

Vergaderjaar 2003–2004

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2004

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister voor Ontwikkelings-
samenwerking, een beleidsnotitie aan inzake de politieke uitgangspunten
voor Nederlandse deelname aan mogelijke vredesmissies in de nabije
toekomst. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid
Koenders c.s., voorgesteld 17 december 2003, kenmerk 29 200 V, nr. 31.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

BESLUITVORMING OVER DEELNEMING VAN NEDERLANDSE MILITAIRE EENHEDEN AAN INTERNATIONALE CRISISBEHEERSINGSOPERATIES

Inleiding

In reactie op de motie van de leden Koenders, Wilders, Eurlings en Dittrich (29 200, nr. 31) heeft de regering toegezegd de Kamer een beleidsnotitie te doen toekomen over de politieke uitgangspunten die in de motie worden genoemd. In haar reactie heeft de regering duidelijk gemaakt dat bij de besluitvorming over Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties steeds een afweging gemaakt zal worden aan de hand van de specifieke situatie in het concrete geval. Alleen dan is een adequate afweging van alle relevante factoren met inachtneming van het Toetsingskader mogelijk. Spoorboekjes zijn in deze situaties mogelijk noch gewenst.

Op 13 juli 2001 zonden de toenmalige ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie een herziening van het Toetsingskader aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (23 591 en 26 454, nr. 7). Aanleiding tot de herziening van het uit 1995 daterende toetsingskader (23 591, nr. 5) vormde de discussie over de politieke besluitvorming in Nederland over de deelneming aan vredesoperaties op basis van het rapport «Vertrekpunt Den Haag» van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) en de wijziging in de Grondwet van de bepalingen inzake de inzet van de krijgsmacht, in het bijzonder de nieuwe artikelen 97 en 100.

Het resultaat, het Toetsingskader 2001, is sindsdien de leidraad bij de voorbereiding van uitzendingen van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt. Het Toetsingskader 2001 geeft een reeks aandachtspunten die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties lopen uiteen wat belang, mandaat en geweldsniveau betreft. De aandachtspunten kunnen bij de beoordeling van alle aspecten van een operatie dan ook een ander gewicht hebben. Deze notitie beperkt zich in beginsel tot uitzendingen waarop artikel 100 van de Grondwet van toepassing is, al heeft de regering toegezegd in andere gevallen zoveel mogelijk naar analogie met deze procedure te handelen. Over de problematiek van de mogelijke overlap van de doelomschrijvingen van de inzet van 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) en de gevolgen daarvan voor de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming, in het bijzonder de verplichting tot informatieverstrekking vooraf aan het parlement op grond van artikel 100 van de Grondwet, is nader advies gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Hoewel de beoordeling over de inzet van Nederlandse militaire eenheden in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties plaatsvindt per geval, dient deze binnen een breder politiek kader te passen. De inzet moet berusten op een gedegen analyse van de internationale veiligheids-situatie en van de gewenste internationale rol van ons land. In de jaarlijkse begrotingsbehandelingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt meer diepgaand ingegaan op deze analyse. Ook in de recente Prinsjesdag-brief van de minister van Defensie (29 200 X, nr. 4) is hierop ingegaan.

Tegen deze achtergrond wordt onderstaand nader ingegaan op de noodzaak van een breed en geïntegreerd veiligheidsbeleid;

- het belang en de gevolgen van internationale (militaire) samenwerking;
- de motieven voor deelname aan een crisisbeheersingsoperatie;
- het ambitieniveau en de financiering van de additionele kosten; de mogelijkheden tot het stellen van prioriteiten.

Ontwikkelingen in vredesoperaties

Het veranderde politieke klimaat na de val van de Berlijnse Muur leidde tot een toename van het aantal vredesmissies. Het geloof in de mogelijkheden voor de VN op het gebied van internationale crisisbeheersing was groot. Ook de VN zelf was vol vertrouwen, zoals onder meer blijkt uit het rapport «An Agenda for Peace» (S/24 111, 17 juni 1992) van de toenmalige SGVN Boutros Boutros Ghali.

Daarbij ging het destijds om toepassing van het instrumentarium dat was ontworpen voor «klassieke» vredesoperaties: het optreden van een onpartijdige internationale troepenmacht, met toestemming of op uitnodiging van (voormalige) conflictpartijen, in beginsel zonder de mogelijkheid tot afdwinging. Dit instrumentarium, primair ontworpen voor conflicten tussen staten, werd aanvankelijk ook toegepast bij conflicten binnen staten.

Hoewel het uitoefenen van toezicht op de naleving van een vredesakkoord of toezicht op een wapenstilstand (bijvoorbeeld UNIFIL in Libanon, UNMEE tussen Ethiopië/Eritrea) belangrijk bleef, onstonden er ook nieuwe behoeftes als gevolg van een wijziging van de aard van de conflicten. Zo werd internationaal optreden noodzakelijk in enkele gevallen van «failed» of «failing states», gericht op stabilisering en het scheppen van voorwaarden waarbinnen effectief staatsgezag kan worden uitgeoefend (Cambodja, Haïti, Oost-Timor, Afghanistan).

