

NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING

DRIE ACTUELE ASPECTEN

No. 34, Maart 2004

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Leden werkgroep crisisbeheersingsoperaties

Voorzitter Gen. b.d. A.K. van der Vlis

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Dr. A. Bloed
Dr. Ph.P. Everts
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge
Lt.gen. b.d. G.J. Folmer
Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman
Mw. mr. B.T. van Ginkel
Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged
Prof. dr. K. Koch
Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt
Mw. dr. C.M. Megens
Lt.gen. b.d. H.W.M. Satter
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp

Secretaris Mw. drs. P.J. Genee

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Actuele ontwikkelingen in crisisbeheersing: een plaatsbepaling	7
I.1	Inleidende opmerkingen over de adviesaanvraag en begripsomschrijvingen	7
I.2	De veiligheidssituatie – ontwikkelingen de afgelopen tien jaar	8
I.3	Ontwikkelingen in crisisbeheersing: de Verenigde Naties	9
I.4	Nationaal en internationaal instrumentarium in een veranderende omgeving	11
I.5	Terug naar de adviesaanvraag	13
II	De inrichting van de krijgsmacht	14
II.1	Inleiding en vraagstelling	14
II.2	Begripsomschrijving	15
II.3	Bestaand beleid: de uitgangspunten van de Prinsjesdagbrief	16
II.4	Opvattingen van de AIV over het geformuleerde beleid	17
II.5	De beschikbare capaciteiten	18
II.6	Politieke consequenties van inzet in het hogere deel van het spectrum	21
II.7	Conclusies en aanbevelingen	22
III	Nationale besluitvormingsprocedures over deelname aan internationale militaire verbanden	24
III.1	Inleiding en vraagstelling	24
III.2	Wettelijke en beleidskaders ten behoeve van besluitvorming uitzendingen: artikel 97 en 100 Grondwet en het Toetsingskader	24
	<i>III.2.1 De Grondwet</i>	<i>24</i>
	<i>III.2.2 Het Toetsingskader</i>	<i>26</i>
III.3	Verskillende soorten internationale militaire verbanden	27
	<i>III.3.1 De Verenigde Naties</i>	<i>28</i>
	<i>III.3.2 De NAVO</i>	<i>29</i>
	<i>III.3.2.1 Totstandbrenging van een NAVO-strijdmacht</i>	<i>29</i>
	<i>III.3.2.2 ‘Standing forces’ van de NAVO</i>	<i>30</i>
	<i>III.3.2.3 Nato Response Force</i>	<i>30</i>
	<i>III.3.3 Andere multinationale verbanden</i>	<i>31</i>
	<i>III.3.4 Het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB)</i>	<i>32</i>
III.4	De Nederlandse procedures tegen het licht gehouden	33
	<i>III.4.1 Besluitvorming in drie fasen: instelling, toewijzing en inzet</i>	<i>33</i>
	<i>III.4.2 ‘Overlap’ tussen de doelomschrijvingen van artikel 97 en artikel 100</i>	<i>34</i>
	<i>III.4.3 ‘Geheime’ uitzendingen en snelheid besluitvorming</i>	<i>36</i>
III.5	Conclusies en advies	36
	<i>Bijlage bij hoofdstuk III: relevante artikelen uit de Grondwet</i>	<i>38</i>

IV	Vrede, veiligheid en ontwikkelingssamenwerking	39
IV.1	Inleiding en vraagstelling	39
IV.2	De relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheid en het belang van integrale benadering van conflicten	39
IV.3	Belemmeringen bij de praktische uitwerking van integraal veiligheidsbeleid	40
IV.4	Zwaardere operaties worden minder vaak door de VN uitgevoerd - dit bemoeilijkt totstandkoming van de 'integrale benadering' verder	42
IV.5	Nederlandse ambities in het spanningsveld tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking	43
IV.6	Nederlandse beleidsopties voor meer flexibilisering	46
IV.7	Conclusies en aanbevelingen	46
	<i>Bijlage bij hoofdstuk IV</i>	<i>48</i>
V	Conclusies en aanbevelingen	50
V.1	Algemeen	50
V.2	De inrichting van de krijgsmacht	51
V.3	Besluitvormingsprocedures	52
V.4	Geïntegreerd veiligheidsbeleid	54
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Aanvullende adviesaanvraag	
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 29 oktober 2003 richtte de regering zich tot de AIV met een verzoek om advies over ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en de implicaties voor Nederland (zie bijlage I). De aanvraag richt zich op de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht, op de actualiteit van bestaande besluitvormingsprocedures en het begrip integraal veiligheidsbeleid. Op 19 februari 2004 voegde de regering hieraan nog een aanvullende vraag toe over de overlap die mogelijk kan bestaan tussen de doelomschrijvingen voor inzet van de krijgsmacht zoals verwoord in de artikelen 97 en 100 van de Grondwet (zie bijlage II). Omdat deze vraag de AIV bereikte in de afrondende fase van het advies, is beantwoording ervan meegenomen in hoofdstuk III van dit advies.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV een werkgroep crisisbeheersingsoperaties samengesteld, die onder leiding van Gen. b.d. A.K. van der Vlis (CVV) de voorbereiding van het advies ter hand heeft genomen.

In de werkgroep waren de volgende leden uit de CVV vertegenwoordigd: Dhr. A.L. ter Beek (voorzitter CVV), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter CVV), dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt.gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, prof. dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, lt.gen. b.d. H.W.M. Satter, prof. dr. B.A.G.M. Tromp en drs. E.P. Wellenstein. Uit de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) heeft prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman deelgenomen. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.J. Genee, bijgestaan door de stagiairs dhr. J. Denkers en dhr. Th.J.P. Juhász.

Als ambtelijk contactpersonen traden op drs. B.W. Bargerbos en drs. S. Reyn (Ministerie van Defensie), mr. H.P.P.M. Horbach, drs. S. Messerschmidt en mr. J. Flamand (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Daarnaast heeft de werkgroep over de adviesaanvraag van gedachten gewisseld met onder meer gen.maj. b.d. F.A. van Kappen, drs. R. de Vos en drs. H. Schaper. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun bijdrage.

In dit advies wordt meermalen teruggegrepen op eerder verschenen rapporten van de AIV. Over de algemene veiligheidssituatie en de gevolgen voor Nederland is dat het rapport van de AIV uit 1999 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid'. Ook het AVV-rapport van 1996 'Verloren onschuld: Nederland en VN-operaties' is onverminderd relevant als het gaat om de rol van de VN en de Nederlandse bijdrage daaraan. Hetzelfde geldt voor eerdere AIV-rapporten, zoals 'De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid' en 'Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen', die bij de opstelling van dit stuk zijn betrokken.

Verder zijn de afgelopen tijd vele beleidsdocumenten verschenen die instructief zijn op het gebied van de zoektocht naar integraal veiligheidsbeleid, zoals de recente Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten' en de recente notitie over de richting van het OS-beleid 'Aan elkaar verplicht'. Van eerdere datum zijn bijvoorbeeld beleidsstukken als 'Een wereld in geschil' (1994), en ook (delen van) rapporten van de SGVN zoals 'An agenda for Peace' (1992) en het Supplement daarbij

(1995), en het rapport over de oorzaken van conflicten in Afrika (1998). Voor wat betreft de besluitvormingsprocedures is gebruik gemaakt van de bevindingen uit het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen 'Vertrekpunt Den Haag' (2000). Over de rol van de VN was het 'Brahimi-rapport' van belang, dat in 2000 het functioneren van de Volkerenorganisatie kritisch onder de loep nam, en het Supplement daarbij.

In dit advies richt de AIV zich op drie specifieke aspecten van crisisbeheersing, die door de regering in de adviesaanvraag aan de orde zijn gesteld. De AIV pretendeert met dit advies geen alomvattende visie te geven op de totale problematiek van crisisbeheersing. Andere voor het onderwerp relevante deelonderwerpen die tijdens de voorbereidende werkzaamheden aan de orde kwamen, zijn in het kader van dit advies dan ook buiten beschouwing gelaten. Eén van die onderwerpen betreft de rol van private militaire ondernemingen bij crisisbeheersingsoperaties. De AIV ziet hierin een onderwerp dat zich in de toekomst voor separate advisering leent.

Op het moment dat dit advies wordt afgesloten werkt de AIV ook aan separate adviezen die raakvlakken hebben met het onderwerp uit dit advies. Het gaat met name om de adviezen over 'falende staten' en 'preëemptieve actie'.

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 5 maart 2004.

I Actuele ontwikkelingen in crisisbeheersing: een plaatsbepaling

I.1 Inleidende opmerkingen over de adviesaanvraag en begripsomschrijvingen

Op 29 oktober 2003 heeft de regering de AIV een adviesaanvraag doen toekomen met de titel: 'Ontwikkelingen in crisisbeheersing: implicaties voor Nederland'. In de adviesaanvraag en de op 19 februari 2004 aan de AIV gezonden aanvullende vraag snijdt de regering een drietal zeer verschillende en complexe beleidsterreinen aan waarover vervolgens gedetailleerde vragen worden gesteld. De AIV wordt gevraagd zich vanuit het perspectief van crisisbeheersingsoperaties te buigen over de inrichting van de krijgsmacht, het besluitvormingsproces voor de uitzending van militairen en de totstandkoming en invulling van geïntegreerd veiligheidsbeleid.

In dit eerste hoofdstuk worden algemene ontwikkelingen en achtergronden geschetst die voor de behandeling van deze drie onderwerpen als kader dienen. Het betreft ontwikkelingen in de mondiale veiligheidssituatie, trends in vredes- en crisisbeheersingsoperaties, trends op het gebied van de defensiesector en -begrotingen en verschuivingen in het internationale instrumentarium. Deze plaatsbepaling vormt de achtergrond waartegen de door de regering gestelde vragen moeten worden gezien.

Allereerst is er een behoefte om de begrippen die in de adviesaanvraag en dit advies worden gehanteerd, nader te definiëren zodat althans in de context van dit advies geen misverstanden ontstaan.

Crisisbeheersingsoperatie: met militaire middelen ingrijpen in een situatie die de internationale vrede en veiligheid bedreigt, met als oogmerk duurzaam de veiligheid en orde in die situatie te herstellen. Hier valt militaire actie onder de aegis van de Verenigde Naties, maar onder uitzonderlijke omstandigheden ook actie die niet door de Veiligheidsraad is gemandateerd.¹ Niet inbegrepen zijn de vele niet-militaire initiatieven die worden ontplooid ter verlichting van spanningen en voorkoming van conflicten, maar wel alle activiteiten van civiele aard die dienen ter ondersteuning van het militaire deel van een crisisbeheersingsoperatie.

Internationale gemeenschap: de gemeenschap van landen en instellingen, verenigd in de Verenigde Naties (VN). Als een andere groep van landen wordt bedoeld wordt die met naam en toenaam genoemd (NAVO, gelegenheidscoalitie onder leiding van een bepaald land, etcetera).

Geïntegreerd veiligheidsbeleid: veiligheidsbeleid dat de nauwe relatie onderkent tussen de verschillende fasen in een conflict (preconflict, conflict en postconflict) en de verschillende actoren die in deze 'fasen' betrokken zijn bij het zoeken naar een vreedzame oplossing, met inzet van zowel militaire als civiele middelen. Dit betekent dat er behalve voor de militaire component van internationaal ingrijpen (dat zich concentreert in de conflictfase en postconflict fase), ook aandacht moet zijn voor de politieke, humanitaire, sociaal-economische, mensenrechten en politieaspecten (zowel in pre- als

1 Zie voor een toelichting op dergelijke omstandigheden bijvoorbeeld AIV/CAVV-advies nr. 13 inzake 'Humanitaire Interventie', Den Haag 2000.

postconflict situaties). Een andere benaming is wel multifunctionele aanpak, multidisciplinaire aanpak of '(postconflict) peacebuilding'.

I.2 De veiligheidssituatie - ontwikkelingen de afgelopen tien jaar

Over de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in de jaren negentig is al het nodige gezegd in voorgaande AIV-adviezen en aan de essentie daarvan is sindsdien niet veel veranderd. De inhoud van het advies nr. 10 van de AIV, 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig' blijft in de kern geldig. De defensienota van 2000 sloot zich grotendeels aan bij de veiligheidsanalyse uit advies nr. 10 en in 2003 verklaarde de Prinsjesdagbrief dezelfde analyse 'merendeels actueel'. Wel hebben zich sinds 1999, zeker op het gebied van internationaal terrorisme, nog ontwikkelingen voorgedaan die dringend om onze aandacht vragen. Volledigheidshalve wordt hierna een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste elementen uit dit in 1999 geschetste en in 2004 nog steeds geldige beeld.

Onzekerheid en nieuwe dreigingen: De westerse wereld bevindt zich na de val van de muur anno 2004 in een situatie die wordt gekenmerkt door de opkomst van nieuwe dreigingen en een onzekere ontwikkeling van de nieuwe strategische verhoudingen. De massale dreiging uit het Oostblok is verdwenen. De betekenis van de verschuivingen na de 'val van de muur' voor de mondiale strategische verhoudingen hebben zich nog niet uitgekristalliseerd.

In de huidige veiligheidssituatie worden de contouren van de nieuwe dreigingen, waarmee de wereld zich geconfronteerd ziet, wel steeds helderder. Tegen een achtergrond van een toenemende afhankelijkheid van westerse samenlevingen als gevolg van de voortschrijdende informatietechnologie en de daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid gaat het om verschijnselen zoals proliferatie van massavernietigingswapens, de ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme, de complexere aard van conflicten, hun vaak binnenstatelijke karakter, de toegenomen rol van gewelddadige niet-statelijke groeperingen en de betekenis van vluchtelingenproblematiek.² De opkomst van terrorisme en niet-statelijke actoren en het gevaar dat zij - ook van zeer verre - voor westerse samenlevingen kunnen vormen, werd met de aanslagen in Washington en New York op 11 september 2001 op dramatische wijze geïllustreerd. Sindsdien is in de internationale veiligheidssituatie een verharding van betekenis opgetreden.

Mondialisering van (on-)veiligheid: De mondiale interdependentie is toegenomen en de beschermende betekenis van afstand afgenomen. In oorsprong lokaal beperkte spanningen ver van ons kunnen uitgroeien tot conflicten met een grensoverschrijdende of regionale weerslag, die kunnen raken aan zowel onze economische belangen als onze fysieke veiligheid. Problemen die ver van ons bed lijken - zoals falende staten, een onderwerp dat de AIV momenteel in een aparte werkgroep bestudeert - zijn van direct belang voor onze eigen veiligheid, niet in de laatste plaats omdat in het vacuüm van dergelijke staten criminele en terroristische netwerken min of meer ongestoord hun gang kunnen gaan.

2 AIV-advies nr. 10 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag, 1999.

Interne en externe veiligheid vloeien in elkaar over: In ons eigen veiligheidsbeleid is daardoor de scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid steeds minder duidelijk geworden. Crisisbeheersing en verdediging overlappen elkaar. Onze actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen in landen ver buiten Europa - zo stelt ook de Prinsjesdagbrief - kan derhalve, behalve uit meer idealistische humanitaire en mensenrechten-overwegingen, ook omwille van ons nationale belang (onze eigen veiligheid) geboden zijn. Afghanistan biedt wat dit betreft een duidelijke illustratie. Het Taliban-regime schond niet alleen op grove wijze de mensenrechten van de eigen mensen, maar faciliteerde tevens de activiteiten van Al-Qaeda. Overigens kan deelname aan missies in het buitenland ook weer nieuwe risico's veroorzaken voor de binnenlandse veiligheid.

Veranderde aard van conflicten: De meeste geweldsconflicten zijn vandaag de dag zeer complex van aard en bevatten niet alleen interstatelijke maar ook intrastatelijke kenmerken. Na de 'val van de muur' konden conflicten die door de Oost-West tegenstelling lange tijd 'bevroren' waren, 'ontdooien' en in alle hevigheid losbarsten (voorbeeld: Angola). De veelomvattendheid en complexiteit van de problemen blijkt dan vaak enorm, zeker in het geval van zogenaamde 'failed states'. Er kan sprake zijn van afwezigheid van effectief centraal gezag en democratische structuren, aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen die de inzet zijn van strijd en bron vormen van financiering daarvan, groot-schalige armoede, honger en gebrek aan gezondheidszorg. Er is vaak geen sprake van reguliere krijgsmachten die elkaar bevechten, maar van niet-statelijke criminele groeperingen, vaak met verbindingen naar de illegale internationale wapenhandel. De gewelddadigheid van deze conflicten kan groot zijn en daarmee de risico's. Een geslaagde buitenlandse bemoeienis vraagt veel van de operationele kwaliteiten, inbegrepen het voortzettingsvermogen van de (militaire) organisatie die deze taak op zich neemt. Op dit vlak is - met de lessen van de in sommige gevallen dramatisch verlopen vredesmissies uit de jaren negentig in het achterhoofd - een 'harder spoor' zichtbaar geworden, dat dwingt om te erkennen dat in veel situaties waar de internationale gemeenschap besluit in te grijpen, een zwaar toegeruste missie met een robuust mandaat nodig is, alsmede de bereidheid deze zo nodig lange tijd voort te zetten.

1.3 Ontwikkelingen in crisisbeheersing: de Verenigde Naties

Aanvankelijk optimisme: In de optimistische periode direct na de 'val van de muur' vond een ware opleving van crisisbeheersingsoperaties plaats. Tussen 1989 en 1995 steeg het aantal vredesmissies aanzienlijk, van vijf naar zeventien.³ Er was vrij groot optimisme over de mogelijkheden van de VN op het gebied van crisisbeheersing, getuige ook het rapport 'An Agenda for Peace' (1992) van de toenmalige SGVN Boutros Boutros-Ghali. Het instrumentarium van de 'klassieke' vredesoperaties (ook wel genoemd vredesoperaties van de eerste generatie) werd gedurende die jaren ingezet voor een veelvoud van verschillende militaire en niet-militaire taken. Het aantal multifunctionele mandaten groeide van nul in 1988, naar vier in 1992, en acht in 1994. De SGVN introduceerde voor de veelomvattende, multifunctionele aanpak die hij voor duurzame vrede nodig achtte, in zijn 'Agenda for Peace' zelfs een nieuwe term: 'postconflict peace building'.⁴

3 Cijfers uit 'Supplement to Agenda for Peace' (1995), www.un.org.

4 Agenda for Peace, www.un.org.

Oprekking van en roofofbouw op een beperkt instrument: De nieuwe operaties gingen in een aantal gevallen goed (Cambodja, Mozambique), maar in een aantal gevallen ook dramatisch fout (Rwanda en aanvankelijk Joegoslavië). De oorzaken daarvan zijn uitvoerig geanalyseerd, ook door de VN zelf.⁵ Bij de inzet van de tweede generatie vredesmachters werden de traditionele beginselen van peacekeeping - instemming der partijen, onpartijdigheid van de vredesmacht, niet-gebruik van geweld - niet altijd aangehouden. Deze operaties opereerden vaak in een 'grijze zone' tussen instemming en niet-instemming van de betrokken partijen. Vredesafdwinging en vredesbewaring liepen in het toenemende aantal gemengde mandaten vaak in elkaar over. Dramatische ervaringen van de VN in onder meer Rwanda (1994), Joegoslavië (1995) en Sierra Leone (1999) noopten tot een bijstelling van het aanvankelijke optimisme en een andere aanpak, zoals later in Sierra Leone onder Britse leiding succesvol werd toegepast. Het 'Supplement' van Boutros Boutros-Ghali uit 1995 was al veel soberder van toonzetting, en in 2000 heeft het Brahimi-rapport de prestaties van de VN en haar lidstaten op het gebied van vrede en veiligheid zeer kritisch tegen het licht gehouden.

Grenzen aan wat de VN kan op gebied van crisisbeheersing: Met de jaren is dan ook het besef gegroeid dat de VN niet in alle gevallen de aangewezen uitvoerder is van crisisbeheersingsoperaties. Dit geldt zeker als het geweldsniveau hoog is of kan worden. Een aantal factoren, inherent aan de organisatie van de Volkerenorganisatie, is daaraan debet. Ten eerste is er het feit dat de Veiligheidsraad niet altijd in staat is om deugdelijke, goed uitvoerbare politiek-militaire mandaten af te geven, die zijn toegesneden op de militaire situatie ter plekke. Soms komt de Veiligheidsraad overigens zelfs helemaal niet tot een opdracht, waarna een vacuüm ontstaat - maar dit is een apart probleem. Ten tweede kampt de VN met grote beperkingen op het gebied van de uitvoering, zeker waar het de commandovoering betreft. Daarbij speelt het de VN parten dat ze niet over eigen troepen beschikt, maar deze per geval moet 'leasen' van de lidstaten, veelal onder onduidelijke condities ten aanzien van 'command and control' (de lidstaat behoudt altijd 'full command') en uitrusting. Ook het gebrek aan eigen logistieke capaciteiten is vaak een hinderpaal. Al met al heeft de overtuiging postgevat dat de VN alleen een zinvolle bijdrage kan leveren als het geweldsniveau is gedaald tot een niveau dat de VN aankan. Deze constatering betreft overigens geen absoluut gegeven, want men moet zich altijd realiseren dat de VN in haar taakuitvoering afhankelijk is van de politieke wil van de lidstaten.

Alternatieven voor het hogere deel van het geweldsspectrum: In het kader van de VN valt na de ervaringen van de jaren negentig een trend te signaleren om door middel van 'alternatieven' voor de klassieke vredesoperaties met voldoende legitimiteit toch ook te kunnen optreden als van een hoger geweldsniveau sprake is. Immers, daaraan blijft behoefte. Die alternatieven kunnen we in drie categorieën onderverdelen. Ten eerste: optreden door een door de Veiligheidsraad gemandateerde 'gelegenheidscoalitie' onder leiding van een 'groot' land dat de leiding op zich neemt. Ten tweede: optreden door een regionale organisatie op basis van een VR-mandaat. Ten derde: (maar hier betreft het voor de meeste regio's een ontwikkeling in de toekomst) het 'regionaliseren' van veiligheid, waarbij elke regio op den duur zijn eigen veiligheidspolitieke mechanisme zou moeten kennen, voorzien van een militaire arm.

