

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

D

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2014

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden op de feitelijke vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader. Deze vragen zijn ingezonden op 12 maart 2014 met kenmerk 29521-226/2014D09087.

Tevens bieden wij u, naar aanleiding van de brief aan de Kamer van 22 januari 2014 over de werking van het Toetsingskader (Kamerstuk 29 521, nr. 226), de aangepaste versie van het Toetsingskader aan. De gewijzigde passages zijn onderstreept.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

Antwoorden van de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de schriftelijke vragen over de werking van de artikel 100-procedure en het toetsingskader (ingezonden 12 maart 2014, 29521-226/2014D09087).

1

Kunt u aangeven of u artikel 96, lid 1 van de Grondwet, dat stelt dat het Koninkrijk niet in oorlog (wordt) verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, gedateerd vindt aangezien de praktijk is dat oorlogen niet meer verklaard worden? Indien neen, waarom niet?

2

Indien u artikel 96, lid 1 van de Grondwet gedateerd vindt, bent u voorstander van aanpassing van dit artikel? Indien ja, hoe?

Artikel 96 van de Grondwet ziet op een formele oorlogsverklaring. Dergelijke verklaringen zijn in het internationaal verkeer in onbruik geraakt. Hoewel dergelijke verklaringen dus zeer uitzonderlijk zijn, kan niet worden uitgesloten dat in een toekomstig geval een dergelijke verklaring aan de orde is. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding voor aanpassing van Artikel 96 van de Grondwet.

3

Kunt u aangeven of u voorstander bent van een formeel instemmingsrecht van de Tweede Kamer voor militaire missies waarvoor de artikel 100-procedure geldt? Indien neen, om welke reden(en) bent u hier geen voorstander van?

Het kabinet is geen voorstander van een formeel instemmingsrecht van de Tweede Kamer voor uitzendingen van de krijgsmacht die onder artikel 100 Grondwet vallen. De keuze van de grondwetgever voor de tekst van artikel 100 berust op de wens om, binnen het raamwerk van de bestaande constitutionele verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal, de grondwettelijke positie van de Staten-Generaal te versterken. Een in de Grondwet verankerd medebeslissingsrecht acht het kabinet niet passend in die constitutionele verhoudingen. Het is de regering die besluit tot inzet van de krijgsmacht en daarvoor ten volle verantwoordelijk draagt. Artikel 100 garandeert dat de Staten-Generaal de vrijheid heeft om de regering vanuit een onafhankelijke positie te controleren en te beoordelen. Een adequate informatiepositie van de Tweede Kamer, welke verzekerd wordt met de procedure van artikel 100, waarborgt, tezamen met de werking van de vertrouwensregel, dat aan die controle ook daadwerkelijk inhoud kan worden gegeven.

4

In artikel 100 van de Grondwet, lid 2 staat dat het eerste lid niet geldt indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. Kunt u toelichten wat dit volgens het kabinet betekent? Welke dwingende redenen zijn denkbaar waardoor het vooraf inlichten van de Kamer niet zal plaatsvinden? Is dit al eens voorgekomen?

Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting bij artikel 100 (Kamerstuk 25 367, nr. 3) moet daarbij worden gedacht aan (nood)situaties, waarbij op zeer korte termijn tot de daadwerkelijke inzet moet worden overgegaan. Te denken valt voorts aan een militaire interventie die alleen zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt, bij voorbeeld indien er sprake is van direct gevaar in levensbedreigende situaties en waarin met spoed of onder

strikte geheimhouding moet worden gehandeld. In dergelijke gevallen – in acute noodsituaties – zal het voorafgaand verstrekken van inlichtingen onmogelijk kunnen zijn.

Een beroep op lid 2 van artikel 100 Grondwet is nog niet voorgekomen.

5

Kunt u toelichten wat los van de informatievoorziening de belangrijkste verschillen zijn met betrekking tot de positie van de Tweede Kamer indien de artikel 100-procedure wordt toegepast en indien deze niet wordt toegepast?

Er is geen ander verschil dan het al dan niet bestaan van de plicht tot voorafgaande informatievoorziening. Artikel 100 verplicht tot het ongevraagd informeren van het parlement, voorafgaand aan de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, dan wel zo spoedig mogelijk nadien. Als dit artikel niet van toepassing is, geldt een dergelijke verplichting niet. Voor de goede orde wijst het kabinet er op dat ongeacht de toepasselijkheid van artikel 100, artikel 68 van de Grondwet van toepassing blijft. Dit artikel bevat de verplichting voor Ministers de door Kamerleden verlangde inlichtingen te verstrekken, tenzij deze verstrekking in strijd zou zijn met het belang van de staat.

6

Kunt u aangeven waarom de publieke opinie over een eventuele missie geen aandachtspunt is in het Toetsingskader? Zou u dit als aandachtspunt aan het Toetsingskader willen toevoegen? Indien neen, waarom niet?

De regering neemt zijn besluiten over inzet van militaire eenheden ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde op grond van een zorgvuldige afweging, waarbij alle aspecten die de regering relevant acht worden meegewogen, inclusief draagvlak.

In de gedachtewisseling tussen de regering en parlement is aandacht voor het maatschappelijk draagvlak voldoende gegarandeerd. De regering streeft altijd naar een zo breed mogelijke steun in het parlement.

7

Kunt u aangeven wat u de meerwaarde vindt van het toepassen van de artikel 100-procedure?

De artikel 100-procedure is waardevol omdat in die procedure concrete afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop informatie-uitwisseling en overleg plaatsvindt tussen regering en parlement. Het Toetsingskader, in feite de leidraad voor het toepassen van de procedure, geeft structuur en heeft zich ontwikkeld tot hét instrument ter beoordeling van regeringsbesluiten tot uitzending van militaire eenheden. De aandachtspunten van het Toetsingskader krijgen per bijdrage – afhankelijk van belang, mandaat en geweldsniveau – een ander gewicht en maken het mogelijk om van geval tot geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over de Nederlandse deelneming.

8

Kunt u toelichten hoe u de relatie ziet tussen de artikel 100-procedure en geheime militaire operaties waar Nederlandse militairen bij betrokken zijn?