De negatieve ervaringen in Somalië, Rwanda, en Bosnië-Herzegovina (UNPROFOR) leidden in het midden van de jaren negentig tot een internationale herbezinning van de aanpak van vredesoperaties. In het rapport «Verloren Onschuld» van maart 1996 deed de toenmalige Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) een reeks aanbevelingen die tevens konden worden gezien als lessen uit de ervaringen tot dan toe. In het VN-rapport dat in 2000 tot stand kwam onder leiding van de voormalige Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken Lakhdar Brahimi (S/2000/809, d.d. 21 augustus 2000), thans Speciaal Vertegenwoordiger van SGVN in Irak, werden de tekortkomingen bij de planning en uitvoering van VN-vredesoperaties op niet mis te verstane wijze aan de orde gesteld. Uit de praktijk bleek een noodzaak tot een andere aanpak van vredesoperaties.

Intra-statelijk en complex van karakter

De meeste gewapende conflicten van dit ogenblik zijn intra-statelijk, en het veranderde politieke klimaat heeft geleid tot een verruiming van de mogelijkheden tot internationale bemoeienis. Deze conflicten zijn doorgaans complex van karakter, onder meer door de rol van niet-statelijke actoren die nauw betrokken zijn bij illegale internationale wapenhandel, smokkel van natuurlijke rijkdommen en drugs. De afwezigheid van een effectief staatsgezag en functionerende staatsinstellingen leidt veelal tot omvangrijke humanitaire noodsituaties en vluchtelingenstromen. Ondanks het intra-statelijke karakter kan van deze conflicten een sterk destabiliserende invloed uitgaan op een gehele regio. Liberia is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Deze verandering van de aard van de conflicten maakt ingrijpen van de internationale gemeenschap enerzijds meer noodzakelijk en dringend, anderzijds gecompliceerder. Dit heeft allereerst gevolgen voor de aard van de eventuele interventie. Juist bij intra-statelijke conflicten moet een internationale troepenmacht beschikken over voldoende bevoegdheden en middelen om de situatie onder controle te krijgen, ook als de veiligheids-situatie verslechtert. Zij heeft dus een toereikend mandaat nodig en moet zijn uitgerust om, zo nodig, gevechtshandelingen te verrichten (escalatie-dominantie). Deze behoefte heeft zich onder meer vertaald in de machti-ging door de VN-veiligheidsraad tot meer robuuste missies, gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Breed en geïntegreerd veiligheidsbeleid

Het complexe karakter van de aard van de conflicten noodzaakt tot een meer integrale aanpak. Naast militaire inzet dienen bij voorkeur ook andere relevante instrumenten te worden aangewend, zoals civiele (opbouw politie en krijgsmacht, justitie, bevorderen van beginsel van goed bestuur en democratisering, opbouwen van een staatsstructuur) en financiële (fondsen voor de wederopbouw en leniging van humanitaire noden). Dit veronderstelt een veiligheidsbeleid dat zich uitstrekt tot de verschillende fasen van een conflict (voor, tijdens en na afloop) en zich rekenschap geeft van alle daarbij betrokken actoren en factoren. In de praktijk wordt door Nederland dit beleid al toegepast, in het bijzonder met betrekking tot bepaalde regio's (zoals de Balkan en Afrika bezuiden de Sahara; zie bijvoorbeeld de recente Afrika-notitie (29 237, nr. 1) en bepaalde landen (zoals Afghanistan en Irak).

Het kabinet heeft het streven naar een geïntegreerd buitenlands- en veiligheidsbeleid dan ook hoog in het vaandel staan. De recente oprich-ting van een Stabiliteitsfonds is hiervan een goed bewijs. Ook neemt Nederland binnen de OESO in Parijs actief deel aan de discussie over de mogelijke verruiming van de criteria die bepalen welke activiteiten, die op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling liggen, aan ODA (Official Development Assistance) kunnen worden toegerekend.