De eerste twee opties, hoewel elk met hun eigen problemen, zijn reeds nu 'inzetbaar'. Het probleem is wel dat er zonder 'lead nation' geen operatie is, en dat de kosten door

5 Rwanda-rapport, Joegoslavië-rapport, Brahimi-rapport van de VN, www.un.org.

de deelnemende landen zelf moeten worden gedragen - terwijl bij een VN-operatie de kosten via de VN-contributieschaal voor vredesoperaties worden omgeslagen per lidstaat. Ook is er het probleem dat de enige veiligheidsorganisatie die op dit moment in staat is dergelijk optreden op zich te nemen, de NAVO is. In West-Afrika is de regionale organisatie ECOWAS⁶ zich onder leiding van Nigeria politiek en militair aan het ontwikkelen, maar deze heeft nog een lange weg te gaan voor ze alle taken van een regionale crisisbeheersingsmacht aankan.

Blijvende behoefte aan integraal optreden: Bovengenoemde alternatieven voor optreden in het hogere deel van het geweldsspectrum bieden echter geen antwoord op de behoefte aan een veelomvattende integrale aanpak. De door de SGVN in zijn rapporten geconstateerde noodzaak van veelomvattende missies, bestaat nog steeds en is nog even noodzakelijk. Ook de Veiligheidsraad heeft dit expliciet erkend.⁷ Daarvoor is in het verleden soms teruggegrepen op een vredesoperatie, die kon worden begonnen zodra het geweldsniveau tot een voor de VN hanteerbaar niveau was teruggebracht. Een voorbeeld van een dergelijke gang van zaken zagen we in Oost-Timor. De VN-missie UNTAET⁸, met een groot aandeel aan civiele taken, nam de zaak over van de door Australië geleide gelegenheidscoalitie.

1.4 Nationaal en internationaal instrumentarium in een veranderende omgeving

Dalende budgetten, veranderende behoefte: Het optimisme van direct na de 'val van de muur' resulteerde in een herijking van de defensiesectoren. Het was de tijd van het zogenoemde 'vredesdividend', en de defensiebudgetten gingen - niet alleen in West-Europa - navenant naar beneden. In Nederland daalde het defensiebudget van 2.8% BNP in 1989 tot 1.6% BNP in 2000, een ontwikkeling die bij de meeste NAVO-bondgenoten ook te zien was.⁹ Europese krijgsmachten zaten daarnaast met overschotten in een militair apparaat dat was ingericht op de Sovjet-dreiging, die opeens was verdwenen. Materieel werd overbodig, zoals grote hoeveelheden tanks in Duitsland en Nederland. Er ontstond een andere behoefte, mede omdat de inzet van militaire middelen in het kader van conflictbeheersing elders een steeds groter deel van de activiteiten behelsde. De Nederlandse krijgsmacht werd ingericht met het oog op optreden in het kader van crisisbeheersing. In Europa was behoefte aan een ander soort krijgsmacht - een die niet meer primair was ingericht op verdediging van het eigen grondgebied, maar ook op het uitvoeren van taken elders ter wereld - samen met bondgenoten.

Nieuwe dreigingen vragen om nieuwe middelen: Daarnaast kwamen de nieuwe dreigingen langzaam in beeld, waarmee de overtuiging groeide dat het, naast uit ideële overwegingen, ook uit het oogpunt van de eigen veiligheid van belang kan zijn 'naar de dreiging toe te gaan'. De noodzaak tot transformatie naar een expeditionaire krijgsmacht deed zich steeds scherper voelen. Expeditionair vermogen werd ook voor Europese landen mede een zaak van zelfverdediging. Een en ander vond zijn uitdrukking in het nieuwe strategisch concept van de NAVO, dat in april 1999 het licht zag. Zowel het toegenomen

6 Economic Community of West African States.

7 Zie 'Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad', SC/6618, 29 december 1998, www.un.org.

8 United Nations Transitional Authority in East-Timor.

9 www.nato.int.

belang van crisismanagement als de groei van nieuwe dreigingen als terrorisme kwamen in dit document tot uitdrukking.¹⁰ Diezelfde nieuwe dreigingen gaven anderzijds aan dat ook nieuwe aandacht voor 'Homeland Defense' geboden was. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat enkele bondgenoten de dalende trend op het gebied van hun defensiebudgetten weer naar boven bijstelden (VK, Frankrijk, Noorwegen). Landen als Nederland en Duitsland daarentegen voerden verdere substantiële bezuinigingen door.

Toegenomen noodzaak tot en behoefte aan internationalisering: Minder beschikbaar geld bij stijgende kosten op de defensiemarkt en een blijvend veeleisend takenpakket, behoefte aan transformatie en modernisering en een verschuiving naar steeds meer activiteiten buiten de landsgrenzen in internationaal kader, nopen tot steeds verdergaande onderlinge samenwerking. Niet alleen in Europees institutioneel kader (EVDB) of in het kader van de organisatorische structuren van de NAVO, maar ook in het kader van multinationale militaire formaties, zoals het Duits-Nederlandse Legerkorps en de Brits-Nederlandse Amphibious Force. Ook uit oogpunt van legitimiteit is er een behoefte aan gezamenlijk optreden - de tijd dat Europese bondgenoten, en zeker Nederland, militaire buitenlandse avonturen alleen aangingen, ligt ver achter ons. Dat dit beperkende gevolgen heeft voor de nationale beleidsvrijheid kwam reeds aan de orde in advies nr. 31 van de AIV ('Militaire samenwerking in Europa') en wordt verder besproken in hoofdstuk III van het huidige advies.

Het internationaal instrumentarium past zich aan: Naast de eerder genoemde ontwikkelingen die de VN in de laatste twee decennia van de 21e eeuw doormaakte (zie paragraaf I.3), hadden de nieuwe tijden ook hun weerslag op het Atlantisch Bondgenootschap en op de Europese Unie. Beide organisaties namen landen van voormalig Oost-Europa in hun gelederen op. In de NAVO kwam daarnaast een transformatieproces op gang waarbij de organisatie meer werd ingericht op optreden buiten de Euro-Atlantische zone. Doordat de begrippen interne en externe veiligheid steeds meer in elkaars verlengde kwamen te liggen (zie paragraaf I.2), ontstond ook een materiële overlap tussen wat het NAVO-verdrag definieert als 'artikel 5-situaties' en situaties die buiten dit artikel vallen. De EU bouwde sinds 1998 (verklaring van St. Malo) aarzelend aan een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) - voornamelijk ingegeven door de wens Europa na de Joegoslavische ervaringen in staat te stellen crisisbeheersingstaken in de toekomst ook zonder Amerikaanse hulp uit te voeren. Hoewel het EVDB zich langzaam ontwikkelt, zijn de eerste uitzendingen onder Europese vlag een feit (operaties in Macedonië en 'Artemis' in de Congo).¹¹ En de NAVO ontwikkelt zich - onder meer door de uitwerking van de plannen inzake de 'Nato Response Force' - tot een organisatie die crisisbeheersing en de bestrijding van internationaal terrorisme steeds hoger in het vaandel heeft staan. In Afghanistan kreeg het bondgenootschap een leidende rol binnen een crisisbeheersingsoperatie; het nam in augustus 2003 het commando van ISAF over van het Duits-Nederlandse Legerkorps.

En elders in de wereld? Regionale veiligheidsorganisaties zoals de NAVO, en in mindere mate ook de EU, in West-Europa, hebben geen equivalent in andere regio's van de wereld. In door conflicten geteisterde regio's zoals Midden- en West-Afrika, ontbreken

10 NAC-S(99)65, (zie www.nato.int).

11 In Macedonië nam de EU de operatie 'Fox' over van de NAVO en met de EU-operatie 'Artemis' werden onder leiding van Frankrijk strijdende partijen uit elkaar gehouden in het kader van de VN-operatie MONUC die toeziet op de uitvoering van het vredesakkoord in het Grote Meren gebied.

vooral nog de politieke en militaire mechanismen om hun problemen zelfstandig op te lossen. De vraag naar veiligheid is in die regio's groot. Het aanbod, dat toch vooral uit het Noorden moet komen, is zelden tot nooit in voldoende mate beschikbaar. Het zijn deze regio's die het (ondanks de complexiteit en het vaak hoge geweldsniveau - of het risico daarop - dat de conflicten aldaar kenmerkt) met de assistentie van de VN moeten doen. Ervaringen uit het verleden hebben, zoals eerder besproken, evenwel uitgewezen dat het VN-instrumentarium voor peacekeeping en de uitvoeringscapaciteit van de VN vaak niet op deze situaties toegesneden zijn. Het brengt de organisatie in een duivels dilemma, waarin een keuze moet worden gemaakt tussen twee 'kwaden': afzijdig blijven, of ontoereikende middelen inzetten.

Tegen de achtergrond van het tekort aan veiligheid in het 'Zuiden' is ook een trend zichtbaar naar 'privatisering van veiligheid'. Voorbeeld daarvan is de inschakeling van particuliere organisaties als *Executive Outcomes* als handhaver van de orde in West-Afrika. Dat hieraan nogal wat haken en ogen zitten hoeft geen betoog. Hoe zit het bijvoorbeeld met de democratische controle op het optreden van dergelijke niet-statelijke organisaties? Aspecten als deze zijn, zoals in het woord vooraf werd gemeld, hoewel zeer relevant voor de problematiek van vredesoperaties, in het kader van dit advies buiten beschouwing gelaten.

De zoektocht naar integraal veiligheidsbeleid en de link met ontwikkeling. Het kwam in paragraaf 1.3 al aan de orde: de algemeen erkende noodzaak van een integraal veiligheidsbeleid. Geen lidstaat van de VN was het oneens met de uitspraken van de SGVN in 1992 over dit onderwerp. In 1998 herhaalde de Veiligheidsraad dezelfde oproepen nog eens in zijn Presidentiële Verklaring. En ook nationale beleidsdocumenten erkennen sinds jaar en dag dat voor duurzame vrede naast militaire assistentie ook hulp nodig is op het gebied van de opbouw van de economie, infrastructuur, rechterlijke macht en politie en democratische instituties. Papier is geduldig en de praktijk is helaas weerbarstiger. Van een werkelijk geïntegreerd veiligheidsbeleid is nog steeds geen sprake - nationaal al niet, en internationaal nog minder.

1.5 Terug naar de adviesaanvraag

Bovenstaande beschrijving biedt de achtergrond waartegen de AIV de vragen die de regering op 29 oktober heeft gesteld, zal benaderen. De drie op het eerste gezicht zo verschillende vragen staan niet los van elkaar, maar de AIV pretendeert met de behandeling van de drie aspecten, als vermeld, geen alomvattende visie op crisisbeheersing neer te zetten. Daarvoor was de beschikbare tijd te kort. In hoofdstuk II bespreken we het Nederlandse veiligheidsbeleid en de Nederlandse krijgsmacht, waarbij we het in de Prinsjesdagbrief geschetste ambitieniveau en mogelijkheden als uitgangspunt moeten nemen. In hoofdstuk III wordt gezien op welke wijze nationale besluitvormingsprocedures kunnen worden geoptimaliseerd. Daarbij komt het 'Toetsingskader' aan bod. De aanvullende vraag die de regering de AIV op 19 februari 2004 heeft gesteld, is daarbij zo volledig mogelijk betrokken. In hoofdstuk IV gaat de AIV in op hetgeen moet gebeuren om een echt geïntegreerd veiligheidsbeleid tot stand te laten komen. Uiteraard komen daarbij de specifieke vragen die de regering de AIV heeft gesteld over OESO-criteria en het Stabiliteitsfonds ook aan bod.

II De inrichting van de krijgsmacht

II.1 Inleiding en vraagstelling

In vraag 1 van de adviesaanvraag vraagt de regering de AIV in hoeverre het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties verdere gevolgen dient te hebben voor de Nederlandse krijgsmacht. In het bijzonder vraagt de regering of bij de inrichting van de krijgsmacht prioriteit moet worden gegeven aan het vermogen deel te nemen aan 'initial entry' operaties, naast het vermogen bij te dragen aan 'follow-on' operaties, waaronder ook de stabilisatiefunctie kan worden begrepen. De vraagstelling gaat ervan uit dat crisisbeheersingsoperaties in de toekomst een zwaarder karakter zullen hebben. De argumentatie hiervoor is terug te vinden in de inleiding van de aanvraag. Met name constateert de regering als trend een verharding van de omgeving waarin crisisbeheersingsoperaties zich in de afgelopen jaren hebben afgespeeld. De regering wijst daarbij vooral op de risico's die verbonden zijn aan het ingrijpen in binnenstatelijke conflicten.

De AIV onderschrijft in algemene zin de constatering dat een 'harder spoor' is zichtbaar geworden. De noodzaak van erkenning van dit 'hardere spoor' is in de jaren negentig gebleken. Het instrumentarium van de klassieke peacekeepingoperatie werd toen op dergelijke complexe conflicten toegepast.¹² De AIV voegt daaraan toe dat deze ontwikkeling niet uitsluitend is terug te voeren op het binnenstatelijke karakter van conflicten. Het fenomeen internationaal terrorisme, dat met name de laatste jaren opgeld doet, is in dit opzicht ook van belang. Het kan een complicerende factor zijn bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties vanwege het risico van vergeldingsoperaties in het operatiegebied of in het thuisland. Of dat het geval is, hangt erg af van de aard en doelstelling van de operatie. Internationaal terrorisme vormt echter ook een bedreiging in zichzelf en is daarmee motief voor internationaal ingrijpen. Hoewel de AIV de geconstateerde trend dus onderschrijft, stelt hij gelijktijdig vast dat de meer klassieke vredesoperaties, die met name in VN-verband plaatsvinden, niet zijn verdwenen. Zij blijven belangrijk omdat deze operaties een waarborg vormen voor stabiliteit in gebieden, waarin spanningen de potentie hebben tot gewelddadige uitbarsting te komen.¹³ De vaak lange duur van klassieke vredesoperaties moet in een aantal gevallen als onvermijdelijk worden gekwalificeerd.

De verandering in de aard van bepaalde crisisbeheersingsoperaties leidt tot de algemene vraag in hoeverre deze verdere gevolgen moet hebben voor de Nederlandse krijgsmacht. Het woord 'verdere' heeft uiteraard betrekking op de ingrijpende maatregelen die in de Prinsjesdagbrief reeds zijn aangekondigd. Deze maatregelen zullen voor een zeer belangrijk deel het gezicht van de krijgsmacht voor de komende tien jaar bepalen. De AIV vindt het thans niet opportuun zelf te komen met ingrijpende adviezen over de inrichting van de krijgsmacht. De Prinsjesdagbrief bevat immers een groot pakket van vergaande structuurwijzigingen, die als een 'fait accompli' moeten worden beschouwd en waarvan de uitvoering de komende jaren zeer veel aandacht en inspanning zal vergen.

¹² Echecs als in Rwanda, Somalië en in zekere zin ook Bosnië waren mede hiervan het gevolg.

¹³ Klassieke vredesoperaties zijn vredesoperaties die worden uitgevoerd volgens de principes van peacekeeping: geweldloosheid met uitzondering van zelfverdediging, neutraliteit, instemming der partijen.

De algemene vraagstelling spitst zich vervolgens toe op de vraag of bij de inrichting van de krijgsmacht prioriteit moet worden gegeven aan een 'initial entry'-capability, naast het vermogen bij te dragen aan een 'follow-on'-force, waaronder ook de stabilisatiefunctie kan worden begrepen. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de precieze betekenis van deze begrippen (paragraaf II.2). Vervolgens wordt in herinnering geroepen wat de AIV over deze kwestie in het verleden reeds heeft gezegd. Het ambitieniveau ten aanzien van crisisbeheersingsoperaties zal worden beschreven. Daarna zal de AIV zijn visie uiteen zetten op de gevolgen van de koers, die thans met de maatregelen uit de Prinsjesdagbrief voor de inrichting van de krijgsmacht is uitgezet.

II.2 Begripsomschrijving

De begrippen 'initial entry' en 'follow-on', die de adviesaanvraag hanteert, zijn ontleend aan het concept van de NAVO, dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de snelle reactiemacht van de NAVO, de zogenaamde 'NATO Response Force' (NRF).¹⁴

Doelstelling van een 'initial entry'-operatie is voet aan de grond te krijgen in het beoogde gebied van inzet en de ontplooiing van 'follow-on'-forces zeker te stellen. Bij de inzet staan snelheid en flexibiliteit voorop. Een belangrijk aspect daarbij is dat in het gebied van inzet van 'Host Nation Support' nauwelijks of geen sprake zal zijn. Dat betekent dat de logistieke ondersteuning van buitenaf moet worden geregeld. Een welwillende ontvangst van NAVO-troepen is in een aantal gevallen zeer wel denkbaar, maar oppositie wordt niet uitgesloten. Wel dient men zich te realiseren dat de omvang van de NRF beperkt is. Dat betekent dat aan het optreden van de NRF in een 'initial entry'-operatie qua doelstellingen beperkingen moeten worden gesteld. Het planningsuitgangspunt is dat de NRF kan worden ingezet als 'initial entry'-force in een gebied waar het gevaarlijk is, waarbij echter geen sprake is van een grootschalige, georganiseerde militaire tegenstand en de NRF zich niet een weg naar binnen moet vechten.

Een 'initial entry'-operatie wordt uiteraard gezien als een 'joint' operatie, waarbij de inzet van een rijk geschakeerd spectrum van middelen mogelijk is, inbegrepen de inzet van gemechaniseerde eenheden.

Het begrip 'follow-on'-operatie is, niet expliciet gedefinieerd in de NAVO-doctrine. De AIV omschrijft het begrip als volgt: een operatie gericht op het volbrengen van de missie van het bondgenootschap in het betrokken gebied. De relatie tussen de twee getypeerde operaties is dan primair van volgtijdelijke aard: 'follow-on'-forces kunnen pas worden ontplooid als de 'initial entry' ten minste is verzekerd. De taken van 'follow-on'-forces kunnen bestaan uit zowel voortzetting van het gevecht als taken die zich bevinden op het gebied van stabilisatie, herstel en wederopbouw.

Het is van belang hier te constateren dat de gehanteerde terminologie, hoewel ontleend aan NAVO-doctrines, een meer algemene gelding heeft. Binnen de EU wordt eveneens gewerkt aan de oprichting van een reactiemacht, waarvan het optreden gelijksoortige

¹⁴ De NRF zal bestaan uit 20.000 militairen en wordt geacht binnen zeer korte tijd te worden ontplooid in een gebied dat zich in principe buiten de landsgrenzen van de lidstaten van de NAVO bevindt. De NRF kan worden ingezet voor alle soorten missies waarmee het bondgenootschap kan worden belast. Zo valt te denken aan de ondersteuning van civiele instanties bij het bestrijden van bijvoorbeeld natuurrampen, het evacueren van internationale instanties en strijdkrachten, maar ook kan een vredesafdwingende operatie aan de orde zijn.

kenmerken zou kunnen krijgen als dat van de NRF. Ook een multinationaal optreden onder leiding van een groot land zal zich niet wezenlijk onderscheiden van het gedachte NAVO-optreden.

Daarnaast is het van belang te wijzen op het bestaan van andere terminologieën die vergelijkbare zaken beogen te definiëren. Zo wordt bijvoorbeeld in de Prinsjesdagbrief niet gesproken van 'initial entry' en 'follow-on' maar van het 'hogere deel van het geweldsspectrum' en het 'lagere deel van het geweldsspectrum'. Deze begrippenparen passen evenwel niet naadloos op elkaar. Het eerste begrippenpaar omschrijft doelstellingen van een operatie. Verwijzingen naar het geweldsspectrum geven de omstandigheden aan waaronder de operatie moet plaatsvinden. 'Initial entry' kan zowel het hogere als het lagere deel van het geweldsspectrum betreffen. Hetzelfde geldt voor 'follow-on'. Voor deze adviesaanvraag is tevens van belang dat deelname aan een 'initial entry'-operatie betekent dat deel wordt uitgemaakt van het begin van een operatie. De politieke betekenis is, dat met andere landen de risico's en ook onzekerheden worden gedeeld die verbonden zijn aan deze fase van optreden.

II.3 Bestaand beleid: de uitgangspunten van de Prinsjesdagbrief

In de Prinsjesdagbrief is een aantal uitgangspunten van beleid geformuleerd dat relevant is voor dit onderwerp. Dan gaat het zowel om algemene uitgangspunten en ambities die voor Nederland worden geformuleerd, als om de vertaling daarvan in de ter beschikking te stellen middelen.

De regering geeft aan dat Nederland een actief vredes- en veiligheidsbeleid voert. Een dergelijk beleid behelst, gegeven de recente ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie, ook de bereidheid om vroegtijdig in te grijpen in crisissituaties elders in de wereld, uiteraard in internationaal verband.¹⁵

Nieuwe dreigingen, zoals de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, bepalen in belangrijke mate de internationale verhoudingen. In veel delen van de wereld is de instabiliteit de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. De Prinsjesdagbrief concludeert dan ook dat de actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen in landen buiten Europa onze eigen veiligheid ten goede komt.¹⁶

De Prinsjesdagbrief omschrijft een ambitieniveau 'in het hogere deel van het geweldsspectrum' dat een herziening inhoudt ten opzichte van het begin jaren negentig omschreven niveau. Er wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat Nederland gedurende maximaal één jaar moet kunnen deelnemen aan een vredesafdwingende operatie, dus in hogere delen van het geweldsspectrum, met een brigade of een equivalent daarvan.¹⁷ Daarbij wordt afgezien van de mobilisatie van reserve-eenheden, hetgeen uiteraard in lijn is met de beslissing deze op te heffen. Het ambitieniveau voor de hogere delen van het geweldsspectrum wordt voor de equivalenten bij de lucht- en zeestrijdkrachten aangepast. De maximale bijdrage van de luchstrijdkrachten wordt verlaagd

¹⁵ Zie brief van de Minister en Staatssecretaris van Defensie 'Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren.' 16 september 2003, pagina 8.