De Kamer is over de procedure voor dergelijke operaties geïnformeerd in de brief van de Minister van Defensie van 23 augustus 2000 (Kamerstuk

26 800, nr. 46). Zoals ook in die brief staat aangegeven, zal de Kamer conform het tweede lid van artikel 100 zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd maar kan dat in sommige gevallen niet anders dan achteraf gebeuren. Het is echter ondenkbaar dat informatievoorziening aan de Kamer in het geheel niet mogelijk zou zijn, zoals ook eerder gesteld in antwoord op de vragen van de Vaste Commissie voor Defensie (Kamerstuk 27 400, nr. 29).

9

Waarom geldt het Toetsingskader alleen voor militaire eenheden en niet voor militairen die op individuele basis worden uitgezonden?

21

Geldt toepassing van de artikel 100-procedure niet indien militairen niet als eenheid worden uitgestuurd? Indien ja, om welke inhoudelijke reden(en) is dit?

Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader komt duidelijk naar voren dat zowel regering als parlement een procedure voor ogen hadden die van toepassing is op inzet van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak geweld moeten kunnen toepassen of blootgesteld kunnen worden aan geweld. Illustratief is het feit dat de evaluatie van de Nederlandse militaire inzet in de eerste Golfoorlog de directe aanleiding was voor de fundamentele discussie tussen regering en parlement begin jaren »90 over parlementaire betrokkenheid bij deelname aan internationale operaties, die uiteindelijk leidde tot de toevoeging van artikel 100 aan de Grondwet. Ook in het parlementaire debat in 1995, dat leidde tot het aanbieden van het eerste Toetsingskader, werd overleg gevoerd over «de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden» (Kamerstuk 23 591, nr. 1). Sindsdien is er in alle daaropvolgende correspondentie tussen de Kamer en de Regering over de artikel 100-procedure en de werking van het Toetsingskader van uitgegaan dat het Toetsingskader betrekking heeft op de uitzending van militaire eenheden en niet op de uitzending van militairen op individuele basis naar internationale hoofdkwartieren of op missies waaraan individuele Nederlandse militairen deelnemen.

Bij de keuze voor toepasselijkheid op eenheden en niet op individuen speelt een rol dat het volgen van de artikel 100 procedure (het Toetsingskader) een disproportioneel bewerkelijk en tijdrovend proces zou zijn indien toegepast op de uitzending van militairen in een individuele hoedanigheid. Dit neemt niet weg dat ook in gevallen waar de artikel 100-procedure niet van toepassing is, bijvoorbeeld bij de recente uitzending van individuele militairen naar EUTM Somalië, de regering de Kamer vanzelfsprekend zorgvuldig informeert, waar nodig met gebruikmaking van een of meer elementen van het Toetsingskader.

10

Wat is de definitie van een «eenheid»?

Een eenheid is een generieke term voor een groep militairen in georganiseerd verband.

11

Waarom gold voor UNMIS-S artikel 100 wel en voor EUTM Somalië niet?

Het kabinet heeft in 2013 besloten tot Nederlandse deelname aan EUTM Somalië. De Nederlandse bijdrage bestaat niet uit militaire eenheden en

dus is de artikel-100 procedure niet van toepassing. De Kamer is wel geïnformeerd met gebruikmaking van elementen uit het Toetsingskader.

Nederland leverde sinds 2006 een bijdrage aan UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*). De Nederlandse bijdrage bestond uit 15 militairen (voornamelijk trainers van de Koninklijke Marechaussee), 15 politiefunctionarissen en enkele stafofficieren. Het toenmalige kabinet heeft indertijd besloten de Kamer over deze bijdrage te informeren conform de artikel-100 procedure.

In 2011 heeft de VN UNMIS over laten gaan in UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*). Nederland heeft toen besloten om de Nederlandse bijdrage voort te zetten in deze vernieuwde missie. Omdat voor UNMIS de artikel-100 procedure was toegepast, heeft het kabinet dit omwille van de consistentie gehandhaafd in de overgang naar UNMISS.

12

Welke consequenties verwacht het kabinet van verdergaande Europese defensiesamenwerking voor de artikel 100-procedure?

Verdergaande Europese defensiesamenwerking heeft geen gevolgen voor de artikel 100-procedure. De besluitvorming over de uitzending van Nederlandse militairen blijft te allen tijde een nationale afweging. Wel moet hierbij worden bedacht dat internationale afspraken over de samenstelling van bi- of multinationale eenheden en over het vervlechten van militaire capaciteit niet vrijblijvend zijn. De voortschrijdende militaire samenwerking in Europa vraagt mede in dit licht nadrukkelijk om de betrokkenheid van nationale parlementen.

13

Bent u voorstander van een grondwetswijziging zodat tegemoet kan worden gekomen aan de motie Van Dam/Ten Broeke (30 162, nr. 16), die uitsprekt dat verbreding van de reikwijdte van artikel 100, lid 1, van de Grondwet tot alle inzet van de krijgsmacht bij militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk wenselijk is? Indien neen, waarom niet? Kunt u (behalve de genoemde overweging van de verdragsrechtelijke verplichtingen) alle argumenten voor en tegen de motie Van Dam/Ten Broeke op een rij zetten?

16

Waarom hanteert het kabinet niet de regel dat ook bij terbeschikkingstelling van de krijgsmacht op grond van verdragsverplichtingen artikel 100 gewoon geldt?

Artikel 100 ziet uitsluitend op de inzet van de krijgsmacht in het kader van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Het kabinet is geen voorstander van een wijziging van de Grondwet in de zin van de motie Van Dam/Ten Broeke. De overwegingen hiervoor heeft het kabinet uiteengezet in onder andere de brieven (Kamerst. II, 2008/09, 2009/10, 30 162, nrs. 9, 10 en 18) aan de Kamer over de rol van de Tweede Kamer bij uitzending van militairen.

14

In hoeverre heeft de artikel 100-procedure betrekking op de (offensieve) inzet van cybereenheden?

In de Defensie Cyber Strategie (aangeboden als bijlage bij de brief van de Minister van Defensie van 27 juni 2012, Kamerstuk 33 321, nr. 1) staat als eerste speerpunt genoemd de integrale aanpak. Dat betekent dat cybercapaciteiten een aanvulling vormen op de bestaande militaire

capaciteiten en daarmee geïntegreerd worden ingezet. Dit betekent ook dat bij de planning en de voorbereiding van operaties ook het digitale domein wordt meegenomen. Daar waar artikel 100 van toepassing is op de betreffende militaire inzet, geldt dat eveneens voor de betrokken cybereenheden.