Uiteraard heeft preventie van escalatie van crises de voorkeur. Daarbij wordt doorgaans gedacht aan de inzet van de diplomatie, waarbij tevens gebruik kan worden gemaakt van handelspolitieke en financiële instru-menten. Op deze materie is in de nota Conflictpreventie (28 065, nr. 1) uitgebreid ingegaan. De Europese Unie (EU) beschikt over het gehele scala aan instrumenten, het militaire inclusief, en kan een belangrijke speler worden. De EU houdt in dit kader de vinger aan de pols via de zoge-naamde watch list, waarop tientallen potentiële conflicthaarden staan. Naast inzet van het eerder genoemde instrumentarium kan in beginsel ook de tijdige stationering van militaire eenheden bijdragen aan preventie. De ontplooiing in de jaren negentig van de VN-vredesmacht (UNPREDEP) in Macedonië, om te helpen voorkomen dat het etnisch geweld in andere delen van het voormalige Joegoslavië naar deze repu-bliek zou overslaan, is hiervan een treffend voorbeeld. Het tijdstip waarop conflicten escaleren is echter moeilijk te voorspellen. Daarnaast schrikken regeringen er doorgaans voor terug om voor preventieve doeleinden in te stemmen met de komst van buitenlandse militairen. Het instrument van de preventieve militaire ontplooiing is na het einde van de Koude Oorlog derhalve nog weinig benut.

De inzet van militairen concentreert zich dan ook op de fase van het conflict zelf en die na afloop van het conflict. In de eerder genoemde Prinsjesdagbrief heeft de regering gekozen voor een tweeledige aanpak: zowel deelname aan operaties hoog in het geweldsspectrum en door-

gaans de beginfase van een conflict, als aan stabilisatiemissies, door- gaans in de eindfase van een conflict. Zo wil zij enerzijds de mogelijkheid behouden deel te nemen aan acties bij plotseling opdoemende crises en humanitaire noodsituaties, anderzijds aan acties tot duurzame stabilisatie, die een succesvolle overdracht van het bestuur aan de civiele autoriteiten en economische wederopbouw veilig stellen. Dit betekent ook dat een taakverdeling waarbij met name de VS de zware militaire operaties voor hun rekening zouden nemen en de Europeanen de lichte, door de regering wordt afgewezen.

Buiten de inzet van militairen in crisisbeheersingsoperaties zijn er overigens ook andere vormen van internationale militaire samenwerking met betrekking tot landen in een conflictsituatie respectievelijk in een post-conflict-situatie. Hiertoe behoren militaire advisering op het terrein van de hervormingen van de veiligheidssector (Security Sector Reform; SSR) en op het terrein van ontwapening, demobilisatie en herintegratie (Disarmament, Demobilisation, Reintegration; DDR), assistentie aan regionale veiligheidsorganisaties en vredesmachten (ECOWAS, SADC, etc.) en hulp bij opleidingen en deelname aan oefeningen.

Internationale samenwerking

Zoals in het Toetsingskader gesteld vinden de Nederlandse inspanningen op het vlak van crisisbeheersingsoperaties steeds plaats in internationaal verband. Dit heeft meerdere redenen.

De complexiteit van veel militaire crisisbeheersingsoperaties en de noodzaak dat wordt beschikt over voldoende voortzettingsvermogen vertaalt zich in internationale militaire en politieke samenwerking. De NAVO en de EU zijn hier dé voorbeelden van institutionele inbedding. Ook de VN beschikt via UNSAS en SHIRBRIG over een pool van eenheden die in beginsel beschikbaar zijn voor inzet bij VN-operaties. Daarnaast wordt samengewerkt in een aantal multinationale militaire verbanden, zoals het Duits-Nederlandse Legerkorps en de Brits-Nederlandse Amphibious Force. Voorts bevordert internationale samenwerking de politieke slagkracht en de legitimiteit van het optreden.

De praktijk heeft uitgewezen dat de VN om uiteenlopende redenen door- gaans onvoldoende in staat is om met succes een leidende rol te spelen in operaties hoog in het geweldsspectrum, waarbij gewapenderhand een einde moet worden gemaakt aan een conflict. In veel gevallen verschaft de VN het mandaat voor een operatie, en wordt de uitvoering overlaten aan een ander: ad hoc-coalities of regionale organisaties, zoals de NAVO en de EU. De VN streeft ernaar de samenwerking met regionale organisaties verder uit te breiden en heeft daarbij in het bijzonder belangstelling getoond voor de «rapid response» capaciteiten van onder andere EU en NAVO. Dit biedt een goede basis voor verdere uitbreiding van de samenwerking. De EU heeft daartoe in september 2003 reeds een politiek akkoord met de VN getekend. Overigens zijn er al legio voorbeelden van geslaagde samenwerking tussen VN enerzijds en NAVO en EU anderzijds. Voor de EU zijn dat de overname van de VN-politiemissie in Bosnië-Herzegovina en Operatie Artemis in de Democratische Republiek Kongo (een voorbeeld van ingrijpen in een bestaand conflict ter voorkoming van verdere escalatie); voor de NAVO kan onder meer worden gewezen op de samenwerking met de VN in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en in Afghanistan.

Regionale organisaties als de NAVO en de EU hebben elders in de wereld echter nog geen werkelijke tegenhangers. De ontwikkelingen in Afrika gaan weliswaar de goede kant op met regionale organisaties als ECOWAS en SADC, maar beide kunnen zich vooralsnog niet spiegelen aan de capaciteiten op het gebied van crisisbeheersing van de NAVO en, in mindere

mate, de EU. Het Nederlandse beleid is gericht op versterking van de capaciteiten tot het uitvoeren van dan wel deelnemen aan internationale crisisbeheersingsoperaties van deze organisaties en hun lidstaten.

