervoor dat de EU snel en effectief kan optreden in crisissituaties. Battlegroups moeten ingezet kunnen worden

- binnen 10 dagen na het besluit van de RAZEB. De «readiness» van de Battlegroup is 5–10 dagen;
- waar ook ter wereld. De planningsaannname voor inzet bedraagt nu ongeveer 6000 kilometer vanaf Brussel;
- voor een breed scala aan missies (als verwoord in artikel 17 lid 2 van de TEU of behorend tot de ESS-taken van de EU);
- «stand alone» of als «lead in» voor een (grotere) peakeeping missie van EU of VN. Het voortzettingsvermogen van een Battlegroup is 30 dagen, maximaal 120 dagen.
- In beginsel zal de EU alleen tot inzet overgaan indien er ook een VN-mandaat aan de operatie ten grondslag ligt.

Ten tweede fungeren de Battlegroups als katalysator in het proces om de Europese strijdkrachten te transformeren en de interoperabiliteit van de strijdkrachten te vergroten.

Tijdens de Military Capability Commitment Conference (MCCC) in november 2004 toonden de lidstaten zich bereid dertien Battlegroups te leveren. Op 1 januari 2005 stond de eerste Battlegroup stand by. De eerste Battlegroups hebben een initiële operationele capaciteit (IOC). De EU is voornemens Full Operating Capability (FOC) te bereiken op 1 januari 2007; ieder half jaar zullen dan twee Battlegroups tegelijkertijd stand by staan. Vanaf mei 2005 vindt de Force Generation voor de Battlegroups plaats via Battlegroup Coordination Conferences (BGCC), die tweemaal per jaar worden gehouden.

De EU kent in tegenstelling tot de NAVO geen geïntegreerde militaire commandostructuur. De rol van de Unie bij de totstandkoming, training en certificering van de Battlegroups beperkt zich dan ook tot coördinatieactiviteiten.

Zo «accepteert» de EU tijdens de BCC's alleen volledige Battlegroups. Het is aan de lidstaten zelf om met andere lidstaten multinationale Battlegroups te formeren en aan te bieden. Training en certificering zijn eveneens in handen van de nationale autoriteiten. Op dit punt verschillen

de Battlegroups van de NRF: certificering van de NRF gebeurt door SACEUR. Daarbij moet men bedenken dat:

- 19 van 25 EU-lidstaten ook tot de NAVO behoren en de NAVO-standaarden onderschrijven en hanteren;
- een Battlegroup kleinschaliger van opzet is dan een NRF en veelal bestaat uit minder dan vier deelnemende landen. Dit betekent dat zich veel minder coördinatie- en afstemmingsproblemen tussen verschillende soorten eenheden zullen voordoen;
- De EU geen staande commandostructuur heeft die invulling kan geven aan trainings- en certificeringsactiviteiten. De EU heeft alleen op militair-strategisch niveau een kleine staf van 138 man en geen netwerk van «dedicated» hoofdkwartieren zoals de NAVO.

Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat het transport van de Battlegroup geregeld is op het moment dat besloten zou worden de Battlegroup in te zetten. Er is een aanzienlijke transportcapaciteit nodig om een bataljon binnen korte tijdspanne te kunnen verplaatsen. Dit vormt een logistiek probleem. Tijdens de Battlegroup Conference worden hierover afspraken gemaakt. Landen die deelnemen aan het SALIS-project kunnen voor deze transporten gebruik maken van contracten met een private Oekraïense vliegmaatschappij, die met Antonov-vliegtuigen binnen 2 tot 3 dagen inzetbaar zijn om de benodigde sorties uit te voeren. Het gaat hier om zogenaamde «assured access contracts». Voor de nabije toekomst zal er geen verandering in deze situatie komen. In de verdere toekomst komt het Europese transportvliegtuig, de A400, beschikbaar.

De heer Molenaar zet uiteen dat met betrekking tot de besluitvorming over de inzet van een EU-krijgsmacht een aantal fasen zijn te onderscheiden, waarbij het einde van een fase wordt gemarkeerd door een besluit van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) of de Raad van ministers.

Een crisis komt aan de orde in het PVC. Wanneer de EU hierbij mogelijk een rol voor zichzelf weggelegd ziet, dan geeft het PVC opdracht tot het ontwikkelen van een Crisis Management Concept (CMC): «*The EU considers action appropriate*». Het CMC is een strategisch document waarin de politiek- en militair-strategische grondslagen van de operatie worden beschreven. Dit betekent dat verschillende opties, ook politieke en diplomatieke opties, hierin aan bod komen. Het opstellen van het CMC gebeurt onder verantwoordelijkheid van het PVC.

Het CMC wordt, nadat het is besproken in het PVC, ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad. Wanneer de Raad op basis hiervan besluit tot (militaire) actie – «*decision to take action*» –, dan geeft de Raad opdracht tot het verder ontwikkelen van militair-strategische opties. De Raad discussieert vervolgens over de verschillende militaire opties en, indien noodzakelijk geacht, geeft de Raad de opdracht tot het ontwikkelen van een operationeel plan/concept: het OPLAN. Tevens wordt in deze fase de operationeel commandant (OpCdr) en het operationeel hoofdkwartier aangewezen. De OpCdr is verantwoordelijk voor het opstellen van het OPLAN dat via EUMC en PVC wordt voorgelegd aan de Raad ter besluitvorming.

Op basis van het OPLAN besluit de Raad tot uitvoering van de operatie – «*the decision to launch*» – en luidt de start van de operatie in. Binnen tien dagen na het besluit zal de Battlegroup in het «theater» moeten zijn.

Naar aanleiding van het Solana-rapport (2005) is de besluitvormings-procedure voor EU-Battlegroups vereenvoudigd. Stap 2 (uitwerken van strategische opties) is komen te vervallen. Wanneer de inzet van Battlegroups opportuun lijkt te zijn, hoeven geen andere militaire opties te worden ontwikkeld. Na aanvaarding van het CMC kan de Raad direct besluiten tot opstellen van het OPLAN over te gaan. De EU heeft de ambitie om binnen vijf dagen na goedkeuring van het CMC het besluit tot uitvoering van de operatie te kunnen nemen en om vervolgens binnen tien dagen initieel gereed te zijn voor het begin van de operatie.

Een crisis kan weliswaar plotseling ontstaan, maar meestal gaat het om een escalatie van een situatie die reeds enige tijd de aandacht heeft van nationale overheden, internationale organisaties en media. Om die reden houdt het Situatiecentrum van de EU een Watchlist bij van potentiële crisissituaties («horizon scanning»). Het besluitvormingsproces in de PVC en Raad kan op verschillende wijzen worden geïnitieerd. Van binnen de Unie kunnen individuele lidstaten of de Hoge Vertegenwoordiger het onderwerp ter sprake brengen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een recente Watchlist. Van buiten de Unie kunnen internationale organisaties als de VN en de Afrikaanse Unie de EU verzoeken actie te ondernemen.

Ambassadeur Milders stelt dat er politiek gezien de facto geen ruimte is om een Battlegroup terug te trekken, *nadat* de EU unaniem besloten heeft tot lancering van een operatie waarbij de Battlegroups zullen worden ingezet. De inzet van troepen maakt integraal onderdeel uit van een OPLAN. De lidstaat had tijdens de besluitvorming over OPLAN haar veto moeten uitspreken over de hele operatie.

Gesprek met generaal Perruche, Directeur-Generaal van de Militaire Staf van de Europese Unie (EUMS), schout-bij-nacht Van den Burg, chef-staf van de EUMS, en brigadier Abbott, assistant chief of Staff for Plans and Policy van de EUMS

Generaal Perruche geeft aan dat het Battlegroup-concept belangrijk is voor de EU. Het biedt de EU concreet de mogelijkheid snel te reageren op crises. Alle lidstaten kunnen bovendien meedoen aan de Battlegroups, ook de kleine landen, wat ertoe bijdraagt dat de kwaliteit en interoperabiliteit van de strijdkrachten van alle lidstaten wordt vergroot.

Alleen voor wat betreft de logistiek en medische voorzieningen zijn de Battlegroups nog niet volledig operationeel. Vooral de logistieke kant van operaties – en dan vooral de verplaatsing van troepen en materieel – vormt een uitdaging.

Artemis (Congo) fungeerde als voorbeeldoperatie voor de Battlegroups, maar de Battlegroups zullen ook bij andersoortige scenario's kunnen worden ingezet. De juridische grondslag hiervoor is verankerd in het Verdrag van Amsterdam, maar niet alle scenario's zijn al uit ontwikkeld. Verdere discussie hierover zal nog plaatsvinden.

De conceptuele kaders voor de NRF en Battlegroups verschillen niet van elkaar, zij het dat de EU een meer globale benadering heeft door uit te gaan van 6000 kilometer. De verschillen tussen beide reactiemachten hebben vooral betrekking op kwantitatieve aspecten: het aantal militairen dat er deel van uit maakt en de schaalgrootte van het soort operaties dat zij uitvoeren. Daarnaast gebeurt de training en certificering van de «assets» door de NAVO, bij de EU-Battlegroups door de nationale

regeringen. Meer dan bij de NAVO dragen de lidstaten zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de Battlegroups die ze leveren. Ten aanzien van de kwaliteitsstandaarden en Rules of Engagement zoekt de EU overigens zoveel mogelijk aansluiting bij de NAVO.

De EU heeft geen toetsingskader of checklist voor de inzet van EU-Battlegroups.

Brigadier Abbott schetst de commandostructuur bij de inzet van de Battlegroups.

Het strategische commando bij een operatie is – bij voorkeur – in handen van een nationaal hoofdkwartier (Operational Headquarters) van de «lead nation». De militaire aansturing van de EU-Battlegroups gebeurt door middel van een uitzendbaar hoofdkwartier (Force Headquarters, FHQ). Deze FHQ worden weer aangestuurd door één van de nationale en strategische hoofdkwartieren (Operational Headquarters) uit Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië of het Verenigd Koninkrijk.

Het infanteriebataljon vormt de vaste kern van de Battlegroup. De «operational en strategic enablers», zoals luchtverdediging, logistiek etc. moeten worden afgestemd op de operatie waarbij de Battlegroup wordt ingezet. In de onderstaande figuur is de generieke samenstelling van de EU-Battlegroups terug te vinden.

Infanteriebataljon	Keuze capabilities voor infanteriebataljon
Hoofdkwartier (HQ)	Gevechtssteun
Hoofdkwartier Compagnie (HQ Company)	Vuursteun
3 x infanterie compagnie	Luchtverdediging
Vuursteun	
Inlichtingen- en verkenningseenheden	

Met betrekking tot de periode waarbinnen de EU besluit tot inzet van de Battlegroups is globaal de volgende indeling te maken:

1. Early Warning/Intelligence: Hierbij speelt de Watchlist van de Hoge Vertegenwoordiger een belangrijke rol. Deze lijst fungeert als early warning systeem. Er is geen specifieke (militaire) contingency planning voor mogelijke crises. Wel wordt gewerkt aan de hand van een generic planning, zonder specifieke kenmerken van operaties.
2. CMC: Vervolgens wordt in het planningsproces bij een ontluikende crisis of bij een humanitaire ramp een Crisis Management Concept (CMC) opgesteld.
3. Militaire Strategische Planning: Na goedkeuring van het CMC door de RAZEB wordt een Militair Strategisch Concept opgesteld, waarin de verschillende militaire opties zijn ontwikkeld. Indien een (zeer) snelle besluitvorming gewenst is, kan deze fase eventueel worden overgeslagen.
4. Operationele Planning: Na goedkeuring door de RAZEB van dit Militair Strategisch Concept wordt vervolgens een OPLAN of concept ontwikkeld. Vervolgens buigt de RAZEB zich hierover.
5. Identificatie/genereren/activering van troepen: De operatie van de

Battlegroups begint binnen tien dagen nadat de RAZEB een positief besluit heeft genomen over het OPLAN. De troepen «on call» worden geïdentificeerd en geactiveerd. Om communicatiestoringen te voorkomen worden de Command and Control structuren van de deelnemende troepen vroegtijdig op elkaar afgestemd (multinationalisation van de C2) Bij C2 gaat het om de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de militaire commandant ten aanzien van de coördinatie van de (multinationale) strijdkrachten en met betrekking tot de uitvoering van operaties.

De operationeel commandant is verantwoordelijk voor het uitwerken van de Rules of Engagement (ROE) alsmede het Force Activation Process waarbij behoort de Statement of Forces Requirement (SOR).

Het militaire planningproces doorloopt een aantal fasen. Aan de hand van onderstaand overzicht kan de relatie met het politieke besluitvormingsproces inzichtelijk worden gemaakt:

In het CMC geeft de EU in grote lijnen de modaliteiten van de beoogde crisismanagement operatie aan. Het document wordt voorbereid door het Raadssecretariaat en de EUMS en wordt door de RAZEB goedgekeurd. Het CMC bevat onder meer een overzicht van de risico's: Security and Risk Assessment (SRA).