15

Deelt u de mening dat artikel 100-notificaties altijd separaat moeten worden aangeboden, en niet als onderdeel van verslagen?

Ja.

16

Waarom hanteert het kabinet niet de regel dat ook bij terbeschikkingstelling van de krijgsmacht op grond van verdragsverplichtingen artikel 100 gewoon geldt?

Zie het antwoord op vraag 13.

17

Deelt het kabinet de mening van de Commissie-Davids dat artikel 100 onduidelijk is over zijn toepassing ingeval de daarin bedoelde inzet of terbeschikkingstelling geschiedt op Nederlands grondgebied? Zo ja, wat doet het kabinet daaraan?

Artikel 100 ziet op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In de praktijk zal een dergelijke inzet doorgaans plaatsvinden in het kader van een internationale crisisbeheersingsoperatie. Het kabinet is het met de Commissie Davids eens dat de tekst van artikel 100 strikt genomen toepassing van dit artikel op een dergelijke operatie op Nederlands grondgebied niet uitsluit. Echter, het kabinet acht een internationale crisisbeheersingsoperatie waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt op Nederlands grondgebied moeilijk voorstelbaar.

18

Valt de inzet van Patriots onder het nieuwe regime van overlappende doelstellingen, en dus onder de artikel 100-procedure? 22

Hoe beoordeelt het kabinet het AIV-advies uit respectievelijk 2004 en 2007 om bij grensgevallen de artikel 100-procedure toch toe te passen?

Indien bij de inzet van Nederlandse Patriots sprake is van overlappende doelstellingen dan zal de regering het parlement informeren volgens de artikel 100-procedure. De kabinetsreactie op genoemde AIV-adviezen is vervat in de brief aan uw Kamer van 25 april 2008 (Kamerstuk 30 162, nr. 9.) en in de brief over de werking van het Toetsingskader van 9 juli 2012 (Kamerstuk 29 521, nr. 191). In aanvulling hierop heeft het kabinet in de brief aan uw Kamer van 22 januari 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. 226), teneinde volledige helderheid te scheppen en maximale transparantie te betrachten, laten weten dat het kabinet voortaan in gevallen waarin naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere doelstellingen aan de orde zijn (overlappende doelstellingen) het parlement zal informeren volgens de artikel 100-procedure.

19

Hoe verhoudt artikel 100 zich tot de inzet van EU-Battlegroups?

De uitzending van de Nederlandse krijgsmacht in het kader van de handhaving of de bevordering van de internationale rechtsorde is onderworpen aan de artikel 100-procedure. Indien bij besluitvorming over de inzet van de *EU Battlegroups* Nederlandse eenheden zijn of kunnen worden betrokken, zal de regering de Kamer in beginsel voorafgaand aan de inzet informeren over het desbetreffende kabinetsbesluit op basis van de daarover bestaande afspraken met uw Kamer (Kamerstuk 29 521, nr. 206 van 22 maart 2013). Mede met het oog op snelle besluitvorming informeert het kabinet de Kamer over de toewijzing van eenheden aan de *EU Battlegroups* op het moment dat Nederlandse eenheden gepland staan om deel te nemen aan een gereedstellingsperiode.

20

Waarom was in juni 2012 uitbreiding van het Toetsingskader met burgerbescherming nog niet vereist en nu wel?

Het kabinet is zich bewust van de toegenomen aandacht voor de bescherming van de burgerbevolking (Kamerstuk 29 521, nr. 191, brief van 9 juli 2012 over de werking van het Toetsingskader en brief beleid bescherming burgerbevolking). In het politieke en maatschappelijke domein (motie-Van Ojik/ Voordewind, Kamerstuk 33 750 XVIII, nr. 12) is de laatste tijd een breed draagvlak ontstaan voor het centraal stellen van de bescherming van burgers in de internationale en Nederlandse activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid. Om uitdrukking te geven aan de prioriteit die de bescherming van burgers naar de overtuiging van dit kabinet moet krijgen, heeft het daarom besloten het Toetsingskader aan te passen en de bescherming van de burgerbevolking als aandachtspunt toe te voegen aan de gronden voor deelneming.

21

Geldt toepassing van de artikel 100-procedure niet indien militairen niet als eenheid worden uitgestuurd? Indien ja, om welke inhoudelijke reden(en) is dit?

Zie het antwoord op vraag 9.

22

Hoe beoordeelt het kabinet het AIV-advies uit respectievelijk 2004 en 2007 om bij grensgevallen de artikel 100-procedure toch toe te passen?

Zie het antwoord op vraag 18.

23

Kunt u per geval afzonderlijk toelichten om welke reden(en) artikel 100 niet van toepassing is op de inzet van Nederlandse eenheden in internationale missies waarvan het mandaat wordt ontleend aan artikel 5 van het NAVO-verdrag, artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie, of artikel 51 van het VN Handvest?

De tekst van artikel 100 van de Grondwet beperkt de toepassing van dit artikel tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Dat betekent dat het artikel niet van toepassing is op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor een van de andere doelstellingen genoemd in artikel 97 van de Grondwet, daaronder begrepen de inzet of ter beschikking stelling ten behoeve van de verdediging. Onder «verdediging» wordt mede verstaan de bondgenootschappelijke verdediging. Dergelijke verdediging vindt zijn internationale rechtsgrondslag in

artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Artikel 5 van het NAVO-verdrag en artikel 42, zevende lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevatten een bijstandsverplichting die hierop is gebaseerd.

24

Kunt u toelichten op welke wijze de formulering «met gebruikmaking van een of meer elementen van het Toetsingskader» in plaats van «langs de lijnen van het toetsingskader» verwarring over de toepassing van artikel 100 in de tussencategorie voorkomt?

In sommige gevallen is artikel 100 Grondwet niet van toepassing maar maakt de regering wel gebruik van (enkele of meerdere) elementen uit het Toetsingskader ten behoeve van besluiten tot uitzending en de parlementaire beoordeling daarvan. De formulering «met gebruikmaking van een of meer elementen» geeft de realiteit goed weer en maakt beter duidelijk dat het gaat om een bijdrage waar artikel 100 Gw niet op van toepassing is.