Hoewel de deelneming aan gelegeheidscoalities niet wordt uitgesloten, geeft Nederland er in algemene zin de voorkeur aan de uitvoering van operaties, bij voorkeur op basis van een mandaat van de VR, in handen te geven van regionale organisaties als NAVO en EU. Nederland kan ten aanzien van operaties die in NAVO en EU kader worden uitgevoerd maximale invloed uitoefenen waar het de politieke aansturing en de militaire planning betreft. Naarmate de Nederlandse invloed op de formulering van het beleid in deze organisaties ten aanzien van crisisbeheersing groter is, neemt de vrijblijvendheid ten aanzien van de uitvoering van de feitelijke operatie vanzelfsprekend af.

De wijze van politieke aansturing en militaire planning in VN-geleide operaties geeft Nederland een minder grote invloed, ondanks de verbeteringen die naar aanleiding van het eerder genoemde Brahimi-rapport werden aangebracht. De recente oproep van een aantal lidstaten aan de VN-veiligheidsraad om de invloed te vergroten van lidstaten die troepen leveren of een belangrijke financiële bijdrage leveren aan vredesoperaties wordt dan ook door de regering ondersteund.

Een hiermee verbonden ontwikkeling die van belang is voor de besluitvorming over internationale crisisbeheersingsoperaties is de formatie van multinationale eenheden. Deze kan leiden tot een zekere mate van taakspecialisatie (zoals die bijvoorbeeld binnen het Nederlands-Duitse legerkorps heeft plaatsgehad) en is daarmee een belangrijk instrument om de efficiëntie van Europese defensie-inspanningen te vergroten. Een dergelijke samenwerking noopt ertoe de besluitvorming van regeringen en parlementen van de betrokken lidstaten nauwer op elkaar af te stemmen. Ook gedurende de uitzending en bij de beëindiging van een missie dient tussen de betrokken lidstaten zorgvuldig te worden overlegd.

In het kader van de NATO Response Force (NRF) is over de gevolgen van een internationale militaire inbedding reeds van gedachten gewisseld tussen de regering en de Kamer. De tendens van multinationalisering is mede aanleiding geweest om de AIV om advies te vragen over de gevolgen van nauwere militaire samenwerking voor de nationale besluitvormingsprocedure bij inzet van multinationale eenheden. Na ommekomst van dit advies zal de regering haar positie bepalen en de Kamer haar reactie doen toekomen.

Motieven voor deelname

Doorgaans zal bij een besluit tot deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan een internationale crisisbeheersingsoperatie een mengeling van motieven gelden. Handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde (de derde doelomschrijving voor de inzet van de krijgsmacht in artikel 97 van de Grondwet) is een breed begrip. Korthedshalve moge worden verwezen naar het debat over dit onderwerp naar aanleiding van de wijziging van de artikel 97, 98, 99, 100 en 102 van de Grondwet (bijvoorbeeld 25 367 (R 1593), nr. 5). Inzet van Nederlandse militaire eenheden in dit kader sluit niet uit dat daarmee tevens enger te definiëren Nederlandse belangen worden gediend. Ook dit aspect is aan de orde gekomen bij de behandeling van de voorstellen ter wijziging van voornoemde artikelen van de Grondwet (bijvoorbeeld 25 367, nr. 3, pagina 3).

De instabiliteit in grote delen van de wereld leidt tot tal van problemen die ook ons aangaan. Niet alleen is Nederland oprecht begaan met het lot van

andere mensen, maar Europa ondervindt de problemen ook zelf in de vorm van onbeheersbare migratiestromen en de omvangrijke handel in drugs en wapens. Bij de aanpak van dit veelzijdige vraagstuk zal ons handelen sterker moeten worden bepaald door het besef dat veiligheid en stabiliteit essentiële voorwaarden vormen voor politieke, economische en sociale ontwikkeling. In het Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beleid is deze gedachte geïncorporeerd.

Een en ander kan ook gevolgen hebben voor ons militaire uitzendbeleid. De steun van Nederland aan de VN-operaties in Liberia en eerder in Ethiopië en Eritrea zijn in dit verband illustratief. Beiden vonden plaats in regio's waar Nederland zich een grote ontwikkelingsinspanning getroost.

De complexiteit van crisissituaties heeft ook haar weerslag op de gronden voor deelneming. Het voorkomen van het ontstaan dan wel het tegengaan van «failed states» en de dreiging die uitgaat van het internationale terrorisme kunnen eveneens het Nederlandse belang dienen en meespelen in het besluit tot inzet van Nederlandse militairen. Het geval van Afghanistan kan hier als voorbeeld worden aangehaald.