Het Militair Strategisch Concept wordt in opdracht van de RAZEB opgesteld door de EUMS. In het militaire strategische concept worden de opties opgesomd. In een militaire strategische optie staat een mogelijke militaire actie beschreven. In de optie staan: het doel van de actie, de vereiste middelen en de knelpunten. Een strategische militaire optie houdt verder een inschatting in van de haalbaarheid, de risico's, een C2 structuur (inclusief aanbevelingen inzake een operationeel commandant, een operationeel hoofdkwartier, een commandant te velde (Field Commander), een uitzendbaar hoofdkwartier (Field Headquarters), de militaire middelen en geeft een indicatie van het aantal strijdkrachten dat door de deelnemende landen beschikbaar wordt gesteld. Verder wordt gekeken naar de mate van het gebruik van militair geweld, het doel van het geweld en de gewenste «end-state».

Het PVC zal het EUMC verzoeken de EUMS de opdracht te geven door middel van een «military strategic option directive» binnen de militaire strategische opties prioriteiten aan te geven.

Op basis van de Militair Strategische Opties kiest de RAZEB een militaire optie. Op grond van deze optie bereidt de EUMS een Initiating Military Directive (IMD) voor. De IMD wordt vervolgens ter advisering aan het EUMC voorgelegd. Het EUMC kan op de IMD zijn reactie geven. De volgende stap is dat de IMD ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het PVC. Na goedkeuring door het PVC, zal het EUMC de IMD autoriseren voor de Operationeel Commandant. Op basis hiervan vangt deze aan met de operationele planning.

Volgens brigadier Abbott zou het parlement vooral moeten letten op het moment waarop de opdracht wordt gegeven tot opstelling van het CMC. Op dat moment kan het parlement informatie vragen aan de regering. Wat in het CMC wordt opgemerkt over de gewenste «end state» is daarbij zeer relevant. Is er bijvoorbeeld sprake van een overbruggingsituatie waarin de EU-Battlegroups worden ingezet? Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de EU op verzoek van de VN de situatie in een regio of land op korte termijn

stabiliseert, waarna de VN voor een langere periode een vredes- of stabilisatiemacht ter plaatse stationeert. Het parlement kan dan nagaan wat een positief besluit tot inzet van de Battlegroup in een dergelijke situatie betekent voor het politieke commitment aan mogelijke follow-up acties.

Vrijdag, 28 oktober 2005

Gesprek met ambassadeur Schaper, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO, en luitenant-generaal Godderij, hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij NAVO en EU

Ambassadeur Schaper en lt.-generaal Godderij geven aan dat het Militair Comité (MC) van de NAVO de taak heeft de politieke leiding eigenstandig van advies te voorzien over wat militair wel of niet mogelijk dan wel wenselijk is. Daarmee neemt het MC in haar adviserende rol een onafhankelijke positie in ten opzichte van de politieke besluitvormings-gremia binnen de NAVO.

De aard van de NRF roept vragen op over de rol en invloed van het parlement bij de besluitvorming over de inzet van Nederlandse militairen. Het gaat dan om vragen als: zou die rol en invloed mogelijk wezenlijk kunnen veranderen, respectievelijk kunnen verminderen, als gevolg van het feit dat:

de snelheid van besluitvorming een cruciale factor voor succes is bij de inzet van de NRF (zo is de inzet van onderdelen van de NRF in Pakistan tamelijk snel gegaan), en

Nederland (mogelijk) al in eerdere fasen eenheden heeft toegewezen aan de NRF en daardoor al gecommiteerd is aan de inzet van die troepen.

Naar verwachting zal het aspect van snelheid geen onoverkomelijke problemen opleveren. In het algemeen geldt dat crises vaak niet plotseling escaleren (humanitaire crises als gevolg van natuurrampen daargelaten), maar een zekere ontwikkeling doormaken. Deze ontwikkeling is voor betrokken actoren vaak goed te volgen. Nationale discussies over ingrijpen starten meestal dan ook niet pas op het moment dat NAVO besluiten neemt over de inzet van militairen.

In het recente verleden is de Kamer bovendien in staat gebleken snel tot een afgewogen besluit te komen, bijvoorbeeld ten aanzien van de deelname aan ISAF (december 2001). Voor zover de deelname aan crisisbeheersingsoperaties niet controversieel is (bijvoorbeeld in het geval van inzet van militaire bij humanitaire crises), mag men er vanuit gaan dat de Kamer ook in de toekomst binnen enkele dagen tot een besluit kan komen.

Ook bij besluitvorming over meer controversiële operaties echter is de kans klein dat het probleem van tijddruk zich voordoet. Met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal een onderwerp dat voor Nederland controversieel is, ook in één of meer (grote) lidstaten onderwerp van stevige discussie zijn. Met als gevolg dat de besluitvorming binnen de NAVO meer tijd vergt en het parlement dus ook meer tijd heeft om zijn standpunt te bepalen.

Formeel zijn en blijven de lidstaten autonoom beslissingsbevoegd ten aanzien van het besluit al of niet militairen in te zetten bij NAVO-operaties. Het toewijzen van troepen aan de NRF op een eerder moment is daarmee

geen vrijblijvende gebeurtenis. Politiek gezien kunnen de lidstaten alleen in uitzonderlijke situaties besluiten hun eenheden uit de NRF terug te trekken, nadat de NAVO eenmaal heeft besloten de NRF in te zetten. Een van die uitzonderlijke situaties is wanneer de NAVO besluit een operatie te lanceren in een voormalige kolonie van één de lidstaten.

Het terugtrekken van eenheden uit de NRF, nadat Nederland heeft ingestemd met lancering van de operatie, zal grote politieke schade veroorzaken. Er zou daarom de indruk kunnen ontstaan dat er derhalve sprake is van een inperking van de mogelijkheden van het parlement om tot een eigen zelfstandige afweging te komen. Er zijn echter weinig situaties denkbaar waarbij Nederland zal instemmen met een controver­siële NRF-operatie en als enige van de 26 bondgenoten vervolgens zal besluiten niet over te gaan tot uitzending van de eigen militairen die deel uitmaken van de NRF.

Bij de toewijzing van militairen aan de NRF zou de Kamer de regering wel kunnen vragen inzicht te geven in die facetten van de NRF waarover op dat moment zekerheid bestaat (procedures, samenstelling, wellicht financiële gevolgen etcetera). Over de meer operationele aspecten (mogelijke operatiegebieden, veiligheidsrisico's etcetera) kan de regering op dat moment nog geen informatie verstrekken. Hierop ontstaat pas meer zicht als de NAVO start met het besluitvormingsproces over de inzet. Dat proces begint bij het waarnemen van een (mogelijke) crisis. Naar aanleiding van deze informatie kan de crisis in de NAR worden besproken. De Secretaris-Generaal kan in dit proces een initiërende rol vervullen. Binnen de NAVO is er een kleine eenheid die informatie bijhoudt op basis van openbare bronnen. Daarnaast kunnen lidstaten de Secretaris-Generaal op het ontstaan van een crisis wijzen.

Wanneer de NAR komt te spreken over de crisis kan de Raad besluiten verschillende opties door de militaire autoriteiten uit te laten werken, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot de opdracht een OPLAN op te stellen. De NAR stelt de politieke parameters vast waaraan een dergelijk plan moet voldoen. De Kamer zal, conform de toezegging van minister Kamp, een notificatie ontvangen op het moment dat de Raad SACEUR advies vraagt ten aanzien van een mogelijke inzet. Wanneer de NAVO ertoe overgaat opties uit te werken of een OPLAN op te stellen, betekent dit dat de NAVO politiek de bereidheid heeft om uit te zoeken of de NAVO iets aan de ontstane situatie moet doen. Dit hoeft niet te betekenen dat uiteindelijk ook het besluit zal worden genomen om tot actie over te gaan. Met dit in het achterhoofd en gelet op het vertrouwelijke karakter van de informatie – is het de vraag hoe exact de informatie kan zijn die de regering de Kamer dan in het openbaar (of in beslotenheid) verstrekt.

De NAVO hanteert geen uitgewerkt conceptueel kader bij de afweging crisisbeheersingsoperaties al dan niet uit te voeren. Er is voor een meer pragmatische werkwijze gekozen: van geval tot geval wordt bepaald of het ondernemen van actie in NAVO-verband wenselijk is. Formeel kan de NRF daarbij voor een breed scala aan operaties worden ingezet – van «high end» naar «low end» – maar in eerste instantie gingen de gedachten daarbij vooral uit naar de (riskantere) «initial entry» operaties. Tot nu toe worden delen van de NRF echter alleen ingezet voor andersoortige operaties. Dit heeft ertoe geleid dat er binnen de NAVO een lopende discussie is over de vraag of de NRF ook bedoeld is voor «het vullen van gaatjes». Er zijn lidstaten die zich op het standpunt stellen dat de NRF hier niet voor bedoeld is en er zijn lidstaten die stellen dat – als je de beschik-

king hebt over het instrument – je het ook het beste regelmatig kunt inzetten, anders zal er op termijn weinig animo meer zijn om eenheden aan de reactiemacht toe te wijzen. Deze zijn dan immers niet meer voor andere doeleinden beschikbaar.

Bij andere landen leeft het onderwerp van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van multinationale verbanden minder sterk. Daar gaat de aandacht momenteel uit naar de wijze waarop de operaties worden bekostigd. Nochtans komen de kosten die gepaard gaan met inzet van de militaire eenheden thans voor rekening van de landen die deelnemen aan de operatie. Meer «common funding» is thans onderwerp van overleg. Het Spaanse parlement stemde onlangs unaniem in met de uitzending van Spaanse troepen (genie) naar Pakistan. Tijdens de parlementaire behandeling maakten Spaanse parlementariërs daarbij wel de opmerking dat in de toekomst over een gemeenschappelijke «funding» van NRF-acties moet worden gesproken.

Gesprek met de heer Jochems, Deputy Assistant Secretary General Operations bij de NAVO, voormalig Directeur Veiligheidsbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer Jochems geeft aan dat het eerste moment dat het parlement de regering om een notificatie kan vragen, het tijdstip is waarop in de NAR wordt besloten tentatieve opties te ontwikkelen voor de aanpak van een crisis.

De NRF draagt bij aan de realisatie van twee belangrijke doelen van de NAVO. Ten eerste zorgt de NRF ervoor de NAVO snel en effectief kan optreden in crisissituaties. Bij de NRF zijn de troepen «on call» en direct inzetbaar. Ten tweede fungeert de NRF als katalysator in het proces om de kwaliteit en interoperabiliteit van de strijdkrachten van de lidstaten te vergroten.

Per 1 oktober 2007 zal de NRF full operational capability (FOC) bereiken. In de praktijk zal moeten blijken hoe snel de NRF werkelijk inzetbaar is voor «high end» crisisbeheersingsoperaties wanneer aan de operaties aanzienlijke militaire risico's kleven. Voorts zijn er met betrekking tot de kritische succesfactor logistiek nog een aantal aandachts- en knelpunten. Vooralsnog moeten de Verenigde Staten ingeschakeld worden bij de «airlift en sealift» elementen, zijn helikopters schaars zijn en blijft de civiele airlift een potentieel knelpunt. Ook toont de inzet van de NRF in Pakistan aan dat het afsluiten van Status of Forces overeenkomsten (SOFA's) enige tijd vergt.

Het voordeel van een direct inzetbare reactiemacht is dat de tijdrovende Force Generation Fase kan worden overgeslagen, wanneer de tijd dit niet toelaat. Dit leidt tot discussie binnen de NAVO over de vraag of dit betekent dat de NRF ook ingezet kan/moet worden voor operaties, wanneer er ook de mogelijkheid bestaat om militaire eenheden via het reguliere proces van Force Generation te genereren. Die discussie speelde bijvoorbeeld bij besluitvorming over de inzet van een NRF-bataljon tijdens de verkiezingen in Afghanistan.

Onder de Secretaris-Generaal ressorteren vijf operationele afdelingen, waaronder een voor «operaties». Samen vormen zij de Internationale Staf van de NAVO. De heer Jochems is bij de afdeling operaties verantwoordelijk voor civiele operaties, zoals de huidige humanitaire operatie in

Pakistan. De rol van het secretariaat in de initiatiefase van de besluitvorming over inzet van de NRF is beperkt. Het secretariaat convoceert de NAR en er wordt in ieder geval contact onderhouden met SHAPE. Over de omvang en aard van de informele contacten tussen het secretariaat en individuele lidstaten voorafgaand aan besluitvorming in de NAR kan de heer Jochems weinig zeggen.

Hoewel de NRF is voortgekomen uit een Amerikaans voorstel, beperkt de rol van de VS bij de NRF zich vooralsnog tot de «airlift en sealift» elementen. Gevechtseenheden levert de VS niet, wat voor minder welwillende landen een argument zou kunnen vormen om zelf ook geen eenheden ter beschikking te stellen.

Gesprek met de heer Shea, hoofd Policy Planning van het Private Office van de Secretaris-Generaal van de NAVO

De heer Shea benadrukt dat de NRF geen theoretisch concept is. Het geeft handen en voeten aan de transformatie binnen de NAVO en stelt de NAVO in staat snel op te treden in «high end» missies en bij anti-terreuroperaties. De NRF is voorts een flexibele krijgsmacht. Er kan voor gekozen worden alleen bepaalde onderdelen van de NRF in te zetten en de NRF bij een scala aan operaties in te zetten, ook bij humanitaire operaties. Dit kan een glijdende schaal zijn, wat de NAVO voor een dilemma kan stellen.

