

Vergaderjaar 1995–1996

**24 464**

## **Militaire aansturing van de Nederlandse deelname aan crisisbeheersings- en vredesoperaties**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 oktober 1995

#### **Inleiding**

In het kamerdebat van 5 september jl.<sup>1</sup> heb ik een onderzoek toegezegd naar mogelijke verbeteringen in de militaire aansturing van vredesoperaties, de interne informatievoorziening en de beleidsadvisering inzake dergelijke operaties.

Deze brief bevat een beschrijving van de ervaringen die tot dusver zijn opgedaan met de militaire aansturing van de Nederlandse deelname aan crisisbeheersings- en vredesoperaties en de militaire ondersteuning van humanitaire operaties. Daarna wordt een overzicht gegeven van de aansturing in Canada en Noorwegen, landen die evenals Nederland een belangrijke bijdrage leveren op het gebied van vredesoperaties. Daaraan is het Verenigd Koninkrijk toegevoegd, omdat bij de uitvoering van operaties regelmatig met dit land wordt samengewerkt. Voorts is het model van Duitsland bekeken vanwege onze nauwe bilaterale militaire samenwerking. Vervolgens wordt gezien welke aansturingswijze het best bij de Nederlandse situatie past; daarbij kan de werkwijze in andere landen als referentiekader dienen.

Alles afwegend, heb ik besloten de chef Defensiestaf (CDS) te belasten met de leiding van alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. De brief geeft een uiteenzetting van de wijze waarop de nieuwe bevoegdheden van de CDS worden uitgewerkt. Daarbij moet uiteraard ook rekening worden gehouden met de internationale context waarin dergelijke operaties doorgaans worden uitgevoerd. Als Nederland militaire eenheden ter beschikking stelt, wordt de operationele aansturing in beginsel in handen gegeven van een internationale organisatie, zoals de Verenigde Naties of de Navo, of van een ander land in geval van een operatie door een ad hoc coalitie van landen.

Ik herinner eraan dat andere aspecten van de verdeling van taken en bevoegdheden binnen de defensie-organisatie aan de orde komen in het,

<sup>1</sup> Handelingen II, nr. 37, vergaderjaar 1994–1995.

S-DEF

in de Novemberbrief aangekondigde, project CO/Haagse staven. Dit project heeft onder meer tot doel de omvang van de Centrale organisatie en de Haagse militaire staven te verminderen met 25%. Daarbij zijn de overige functiegebieden (planning, personeel, materieel en economie en financiën) onderwerp van beschouwing.

### **Ervaringen met de aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties**

Bij vredesoperaties waaraan ons land vóór 1990 deelnam, zoals Unifil (Libanon) en de niet in VN-verband opererende «Multinational Force of Observers» (MFO) (Sinai), berustte de militaire aansturing van Nederlandse militairen geheel bij het krijgsmachtdeel waartoe de uitgezonden eenheid behoorde. De betrokkenheid van de Defensiestaf bij de besluitvorming over de uitzending van eenheden en bij de aansturing was beperkt.

Tijdens de Golfcrisis en -oorlog in 1990 en 1991 geschiedde de operationele aansturing van de maritieme eenheden door de bevelhebber der Zeerijdkrachten, die van de luchtverdedigingseenheden in Turkije en Israël door de bevelhebber der Luchtmacht. Maar tegelijkertijd kreeg de Defensiestaf, die overigens al beschikte over een souschef Operatiën en een afdeling Operatiën, anders dan voorheen een belangrijke coördinerende taak bij de voorbereiding van opties voor mogelijke Nederlandse bijdragen aan de internationale coalitie en bij de besluitvorming over talrijke verzoeken van bondgenoten. Deze betroffen onder meer aanvullende operationele bijdragen, de uitzending van medisch personeel, de levering van munitie en de doorvoer van Amerikaans materieel over Nederlands grondgebied.

Hoewel dus de aansturing van uitgezonden eenheden in handen bleef van de krijgsmachtdelen, werden tijdens de Golfoorlog de eerste stappen gezet naar een grotere rol van de Centrale organisatie. Tegen die achtergrond werd toen ook de mogelijkheid bezien van centrale aansturing van de uitgezonden eenheden. Daarbij werd een verband gelegd tussen het al of niet geïntegreerd optreden van tot verschillende krijgsmachtdelen behorende eenheden en de noodzaak tot centrale aansturing. Omdat bij de hulpverlening aan de Koerden in Noord-Irak in 1991 sprake was van een operatie waaraan zowel de Koninklijke landmacht als de Koninklijke marine en de Koninklijke luchtmacht deelnamen, werd dan ook besloten de militaire aansturing van het detachement vanuit Nederland in handen te leggen van de CDS. Bedrijfsmatige aangelegenheden werden door de bevelhebbers behandeld.

Mede tegen deze achtergrond werd in 1992 bepaald dat de CDS leiding aan vredesoperaties en andere bijzondere operaties in vredetijd zou moeten geven indien hun aard, bijvoorbeeld door hun interservicekarakter, daartoe aanleiding zou geven. Dit zou overigens pas gebeuren na een uitdrukkelijk besluit daartoe van de minister. Een en ander werd vastgelegd in het Algemeen Organisatiebesluit Defensie (Artikel 5 d). Van die mogelijkheid werd nog één maal gebruik gemaakt. In de zomer van 1994 werd de Defensiestaf belast met de leiding van de inzet van Nederlandse militaire middelen voor de humanitaire hulpverlening aan Rwandese vluchtelingen in Zaïre, waarbij alle krijgsmachtdelen betrokken waren.