25

In de brief zegt u toe bij overlappende doelstellingen het parlement te zullen informeren volgens de artikel 100-procedure. Bent u van mening dat het daarmee alsnog handelt in de geest van de motie-Van Dam/Ten Broeke?

De motie Van Dam / Ten Broeke (nr. 1430162 / 2009) pleitte voor een uitbreiding van de reikwijdte van artikel 100 lid 1 Gw tot *alle* inzet van de krijgsmacht voor militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk. Daarvoor zou een herziening van de Grondwet nodig zijn. De in de vraag genoemde toezegging betreft slechts een aanpassing van het Toetsingskader die er toe strekt de artikel 100-procedure te volgen indien naast de bevordering van de internationale rechtsorde, ook nog een andere doelstelling aan de orde is.

26

Wanneer is volgens u sprake van een «grote» civiele missie? Welke categorieën hanteert de regering met betrekking tot de schaal van missies? Kunt u per categorie voorbeelden geven van missies die deze categorie representeren?

29

Kan worden aangegeven om welke redenen het kabinet voor grote civiele missies waaraan militairen deelnemen, de Kamer niet volgens de artikel 100-procedure informeert?

30

Wat wordt bedoeld met grote civiele missies waaraan militairen deelnemen? Kunt u hier concrete voorbeelden van noemen?

De artikel 100-procedure is van toepassing bij de uitzending van militaire eenheden voor internationale crisisbeheersingsoperaties. Civiele missies vallen daar niet onder, ook niet indien daar militairen aan deelnemen. Indien het een grote civiele missie betreft waaraan militairen deelnemen, wordt bij de informatievoorziening wel gebruikgemaakt van elementen van het Toetsingskader.

Het kabinet hanteert geen vaste schaal of «categorieën». Een internationale missie en de Nederlandse bijdrage daaraan kan in absolute aantallen klein zijn, terwijl de Nederlandse bijdrage in relatie tot de totale omvang van de betreffende missie groot is. Daarom beoordeelt het kabinet per geval – op grond van aard en omvang van de missie – of er sprake is van een grote civiele missie. Uitgangspunt zal zijn dat, op basis van de vertrouwensrelatie tussen parlement en regering, het kabinet in

alle gevallen het parlement zo goed mogelijk informeert. Een voorbeeld van een grote civiele missie waar militairen aan deelnemen is EULEX Kosovo.

27

U stelt uitdrukking te willen geven aan het brede politieke en maatschappelijke draagvlak voor het centraal stellen van de bescherming van burgers. Bedoelt u dat het centraal stellen van deze belangen een prominentere rol moet spelen in de invulling van de missie of (ook) in het besluitvormingsproces dat vooraf gaat aan een militaire interventie om de burgerbevolking te beschermen, conform de Responsibility To Protect-doctrine?

Beide. Het begrip bescherming van burgers in gewapende conflicten, zoals gehanteerd in VN verband, omvat alle activiteiten die kunnen worden ondernomen om de veiligheid en waardigheid van mensen te verbeteren, maar is beperkt tot situaties van gewapende conflicten. Het principe van de Responsibility to Protect vraagt aan de internationale gemeenschap de bevolking in een land te beschermen tegen genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuivering wanneer een staat de eigen bevolking niet kan of wil beschermen. Militair ingrijpen is altijd een uiterste maatregel. De concepten hebben dus een verschillende achtergrond maar zijn wel gebaseerd op gemeenschappelijke uitgangspunten. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de strijdende partijen (staat of gewapende georganiseerde groepen). Wanneer Nederland een militaire bijdrage levert aan een missie, zal bescherming van de bevolking een belangrijk aandachtspunt moeten zijn zowel bij de invulling van de missie als bij het besluitvormingsproces dat voorafgaat aan de militaire interventie.

28

Nu er besloten is om bescherming van de burgerbevolking toe te voegen aan het toetsingskader als grond voor deelname aan militaire missies, is er staand beleid gericht op specifiek bescherming van de burgerbevolking via de instrumenten die het kabinet tot zijn beschikking heeft zoals defensie, ontwikkelings-samenwerking en diplomatie? Zo ja, kunt u dit beleid delen met de Tweede Kamer? Zo nee, bent u voornemens dit beleid te gaan ontwikkelen?

Het Nederlandse beleid gericht op bescherming van de burgerbevolking is uiteengezet in de notitie «Bescherming van burgers in gewapende conflicten» die op 10 juli 2012 (Kamerstuk 29 521, nr. 192) aan de Kamer is toegezonden. De Nederlandse inzet verloopt langs vier beleidslijnen: conflictpreventie, tijdige en effectieve bescherming van burgers tijdens gewapende conflicten, strafrechtelijke verantwoording en wederopbouw. De toevoeging van bescherming van de burgerbevolking aan het Toetsingskader onderstreept het belang dat Nederland hieraan hecht. In VN-verband wordt de bescherming van burgers ook als een hoofddoel gedefinieerd in het mandaat voor recente vredesmissies. Nederland zal van geval tot geval analyseren of en zo ja hoe het door middel van haar bijdrage aan de missie kan bijdragen aan de bescherming van burgers.

29

Kan worden aangegeven om welke redenen het kabinet voor grote civiele missies waaraan militairen deelnemen, de Kamer niet volgens de artikel 100-procedure informeert?

30

Wat wordt bedoeld met grote civiele missies waaraan militairen deelnemen? Kunt u hier concrete voorbeelden van noemen?

Zie het antwoord op vraag 26.

31

Gelden er uitzonderingen op de aanpassing dat voortaan in gevallen waarin naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere doelstellingen aan de orde zijn (dus bij zogenaamde overlappende doelstellingen) het parlement volgens de artikel 100-procedure geïnformeerd zal worden? Indien ja, welke uitzonderingen betreft dit?

Nee, op deze aanpassing zijn geen uitzonderingen van toepassing, behalve natuurlijk indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen (welke uitzondering ook is vervat in artikel 100, tweede lid van de Grondwet).