Aangezien onze welvaart en veiligheid in hoge mate afhankelijk zijn van effectieve internationale organisaties en veiligheidsinstituten, wil de regering bijdragen aan de uitvoering van het beleid dat tot stand komt in voor Nederland juist in dit kader belangrijke organisaties. In het algemeen gesteld wordt daarbij voorrang gegeven aan inspanningen in NAVO- en EU-kader, in het besef dat ook de VN meer en meer een beroep op deze organisaties zal doen. De EU zal, op initiatief van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, voor dit doel *battlegroups* oprichten die op verzoek van de VN snel kunnen worden ingezet.

Ambitieniveau

In de Prinsjesdagbrief heeft de regering het ambitieniveau voor de krijgsmacht aangepast. Wat crisisbeheersingsoperaties betreft, geldt dat de Nederlandse krijgsmacht in staat moet zijn tot een kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdrage aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. Het gaat hierbij in het bijzonder om het volgende:

- een bijdrage aan het ambitieniveau van de NAVO om gelijktijdig drie grote crisisbeheersingsoperaties op legerkorpsniveau in het gehele geweldsspectrum uit te voeren. Het ambitieniveau van de Europese Unie – het vermogen om binnen zestig dagen een troepenmacht van 50 000 tot 60 000 militairen te kunnen ontplooien – is hierbij inbegrepen. In verband hiermee moet de krijgsmacht als geheel tevens een bijdrage kunnen leveren aan de *NATO Response Force*;
- deelneming voor maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum met één op de missie toegesneden brigade(taakgroep) van landstrijdkrachten, twee squadrons met elk achttien jachtvliegtuigen, een maritieme taakgroep met maximaal vijf fregatten of een combinatie hiervan. In de praktijk zullen de Nederlandse bijdragen afhankelijk van de missie en van de bijdragen van andere landen moeten worden samengesteld. Bij deelneming aan een vredesafdwingende operatie kan het noodzakelijk zijn ook eenheden in te zetten die in het kader van vredesoperaties elders zijn ontplooid;
- deelneming aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met bijdragen van bataljonsgrootte of, bij zee- en luchtoperaties, equivalenten daarvan;
- het optreden als «*lead nation*» op het niveau van een brigade – of, bij zee- en luchtoperaties, het equivalent daarvan – en, samen met andere landen, op legerkorpsniveau.

De bijdragen van Nederland aan crisisbeheersingsoperaties zullen dit ambitieniveau in beginsel niet te boven gaan. Als bijlage treft u een overzicht aan van de per 7 april jl. uitgezonden Nederlandse militairen. Hiermee wordt tevens de toezegging gestand gedaan van de minister van Defensie in het algemeen overleg over Irak van 9 maart jl. in antwoord op een verzoek van het lid Herben (LPF).

Voor de financiering van de additionele kosten die gemoeid zijn met deelneming aan dergelijke operaties bestaat een speciale voorziening binnen de HGIS. De omvang daarvan in 2004 is ongeveer 180 miljoen euro. Daaruit worden ook verplichte contributies, zoals die aan de VN, gefinancierd. In 2004 gaat het daarbij om een bedrag van circa 50 miljoen euro.

De motie: politieke prioriteitenstelling

De regering stelt vast dat mondiaal de vraag naar stabiliteit groter is dan het aanbod aan politieke en militaire middelen. Er zullen derhalve prioriteiten moeten worden gesteld, ook voor wat betreft de Nederlandse inzet in internationale crisisbeheersingsoperaties. Het stellen van eenduidige prioriteiten is evenwel geen eenvoudige zaak, juist vanwege de reeds gesignaleerde tendens van grotere complexiteit van de diverse crises.

In algemene zin kan worden gesteld dat de regering voorrang wil geven aan de uitvoering van operaties in NAVO- en EU-kader. Als lid van deze organisaties neemt Nederland immers actief deel aan de besluitvorming die tot dergelijke operaties leidt, hetgeen niet vrijblijvend is. Indien deze operaties niet op uitnodiging van het betrokken land worden uitgevoerd, moeten zij op een duidelijk mandaat berusten. Dit mandaat zal meestal afkomstig zijn van de Verenigde Naties en in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. De VR blijft primair verantwoordelijk op het gebied van de internationale vrede en veiligheid.

De Nederlandse regering neemt verzoeken van de VN in serieuze overweging, ook al is zij niet betrokken bij de besluitvorming. Deelname aan VN-geleide operaties blijft derhalve tot de mogelijkheden behoren. Het grote politieke draagvlak voor VN-operaties en de mogelijkheid van inzet van het brede VN-instrumentarium, zowel in conflict- als in de post-conflict fase, geeft de VN een unieke positie. Door inzet van een relatief klein aantal militairen (als «enabling forces») kunnen landen met een hoogwaardige krijgsmacht als de Nederlandse een belangrijke bijdrage leveren aan VN-geleide operaties, en daardoor een aanzienlijk aandeel hebben in hun welslagen. Deze overweging kan, zeker indien de VN een direct verzoek richt aan Nederland, een belangrijke rol spelen bij de afweging van alle relevante factoren.