¹⁶ Idem, pagina 11.

¹⁷ Idem, pagina 24.

van drie naar twee squadrons en die van de zeestrijdkrachten van een taakgroep met zes tot acht fregatten naar maximaal vijf fregatten.¹⁸

Operaties 'in het lagere deel van het geweldsspectrum', gericht op de stabilisatie en de wederopbouw van voormalige conflictgebieden, veelal in VN-verband, blijven onverminderd van belang, zo stelt de Prinsjesdagbrief. De regering ziet geen aanleiding het ambitieniveau ten aanzien van deze operaties verder te verlagen.¹⁹ De krijgsmacht moet over voldoende voortzettingsvermogen beschikken om dergelijke operaties in beginsel voor onbepaalde tijd te kunnen volhouden.

De krijgsmacht dient onder meer een bijdrage te kunnen leveren aan de NRF.²⁰ Lasten en risico's moeten met andere landen worden gedeeld.

Uit de weergegeven uitgangspunten blijkt dat de regering heeft besloten dat Nederland in de toekomst zowel aan 'initial entry'- als aan 'follow-on'-operaties in internationaal verband wil bijdragen, zonder op dit moment tussen die twee categorieën een expliciete prioriteitsvolgorde te willen aangeven.

II.4 Opvattingen van de AIV over het geformuleerde beleid

In 1999 heeft de AIV mede ter voorbereiding van de Defensienota 2000 geadviseerd over de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse krijgsmacht.²¹ Vervolgens heeft de AIV meer specifiek geadviseerd over de Amerikaanse plannen voor raketverdediging.²² In het laatste advies is uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de dreiging van massaverietingswapens en de daarbij behorende overbrengingsmiddelen.

Sinds 1999 is vooral het internationaal terrorisme meer expliciet zichtbaar geworden, alhoewel de voortekenen daarvan al eerder aan de orde waren; de AIV is in zijn advies destijds omstandig op deze nieuwe dreiging ingegaan. De AIV constateert dat ondanks de operaties in Afghanistan en Irak het beeld niet minder ernstig is geworden. Als de regering in de Prinsjesdagbrief vaststelt dat weliswaar geen rekening meer hoeft te worden gehouden met een grootschalige aanval met conventionele middelen op het bondgenootschappelijk grondgebied, maar dat op veel terreinen sprake is van toenemende risico's, dan onderschrijft de AIV deze conclusie nadrukkelijk. Dat verklaart ook waarom de aard van crisisbeheersingsoperaties verandert.

In het eerder genoemde advies stelde de AIV dat niet uitsluitend de internationale veiligheid, maar vooral het ambitieniveau van de regering de wijze bepaalt waarop het

18 Idem, pagina 25.

19 Idem, pagina 25.

20 Idem, pagina 26.

21 AIV-advies nr. 10, 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag, september 1999.

22 AIV-advies nr. 28, 'De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van het bouwen aan onkwetsbaarheid', Den Haag, augustus 2002.

defensiebeleid gestalte krijgt.²³ Dat ambitieniveau is in de Prinsjesdagbrief helder aangegeven en wordt door de AIV als uitgangspunt genomen.

In 1999 constateerde de AIV dat bij het uitwerken van een inhoudelijke visie op het Nederlandse veiligheidsbeleid geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen crises en spanningen in het lagere en in het hogere deel van het geweldsspectrum. De AIV kwam tot die conclusie, omdat beide soorten crises gemakkelijk in elkaar kunnen overlopen en moeten worden gezien als onderdeel van een continuüm.²⁴ De AIV is van mening dat dit uitgangspunt niet alleen nog steeds valide is, maar gelet op de ontwikkelingen in de aard van toekomstige crisisbeheersingsoperaties alleen maar aan kracht heeft gewonnen. Eenzelfde redenering is van toepassing op het onderscheid tussen 'initial entry'- en 'follow-on'-operaties. Zoals eerder gesteld, is het onderscheid meer een kwestie van doelstelling en volgtijdelijkheid, en minder een definitie van geweldsniveau. De AIV komt daarom tot de conclusie dat een expliciete prioriteitsvolgorde wat betreft de personele en materiële middelen tussen 'initial entry'- en 'follow-on'-operaties, in het licht van de geformuleerde ambitieniveaus geen heldere criteria opleveren voor de inrichting van de krijgsmacht. Prioriteit leggen bij deelname aan complexe militaire operaties met een potentieel hoog geweldsniveau, in samenwerking met partnerlanden als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland of Frankrijk is, gelet op de politieke consequenties, echter meer relevant.

Wel past hier de constatering dat in de reeds uitgebrachte adviezen van de AIV, maar evenzeer in het in 1996 uitgebrachte advies van de voormalig AVV, het uitgangspunt van denken steeds is geweest dat Nederland gegeven zijn positie en rol in deze wereld steeds actief bij het internationale veiligheidsbeleid betrokken diende te zijn. De AIV is dan ook van mening dat Nederland hoort bij te dragen aan 'initial entry'-operaties. Hij ondersteunt dus de regering in haar beleid deel te nemen aan de NRF ook bij de uitvoering van dit soort operaties, maar sluit een soortgelijke inzet in de context van andere coalities niet uit.

II.5 De beschikbare capaciteiten

Het hoeft geen betoog dat er een evenwicht moet zijn tussen ambitieniveau en beschikbare middelen. De algehele economische en financiële situatie heeft de regering binnen de door haar gestelde prioriteiten gedwongen tot pijnlijke ingrepen in de krijgsmacht. Deze zullen in een aantal functiegebieden leiden tot een substantiële vermindering van de gevechtskracht. In de eerste plaats blijkt dat uit de vermindering van het totale functiebestand van de krijgsmacht met bijna 12.000 man. Gevechtskracht wordt meestal in verband gebracht met wapensystemen. De belangrijkste factor is echter het potentieel aan mensen in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De thans voorziene vermindering betekent onvermijdelijk een fors verlies van kennis en ervaring en heeft uiteraard ook consequenties in kwantitatieve zin. Daarnaast vinden in vele functiegebieden verminderingen van wapensystemen plaats, waarbij te denken valt aan fregatten, patrouillevliegtuigen van de Koninklijke Marine, gevechtsvliegtuigen, gevechtshelicopters en tanks. Gelijktijdig vinden in sommige functiegebieden door intensivering verbeteringen plaats. Te denken valt hier aan de verhoging van de parate capaciteit van de pantserinfanterie door de

23 AIV - advies nr. 10, 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag, September 1999, p. 34.

24 Idem p. 32.

oprichting van extra compagnieën, het Soldier Modernisation Program,²⁵ de verwerving van extra NBC-beschermingsmiddelen en de uitbreiding van het Korps Commandotroepen, zij het slechts met tachtig man.

Ondanks deze verbeteringen staan de aangekondigde maatregelen in totaliteit vrijwel haaks op de aanbevelingen die de AIV in zijn advies van 1999 heeft gedaan. Daarin is gepleit voor een verhoging van de meerjarenramingen voor defensie, met als doel het functiebestand te kunnen uitbreiden, de mobilisabele eenheden te kunnen ombouwen tot moderne reserve-eenheden en te komen tot een herstel van de investeringen zonder belangrijke wapensystemen te hoeven afschaffen.

Wat betreft de inzet in het kader van crisisbeheersingsoperaties in het hogere deel van het geweldsspectrum met een duur van maximaal één jaar zijn vele scenario's denkbaar. Elke crisissituatie is qua aard van het conflict, locatie, operationele doelstelling en veiligheidsomgeving uniek. Inzet is denkbaar binnen het optreden van de NRF, al dan niet in het kader van een 'initial entry', maar ook kan gedacht worden aan andere coalitievormen, waarbij een groot land als 'lead nation' optreedt. Het is weinig zinvol gedetailleerd op al die mogelijkheden in te gaan. Waar het om gaat, is dat de Nederlandse regering de beschikking heeft over een breed spectrum van operationele capaciteiten die met een hoge mate van flexibiliteit en interoperabiliteit kunnen worden ingezet bij dit soort operaties. Omdat de regering op een enkele uitzondering na er niet voor gekozen heeft specifieke functiegebieden in hun geheel weg te snijden, wordt aan deze eis voldaan, zij het op een bescheidener schaal. De krijgsmacht zal ook in de toekomst beschikken over een breed scala aan middelen, die zowel op zee en in kustwateren, als op het land en in de lucht, adequaat in de hier bedoelde crisissituaties kunnen worden ingezet.

Waar een probleem kan ontstaan, is het vermogen operaties gedurende langere periodes voort te zetten. In ieder geval heeft de regering zich genoodzaakt gezien de ambitieniveaus voor de lucht- en zeestrijdkrachten op de hogere niveaus van het geweldsspectrum neerwaarts bij te stellen, nadat al eerder in het Strategisch Akkoord de deelname aan operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum was teruggebracht. Uiteraard leidt de verlaging van de ambitieniveaus tot een verminderde behoefte aan voortzettingsvermogen, maar de AIV betwijfelt desondanks zeer of het in de toekomst beschikbare voortzettingsvermogen, gezien de conclusies in de Prinsjesdagbrief, toereikend is.

Een aantal aspecten is in dit opzicht relevant. In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat de krijgsmacht naast het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties andere belangrijke hoofdtaken heeft. Te denken valt aan het optreden in de Nederlandse Antillen. Ook betreft het de ondersteuning van civiele autoriteiten bij de bestrijding van rampen en ongevallen. In dit verband wordt ook gewezen op het actuele onderwerp 'Homeland Defence' tegen terrorisme. De Prinsjesdagbrief kon op dit specifieke punt geen duidelijkheid geven, omdat het besluitvormingsproces hierover nog gaande is. Duidelijk is dat voor de laatste twee onderwerpen belangrijke taken zijn weggelegd voor de krijgsmachtdelen, maar ook specifiek voor de Nationale Reserve.²⁶ De AIV ondersteunt het belang van het vergroten van de aandacht voor dit korps als aangegeven in de Prinsjesdagbrief.

25 Het betreft hier een modernisering van de persoonlijke uitrusting van militairen met operationele taken bij de Koninklijke Landmacht en het Korps Mariniers. De nieuwe uitrusting zal resulteren in een hogere effectiviteit, onder meer door betere waarnemingsmogelijkheden en bescherming.

26 Het Korps Nationale Reserve omvat ruim 2000 vrijwillige reservisten met een sterke regionale binding. Zij worden voornamelijk ingezet voor lichte infanterietaken als bewaking en beveiliging, www.natres.nl.

Vervolgens heeft uiteraard het gelijktijdig uitvoeren van meerdere crisisbeheersingsoperaties invloed op het beschikbare voortzettingsvermogen voor andere operaties. Terugtrekking uit crisisbeheersingsoperaties met het doel capaciteit vrij te maken is niet altijd mogelijk en kost in ieder geval veel tijd omdat internationaal naar een geschikte opvolger moet worden gezocht. Bovendien is het politiek natuurlijk ongewenst het imago van een onbetrouwbare bondgenoot te creëren. In de klassieke vredesoperaties kan deze problematiek meestal worden opgevangen omdat, waar het de Koninklijke Landmacht en het Korps Mariniers betreft, onderlinge uitwisseling en vervanging van eenheden relatief eenvoudig is. Indien wordt opgetreden in de hogere delen van het geweldsspectrum is dat minder voor de hand liggend, vanwege de specifieke bewapening en uitrusting van gevechtseenheden.

Daarnaast stellen opleidingscycli beperkingen aan de inzet. Immers, naast het volgen van individuele opleidingen dienen complete eenheden te worden opgeleid. Bij het laatste speelt bovendien de integratie van verschillende operationele niveaus een belangrijke rol. Dat alles vraagt veel tijd en moet ook periodiek worden herhaald om de inzetbaarheid op peil te kunnen houden. Ten slotte hebben factoren als werving, aflossingsritmes en logistieke inzetbaarheid een grote invloed op de operationele inzetbaarheid. Het valt daarom te betreuren dat door de ingrepen in de Prinsjesdagbrief in het aantal fregatten, jachtvliegtuigen en vliegbases, en ondanks de paraatstelling bij gemechaniseerde brigades, de klassieke en ten behoeve van het voortzettingsvermogen zo dringend gewenste driedeling, moet worden losgelaten. Dit blijft niet zonder consequenties. Immers, adequate taakuitvoering en de noodzaak de periode van uitzending ook bij langdurige deelname voor betrokkenen en het thuisfront acceptabel te houden, maken het dringend gewenst dat een driedeling wordt toegepast. Dat wil zeggen dat voor bepaalde en meest voorkomende taken over drie gelijksoortige eenheden wordt beschikt. Bij langdurige deelname kan dan een verdeling worden gemaakt tussen een periode van uitvoering van de missie, een periode van herstel na deelname (oppakken normale werkzaamheden, opleiding, onderhoud en dergelijke), en een periode waarin de betreffende eenheid zich (opnieuw) voorbereidt op uitzending. Hierdoor is het mogelijk deelname aan operaties langer vol te houden, met name ook in gevallen waar dit om politieke redenen langer moet duren dan voorzien.

In de capaciteitendiscussie mag niet uit het oog worden verloren dat NAVO en EU zich uitbreiden. Daarmee komen elders operationele capaciteiten als lichte infanterie beschikbaar, die goed op de lagere niveaus van het geweldsspectrum kunnen worden ingezet. De AIV pleit er daarmee niet voor dat Nederland niet meer moet deelnemen aan klassieke vredesoperaties. Wel beveelt de AIV de inzet van de Nederlandse krijgsmacht aan op die terreinen waar zijn hoogwaardige samenstelling het beste tot zijn recht komt. Dat is in operaties die een hoge graad van geoefendheid en kwaliteit van middelen vereisen, waarbij flexibel en met een grote mate van interoperabiliteit met militaire eenheden uit andere landen kan worden samengewerkt. Deze kwaliteiten zijn met name vereist bij de inzet in complexe situaties, die zich vooral zullen voordoen op de hogere niveaus van het geweldsspectrum.

De AIV plaatst in dat verband in kwalitatief opzicht nog enkele kanttekeningen. De totale problematiek van de inzet van formaties als de NRF overziend, laat zich vooral het gebrek aan middelen op strategisch niveau op gebieden als luchttransport, zeetransport, inlichtingenverwerving en commandovoering voelen. Nederland draagt in deze gebieden naar vermogen bij, maar in zijn algemeenheid zou van de Europese landen meer verwacht mogen worden. Dat gaat echter niet zonder de allocatie van meer financiële middelen. Voorts wordt de technologische kloof met de Verenigde Staten steeds

groter. Europa hoeft niet per se hetzelfde te kunnen als de VS, maar binnen verbanden als de NRF moet de interoperabiliteit wel zijn gewaarborgd. Dat vereist verdere investeringen in gebieden als Network Centric Warfare.²⁷

II.6 Politieke consequenties van inzet in het hogere deel van het spectrum

Ten slotte heeft, wat dit deel van de vraagstelling van de regering betreft, de AIV tegen de achtergrond van de vele intense discussies in Nederland (en overigens ook elders) over de inzet van militairen in crisisgebieden er behoefte aan te wijzen op enkele belangrijke consequenties van inzet in de hogere delen van het geweldsspectrum, bijvoorbeeld als het gaat om vredesafdwingende operaties.

Militaire planners zullen deze operaties zodanig vormgeven dat een hoge mate van succes is verzekerd. Echter, de uitkomst van oorlogshandelingen valt nooit met volledige zekerheid te voorspellen. Toetsingskaders kunnen die zekerheid ook niet bieden. Veiligheids garanties hebben in dit opzicht maar een betrekkelijke waarde. Het is niet erg zinvol vanuit de Staten-Generaal te trachten deze garantie ogenschijnlijk af te dwingen door de inzet van additionele militaire capaciteiten te eisen, dan wel bij elk incident de veiligheid ter discussie te stellen.

De kans is groot dat onder de ingezette militairen slachtoffers zullen vallen. Hetzelfde geldt voor de burgerbevolking. 'Collateral damage' zal nooit geheel kunnen worden vermeden. Een 100% schone oorlog bestaat niet, ook al willen de tv-beelden van de inzet van precisiewapens dat doen geloven. De 'fog of war' is zelfs in de 21e eeuw nog steeds prominent op het gevechtveld aanwezig. Hoe goed de training van militairen ook is en hoezeer ook getracht zal worden dit soort gevolgen te minimaliseren, volledig vermijdbaar zijn ze niet. Het is van groot belang dat bij de rechtspositie van ingezette militairen hiermee rekening wordt gehouden.

Een besluit tot inzet vormt de afsluiting van een complex proces aan afwegingen. Inschatting van de risico's ten aanzien van de veiligheid van de militairen is daar een belangrijk onderdeel van. Naar de mening van de AIV wordt thans te veel de indruk gewekt dat Nederland bij voorkeur op zoek is naar missies waarbij dit risico laag geschat wordt, danwel dat bij verhoogd risico de eenheden alsnog zouden moeten worden teruggetrokken. De AIV acht de veiligheid van militairen vanzelfsprekend van het grootste belang, maar pleit vervolgens sterk voor openheid en realiteitszin. Niet vergeten mag worden dat desbetreffende missies onvermijdelijk risico's met zich meebrengen.

Daarnaast is relevant dat politieke besluitvormingsprocessen soms zeer weinig tijd gegund zijn. Inzet van 'special forces' zal onverbrekelijk deel uitmaken van de hier aan de orde zijnde operaties. Deze operaties kunnen veelal alleen onder strikte geheimhouding plaatsvinden. Die geheimhouding moet zijn verzekerd. In het volgende hoofdstuk zal verder op deze materie worden ingegaan.

Inzet in de hogere regionen van het geweldsspectrum vereist zowel van de regering als van de Staten-Generaal de politieke wil om zulke consequenties te accepteren. Ondanks het feit dat wel eens andere geluiden worden gehoord is het de opvatting van

²⁷ Network Centric Warfare houdt in het opereren in een netwerk, waarin hoogwaardige wapen-, sensor-, informatie- en commandovoeringssystemen op elkaar zijn aangesloten. Hierdoor wordt tijdige, nauwkeurige en betrouwbare informatie ten behoeve van een succesvolle inzet van wapensystemen verkregen.

de AIV dat het publiek begrip heeft voor de gevolgen van de inzet van militaire eenheden onder de hier bedoelde omstandigheden.²⁸

II.7 Conclusies en aanbevelingen

- De AIV onderschrijft in algemene zin de constatering dat veel crisisbeheersingsoperaties een 'harder' karakter krijgen. De oorzaak daarvan ligt niet alleen aan de risico's verbonden aan het ingrijpen in binnenstatelijke conflicten, maar ook aan de opkomst van het internationaal terrorisme.
- De AIV constateert gelijktijdig dat klassieke vredesoperaties belangrijk blijven.
- De AIV onderschrijft de conclusie van de regering in de Prinsjesdagbrief dat weliswaar geen rekening meer hoeft te worden gehouden met een grootschalige aanval met conventionele middelen, maar dat op veel terreinen sprake is van toenemende risico's.
- De AIV is van mening dat de in haar advies van 1999 verwoorde opvatting dat bij het uitwerken van een inhoudelijke visie op het Nederlandse veiligheidsbeleid geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen crises en spanningen in het lagere en in het hogere deel van het geweldsspectrum de laatste jaren alleen maar aan kracht gewonnen heeft.
- Mede daarom komt de AIV tot de conclusie dat een expliciete prioriteitsvolgorde wat betreft de personele en materiële middelen tussen 'initial entry'- en 'follow on'-operaties, in het licht van de geformuleerde ambitieniveaus, geen heldere criteria oplevert voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Ook vindt de AIV het vanwege de vele zeer ingrijpende maatregelen die in de Prinsjesdagbrief zijn opgenomen, thans niet opportuun te komen met nieuwe ingrijpende adviezen over de inrichting van de krijgsmacht.
- De AIV is van mening dat Nederland niet alleen aan 'follow on'-operaties hoort bij te dragen, maar ook aan 'initial entry'-operaties.
- De AIV beveelt inzet van de Nederlandse krijgsmacht aan op die terreinen waar de hoogwaardige samenstelling het beste tot zijn recht komt. Dat is in operaties die een hoge graad van geoefendheid en kwaliteit van middelen vereisen, waarbij flexibel en met een grote mate van interoperabiliteit met militaire eenheden uit andere landen kan worden samengewerkt. Deze kwaliteiten zijn met name vereist bij de inzet in complexe situaties, die zich vooral zullen voordoen op de hogere niveaus van het geweldsspectrum.
- De AIV is van mening dat ook na uitvoering van de maatregelen in de Prinsjesdagbrief de regering beschikt over een breed spectrum aan operationele capaciteiten die met een hoge mate van flexibiliteit en interoperabiliteit kunnen worden ingezet bij crisisbeheersingsoperaties.
- De AIV betwijfelt zeer of het in de toekomst beschikbare voortzettingsvermogen voldoende is om aan de gestelde ambities te kunnen voldoen.
- Daarom beveelt de AIV in ieder geval het volgende aan:
 - (1) Vergroting van de aandacht voor het Korps Nationale Reserve in termen van capaciteiten, training en inzetbaarheid.
 - (2) Bij de inzet van de krijgsmacht in het kader van crisisbeheersingsoperaties prioriteit geven aan deelname aan meer gecompliceerde operaties in de hogere delen van het geweldsspectrum, omdat daarbij de hoogwaardige samenstelling van de krijgsmacht het beste tot zijn recht komt.