Tot dusver werden, ook na 1992, de uitgezonden eenheden doorgaans aangestuurd door de krijgsmachtdelen waartoe zij behoorden. Dit gold voor de deelname van een mariniersbataljon aan Untac (Cambodja) en de bijdrage aan Untag (Namibië). Voor Nederlandse militairen in Untso

(Midden-Oosten), Unavem (Angola) en Unmih (Haïti) wordt dezelfde werkwijze gevolgd. Wanneer eenheden uit verschillende krijgsmacht delen aan een operatie deelnemen, wordt de aansturing in de regel verzorgd door het krijgsmachtdeel met de omvangrijkste bijdrage. Het gaat hierbij overigens doorgaans om operaties waarvan het operationele commando is overgedragen aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie. De marine, de landmacht en de luchtmacht hebben een eigen crisisbeheersingsorganisatie. Ook in het voormalige Joegoslavië worden de onder meer ten behoeve van Unprofor uitgezonden eenheden niet aangestuurd door de Defensiestaf, maar door de krijgsmacht delen waartoe zij behoren. Hierbij zij aangetekend dat de operationele aansturing van «Deny Flight», «Deliberate Force» en «Sharp Guard» verloopt via de gebruikelijke Navo-bevellijnen en -procedures<sup>1</sup>.

Tijdens de Golfoorlog werd voor het eerst gebruik gemaakt – met een 24-uurs bezetting – van de Defensienoodzetel. Deze verzorgde de informatieverwerking voor de beleidsadvisering aan de departementsleiding. Bovendien beschikte de noodzetel over een situatiecentrum. In de noodzetel werd naderhand het Defensiecrisisbeheersingscentrum, het DCBC, gevestigd. Dit zou in tijden van crisis snel geactiveerd moeten kunnen worden. Al snel bleek het, met name als gevolg van de operaties in Cambodja en in het voormalige Joegoslavië, noodzakelijk het DCBC permanent – en 24 uur per dag – te gebruiken voor de begeleiding van lopende vredesoperaties. Aanvankelijk werd de personele bezetting van het DCBC verzorgd door de Defensiestaf en een, wisselend samengestelde, ondersteuning uit de krijgsmacht delen. Later ging de bezetting van het DCBC integraal deel uitmaken van de personeelsformatie van de Defensiestaf. In de loop der jaren werd hiertoe de onder de souschef Operatiën ressorterende afdeling Operatiën van de Defensiestaf uitgebreid tot ongeveer 20 personen.

Na de val van de enclave Srebrenica deed zich een aantal communicatiestoornissen voor in de informatievoorziening ten behoeve van de politieke leiding. De hiermee gepaard gaande problemen zijn uiteengezet in mijn brief van 28 augustus 1995 (kamerstuk 22 181, nr. 115), waarover met de Kamer op 31 augustus en op 5 september jl. is overlegd. De daarin beschreven gang van zaken was aanleiding na te gaan hoe de planning, de voorbereiding en (het toezicht op) de uitvoering van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties kunnen worden verbeterd, met bijzondere aandacht voor de informatievoorziening.

Op grond van de in het verleden opgedane ervaringen kan worden geconcludeerd dat de rol van de Centrale organisatie van het ministerie van Defensie in de aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties in de loop der jaren sterk is toegenomen, wat tot uitdrukking komt in (a) de beleidsadvisering bij de besluitvorming over Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties; (b) de aansturing van de uitgezonden Nederlandse eenheden; en (c) de coördinatie van informatiestromen inzake dergelijke operaties ten behoeve van de politieke leiding. De bijdrage van de Centrale organisatie op dit terrein is des te belangrijker, omdat:

- in de nieuwe veiligheidssituatie deelname aan crisisbeheersingsoperaties, anders dan voorheen, een centrale plaats inneemt in het defensiebeleid;
- operaties waarbij verschillende krijgsmacht delen geïntegreerd of gezamenlijk optreden coördinatie, dan wel centrale leiding vereisen;
- de uitvoering van internationale crisisbeheersingsoperaties gecompliceerder is geworden. Het gaat niet alleen om vredebewarende operaties («peace-keeping») in de traditionele zin van het woord; soms is tegelijkertijd sprake van andere vormen van optreden, gericht op het afdwingen

---

<sup>1</sup> Dit gebeurt overigens niet op grond van de uit artikel 5 van het Navo-verdrag voortvloeiende bijstandsverplichting. Het gaat bij inzet buiten het Navo-verdragsgebied om vrijwillige nationale bijdragen. De noodzaak van voortzetting of aanpassing van een operatie en de aard en omvang van de nationale bijdragen eraan worden steeds wanneer daar aanleiding toe bestaat in de permanente raad van de Navo getoetst. De politieke besluitvorming in VN-verband verloopt aanzienlijk minder gestructureerd.

van de beëindiging van een gewapend conflict. Bovendien gaat het hierbij meestal om operaties waarbij de militaire en de politieke aspecten dooreenlopen;

- de politieke leiding van het Ministerie van Defensie slagvaardig moet kunnen reageren op verzoeken om troepen ter beschikking te stellen en op tussentijdse ontwikkelingen, bijvoorbeeld een verandering van het mandaat van een operatie;