Voorts wordt de mogelijkheid van deelname aan ad hoc samenwerkingsverbanden niet uitgesloten. In dit kader kan onder meer worden gewezen op de deelname aan (en zelfs, samen met Duitsland, leiding over) de ISAF-operatie voordat deze door de NAVO werd geleid en, meer recentelijk, de stabilisatiemacht voor Irak.

Prioriteiten kunnen in dit kader ook geografisch worden bepaald, waarbij een nadruk op relatief nabijgelegen gebieden als de Balkan en het Midden-Oosten voor de hand ligt. Daartoe kunnen de geografische prioriteiten evenwel niet beperkt blijven. Ook Afrika (de Grote Meren en de Hoorn van Afrika) geldt als een gebied dat prioriteit verdient, primair vanuit humanitaire overwegingen, maar ook vanwege het eerder genoemde verband tussen «failed states», internationale criminaliteit, terrorisme en vluchtelingenstromen enerzijds, en het Nederlandse belang anderzijds. Zoals de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Afghanistan hebben

aangetoond, kunnen daarnaast onze veiligheid en andere belangen ook geraakt worden door omstandigheden op grote afstand. In maatschappijen waar de staat vrijwel afwezig is, hebben terroristische c.q. criminele organisaties vrij spel – met alle gevolgen van dien.

Het stellen van regionale prioriteiten mag overigens niet leiden tot de conclusie dat daarmee deelname wordt uitgesloten aan operaties in niet genoemde regio's. Een kenmerk van veel internationale crisisbeheersings-scenario's is juist de onvoorspelbaarheid. Een humanitaire noodsituatie kan in zeer korte tijd ontstaan. Ook de gebeurtenissen die aanleiding gaven tot de inzet van Nederlandse militairen in Afghanistan, waren nauwelijks te voorzien. De oprichting van de NRF en een Rapid Response capaciteit van de EU, waaraan Nederland van plan is een bijdrage te leveren, zijn mede bedoeld om een antwoord te kunnen geven op plotse-ling ontstane crisissituaties.

Tenslotte wil de regering erop wijzen dat een eenduidige prioriteiten-stelling minder wenselijke neveneffecten kan hebben. Het zou bij de inter-nationale organisatie of de groep van landen die de mogelijkheid van een internationale crisisbeheersingsoperatie onderzoekt ongewenste verwach-tingen kunnen wekken over Nederlandse deelname. Dat zou ten koste kunnen gaan van de Nederlandse onderhandelingspositie ten aanzien van andere deelnemers aan een operatie. Daarnaast zou daarmee de ruimte kunnen worden beperkt om zelfstandig een oordeel te vormen over de mogelijkheid en wenselijkheid tot deelname aan de hand van het Toetsingskader.

Andere aspecten uit de motie: follow-up, humanitaire noodzaak, eigenstandige afweging

Zoals reeds eerder gesteld gaat de systematiek van het Toetsingskader uit van een weging van alle relevante factoren. Het gaat om het totaal; niet in alle gevallen zal de appreciatie van elk afzonderlijk aandachtspunt geheel bevredigend uitvallen.

De ervaring leert daarbij dat de aspecten die in de motie worden genoemd doorgaans aan de orde komen bij het onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van inzet van Nederlandse militaire eenheden in een internationale crisisbeheersingsoperatie. Onderstaand zullen de genoemde aspecten worden toegelicht.

1. «zekerheid over een adequate follow-up na de interventie gericht op de wederopbouw»;

- Dit aspect van de motie komt reeds aan de orde bij de besluitvorming over deelneming. Waarom een militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is, wordt toegelicht in een analyse van het conflict en het instrumentarium dat de internationale gemeenschap ten dienste staat om dit te beëindigen. Ook andere elementen van de geïntegreerde aanpak, waaronder de plannen voor de post-conflict fase, komen daarbij aan de orde. Immers, het conflict-gebied zal doorgaans pas kunnen worden verlaten na een succesvolle overdracht van het gezag aan de inmiddels gereconstrueerde civiele instanties en het op gang brengen van de economie. In het kader van deze exit-strategie is een adequate follow-up na een militaire inter-ventie, gericht op de wederopbouw, onmisbaar.