²⁸ Zie voor dit onderwerp onder meer dr. Ph.P. Everts, *Democracy and Military Force*, Londen, Palgrave Macmillan, 2002 alsmede opinieonderzoeken van de Stichting Maatschappij en krijgsmacht, www.smk.nl.

- De AIV stelt met nadruk vast dat inzet van de krijgsmacht in de context als is aangegeven in dit advies zowel van de regering als van de Staten-Generaal politieke wil vereist om de consequenties in termen van risico's en onzekerheden te accepteren. De AIV is de opvatting toegedaan dat het publiek begrip heeft voor de gevolgen van de inzet van militairen onder de hier bedoelde omstandigheden.

III Nationale besluitvormingsprocedures over deelname aan internationale militaire verbanden

III.1 Inleiding en vraagstelling

De adviesaanvraag stelt dat de afgelopen jaren verschillende initiatieven zijn genomen om multinationale militaire verbanden op te richten - zoals de 'NATO Response Force' en diens Europese tegenhanger - en dat Nederland daarnaast deel uitmaakt van verschillende internationale samenwerkingsverbanden. Welke gevolgen heeft deze inbedding in internationale verbanden voor de nationale besluitvormingsprocedures, zo vraagt de regering aan de AIV in vraag 2. En meer specifiek: ligt aanpassing van het Toetsingskader in de rede?²⁹ Daarnaast heeft de regering naar aanleiding van het debat over de begroting van Defensie en van Buitenlandse Zaken in de Eerste Kamer op 4 februari 2004, de AIV een aanvullende vraag voorgelegd (zie bijlage II). Daarin wordt de AIV verzocht ook in te gaan op de 'overlap' die er kan bestaan tussen de doelomschrijvingen van artikel 97 en artikel 100 van de Grondwet en de mogelijke gevolgen daarvan voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvormingsprocedures.³⁰

Om deze vragen te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de bestaande Nederlandse besluitvormingsprocedures voor de uitzending van militairen zoals in de Grondwet beschreven, en de parlementaire betrokkenheid daarbij. Ook wordt ingegaan op de betekenis van het Toetsingskader als 'checklist' bij de uitvoering van de besluitvorming (paragraaf III.2). Daarna wordt gezien in hoeverre verschillende soorten internationale militaire verbanden aansluiten bij onze nationale procedures. We beschrijven de procedures voor VN-vredesoperaties en de reeds bestaande NAVO-besluitvorming, alsmede de nieuwe 'NATO Response Force'. Ook andere vaste multinationale verbanden en de rol van de EU komt aan bod (paragraaf III). In paragraaf III.4 wordt gezien of de huidige praktijk van nationale besluitvorming waarbij betrokkenheid van de Staten-Generaal zich op de laatste fase van het besluitvormingsproces (inzet) concentreert, voldoende recht doet aan de eisen van de actualiteit, of er nieuwe oplossingen nodig zijn. In dat verband wordt ook gezien in hoeverre deze gezocht moeten worden in aanpassing van het Toetsingskader. In paragraaf III.5 volgen conclusies en aanbevelingen.

III.2 Wettelijke en beleidskaders ten behoeve van besluitvorming uitzendingen: artikel 97 en 100 Grondwet en het Toetsingskader

III.2.1 De Grondwet

De laatste grondwetswijziging, die op 1 september 2000 in werking trad, bevatte belangrijke nieuwe bepalingen op het gebied van defensie en verdediging.³¹ De wijzigingen dienden ter modernisering van bepalingen in de Grondwet die het karakter droegen

29 Adviesaanvraag 'ontwikkelingen in crisisbeheersing: implicaties voor Nederland', Den Haag, oktober 2003.

30 Brief van de ministers van Buitenlandse zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie aan de AIV, 19 februari 2004.

31 Staatsblad 294, 18 juli 2000.

van een sterk nationaal gericht optreden van de krijgsmacht.³² Een nieuw artikel 97 omschreef in het eerste lid de doeleinden van inzet en terbeschikkingstelling van de krijgsmacht. Een nieuw artikel 100 voegde hieraan in zijn eerste lid toe dat bij inzet of terbeschikkingstelling ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde de regering de Staten-Generaal vooraf inlichtingen verstrekt. Op deze wijze werd voorzien in de behoefte aan een grondwettelijke regeling voor deelname aan crisisbeheersingsoperaties ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en de betrokkenheid van de Staten-Generaal daarbij. In het voorafgaande decennium was er praktisch uitsluitend sprake geweest van inzet van de krijgsmacht in dit kader en de Grondwet hield met deze ontwikkeling onvoldoende rekening.

Bij besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht onder het nieuwe artikel 100 is er sprake van parlementaire betrokkenheid. De Staten-Generaal kreeg in de nieuwe Grondwet geen formeel instemmingsrecht; zoals het dat destijds wel wenste in de daartoe strekkende motie van Van Middelkoop.³³ Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de Grondwetswijziging, het advies van de Raad van State en de regeringsreactie.³⁴ Wat werd vastgelegd in artikel 100 is de plicht van de regering om vooraf aan de Staten-Generaal inlichtingen te verstrekken over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict daaronder begrepen. Gemeenlijk zal de verstrekking van inlichtingen ingevolge artikel 100 worden gevolgd door beraadslagingen daarover door de Tweede Kamer, die daarbij haar controlerende taak uitoefent. Dat na het verstrekken van inlichtingen een debat volgt, is een in de voorafgaande jaren gegroeide praktijk. De grondwettelijke plicht van de regering is bij de codificatie beperkt tot het verstrekken van inlichtingen. Het tweede lid van artikel 100 bepaalt dat het

32 Daarnaast was er ook de kwestie van de opschorting van de grondwettelijk in artikel 98 gereguleerde dienstplicht, maar dit is voor het onderhavige advies van minder belang.

33 Kamerstukken II 1994/95, 23591, nr. 2. Tijdens het plenaire debat over de Grondwetswijziging verklaarde dhr. Van Middelkoop dat 'naar de letter niet kan worden gesproken van volledige uitvoering van de motie, maar dat de regering een serieuze poging heeft gedaan deze qua strekking te honoreren. (...) Er is geen sprake van instemmingsrecht in formele zin, maar wel van instemmingsrecht in materiële zin'. Ook tijdens de hoorzitting in het kader van de Commissie Bakker heeft dhr. Van Middelkoop zich aldus uitgelaten. Zie ook Rapport Commissie Bakker, rapport deel 1, p. 32.

34 Tweede Kamer Vergaderjaar 1996-1997, 25367 (R 1593), nr. 3: 'Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging' en 1996-1997, 25367 (R 1593), B: 'Advies van de Raad van State en nader rapport'. De regering stelt daarin (nadat de Raad van State terzake een expliciete uitspraak op dit punt eist): 'een medebeslissingsrecht van de Staten-Generaal wordt derhalve niet voorgesteld. Het Grondwettelijk vastleggen van een medebeslissingsrecht van de Staten-Generaal zou binnen de huidige inrichting van ons staatsbestel overigens meebrengen dat de formele wetsprocedure dan wel een gelijklopend besluit van beide Kamers nodig is voor de goedkeuring van of toestemming voor een voorgenomen inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. (...) De bevoegdheid (en daarmee ook de verantwoordelijkheid) om de krijgsmacht in te zetten of ter beschikking te stellen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, blijft bij de regering berusten. Het voorgestelde artikel 100 geeft ten opzichte van artikel 68 in staatsrechtelijk opzicht wel een nieuwe, sterkere rol aan de Staten-Generaal door de verplichting om de Staten-Generaal tijdig en bovendien uit eigen beweging in te lichten (...) dat voorafgaand overleg met de Staten-Generaal mogelijk is. (...) De strekking van artikel 100 is vooral de controlerende functie van de Staten-Generaal te versterken'.

eerste lid niet geldt, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden de inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt. Dus niet vooraf. Dit impliceert dat de regering niet afhankelijk is van goedkeuring door de Staten-Generaal of de Tweede Kamer. De regering is bij het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde (daaronder begrepen humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict) uiteraard wel onderworpen aan de controle door de Staten-Generaal in zijn algemeenheid.

Een uitzonderingsgeval waarbij het tweede lid van artikel 100 werd toegepast betreft bijvoorbeeld de besluitvorming bij 'speciale operaties'. In een brief van 23 augustus 2000 informeerde de regering de Staten-Generaal over de besluitvorming in geval van deelname aan dergelijke operaties. Dat zijn bijzondere operaties waarbij de risico's groot zijn en geheimhouding noodzakelijk is.³⁵ Op dergelijke operaties is de uitzonderingsclausule van artikel 100 lid 2 van toepassing. Bij speciale operaties beslist een kerngroep van ministers of het hele kabinet bij de besluitvorming moet worden betrokken, en over het tijdstip en de wijze waarop de Staten-Generaal wordt geïnformeerd. Veelal zal dat niet anders dan achteraf kunnen geschieden, zo stelt de brief. Volgens de regering is dat geheel conform de voorzieningen die in de Grondwet getroffen zijn.³⁶

Of de Staten-Generaal betrokken is, en in welke mate, hangt dus af van de vraag of een uitzending valt onder artikel 100 of niet. Is de inzet niet 'ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde', maar ten behoeve van een van de andere in artikel 97 genoemde doelen (verdediging of bescherming van de belangen van het Koninkrijk), dan is er geen plicht tot voorafgaande verstrekking van inlichtingen aan de Staten-Generaal. Het geval van artikel 96, dat voorschrijft dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, blijft hier buiten beschouwing. Op het vraagstuk van de onderlinge afgrenzing en eventuele overlap van de verschillende doelomschrijvingen van artikel 97 gaan wij in paragraaf III.4.2 nader in naar aanleiding van de aanvullende vraag door de regering gesteld.

III.2.2 Het Toetsingskader

Het Toetsingskader specificeert nader in welke gevallen op de regering de plichten van artikel 100 van de Grondwet rusten. Het kan worden gezien als een nadere uitwerking van de in artikel 100 gecodificeerde gegroeide praktijk van overleg met de Staten-Generaal.³⁷

Het Toetsingskader stelt daarover dat het uitsluitend betrekking heeft op 'de vrijwillige uitzending van militaire eenheden, waarvoor de informatievoorziening krachtens het

35 Het gaat om de volgende operaties: bijzondere inlichtingenverzameling; bijzondere aanhoudingen; aanval-
len op geselecteerde doelen; bijzondere vormen van militaire steunverlening aan bondgenoten; evacuatie
van personen uit (levens-)bedreigende omstandigheden; internationale terreurbestrijding. Zie bijlage bij
brief D2000003737 van de minister van Defensie, 26 januari 2001. Zie ook het rapport van de Com-
missie Bakker, rapport deel 1, pp. 27-33.

36 Blijkens uitspraken van minister Kamp van Defensie, is deze bereid om van artikel 100 lid 2 gebruik te
maken als dat nodig is om inzet van het Korps Commandotroepen in oorlogssituaties mogelijk te maken.
(Volkskrant, 1 november 2003).

37 Het huidige Toetsingskader dateert van 2001, toen naar aanleiding van de bevindingen van de Commis-
sie Bakker een aantal wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de versie van 1995.

nieuwe artikel 100 van de Grondwet geldt'. Het belang van dit criterium van 'vrijwilligheid van de uitzending' laat de AIV hier overigens verder buiten beschouwing. De AIV houdt zich verder aan de omschrijvingen zoals in de Grondwet gegeven. Het Toetsingskader heeft geen betrekking op uitzendingen die geschieden krachtens verdragsverplichtingen, bijvoorbeeld uit hoofde van het NAVO-verdrag. Hetzelfde geldt voor missies waarvan Nederlandse militairen op individuele basis deel uitmaken en de stationering van Nederlandse militairen bij internationale staven. Ook de uitzending van burgerpersoneel in het kader van crisisbeheersingsoperaties valt er niet onder.³⁸

Het Toetsingskader bestaat uit een lijst met aandachtspunten die de regering kan betrekken bij haar besluit tot militaire deelname aan een crisisbeheersingsoperatie en 'ter structurering van de gedachtewisseling met de Staten-Generaal over de deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisisbeheersingsoperaties'.³⁹ De aandachtspunten van het Toetsingskader zijn enerzijds van politieke aard (1-5) en anderzijds van militaire (6-8) of organisatorisch/financiële (9 en 10) aard:

1. gronden voor deelneming;
2. politieke aspecten;
3. mandaat van de operatie;
4. deelnemende landen;
5. mate van invloed op de besluitvorming;
6. haalbaarheid van de operatie;
7. risico's;
8. geschiktheid en beschikbaarheid;
9. duur van de deelneming en aflossingsregelingen;
10. financiële aspecten.

In het politieke spraakgebruik wordt overigens aan het Toetsingskader wel eens een grotere betekenis toegekend dan de hierboven beschreven werkelijkheid toestaat. Het beeld dat het Toetsingskader 'harde' voorwaarden bevat voor uitzending is evenwel onjuist. Het is een 'voor de hand liggende opsomming van overwegingen'. Zoveel bleek ook uit de uitspraken van ministers, kamerleden, ambtenaren en militairen in het kader van de verhoren van de Commissie Bakker. Gevraagd naar het gebruik dat zij in de besluitvorming maakten van het Toetsingskader, kwam naar voren dat het Toetsingskader wordt gezien als een hulpmiddel, als een nuttige checklist. De weging van de aandachtspunten bij verschillende actoren kan leiden tot verschillende conclusies. Elk besluitvormingsproces staat op zichzelf en heeft zijn eigen modaliteiten. Het Toetsingskader bevat voor zowel voor- als tegenstanders van een bepaalde uitzending altijd wel wat munitie. 'Toepassen van het Toetsingskader' wordt overigens op de ministeries ook wel gebruikt in de betekenis van 'het informeren van de Staten-Generaal'.⁴⁰

III.3 Verschillende soorten internationale militaire verbanden

De VN, de NAVO en andere organisaties, hebben elk hun eigen procedures waarbinnen het moment van het besluit tot (vrijwillige) uitzending valt. Onderstaand volgt een

38 Zie Toetsingskader 2001, 'reikwijdte en strekking'.

39 Tekst ontleend aan Toetsingskader 2001, Brief aan de Tweede Kamer van 19 juli 2001.

40 Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, p. 461 e.v.

beschrijving van deze procedures. Daarna volgt een beschrijving van de vanuit het oogpunt van nationale besluitvorming gecompliceerde besluitvorming bij formaties zoals de NRF en overige vooraf samengestelde internationale militaire verbanden.

III.3.1 De Verenigde Naties

Besluitvorming in de VN over een VN-vredesoperatie geschiedt volgens een op het eerste gezicht voor het Nederlandse besluitvormingsproces overzichtelijk proces - hoewel hier ook lastig is aan te geven op welk moment 'informele informatie-uitwisseling' overgaat in formelere trajecten.

De Veiligheidsraad stelt een mandaat op voor een vredesoperatie. Op basis hiervan gaat de SGVN op zoek naar de troepen om dit mandaat uit te voeren. Lidstaten ontvangen een algemeen of soms een gespecificeerd verzoek om militaire bijdragen te leveren. Bijdragen zijn geheel vrijwillig en de troepenmacht wordt per operatie op 'ad hoc' basis samengesteld.⁴¹ Als de regering gaat onderzoeken of een bijdrage wenselijk en mogelijk is, stelt zij daarvan de Staten-Generaal per brief op de hoogte, zonder dat dit overigens vooruitloopt op de uitslag van dit onderzoek en het uiteindelijke besluit.⁴² Bij een positief besluit van de regering treedt de procedure van artikel 100 in werking.⁴³ Als het verzoek van de SGVN niet in serieuze overweging wordt genomen maar meteen - dit kan op ambtelijk niveau geschieden - wordt geweigerd, wordt de Staten-Generaal daarvan niet standaard geïnformeerd, hoewel de Staten-Generaal uiteraard om deze informatie kan vragen.⁴⁴

Vanuit het oogpunt van Nederlandse besluitvorming geldt dat in deze gang van zaken in ieder geval helder is dat artikel 100 van toepassing is. Over het moment waarop het werkelijke besluit valt en de Staten-Generaal moet worden geïnformeerd kunnen de interpretaties verschillen.

41 Met de discussies over UNSAS is onder meer door Nederlandse initiatieven op dit gebied geprobeerd om naast deze 'ad hoc' procedure een 'pool' van voorafgaande toezeggingen te creëren.

42 Tekst ontleend aan het Toetsingskader. De vraag is wat de precieze betekenis is van 'onderzoeken of een bijdrage wenselijk en mogelijk is' en wanneer dit moment is gekomen. Het is in dat kader interessant dat het tot op heden nog nooit is voorgekomen dat op een kennisgeving aan de Staten-Generaal een afwijzing van het verzoek volgt. Zie ook noot 14.

43 Toetsingskader 2001 'informatie aan de Staten-Generaal'.

44 Veel verzoeken van de SGVN worden intern ambtelijk afgewezen, vaak met een - niet nader gespecificeerde - verwijzing naar het Toetsingskader. De Staten-Generaal wordt van deze afwijzingen niet standaard op de hoogte gesteld. Men kan zich afvragen of de Staten-Generaal om haar controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen deze informatie wél standaard zou moeten ontvangen. Het feit dat notificaties van verzoeken tot nu toe altijd hebben geleid tot besluiten tot uitzending, heeft de schijn van een proces waarbij notificatie instemming impliceert. De vraag of de Staten-Generaal geïnformeerd moet worden over het afwijzen van verzoeken van de VN is in het kader van de Commissie Bakker ook aan de orde geweest. Kamerleden Valk en Verhagen waren van mening dat dit wél diende te gebeuren. Kamerlid Hoekema meende dit in een eerder debat ook. Uit een door het ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld overzicht bleek dat de Nederlandse regering vanaf 1992 aan 87 verzoeken van de VN voor deelname geen of slechts gedeeltelijk gevolg had gegeven. Zie ook rapport van de Commissie Bakker, deel 1 rapport pp. 422-423.

Bij VN-gemandateerde gelegenheidscoalities en VN-gemandateerd NAVO-optreden is het moment waarop het besluit wordt genomen en daarover in het nationale traject definitieve uitspraken moeten worden gedaan, overigens veel lastiger vast te stellen. Hierbij spelen dan niet alleen de overlegstructuur en besluitvorming in de VN een rol, maar ook het proces dat zich in de NAVO afspeelt en/of het overleg tussen de verschillende deelnemers aan de gelegenheidscoalitie. Als het een optreden van de NAVO betreft waarvan duidelijk vaststaat dat het artikel 5 betreft, is dat overigens niet het geval.

In VN-kader zijn overigens wel initiatieven genomen om dit proces te verbeteren en minder vrijblijvend te maken. De Standing High Readiness Brigade (SHIRBRIG) is daarvan een voorbeeld. De tien deelnemende landen zijn, naast Nederland, Argentinië, Italië, Roemenië, Oostenrijk, Canada, Denemarken, Noorwegen, Polen en Zweden. Het is een 'pool' van nationale toezeggingen aan het 'Stand-by-arrangement system (UNSAS)' van de VN - de toezeggingen bestaan uit het equivalent van een infanteriebataljon en stafleden voor planning en een hoofdkwartier. De toezeggingen hebben geen verplichtend karakter en er is geen gezamenlijke training voorzien. Het Nederlands-Canadese bataljon dat in UNMEE⁴⁵ diende, deed dat onder de vlag van SHIRBRIG. In dezelfde missie diende ook een Deens SHIRBRIG-contingent.

III.3.2 De NAVO

III.3.2.1 Totstandbrenging van een NAVO-strijdmacht

Het bestaande besluitvormingstraject bij de NAVO om een strijdmacht tot stand te brengen verloopt als volgt: De Noord-Atlantische Raad (NAR) initieert de planning van een operatie en verzoekt bij een zich ontwikkelende crisis de Strategisch Commandant een operatieplan te ontwikkelen. Dit plan dient de Raad goed te keuren alvorens de Strategisch Commandant het kan gaan uitvoeren. Het proces dat daarvoor de noodzakelijke militaire middelen moet genereren neemt relatief veel tijd in beslag en kan pas van start gaan nadat de NAR de 'force activation directive' heeft uitgevaardigd. Daarop geeft de Strategisch Commandant een 'Activation Warning' uit ter informatie aan de regionale commandanten en de NAVO-landen dat er een strijdmacht nodig is voor het uitvoeren van het goedgekeurde operatieconcept. Lidstaten kunnen hierop informele aanbiedingen doen. De Strategisch Commandant geeft als hij een voldoende overzicht heeft van de informele toezeggingen een 'Activation Request' uit, waarna landen hun aanbod kunnen formaliseren. Nederland kan hierbij aangeven dat het aanbod onder voorbehoud is van nationale politieke goedkeuring. De uitvoering van de operatie geschiedt na de uitvaardiging van een Activation Order.

Voor het Nederlandse besluitvormingsproces geldt dat het nationale besluit tot deelname in ieder geval genomen moet zijn vóór de 'Activation Order' wordt uitgevaardigd, maar op welk moment dit precies is, valt in zijn algemeenheid moeilijk te zeggen. Het moment van de opdracht van de Noord-Atlantische Raad is het laatste moment om de Staten-Generaal op de hoogte te stellen met de zogenaamde 'artikel 100-brief' en een debat aan te gaan over de Nederlandse bijdrage. Het hier beschreven besluitvormingsproces is tot op heden steeds toegepast in het kader van 'out-of-area'-optreden van

45 United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea.

de NAVO, waarbij artikel 100 van toepassing was.⁴⁶

III.3.2.2 'Standing forces' van de NAVO

De NAVO beschikt over enkele vaststaande multinationale verbanden, de zogenoemde 'standing forces', zoals bijvoorbeeld de 'Standing Naval Forces Atlantic (STANAVFORLANT) en Standing Naval Forces Mediterranean (STANAVFORMED)'. Het betreft hier een tevoren vastgestelde formatie van schepen die gezamenlijk traint volgens een vastliggend schema. Het bevel over de Nederlandse fregatten die aan deze vlootverbanden deelnemen, berust standaard bij de internationale commandant - ook als het verband niet deelneemt aan een operatie. Voor de inzet in een specifieke operatie is een beslissing nodig van de NAVO-Raad. Als gevolg van de activering van artikel 5 werd de STANAVFORMED - inclusief het destijds deelnemende Nederlandse fregat - ingezet in de oostelijke Middellandse Zee.