32

Het kabinet wijst op de voortschrijdende internationale militaire samenwerking in Europees verband en geeft in dat licht enkele voorbeelden van bilaterale Europese militaire samenwerking. Is het kabinet ook voorstander van EU-brede militaire samenwerking? Kiest het kabinet dan voor sterkere samenwerking naar NAVO-model of is het kabinet in zekere mate ook voorstander van een centraal Europees leger?

Het kabinet is geen voorstander van een EU-leger, net zo min als van een Navo-leger. Het kabinet streeft wel verdergaande Defensiesamenwerking na, conform de nota «In het belang van Nederland». Dit kan bilaterale- en multinationale samenwerking in Navo- of EU-verband betreffen.

33

Waar liggen de grenzen van deze voortschrijdende samenwerking voor het kabinet, vooral met het oog op het streven naar behoud van soevereiniteit ten aanzien van de inzet van onze krijgsmacht?

36

Kunt u aangeven of u spanning ziet tussen Europese militaire samenwerking enerzijds en de controlefunctie van de Tweede Kamer bij de inzet van militairen anderzijds? Kunt u uw antwoord toelichten?

Nee. Ook in het geval van vergaande vormen van defensiesamenwerking behouden deelnemende landen zeggenschap over de inzet van de militairen en hun materieel. De artikel 100-procedure wordt gevolgd bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in de snelle reactiecapaciteiten van de EU en de Navo ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Wel moet hierbij worden bedacht dat internationale afspraken over de samenstelling van bi- of multinationale eenheden en over het vervlechten van militaire capaciteit niet vrijblijvend zijn. Samen eenheden gereed stellen, betekent ook dat landen bereid zijn om militairen gezamenlijk in te zetten. Nederland wil een betrouwbare partner zijn. Dat houdt in dat eenheden niet op het laatste moment worden teruggetrokken (zie ook vraag 37). De voortschrijdende militaire samenwerking in Europa vraagt mede in dit licht nadrukkelijk om de betrokkenheid van nationale parlementen.

34

Op welke wijze heeft u uitvoering gegeven aan de gedetailleerde uitwerking binnen het raamwerk van de Veteranenwet en het Veteranenbesluit voor de (missiegerelateerde) zorg voor de missie in Mali?

De zorg voor, tijdens en na inzet is bij de MINUSMA-missie in Mali ingericht in overeenstemming met de zorgplicht voor militairen zoals vastgelegd in de Veteranenwet en het Veteranenbesluit. Voorafgaand aan de missie bestaat de zorg voor militairen uit een medische screening en (extra) vaccinaties conform het geneeskundige landenadvies Mali. Ook krijgen de militairen in het voorbereidingstraject een gedegen opleiding in de geneeskundige zelfhulp-kameradenhulp als initiële zorg bij gewond raken.

Tijdens de missie is de kwaliteit en de tijdigheid van medische hulp verzekerd door eigen medische capaciteit voor de eerstelijns gezondheidszorg. In de tweedelijns zorg is voorzien door een ziekenhuis in Bamako, bekostigd door de VN, maar ook door ziekenhuisfaciliteiten uit Frankrijk en China. Tevens is medische evacuatie (medevac) gegarandeerd. Uit te zenden personeel ontvangt o.a. een Missie Gerichte Opleiding, hierin wordt de militair voorbereid op zijn verblijf in het missiegebied. Naast aandacht voor de culturele aspecten is er o.a. aandacht voor erkennen en herkennen van stressklachten en de psychosociale aspecten van een uitzending. Verder geeft Defensie invulling aan haar zorgplicht door de aanwezigheid van een zorg- en hulpverleningsteam, dat toeziet op het welzijn van de militair en de commandant adviseert over onder andere personele inzetbaarheid, repatriëring en (ernstige) incidenten.

Na afloop van de uitzending volgt de militair een nazorgtraject dat vergelijkbaar is met de nazorg bij de actuele missies zoals in Afghanistan. Het nazorgtraject bestaat onder andere uit een adaptatieprogramma met een operationele eindbriefing, waarmee de militair wordt voorbereid op terugkeer in de thuissituatie, en een terugkeerprogramma dat niet alleen is gericht op de militair, maar ook op zijn thuisfront. Indien een militair gewond terugkeert van de missie en later sprake is van invaliditeit met een dienstverband dan heeft de militair naast de inspanningen op het gebied van medische zorg en re-integratie aanspraak op de voorzieningen zoals opgenomen in de Kaderwet Militaire Pensioenen. De zorg voor militairen, waaronder een inschatting op voorhand van de kosten, is opgenomen in het Toetsingskader.

35

Op welke wijze is de rol van de geestelijke verzorgers meegenomen in de gedetailleerde uitwerking binnen het raamwerk van de Veteranenwet en het Veteranenbesluit voor de (missiegerelateerde) zorg voor de missie in Mali?

In artikel 8 van het Veteranenbesluit is bepaald dat een zorg- en hulpverleningsteam tijdens een uitzending beschikbaar is. Het team bestaat in beginsel uit een arts, een bedrijfsmaatschappelijk werker, een psycholoog en een geestelijk verzorger. Dit geldt ook voor de missie in Mali. De dienst Geestelijke Verzorging verzorgt uitzendconferenties ten behoeve van MINUSMA.

36

Kunt u aangeven of u spanning ziet tussen Europese militaire samenwerking enerzijds en de controlefunctie van de Tweede Kamer bij de inzet van militairen anderzijds? Kunt u uw antwoord toelichten?

Zie het antwoord op vraag 33.

37

Bent u van mening dat het belang dat gehecht wordt aan de reputatie van Nederland als betrouwbare partner in militaire

internationale samenwerkingsverbanden gevolgen heeft voor de definitie van soevereiniteit? Indien ja, welke?

Nee. Het kabinet onderschrijft de notie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken dat soevereiniteit mede moet worden geïnterpreteerd als het vermogen van een staat om te handelen. Vanuit deze optiek vormt defensiesamenwerking die het handelingsvermogen vergroot geen inbreuk op de soevereiniteit, maar juist een bestending ervan. De betrouwbaarheid als samenwerkingspartner vormt een cruciale voorwaarde om defensiesamenwerking te kunnen verdiepen. Bij nationale besluiten over de inrichting en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht is het dus wel van belang om daar rekening mee te houden.