De financiering van de operaties staat momenteel volop in de belangstelling. Spanje en Italië, twee lidstaten die aan de humanitaire operatie in Pakistan meedoen, moeten zelf het overgrote deel van de kosten van de operatie vergoeden. Het gaat om 100 miljoen van de in totaal 117 miljoen euro. Het deel dat door de NAVO wordt betaald, betreft de kosten voor de inzet van het NAVO-hoofdkwartier. Sommige lidstaten, zoals de VS, pleiten voor een (bredere) «common funding», waarbij ook de kosten voor medische voorzieningen, de inlichtingenverwerving en het strategisch luchttransport worden toegerekend. Andere lidstaten zijn hier wat terughoudender in en willen de financiering van de acties per keer bekeken.

Bij een reguliere Force Generation zijn lidstaten terughoudend om militaire eenheden aan te bieden. In het geval van de NRF heeft de toewijzing van eenheden in een eerder stadium al plaatsgevonden. Formeel kunnen lidstaten hun eenheden weliswaar terugtrekken, de politieke vrijheid om dit te doen is veel kleiner: «technically possible, politically difficult».

De heer Shea wijst erop dat de instemmingsprocedure voor inzet van militairen per land verschilt. In Spanje moet het parlement instemming verlenen, het Deense parlement heeft aan de commissie Buitenlandse Zaken in dit kader grote bevoegdheden gedelegeerd en in Hongarije heeft men onlangs de verplichting laten vervallen dat er een VN-mandaat voor de operatie moet zijn.

Gesprek met de heer Colston, Assistant Secretary General Defence Policy and Planning Division van de NAVO

De heer Colston beschouwt de NRF als een «multiservice» strijdmacht. De NRF is voor vele doelen inzetbaar, voor operaties op het terrein van de humanitaire hulpverlening tot operaties die zich aan het uiteinde van het geweldspectrum bevinden. Het is een technisch hoogwaardige strijdmacht, waarmee door de NAVO een krachtig politiek signaal kan worden

afgegeven. De NRF is geen standing force: de deelname aan de NRF is vrijwillig, maar moet wel ongeveer een jaar van tevoren worden aangegeven. De conceptuele basis voor de NRF verschilt niet veel van die van de EU Battlegroups.

Het besluitvormingsproces rond de toewijzing en inzet van de NRF kent drie fasen:

1. fase 1: de vrijwillige toewijzing van eenheden aan een NRF
2. fase 2: de unanieme beslissing een specifieke operatie te gaan uitvoeren.
3. fase 3: het committeren van eenheden (i.c. de NRF) aan de operatie.

De NAVO gaat er vanuit dat, wanneer lidstaten instemmen met fase 1 en 2, zij ook zullen instemmen met fase 3. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat zijn toegewezen eenheden uit de NRF terugtrekken, zoals bij de inzet van militairen in een voormalige kolonie van een lidstaat. In dergelijke situaties zal andere lidstaten moeten worden gevraagd om extra eenheden ter beschikking te stellen. Dit kan ten koste gaan van de high readiness van de NRF. De politieke druk om mee te doen zal echter groot zijn: «peer pressure». Bij andere lidstaten zijn namelijk verwachtingen gewekt. Wanneer een lidstaat zijn eenheden terugtrekt zal de bereidheid van andere lidstaten om in de toekomst opnieuw in de NRF samen te werken, kunnen afnemen.

Wanneer de NAR SACEUR de opdracht geeft tot het opstellen van een OPLAN blijft dit zelden een geheim, ook al wordt het besluit door de NAR niet openbaar gemaakt. Het starten van de militaire planning impliceert niet dat er reeds formeel een besluit genomen is over de nut en noodzaak om tot actie over te gaan, maar politieke verwachtingen worden daarmee wel gewekt.

Van belang is te vermelden dat in het OPLAN niet alleen aandacht wordt besteed aan de operatie zelf, maar ook aan de situatie die daarop volgt en de gewenste eindstaat. Een besluit van de NAR over de inzet van de NRF beperkt zich in die zin nooit alleen tot de (korte) periode van de inzet van de NRF, maar heeft ook betrekking op de mogelijke inzet van een stabilisatiemacht als opvolger van de NRF.

Gesprek met Sir Peter Ricketts, de Britse Vertegenwoordiger bij de NAVO

Ambassadeur Ricketts stelt dat de NRF een waardevol instrument voor de NAVO is: de reactiemacht kan snel ingezet worden optreden voor een breed spectrum van operaties. Het is echter onverwacht dat delen van de NRF voor het eerst worden ingezet bij humanitaire crisissituaties.

In het Verenigd Koninkrijk is de regering formeel bevoegd te beslissen over de inzet van militairen. Achteraf dient de regering het parlement hierover in te lichten. Sinds de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de «coalition of the willing» in Irak vraagt de regering het parlement expliciet om steun voor het uitvoeren van operaties. Waarschijnlijk zal in die houding in de nabije toekomst weinig verandering komen, gelet op de politieke gevoeligheid van de inzet van troepen in instabiele gebieden (bijvoorbeeld Zuid-Afghanistan). Consultatie van het parlement achteraf vindt dan alleen nog plaats in noodgevallen. Een en ander kan betekenen dat de parlementaire praktijk enigszins vergelijkbaar wordt met die in Nederland.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het weigeren in te stemmen met een operatie en het besluit om eenheden, na een besluit van de NAVO tot inzet, uit de NRF terug te trekken. Het eerste is schadelijk voor de NAVO als geheel indien dit laat in het proces gebeurt en verwachtingen zijn gewekt. In het tweede geval ontstaat er diplomatieke schade voor de betreffende lidstaat en wordt schade toegebracht aan het concept van de NRF. De kans bestaat dat andere lidstaten te zijner tijd – als het hun goed uitkomt – ook niet mee willen doen. De toewijzing van eenheden is derhalve niet vrijblijvend. Het Britse parlement heeft deze verantwoordelijkheid geaccepteerd.

Met betrekking tot de toekomst van de NRF kiest de Britse ambassadeur voor een pragmatische koers. Het is goed als de «capabilities» bij de NRF worden verbeterd, maar als de NRF niet binnen vijf jaar wordt ingezet, verliest deze strijdmacht haar aantrekkingskracht voor de lidstaten. De PV ziet de NRF niet als een «tool-box», maar evenmin als een «last resort idea» zoals sommige andere lidstaten dat doen.

Bij besluitvorming over de inzet van de NRF dient rekening te worden gehouden met de follow-up. Er kan geen goed besluit worden genomen over de inzet van de NRF als «initial entry» strijdmacht indien er geen relatie wordt gelegd met de follow-up en gewenste eindstaat.

De EU-Battlegroups en de NRF zijn complementair aan elkaar. Beide kunnen gebruikt worden voor een breed scala aan missies. Dit heeft tot voordeel dat in sommige situaties, wanneer de VS niet bereid zijn in NAVO-verband actie te ondernemen, gekeken kan worden of er binnen de EU wel consensus bestaat om optreden in een bepaalde crisis.

Gesprek met de heer De Hoop Scheffer, Secretaris-Generaal van de NAVO

Secretaris-Generaal De Hoop Scheffer schetst op welke wijze de besluitvorming binnen de NAVO verloopt in geval van crisisbeheersingsoperaties. Dit proces kan onder meer geïnitieerd worden als de VN – in de persoon van de Secretaris-Generaal van de VN – contact opneemt met de NAVO. Het kan daarbij gaan om een verzoek assistentie te verlenen bij humanitaire crises, onder een VN-mandaat op te treden tegen genocide of om onder VN-vlag als een entry force/bruggenhoofd te fungeren.

Wanneer de crisis aan de orde is in de NAR, zullen de lidstaten moeten besluiten SACEUR wel of niet de opdracht te verstrekken een OPLAN op te stellen. Gebeurt dit, dan zal het Militaire Comité het OPLAN van een advies voorzien voordat de NAR daarover een besluit neemt. Aangezien het Militaire Comité bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de lidstaten, zijn de hoofdsteden in staat tijdig kennis nemen van het plan zodra het besproken wordt in het MC.

De regering zou de Kamer kunnen notificeren dat besluitvorming in de NAR aanstaande is. De Kamer zal dan over het algemeen minimaal enkele dagen de tijd hebben om over de standpuntbepaling van Nederland in de NAR te discussiëren en haar oordeel hierover te geven. Tot aan de besluitvorming in de NAR wordt er door de NAVO echter formeel niet naar buiten gecommuniceerd over de plannen. Het OPLAN is vertrouwelijk.

Er zijn situaties denkbaar dat de NAVO snel tot besluitvorming moet overgaan (genocide, initial entry operaties voor de VN). Dan kan het zijn

dat er niet voldoende tijd is om de Kamer vooraf te betrekken bij de besluitvorming. Dit moet dan achteraf gebeuren via een artikel 100-brief. Ook in dat geval heeft het parlement naar verwachting enkele dagen de tijd om haar mening te vormen alvorens de eenheden worden ontplooid. Een positief besluit over de inzet van de NRF betekent de facto echter dat Nederland politiek verplicht is de eenheden te leveren.

In de discussie over de toekomst van de NAVO gaat het om de vraag in hoeverre de NRF gaten moet kunnen opvullen. «Not using them is losing them», zo is het adagium van de voorstanders om mogelijke tekortkomingen door de NRF te laten opvullen. Een ander discussiepunt is de gemeenschappelijke financiering van de NRF en andere NAVO-acties. De Secretaris-Generaal is een voorstander om te komen tot (verbreding van de) «common funding», bijvoorbeeld wat betreft de strategic enablers.

Gevraagd naar de betrokkenheid van de Amerikanen bij de NRF, wijst de Secretaris-Generaal erop dat zij bij het luchttransport van de NRF betrokken zijn, omdat de NRF-partners onvoldoende strategische transportcapaciteit hebben. De Secretaris-Generaal voorziet niet op korte termijn dat de VS bij de grondstrijdkrachten worden ingeschakeld omdat de Amerikaanse regering veel grondtroepen in Irak en Afghanistan heeft gestationeerd.

Verslag van het werkbezoek van de werkgroep NRF van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie aan Berlijn op 1 en 2 december 2005

De werkgroep NRF van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en de Defensie heeft op 1 en 2 december 2005 een werkbezoek gebracht aan Berlijn. Hoofddoel van het werkbezoek was het verkrijgen van nader inzicht in de betrokkenheid van de Bondsdag bij het besluitvormingsproces in Duitsland met betrekking tot de uitzending van militaire eenheden in het kader van crisisbeheersingsoperaties.

De delegatie heeft onder anderen gesproken met enkele EU/NAVO-experts van het Duitse ministerie van Defensie, medewerkers van de Bonds-kanselarij, functionarissen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder wie staatssecretaris Scharioth, leden van de commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken van de Bondsdag, en enkele deskundigen op het terrein van veiligheidspolitiek. Een overzicht van het volledige programma is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Tijdens de gesprekken kwamen vele onderwerpen ter sprake op het gebied van het internationale veiligheidsbeleid, de militaire samenwerking binnen de NAVO en de EU en de Nederlands-Duitse politieke en militaire relaties. Dit verslag beperkt zich echter tot de aspecten die betrekking hebben op de besluitvormingprocedure bij uitzending van Duitse militairen voor crisisbeheersingsoperaties en in het bijzonder de rol hierbij van de Bondsdag.

De werkgroep dankt alle gesprekspartners en de medewerkers van de Nederlandse ambassade die aan het welslagen van het werkbezoek hebben bijgedragen. In het bijzonder gaat de dank uit naar kolonel Van Duurling, Defensieattaché, en de heer Keijzer, eerste ambassadesecretaris.

De voorzitter van de werkgroep,
Van Baalen

De griffier van de werkgroep,
Van Toor

Bezoek aan het operationeel commando (Einsatzführungskommando) van de Bundeswehr in Geltow (nabij Potsdam) voor een briefing en gesprek met enkele EU/NAVO-experts van het Duitse Ministerie van Defensie, onder wie vice-admiraal Kromisch, chef-staf van het commando, kolonel Schönfeld van de afdeling defensiepolitiek van het Ministerie van Defensie, en kolonel Schouwenaars, de Nederlandse verbindingsofficier bij het commando.

Het *Einsatzführungskommando* vormt sinds 2001 het commandocentrum voor alle operaties van de Duitse Bundeswehr, zowel in Duitsland zelf als in het buitenland. In totaal zijn momenteel 6300 Duitse militairen actief in crisisbeheersingsoperaties. KFOR is de grootste operatie waaraan Duitsland deelneemt (2600 manschappen); aan EUFOR in Bosnië draagt de Bundeswehr met 1100 militairen bij. Ook neemt de Bundeswehr deel aan ISAF in Afghanistan en de operatie Enduring Freedom. Voorts zijn Duitse militairen wereldwijd actief in militaire waarnemersmissies, waaronder UNMIS in Zuid-Soedan (50 militaire waarnemers).