De bestaande 'standing forces' van de NAVO zijn op belangrijke punten te vergelijken met de nieuwe NRF, die hieronder besproken zal worden - zij het dat de onderbevelstelling bij de NRF minder ver gaat (dit geschiedt pas bij inzet).

III.3.2.3 Nato Response Force

Nieuw in NAVO-kader is de 'Nato Response Force', de snelle reactiemacht van het Bondgenootschap die bij crisis snel ter plaatse moet kunnen zijn (binnen vijf tot dertig dagen). Bij doorlopen van het in paragraaf III.3.2.1 beschreven proces is dat niet haalbaar. Daarom is de NRF een 'standing force' die van tevoren is samengesteld uit terbeschikking gestelde eenheden van lidstaten, die ook gezamenlijk zijn getraind, min of meer naar analogie van de in paragraaf III.3.2.2 beschreven 'standing forces'.

De besluitvorming over de inzet van de tevoren samengestelde NRF zal in grote lijnen hetzelfde gaan als in paragraaf III.3.2.1 beschreven werd. De doelstelling van snelle inzetbaarheid (verkennende eenheid binnen 5 dagen, NRF binnen 30 dagen) zet de besluitvorming uiteraard onder de nodige tijdsdruk, maar er zal sneller gewerkt kunnen worden omdat de samenstelling van de strijdmacht reeds is geschied.

Op het moment van daadwerkelijke inzet staat de aard van de nationale bijdrage aan de NRF dus al vast. Hierin zit uit het oogpunt van nationale besluitvorming een belangrijk verschil met de in paragraaf III.3.2.1 beschreven procedure.⁴⁷ De nationale besluit-

46 'Out of area' optreden of 'niet-artikel 5-optreden' van de NAVO is een benaming voor optreden van de NAVO dat valt buiten het verdragsgebied van de NAVO. Binnen het verdragsgebied geldt de bijstandsverplichting van artikel 5, volgens welke een aanval tegen één als een aanval tegen allen wordt beschouwd, en de lidstaten zichzelf verplichten elkaar in een dergelijke situatie bij te staan met dan nationaal te bepalen middelen: 'De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen één of meer van haar leden in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd (...)'.
47 Samenstelling van de NRF werkt als volgt. Landen stellen op basis van een roulatiemechanisme voor een periode van 6 maanden eenheden beschikbaar. De rotaties zijn genummerd (NRF-1, NRF-2, NRF-3, enzovoorts), waarbij de eerste twee rotaties (oktober 2003 - juni 2004) deel uitmaken van de implementatiefase die dient om ervaring op te doen met het concept.
Nederland heeft inmiddels de volgende bijdragen toegewezen:
NRF-1: 1 fregat (oktober-december 2003);
NRF-2: 1 fregat, 6 F-16's (eerste helft 2004);
vervolg voetnoot op pag. 31 →

vorming wordt geconfronteerd met een situatie waarbij het besluit over de aard van de bijdrage een vaststaand feit is en losgekoppeld is van het besluit over de inzet. Terugtrekking van beschikbaar gestelde eenheden als het op daadwerkelijke inzet aankomt is uit de aard van de zaak echter alleen voorstelbaar in uitzonderlijke omstandigheden. Op dit 'dilemma' en zijn mogelijke gevolgen wordt nader ingegaan in paragraaf III.4.

Een ander belangrijk verschil voor de nationale besluitvorming is dat de NRF kan worden ingezet zowel in geval van bondgenootschappelijke verdediging (artikel 5-situaties), als in niet-artikel 5-situaties - in de beginfase van een crisisbeheersingsoperatie of bij een onverwachte escalatie van een conflict. Hierop, en op de vraag of dit gevolgen heeft voor de parlementaire betrokkenheid, wordt ook in paragraaf 3.4 ingegaan. Inzet op grond van artikel 5 moet beschouwd worden als inzet 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk', terwijl in niet-artikel 5-situaties meestal de handhaving van de internationale rechtsorde in het geding zal zijn en dus de regeling van artikel 100 en het Toetsingskader van toepassing zullen zijn. De scheidslijn zal niet in alle gevallen duidelijk te trekken zijn (zie verder paragraaf III.4.2).

III.3.3 Andere multinationale verbanden

De problematiek die hierboven geschetst is, krijgt in het kader van de besprekingen over de NRF de nodige politieke aandacht. Maar feitelijk betreft het geen volledig nieuw dilemma. We zagen dat de 'standing forces' van de NAVO op vergelijkbare manier van tevoren zijn samengesteld. Een vergelijkbare situatie hebben we ook in gevallen waar Nederlandse eenheden deel uitmaken van een vaststaand militair verband van twee, of meerdere landen. Voorbeelden daarvan zien we bij de Brits-Nederlandse 'Amphibious Force' (Marine) en het Duits-Nederlandse Legerkorps (Landmacht), of bij de Amerikaans-Duits-Nederlandse 'Extended Air Defense Taskforce' (EADTF, grondgebonden luchtverdediging ofwel de 'Patriots').

De vergelijking van de NRF met de hier bedoelde multinationale verbanden gaat deels mank, omdat dergelijke multinationale verbanden in het algemeen geen voor een specifiek doel ingestelde macht vormen (hoewel het gebruik van bijvoorbeeld de EADTF wel degelijk zeer specifiek is) zoals dat bij de NRF in zekere zin wel het geval is. Tegelijkertijd is het zo dat het aangaan van het verband veronderstelt dat de partners samenwerken op het gebied van besluitvorming over inzet - en dus op dit punt moeten worden geacht enige mate van soevereine beslissingsbevoegdheid terzake te hebben ingeleverd. Het is daarbij niet irreëel te veronderstellen dat 'de kleinste' deelnemer de facto een groter stuk beslissingsbevoegdheid inlevert dan 'de grotere' deelnemer. Wat dat betreft verschillen de 'standing forces' van de NAVO niet van de hier bedoelde multinationale verbanden of de NRF.⁴⁸

De effectiviteit van dergelijke samenwerkingsvormen staat of valt met daadwerkelijke bereidheid tot inzet. Van de gevolgen als deelnemers aan zo'n samenwerkingsverband

→ *vervolg voetnoot van pag. 30*

NRF-4: Nederlands-Duits hoofdkwartier en Nederlands-Duitse landstrijdkrachten (eerste helft 2005, de betrokkenheid van de landstrijdkrachten moet in een latere fase nog worden uitgewerkt).

Zie brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 2 oktober 2003, TK 28676, nr. 8.

⁴⁸ Wel geldt in zijn algemeenheid dat deelname van een fregat aan een vlootverband politiek minder controversieel ligt dan het geval is bij de beschikbaarstelling van grondtroepen. Bovendien is een bijdrage in de vorm van een fregat makkelijker te vervangen in geval van onverhoopte terugtrekking.

tot het laatste moment vasthouden aan hun soevereine beslissingsbevoegdheid, kennen we inmiddels een aantal illustraties. Toen onlangs Patriots (EADTF) naar Turkije werden gezonden in het kader van de toen aanstaande Amerikaans-Britse operatie in Irak,⁴⁹ leek medewerking daaraan door Duitsland om politieke redenen lange tijd problematisch en stationering van de Patriots in Turkije leek lange tijd onmogelijk. Een ander deels vergelijkbaar voorbeeld is het Nederlandse besluit van februari 2003 om - aan de vooravond van het Amerikaans-Britse ingrijpen in Irak - niet deel te nemen aan een geplande Brits-Nederlandse oefening in het kader van de Brits-Nederlandse Amphibious Force in de Middellandse Zee.⁵⁰

Een geslaagd voorbeeld is de inzet van het Duits-Nederlandse Legerkorps in Afghanistan voor de bevelvoering van ISAF in Kabul. Op 6 november 2002 meldde de regering in de zogenaamde 'artikel 100-brief' aan de Staten-Generaal het besluit tot verlenging van de Nederlandse deelname aan ISAF en ook het besluit tot inzet van delen van het Duits-Nederlandse Legerkorps in de rol van hoofdkwartier.⁵¹ Daarin werd ook voor het eerst apart melding gemaakt van de speciaal overeengekomen binationale politieke coördinatiemechanismen. Daarin was een belangrijke rol weggelegd voor een 'binationale stuurgroep' om de beleidsmatige politieke aspecten te coördineren. Voortouw van de politieke coördinatie werd in Den Haag gelegd, militaire aansturing van het hoofdkwartier van ISAF geschiedde door het 'Einsatzführungskommando der Bundeswehr'. Deze taakverdeling werkte door in internationale fora: zo voerde Nederland het woord in de NAVO-Raad en het Politiek en Veiligheidscomité van de EU (PSC) en Duitsland in het Militair Comité van de NAVO en het Militaire Comité van de EU. Dergelijke coördinatiemechanismen kunnen als voorbeeld dienen voor andere vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

III.3.4 Het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB)

Het beleid in het kader van het EVDB is in wording en heeft sinds de Brits-Franse verklaring van St. Malo (1998) een ontwikkeling doorgemaakt. Sinds de oprichting van een Europese 'Rapid Reaction Force' in 2003 beschikt de EU - op papier - over een eigen reactiemacht ter uitvoering van de zogenaamde 'Petersbergtaken'.⁵² Deze macht moet binnen 60 dagen beschikbaar zijn en moet een jaar achtereen zelfstandig kunnen worden ingezet. Het is geen tevoren samengestelde macht. Derhalve zal hier bij de NRF en multinationale formaties geconstateerde spanning tussen toewijzing en inzet in mindere mate spelen.

49 De Nederlandse regering beargumenteerde de stationering van de Patriots in Turkije destijds overigens anders en bracht deze niet zozeer in direct verband met de op handen zijnde invasie in Irak.

50 Advies nr. 31 'Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen', Den Haag, 2003, p. 18 e.v.

51 Afghanistan werd door de regering behandeld als 'artikel 100' geval, en ISAF was VN-gemandateerd. De parallele bijdragen aan 'Enduring Freedom' (OEF) vielen overigens niet onder artikel 100, vanuit de argumentatie dat deze bijdragen geschieden in het kader van bondgenootschappelijke solidariteit en het na 11 september 2001 door de NAVO geactiveerde artikel 5 van het NAVO-verdrag.

52 De Petersbergtaken betreffen artikel J.7.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten, en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van de vrede. De bovengrens van de Petersbergtaken is evenwel voorwerp van onenigheid.

In het kader van de onderhandelingen over de Europese Grondwet zijn nadere bepalingen opgenomen over het EVDB. Nieuwe verdragsartikelen betreffen bijvoorbeeld de solidariteitsclausule, de oprichting van een Europees Agentschap ten behoeve van capaciteitsversterking en materieelsamenwerking. Tevens zijn er nieuwe bepalingen over nauwere samenwerking op het gebied van wederzijdse bijstand en over de wijze waarop EU-missies kunnen worden uitgevoerd. Wat betreft dat laatste wordt de mogelijkheid voorgesteld om de uitvoering van een operatie aan een groep van lidstaten toe te vertrouwen, waarbij het besluit over de operatie unaniem genomen moet worden door alle lidstaten. Ook in het ontwerp-protocol over het toekomstige EVDB is het streven vastgelegd dat lidstaten nationaal of in samenwerking met andere landen gevechtseenheden kunnen leveren die binnen 5 tot 30 dagen inzetbaar zijn voor een robuuste operatie ver buiten Europa (de zogenaamde 'battle groups').⁵³

III.4 De Nederlandse procedures tegen het licht gehouden

De vraag is nu, of de bestaande procedures toereikend zijn om met betrokkenheid van de Staten-Generaal toch aan de speciale vereisten te voldoen die vanuit bijvoorbeeld de NRF maar - zo voegt de AIV toe - ook andere vaste multinationale verbanden, maar op ons afkomen, of dat er aanleiding is de bestaande procedures aan te passen (met name het Toetsingskader). Dit alles binnen de uitdrukkelijke voorwaarde om binnen de bestaande grondwettelijke kaders te blijven.

III.4.1 Besluitvorming in drie fasen: instelling, toewijzing en inzet

In de besluitvorming bij een militair verband als de NRF zijn drie wezenlijke fasen te onderscheiden: 'instelling', 'toewijzing' en 'inzet'. De eerste fase is het proces waarbij in samenspel met andere landen wordt besloten tot instelling van het militaire verband, en waarbij het nationale Nederlandse besluit wordt genomen om daaraan een serieuze bijdrage te willen doen. De tweede fase is de nadere invulling van die bijdrage door middel van de toewijzing van specifieke eenheden voor bepaalde periodes. De derde fase is de besluitvorming rond daadwerkelijke inzet van het militaire verband in een specifieke operatie, inclusief de nationaal ter beschikking gestelde eenheden.

Het nationale besluitvormingstraject zoals beschreven in artikel 100 van de Grondwet en de parlementaire betrokkenheid daarbij concentreert zich op de derde fase (inzet). Ook het Toetsingskader is een instrument ter structurering van de besluitvorming in deze derde fase. Op dat moment spelen echter tal van factoren waarover in de voorafgaande twee fasen is besloten, een rol. De AIV meent dat de implicaties van de besluitvorming in deze fasen in volle omvang dienen te worden erkend - zowel door de regering als ook door de Staten-Generaal.

Aanpassing van het Toetsingskader als instrument voor de derde fase biedt volgens de AIV geen fundamentele oplossing voor het 'dilemma' dat een deel van het besluit reeds is geïmpliceerd in de voorafgaande fasen.

Zinniger lijkt het een deel van de aandacht te verplaatsen naar de eerdere fasen, met name die van toewijzing. Een inhoudelijke discussie met de Staten-Generaal lijkt op dat moment al geboden - toewijzing kan immers niet vrijblijvend worden geacht. Het moment van toewijzing is, volgens de AIV, belangrijk genoeg om bewuster bij stil te staan dan zoals in de huidige voornemens het geval is, namelijk vermelding van de

⁵³ Zie onder meer Bulletin EU 6-2002, Conclusies van het voorzitterschap (6/25), 9 maart 2004.

toewijzing(-en) aan de NRF tijdens de begroting. Het Toetsingskader zou daarbij wel degelijk een belangrijk handvat kunnen bieden. Een aantal van de in het Toetsingskader genoemde onderdelen kunnen door de regering ook in de fase van toewijzing reeds vrij gedetailleerd worden toegelicht. Het betreft met name de elementen van militaire en financieel/organisatorische aard. In zo'n discussie in deze fase is uiteraard nog geen antwoord voorhanden op de vragen uit het Toetsingskader die de politieke context betreffen. De toewijzing staat tenslotte los van een concrete situatie of operatie.

In het concrete geval van de NRF komt de problematiek helder naar voren. De toewijzing van Nederlandse militairen aan de NRF is niet onderworpen aan de verplichtingen van artikel 100 van de Grondwet. De Nederlandse regering meldt de toewijzing telkens in de jaarlijkse begroting, zo is het plan. Dit houdt in dat de Staten-Generaal niet expliciet om zijn oordeel wordt gevraagd ten tijde van het beschikbaar stellen van eenheden - hoewel het de Staten-Generaal uiteraard vrij staat er in het kader van de begrotingsbehandeling op in te gaan. Komt het tot inzet in een niet-artikel 5-operatie, dan is de besluitvorming daaromtrent onderworpen aan artikel 100 van de Grondwet en de procedures van het Toetsingskader. De mate van bewegingsvrijheid die de Staten-Generaal op dat moment in het besluitvormingstraject nog ervaart, zal mede worden bepaald door het feit dat een besluit tot terugtrekking van de toegewezen bijdragen zware gevolgen heeft.

Voor de Staten-Generaal kan het moeilijk aanvaardbaar zijn om mogelijk te worden geconfronteerd met een besluit over een inzet die het kan ervaren als een 'fait accompli'.⁵⁴ Het is evenwel belangrijk te constateren dat dezelfde beperkingen gelden voor de bewegingsvrijheid van de Nederlandse regering in het internationale speelveld als het gaat om besluitvorming inzake inzet van een multinationale formatie als de NRF. De regering lijkt de consequentie van de toewijzing als realistisch gevolg van de wens tot zinnige deelname aan de NRF te accepteren, zoveel blijkt uit de betreffende brieven aan de Staten-Generaal. Het zou logisch zijn als de Staten-Generaal, dat heeft ingestemd met de NRF als concept en met Nederlandse deelname hieraan (fase 1), en met de toewijzing (fase 2), deze zienswijze deelt. Deze instemming van de Staten-Generaal met het concept NRF en met serieuze Nederlandse deelname daaraan kan onder meer worden afgeleid uit parlementaire debatten naar aanleiding van de NAVO-Top in Praag, waar de NRF werd geoperationaliseerd.

Hoewel zoals gezegd de oplossing dus niet gevonden kan worden in een aanpassing van het Toetsingskader, ware een verbetering van het Toetsingskader op dit punt wel te overwegen. Uit oogpunt van volledigheid en duidelijkheid zou dit document op een meer gestructureerde wijze aandacht kunnen besteden aan het verloop van de besluitvorming in de voorafgaande twee fasen. De vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie zou daarbij ook aan bod moeten komen. Zo zou een nieuw aandachtspunt in het Toetsingskader kunnen worden opgenomen: beschrijving van de besluitvorming voorafgaand aan de uitzending/aard van de multinationale formatie/stand van zaken besluitvorming in het partnerland/bij bondgenoten.

III.4.2 'Overlap' tussen de doelomschrijvingen van artikel 97 en artikel 100

Zoals hierboven (in paragraaf III.2.1) al aangeduid geeft artikel 97 van de Grondwet drie doelomschrijvingen van de krijgsmacht: de verdediging, de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en bevordering van de internationale

⁵⁴ Getuige bijvoorbeeld reacties van leden van de Tweede Kamer op de suggestie van minister Kamp om zonder voorafgaande informatie tot inzet van troepen over te gaan.

rechtsorde. De eerste twee doelen kunnen overigens in het kader van deze beschouwing als één geheel behandeld worden. Het praktische belang van de differentiatie tussen de diverse doelomschrijvingen is gelegen in de op artikel 100 lid 1 van de Grondwet berustende plicht om bij inzet (of terbeschikkingstelling) van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde de Staten-Generaal vooraf ter zake inlichtingen te verstrekken. Het is onbestreden dat bij een inzet die niet onder artikel 100 lid 1, valt zulk een plicht niet bestaat.

Aangezien de begrippen die aan het onderscheid ten grondslag liggen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, zal het niet in alle gevallen direct duidelijk zijn onder welke doelomschrijving een concrete voorgenomen inzet gebracht zal moeten worden. In het bijzonder is het goed denkbaar dat een bepaalde inzet zowel de bescherming van de belangen van het Koninkrijk als de bevordering van de internationale rechtsorde dient. Reeds tijdens de parlementaire behandeling van de Grondwetswijziging en ook bij verschillende latere gelegenheden is deze problematiek al aan de orde gekomen. De regering heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat van overlap weliswaar in concrete gevallen sprake kon zijn, maar dat het toch per geval mogelijk moest zijn om een verantwoorde keuze te maken voor de ene of de andere doelomschrijving.

De AIV beaamt de juistheid van dit standpunt in zijn algemeenheid, maar hiermee is de vraag van de regering nog niet volledig beantwoord. Interne en externe veiligheid liggen steeds meer in elkaars verlengde, zoals in hoofdstuk I in algemene zin is geconstateerd. Inzet van Nederlandse militairen die de beide doelomschrijvingen van artikel 97 dient, kan men bijvoorbeeld zien in de Nederlandse militaire betrokkenheid in Afghanistan. De situatie in dat land omvatte zowel zeer duidelijke elementen die indruisten tegen de internationale rechtsorde (grote mensenrechtenschendingen, humanitaire noodsituatie), als elementen die een bedreiging inhielden voor onze eigen veiligheid (de door het Taliban regime gesteunde of gedoogde aanwezigheid van het terroristische netwerk van Osama Bin Laden). De regering heeft toen feitelijk voor een constitutioneel tweesporige actie gekozen, door de Nederlandse militaire steun aan de operatie Enduring Freedom te koppelen aan de activering (per 12 september 2001) van artikel 5 van het NAVO-verdrag en aldus aan de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk (en zijn NAVO-bondgenoten), en de inzet in het kader van ISAF te behandelen als vallend onder artikel 100 van de Grondwet. Overigens is ook over de inzet in het kader van Enduring Freedom - op uitdrukkelijk verzoek van de Staten-Generaal - schriftelijke informatie verschaft ten behoeve van het debat dat over de inzet in het kader van ISAF zou worden gevoerd.

De casus Afghanistan bevestigt de verwachting dat men in de praktijk meestal wel tot een aanvaardbare oplossing van het dilemma zal kunnen komen, maar lost niet de principiële vraag op wat er moet gebeuren als de beide doelstellingen van de inzet van de krijgsmacht even zwaar wegen.