TOETSINGSKADER 2014

Inleiding

Op 28 juni 1995 boden de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Tweede Kamer een toetsingskader aan dat kon dienen ter structurering van de gedachtewisseling met het parlement over de deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisisbeheersingsoperaties (23 591, nr. 5).

In 1995 werd reeds voorzien dat dit toetsingskader flexibel genoeg zou moeten zijn om in sterk verschillende situaties te kunnen worden toegepast. Bovendien zou het aangepast moeten kunnen worden aan veranderende omstandigheden.

Zes jaar later is er inderdaad aanleiding het parlement een aangepast Toetsingskader aan te bieden. Op 22 maart 2000 werd de interdepartementale Kosovo-evaluatie aan de Kamer aangeboden, op 4 september gevolgd door het rapport «Vertretpunt Den Haag» van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) over de politieke besluitvorming in Nederland inzake de deelneming aan en de voortgang van vredesoperaties in de afgelopen tien jaar. In het debat dat regering en Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport op 11 en 12 oktober 2000 hebben gevoerd, is overeenstemming bereikt over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van de TCBU.

De Tweede Kamer heeft hierover twee moties (26 454, nr. 14 en nr. 15) aangenomen, die voor een belangrijk deel betrekking hebben op de invulling en de hantering van de aandachtspunten van het toetsingskader. Inmiddels was van kracht geworden de Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging.

Van belang zijn vooral de nieuwe artikelen 97 en 100, respectievelijk over de gronden voor de inzet van de krijgsmacht en over de actieve informatieplicht van de regering aan de Staten-Generaal bij de uitzending van militaire eenheden.

Een internationaal panel van deskundigen onder voorzitterschap van de Algerijnse VN-ambassadeur Brahimi publiceerde op 21 augustus 2000 een rapport met een groot aantal concrete aanbevelingen om de uitvoering van VN-vredesoperaties te verbeteren.

Aanleiding hiervoor was de onvrede over het verloop van een aantal VN-operaties begin jaren negentig. Op grond van de ontwikkelingen en de «lessons learned» van de afgelopen jaren heeft de regering het toetsingskader aangepast. Het geactualiseerde toetsingskader bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een beschouwing over de strekking en de reikwijdte van het toetsingskader.

Het tweede deel biedt een overzicht van de toezeggingen die de regering aan het parlement heeft gedaan over de informatievoorziening in de verschillende fasen van de besluitvorming.

Ten derde omvat het toetsingskader een lijst van aandachtspunten, waarin de regering de uitkomsten van het overleg met de Tweede Kamer over de aanbevelingen van de TCBU zo goed mogelijk heeft verwerkt. Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep «NATO Response Force» is in 2009 het Toetsingskader geactualiseerd en verbreed.

Naar aanleiding van de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 22 januari 2014 is het Toetsingskader verder aangepast. Bescherming van de burgerbevolking is als aandachtspunt toegevoegd aan de gronden voor deelneming en nazorg voor militairen is eveneens als aandachtspunt toegevoegd. Ook is het Toetsingskader aangepast met betrekking tot missies met overlappende doelstellingen.

REIKWIJDTE EN STREKKING

Artikel 97 van de Grondwet stelt dat er een krijgsmacht is «ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde». Artikel 100 van de Grondwet verplicht de regering de Staten-Generaal vooraf in te lichten «over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstreken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict».

Dit toetsingskader heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt. Het is nadrukkelijk bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. De aandachtspunten betreffen uitsluitend vrijwillige uitzendingen, dat wil zeggen missies waarvoor geen verplichting bestaat uit hoofde van het Wew- of het Navo-verdrag. Ook de inzet van militairen binnen het Koninkrijk, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, valt buiten het toetsingskader. De uitzending van internationale hoofdkwartieren of missies waarvan Nederlandse militairen op individuele basis deel uitmaken en de stationering van Nederlandse militairen in vredetijd bij internationale staven blijven eveneens buiten beschouwing.

Buiten het bestek van het toetsingskader valt ook het gebruik van militaire middelen voor hulpverlening bij natuurrampen en voor humanitaire hulpverlening, meestal op verzoek van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, in situaties waarin geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd veiligheidsrisico. Ten slotte vallen de uitzending van militairen voor civiele missies en de uitzending van burgers in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties als zodanig niet onder het toetsingskader. Dit neemt niet weg dat de regering relevante elementen uit het toetsingskader zal gebruiken bij de beoordeling van dit soort missies.

Wanneer de inzet van de krijgsmacht naast handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde ook betrekking heeft op andere doelstellingen (dus bij zogenaamde overlappende doelstellingen), zal de regering

de Kamer informeren volgens de artikel 100 procedure. Bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen zal de regering de Kamer informeren met gebruikmaking van een of meer elementen uit het Toetsingskader.

De regering hanteert het toetsingskader in alle gevallen waarin zij het parlement door middel van een kennisgeving (zie verder onder «Informatie aan de Staten-Generaal») kenbaar maakt te gaan onderzoeken of een Nederlandse militaire bijdrage wenselijk en mogelijk is. Ook wijziging van de uitgangspunten van (deelneming aan) een operatie leidt tot een hernieuwde afweging aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader.

Dit is aan de orde als het mandaat of de taken van een missie worden gewijzigd. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit ook gelden voor wijziging van de locatie.

Het toetsingskader draagt onveranderd het karakter van een reeks aandachtspunten die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties lopen uiteen wat belang, mandaat en geweldsniveau betreft. De aandachtspunten kunnen per operatie dan ook een ander gewicht hebben.

INFORMATIE AAN DE STATEN-GENERAAL

Onverminderd artikel 68 van de Grondwet informeert de regering het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming als volgt. Het TCBU-rapport heeft eens te meer het belang onderstreept van tijdige en toereikende informatievoorziening aan het parlement. Om zorgvuldig en weloverwogen te kunnen reageren heeft de regering voorafgaand aan het debat van 11 en 12 oktober 2000 de bereidheid uitgesproken de Tweede Kamer te informeren als zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een vredesoperatie wenselijk en mogelijk is. Met een dergelijke kennisgeving beoogt de regering te voorkómen dat de Kamer hiervan uitsluitend via de media kennis moet nemen.