Aan het commandocentrum zijn acht verbindingsofficieren van bondgenoten verbonden, waaronder een Nederlandse officier. Deze officieren houden zich bezig met de coördinatie van de militaire middelen, met de planning en de uitwisseling van de informatie.

Het *Einsatzführungskommando* kan tevens fungeren als een van de operationele hoofdkwartieren van de EU-Battlegroups. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië en Griekenland hebben zich bereid verklaard om een nationaal militair hoofdkwartier als *Operations Headquarters* (OHQ) aan de EU ter beschikking te stellen. Bij een inzet van een EU-Battlegroup fungeert een van deze vijf hoofdkwartieren als operationeel hoofdkwartier. De keuze van hoofdkwartier is tevoren vastgesteld. Daarnaast bevindt zich op het NAVO-hoofdkwartier SHAPE een EU-Planningscel onder commando van de plaatsvervangend opperbevelhebber van de NAVO (*Deputy Saceur*). Ook is besloten om een civiel-militaire planningscel op te richten, die aan de militaire staf van de EU is gekoppeld is.

De EU beschikt niet over een geïntegreerd hoofdkwartier zoals SHAPE bij de NAVO. De planning van een operatie gebeurt niet door de (relatief kleine) militaire staf van de EU, maar ligt in handen van het operationeel hoofdkwartier. Het OHQ houdt zich al vóór het formele besluit van de EU-Raad tot inzet van EU-Battlegroups bezig met de voorbereiding van de operatie. Het OHQ opereert op strategisch niveau en moet in principe in staat zijn om één grote operatie of twee tegelijkertijd plaatsvindende kleinere operaties te leiden. De inzet van een EU-Battlegroup wordt in het operatiegebied geleid door een Force Headquarters (FHQ). Verschillende Europese landen, waaronder Duitsland, hebben zich bereid verklaard een FHQ ter beschikking te stellen.

Het OHQ ten behoeve van de inzet van een EU-Battlegroup vormt sinds april 2004 een apart onderdeel van het *Einsatzführungskommando*. De Duitse kern omvat 11 militairen. Bij activering van het OHQ voegt de Bundeswehr 35 stafleden aan het hoofdkwartier toe. Deze leden komen van andere onderdelen van het Duitse leger. Indien de EU besluit tot het uitvoeren van een operatie, kan de kernstaf van het OHQ binnen vijf dagen worden uitgebreid met 15 Duitse en 49 internationale stafleden (de

Primary Augmentation). De internationale stafleden worden door de militaire staf van de EU (EUMS) in het OHQ gestationeerd dat een operatie van een EU-Battlegroup leidt. Afhankelijk van de aard van de operatie kan het OHQ worden uitgebreid tot circa 250 militairen. De commandant van het nationale hoofdkwartier, in dit geval het *Einsatzführungskommando*, neemt bij activering het commando op zich van het OHQ.

Gevraagd naar de relatie tussen de dienstplicht en de uitzendingen, wordt van Duitse zijde aangegeven dat er geen problemen zijn. Het parlement heeft besloten dat dienstplichtigen niet mogen worden uitgezonden. Na de dienstplichtperiode van negen maanden kunnen zij bijtekenen tot 24 maanden. In die periode kunnen zij wel worden uitgezonden. De periode van uitzending is teruggebracht van zes naar vier maanden. Ongeveer 50 % van de beroepsmilitairen is afkomstig uit de groep dienstplichtigen.

De Bondsdag stelt het mandaat voor de Duitse militairen vast en kan daarbij bepaalde beperkingen opleggen («nationaal voorbehoud»). Het recht dat de Bondsdag heeft om ingezette troepen terug te trekken (*Rückholrecht*) kan, volgens de Duitse officieren, niet toegepast worden bij de inzet in het kader van NRF of EU-Battlegroups.

Als het gaat om de Rules of Engagement en het mandaat bij operaties van NAVO en EU is een goede coördinatie en afstemming tussen de deelnemende landen van groot belang. Het kan niet de bedoeling zijn dat bijvoorbeeld Duitse militairen niet dezelfde taken en bevoegdheden hebben als hun collega's uit Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk. De commissie voor Defensie van de Bondsdag krijgt overigens (vertrouwelijke) inzage in de Rules of Engagement.

Gesprek met de heren Nickel en Pellet en kolonel Bischof van de afdeling voor buitenlandse betrekkingen en veiligheidspolitiek van de Bondskanselarij (Bundeskanzleramt).

De medewerkers van het *Bundeskanzleramt* geven een overzicht van het ontstaan van de wet die de betrokkenheid van het parlement regelt bij het uitzenden van militairen (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*). Deze wet is ontstaan op initiatief van het parlement, mede naar aanleiding van de uitspraak van het Duitse Constitutionele Hof (*Bundesverfassungsgericht*) van 1994. Ook wijzen zij op de hoge mate van integratie van het leger in de maatschappij.

In de wet staat duidelijk geformuleerd op welke vormen van inzet deze van toepassing is. De wet is ook van toepassing op deelname aan militaire operaties die zijn gebaseerd op artikel 5 NAVO-verdrag of artikel 51 VN-verdrag (zoals operatie Enduring Freedom). De voorbereiding en planning van een uitzending valt niet onder de wet. De wet biedt de mogelijkheid voor stilzwijgende goedkeuring. De wet is zeker ook van toepassing op uitzendingen in het kader van de NRF of EU-Battlegroups. Voor de voorafgaande toewijzing van militaire eenheden aan NRF of EU-Battlegroups is geen parlementaire goedkeuring noodzakelijk.

De regering vraagt het parlement toestemming voor uitzending voorafgaande aan de «transfer of authority» aan de internationale troepenmacht. Zowel de commissie voor Defensie van de Bondsdag (*Verteidigungsausschuss*) als de commissie voor Buitenlandse Zaken van de Bondsdag (*Auswärtiger Ausschuss*) moeten afzonderlijk met de uitzending instemmen. De vergaderingen van deze commissies zijn besloten.

Voorafgaande aan het formele kabinetsvoorstel om troepen in te zetten vindt een informeel consultatieproces met de fracties in de Bondsdag plaats. De leden van de commissie voor Defensie kunnen ook vertrouwelijke inzage krijgen in de Rules of Engagement. Dit heeft nooit tot problemen geleid.

De Duitse regering hecht groot belang aan het concept van de NRF, mede vanwege de transformatie doelstelling. Ook staat de Duitse regering positief ten opzichte van de inzet van de NRF bij humanitaire operaties. De medewerkers van de Bondskanselarij wijzen op het feit dat niet alle NAVO-lidstaten voldoende eenheden ter beschikking stellen voor de NRF. Zij uiten hun zorg over het feit dat NRF-7 slechts voor 70% is «gevuld». Een ander probleem dat samenhangt met de NRF is de gemeenschappelijke financiering van NAVO-operaties. De lidstaten die troepen inzetten bij een crisisoperatie dienen niet alleen verantwoordelijk te zijn voor de financiering van deze operatie.

Gevraagd naar de mogelijkheid om op het laatste moment niet aan een militaire missie deel te nemen, stellen de medewerkers van de Bondskanselarij dat het politiek gezien nauwelijks nog mogelijk is om zich op dat moment aan deelname te onttrekken. De praktijk laat tot nu toe zien dat het ook niet gebeurt. Het parlement heeft bij 40 verzoeken tot uitzending steeds hiermee ingestemd. In het parlement bestaat in het algemeen brede instemming met de deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Uitzondering hierop vormde de uitzending naar Afghanistan ten behoeve van de operatie Enduring Freedom, waarbij de bondskanselier de vertrouwenskwestie moest stellen om een meerderheid van de regeringsfracties achter het besluit te krijgen.

De inzet van de regering bij de besluitvorming in de Noord-Atlantische Raad (NAR) over een militaire operatie wordt niet vooraf aan het parlement ter instemming voorgelegd. Dat is formeel een te grote inmenging van het parlement. De regering consulteert de parlementaire fracties wel op informele wijze over de besluitvorming.

Veranderingen van het mandaat of verschuivingen in het zwaartepunt van de operaties (bijvoorbeeld een verandering van het operatiegebied) worden ook door de regering aan het parlement voorgelegd. Bij geheime operaties geldt ook het instemmingsrecht. De regering kan deze operaties laten uitvoeren en achteraf aan het Parlement om toestemming vragen.

Gesprek met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de heer Scharioth.

Staatssecretaris Scharioth onderstreept het belang van de goede samenwerking tussen Nederland en Duitsland op het gebied van crisisbeheersingsoperaties. Als goede voorbeelden noemt hij het hoofdkwartier van ISAF dat gezamenlijk door de Nederlandse en Duitse krijgsmacht werd geleverd. De multinationale samenwerking op militair gebied, met name in de NAVO en de EU, biedt perspectieven, maar dit wordt in de publieke opinie nog onvoldoende onderkend.

De staatssecretaris acht het parlementaire instemmingsrecht bij de uitzendingen van Duitse troepen van groot belang. De soldaten weten zich dan gesteund door hun volksvertegenwoordiging. Met betrekking tot de snelle inzet van de NRF voorziet hij geen problemen. De wet die het parlementair instemmingsrecht regelt, biedt mogelijkheden voor kortere

termijnen voor de besluitvorming om snel te kunnen reageren. De Bondsdag kan achteraf nog toestemming verlenen.

Tijdens het besluitvormingsproces is het informele overleg tussen de regering en de leden van de commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken van de Bondsdag essentieel. Vooral het (vertrouwelijke) overleg met de *Obleute* (de belangrijkste woordvoerders van de fracties) is van groot strategisch gewicht. Deze informele overleggen vinden in een vroeg stadium van de parlementaire besluitvorming plaats, voorafgaande aan de bespreking in de commissies. Alle fracties (inclusief de oppositie) worden bij deze overleggen betrokken.

De staatssecretaris is terughoudend om de Bondsdag formeel te betrekken in de vroege fasen van besluitvorming over NRF of EU-Battle-groups (bijvoorbeeld bij de toewijzing van Duitse troepen of bij de inzet van de Duitse regering in de NAR). De formele betrokkenheid van het parlement dient zijns inziens pas aan de orde te komen op het moment dat de regering een concreet voorstel voorlegt aan het parlement voor de uitzending van militairen.

De doelstellingen van NRF en EU-Battlegroups zijn dezelfde: «single set of forces». De interoperabiliteit is een onderwerp, dat aandacht behoeft. De Duitse troepen zijn zowel inzetbaar voor de NRF als voor EU-Battlegroups. De NRF is noodzakelijk voor het voortbestaan van de NAVO en biedt de mogelijkheid de politiek-militaire band met de Verenigde Staten te versterken. Het concept van de EU-Battlegroup is gewenst omdat daarmee meer concreet gestalte wordt gegeven aan een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

Tenslotte antwoordt de staatssecretaris dat de nieuwe regering niet voornemens is om het *Parlamentsbeteiligungsgesetz* te wijzigen. Mogelijk zal de wet wel over enige tijd worden geëvalueerd.

Gesprek met enkele medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder wie de heer Brandenburg, plaatsvervangend directeur-generaal van de politieke afdeling van het Ministerie.

De delegatie bespreekt met de deskundigen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal onderwerpen op het gebied van de veiligheidspolitiek. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de situatie in Afghanistan en de bijdrage van Nederland en Duitsland aan de stabilisatiemacht ISAF in dat land, de relatie van ISAF met Enduring Freedom, de mogelijkheid van ISAF-militairen om tegenstanders gevangen te nemen en de behandeling van gevangenen door Amerikaanse militairen.

Vrijdag, 2 december 2005

Gesprek met leden van de commissie voor Defensie van de Bondsdag (Verteidigungsausschuss), waarbij de volgende leden aanwezig zijn: Gerd Höfer (SPD), waarnemend voorzitter van de commissie, Monika Brünig (CDU), Petra Hess (SPD), Hans-Peter Bartels (SPD), Rainer Stinner (FDP), Gert Winkelmeier (Die Linke), Winfried Nachtwei (Bündnis 90/Die Grünen).

De Duitse parlementariërs menen dat de snelheid bij de inzet van de NRF of de EU-Battlegroups geen probleem is. Het debat in het parlement over het voorstel van de regering om tot de inzet van deze Rapid Reaction

Forces over te gaan, kan binnen één dag plaatsvinden. Deze snelle besluitvorming in het parlement heeft te maken met het feit dat de commissies van Defensie en Buitenlandse Zaken informeel al in een vroeg stadium zijn betrokken bij het besluitvormingsproces. De *Obleute* (de belangrijkste woordvoerders van de fracties) worden bij dit proces betrokken. Deze procedure verloopt volgens de parlementariërs naar volle tevredenheid. Tussen parlement en regering bestaat een grote mate van transparantie en de regering geeft de parlementariërs veel informatie, omdat de vergaderingen van de commissies niet openbaar zijn. De beslotenheid van de commissievergaderingen wordt niet als negatief ervaren. De parlementsleden zijn van mening dat zij als gevolg van deze beslotenheid meer mogelijkheden tot beïnvloeding hebben.