Naar de mening van de AIV vereist een redelijke interpretatie van de bewoording van artikel 100 van de Grondwet dat, waar er bij een voorgenomen inzet sprake is van samenloop van beide doelstellingen en de doelstelling van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde een niet-onaanzienlijke rol speelt, de informatieprocedure van artikel 100 de aangewezen weg is. Onder niet-onaanzienlijk is te verstaan: significant, maar niet per se dominant. De inhoud die in een concreet geval gegeven moet worden aan de diverse gebezigde begrippen (belang van het Koninkrijk, bevordering internationale rechtsorde, significante rol, e.d.) wordt in eerste instantie door de regering bepaald. In geval van een evident dominante factor dient deze de belangrijkste

vingerwijzing te zijn voor de al dan niet toepasselijkheid van artikel 100. De regering dient consistentie te betrachten in het maken van keuzes daaromtrent. Uiteraard staat de keuze die de regering in een concreet geval maakt, ter beoordeling aan de Staten-Generaal in het kader van de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging in zijn algemeenheid. Het is zeker niet de bedoeling van de AIV de werkingssfeer van artikel 100 uit te breiden tot de andere in artikel 97 genoemde doelen, waarvoor artikel 100 geen inlichtingenplicht aan de regering oplegt.

III.4.3 'Geheime' uitzendingen en snelheid besluitvorming

Twee andere kwesties die - volgens de AIV ten onrechte - als problematisch worden beschouwd zijn die van de snelheid die geboden is in geval van besluitvorming over inzet van de NRF, en die van de mogelijke noodzaak tot 'geheime besluitvorming'.

Een debat over de inzet van de NRF zal zich inderdaad dienen af te spelen binnen een strikte tijdslijm. Dit wordt wel als mogelijk probleem gezien. Volgens de AIV is de kwestie van snelheid echter niet onoplosbaar. Ten behoeve van de NRF zou wat dit betreft een versnelde 'spoed'-procedure kunnen worden overeengekomen tussen de regering en de Staten-Generaal. Precedenten zijn wat dit betreft aanwezig, bijvoorbeeld het overleg in twee dagen ten behoeve van de uitzending van Nederlandse militairen naar Afghanistan in het kader van ISAF.

De kwestie van de geheime uitzendingen is simpelweg voorzien in de uitzonderingsbepaling van artikel 100 lid 2.

III.5 Conclusies en advies

- De betrokkenheid van de Staten-Generaal en het Toetsingskader komen alleen aan de orde in geval van artikel 100-uitzending. De Staten-Generaal heeft daarbij recht op informatie en kan, op grond daarvan, verzoeken om beraadslaging.
- Optreden in van te voren samengestelde multinationale formaties betekent, dat de facto, een deel van de soevereine beslissingsbevoegdheid wordt ingeleverd. De bewegingsruimte van zowel regering als de Staten-Generaal is ingeperkt vanaf het moment van de toewijzing (fase 2) en deels ook reeds op het moment van instelling van het verband (fase 1).
- Voor de regering is dat een consequentie die moet worden geaccepteerd.
- Voor de Staten-Generaal is van belang het feit dat het heeft ingestemd met de totstandkoming van het militaire verband en de serieuze Nederlandse bijdrage daaraan (fase 1) en met de toewijzing (fase 2).
- In het overleg met de Staten-Generaal dient tijdige en volle aandacht te worden besteed aan het moment van toewijzing (fase 2). Dit geldt zowel bij de NRF (waar de kwestie nu prominente politieke aandacht krijgt) als bij andere vooraf samengestelde vaste multinationale formaties, waar dit is nagelaten.
- Wijziging van het Toetsingskader biedt geen werkelijke oplossing voor het fundamentele probleem, daar dit document een hulpmiddel is bij fase drie (inzet) en de toewijzing laat voor wat zij is. Veeleer moet een oplossing gezocht worden in een toepassing van delen van het Toetsingskader in de fase van toewijzing (fase 2).
- In het Toetsingskader zoals dat gehanteerd wordt in fase 3 (inzet) zou wel een extra aandachtspunt kunnen worden opgenomen waarin expliciet wordt ingegaan op de implicaties van de besluitvorming in de voorafgaande fasen. De vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie zou daarbij ook expliciet aan bod moeten komen. Bijvoorbeeld onder een aparte titel: 'aard van de Nederlandse bijdrage/aard van de multinationale formatie/stand van zaken besluitvorming in het partnerland/bij bondgenoten'.

- De vervlechting van interne en externe veiligheid kan resulteren in een toename van situaties waar de inzet van Nederlandse militairen onder beide doelomschrijvingen van artikel 97 kan vallen. Een redelijke interpretatie van de bewoording van artikel 100 van de Grondwet vereist dat, waar er bij een voorgenomen inzet sprake is van samenloop van beide doelstellingen en de doelstelling van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde een niet-onaanzienlijke rol speelt, de informatieprocedure van artikel 100 de aangewezen weg is. De inhoud die in een concreet geval gegeven moet worden aan de diverse gebezigde begrippen wordt in eerste instantie door de regering bepaald. In geval van een evident dominante factor dient deze de belangrijkste vingerwijzing te zijn voor de al dan niet toepasselijkheid van artikel 100. De regering dient consistentie te betrachten in het maken van keuzes daaromtrent. Het is zeker niet de bedoeling van de AIV de werkingssfeer van artikel 100 uit te breiden tot de andere in artikel 97 genoemde doelen, waarvoor artikel 100 geen inlichtingenplicht aan de regering oplegt.
- Bij inzet in het kader van speciale operaties waarvoor geheimhouding is vereist zal vaak geen andere oplossing zijn dan informatie achteraf. Naar de mening van de AIV kan dit gezien de Grondwettelijke mogelijkheden en de operationele noodzaak niet als problematisch worden aangemerkt. Ook de vereiste snelheid van de besluitvorming in geval van de NRF ziet de AIV naar aanleiding van ervaringen met ISAF niet als een fundamenteel probleem.
- In het licht van bovenstaande adviseert de AIV dat regering en de Staten-Generaal reeds op het moment van toewijzing van Nederlandse eenheden aan vaststaande militaire verbanden (delen van het) Toetsingskader toepassen. Dit geldt voor de nieuwe NRF, maar met terugwerkende kracht ook voor de reeds bestaande multinationale formaties en nog nieuw op te richten samenwerkingsverbanden. Een zinnige discussie op het moment van toewijzing zou de latere discussie over inzet kunnen vergemakkelijken.

Bijlage bij hoofdstuk III: relevante artikelen uit de Grondwet

Artikel 96

1. Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.
2. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.
3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
4. Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

Artikel 97

1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Artikel 98

1. De krijgsmacht bestaat uit vrijwillig dienenden en kan mede bestaan uit dienstplichtigen.
2. De wet regelt de verplichte militaire dienst en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst.

Artikel 99

De wet regelt vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

Artikel 99a

Volgens bij de wet te stellen regels kunnen plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging.

Artikel 100

1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het 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.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

IV Vrede, veiligheid en ontwikkelingssamenwerking

IV.1 Inleiding en vraagstelling

De adviesaanvraag constateert (in vraag 3) een nauwe relatie tussen 'veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in postconflictlanden en landen die dreigen af te glijden naar geweld en destabilisatie' en stelt de vraag of 'de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap voldoende voorzien in een integrale aanpak van dit spectrum'. De criteria die het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) destijds heeft opgesteld ter definiëring van zuivere ontwikkelingshulp (ODA)⁵⁵ betreft spelen hierbij een mogelijk hinderlijke rol, zo indiceert de adviesaanvraag - bovendien zijn deze criteria niet op alle punten even duidelijk. De AIV wordt gevraagd zijn visie op deze problematiek te geven en de mogelijkheden te beoordelen om deze kwestie internationaal te agenderen. Meer specifiek wordt gevraagd of het wel terecht is dat de criteria inzake ODA de ondersteuning van militaire componenten van de veiligheidssector in alle gevallen uitsluiten. Hoe kijkt de AIV aan tegen het zogenoemde 'blauwhelmen-criterium', volgens hetwelk wederopbouwactiviteiten door militairen alleen als ontwikkelingshulp kwalificeren indien het blauwhelmen betreft? En hoe ziet de AIV de rol van het Stabiliteitsfonds?

In dit hoofdstuk gaat de AIV eerst in algemene zin in op de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid en de 'integrale benadering' van conflicten (paragraaf IV.2). Ook wordt geschetst hoe de uitwerking van één en ander tot stand komt (paragraaf IV.3), zowel op VN-niveau als andere niveaus, (waaronder Nederland). Daarna besteedt de AIV aandacht aan de verschuiving naar regionale uitvoering van crisisbeheersing (paragraaf IV.4) en aan het spanningsveld tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking en de specifieke Nederlandse situatie en de rol van de OESO/DAC-criteria (paragraaf IV.5). Uiteindelijk schetst de AIV een aantal opties voor vervolgactie (paragraaf IV.6). De tekst mondt uit in een conclusie en aanbevelingen (paragraaf IV.7).

IV.2 De relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheid en het belang van integrale benadering van conflicten

Internationaal gezien is er de afgelopen tien jaar steeds meer aandacht gekomen voor de relatie tussen conflicten en ontwikkeling. De tijd dat veiligheid en ontwikkelingssamenwerking gescheiden werelden en beleidsterreinen waren, is - althans op papier - voorbij. De raakvlakken die ze met elkaar hebben worden in toenemende mate erkend. Enerzijds is het ontwikkelingsdenken verbreed en heeft het naast de aandacht voor economische factoren meer aandacht gekregen voor het belang van conflictoplossend vermogen in een land. De Wereldbank stelde in een publicatie van 2000 'human security' als een van de voorwaarden voor de bestrijding van armoede. Ook in de DAC-analyse van armoede geldt veiligheid als één van de 'dimensies van armoede'.⁵⁶ Anderzijds

55 ODA = Official Development Assistance.

56 De aandacht die aspecten van vrede en veiligheid krijgen in algemene ontwikkelingsstrategieën hoort zeker tot het vraagstuk van de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheid. De wijze waarop het aspect veiligheid in ontwikkelingsstrategieën wordt meegenomen is *vervolg voetnoot op pag. 40* →

is ook het veiligheidsbegrip verbreed van een primair militair naar een meer multidimensionaal begrip, waarin civiele wederopbouw onontbeerlijk is voor een duurzame vrede. Dit laatste wordt wel genoemd 'integrale benadering van conflicten', waarvan ook in de adviesaanvraag sprake is.

'Integrale benadering van conflicten' is een breed begrip dat wel eens dreigt te verworden tot een modewoord waarvan enerzijds niemand de precieze betekenis meer weet en waarvan anderzijds de praktische invulling onvoldoende gestalte krijgt. Het is een begrip dat in de jaren negentig in de belangstelling kwam, toen ervaringen met steeds complexer crisisbeheersingsoperaties (toen vooral in VN-verband) een absolute noodzaak aan het licht brachten om naast het militaire aspect aandacht te besteden aan economische en civiele aspecten van wederopbouw, maar ook om, vóórdat een conflict is uitgebroken, aandacht te besteden aan de civiele en militaire aspecten van preventie.

Richtinggevend was het al eerder genoemde in 1992 uitgebrachte rapport van de toenmalige SGVN Boutros Boutros-Ghali 'An Agenda for Peace', dat het belang van de integrale benadering - hier gericht op 'postconflict peacebuilding' naar voren bracht. Crisisbeheersing dient naast militaire activiteiten ook activiteiten op het civiele terrein te ontplooiën zoals ontwapening en reïntegratie van soldaten, de bescherming van vluchtelingen, de vorming van een politie- en justitieapparaat, ondersteuning en waarneming van verkiezingen, herstel van het rechtssysteem. Alleen zo kunnen de achterliggende oorzaken van conflicten worden aangepakt - zoals bijvoorbeeld een slecht functionerende economie, sociale onrechtvaardigheid en uitsluiting, politieke onderdrukking, illegale wapenstromen. Een puur militair ingerichte crisisbeheersingsoperatie biedt weinig kans van duurzaam slagen, als deze 'root-causes' - vaak de aanleiding voor het conflict - niet ook worden aangepakt. Daarnaast moet ook meer aandacht worden besteed aan preventieve trajecten ter voorkoming van gewelddadige conflicten. In een Presidentiële verklaring van 1998 erkende ook de Veiligheidsraad van de VN het belang van een dergelijke alomvattende aanpak en stelde dat activiteiten op dit vlak geïntegreerd moeten worden in de mandaten van vredesoperaties.⁵⁷ De erkenning dat de opbouw van stabiele vrede uit vele componenten dient te bestaan kan daarmee als breed en universeel worden beschouwd.

IV.3 Belemmeringen bij de praktische uitwerking van integraal veiligheidsbeleid

De geschetste benadering, waarbij tijdens crisisbeheersingsoperaties steeds meer aandacht is voor een integraal veiligheidsbeleid is volgens de AIV absoluut noodzakelijk voor succes. De praktische uitwerking van het zogenoemde integrale veiligheidsbeleid is in de praktijk echter nog onvoldoende van de grond gekomen. Dit heeft ten dele zijn oorzaak in het diepgewortelde verschil in cultuur tussen het veiligheidspolitieke deel van de besluitvorming enerzijds en ontwikkelingssamenwerking anderzijds. Daarnaast is er, zowel op nationaal als multinationaal niveau, een *financieel-organisatorische*

→ *vervolg voetnoot van pag. 39*

echter niet de primaire focus van dit advies. De AIV volstaat hier met de opmerking dat instellingen zoals UNDP en de Wereldbank het belang ervan inzien om de veiligheidsdimensie te betrekken bij hun activiteiten, maar dat dit wel politiek gevoelig ligt en er dus noodgedwongen voorzichtig mee moet worden omgegaan. Als een land er zelf om vraagt de veiligheidssector te betrekken bij ontwikkelingsactiviteiten ligt dit uiteraard anders.

57 PRST/1998/38, 29 december 1998.

oorzaak: de financieringsbronnen voor veiligheid en ontwikkeling zijn traditioneel gescheiden van het politiek-militaire traject.

Deze scheidingen hebben consequenties. In een ideale wereld zou na een objectieve analyse van een situatie in een land of regio gekeken moeten worden welke middelen (civiel en/of militair) moeten worden ingezet. Vervolgens komt de vraag wie de taken gaan uitvoeren. Ook Nederland moet in dat geval bepalen of het daarbij een rol voor zichzelf ziet. Hierbij zijn verschillende aspecten van belang: beschikbare capaciteiten en geld, aard en omvang van de belangen, inschatting van de militaire risico's, omvang van de humanitaire nood. De idee dat een dergelijke besluitvorming en analyse op één centraal niveau geschiedt, is echter fictie - zowel nationaal als internationaal. Per land wordt verschillend tegen de problemen aangekeken. Landenanalyses worden door verschillende ministeries gemaakt, die elk hun eigen invalshoeken hanteren. Al met al: de hier bedoelde ideale wereld is nog ver verwijderd.

De belemmeringen om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid gelden, om te beginnen op het niveau van de VN, waar de ontwikkelingsrelevante zaken worden behandeld door de zelfstandige onderdelen van het VN-systeem zoals UNDP, UNICEF, financiële instellingen (Bretton Woods-instellingen), en andere fondsen en programma's, terwijl het veiligheidspolitieke deel bij de Veiligheidsraad en de SGVN ligt. Daarnaast is er in de exit-strategie van VN-missies bij de Veiligheidsraad vaak primair aandacht voor het militaire element - met als gevolg dat de missie inclusief haar civiele elementen soms te vroeg wordt beëindigd uit het oogpunt van wederopbouw. Dan zijn er ook nog in het veld de vele niet-gouvernementele organisaties, die vaak volledig zelfstandig volgens een eigen agenda opereren. Deze organisaties vinden het vooral moeilijk om samen te werken met militaire organisaties.

Vergelijkbare coördinatie- en afstemmingsproblemen tussen de politieke beleidsmakers en de uitvoerders van beleid van ontwikkelingssamenwerking spelen echter ook op nationaal niveau een belangrijke rol. Pogingen om deze scheiding te slechten en om te buigen naar grotere flexibiliteit komen vaak onvoldoende van de grond. Dit komt mede door het feit dat door donoren opgestelde regels voor de besteding van ontwikkelingshulp zo scherp gedefinieerd blijken te zijn, dat ze het zeer moeilijk maken de beleidsmakers de flexibiliteit te verschaffen die voor de uitvoering van 'integraal veiligheidsbeleid' nodig is. Het wordt daardoor gemakkelijk om zich achter de criteria te verschuilen. Op de rol van deze criteria wordt hieronder ingegaan.

Een beperkende werking heeft ook het feit dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zich richt op zogenoemde concentratielanden en daarbij een groot belang toekent aan het criterium goed bestuur - in landen in conflict veelal afwezig. Deze beperking staat met name een integraal veiligheidsbeleid in de weg, waar het de 'falende' staten betreft. Dit aspect komt nader aan de orde in een komend AIV/CAVV-advies over 'falende staten'.

Binnen de VN tracht men de problematiek te doorbreken, bijvoorbeeld door het opstellen van 'Strategic Frameworks' voor de wederopbouw per land. Maar deelname aan deze geïntegreerde strategie door de verschillende deelnemers blijft vrijwillig en een werkelijke oplossing voor dit coördinatieprobleem is nog niet gevonden. In Nederland is deze problematiek ook onderkend en zijn inspanningen gedaan, bijvoorbeeld via de Herijking van Buitenlands beleid (1996), om meer coherentie te brengen in de benaderingen van ontwikkelingssamenwerking en het veiligheidspolitieke beleid. Het huidige kabinet, met name de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, besteedt veel aandacht

aan het slechten van de barrière tussen de twee beleidsterreinen, getuige ook recente notities over de algemene richting van ontwikkelingssamenwerking en het Afrika-beleid.

IV.4 Zwaardere operaties worden minder vaak door de VN uitgevoerd - dit bemoeilijkt de totstandkoming van de 'integrale benadering' verder

Zoals geconstateerd is er sprake van een trend waarbij crisisbeheersingsoperaties vaker met zwaardere mandaten worden toegerust en in steeds minder gevallen door de VN worden uitgevoerd. Ook in de adviesaanvraag is op deze verschuiving ingegaan. In het eerste hoofdstuk van dit advies kwam ter sprake dat deze 'regionalisering' van de uitvoering van crisisbeheersing op termijn ook voor andere dan de Euro-Atlantische regio actueel zou kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in West-Afrika met ECOMOG/ECOWAS⁵⁸ - zij het dat de capaciteit daar dan nog wel verder moet worden ontwikkeld.

De verschuiving naar regionale uitvoerders maakt de coördinatie tussen het militaire deel van internationale crisisbeheersing en de internationale coördinatie van noodzakelijke wederopbouwactiviteiten, er niet makkelijker op. Is het voeren van een integraal veiligheidsbeleid op VN-niveau al moeilijk, in geval van uitvoering door de NAVO of een gelegenheidscoalitie is medewerking van de verschillende VN-instellingen met ervaring in expertise op het gebied van wederopbouw in het kader van de crisisbeheersingsoperatie minder vanzelfsprekend. Dan zal men voor de uitvoering en financiering van het wederopbouwtraject vaker aangewezen zijn op andere dan de traditionele VN-financierders en uitvoerders (zoals fondsen van bilaterale donoren, van de EU, en van de NAVO), of op de uitvoeringscapaciteit van de 'groene' militairen die de operatie uitvoeren. Het risico dat de planning van het civiele wederopbouw traject een 'ad hoc' karakter krijgt, wordt onder deze omstandigheden groter.

De NAVO, traditioneel een organisatie die zich primair richt op het militaire aspect van veiligheid, is de afgelopen jaren meer aandacht gaan besteden aan problemen van wederopbouw, bijvoorbeeld - op basis van ervaringen uit het verleden in Bosnië - door middel van 'Civil Military Cooperation' (CIMIC).⁵⁹

De Europese Commissie beschikt over aanzienlijke bedragen 'eigen' ontwikkelings-

58 ECOWAS: Economic Organisation of West African States. ECOMOG: Economic Community Cease-Fire Monitoring Group.

59 Civil Military Cooperation is assistentie die plaatsvindt in het kader van een crisisbeheersingsoperatie en kan bestaan uit herstelwerkzaamheden (ODA) of in bredere zin alle activiteiten die contacten van de militairen met de bevolking en 'force acceptance' faciliteren (niet-ODA). De NAVO heeft een CIMIC-beleid, maar geen eigen CIMIC-budget. De gelden voor CIMIC-activiteiten in het kader van NAVO-optreden worden uit bilaterale middelen van Bondgenoten ter beschikking gesteld. De bilaterale donor kan kiezen: ofwel het geld gaat direct met de eigen militairen mee, of het wordt gekanaliseerd via de NAVO 'CIMIC-group North' (Budel). Nederland besteedt veel aandacht voor CIMIC en heeft daarvoor standaard per crisisbeheersingsoperatie waaraan Nederlandse militairen deelnemen, 50.000 euro beschikbaar, een overigens uitbreidbaar bedrag, voor het uitvoeren door de Nederlandse militairen van eerstelijns assistentie in het operatiegebied. Het betreft hier voor de helft middelen van ontwikkelingssamenwerking, en voor de andere helft van defensie. Recentelijk werd het CIMIC beleidskader overeengekomen en op 12 februari 2004 in de Tweede Kamer besproken.

geld.⁶⁰ Het is bovendien een organisatie bij uitstek die de verschillende aspecten - civiel en militair - zou moeten combineren tot een integraal beleid, zij het dat sprake is van beleidsterreinen die ten dele in twee verschillende 'pijlers' zijn ondergebracht (het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ressorteert onder de Commissie en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid is volledig intergouvernementeel). De EU zou bij uitstek uitvoerder kunnen zijn van integraal veiligheidsbeleid als het kan komen tot 'één loket' voor zowel het militaire als het ontwikkelingsaspect. Zover is de EU evenwel nog niet. Het EVDB staat in de kinderschoenen en de inzet van ontwikkelingsgelden stuit op dezelfde strakke regels als besproken bij de VN en hieronder. Dat laatste punt wordt nu door de Commissie onderkend hetgeen heeft geleid tot de instelling van een flexibeler te besteden 'Peace Fund'.⁶¹

IV.5 Nederlandse ambities in het spanningsveld tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft zich de afgelopen jaren, blijkens verschillende beleidsdocumenten, gecommitteerd aan de 'integrale benadering' van conflicten. Tijdens het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad was 'de brede integrale benadering van conflicten en hun onderliggende oorzaken een van de belangrijkste speerpunten van het beleid'.⁶² Ook in de recente beleidsnotities van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt de nexus tussen veiligheid en ontwikkelingssamenwerking met nadruk onderkend.⁶³ De AIV is het met deze nadruk op het belang van integraal veiligheidsbeleid, zoals hiervoor aangegeven, nadrukkelijk eens.