- de besluitvorming over uitzending van eenheden moet worden gecoördineerd met andere ministeries en met andere deelnemende landen. Over internationale operaties wordt intensief overlegd met de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Besluiten tot uitzending van militaire eenheden worden genomen door de ministerraad, waarna terstond de Staten-Generaal wordt geïnformeerd, zodat deze het beleid kan beoordelen;

- de voorbereiding van deelname aan dergelijke operaties overleg vereist met militaire instanties in andere landen en militaire afdelingen van internationale organisaties;

- door de toegenomen betekenis van deelname aan internationale operaties binnen het defensiebeleid vaker met het parlement overleg wordt gevoerd over de uitzending van militairen en het verloop van internationale operaties in veranderende omstandigheden.

In de loop der jaren is een staatsrechtelijke praktijk gegroeid van uitgebreide informatievergaring en veelvuldig overleg met de Tweede Kamer inzake deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Bovendien wordt met de Kamer van gedachten gewisseld over het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden (zie kamerstukken 23 591, nrs. 1 en 5). Dit bevat aandachtspunten van politieke, militair-operationele en praktische aard, die bij uitzending van militaire eenheden van belang zijn.

### **De werkwijze bij de aansturing van crisisbeheersingsoperaties in enkele andere landen**

#### *Canada*

Binnen het Canadese «Department of National Defence» coördineert het «National Defence Headquarters» (NDHQ), dat onder leiding staat van de CDS, de beleidsvoorbereiding. Alle operationele staven zijn geconcentreerd op het NDHQ. Sommige delen van de strijdkrachten, waaronder de «UN-forces» en de «Military Police» zijn niet ondergebracht bij een van de krijgsmachtdelen, maar vallen rechtstreeks onder de CDS. Deze staat boven de «commanders» van de drie krijgsmachtdelen en voert het bevel over alle operaties. De «commanders» zijn verantwoordelijk voor de gereedstelling (opleiding en training) en instandhouding van de troepen, maar hebben geen operationele controle over de eenheden nadat deze ter beschikking zijn gesteld.

Deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties wordt voorbereid in overleg tussen hoge ambtenaren van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie. In een vroeg stadium wijst de CDS een «joint forces commander» aan die van hem richtlijnen ontvangt voor de planning en vervolgens de voorbereiding van crisisbeheersingsoperaties. Bij kleinere VN-operaties wordt volstaan met aanwijzing van een «contingent commander», meestal een kolonel van het krijgsmachtdeel dat de grootste bijdrage levert. De commandanten van de eenheden te velde maken operationeel deel uit van de bevellijn van de Verenigde Naties. Zij rapporteren echter over nationale zaken of over opdrachten die mogelijk niet geheel binnen het mandaat vallen, aan de «joint force commander», dan wel de contingentscommandant, die weer rechtstreeks aan het NDHQ rapporteert. Op het NDHQ is het «Joint

Operations Centre» verantwoordelijk voor het volgen en aansturen van crisisbeheersingsoperaties. Alle informatiestromen verlopen via dit centrum.

#### *Noorwegen*

Het, geheel civiele, Noorse ministerie van Defensie is fysiek gescheiden van de Defensiestaf. De Noorse CDS is tevens de hoogste bevelhebber die beschikt over een geïntegreerde operationele staf. De chefs van staven van de krijgsmachtdelen hebben geen operationele zeggenschap; ze zijn verantwoordelijk voor de gereedstelling en instandhouding van in te zetten eenheden, alsmede voor de thuisfrontzorg.

Als in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt overwogen aan een internationale crisisbeheersingsoperatie deel te nemen, verstrekt de CDS in een vroeg stadium de desbetreffende chef staf de opdracht een eenheid te formeren. Als die eenmaal is uitgezonden en onder «operational control» van de Verenigde naties is gesteld, wordt de operatie uitsluitend door de staf van de CDS gevolgd en aangestuurd via het permanent bezette «Situation Centre». Ook op het Ministerie van Defensie zelf is 24 uur per dag een contactpersoon aanwezig voor de informatievoorziening aan de ambtelijke en politieke leiding. Het «Situation Centre» is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en verzorgt, ook door de civiele leiding van het ministerie bijgewoonde, briefings. Vanuit genoemd situatiecentrum wordt nauw contact onderhouden met de Noorse «contingent commander». Deze bevindt zich in het operatiegebied en is daar het enige nationale aanspreekpunt.

#### *Het Verenigd Koninkrijk*

Het Britse «Ministry of Defence» (MOD) is niet alleen verantwoordelijk voor de formulering en de uitvoering van het defensiebeleid, maar vormt ook het centrale operationele hoofdkwartier van de strijdkrachten. De afdelingen Operatiën van de krijgsmachtdelen zijn samengebracht in de Defensiestaf.

Deelname aan crisisbeheersingsoperaties wordt in het Verenigd Koninkrijk voorbereid door hoge ambtenaren van het bureau van de «Prime Minister», van de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken, door de CDS en het hoofd van de Inlichtingendienst. De CDS adviseert de minister over de militaire implicaties van politieke keuzen en over de haalbaarheid van militaire opties. De chefs van staven van de krijgsmachtdelen worden bij de voorbereiding van operaties betrokken in het «Chiefs of Staff Committee».