De woordvoerder van de SPD-fractie geeft aan zijn fractie geen behoefte heeft aan een speciale commissie, zoals de FDP graag wil. Niet alleen de commissieleden van de *Verteidigungsausschuss* en de *Auswärtiger Ausschuss*, maar alle parlementariërs moeten de gelegenheid hebben om zich over de uitzendingen uit te spreken. Met het instemmingsrecht is een politiek kader geformuleerd. Binnen dit kader moeten politici de militairen het vertrouwen geven hoe zij hun taak invullen. De *Obleute* hebben de mogelijkheid om de Rules of Engagements vertrouwelijk in te zien. Deze *Obleute* kunnen bij het besluit tot uitzending wel een *protokoll* opnemen waarin een voorbehoud kan worden opgenomen.

Het Duitse parlement kent geen toetsingskader zoals de Tweede Kamer hanteert. In de Bondsdag is daar wel over gesproken maar de parlementariërs hebben daarvan afgezien. Het toetsingskader is een hulpmiddel, maar uiteindelijk moet een politieke afweging worden genomen, resulterend in een besluit.

Gesprek met leden van de commissie voor Buitenlandse Zaken van de Bondsdag (Auswärtiger Ausschuss), waarbij de volgende leden aanwezig zijn: Hans-Ulrich Klose (SPD), plaatsvervangend voorzitter van de commissie, Eckart von Klaeden (CDU), Gert Weisskirchen (SPD), Harald Leibrecht (FDP).

De parlementsleden benadrukken dat het recht om militairen uit te zenden is voorbehouden aan de regering. De regering doet een voorstel en het parlement geeft instemming. De oppositie in de Bondsdag hoeft niet bij een concreet verzoek van de regering per definitie tegen uitzending te zijn. In het voortraject consulteert de regering namelijk alle fracties, inclusief die van de oppositie. De leden worden informeel voorgelicht.

Het regeringsvoorstel tot uitzending komt niet alleen in de *Auswärtiger Ausschuss* en de *Verteidigungsausschuss* aan de orde, maar ook in enkele andere commissies: Justitie, Financiën en de *Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*. Er vindt vervolgens een plenaire behandeling in eerste en tweede lezing plaats en uiteindelijk stemt het parlement over het voorstel tot uitzending.

De *Obleute* kunnen een aantekening (*Protokollnotiz*) opnemen bij het besluit tot uitzending. Het is echter aan de regering om deze aantekening over te nemen. De regering heeft er belang bij om de steun van het parlement te verkrijgen om een groot politiek en maatschappelijk draagvlak voor de uitzending te hebben. De aard van de inzet en de sterkte van de strijdkrachten worden in het besluit tot inzet niet

vastgelegd. In de *Protokollnotiz* kan wel iets worden vastgelegd over bijvoorbeeld de inzet in een bepaald gebied.

De leden van de *Auswärtiger Ausschuss* zijn niet voornemens om het onlangs van kracht geworden *Beteiligungsgesetz*, een wet die door de vorige coalitie van SPD en Grünen is ingediend, te veranderen. De leden menen dat de wet de komende jaren eerst moet worden getest.

De Duitse commissieleden voelen er weinig voor de regering te verplichten informatie te verschaffen voordat de Noord-Atlantische Raad een besluit over de inzet van troepen neemt. In beslotenheid informeert de regering de *Obleute* uitvoerig over de stand van zaken, het mandaat, de functie van de troepen. De parlementsleden erkennen dat de besloten commissievergaderingen en de informele briefings tussen regering en parlement op gespannen voet staan met een open politieke cultuur.

Bezoek aan Stiftung Wissenschaft und Politik

Bij de *Stiftung Wissenschaft und Politik* wordt de delegatie ontvangen door de voorzitter van bijeenkomst, de heer Benjamin Schreer. Verder zijn aanwezig: prof. Peter Schmidt, Volker Heise, dr. Markus Kaim, Frank Kupferschmidt en Sascha Lange. Zij zijn leden van de *Forschungsgruppe EU-Aussenbeziehungen* en de *Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*.

De wetenschappers vinden dat de snelle inzet van de NRF en de EU-Battlegroups een probleem kan zijn bij de parlementaire besluitvorming. Toch is hun indruk dat binnen zeven dagen de parlementaire procedure in Duitsland afgerond kan zijn. De uiteindelijke bevoegdheid om tot een uitzending over te gaan ligt bij de regering. Anderzijds hebben regeringen er baat bij dat zij door hun parlement politiek worden gesteund. Een recent voorbeeld hiervan is de besluitvorming in Spanje en Italië bij de inzet van militairen ten behoeve van de hulpverleningsoperatie door de NRF in Pakistan.

De indruk bestaat dat de oppositiepartijen geen belang hebben om per definitie tegen het uitzenden van de troepen te stemmen. Het informele overleg tussen parlement en regering tijdens het besluitvormingsproces heeft niet geleid tot protesten onder de bevolking tegen uitzendingen van Duitse militairen. Het huidige concept is een compromis: door de vertrouwelijkheid krijgen de parlementsleden van de regering optimale informatie. De parlementsleden moeten namelijk afgaan op deze informatie omdat zij geen alternatieve bronnen hebben. Gelet op de vertrouwelijkheid heeft de regering een minder terughoudende instelling ten aanzien van het geven van voorlichting. De *Obleute* mogen en zullen hun informatie namelijk niet naar buiten brengen.

Verder bespreekt de delegatie onderwerpen met betrekking tot ISAF: de invulling van het mandaat, de inzet van speciale troepen, de relatie tussen ISAF en Enduring Freedom, de behandeling van gevangenen.

Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)

Vom 18. März 2005

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Grundsatz

(1) Dieses Gesetz regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Artikel 115a des Grundgesetzes bleibt davon unberührt.

(2) Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.

§ 2

Begriffsbestimmung

(1) Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.

(2) Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.

§ 3

Antrag

(1) Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes.

(2) Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über

- den Einsatzauftrag,
- das Einsatzgebiet,
- die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes,
- die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten,
- die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte,
- die geplante Dauer des Einsatzes,
- die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.

(3) Der Bundestag kann dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen. Änderungen des Antrags sind nicht zulässig.

§ 4

Vereinfachtes Zustimmungsverfahren

(1) Bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite kann die Zustimmung in einem vereinfachten Verfahren erteilt werden. Die Bundesregierung hat begründet darzulegen, aus welchen Gründen der bevorstehende Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages übermittelt den Antrag an die Vorsitzenden der Fraktionen sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses und je einen von jeder in diesen Ausschüssen vertretenen Fraktionen benannten Vertreter (Obleute) und lässt den Antrag als Bundestagsdrucksache an alle Mitglieder des Bundestages verteilen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung der Drucksache von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Befassung des Bundestages verlangt wird. Wird die Befassung des Bundestages verlangt, entscheidet dieser.

(2) Ein Einsatz ist dann von geringer Intensität und Tragweite, wenn die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten gering ist, der Einsatz auf Grund der übrigen Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt.

(3) In der Regel liegt ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite vor, wenn

- es sich um ein Erkundungskommando handelt, das Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mit sich führt,
- einzelne Soldatinnen oder Soldaten betroffen sind, die auf Grund von Austauschvereinbarungen Dienst in verbündeten Streitkräften leisten, oder
- einzelne Soldatinnen oder Soldaten im Rahmen eines Einsatzes der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, verwendet werden.

§ 5

Nachträgliche Zustimmung

(1) Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des

Bundestages. Gleiches gilt für Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde.

(2) Der Bundestag ist vor Beginn und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten.

(3) Der Antrag auf Zustimmung zum Einsatz ist unverzüglich nachzuholen. Lehnt der Bundestag den Antrag ab, ist der Einsatz zu beenden.

§ 6

Unterrichtungspflicht

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet.

(2) In Fällen des § 4 Abs. 1 (Vereinfachtes Zustimmungungsverfahren) unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse und die Obleute unverzüglich.

§ 7

Verlängerung von Einsätzen

(1) Das Verfahren nach § 4 findet auch Anwendung auf die Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen ohne inhaltliche Änderung.

(2) Beantragt die Bundesregierung die Verlängerung eines Einsatzes, so gilt der Einsatz bis zum Ablauf von zwei Sitzungstagen nach Verteilung des Antrags als Bundestagsdrucksache als genehmigt. Wird der Antrag im vereinfachten Verfahren nach § 4 gestellt, so gilt er bis zum Ablauf der in § 4 Abs. 1 Satz 4 bestimmten Frist als genehmigt; wird innerhalb der Frist eine Befassung des Bundestages verlangt, so gilt er bis zum Ablauf der auf das Verlangen auf Befassung folgenden Sitzungswoche als genehmigt. Die Geltungsdauer der ursprünglichen Genehmigung bleibt durch die Regelungen der Sätze 1 und 2 unberührt.

§ 8

Rückholrecht

Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.

§ 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin, den 18. März 2005

Der Bundespräsident
Horst Köhler

Der Bundeskanzler
Gerhard Schröder

Der Bundesminister des Innern
Schily

Der Bundesminister des Auswärtigen
J. Fischer

Der Bundesminister der Verteidigung
Peter Struck

**CORRESPONDENTIE VAN DE WERKGROEP EN SCHRIFTELIJKE
ADVIEZEN**

- Brief van generaal D.L. Berlijn, de Commandant der Strijdkrachten, d.d. 26 oktober 2005 aan de voorzitter van de werkgroep NRF
- Advies van prof. L.F.M. Besselink d.d. 15 mei 2006
- Advies van prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert d.d. 11 mei 2006

Aan De voorzitter van de parlementaire Werkgroep NRF
De heer J.C. Van Baalen
Plein 2
2511 CR Den Haag

I.a.a. / De griffier van de parlementaire Werkgroep NRF
De heer T.J.E. van Toor
Plein 2
2511 CR Den Haag

Datum 26 OKT 2005
Ons kenmerk S 2005008250
Onderwerp Internationale besluitvorming NRF en EU Battlegroups
Bijlage Schema internationale besluitvormingsmomenten

Geachte heer Van Baalen,

Op maandag 11 oktober jl. heb ik in het gesprek met uw commissie nadere informatie toegezegd over de internationale besluitvormingsmomenten rond de inzet van de NRF en de EU Battlegroups. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand, mede namens de Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken.

In de bijlage treft u het internationale besluitvormingsproces in schemavorm aan. Dit schema wordt in deze brief kort toegelicht. Zowel in de NAVO als in de EU is het reguliere besluitvormingsproces voor operaties het uitgangspunt voor de snelle reactiemachten. Verschil is dat de besluitvorming over de NRF en de EU Battlegroups onderhevig is aan de noodzaak om snel op een crisissituatie te reageren. Een aantal stappen uit het reguliere besluitvormingsproces wordt daarom ineengeschoven of overgeslagen. Eén van deze stappen betreft de 'force generation'. Deze vindt in het reguliere planningsproces ongeveer tegelijkertijd plaats met de operationele planning. De NRF en de Battlegroups zijn echter reeds van tevoren gevuld en staan klaar. Een andere stap die (mogelijk) wordt overgeslagen, is de uitwerking van strategische inzetopties door respectievelijk Saceur of door de EU Militaire Staf. Om tijd te winnen zullen de militaire autoriteiten na opdracht van de Raad direct aanvangen met het opstellen van een operatieplan.

Besluitvormingsprocedure NAVO

Drie momenten zijn van belang in de snelle besluitvormingsprocedure van de NAVO. Onderstaande nummers corresponderen met die van het schema in de bijlage:

- De NAR ontwikkelt een politiek oordeel over een escalerende crisis en geeft, via het Militair Comité, Saceur de opdracht tot het uitwerken van inzetopties (1).
- De NAR neemt, op basis van een advies van het Militair Comité, een besluit over de door Saceur uitgewerkte opties en geeft nieuwe politieke richting voor de verdere uitwerking van

Bij beantwoording datum, ons kenmerk en onderwerp vermelden.

Datum
Ons kenmerk26 OKT 2005
S2005008250

één van de opties, de zogenaamde 'Initiating Directive' (2). De stap om verschillende opties naast elkaar uit te werken kan vanwege de snelheid worden overgeslagen, wat inhoudt dat Saceur direct na de opdracht van de NAR een operatieplan schrijft.

- Na het advies van het Militair Comité keurt de NAR het operatieplan goed (3) en geeft Saceur toestemming om met de ontplooiing te beginnen ('Execution Directive'). Hierna vaardigt Saceur de 'Activation Order' uit, waarmee de feitelijke start van de operatie wordt gegeven.

Besluitvormingsprocedure EU

In de EU zijn ongeveer dezelfde stappen te onderscheiden.

- Het politiek- en veiligheidscomité ontwikkelt een politiek oordeel over een escalerende crisis en geeft richtlijnen voor verdere stappen, zoals de ontwikkeling van een crisismanagement-concept (1) waarin de politiek- en militair-strategische grondslagen van een operatie worden beschreven. Dit concept wordt na bespreking in het politiek- en veiligheidscomité voor besluitvorming doorgestuurd naar de Raad.
- Nadat de Raad het crisismanagementconcept heeft goedgekeurd (2), wordt de formele opdracht verstrekt aan de operationele commandant om te beginnen met de operationele planning. De Europese Unie heeft de ambitie om binnen vijf dagen na de goedkeuring van het crisismanagementconcept het besluit te nemen de operatie te beginnen.
- De Raad keurt het operationele plan goed en neemt het besluit tot aanvang van de operatie (3).