De brief waarin de kennisgeving is vevat zal in het algemeen kort zijn en nog weinig concrete informatie bevatten. Het is immers de aankondiging van een voorbereidingsfase waarin zoveel mogelijk informatie moet worden verzameld. De brief kan wel ingaan op de aanleiding, bijvoorbeeld een sondering, een verzoek, een rapport van de SGVN dat waarschijnlijk een resolutie van de Veiligheidsraad tot gevolg heeft, of een besluit van de Navo-Raad.

De kennisgeving staat geheel los van artikel 100 van de Grondwet en behelst dus geen beginselbereidheid van het kabinet tot deelneming. De Kamer wordt, op haar beurt, hierdoor op geen enkele wijze gecommiteerd; zij geeft pas in een later stadium, binnen het kader van artikel 100, zelfstandig haar oordeel.

Wat artikel 100 van de Grondwet zélf betreft, gaat het om een besluit van de regering militaire eenheden uit te zenden. Gezien de verschillende procedures in de Verenigde Naties, de Navo en andere organisaties is niet in het algemeen vast te stellen op welk moment dit besluit valt. Er kunnen factoren zijn, bijvoorbeeld van logistieke aard, die onmiddellijke uitvoering belemmeren. In het geval dat Nederlandse deelneming in het kader van het «Force Generation Process» van de Navo aan de orde is, valt dit besluit vóórdat Nederland onvoorwaardelijk instemt met de «Activation Order» (Actord), dat wil zeggen de onderbevelstelling van de desbetreffende Nederlandse eenheden.

Tegen deze achtergrond, en onverminderd artikel 68 van de Grondwet, informeert de regering het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming als volgt:

1. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.
2. Ingevolge artikel 100 van de Grondwet informeert de regering het parlement vooraf aan de hand van het toetsingskader over een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict, inclusief de eventueel daaraan verbonden voorwaarden, tenzij sprake is van een «speciale operatie» (hiervoor geldt de regeling die is beschreven in de brief van de Minister van Defensie, Tweede Kamer 26 800 X, nr. 46, vergaderjaar 1999/2000 van 23 augustus 2000). De informatieplicht van de regering geldt ook bij een besluit de Nederlandse deelneming aan een operatie langer dan voorzien voort te zetten of eerder dan voorzien te beëindigen, bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van het mandaat of de taken en bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van de gebiedsverantwoordelijkheid die gevolgen heeft voor het mandaat of de taken.
3. Na het overleg met het parlement op grond van artikel 100 van de Grondwet deelt de regering de organisatie of het samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt schriftelijk mede, met verzoek om ontvangstbevestiging, welke militaire eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De reactie op het aanbod wordt aan het parlement meegedeeld.
4. Tijdens de voorbereiding van de uitzending en de uitvoering van de operatie wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen, conform de gegroeide praktijk.
5. Iedere derde woensdag in mei kan het parlement beschikken over een tussentijdse evaluatie van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

AANDACHTSPUNTEN VAN HET TOETSINGSKADER 2014

Gronden voor deelneming

Uitzending van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het voorkómen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten alsmede uitzending van militaire eenheden voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Ook de vraag in hoeverre uitzending van militaire eenheden bijdraagt aan de bescherming van de burgerbevolking maakt deel uit van dit aandachtspunt.

Politieke aspecten

Op grond van een analyse van het conflict en een beoordeling van het instrumentarium dat de internationale gemeenschap ten dienste staat om dit te beëindigen, een politieke vredesregeling te implementeren dan wel (de gevolgen van) het conflict in te perken, licht de regering toe waarom

een militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is in termen van (politieke) haalbaarheid en wenselijkheid. Onder meer de volgende aspecten kunnen bij de analyse worden betrokken:

- een beoordeling van de politieke context van het conflict;
- de politieke opstelling van de partijen in het conflict;
- de inzet in het conflict en de motieven van de partijen;
- het karakter van het conflict (binnen- of tussenstatelijk) en de risico's van spill-over;
- (eerdere) onderhandelingen, internationale bemoeienis, bemiddeling;
- de vraag of er een bestand van kracht is en, zo ja, in hoeverre dat wordt nageleefd;
- de politieke risicoanalyse van de bestaande situatie en met het oog op de toekomst;
- de rol van de militaire operatie in het politieke proces.

Ontwikkelingssamenwerking

Indien een militaire operatie mede tot doel heeft de voorwaarden te scheppen voor wederopbouw, of op een andere wijze raakvlakken heeft met de internationale en Nederlandse inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, dan zal daaraan in de analyse aandacht worden besteed. Het gaat hierbij om zaken als:

- de hervorming van de veiligheidssector (security sector reform; SSR) en ontwapeningsgerelateerde programma's (disarmament, demobilisation and reintegration; DDR)
- de positie van vluchtelingen en vrouwen;
- ondersteuning van het openbaar bestuur (lokaal, regionaal, nationaal);
- toegang van de bevolking tot natuurlijke hulpbronnen (o.a. land en water);
- ondersteuning van sociale sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg;
- ondersteuning van economische sector zowel overheid als bedrijfsleven;
- ondersteuning van andere vormen van human security.

Mandaat

De uitzending van Nederlandse militaire eenheden moet in overeenstemming zijn met het internationale recht. Indien de operatie niet op uitnodiging van het betrokken land wordt uitgevoerd, moet zij op een duidelijk mandaat berusten. Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. Operaties in het kader van hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties kunnen ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie, zoals de OVSE. In het mandaat worden de politieke en militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen operaties waarbij sprake is van een specifieke, door de betrokken internationale organisatie vastgestelde periode, en operaties die een bepaald doel moeten bereiken. Uit het mandaat blijkt ook of het een operatie betreft onder hoofdstuk VI dan wel hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

Deelnemende landen

Bij de keuze van het internationale samenwerkingsverband dat de operatie uitvoert moet een evenwicht worden gevonden tussen de militaire doeltreffendheid van het desbetreffende samenwerkingsverband enerzijds en anderzijds de wenselijkheid zoveel mogelijk landen te betrekken bij de uitvoering van de operatie. Met dat laatste moet tot

uitdrukking worden gebracht dat de operatie een optreden betreft van de internationale gemeenschap en niet van afzonderlijke landen.