De Britse ervaringen in Noord-Ierland, de Falklandoorlog, de Golfoorlog en verschillende VN-operaties hebben de ontwikkeling naar een betere centrale aansturing van crisisbeheersingsoperaties versterkt. De afdelingen Operatiën van de krijgsmachtdelen zijn, zoals gezegd, overgebracht naar de Defensiestaf. De CDS draagt de dagelijkse werkzaamheden in verband met de beleidsmatige aansturing van operaties over aan de plaatsvervangend CDS (Deputy-CDS-Commitments). Voor de ondersteuning van de crisis-management organisatie beschikt het ministerie van Defensie over het «Joint Operations Centre» (JOC) in een bunker onder het ministerie. Het JOC verzamelt informatie, verzorgt briefings, adviseert de defensieleiding en geeft de uit de politieke besluitvorming voortvloeiende instructies door aan de met de uitvoering belaste commandanten. Vanuit het JOC wordt beleidsmatig aangestuurd. Het JOC op het ministerie van Defensie staat los van de hoofdkwartieren vanwaaruit de uitvoering wordt aangestuurd.

Voor de aansturing van de uitvoering van operaties zijn bijzondere voorzieningen getroffen. Elk krijgsmachtdeel is in staat om een «Joint Headquarters» (JHQ) in te richten vanwaaruit een geïntegreerde operatie kan worden geleid. Onlangs is besloten de aansturing van militaire operaties nog verder te integreren. Vanaf begin 1996 worden alle Britse operaties geleid vanuit een «Permanent Joint Headquarters» in Northwood. Alle informatie uit het operatiegebied loopt via het JHQ; vanwege de politieke gevoeligheid van vredesoperaties beschikt ook het ministerie zelf via het JOC over veel gedetailleerde gegevens inzake de uitvoering van operaties.

Het krijgsmachtdeel dat daarvoor het meest in aanmerking komt – bij voorbeeld door de aard en omvang van de uitgezonden eenheden – levert de vanuit het JHQ opererende «joint commander» van een operatie. Na de politieke besluitvorming geeft de CDS zijn «military directives» uit aan deze «joint commander» en delegeert hij de aansturing van de toegevoegde eenheden aan hem. Bij optreden in VN-verband voert de «joint commander» niet het feitelijke operationele commando, omdat de eenheden onder «operational control» van de VN-commandant zijn gesteld. Hij ziet er echter op toe dat de door de VN-commandant opgedragen uitvoering blijft voldoen aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Tevens zorgt hij ervoor dat de administratieve en logistieke ondersteuning van de uitgezonden eenheden door de krijgsmachtdelen toereikend is. De gereedstelling en instandhouding van de eenheden, alsmede de thuisfrontzorg, zijn een aangelegenheid van het krijgsmachtdeel waartoe de uitgezonden eenheid behoort.

Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een «contingent commander» in het operatiegebied, die optreedt als commandant van de Britse troepen. In Bosnië bekleedt de «contingent commander» tevens een VN-functie, als commandant van de sector waar zich de meeste Britse troepen bevinden.

#### *Duitsland*

De operationele bevelstructuur van de Duitse strijdkrachten was vanouds gericht op de geïntegreerde militaire structuur van de Navo. Omdat de algemene verdediging in bondgenootschappelijk verband wordt uitgevoerd, heeft tot dusver nauwelijks behoefte bestaan aan een nationale operationele bevelstructuur. De verantwoordelijkheid voor de «truppendienstliche Führung» werd opgedragen aan de chefs van staven («Inspekteure») van de krijgsmachtdelen. De operationele commandovoering zou in geval van oorlog grotendeels aan de Navo worden overgedragen. De Duitse chef Defensiestaf («Generalinspekteur»), de voornaamste militaire adviseur van de minister van Defensie, werd tevens belast met de leiding van het, zeer beperkte, aantal eenheden dat niet direct aan de Navo is toegewezen. Het ministerie van Defensie en de krijgsmachtdelen zijn opgenomen in een matrix-organisatie.

In de nieuwe veiligheidssituatie rees de vraag of Duitsland in de toekomst zou kunnen deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties buiten het Navo-verdragsgebied. Duitse militairen namen deel aan de humanitaire hulp aan de Koerden in Noord-Irak en, met medisch en ondersteunend personeel, aan de VN-operaties in Cambodja en Somalië; ook worden ondersteunende activiteiten verricht voor de VN-operaties in het voormalige Joegoslavië.

Op het ministerie van Defensie werd in 1993 de «Koordinierungsstab für Einsatzaufgaben der Bundeswehr» (KSEA) gevormd, die werd belast met de beleidsadvisering over Duitse bijdragen aan internationale operaties. In de zomer van 1994 sprak het Duitse Constitutionele Hof uit dat deelname

aan VN-operaties verenigbaar is met de Duitse Grondwet, mits een besluit daartoe wordt goedgekeurd door een meerderheid van de Bondsdag. Begin 1995 werd, naast de KSEA, het «Führungszentrum der Bunderwehr» (65 personen) opgericht dat ressorteert onder de CDS. Het permanent functionerende «Führungszentrum» is verantwoordelijk voor het voorbereiden van concrete opties voor de inzet van Duitse eenheden, het opstellen van aanwijzingen namens de minister van Defensie voor de uitvoerende krijgsmachtdelen en voor het verschaffen van actuele informatie over lopende operaties. De mogelijk uit te zenden eenheden behoren tot de zogenoemde «Krisenreaktionskräfte» (ruim 53 000 militairen). De nationale aansturing van de uitvoering van crisis-beheersingsoperaties geschiedt door de krijgsmachtdelen, die daartoe de beschikking hebben gekregen over «Führungskommandos». Als Duitse troepen in een internationale commandostructuur opereren, wordt een afzonderlijke nationale commandant aangesteld, die vergelijkbaar is met een contingentscommandant. Met de nieuwe structuur voor de aansturing van crisisbeheersingsoperaties in Duitsland is tot dusver een beperkte ervaring opgedaan; deze zal eind 1995 worden geëvalueerd.