60 Het belangrijkste financiële instrument van Europese Ontwikkelingshulp is het Europese Ontwikkelings Fonds, dat over een periode van 5 jaar (2000-2005) over een bedrag van 13,8 miljard euro beschikt. Dit budget maakt geen deel uit van de algemene Commissiebegroting. De bijdrage van de lidstaten aan het Fonds komt tot stand aan de hand van onderhandelingen waarin onder meer de omvang van het BNP een rol speelt. De Nederlandse bijdrage is 720 miljoen euro voor deze vijfjarige periode. Van de vorige vijfjarige budgetperiodes zijn overigens nog grote bedragen onbesteed gebleven (9,9 miljard euro). Zie ook www.Europa.eu.int/comm/development.

61 De EU heeft op 24 september 2003 een nieuw en per 21 januari 2004 operationeel fonds opgericht onder de naam 'Peace Fund' ter grootte van 250 miljoen euro. Het Fonds heeft tot doel de ondersteuning van Afrikaanse 'peacekeeping capaciteit' - bij voorkeur in VN-gemandateerde operaties die deel uitmaken van een integraal beleid - en dient ter uitwerking van artikel 11 (sub 1 en 4) van de overeenkomst van Cotonou dat het belang van integraal veiligheidsbeleid betreft. Uitgesloten zijn aankoop van militair materieel en salarissen van troepen. Het geld uit het Fonds is deels afkomstig uit het European Development Fund zoals beschreven in noot 11. Gevolg van de doelstelling van het Fonds is dat het overgehevelde geld niet meer als ODA kwalificeert. De Europese Commissie neemt dit voorlopig voor lief ('the Commission does not consider the question of definition of ODA as a precondition for establishing and using the PF') en refereert tegelijkertijd aan de lopende discussie in DAC-kader om de ODA-definitie uit te breiden met een beperkt aantal van precies gedefinieerde gevallen van steun aan regionale crisis-beheersing. Het Fonds is zo deels vergelijkbaar met het Nederlandse Stabiliteitsfonds. Zie ook: information note on the peace facility, DG Development, European Commission, 24 september 2003. (www.Europa.eu.int/comm.development).

62 Zie kamerbrief over de Nederlandse voornemens ten behoeve van het lidmaatschap van de Veiligheidsraad, november 1998.

63 Zie onder meer notitie 'Aan elkaar verplicht'.

Maar in de uitwerking ervan stuiten bilaterale donoren, zoals Nederland, als zij activiteiten willen ontplooiën op het snijvlak van veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, op beperkingen zoals de strakke formulering van de door henzelf in multilateraal verband opgestelde criteria ter definiëring van ontwikkelingshulp (ODA) - vaak aangevuld met een aantal strikt nationaal bepaalde beleidsprioriteiten, zoals vormgegeven in het concentratielandenbeleid en criteria als 'goed bestuur'.

De wens om te werken met landen die beschikken over 'goed bestuur' (of daaraan werken) en de wens om bilaterale ontwikkelingsactiviteiten te concentreren op een bepaald partnerland of een bepaalde regio zijn begrijpelijk. Ook de gedachte achter de ODA-criteria (vergelijking tussen donoren mogelijk maken) blijft valide. Dergelijke noties bieden echter te weinig flexibiliteit voor beleidsmakers die zich bezighouden met het invullen van de notie 'integraal veiligheidsbeleid'. Landen die zoals de adviesaanvraag het verwoordt 'in de postconflict fase zitten of dreigen af te glijden naar geweld' beschikken ipso facto niet over goed bestuur (en werken er verder ook niet aan). Dikwijls vallen dergelijke landensituaties ook buiten de selectiecriteria voor bilaterale partnerlanden. Dit betekent in de Nederlandse situatie dat alleen de beperkte fondsen kunnen worden ingezet die zijn begroot voor goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Ook de meer omvangrijke fondsen voor humanitaire hulp kunnen worden aangesproken, maar hiervoor gelden eigen criteria die niet noodzakelijkerwijs parallel lopen met het integrale veiligheidsbeleid. Sinds kort is het Stabiliteitsfonds ter beschikking gekomen dat mede is opgericht om in de gevoelde lacunes te voorzien. Na een beschouwing over het bepalende karakter van de ODA-criteria komt dit fonds verder aan de orde.

Volgens de DAC-afspraken dient ontwikkelingshulp ten goede te komen aan landen die op de DAC-lijst staan, dient promotie van economische ontwikkeling en welvaart de voornaamste doelstelling te zijn, en dient er sprake te zijn van gunstige financiële voorwaarden. Hulpverlening (leningen en schenkingen) voor militaire doeleinden zijn expliciet uitgesloten - het uitsluiten van de zogenaamde 'security sector' paste in de initiële doelstelling van de oprichting van DAC en Bretton Woods-instellingen volgens welke ontwikkeling en ontwikkelingshulp ten dienste stond van de vrede.

In de loop van de jaren negentig was er sprake van een toename van het aantal activiteiten op het snijvlak van vrede en ontwikkeling die niet onder de ODA-criteria vielen. In DAC-kader werd op deze ontwikkeling ingespeeld met de oprichting van een Task Force die in 1997 richtlijnen uitbracht voor de rol van ontwikkelingssamenwerking bij de voorkoming van gewelddadige conflicten (waarop in 2001 een supplement werd uitgebracht). Als concreet resultaat kwam daaruit een lijst met activiteiten die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen onder een verruimde interpretatie van de DAC-criteria. Het betrof activiteiten die gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren aan belang hadden gewonnen, maar ten aanzien van die activiteiten werd geen consensus bereikt. Activiteiten waarover discussie bestond waren bijvoorbeeld: hervorming en training van de veiligheidssector, te weten politie en leger (waarbij ondersteuning van hervormingen op het gebied van politie en justitie wel, en bij het leger niet onder de ODA-criteria valt), versterking van de beleidsplanning en financiële controle in de veiligheidssector (geen ODA), conversie en demilitarisering (enkele activiteiten zoals demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders wel ODA).⁶⁴ Men zou dit kunnen zien als een 'grijze zone'. Enerzijds is er begrip voor de noodzaak van de activiteit vanuit veiligheidsperspectief. Anderzijds is er

64 Zie voor een volledig overzicht DCD/DAC/STAT(2000)6.

terughoudendheid om de activiteit in zijn algemeenheid onder de ODA-criteria te brengen vanwege mogelijke precedentwerking van uitbreiding van de criteria.

In de 'grijze' zone ontmoeten defensie en ontwikkelingssamenwerking elkaar. In de adviesaanvraag wordt hiervan een voorbeeld gegeven. Assistentie bij de vorming van een civiel gecontroleerd defensieapparaat in Afghanistan was volgens de ODA-criteria niet mogelijk, assistentie bij de vorming van een politieapparaat wel. Inname van wapens, herstel van infrastructuur, opleiden van ambtenaren en politie, douane en grenscontrole, advisering in macro-economisch beleid zijn alleen geldig als ze worden uitgevoerd door VN-blauwhelmen, niet door andere buitenlandse troepen.

Met dit categorische blauwhelmen-criterium is de AIV het niet eens - de ODA-criteria zouden op dit punt moeten worden aangepast. Ontwikkelingslanden moeten in staat worden gesteld om in hun eigen regio crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Daartoe zijn ze momenteel niet of nauwelijks in staat. Daar is ondersteuning voor nodig, die zich op de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger in het ontwikkelingsland richt. Donoren zouden die steun kunnen leveren, maar dergelijke steun kwalificeert niet als ontwikkelingshulp volgens de geldende criteria. De AIV meent dat dit, onder voorwaarden, wel mogelijk moet zijn.

Nederland heeft zichzelf op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ten doel gesteld 0,8% van het BNP te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Dit is conform de normen van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. Het Nederlandse ODA-percentage ligt met 0,8% BNP 0,1% boven de VN-streefnorm van 0,7%. Nederland staat daarmee mondiaal gezien samen met Luxemburg op een gedeelte 3e of 4e plaats, voorgedaan door Denemarken en Noorwegen en direct gevolgd door Zweden, België en Zwitserland. Bondgenoten als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zitten aanzienlijk lager met hun 0,27%, 0,32% en 0,32%. Ook Canada, een land waarmee Nederland zich vaak verwant voelen, zit met 0,22% ruim onder de VN-norm.⁶⁵

De AIV bepleit een flexibele invulling door Nederland van deze norm van 0,8% voor ontwikkelingssamenwerking door de strikte koppeling aan de ODA-criteria los te laten wanneer dit de totstandkoming van integraal veiligheidsbeleid zou verhinderen. De ODA-normen zijn destijds opgesteld om de prestaties van donoren op een betere manier met elkaar te kunnen vergelijken. Deze doelstelling van 'peer pressure' blijft volgens de AIV nuttig, maar mag niet zwaarder wegen dan de wens om relevant en actueel beleid te voeren.

De AIV zegt hiermee niet dat de 0,8%-norm voor het budget van ontwikkelings-samenwerking in totaliteit moet worden losgelaten. Ook pleit de AIV er niet voor dat de ODA-criteria zo worden geformuleerd dat dit zou kunnen resulteren in de opname van strikt militaire uitgaven van donorlanden in de ODA-berekeningen. In dit opzicht moet, in de visie van de AIV, de grens tussen de specifieke verantwoordelijkheden van ontwikkelingssamenwerking en defensie worden behouden. Ook moet worden gerealiseerd, dat ODA-middelen in hun algemeenheid onder druk staan; in het algemeen en uit het perspectief van vrede en veiligheid. Op de Nederlandse ODA-begroting van 2004 is bijvoorbeeld een groot aanvullend beslag gelegd door een gewijzigde toerekening van de Export Kredietverzekeringen en door een verdubbeling van de toerekening van de kosten voor eerstejaars opvang van asielzoekers.

65 Zie www.oeso.org.

Het ingestelde Stabiliteitsfonds is voor de creatie van de benodigde flexibiliteit een waardevolle eerste stap. Activiteiten op het snijvlak van veiligheidspolitiek en ontwikkelingssamenwerking kunnen zo worden gefinancierd ongeacht hun kwalificatie als ODA. Om die reden is het fonds een kleine doorbraak te noemen. Het beperkte bedrag van het Fonds (circa 80 miljoen euro) zal naar verwachting niet voldoende zijn om in de behoefte te voorzien - hoe groot deze behoefte is zal de toekomstige praktijk moeten uitwijzen. Ook meent de AIV, dat het ministerie van Defensie geconsulteerd zou moeten worden in de toekenning van projecten ten laste van het Fonds - één en ander met inachtneming van het feit dat het om geld van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking gaat.

IV.6 Nederlandse beleidsopties voor meer flexibilisering

In het licht van bovenstaande beveelt de AIV aan dat de Nederlandse regering het volgende doet om de meer flexibiliteit te scheppen.

Internationaal traject

Nederland dient door te gaan met reeds in gang gezette pogingen om steun te verwerven voor een soepeler benadering van de ODA-criteria. Voor een lijst met suggesties voor activiteiten die zouden moeten kwalificeren, zie bijlage bij dit hoofdstuk. De uitbreiding van de criteria ligt politiek lastig in het forum dat daarover met consensus beslist, namelijk de DAC. Het lijkt al met al zeker niet op korte termijn haalbaar de ODA-criteria versoepeld te krijgen volgens de Nederlandse wens. Toch moet de inzet hierop gericht blijven, om te beginnen tijdens de eerstvolgende High Level Meeting van de DAC (15 en 16 april 2004).

Nationaal traject

Men vergeet wel eens dat het hier in essentie een zelfopgelegd probleem betreft waarbij met de nodige orthodoxie wordt gekeken naar het streefcijfer van 0,8% BNP als bedrag voor zuivere ontwikkelingshulp. De benodigde flexibiliteit in de uitgaven zou kunnen worden geschapen als Nederland bereid was dit streefcijfer van 0,8% te behouden, maar tegelijkertijd bereid zou zijn dit flexibel toe te passen. Dat heeft in Nederland politiek evenwel altijd zeer gevoelig gelegen. De AIV meent evenwel dat er zeer goede argumenten zijn om deze houding bij te stellen ten gunste van de totstandkoming van een uitgewerkt integraal veiligheidsbeleid. Praktisch gezien betekent dit dat de activiteiten die nu volgens de ODA-criteria niet kwalificeren maar die volgens de bijlage vallen in de zogenoemde grijze zone, wel kunnen worden uitgevoerd. Daarbij dient wel te worden afgesproken dat niet-gebruikte middelen terugvloeien naar de ODA-begroting.

IV.7 Conclusies en aanbevelingen

- De ontwikkeling waarbij tijdens crisisbeheersingsoperaties steeds meer aandacht is voor een integrale benadering, zodat behalve veiligheidsaspecten ook wordt gewerkt aan andere wederopbouwaspecten, is volgens de AIV absoluut noodzakelijk voor succes. Donoren als Nederland moeten op VN-niveau blijven aandringen op het belang van werkelijke totstandkoming van een gecoördineerde aanpak tussen de verschillende onafhankelijke instellingen.
- Op VN-niveau bestaat onvoldoende aandacht voor de coherentie bij een ontwikkeling naar steeds meer optreden buiten VN-verband. Structuren voor het totstandbrengen van integraal veiligheidsbeleid in geval van optreden door gelegenheidscoalities of de NAVO is nog beduidend ingewikkelder. Er dient dus ook aandacht te zijn voor vormgeving van integraal veiligheidsbeleid buiten de kaders van de VN om. De EU en de NAVO zouden op dit punt een voorttrekkersrol moeten vervullen.

- In multilateraal kader moet Nederland doorgaan met aandacht vragen voor activiteiten die zich op een 'grijs gebied' bevinden tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. Overeenstemming in OESO DAC-kader is hierover belangrijk.
- Omdat dit internationale traject een lange adem behoeft, dient nu reeds nationaal actie te worden genomen ter flexibilisering ten aanzien van de bestaande rigiditeit op het gebied van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. De AIV meent dat niet mag worden getornd aan de streefnorm van 0,8% ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking in totaliteit, maar deze zou flexibeler moeten worden ingevuld. De AIV vindt dat de vormgeving van integraal veiligheidsbeleid belangrijker is dan de prestige van een streefcijfer. Dit kan door nationaal een deel van de ODA-begroting besteding in het 'grijze gebied' tussen vrede en veiligheid mogelijk te maken. Niet-gebruikte middelen vloeien terug naar ODA. Reguliere kosten voor crisisbeheersing blijven voor rekening van het ministerie van Defensie.
- Wederopbouwactiviteiten in het kader van een crisisbeheersingsoperatie zijn niet meer het exclusieve domein van VN-blauwhelmen. Het komt steeds meer aan op 'groenhelmen'. De kosten ervan mogen echter alleen tot ontwikkelingshulp worden gerekend, als het werk door VN-blauwhelmen geschiedt. De AIV vindt dit niet terecht. De activiteiten dienen wel te passen binnen een VN-kader (bij voorkeur via een VN-mandaat). Wie ze uitvoert is minder relevant.
- Ontwikkelingslanden moeten in staat worden gesteld om in hun eigen regio crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Daartoe zijn ze momenteel niet of nauwelijks in staat. Hiervoor is ondersteuning nodig, die zich op de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger in het ontwikkelingsland richt. Donoren zouden die steun kunnen leveren, maar dergelijke steun kwalificeert niet als ontwikkelingshulp volgens de geldende criteria. De AIV meent dat dit onder voorwaarden wel een mogelijkheid moet zijn. De categorische uitsluiting van steun aan de veiligheidssector is te rigide. Ondersteunende ontwikkelingsrelevante activiteiten van militaire experts in de opbouw van de veiligheidssector in ontwikkelingslanden zouden onder de ODA-definitie moeten komen.

Bijlage bij Hoofdstuk IV

Onderstaand een beschrijving van categorieën van activiteiten die volgens de AIV onder de ODA-criteria kunnen worden gebracht en onder het Nederlandse budget voor ontwikkelings samenwerking.

1. Steun aan ontwikkelingslanden bij de ontwikkeling en opbouw van een civiel gecontroleerde en transparant gefinancierde veiligheidssector

Het doel is om in het ontwikkelingsland te komen tot een veiligheidssector (politie, justitie, krijgsmacht) onder civiele aansturing, van adequate omvang (volgens internationale normen en maatstaven), werkend volgens internationale normen en waarden (zoals respect voor mensenrechten, Geneefse Conventies, et cetera) die in staat is de voor ontwikkeling noodzakelijke veiligheid te garanderen. De ondersteuning van dergelijke processen door donoren behoort volgens de AIV logischerwijs onder ODA en beperkt zich niet tot het politieapparaat, maar kan ook het militaire apparaat betreffen.

Dergelijke steun zou vorm kunnen krijgen door middel van projecten op het gebied van bijvoorbeeld: financieel management, democratische controle, training van militairen met als doel deze te laten werken volgens de internationale normen en waarden, instellen van democratische controle en civiele aansturing over veiligheidssector. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door middel van de uitzending van (ex-)militairen, die worden toegevoegd aan ministeries van defensie in het ontvangende land volgens hetzelfde recept zoals dat voor gepensioneerde managers reeds enkele jaren succesvol geschiedt (PUM).

2. Steun aan ontwikkelingslanden bij de ontwikkeling van regionale crisisbeheersingscapaciteit en de additionele kosten van inzet daarvan

Het doel is om in het ontwikkelingsland te helpen met de opbouw van regionale crisisbeheersingscapaciteit, en tevens de daadwerkelijke inzet te faciliteren door tegemoetkoming in de aanvullende kosten daarvan in het kader van VN-gemandateerde regionale crisisbeheersingsoperaties. Beide elementen zouden onder de ODA-criteria moeten worden gebracht. Hierbij is het wel van belang dat het gaat om tegemoetkoming in de additionele kosten van de inzet van militairen uit het betreffende ontwikkelingsland, en niet om de vaste kosten.

3. Civiele activiteiten door (militairen van) donorlanden in het kader van een crisisbeheersingsoperatie in ontwikkelingslanden

Het doel is om de wijze van financiering van wederopbouwactiviteiten in het kader van crisisbeheersingsoperaties los te koppelen van de vraag wie ze uitvoert. Het huidige criterium volgens hetwelk dergelijke activiteiten alleen als ODA kwalificeren als zij geschieden in het kader van een VN-operatie ('blauwhelmen-criterium'), dient te worden versoepeld. VN-mandatering is volgens de AIV voldoende. Wie de uitvoering op zich neemt doet niet ter zake. De uitvoering zou - met een VN-mandaat - kunnen geschieden door een regionale organisatie of gelegenheidscoalitie.

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende door militairen van het donorland in het ontwikkelingsland uit te voeren activiteiten:

- de ondersteuning bij de afslanking van en herstructurering van de (militaire) veiligheidssector;

- de vernietiging van overtollige wapens uit de veiligheidssector;
- de training bij openbare ordetaken en andere civiele taken van defensie in de maatschappij;
- de inzet militaire waarnemers bij verkiezingswaarneming, de bewaking van bestandslijnen, de uitvoering van vredesakkoorden;
- het opsporen, innemen, ruimen en afvoeren van explosieven en wapens;
- de inzet militaire middelen voor grenscontrole (assistentie/instructie douane);
- het inrichten en onderhouden van medische voorzieningen (hospitaalfunctie, 1e lijnszorg) ten behoeve van lokale bevolking;
- de inzet van militaire middelen voor gewondentransport van lokale bevolking;
- het opsporen c.q. innemen, ruimen en afvoeren van explosieven en wapens, ongeacht het kader - operatiegericht heeft immers ook voordelen voor lokale bevolking;
- waarnemingsactiviteiten door militaire teams ter analyse van de veiligheidspolitieke situatie in een land.

V Conclusies en aanbevelingen

In dit advies *'Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten'* wordt ingegaan op de rol van Nederland bij crisisbeheersingsoperaties. Dit gebeurt uit een drietal invalshoeken - de inrichting van de krijgsmacht, het besluitvormingsproces voor de uitzending van militairen, en de invulling van geïntegreerd veiligheidsbeleid.

V.1 Algemeen

In het eerste hoofdstuk wordt een algemeen beeld geschetst van de veiligheidssituatie en de belangrijkste ontwikkelingen in crisisbeheersing gedurende de jaren negentig. Met het verdwijnen van de Sovjet-dreiging zijn verschuivingen ontstaan op het strategische vlak en de aard en omvang van de 'nieuwe dreigingen' duidelijker naar voren gekomen. Tegen een achtergrond van een toenemende afhankelijkheid van westerse samenlevingen als gevolg van de voortschrijdende informatietechnologie en de daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid gaat het om verschijnselen zoals proliferatie van massavernietigingswapens, de ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme, de complexere aard van conflicten, hun vaak zowel inter- als intrastatelijke karakter, de toegenomen rol van gewelddadige niet-statelijke groeperingen en de betekenis van vluchtelingenproblematiek. Daarbij is sprake van een toegenomen mondiale interdependentie en afgenomen betekenis van afstand. Interne en externe veiligheid vertonen in toenemende mate overlap met elkaar.

Op het gebied van crisisbeheersing hebben de VN en haar lidstaten op basis van een aantal dramatische ervaringen (Somalië, Rwanda, Joegoslavië, Sierra Leone) deels moeten terugkomen van het optimisme van het begin van de jaren negentig en erkend dat er grenzen zijn aan wat de VN op het gebied van de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties met de zwaardere mandaten komt vaker terecht bij gelegenheidscoalities en regionale organisaties. Steeds duidelijker kwam ook de noodzaak van geïntegreerd optreden naar voren: veiligheidsbeleid waarbij niet alleen het militaire aspect, maar ook het civiele aspect aandacht krijgt.