Bij de beslissing een concrete militaire bijdrage aan een militaire operatie in internationaal verband te leveren, betreft de regering factoren als solidariteit en geloofwaardigheid, alsmede de spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten. Ook de aard en omvang van de bijdragen van relevante landen spelen hierbij een rol.

Invloed

Als Nederland geen deel uitmaakt van het internationale orgaan waarin de besluitvorming over de operatie plaats heeft, moet het in zijn hoedanigheid van troepenleverancier langs andere weg voldoende invloed kunnen uitoefenen op (de nadere invulling van) het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Bij de beoordeling van de militair-operationele haalbaarheid van de operatie wordt een aantal onderling samenhangende aspecten in beschouwing genomen. Uitgangspunt is het mandaat dat immers behalve de politieke ook de militaire grondslag van de operatie is. Het bevat de militaire doelstellingen – de militaire opdracht – waaruit de taken worden afgeleid en vormt het kader waarbinnen de operatie moet worden uitgevoerd.

De volgende aspecten komen aan de orde:

- De opstelling van de conflictpartijen (voor zover relevant voor de militaire afweging), het klimaat en de terreinomstandigheden: de militaire capaciteiten van partijen in een conflict, alsmede hun intenties, zijn van grote invloed op de militair-operationele haalbaarheid van een missie. Hetzelfde geldt als er sprake is van gewapende oppositiepartijen. Voorts zijn het klimaat en het terrein omstandigheden die de haalbaarheid van een militaire missie beïnvloeden.
- Het vereiste militaire vermogen: bij de vaststelling van het vereiste militaire vermogen gaat het om de omvang, de samenstelling, de uitrusting en de bewapening van de militaire eenheden. Ook toereikende logistieke ondersteuning is een voorwaarde voor de doeltreffende inzet van militaire eenheden. Als tevens humanitaire of civiele taken moeten worden uitgevoerd, kunnen aanvullende middelen nodig zijn.
- De wijze van optreden («concept of operations»): de beschrijving van de wijze van optreden tijdens de missie gaat in op de militaire doelstellingen, de te bereiken eindsituatie, de taakstelling en de wijze van optreden van de militaire eenheid. Omdat Nederland zijn militaire eenheden altijd in internationaal verband inzet, zal het «concept of operations» van het internationale samenwerkingsverband richtinggevend zijn.
- De geweldsinstructie («rules of engagement»): de geweldsinstructie hangt nauw samen met het karakter van de militaire missie, de wijze van optreden en de ingedeelde wapensystemen. Zo nodig moet, uiteraard met inachtneming van het mandaat, voldoende robuust kunnen worden opgetreden. Te allen tijde moeten de eigen troepen op een geloofwaardige wijze in hun zelfbescherming kunnen voorzien.

- De bevelstructuur:
ook een duidelijke bevelstructuur is een voorwaarde voor doeltreffend militair optreden. Situaties waarin bevelslijnen met verschillende internationale organisaties bestaan («dual key»), moeten worden vermeden. «Full Command», het hoogste gezag, blijft altijd een nationale verantwoordelijkheid en berust voor uitgezonden eenheden bij de CDS onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie¹

Risico's

De veiligheidsrisico's voor de operatie als geheel en voor het Nederlandse personeel in het bijzonder moeten vooraf zo goed mogelijk in kaart worden gebracht en geanalyseerd. Er kan aanleiding zijn de uitrusting van de eenheden aan te passen. Te denken valt aan:

- risico's verbonden aan de uitvoering van de operatie;
- risico's veroorzaakt door klimatologische, sanitaire en medische omstandigheden;
- overige risico's, die bijvoorbeeld verband houden met de aanwezigheid van landmijnen of gevaarlijke stoffen.

Er worden plannen voorbereid – nationaal of internationaal – voor het geval zich calamiteiten voordoen («contingency planning») en, afhankelijk van de aard van de operatie, om eenheden en individuele militairen te ontzetten («extraction»). Als daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld bij wijzigingen van het mandaat, de taken of de locatie, wordt een nieuwe risicoanalyse gemaakt.

In het kader van dit Toetsingskader zal bij de uitzending van militairen aandacht worden geschonken aan de nazorg van de militairen, inclusief de kosten van deze zorg.

Geschiktheid en beschikbaarheid

De Nederlandse militaire bijdrage moet passen bij de samenstelling en het karakter van de multinationale strijdmacht en moet bovendien zijn toegesneden op de uitvoering van de voorziene taken. Op grond van deze uitgangspunten wordt vastgesteld welke eenheden in beginsel geschikt zijn voor uitzending. Vervolgens wordt vastgesteld welke eenheden beschikbaar zijn. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met het benodigde voortzettingsvermogen, de overige taken van de krijgsmacht en de uitzendbelasting van het personeel.

Duur van de deelneming

Als Nederland eenheden beschikbaar stelt voor een periode die korter is dan de voorziene duur van de operatie, wordt een regeling voor hun aflossing en vertrek opgesteld. Voortzetting van de Nederlandse deelneming vergt een expliciet, gemotiveerd besluit, beëindiging op het overeengekomen moment is daarentegen automatisch.

Gender

Bij alle in dit Toetsingskader opgenomen aandachtspunten zal, voor zover van toepassing en in overeenstemming met internationale afspraken of

¹ Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer van 11 en 12 oktober 2000 heeft de Minister van Defensie op 31 oktober 2000 een brief aan het parlement geschreven over «Full Command» en de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens crisisbeheersingsoperaties (Tweede Kamer 26 454, nr. 18, vergaderjaar 2000/2001).

resoluties, specifiek worden gekeken naar de participatie van vrouwen, impact op vrouwen en andere aspecten van genderbeleid.

Samenhang

Bovenstaande aandachtspunten worden alle, voor zover van toepassing op de voorliggende uitzending, op hun eigen merites beoordeeld en meegenomen in het besluit van de regering. In de informatie daarover aan de Kamers zal bovendien aandacht worden besteed aan de onderlinge samenhang van de politieke aspecten, militaire aspecten en aspecten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zodat het integrale karakter van de operatie expliciet wordt meegewogen en tot uitdrukking wordt gebracht.

Financiën

Het kabinetsbesluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie bevat een concrete indicatie van de kosten die daarmee zijn gemoeid.