#### *Beoordeling van de aansturingswijze in andere landen*

De plaats van de Defensiestaf in de defensie-organisatie loopt in de onderzochte landen uiteen en wordt in hoge mate bepaald door nationale omstandigheden en de prioriteiten die de afzonderlijke landen stellen in hun defensiebeleid. Zo is het grootste deel van de Noorse strijdkrachten belast met de verdediging van het eigen territorium. Dit vraagt om duidelijke nationale bevellijnen met een CDS als hoogste bevelhebber. Ook in Canada is om dezelfde reden gekozen voor een sterke positie van de CDS. Alhoewel de Britse krijgsmacht, evenals de Nederlandse, meer taken vervult binnen de internationale bevelstructuur van de Navo, is het aantal nationale taken dat de Britse krijgsmacht vervult, alleen al om historische redenen, aanmerkelijk groter. Daarom kan ook die organisatievorm niet zonder meer worden overgebracht naar de Nederlandse situatie. Aangezien in Duitsland bij de aansturing van crisisbeheersingsoperaties tot dusver een beperkte ervaring is opgedaan en de daar ingevoerde nieuwe structuur nog moet worden geëvalueerd, ligt het minder voor de hand de Duitse organisatiestructuur bij de uitwerking van Nederlandse verbeteringsmaatregelen te betrekken.

De Nederlandse organisatiestructuur wordt vrijwel uitsluitend bepaald door de Navo-bevelstructuur. Immers, de verdediging van het Nederlands grondgebied zal over het algemeen opgaan in de verdediging van het Navo-verdragsgebied. Derhalve lag tot dusver een meer centrale rol van de CDS op operationeel gebied niet voor de hand. Het is de groeiende Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties die als nieuwe taak van de Nederlandse krijgsmacht, vraagt om aangepaste organisatorische voorzieningen.

Rekening houdend met het eigen karakter van de Nederlandse organisatiestructuur moet worden bezien welke elementen van de werkwijze in andere landen die de aansturing van uitgezonden eenheden kunnen versterken, passen in deze nieuwe situatie.

Een gezamenlijk kenmerk van de wijze waarop in de onderzochte landen crisisbeheersingsoperaties worden aangestuurd, is dat de CDS daarin een duidelijker rol vervult dan in Nederland. Daarnaast is in de onderzochte landen de beleidsadviesing aan de politieke leiding geconcentreerd bij het ministerie van Defensie, vanwaaruit ook de informatievoorziening wordt aangestuurd. De beleidsadviesing is gescheiden van de uitvoering van operaties; de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd, loopt

uiteen. De informatievoorziening over het actuele verloop van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties wordt in alle onderzochte landen van groot belang geacht. Hierbij spelen de contacten van de nationale contingentscommandant met de «force commander» van de operatie waaraan wordt deelgenomen een belangrijke rol.

De genoemde aspecten van de werkwijze in het buitenland zijn van bijzonder belang voor de beoordeling van de Nederlandse structuur voor de aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties.

### **De nationale structuur voor de aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties**

De voorbereiding van Nederlandse deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties wordt gecoördineerd met andere Ministers zoals die van Algemene Zaken, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. Als de ministerraad heeft besloten tot uitzending van eenheden, wordt de Kamer terstond ingelicht, overeenkomstig de in de loop der jaren gegroeide procedure van informatieverschaffing aan en overleg met de Kamer. In het licht van de in de afgelopen jaren bij de deelname aan internationale operaties opgedane ervaringen heb ik besloten de positie van de CDS bij de militaire aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties te versterken. Daarmee wordt aangesloten bij een ontwikkeling die zich ook in andere landen heeft voltrokken.

### **De bevoegdheden van de chef Defensiestaf**

In het vervolg zullen alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties onder eenhoofdige leiding van de CDS staan. Het Algemeen Organisatiebesluit Defensie wordt in deze zin gewijzigd. Het gaat hierbij om alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, anders dan operaties waarvoor een verplichting bestaat uit hoofde van het Weu- en het Navo-verdrag (artikel 5). Doorgaans worden de crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties in internationaal verband uitgevoerd, onder bevel van de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie. Soms is echter ook sprake van Nederlandse militaire bijdragen aan civiel gecoördineerde humanitaire noodhulpoperaties, zoals de noodhulp aan de vluchtelingen uit Rwanda in 1994. Tenslotte kan ook worden gedacht aan operaties als de hulpverlening door Defensie aan Sint Maarten.