Ik hoop hiermee te hebben voldaan aan uw informatieverzoek en wens u succes bij het vervolg van uw onderzoek.

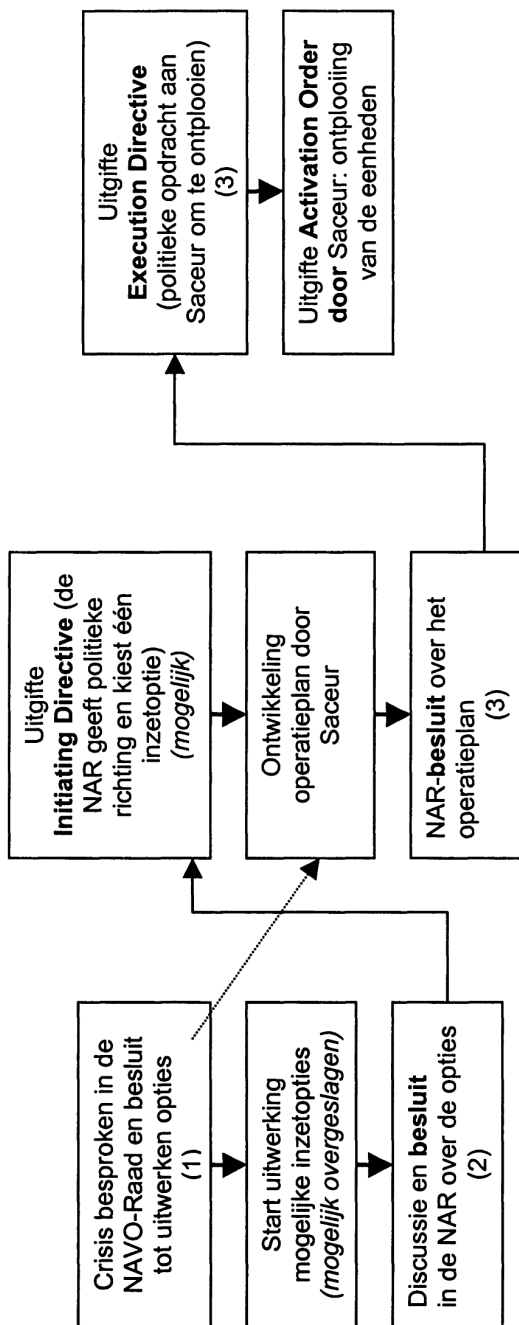
DE COMMANDANT DER STRIJDKRACHTEN



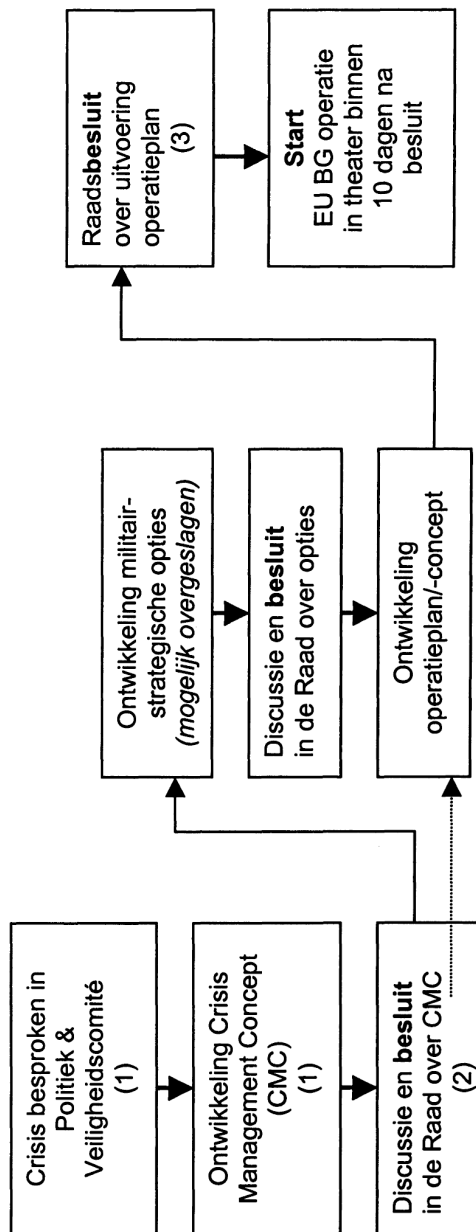
D.L. Berlijn
Generaal



Besluitvorming



Besluitvorming



**Jean Monnet
Chair**

Aan de Werkgroep NRF
t.a.v. de heer T. Van Toor,
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag.

Utrecht, 15 mei 2006

Mevrouw, mijne heren,

Mij bereikte uw verzoek om in te gaan op de mogelijkheden om “de gegroeide praktijk, waarbij de Kamer een feitelijk instemmingsrecht heeft verkregen” formeel vast te leggen. De werkgroep verzocht meer in het bijzonder een antwoord te geven op de volgende vragen:

1. “Dient voor een formalisering van een instemmingsrecht het huidige artikel 100 te worden gewijzigd en zo ja, in welke zin?
2. “Acht u het mogelijk een instemmingsrecht te formaliseren door middel van een wet in formele zin, zonder wijziging van het huidige artikel 100?
3. “Indien u het nodig acht artikel 100 te wijzigen, verdient het naar uw mening dan aanbeveling om de procedure van besluitvorming bij de inzet van Nederlandse militairen zoveel mogelijk vast te leggen in dit nieuwe artikel 100, of in het nieuwe artikel 100 te verwijzen naar een wet ter uitvoering van dit grondwetsartikel?”

Deze vragen kunnen opgevat worden als vragen naar de constitutionele wenselijkheid van een regeling, maar ook als vragen naar de constitutionele (on)mogelijkheden. Het accent in hetgeen volgt, ligt op dit laatste.

Nochtans neem ik de vrijheid u deelgenoot te maken van mijn persoonlijke mening dat het *zeer wenselijk* is te komen tot een grondwettelijke of wettelijke regeling die de inzet van de krijgsmacht afhankelijk maakt van de toestemming van de volksvertegenwoordiging. Een besluit daartoe betekent het gebruik van militair geweld buiten de landsgrenzen in concrete gevallen mogelijk te maken, hetgeen zeer gewichtige politieke consequenties kan hebben. Dit maakt een dergelijk besluit zodanig ingrijpend, dat zonder uitdrukkelijke instemming van de volksvertegenwoordiging de regering hiertoe niet zou moeten kunnen besluiten.¹

Ten aanzien van de constitutionele *mogelijkheden*, komen de hieronder te geven antwoorden er kort samengevat op neer dat

a) regeling bij wet mogelijk is, maar er goede redenen zijn haar in de Grondwet vast te leggen;

¹ In dit opzicht sluit ik me aan bij de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet [Commissie- VAN SCHAİK], die in 1950 werd ingesteld en voorstelde een nieuw artikel 68, tweede lid, Grondwet, dat voor ter beschikkingstelling van de krijgsmacht ten behoeve van collectieve rechtshandhaving voorafgaande parlementaire toestemming voorschreef.

- b) voor wat betreft de procedure van parlementaire toestemming, is het aangewezen deze in de Grondwet zelf vast te leggen;
- c) de invoering van een uitdrukkelijk toestemmingsvereiste heeft voor wat betreft de overige betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming, in het bijzonder de voorafgaande inlichtingenplicht van de regering jegens de volksvertegenwoordiging, mogelijk een terugdringing van de rol van het parlement tot gevolg; het is daarom wenselijk het bepaalde in het huidige artikel 100 Grondwet te handhaven;
- d) wetgeving tot nadere regeling van de inlichtingenplicht van de regering heeft het voordeel dat daardoor de regering – anders dan het geval is met bijvoorbeeld het zgn. Toetsingskader – juridisch wordt gebonden, maar het totstandbrengen van wetgeving draagt ook het risico in zich van een meer beperkte regeling van de bevoegdheid van het parlement dan waar de Grondwet aanleiding toe geeft; derhalve dient slechts te worden overgegaan tot regeling bij wet, indien zulke wetgeving een verruimende werking heeft en geen enkel opzicht een beperkende werking impliceert ten opzichte van de potentiële reikwijdte van de grondwettelijke bepalingen.
- Aan het einde doe ik een poging een grondwetstekst te formuleren die een en ander tot uitdrukking brengt.

‘Instemmingsrecht’ of ‘toestemmingsvereiste’?

1. Vooraf merk ik op dat in de vragen van uw Werkgroep (en elders) telkens sprake is van een (al dan niet formeel) ‘instemmingsrecht’ van het parlement. Dit is een vreemde manier van spreken. Het parlement heeft altijd het recht om in te stemmen met wat de regering voorstelt. Kennelijk wordt bedoeld dat terbeschikkingstelling en inzet van de krijgsmacht door de regering afhankelijk wordt gemaakt van de *eis* van voorafgaande parlementaire toestemming daarin. In het vervolg zal daarom veelal sprake zijn van een ‘toestemmingsvereiste’ en niet van een parlementair ‘instemmingsrecht’. Dit sluit niet alleen beter aan bij wat eigenlijk bedoeld wordt, maar ook sluit het beter aan de huidige grondwettelijke terminologie ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht in de zin van artikel 96 van de Grondwet.

De twee eerste vragen

2. De antwoorden op de eerste en de tweede vraag hangen zeer nauw met elkaar samen, voorzover daarin wordt gevraagd of een formeel toestemmingsvereiste grondwettelijke regeling vergt, of dat die ook bij wet zou kunnen worden geregeld.

Het antwoord op de eerste gestelde vraag hangt ervan af of artikel 100 Grw of enige andere grondwettelijke bepaling of constitutioneel beginsel in de weg zou staan aan een regeling bij wet (of zelfs in de Grondwet).

3. In dit kader wijs ik erop dat de regering er bij verschillende gelegenheden op heeft geïnsisteerd dat er geen toestemmingsvereiste vervat is in artikel 100 Grondwet, in die zin dat artikel 100 het de regering juridisch onmogelijk zou maken over te gaan tot inzet (of ter beschikkingstelling) van de krijgsmacht zonder dat de Tweede en Eerste Kamer daarin uitdrukkelijk toestemt.

Het spreekt vanzelf dat de regering zich krachtens de reeds in 1848 ingevoerde ministeriële verantwoordelijkheid zou blootstellen aan een wantrouwenssanctie ingeval zij niet voorafgaand steun zou zoeken bij met name de Tweede Kamer – hetgeen bij zulke belangrijke besluiten in de huidige parlementaire omstandigheden ondenkbaar is.

Met andere woorden, artikel 100 Grw dwingt niet tot het verkrijgen van voorafgaande toestemming, maar het parlementaire stelsel dat zijn grondslag vindt in artikel 42 lid 2 van de

Grondwet en in de ongeschreven vertrouwensregel zal in de praktijk altijd leiden tot het zoeken van zulke toestemming. Artikel 100 van de Grondwet moet daarom vooral worden gezien in functie van de gewone werking van het parlementaire stelsel.

Schrijver dezes meent dat deze visie van de regering correct is.

Het feit dat de Tweede Kamer, althans leden daarvan, kennelijk meent dat er in de parlementaire praktijk wel een toestemmingsvereiste bestaat, maakt het reeds wenselijk aan de onzekerheid terzake een einde te maken door te komen tot een grondwettelijke of wettelijke regeling.

4. Het is onduidelijk of de regering tevens meent dat artikel 100 Grw zo moet worden begrepen dat het bedoelt aan het parlement een ‘formeel instemmingsrecht’ – dat gepaard gaat met de plicht van de regering om voorafgaande toestemming te verkrijgen – *te onthouden*. De totstandkomingsgeschiedenis – welke aanving met een in de Tweede Kamer zeer breed gesteund verzoek tot invoering van een “formeel instemmingsrecht”, zeer tegen de zin van de toenmalige regering, waarop deze dan ook een voorstel indiende dat een dergelijk “formeel instemmingsrecht” aan het parlement heeft onthouden – laat zich wellicht zo verstaan dat dit inderdaad het geval is: artikel 100 Grw schept een inlichtingenplicht en beoogt de volkvertegenwoordiging een ‘formeel instemmingsrecht’ te onthouden, althans beoogt het stellen van de eis om uitdrukkelijke toestemming te vragen te vermijden.

Hoe dit zij, de Tweede Kamer heeft hier kennelijk anders over gedacht, nu deze te pas en te onpas spreekt van een ‘materieel instemmingsrecht’, dat op een of andere manier met art. 100 van de Grondwet in verband wordt gebracht (zie bijvoorbeeld de relatie die vraag 8 van de onderzoeksvragen van uw Werkgroep legt tussen een ‘materieel instemmingsrecht’ en artikel 100 Grw).

Dit (mogelijke) verschil van inzicht maakt het wenselijk een toestemmingsvereiste in de Grondwet zelf te regelen. Een dergelijke regeling zou eindelijk leiden tot datgene waar de Tweede Kamer in de zeer breed gesteunde motie-Van Middelkoop van 21 december 1994 om vroeg.