Wel moet erkend worden dat in de praktijk de planning van de recon-structie helaas vaak naijlt op de militaire inzet. De internationale inspan-ningen voor de wederopbouw van Kosovo kan hier als een van de voor-

beelden worden aangehaald. In bepaalde gevallen is dit verklaarbaar vanuit de overweging dat pas na afloop van de militaire interventie een beeld kan worden gevormd van de wederopbouwbehoeftes. In het meer recente geval van Afghanistan vond de Bonn-conferentie plaats van 2 tot 4 december 2001. De eerste ISAF-eenheden ontplooiden eind december 2001, en op 21 en 22 januari 2002 werd in Tokio de omvang vastgesteld van de financiële bijdrage van de internationale donorgemeenschap aan de wederopbouw van Afghanistan. In weer latere stadia bleek dat niet alle donoren de gedane toezeggingen in dezelfde mate konden nakomen, en dat de eerste schattingen van de benodigde fondsen voor de wederopbouw ver beneden de werkelijke behoeften lagen.

In enkele gevallen loopt de militaire planning gelijk op met de planning van de wederopbouwfase. Zo heeft de VN, met de aanbevelingen van Brahimi nog vers in het geheugen, bij de planning van de VN-missie in Liberia UNMIL voor een brede, geïntegreerde aanpak gekozen. Maar ook hier volgde de donorconferentie voor de wederopbouw van Liberia in een later stadium, op 4 en 5 februari 2004, vier maanden nadat UNMIL op 1 oktober 2003 formeel de taken overnam van de ECOWAS-troepenmacht ECOMIL.

In de realiteit zal het besluit over inzet van militairen dus doorgaans voorafgaan aan de zekerheid over de reconstructiefase. De regering zet zich in voor verbetering op dit vlak. Vooral in EU- en VN-kader liggen daartoe mogelijkheden. Om bovengenoemde redenen onderschrijft de regering enerzijds de wenselijkheid van adequate follow-up, doch is zij anderzijds van mening dat het ontbreken van zekerheid ter zake niet bij voorbaat mag leiden tot een negatief besluit over Nederlandse militaire deelneming.

2. «humanitaire noodzaak, politieke veiligheidsoverwegingen, beschikbare expertise en ervaring van Nederland en de toegevoegde waarde die een dergelijke missie kan hebben aan de stabilisering van conflictlanden- of regio's»;

- De ernst van de humanitaire situatie, politieke en veiligheidsoverwegingen, en de toegevoegde waarde van inzet voor de stabilisering van conflictlanden- of regio zijn alle elementen die reeds onderdeel uitmaken van het Toetsingskader 2001. De regering is van mening dat elk van deze overwegingen van aanzienlijk gewicht kan zijn bij de weging van alle relevante factoren.

Beschikbare expertise en ervaring van Nederland maakt geen onderdeel uit van de aandachtspunten uit het Toetsingskader 2001. Vanzelfsprekend acht de regering het wenselijk dat in Nederland kennis beschikbaar is van potentiële conflictgebieden. Het vergaren van dergelijke kennis is een van de taken van de veiligheidsdiensten en het netwerk van diplomatieke posten waarover het Koninkrijk beschikt. Voorafgaande expertise en ervaring is evenwel geen absolute voorwaarde voor een besluit tot deelname aan een internationale crisisbeheersingsoperatie. In sommige gevallen – bijvoorbeeld in geval van relaties met voormalige koloniën – kunnen eerdere betrokkenheid en daarmee opgebouwde kennis en expertise juist redenen zijn voor grote terughoudendheid.

3. «een eigenstandige afweging bij het besluit aan welke missies zal worden deelgenomen».

De regering onderschrijft gaarne deze overweging, die geheel aansluit bij de huidige praktijk. Daarbij wil de regering evenwel andermaal wijzen op de invloed op de nationale besluitvorming van internationale factoren als