De eenhoofdige leiding door de CDS van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties houdt in dat hij, rekening houdend met de grenzen die de internationale bevelstructuur stelt, de beslissingsbevoegdheid heeft over alle militaire aspecten van dergelijke operaties, dat wil zeggen zowel de planning als de voorbereiding en (het toezicht op) de uitvoering. Bij gevolg wordt de CDS op deze terreinen de centraal verantwoordelijke, direct door de minister aanspreekbare functionaris. Dit laat onverlet de bestaande verdeling van bevoegdheden op andere terreinen tussen de CDS en de andere bij de beleidsadvisering betrokken functionarissen van de Centrale organisatie, zoals beschreven in het Algemeen Organisatiebesluit Defensie.

De CDS heeft de bevoegdheid de bevelhebbers planalternatieven te laten uitwerken, zowel voorafgaand als tijdens een operatie. De CDS is bij de totstandkoming van zijn adviezen aan de politieke leiding over de militaire aspecten van deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties verantwoordelijk voor een goed vooroverleg met de betrokken bevelhebber(s). Op alle belangrijke momenten in de



besluitvorming, zowel voor als tijdens een operatie, initieert hij overleg met de minister waarbij de desbetreffende bevelhebber(s) op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden en kennis aanwezig zijn.

Een en ander betekent evenwel niet dat de uitvoering van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties zonder meer in handen van de CDS behoeft te zijn. De uitvoering kan hij mandateren aan de bevelhebbers, die immers ook verantwoordelijk zijn voor de gereedstelling, de instandhouding en de nazorg van de uitgezonden eenheden. Hij kan aan die mandatering voorwaarden verbinden. Zo kan de CDS, afhankelijk van de omvang en de aard van de operatie, tevens – na overleg met de bevelhebbers – een of meer uitvoerende commandanten aanwijzen.

De CDS heeft de bevoegdheid de in aanmerking komende commandanten bindende aanwijzingen te geven over de wijze waarop de interne informatievoorziening wordt ingericht. Hij ziet ook toe op de naleving van de door hem gegeven aanwijzingen. De informatievoorziening dient daarop mede te zijn gericht. Ook kan de CDS eisen stellen ten aanzien van specifieke, niet-militaire vaardigheden van het personeel, die bij de uitvoering van vredesoperaties benodigd zijn.

### **Het Defensiecrisisbeheersingscentrum**

Binnen de Defensiestaf is de souschef Operatiën belast met de planning, de beleidsvoorbereiding en (het toezicht op) de uitvoering van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Daartoe heeft hij de beschikking over het Defensiecrisisbeheersingscentrum (DCBC). Dat is met ingang van heden het enige crisiscentrum. Voor de vervulling van de hun opgedragen uitvoerende taken in het kader van de uitzending van militaire eenheden beschikken de krijgsmachtdelen over een situatiecentrum. Deze uitvoerende situatiecentra komen in de plaats van de bestaande crisisstaven.

Vooruitlopend op nadere maatregelen ter verbetering van de aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties zijn sinds begin september jl. bij het DCBC vaste liaison-officieren van de krijgsmachtdelen aangesteld die tot taak hebben de dagelijkse communicatie tussen de krijgsmachtdelen en de Centrale organisatie van het ministerie van Defensie te verbeteren. In het DCBC worden extra technische en infrastructuurle voorzieningen getroffen om krijgsmachtdeelvertegenwoordigers onder te brengen, als – vanwege de aard, omvang en complexiteit van de problemen niet kan worden volstaan met de liaison-officieren van de krijgsmachtdelen. Die vertegenwoordigers participeren in de planning en de voorbereiding van deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. De CDS kan aanwijzingen geven voor de omvang en de samenstelling van die vertegenwoordigingen. Zo nodig wordt in het DCBC overleg gevoerd tussen de CDS en de bevelhebbers. Ook kan op last van de CDS, in overleg met Ontwikkelingssamenwerking, het Noodhulpverkenningsteam worden ingeschakeld, dat een belangrijke taak heeft bij de uitzending van militaire noodhulpteams of andere humanitaire inspanningen.

De coördinatie van de informatievoorziening en de aansturing van operaties verloopt via het DCBC van de Defensiestaf. Dit houdt onder meer in dat de informatie over het verloop van een operatie zowel direct naar het DCBC dient te worden gezonden, als naar de krijgsmachtdelen. Het DCBC evalueert de informatievoorziening ten behoeve van de politieke leiding. Bij de toetsing van de niet militaire aspecten van de binnenkomende informatie worden de daarvoor verantwoordelijke functionele directies van de Centrale organisatie betrokken, evenals vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Door de uitbreiding van de taken van het DCBC zal de afdeling Operatiën, waarvan het DCBC deel uitmaakt, kwalitatief en kwantitatief worden versterkt. Voorts wordt de souschef Operatiën geheel vrijgemaakt voor de aansturing van de crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Nu is deze functionaris tevens belast met de leiding van de afdeling Communicatie- en Informatiesystemen (CIS). Deze afdeling wordt elders in de defensie-organisatie ondergebracht.

Door toepassing van interoperabele technische infrastructuur (onder meer de geautomatiseerde ondersteuning van de informatievoorziening) zal de informatievoorziening tussen de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen worden verbeterd. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reeds ingevoerde en voorziene geavanceerde systemen.