Krijgsmachten in West-Europa transformeerden zich in organisaties gericht op optreden buiten de eigen grenzen in het kader van crisisbeheersing. Defensiebudgetten gingen navenant naar beneden. Daarnaast kwamen nieuwe dreigingen in beeld. Enerzijds leidde dit tot een grotere noodzaak aan aanvullende motieven voor militair optreden buiten de landsgrenzen. Anderzijds leidde dit tot hernieuwde aandacht voor de noodzaak van 'Homeland Defense'. Voor landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Noorwegen en Canada reden om de defensiebudgetten weer naar boven bij te stellen; Nederland en Duitsland daarentegen zetten de neerwaartse lijn voort. De dalende budgetten en het blijvend veeleisende takenpakket noopten tot verdergaande samenwerking tussen de krijgsmachten van verschillende lidstaten. In het kader van de EU ontwikkelde zich sinds 1998 schoorvoetend een eigen veiligheidsbeleid en de NAVO plaatste crisisbeheersing en terrorismebestrijding steeds hoger in het vaandel. Lastig bleef het om conflicten op te lossen in regio's die daartoe zelf (nog) niet in staat zijn, zoals met name Afrika, waar de humanitaire noden als gevolg van het geweld hoog is, maar voor westelijke landen onvoldoende belangen worden gezien om de risico's van militair ingrijpen te rechtvaardigen. Ook de totstandkoming van een waarlijk geïntegreerd veiligheidsbeleid in conflictgebieden blijft een noodzaak maar een lastige uitdaging.

Een en ander biedt de achtergrond waartegen de AIV de vragen die de regering op 29 oktober heeft gesteld, in dit advies heeft benaderd. De drie op het eerste gezicht zo verschillende vragen staan niet los van elkaar, maar de AIV pretendeert met de behandeling van de drie aspecten geen alomvattende visie op crisisbeheersing neer te zetten.

V.2 De inrichting van de krijgsmacht

In vraag 1 van de adviesaanvraag vraagt de regering of het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties verdere gevolgen moet hebben voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht.

- *De AIV deelt de constatering van de regering dat er sprake is van een trend van verharding van de omgeving waarin crisisbeheersingsoperaties zich afspelen, maar ziet de oorzaak hiervan niet alleen in de grotere complexiteit en binnenstatelijke karakter van conflicten. Ook het fenomeen internationaal terrorisme heeft er mee te maken. Enerzijds als complicerende factor bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties vanwege het risico van vergeldingsoperaties in het operatiegebied of in het thuisland. Anderzijds vormt internationaal terrorisme ook een bedreiging in zichzelf en is daarmee een mogelijke motivatie voor internationaal ingrijpen. De meer klassieke vredesoperaties, die met name in VN-verband plaatsvinden, zijn daarnaast niet verdwenen. Zij blijven belangrijk omdat deze operaties een waarborg vormen voor stabiliteit in gebieden, waarin spanningen de potentie hebben tot gewelddadige uitbarsting te komen.*

De regering vraagt de AIV of de verharding in crisisbeheersing gevolgen zou moeten hebben voor de krijgsmacht. Dit tegen de achtergrond van ingrijpende bezuinigingen en structuurwijzigingen waartoe de regering onlangs heeft besloten.

- *De AIV vindt het thans niet opportuun zelf te komen met ingrijpende adviezen over de inrichting van de krijgsmacht. De AIV concludeert daarnaast dat een expliciete prioriteitsvolgorde wat betreft de personele en materiële middelen in het licht van de geformuleerde ambitieniveaus tussen 'initial entry'- en 'follow-on'-operaties geen duidelijke criteria oplevert voor de inrichting van de krijgsmacht. Overigens kunnen deze begrippen verwarring oproepen. Daarom grijpt de AIV liever terug op de in zijn advies van 1999 verwoorde opvatting dat bij het uitwerken van een inhoudelijke visie op het Nederlands veiligheidsbeleid geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen crises en spanningen in het lagere en in het hogere deel van het geweldsspectrum. Deze opvatting heeft de laatste jaren alleen maar aan kracht gewonnen. Nederland hoort gezien de wens van een actief veiligheidsbeleid en de Nederlandse positie in de wereld bijdragen aan 'initial entry'-operaties zeker niet te schuwen en hiertoe een flexibel inzetbare hoogwaardige capaciteit te onderhouden.*

Ook bij de huidige bezuinigingsvoorstellen is aan het vereiste van flexibiliteit voldaan, zij het op een bescheidener schaal. Waar wel een probleem kan ontstaan, is op het vermogen om operaties voor langere tijd voort te zetten. De opgelegde bezuinigingen, onder meer resulterend in het in een aantal gevallen loslaten van de klassieke driedeling, het gelijktijdig moeten uitvoeren van meerdere crisisbeheersingsoperaties, en de invloed van opleidingscycli, werving en logistiek blijven niet zonder consequenties.

- *De AIV betwijfelt of het voortzettingsvermogen bij de huidige personele en materiele capaciteiten toereikend zijn voor het omschreven ambitieniveau.*

De krijgsmacht heeft meer taken dan alleen crisisbeheersing. Te denken valt aan het optreden in de Nederlandse Antillen en de ondersteuning bij rampenbestrijding en ongevallen. 'Homeland Defense' krijgt daarnaast door de oorlog tegen het terrorisme nieuwe betekenis - al is nog niet duidelijk welk beslag deze taak zal leggen op de capaciteiten van de krijgsmacht.

- *De AIV is van oordeel dat de aandacht voor de rol van het Korps Nationale Reserve dient te worden vergroot. Ook adviseert de AIV, zonder te willen zeggen dat in het geheel niet moet worden deelgenomen aan klassieke vredesoperaties, dat bij de inzet van de krijgsmacht prioriteit wordt gegeven aan deelname aan meer gecompliceerde operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum, waarbij de hoogwaardige samenstelling van de krijgsmacht het beste tot zijn recht komt.*
- *Voor de door de AIV bepleite inzet van de Nederlandse krijgsmacht in de hogere regionen van het geweldsspectrum is van de regering en van de Staten-Generaal politieke wil nodig om de consequenties daarvan te aanvaarden. De AIV meent dat het publiek in algemene lijn begrip heeft voor de gevolgen van de inzet van militaire eenheden in bedoelde omstandigheden, als de doelstelling daarvan voldoende duidelijk kan worden gemaakt. Hier ligt een rol voor regering en de Staten-Generaal.*

V.3 Besluitvormingsprocedures

Naar aanleiding van de vraag over besluitvormingsprocedures wordt in hoofdstuk III gezien welke gevolgen de toenemende militaire samenwerking zou moeten hebben voor de bestaande Nederlandse besluitvormingsprocedures en de betrokkenheid van de Staten-Generaal.

In de Grondwet worden in artikel 97 de doelomschrijvingen genoemd voor inzet van de krijgsmacht. 'De verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde' worden in artikel 97 genoemd als bestaansreden van de krijgsmacht. Artikel 100 bepaalt dat in geval van inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde betrokkenheid van de Staten-Generaal is geboden. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht, teneinde met de Staten-Generaal in overleg te kunnen treden. Het Toetsingskader moet gezien worden als een 'checklist' bij in de gedachtewisseling tussen de regering en de Staten-Generaal.

De Nederlandse besluitvorming over de inzet van militairen kan betrekking hebben op uitzending van militairen in VN-kader, verschillende NAVO-kaders, alsook andersoortige multinationale militaire verbanden. De werking van deze verschillende procedures worden in hoofdstuk III beschreven. Daarbij blijkt dat de uitzendingen in twee categorieën zijn onder te verdelen.

Ten eerste betreft het de uitzendingen in kaders waar sprake is van een procedure waarbij per geval troepen worden gezocht. Dit is het geval bij VN-operaties, maar ook bij de samenstelling van een strijdmacht door de NAVO en de EU. Coördinatie van de nationale besluitvorming is in deze gevallen, hoewel het een hybride proces betreft, relatief overzichtelijk.

Ten tweede betreft het de uitzendingen in het kader van 'vooraf samengestelde militaire verbanden'. Dit is het geval bij de 'standing naval forces van de NAVO', bij de ver-

schillende multinationale verbanden waaraan Nederland deelneemt, en ook bij de nieuwe NATO Response Force. Coördinatie van de nationale en internationale besluitvorming is hier complexer. Er is sprake van besluitvorming in drie fasen: ten eerste instelling van het samenwerkingsverband en de principebeslissing tot serieuze Nederlandse deelname daaraan; ten tweede toewijzing van specifieke eenheden; ten derde inzet van het samenwerkingsverband in een specifieke situatie.

De Nederlandse besluitvormingsprocedures en de betrokkenheid van de Staten-Generaal daarbij concentreert zich echter op de derde fase van de besluitvorming.

- *De AIV beveelt aan dat de implicaties van de besluitvorming in de voorafgaande fasen in volle omvang worden erkend - zowel door de regering alsook door de Staten-Generaal.*
- *Aanpassing van het Toetsingskader, dat een hulpmiddel is in deze derde fase, biedt geen oplossing. De AIV beveelt derhalve aan om meer aandacht te besteden aan de voorgaande twee fasen, met name die van de toewijzing. Op het moment van toewijzing zouden de relevante delen van het Toetsingskader reeds moeten worden toegepast.*
- *Hoewel, zoals gezegd, de oplossing dus niet gevonden kan worden in een aanpassing van het Toetsingskader, ware een verbetering van het Toetsingskader op dit punt wel te overwegen. Uit oogpunt van volledigheid en duidelijkheid zou dit document op een meer gestructureerde wijze aandacht kunnen besteden aan het verloop van de besluitvorming in de voorafgaande twee fasen. De vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie zou daarbij ook aan bod moeten komen. Zo zou een nieuw aandachtspunt in het Toetsingskader kunnen worden opgenomen: beschrijving van de besluitvorming voorafgaand aan de uitzending/aard van de multinationale formatie/stand van zaken besluitvorming in het partnerland/bij bondgenoten.*

De discussie over de NRF brengt ook de kwestie van de 'overlap' tussen de beide doelomschrijvingen uit artikel 97 van de Grondwet aan de oppervlakte. De NRF kan tenslotte worden ingezet in zowel artikel 5 als in niet-artikel 5-situaties. Het mogelijk bestaan van deze 'overlap' wordt door de AIV erkend. De constatering dat interne en externe veiligheid steeds meer in elkaar overlopen leidt daar ook toe. Er kan sprake zijn van situaties die met goede argumenten onder beide doelomschrijvingen van artikel 97 kunnen worden gebracht.

- *Naar de mening van de AIV vereist een redelijke interpretatie van de bewoording van artikel 100 van de Grondwet dat, waar er bij een voorgenomen inzet sprake is van samenloop van beide doelstellingen en de doelstelling van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde een niet-onaanzienlijke rol speelt, de informatieprocedure van artikel 100 de aangewezen weg is. Onder niet-onaanzienlijk is te verstaan: significant, maar niet per se dominant. De inhoud die in een concreet geval gegeven moet worden aan de diverse gebezigde begrippen (belang van het Koninkrijk, bevordering internationale rechtsorde, significante rol, e.d.) wordt in eerste instantie door de regering bepaald. In geval van een evident dominante factor dient deze de belangrijkste fingerwijzing te zijn voor de al dan niet toepasselijkheid van artikel 100. De regering dient consistentie te betrachten in het maken van keuzes daaromtrent. Uiteraard staat de keuze die de regering in een concreet geval maakt, ter beoordeling aan de Staten-Generaal in het kader van de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging in zijn algemeenheid. Het is zeker niet de bedoeling van de AIV de werkingssfeer van artikel 100 uit te breiden tot de andere*

in artikel 97 genoemde doelen, waarvoor artikel 100 geen inlichtingenplicht aan de regering oplegt.

- *De AIV ziet in de gang van zaken in het geval van de uitzending naar Afghanistan een voorbeeld van de praktijk volgens welke de regering bij twijfel haar grondwettelijke verplichtingen extensief interpreteert en wel ten gunste van de parlementaire betrokkenheid.*
- *De geboden snelheid in geval van inzet van de NRF zou gezien ervaringen met snelle besluitvorming in het geval van ISAF geen probleem moeten zijn. Ook de inzet in kader van speciale operaties waarvoor geheimhouding is vereist is voorzien in de huidige grondwettelijke bepalingen.*

V.4 Geïntegreerd veiligheidsbeleid

Hoofdstuk IV gaat in op de vraag of de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap voldoende voorzien in een integrale aanpak van de nauwe relatie tussen 'veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in postconflictlanden en landen die dreigen af te glijden naar geweld en destabilisatie' en de rol van de criteria die het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) destijds heeft opgesteld ter definiëring van zuivere ontwikkelingshulp (ODA).

Een integrale benadering dient te bestaan uit vele componenten. Dit is inmiddels ook breed aanvaard.

- *De AIV is van oordeel dat een dergelijke brede benadering een absolute noodzaak voor succes is.*

De praktische uitwerking van het zogenoemde integrale veiligheidsbeleid is in de praktijk nog onvoldoende van de grond gekomen. Bestaande structuren vormen daarbij een beletsel. Dit geldt op het multinationale niveau, maar ook op nationaal niveau.

- *De AIV is van oordeel dat een integraal veiligheidsbeleid stuit op de beperkingen die worden opgelegd door beleid dat de nadruk legt op goed bestuur, concentratiegebieden en streefcijfers voor ODA.*

Nederland heeft zichzelf op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ten doel gesteld 0,8% van het BNP te besteden aan ontwikkelingssamenwerking volgens de normen gesteld door het DAC van de OESO.

- *De AIV bepleit een flexibele invulling door Nederland van deze norm van 0,8% voor ontwikkelingssamenwerking door de strikte koppeling aan de ODA-criteria los te laten wanneer deze de totstandkoming van integraal veiligheidsbeleid zou verhinderen. De ODA-normen zijn destijds opgesteld om de prestaties van donoren op een betere manier met elkaar te kunnen vergelijken. Deze doelstelling van 'peer pressure' blijft volgens de AIV nuttig, maar mag niet zwaarder wegen dan de wens om relevant en actueel beleid te voeren.*
- *De AIV pleit er niet voor dat de 0,8%-norm voor het budget van ontwikkelingssamenwerking in totaliteit moet worden losgelaten. Ook pleit de AIV er niet voor dat de ODA-criteria zover worden geherformuleerd dat dit zou kunnen resulteren in de opname van strikt militaire uitgaven van donorlanden in de ODA-berekeningen. In dit opzicht moet de grens tussen de specifieke verantwoordelijkheden van ontwikkelingssamenwerking en defensie worden behouden.*

- *De AIV realiseert zich dat ODA-middelen in zijn algemeenheid onder druk staan - en niet alleen vanuit het perspectief van vrede en veiligheid. Op de Nederlandse ODA-begroting van 2004 is bijvoorbeeld een groot aanvullend beslag gelegd door een gewijzigde toerekening van de Export Kredietverzekeringen en door een verdubbeling van de toerekening van de kosten voor eerstejaars opvang van asielzoekers.*
- *In de visie van de AIV moeten de ODA-criteria worden aangepast via het internationale traject. Er zijn activiteiten die zich bevinden in een 'grijze zone' tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking waarvan de AIV meent dat deze onder de ODA-criteria kunnen worden gebracht. De categorische uitsluiting van steun aan de veiligheidssector in ontwikkelingslanden is volgens de AIV te rigide. Ontwikkelingslanden moeten daarnaast in staat worden gesteld om in hun eigen regio crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Dat zijn deze landen momenteel niet of nauwelijks. Daar is ondersteuning voor nodig die zich op de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger in het ontwikkelingsland richt. Hetzelfde geldt voor het 'blauwhelmen'-criterium, volgens welke alleen steun als ODA kwalificeert als de uitvoering geschiedt door VN-soldaten. De AIV vindt dit niet juist. De activiteiten dienen wel te passen binnen een VN-kader (bij voorkeur een VN-mandaat), maar wie deze activiteiten uitvoert is minder relevant. De AIV heeft enkele voorbeelden in een lijst ondergebracht.*
- *De AIV beoordeelt de instelling van het Stabiliteitsfonds voor de creatie van de benodigde flexibiliteit een waardevolle eerste stap. Door het beperkte bedrag van het Fonds zal het niet voldoende zijn om in de behoefte te voorzien - dat zal de praktijk moeten uitwijzen. Ook meent de AIV, dat het ministerie van Defensie geconsulteerd zou moeten worden bij de toekenning van projecten lastens het fonds - een en ander met inachtnaam van het feit dat het om geld van de begroting van ontwikkelingssamenwerking gaat.*

Tot slot maakt de AIV nog de volgende twee slotopmerkingen die mede verband houden met 'integraal veiligheidsbeleid'.

- *Ten eerste zou bij de besluitvorming over uitzendingen van militairen de vraag kunnen worden betrokken in hoeverre de uitzending al dan niet past binnen het concept 'integraal veiligheidsbeleid'. Het Toetsingskader zou hiervoor in aanvulling op de huidige aandachtspunten zoals vermeld in hoofdstuk III, aandacht kunnen vragen.*
- *Ten tweede vraagt de AIV aandacht voor het volgende. Waar het ambitieniveau op gebied van crisisbeheersingsoperaties zonder al te veel discussie naar beneden wordt bijgesteld (zie hoofdstuk II), lijkt een flexibele toepassing van de criteria op het gebied van ontwikkelingssamenwerking politiek veel controversiëler te liggen (zie hoofdstuk IV). Dit is een politieke realiteit, maar wekt wel verbazing. Het ontstaan van frictie tussen twee beleidsterreinen waarvan de budgetten op verschillende wijze totstandkomen (ontwikkelingssamenwerking volgens een vast percentage van het Bruto Nationaal Product, Defensie volgens gemakkelijk bij te stellen politieke criteria) is onvermijdelijk. De AIV benadrukt dat dit fundamentele punt op politiek niveau moet worden opgelost: daar moeten keuzes worden gemaakt en financiële middelen worden afgestemd op beleidsprioriteiten ten einde de ambitieniveaus meer met elkaar in overeenstemming te brengen.*

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**

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

**Ministerie van
Defensie**

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

Aan:

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

Uw brief

Uw kenmerk

Ons nummer
DVB/CV-253/03

Datum
29 oktober 2003

Onderwerp:

Ontwikkelingen in crisisbeheersing: implicaties voor Nederland.

Zaar geecht Heer Korthals Altes,

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

1. De Nederlandse krijgsmacht

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

2. De nationale besluitvormingsprocedure

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

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

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

3. Geïntegreerd beleid op het vlak van veiligheid en ontwikkeling

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

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

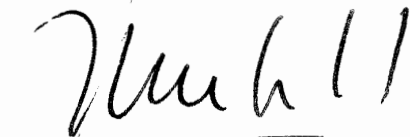
Op het terrein van crisisbeheersing staan de ODA-criteria evenwel een beperkt aantal activiteiten als ODA toe die worden uitgevoerd door militairen in het kader van vredesoperaties. Alleen de netto additionele kosten gemaakt voor de volgende activiteiten zijn ODA-eligible: ondersteuning mensenrechten,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

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

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

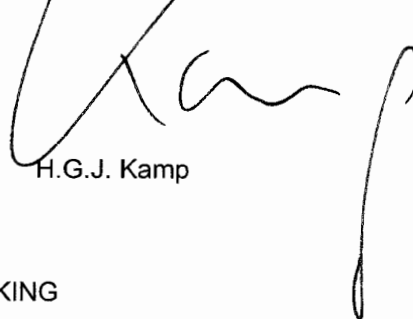
Dit alles leidt tot de laatste vraag: *Hoe kijkt de AIV aan tegen deze problematiek en de noodzaak tot verandering van beleid? Hoe kan het geïntegreerde veiligheidsbeleid in Nederland en internationaal verder vorm worden gegeven en op de agenda worden gezet? Hoe beoordeelt de AIV de mogelijkheden van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

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



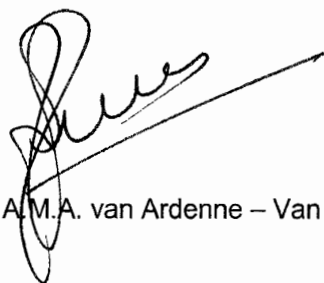
Mr J.G. de Hoop Scheffer

DE MINISTER VAN DEFENSIE



H.G.J. Kamp

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING



A.M.A. van Ardenne – Van der Hoeven



Minister van Buitenlandse Zaken

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

Den Haag, 19 februari 2004

Zeer geachte Heer Korthals Altes,

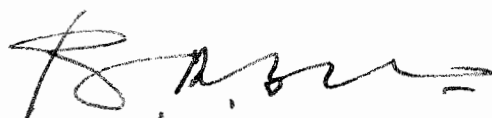
Op 29 oktober 2003 legden de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en ikzelf drie vragen aan u voor met betrekking tot ontwikkelingen in crisisbeheersing en implicaties voor Nederland.

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

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

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

Met vriendelijke groet,



Dr. B.R. Bot

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CAVV	Commissie Advies Volkenrechtelijke Vraagstukken
CIMIC	Civil Military Cooperation
DAC	Development Assistance Committee
ECOMOG`	Economic Community Cease-Fire Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EADTF	Extended Air Defense Taskforce
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensie Beleid
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
NAR	Noord-Atlantische Raad
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NRF	NATO Response Force
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PSC	Politiek en Veiligheidscomite
PUM	Project Uitzending Managers
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
SHIRBRIG	Standing High Readiness Brigade
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNTAET	United Nations Transitional Authority in East-Timor
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten van Amerika

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCEIDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1. Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
2. Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *19 augustus 1999*
3. Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
4. Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003**
5. Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
6. Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

* gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)