5. Er zijn geen grondwettelijke of andere constitutionele regels of beginselen die in de weg staan aan het regelen van een toestemmingsvereiste. Ook artikel 97 lid 2 Grw kan niet zo worden uitgelegd dat dit in de weg staat aan het regelen van de inzet van de krijgsmacht bij wet, laat staan aan regeling daarvan in de Grondwet.²

Het spreekt vanzelf dat de regering bij het uitoefenen van haar oppergezag over de krijgsmacht – die in essentie de politieke controle over de krijgsmacht waarborgt – gebonden is aan de wet. Elke opvatting die in het oppergezag een grondwettelijk privilege leest dat van hogere rang is dan de wet, valt terug in monarchale opvattingen die in Nederland slechts opgeld konden doen in tijden van vóór de vestiging van het parlementair stelsel.

6. Er zijn goede redenen een toestemmingsvereiste een expliciete grondwettelijke basis te verschaffen, waarvoor grondwetswijziging nodig is. Uitbreiding van artikel 100 van de Grondwet met een of meer leden die de inzet (of ter beschikkingstelling) van de krijgsmacht afhankelijk maakt van toestemming die door de Staten-Generaal in beginsel voorafgaand moet worden verleend, ligt dan voor de hand. Een proeve van een grondwettekst volgt hieronder. Tevens zal hieronder³ worden uiteengezet waarom handhaving van de huidige bepalingen naast een nieuw in te voeren toestemmingsvereiste wenselijk kan worden geacht.

² Zie terzake P.P.T. Bovend’eert, “De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal”, *Nederlands Juristenblad* 1998, nr. 35, 1594 e.v.

³ Zie de beantwoording van de derde vraag.

7. Een vraag die daarbij rijst is of *de gevallen waarin* de toestemming benodigd is, moeten worden geformuleerd zoals in het huidige eerste lid van artikel 100 Grondwet. Daar is sprake van terbeschikkingstelling of inzet "ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, daaronder begrepen de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict".

De regering heeft onduidelijkheid gezaaid (onder meer) over de vraag of daar ook 'zelfverdedigingsoperaties', al dan niet krachtens een vermeende verdragsverplichting, onder vallen, of dat de inlichtenplicht slechts beperkt is tot zogenaamde 'vrijwillige uitzendingen'. Volgens de regering is bijvoorbeeld de inzet van Nederlandse troepen bij de operatie *Enduring Freedom* niet zo'n vrijwillige uitzending, omdat deze berust op artikel 5 van het NAVO-verdrag.

Evenmin zou volgens de regering de terbeschikkingstelling in het kader van de NRF en de EU Battlegroups vrijwillig zijn, en dus buiten de reikwijdte van het huidige artikel 100 van de Grondwet vallen.

8. Ter oplossing van dit gerezen probleem zijn meerdere alternatieven voorhanden.

a) Er is iets voor te zeggen dit interpretatiegeschil niet te willen regelen in de Grondwet zelf, maar de interpretatie bij een eventuele grondwetswijziging te verhelderen. Men kan dus de reeds bestaande formulering handhaven.

b) Men kan er voor kiezen om door een zeer kleine aanpassing duidelijk maken dat het gaat om *elke* inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, daaronder begrepen humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Deze benadering is gekozen in het tekstvoorstel dat hieronder is gegeven in paragraaf 17.

c) Het is denkbaar de hele formulering van de aard van de samenwerking en operaties waarbij de krijgsmacht ter beschikking wordt gesteld aan te passen. Men zou terzake kunnen teruggrijpen op eerdere formuleringen of varianten daarop, zoals '*het beschikbaar stellen van strijdkrachten ten behoeve van collectieve rechtshandhaving, daarbij inbegrepen collectieve en individuele zelfverdediging*'.

De derde vraag

– *de procedure van parlementaire toestemming* –

9. Wat betreft de procedurele aspecten van een stelsel van *parlementaire toestemming* is het belangrijkste probleem gelegen in het volgen van de besluitvorming volgens het tweekamerstelsel. Er zijn meerdere bezwaren tegen het volgen van die procedure.

Ten eerste zou bij aparte toestemming van Tweede en Eerste Kamer bijzonder gewicht toekomen aan de stem van de Eerste Kamer. In de Nederlandse parlementaire traditie pleegt immers eerst de Tweede en vervolgens de Eerste Kamer over een voorstel een standpunt in te nemen, waardoor de Eerste Kamer een vetorecht uitoefent over het standpunt van de Tweede Kamer. Het is onwenselijk een dergelijk gewicht toe te kennen bij een politiek zo gevoelige kwestie als een besluit de krijgsmacht ter beschikking te stellen of in te zetten voor internationale taken.

Ook zou een achtereenvolgende behandeling en besluitvorming in de twee kamers tijdsverlies op kunnen leveren, met een herhaling van zetten bij soortgelijke verhoudingen in beide kamers, terwijl bij verschil van inzicht tussen Tweede en Eerste Kamer de kamers tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

Dit een en ander noopt tot vermindering van besluitvorming in het tweevoud van het bicamerale stelsel.

10. Er zijn twee alternatieven voor bicamerale besluitvorming: besluitvorming door slechts één van beide kamers en besluitvorming door de verenigde vergadering.

Het eerstgenoemde alternatief zou, gezien het politieke belang, besluitvorming door de Tweede Kamer alleen betekenen. Dit alternatief moet worden afgewezen.

In het stelsel van de Grondwet komt geen besluitvorming door de Tweede Kamer alleen voor. Bovendien gaat het om een zo gewichtig besluit dat het in de rede ligt om dit te laten nemen door de gehele volksvertegenwoordiging, en niet slechts door één van de twee takken daarvan.

Het eisen van de toestemming van de Tweede Kamer alleen plaatst de kwestie opnieuw in de sleutel van een kamer die het recht heeft 'in te stemmen' met een regeringsbesluit, alsof het zou gaan om de gewone werking van het parlementaire stelsel, maar dan geformaliseerd. Het mogelijk maken van de inzet van de krijgsmacht is echter een zodanig gewichtig besluit dat het niet alleen maar geplaatst moet worden in de dynamiek van het parlementaire stelsel zoals dat ten aanzien van elk willekeurig besluit kan worden geactiveerd. Het gaat om een besluit dat de toestemming vergt van de *gehele* volksvertegenwoordiging, juist omdat een dergelijk besluit de politieke conjunctuur van alledag ontstijgt.

Besluitvorming wordt in soortgelijke gewichtige gevallen door de huidige Grondwet aan de verenigde vergadering opgedragen, zie met name artikel 96 Grondwet. Aangezien het moderne equivalent van het besluit tot oorlogsverklaring gelegen is in de deelname door de krijgsmacht aan handhaving van de internationale rechtsorde, zou een exclusief recht van de Tweede Kamer alleen met die bepaling op gespannen voet komen te staan. Zou men ervoor kiezen om bij terbeschikkingstelling of inzet afhankelijk te maken van het oordeel van de Tweede Kamer alleen, dan zou het aangewezen zijn om tevens artikel 96 van de Grondwet te wijzigen om ongerijmdheden te voorkomen.⁴

11. In dit verband rijst de vraag of besluitvorming door de verenigde vergadering een uitdrukkelijke grondwettelijke grondslag behoeft.

De Grondwet sluit uit dat wetgeving door de verenigde vergadering wordt aangenomen, behalve in de gevallen waarvoor dat uitdrukkelijk is bepaald (zie artt. 82-86 Grw jo. 28 lid 3, 29 lid 2, 30 lid 1, 34, 35 lid 3 en 4, 36, 37 lid 2 en 4).

De Grondwet sluit niet uitdrukkelijk uit dat in andere gevallen dan die welke door de Grondwet worden aangewezen, door de verenigde vergadering wordt beraadslaagd en besloten. Een aantal gezaghebbende staatsrechtsgeleerden meent daarom dat zulke beraadslaging en besluitvorming door de verenigde vergadering ook mogelijk is wanneer de Grondwet dit niet uitdrukkelijk voorschrijft.⁵

De regering staat echter op het standpunt dat in deze gevallen het beraadslagen en besluiten ongrondwettig zou zijn. De praktijk van het parlement zelf is niet helemaal concludent.

Gezien deze stand van zaken moet geconcludeerd worden dat het verstandig is de kwestie in de Grondwet zelf te regelen, en daarin te bepalen dat over de vereiste toestemming door Staten-Generaal wordt vergaderd en besloten in verenigde vergadering.

⁴ De ongerijmdheid ligt besloten in de huidige interpretatie van het begrip 'in oorlog verklaren' als een puur formele handeling die geheel en al los staat van het daadwerkelijk in oorlog verkeren of in oorlog brengen van het Koninkrijk. Deze interpretatie maakt de in-oorlog-verklaring veel onbelangrijker dan een besluit tot terbeschikkingstelling of inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Resultaat zou zijn dat een onbelangrijke beslissing de toestemming van de verenigde vergadering behoeft, terwijl een veel belangrijker beslissing slechts toestemming van de Tweede Kamer nodig heeft.

⁵ Zie Bovend'eert en Kummeling, *Van Raalte's Het Nederlandse Parlement*, 9^e druk, 2000, p. 56-61.

– *regeling van overige parlementaire betrokkenheid* –

12. De Werkgroep stelt een bredere vraag dan slechts naar de regeling van het besluitvorming door het parlement alleen; het gaat om ‘*de procedure van besluitvorming bij de inzet van Nederlandse militairen*’ in het algemeen, en dan met name om de vraag of deze ‘*zoveel mogelijk*’ in de Grondwet moet worden geregeld of dat verwezen moet worden naar nadere regeling bij wet.

Vermoedelijk doelt de Werkgroep hiermee vooral op een nadere regeling van de verplichting van de regering om het parlement in te lichten en te raadplegen, zoals deze onder het huidige artikel 100 Grondwet (en reeds daarvoor) bestaat. Het rapport van de Commissie-Bakker, de enquête-commissie Srebrenica en de opdracht van de Werkgroep NRF brachten over deze verplichting een veelheid van problemen aan het licht.

13. De kanttekening moet worden gemaakt dat schrijver dezes geen kennis heeft kunnen nemen van de (voorlopige) bevindingen van de Werkgroep NRF, zodat bij het volgende geen rekening is kunnen worden gehouden met door de Werkgroep gesignaleerde of gepercipieerde problemen bij de besluitvorming in de bedoelde ruimere zin.

14. Het zgn. Toetsingskader, zowel in zijn oorspronkelijke als in herziene versie, heeft geen enkele juridische status en roept geen enkele plicht in het leven. Het is opgesteld door de regering, bindt de regering niet, noch jegens zichzelf noch jegens de volksvertegenwoordiging. Dit hangt niet alleen samen met de inhoud van dit Toetsingskader, dat nauwelijks of geen verplichtende taal bevat en naar zijn aard voornamelijk aandachtspunten beschrijft voor de interne besluitvorming aan regeringszijde, maar vooral ook uit de juridische status van dit stuk.

Aanpassingen in het Toetsingskader hebben daarom strikt genomen geen gevolg voor de verplichtingen van de regering jegens de volksvertegenwoordiging, noch hoeven zij consequenties te hebben voor de uitleg en toepassing van het huidige (of het herziene) artikel 100 van de Grondwet. Een verandering van het Toetsingskader zou interessant zijn, maar geen bindend effect sorteren jegens de volksvertegenwoordiging.

Wil men een juridisch bindende regeling of uitleg van de verplichtingen van de regering jegens het parlement in het kader van de besluitvorming tot terbeschikkingstelling of inzet van de krijgsmacht, dan kan wetgeving over deze materie overwogen worden.

15. Het vaststellen van wetgeving heeft het voordeel dat het de regering bindt jegens het parlement. Maar wetgeving heeft ook belangrijke nadelen. Er kleven grote risico's aan voor de verhouding tussen regering en parlement.

Zo is er thans sprake van een dynamische interpretatie van de verplichtingen onder artikel 100 Grondwet, waarbij het parlement weliswaar soms in kan stemmen met de wijze waarop de regering omgaat met haar huidige grondwettelijke verplichtingen in bepaalde specifieke gevallen, maar daarmee niet definitief afstand doet van een mogelijk andere of striktere opvatting daarvan in andere gevallen. Het is goed denkbaar dat in de toekomst met name de Tweede Kamer – maar ook de Eerste Kamer jegens welke de regering onder artikel 100 Grw constitutionele verplichtingen heeft – een andere of striktere toepassing afdwingt dan in het verleden wel het geval is geweest.

Vragen van uitleg en toepassing betroffen tot op heden onder meer de vraag in welke gevallen de inlichtingenplicht ex art. 100 Grw geldt, op welk moment inlichtingen moeten worden verschaft, wat deze inlichtingen inhoudelijk moeten behelzen, wanneer ten gevolge van de inlichtingenplicht het zinvol is een debat te voeren over een al dan niet genomen regeringsbesluit tot terbeschikkingstelling of inzet, en welk gevolgen daaraan moeten worden

verbonden in het kader van het parlementaire stelsel, de afbakening van de uitzondering vervat in het huidige tweede lid van artikel 100 Grw, enzovoorts.

Het zou niet vreemd zijn als de regering zou nastreven in eventuele wetgeving hierover een zo beperkt mogelijke verplichting voor zichzelf jegens de volksvertegenwoordiging af te bakenen, en daarmee de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging zoveel mogelijk beperken. De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Grw zelf is van een dergelijke houding een duidelijk voorbeeld, en de praktijk die achtereenvolgende regeringen voorstaan bij de uitleg daarvan bevestigt het uit die geschiedenis voortkomende beeld. Regeringen zijn naar hun aard niet bijzonder genegen hun bevoegdheden aan een striktere controle door het parlement, laat staan aan toestemmingsvereisten te onderwerpen en dit in bindende regels vast te leggen.

Het vastleggen van een beperkte uitleg van een grondwetsbepaling die, mede in verband met het door ongeschreven staatsrecht beheerste parlementair stelsel, van tijd tot juist een veel ruimere toepassing kan hebben, kan leiden tot een onwenselijke beknotting van de rol van het parlement. Het parlement zal slechts met moeite dergelijke beperkende wetgeving ongedaan kunnen maken – waarvoor overigens in de Nederlandse verhoudingen ook de medewerking van de regering benodigd is.

Wel zouden de kamers (eventueel de verenigde vergadering) in hun reglementen van orde nog nadere regels kunnen opnemen welke beogen de besluitvorming te structureren. Hoewel deze reglementen de regering niet kunnen binden, kunnen zij indirect wel het gedrag van de regering beïnvloeden.

16. Dit een en ander brengt mij tot het volgende antwoord op de derde vraag die werd gesteld. De hoofdverplichtingen ten aanzien van de besluitvorming dienen in de Grondwet zelf te worden vastgelegd. Dit behelst het vastleggen van de uitdrukkelijke eis van (in beginsel voorafgaande) toestemming door de Staten-Generaal in verenigde vergadering voor terbeschikkingstelling of inzet van de krijgsmacht.

Omdat het enkele vastleggen van dit toestemmingsvereiste kan betekenen dat de volksvertegenwoordiging minder wordt betrokken bij de besluitvorming dan thans het geval is, kan het wenselijk worden geacht tevens de huidige inhoud van artikel 100 Grondwet te handhaven.

Voor nadere regeling bij wet van de betrokkenheid van de Staten-Generaal zoals deze reeds uit het huidige artikel 100 voortvloeit, is slechts aanleiding voor zover dergelijke wetgeving *verder strekt* dan uit de tekst van artikel 100 Grondwet volgt, *en* indien een dergelijke wetgeving in geen enkel opzicht een beperkende werking impliceert ten opzichte van de potentiële reikwijdte van de grondwettelijke bepalingen.

Een dergelijk effect kan wetgeving slechts hebben, indien zij losstaat van een grondwettelijke opdracht tot wetgeving, omdat dergelijke, zgn. organieke wetgeving de reikwijdte van de betekenis van een grondwettelijke bepaling juist *wel* kan bepalen en beperken.

Wel is het mogelijk in de grondwetsbepaling een clause op te nemen die het bestaan van nadere wetgeving legitimeert (zie hieronder de tekst in het vierde lid tussen vierkante haken).

Proeve van een grondwettelijke tekst

17. Ter uitwerking van het hierboven gestelde, zou de volgende tekst kunnen voldoen:

" Artikel 100

1. De krijgsmacht wordt niet ingezet of ter beschikking gesteld ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, daaronder begrepen de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict, dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.⁶

2. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van dwingende redenen niet mogelijk is gebleken.

In dat geval wordt de toestemming zo spoedig mogelijk gezocht. Indien de Staten-Generaal alsdan besluiten geen toestemming te verlenen, wordt onmiddellijk overgaan tot de terugtrekking van de krijgsmacht.

3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake van het bepaalde in het eerste en tweede lid in verenigde vergadering.

4. De regering verstrekt[, *onverminderd het bepaalde bij wet,*] de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over *elke*⁷ inzet of *elk* ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

5. Het vierde lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.”

Met de meeste hoogachting,



Leonard F.M. Besselink
Hoogleraar Europees Constitutioneel Recht
Jean Monnet Leerstoel
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Utrecht

⁶ In dit voorstel is sprake van ‘toestemming’ en wordt niet de veelvuldig gebruikte term ‘instemming’ gebezigd, omdat de eerste term beter aansluit op het grondwettelijke taalgebruik in artikel 96 Grondwet, en ook preciezer aanduidt waarom het gaat. Zie ook paragraaf 1 hierboven.

De gekozen formulering maakt tevens duidelijk dat *elke* inzet en terbeschikkingstelling de toestemming van de Staten-Generaal behoeft.

⁷ Zie hierboven paragraaf 8.

Nijmegen, 11 mei 2006

Geachte leden van de Werkgroep NRF,

U verzocht mij in te gaan «... op de mogelijkheden om de gegroeide praktijk, waarbij de Tweede Kamer een feitelijk instemmingsrecht heeft verkregen ter zake van de inzet van de krijgsmacht, formeel vast te leggen». Meer in het bijzonder wenst u hierbij een antwoord op de volgende vragen:

- Dient voor een formalisering van een instemmingsrecht het huidige artikel 100 te worden gewijzigd en zo ja, in welke zin?
- Acht u het mogelijk een instemmingsrecht te formaliseren door middel van een wet in formele zin, zonder wijziging van het huidige artikel 100?
- Indien u het nodig acht artikel 100 te wijzigen, verdient het naar uw mening dan aanbeveling om de procedure van besluitvorming bij de inzet van Nederlandse militairen zoveel mogelijk vast te leggen in dit nieuwe artikel 100, of in het nieuwe artikel 100 te verwijzen naar een wet ter uitvoering van dit grondwetsartikel?

Vooropgesteld kan worden dat de grondwetgever aan regering en Staten-Generaal geen goede dienst bewezen heeft met de totstandkoming van artikel 100 Gw. Het artikel legt de regering, zoals bekend, slechts een inlichtingenplicht op jegens de Staten-Generaal, terwijl de Tweede Kamer vanaf het begin duidelijk en onomwonden zich op het standpunt heeft gesteld dat het parlement daadwerkelijk zeggenschap – in de zin van een medebeslissingsbevoegdheid – behoort uit te oefenen bij de inzet van de krijgsmacht. Dit verlangen van de Tweede Kamer om mede te beslissen is, denk ik, alleszins terecht. In een democratische rechtsstaat behoort de gekozen volksvertegenwoordiging aanzienlijke zeggenschap te hebben, als het gaat om zo’n gewichtig en ingrijpend besluit als de inzet van strijdkrachten. Door het parlement te laten instemmen, verkrijgt een dergelijk besluit de democratische legitimatie, die daarvoor nodig is. Een eenzijdig besluit van de regering berust slechts op een indirecte democratische legitimatie. De stellingname van de regering bij de grondwetsherziening dat de constitutionele verhoudingen tussen regering en parlement en het grondwetsartikel inzake het oppergezag over de krijgsmacht (art. 97, tweede lid, Gw) in de weg staan aan de toekenning van een (formeel) instemmingsrecht, moet worden verworpen (zie P.P.T. Bovend’Eert, De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal, NJB 1998, p. 1594 e.v.). In deze constitutionele verhouding ligt het, gezien de bevoegdheidsverdeling tussen regering en parlement op het terrein van de defensie, eerder voor de hand om het parlement instemmingsrecht te verlenen. Artikel 97 Gw geeft bovendien slechts aan dat de politieke leiding over de krijgsmacht bij de regering ligt. Dat sluit een instemmingsbevoegdheid van het parlement bij de inzet van de krijgsmacht niet uit. De conclusie uit het voorgaande is dat er op zichzelf geen constitutioneel beletsel is om in de Grondwet een bepaling op te nemen, waarin de inzet van de krijgsmacht afhankelijk wordt gesteld van (formeel) instemming van het parlement. Sterker nog: in een democratische rechtsstaat ligt het in de rede dat het parlement deze bevoegdheid bezit. Helaas heeft de regering ten onrechte bij de grondwetsherziening 2000 vastgehouden aan de (beperkte) inlichtingenplicht van het huidige artikel 100 Gw. De Tweede Kamer heeft vervolgens op een ongelukkige wijze

getracht toch enige zeggenschap te verwerven door een zogenoemd «materieel instemmingsrecht» te construeren. Dit is echter een staatsrechtelijk monstrum. De Kamer kan immers altijd, wanneer de regering een of ander besluit neemt, een oordeel uitspreken in een motie. Van een instemmingsrecht is echter geen sprake. Onder een instemmingsrecht moet men verstaan dat een besluit – in casu tot inzet van de krijgsmacht – pas tot stand komt, wanneer het parlement heeft ingestemd. De instemming is dus een constitutief vereiste voor de totstandkoming van het besluit. Alleen in dat geval kan sprake zijn van een instemmingsbevoegdheid. De regeling inzake de inzet van de krijgsmacht in de Bondsrepubliek Duitsland biedt wat dat betreft een goed voorbeeld. Doordat de regering artikel 100 Gw vanaf het begin – terecht – toepaste in de zin van een – aan de daadwerkelijke inzet voorafgaande – inlichtingenplicht, en de Kamer in deze bepaling – ten onrechte – een materieel instemmingsrecht zag, is er veel verwarring ontstaan over de inhoud en betekenis van art. 100 Gw. De motie Van Aartsen/Bos (kamerstuk 27 925, nr. 203) getuigt hiervan.

Tegen deze achtergrond lijkt de tijd rijp om klare wijn te schenken. Of de Kamer legt zich erbij neer dat in de huidige verhoudingen conform artikel 100 Gw de regering eenzijdig besluit over de inzet van krijgsmacht, waarbij de regering slechts verplicht is om de Staten-Generaal te informeren. Of de Kamer oordeelt dat parlementaire instemming met de inzet van de krijgsmacht noodzakelijk is.

In het laatste geval ligt het in de rede het bestaande artikel 100 Gw te wijzigen. Het artikel zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

1. De regering besluit na verkregen toestemming van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (of: Staten-Generaal) tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder zijn begrepen de besluiten tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het verkrijgen van toestemming, als bedoeld in het eerste lid, verhinderen. In dat geval besluit de Tweede Kamer (of: besluiten de Staten-Generaal) omtrent het voortduren van de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht.

In deze redactie van een nieuw artikel 100 Gw gaat mijn voorkeur uit naar een beperking van het toestemmingsvereiste tot een besluit van de Tweede Kamer. In het Nederlandse tweekamerstelsel is het voldoende wanneer de Tweede Kamer, gelet op haar politieke primaat, toestemming verleent. De democratische legitimatie is alsdan voldoende verzekerd. In de bestaande toepassingspraktijk van artikel 100 Gw speelt de Eerste Kamer bovendien geen rol van betekenis.

Het formaliseren van een instemmingsrecht in een wet in formele zin zonder herziening van artikel 100 Gw acht ik moeilijk voorstelbaar. Het huidige artikel 100 Gw gaat blijkens de tekst en de toelichting nu eenmaal uit van een inlichtingenplicht. De strekking van het huidige artikel 100 Gw is dat het een formeel parlementair instemmingsrecht beoogt uit te sluiten. De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Gw is op dit punt duidelijk. Een wet, waarin een instemmingsrecht wordt verankerd, is tegen die achtergrond al snel strijdig met de Grondwet. Het is het beste om hier de koninklijke weg te volgen, te streven naar een grondwetsherziening, en de regering van de noodzaak hiertoe te overtuigen.

Ten slotte verdient het naar mijn oordeel aanbeveling te volstaan met een gewijzigde redactie van artikel 100 Gw, waarin een formeel parlementair instemmingsrecht is verankerd. Een wet ter uitvoering van een nieuw

grondwetsartikel is op zichzelf niet nodig. Wel kan worden overwogen om in het Reglement van Orde van de Kamer een procedure op te nemen inzake de parlementaire besluitvorming (voorbereiding door een commissie, besluitvorming in de plenaire vergadering).

Wanneer een herziening van artikel 100 Gw niet haalbaar is, verdient het overweging om duidelijkheid te scheppen over reikwijdte van de inlichtingenplicht. De regering heeft zich bij de grondwetsherziening 2000 en daarna op het standpunt gesteld dat zij slechts verplicht is de Kamer te informeren nadat een besluit tot inzet van de krijgsmacht is genomen. Dit is een restrictieve uitleg van artikel 100 Gw. De tekst van artikel 100 Gw dwingt hiertoe niet. In zoverre is er ruimte om in de toepassingspraktijk de regering ertoe te bewegen de Kamer in een eerder stadium te informeren. Bedacht moet daarbij worden dat de Kamer te allen tijde op grond van artikel 68 Gw inlichtingen kan vragen aan ministers, dus ook ter zake van de voorbereiding van een besluit tot inzet van de krijgsmacht.

Ik hoop dat ik hiermee uw vragen naar genoegen heb beantwoord.

Hoogachtend,

Prof. Mr. P.P.T. Bovend'Eert
Hoogleraar Staatsrecht
Radboud Universiteit Nijmegen