In enkele andere landen bestaat, naast een geïntegreerd beleidscentrum, een centraal hoofdkwartier dat belast is met de uitvoering van de deelname aan internationale operaties. Doorgaans zijn dergelijke hoofdkwartieren echter omvangrijk (het Britse JHQ telt ruim 300 medewerkers). Bovendien zouden daarvoor kostbare infrastructurele voorzieningen moeten worden getroffen; ook bestaat het risico van duplicatie van al bij de krijgsmachtdelen aanwezige faciliteiten. De hierboven beschreven werkwijze – waarbij de CDS verantwoordelijk is voor alle aspecten van Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties, maar de uitvoering ervan kan mandateren aan de bevelhebbers – leidt naar mijn overtuiging tot een goede informatievoorziening. Daarom wordt niet overwogen een gecentraliseerd uitvoerend hoofdkwartier aan het DCBC te verbinden.

### **De internationale context**

Zoals in het Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden voor internationale operaties (kamerstuk 23 591, nr. 5) is uiteengezet, dienen Nederlandse eenheden te opereren in een duidelijke internationale bevelstructuur. Die wordt ingesteld onder gezag van de internationale organisatie die de politieke grondslag biedt voor de desbetreffende operatie, dat wil zeggen de VN, de OVSE, de Navo of de Weu. Ook is het mogelijk dat de Navo met haar geïntegreerde militaire structuur (een deel van) de uitvoering op zich neemt van een operatie waartoe bijvoorbeeld de Verenigde Naties hebben besloten. In dat geval zal duidelijkheid moeten bestaan over de opbouw en de effectiviteit van de bevellijnen. Ook is het mogelijk, zoals tijdens de Golfoorlog, dat een internationale organisatie lidstaten machtigt alle noodzakelijke middelen aan te wenden om de in een mandaat vastgelegde doelstelling te bereiken. Dan zullen de Nederlandse eenheden onder tactische en operationele controle of operationeel bevel van het land worden gesteld dat de leiding van de operatie op zich neemt of van een van de grotere bondgenoten. Ongewenst is een situatie waarin bevellijnen naast elkaar bestaan zonder dat een sluitende regeling is getroffen voor de coördinatie. Het zogenoemde «full command» – de bevoegdheid eenheden aan een operatie te onttrekken – blijft overigens te allen tijde bij de Nederlandse regering berusten.

De bevoegdheden van de CDS inzake de eenhoofdige leiding van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties hebben betrekking op Nederlandse deelname aan operaties in het verband van de VN, de Navo, de Weu, de OVSE of van coalities van landen die zich bereid tonen troepen ter beschikking te stellen. Dit houdt in dat vanaf het moment dat de Nederlandse regering eenheden ter beschikking van een dergelijke operatie heeft gesteld, de operationele bevelvoering over die eenheden wordt overgedragen aan de internationale commandant die de operatie

leidt. De aansturing door de CDS kan, net als de aansturing door de bevelhebbers, daarom geen betrekking hebben op de operationele bevelvoering te velde over Nederlandse militairen die aan internationale operaties deelnemen. Niettemin is, in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, de informatievoorziening van de onder internationaal commando opererende Nederlandse eenheid naar de betrokken nationale instanties van cruciale betekenis. Mede tegen de achtergrond van recente ervaringen is het gewenst de informatievoorziening uit de VN (of een andere internationale organisatie die de operatie leidt) te versterken. Daarbij zal de aandacht worden gericht op de volgende aspecten.

De permanente vertegenwoordiging van ons land bij de VN levert via het Ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke bijdrage aan de informatievoorziening. De diplomatieke informatie wordt aangevuld met gegevens die de militaire adviseur bij de permanente vertegenwoordiging verzamelt, onder meer door zijn contacten met het «Department of Peacekeeping Operations» (DPKO) van het VN-Secretariaat.

Het is daarnaast van groot belang dat de VN intensief overleg voeren met de landen die aan een operatie deelnemen. Dit troepenleveranciers-overleg kan betrekking hebben op de uitvoering van operaties, waaronder begrepen veranderingen daarin of voorgenomen wijzigingen van de taakopdracht van uitgezonden eenheden. Dit overleg dient geïntensiveerd te worden wanneer de veranderende omstandigheden daartoe aanleiding geven of zich een crisis voordoet. Ook overleg tussen de chefs van de Defensiestaven van de deelnemende landen kan in dat verband belangrijk zijn. Voorts is ons land vertegenwoordigd in de leiding en de staven van operaties waaraan Nederlandse troepen deelnemen. Dit biedt de mogelijkheid van informele contacten die van betekenis zijn voor onze kennis van het verloop van een operatie. Voorafgaand aan hun uitzending worden Nederlandse militairen die een leidinggevende functie vervullen in een vredesoperatie geïnstrueerd door de Defensiestaf; tijdens hun uitzending onderhouden zij regelmatig contact met de Defensiestaf. Formeel echter staan deze stafleden ter beschikking van de VN; zij zijn geen vertegenwoordigers van Nederland in de internationale staven.