Samenvatting en conclusies

1. De vraag naar stabiliteit is groter dan het aanbod. Nederland zet zich in voor vergroting van dat aanbod, nationaal en internationaal. Er zullen echter altijd prioriteiten moeten worden gesteld, ook voor wat betreft de Nederlandse inzet in internationale crisisbeheersingsoperaties. De algemene ambities over de bijdrage die de Nederlandse krijgsmacht moet kunnen leveren aan internationale crisisbeheersingsoperaties (het ambitieniveau) nopen eveneens tot het stellen van prioriteiten.
2. Afwegingen over deelname aan individuele operaties vinden plaats binnen een breder politiek kader. Doorgaans zal een mengeling van motieven een rol spelen zoals de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, de bevordering van onze veiligheidsbelangen, de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, grove schendingen van de rechten van de mens. Andere overwegingen die een rol kunnen spelen zijn de gevolgen van crises in de regio maar ook daarbuiten waaronder Nederland, de ernst van de humanitaire situatie, de toegevoegde waarde van Nederlandse inzet voor de stabilisering van conflictlanden- of regio en het tegengaan van «failed» of «failing states».
3. De inbedding van de krijgsmacht in multinationale, militaire samenwerkingsverbanden, de NRF, en de oprichting van een snelle reactiecapaciteit van de EU speelt eveneens een rol van toenemend belang bij de besluitvorming.
4. Aangezien de Nederlandse invloed op de politieke aansturing en de militaire planning van de operatie binnen NAVO en EU relatief groot is, geeft de regering voorrang aan betrokkenheid bij operaties die worden uitgevoerd door deze organisaties.
5. Prioriteiten kunnen deels geografisch worden bepaald. Daarbij ligt een nadruk op relatief nabijgelegen gebieden als de Balkan en het Midden-Oosten voor de hand. Echter, ook Afrika geldt als een gebied dat prioriteit verdient, primair vanuit humanitaire overwegingen, maar tevens vanwege het genoemde verband tussen «failed states» internationale criminaliteit, terrorisme en vluchtelingenstromen enerzijds, en het Nederlandse belang anderzijds. Zoals de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Afghanistan hebben aangetoond, kunnen daarnaast onze veiligheid en andere belangen ook geraakt kunnen worden door omstandigheden op grote afstand. Dit gegeven verdraagt zich moeilijk met het stellen van strakke geografische prioriteiten.
6. Het zwaartepunt van de discussie over Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties behoort te liggen bij de besluitvorming over concrete gevallen. Alleen dan is een adequate afweging van alle relevante factoren met inachtneming van het Toetsingskader mogelijk.
7. De wenselijkheid van adequate follow-up op het gebied van wederopbouw na afloop van een militaire interventie is onomstreden. Grotere aandacht hiervoor is echter noodzakelijk. Het ontbreken van zekerheid terzake vooraf mag evenwel niet bij voorbaat leiden tot een negatief besluit over Nederlandse militaire deelneming.
8. Kennis van potentiële conflictgebieden is zeer wenselijk, doch diepgaande expertise en ervaring zijn geen absolute voorwaarden voor een besluit tot deelname aan een internationale crisisbeheersingsoperatie.
9. De regering maakt altijd een eigenstandige afweging bij het besluit aan welke missies zal worden deelgenomen door Nederland.

OVERZICHT UITGEZONDEN NEDERLANDSE MILITAIREN

per 7 april 2004

1 BOSNIË-HERZEGOWINA

a. «OPERATION JOINT FORGE»

Staf Contco/KMar	44
HQ SFOR	33
HQ MNB (NW)	47
BLMF SPTQ det	13
(NL) Mechbat	481
CIS Troop	11
BSG MNB NW	10
NSE	186
GNKDET SIPOVO	14
KLu Det Bugojno	25
b. BHMAL	1
c. EUPM	21
d. EUMM	3

Subtotaal	889
-----------	-----

2 ITALIË

«OPERATION DELIBERATE FORGE/DETERMINED FORGE» BCAOC/AIRSOUTH/AFSOUTH ¹ MPA DET Sigonella ¹

2
18

Subtotaal

20

3 KFOR (Alleen internationaal geplaatste NL militairen)

HQ KFOR Main/Rear (Pristina (Kosovo)/Skopje(Mac), Napels)

1

Subtotaal

1

4 MACEDONIË

PROXIMA Ondersteuning Ambassadeur Biegman (NAVO) Subtotaal

6
0

6

Subtotaal Balkan Operatiën

916

5 MIDDEN-OOSTEN

UNTSO UNWFP Iraq Subtotaal

13
15

28

6 MOLDAVIË

OVSE

1

Subtotaal

1

7 SFIR

As Samawah As Samawah – CIMIC House As Samawah – ICDC kaz

585
52
8

	Al Khidr	150	
	Ar Rumaythah	184	
	Shaibah	118	
	Tallil	86	
	Basrah	32	
	Bagdad	9	
	Al Hillah (Poolse Div)	6	
	Ar Zubayr	0	
	As Salman	26	
	Bussayah	15	
	Subtotaal		1 271
8	ENDURING FREEDOM		
	VS NLTC Tampa (NL Liaison bij USCENTCOM) ¹	5	
	Afghanistan Coalition ANA Training TF	1	
	Subtotaal		6
9	ISAF		
	HQ ISAF	27	
	Opbouw 1(NL) Helodet	135	
	Subtotaal		162
10	ACTIVE ENDEAVOUR¹		
	Hr. Ms. Van Speijk	153	
	Subtotaal		153
	Subtotaal overige missies		1 621
11	UITWISSELINGSMILITAIREN		
	OEF – 1 LTZ1 geplaatst COMUKTG als SO CTF 150 (verzoek VK)	1	
	Subtotaal uitwisselings- militairen		1
	Subtotaal daadwerkelijk uitgezonden militairen		2 538
12	MILITAIREN BESCHIKBAAR IN NEDERLAND		
	AMCC Eindhoven Operationeel t.b.v. ISAF V ¹	8	
	Totaal beschikbaar in Neder- land		8
	Totaal ingezet/onmiddellijk inzetbaar		2546

¹ Geen uitzending, maar missiegerelateerde plaatsing/detachering