Een onmisbare rol in de informatievoorziening over het verloop van een internationale operatie wordt gespeeld door de nationale contingentscommandant. Bij VN-operaties is het gebruikelijk dat de deelnemende landen, afhankelijk van de omvang van de troepenbijdrage, een «contingent commander» dan wel een «senior national officer» aanwijzen. Wanneer, zoals in het voormalige Joegoslavië, tegelijkertijd wordt deelgenomen aan verschillende operaties, kunnen verschillende contingentscommandanten van de bij de operaties betrokken krijgsmachtdelen worden aangesteld. Deze functionarissen zijn in algemene zin belast met de supervisie over hun troepen wat betreft administratieve, logistieke en disciplinaire aangelegenheden, aspecten van commandovoering die een nationale verantwoordelijkheid blijven. Als regel beschikken de «contingent commanders» over een directe informatielijn naar hun hoofdsteden. In vrijwel alle gevallen wordt dan ook (deels met eigen nationale verbindingsmiddelen) frequent contact onderhouden met de crisiscentra van de eigen ministeries van Defensie. Sinds maart 1995 beschikt het Nederlandse contingent in Bosnië over een eigen contingentscommandant, de commandant van het Nederlands-Belgische logistieke bataljon, wiens staf met het oog hierop enigszins is uitgebreid. Evenals dit het geval is bij andere landen rapporteert de Nederlandse contingentscommandant over de operationele situatie en de taakuitvoering. De «force commander» van de VN-missie is gehouden met de contingentscommandanten, respectievelijk de «senior national

officers», in contact te treden als zich belangrijke veranderingen voordoen in de taak, de uitvoering van het mandaat, de «rules of engagement» of de samenstelling van de strijdkrachten. Uit recente ervaringen bij andere landen is overigens gebleken dat de functie van contingentscommandant of «senior national officer» niet altijd te verenigen is met een VN-functie. In dat geval is het noodzakelijk een aparte functionaris op een passend niveau te doen opnemen in de VN-organisatie.

De contingentscommandanten rapporteren aan de Defensiestaf en – over zaken die de uitvoering van de operatie betreffen, zoals personele en materiële aangelegenheden – eveneens aan de in aanmerking komende bevelhebber(s). De contingentscommandanten dienen zodanig in de internationale organisatie geplaatst te worden dat zij goed zijn geïnformeerd over de activiteiten van de Nederlandse eenheden. Als Nederland met een omvangrijk contingent aan een operatie deelneemt, stelt de regering in het vervolg, evenals andere landen, de voorwaarde dat een nationale liaisoncel wordt verbonden aan de staf van de commandant («force commander») van de internationale operatie waaraan wij een bijdrage leveren. Deze liaisoncel wordt geleid door de Nederlandse contingentscommandant. Hij geleidt tevens de directe rapportages door van de afzonderlijke eenheden te velde, die een onmisbare bron van informatie zijn voor beleidsadvisering en besluitvorming in Den Haag. Die rapporten zijn bovendien een belangrijk hulpmiddel bij het toezicht op de uitvoering van vredes- en crisisbeheersingsoperaties.

### **Conclusie**

In het vervolg is de chef Defensiestaf belast met de eenhoofdige leiding van alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Hiermee wordt aangesloten bij een ontwikkeling die zich ook in andere landen heeft voltrokken. De CDS is verantwoordelijk voor en bevoegd tot het plannen, voorbereiden en (het toezicht op) de uitvoering van dergelijke operaties. Dit laat onverlet de bestaande verdeling van bevoegdheden op andere terreinen tussen de CDS en de andere bij de beleidsadvisering betrokken functionarissen van de Centrale organisatie, zoals beschreven in het Algemeen Organisatiebesluit Defensie.

De CDS is bij zijn adviezen aan de politieke leiding over de militaire aspecten van deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties verantwoordelijk voor een goed vooroverleg met de betrokken bevelhebber(s). Op belangrijke momenten in de besluitvorming initieert hij overleg met de minister waarbij de desbetreffende bevelhebber(s) op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden en kennis aanwezig zijn.

De CDS kan de uitvoering van operaties mandateren aan de bevelhebbers. De CDS geeft alle aanwijzingen die nodig zijn voor een goed verloop van de operatie, voor zover ze niet binnen de competentie vallen van de internationale commandant die de operatie leidt. Deze aanwijzingen kunnen onder meer betrekking hebben op de instandhouding van eenheden, de bevelvoering, de bewapening en op personele aangelegenheden. De CDS is verantwoordelijk voor de inrichting van de informatievoorziening ten behoeve van de minister. De informatievoorziening over het verloop van operatie waaraan Nederland deelneemt, wordt onder meer verzekerd door de centrale rol hierbij van de CDS, de aanstelling van een contingentscommandant (dan wel commandanten) en, indien nodig, een nationale liaisoncel die de contacten onderhoudt met de «force commander» van de internationale operatie.

Het Defensiecrisisbeheersingscentrum (DCBC) is met ingang van heden het enige crisiscentrum. In het DCBC worden voorzieningen getroffen om

krijgsmachtdeelvertegenwoordigers onder te brengen wanneer niet kan worden volstaan met de daar sinds begin september jl. geplaatste liaison-officieren van de krijgsmacht delen. De coördinatie van de informatievoorziening en aansturing van operaties verloopt via het DCBC; Door de uitbreiding van de taken van het DCBC zal de afdeling Operatiën, waarvan het DCBC deel uitmaakt, kwalitatief en kwantitatief worden versterkt.

Naar mijn overtuiging leidt de in deze brief beschreven werkwijze – waarbij de CDS verantwoordelijk is voor de militaire aspecten van Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties, maar de uitvoering ervan kan mandateren aan de bevelhebbers – tot een goede aansturing van en informatievoorziening over dergelijke operaties alsmede een goed gestructureerde beleidsadvisering.

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve