

Vergaderjaar 2005–2006

30 162

Onderzoek NATO Response Force

Nr. 3

RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7	3.3.1	Toewijzing van eenheden	49
1.1	Voorgeschiedenis	7	3.3.2	Inzet van de multinationale verbanden	54
1.2	Onderzoeksvoorstel	8	3.4	Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups	59
1.3	Onderzoeksopzet	9			
1.4	Organisatie en werkwijze	10	3.4.1	Bijzondere eisen	59
1.5	Opbouw rapport en bijlagen	13	3.4.2	Advies AIV	60
			3.4.3	Reactie regering	63
2	Parlementaire betrokkenheid bij het uitzenden van militaire eenheden	14	4	Conclusies en aanbevelingen	69
2.1	Constitutioneel kader	14	4.1	Inleiding	69
2.1.1	Totstandkoming van artikel 100	14	4.2	Constitutioneel kader	69
2.1.2	Betekenis van artikel 100	18	4.2.1	Formaliseren instemmingsrecht in de Grondwet	69
2.1.3	Reikwijdte van artikel 100	21			
2.2	Toetsingskader	27	4.2.2	Reikwijdte	70
2.2.1	Betekenis van het Toetsingskader	27	4.2.3	Betekenis	70
2.2.2	Informatieverstrekking aan parlement	29	4.2.4	Procedure	70
2.2.3	Deelname aan ISAF in Uruzgan	31	4.2.5	Informatie	71
2.3	Parlementaire betrokkenheid in andere landen	33	4.2.6	Vastleggen procedure	71
2.3.1	Duitsland	33	4.3	Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups	72
2.3.2	Finland	36	4.3.1	Informatie	72
2.3.3	België	37	4.3.2	Committering	72
2.3.4	Spanje	38	4.3.3	Toewijzing	72
2.3.5	Verenigd Koninkrijk	38	4.3.4	Snelheid	73
2.3.6	Verenigde Staten	39	4.3.5	Inzet	73
2.3.7	Zweden	40	4.3.6	Inter-parlementair overleg	74
3	NRF en EU-Battlegroups	41		BIJLAGEN (Deel 2)	
3.1	Inleiding	41	Bijlage 1:	Organisatie van NAVO en EU	
3.2	Kenmerken van NRF en EU-Battlegroups	41	Bijlage 2:	Instelling van NRF en EU-Battlegroups	
3.2.1	Inzetbaarheid	41	Bijlage 3:	Verslag werkbezoek Brussel	
3.2.2	Opbouw	43	Bijlage 4:	Verslag werkbezoek Berlijn	
3.2.3	Militaire aansturing	45	Bijlage 5:	Correspondentie van de werkgroep en schriftelijke adviezen	
3.2.4	Relatie tussen NRF en EU-Battlegroups	46			
3.2.5	Stand van zaken	47	Bijlage 6:	Verslagen van de gesprekken	
3.3	Besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups	49			

1 INLEIDING

1.1 Voorgeschiedenis

Nederlandse militaire eenheden maken sinds kort deel uit van een tweetal parate multinationale snelle interventiemachten: de NATO Response Force (NRF) van de NAVO en de EU-Battlegroups, de snelle reactiemacht van de Europese Unie (EU). Deze snelle interventiemachten kunnen worden ingezet voor humanitaire operaties en verschillende vormen van crisisbeheersingsoperaties. De toenemende inbedding van de Nederlandse krijgsmacht in parate multinationale militaire verbanden heeft gevolgen voor de nationale besluitvormingsprocedure bij de uitzending van militairen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties.

De huidige procedure van besluitvorming door regering en parlement vloeit voort uit artikel 100 van de Grondwet en is uitgewerkt in het «Toetsingskader 2001», dat mede is gebaseerd op de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen.¹ Deze procedure heeft de Tweede Kamer de afgelopen vier jaren voldoende ruimte en mogelijkheden geboden om tijdig geïnformeerd te worden over de uiteindelijke besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen ten behoeve van een aantal crisisbeheersingsoperaties (in onder andere Ethiopië/Eritrea, Afghanistan, Irak, Liberia, Bosnië) en hierover vooraf met de verantwoordelijke ministers te spreken.

Bij deze crisisbeheersingsoperaties hebben de Nederlandse militaire eenheden deel uitgemaakt (of maken nog steeds deel uit van) een multinationale troepenmacht onder leiding van de Verenigde Naties of de NAVO of werkt Nederland samen met andere landen binnen een «coalition of the willing» onder leiding van een van de grotere deelnemende landen. Het traject van besluitvorming om deze multinationale troepenmachten bijeen te krijgen voor een specifieke crisisbeheersingsoperatie biedt voldoende tijd en ruimte om ook op nationaal niveau betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming te garanderen.

Bij tevoren samengestelde multinationale militaire verbanden, zoals de NRF en de EU-Battlegroups, ligt dit echter anders. Bij een besluit van NAVO of EU tot inzet van deze snelle reactiemachten ligt al vast welke landen een militaire bijdrage leveren en waaruit die militaire bijdrage bestaat. De nationale besluitvorming krijgt door deze eerder aangegane verplichtingen een ander karakter en staat daarnaast mogelijk onder druk vanwege de noodzakelijke snelheid van de inzet.

Advies AIV

Op verzoek van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking bracht de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) in maart 2004 een advies uit over een drietal aspecten van de Nederlandse betrokkenheid bij crisisbeheersing.² Een van deze aspecten betreft de besluitvormingsprocedure bij deelname aan crisisbeheersingsoperaties die worden uitgevoerd door de NRF. De ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking namen in hun brief van 11 juni 2004 de aanbevelingen van de AIV op het gebied van de besluitvormingsprocedure voor een groot deel over.³ Op 1 september 2004 voerden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie een algemeen overleg over onder andere de regeringsreactie op het AIV-advies.⁴ Mede naar aanleiding van de brief van de minister van Defensie d.d. 1 september 2004 over de Nederlandse

¹ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7.

² AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004.

³ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5.

⁴ TK, 2004–2005, 29 521, nr. 9.

bijdrage aan de NRF in de tweede helft van 2005 en de eerste helft van 2006⁵ kwam vanuit de commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken het initiatief om de rol van het parlement bij de besluitvorming over deelname aan de NRF nader te onderzoeken.

1.2 Onderzoeksvoorstel

Op 28 oktober 2004 besloten de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie in een gezamenlijke procedurevergadering dat onderzoek nodig was naar de parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van Nederlandse militairen in het kader van de NRF en andere soortgelijke (toekomstige) multinationale verbanden.

Instelling werkgroep

Op 3 maart 2005 stelden de commissies uit hun midden een werkgroep in van vijf leden, te weten: Brinkel (CDA), Koenders (PvdA), Van Baalen (VVD), Herben (LPF) en Karimi (GroenLinks). De werkgroep koos tot haar voorzitter het lid Van Baalen. Ambtelijke ondersteuning kreeg de werkgroep van de adjunct-griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Van Toor, en van de medewerker van het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer (OVV), Koenders.

De werkgroep stelde een onderzoeksvoorstel op, conform de bepalingen uit het «Draaiboek Onderzoek» van de Tweede Kamer. Op 28 april 2005 stemden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie in een gezamenlijke procedurevergadering in met het onderzoeksvoorstel.

Reden voor onderzoek

De commissies waren van mening dat onvoldoende duidelijkheid bestond over het moment waarop en op basis van welke informatie de Tweede Kamer bij de besluitvorming wordt betrokken. Ook diende onderzocht te worden of de Tweede Kamer voldoende ruimte heeft om tot een zelfstandig oordeel te komen over de inzet van Nederlandse militairen bij crisisbeheersingsoperaties die worden uitgevoerd door de NRF of de EU-Battlegroups. De Kamer diende zelf haar rol in de besluitvormingsprocedure goed te definiëren en aan te geven op welk moment het materieel instemmingsrecht van de Kamer wordt toegepast. Een onderzoek naar de knelpunten in de huidige besluitvormingsprocedure en mogelijke oplossingsrichtingen moest hiervoor de nodige inzichten genereren.

Onderzoeksmodaliteiten

Gezien de voorgestelde opzet van het onderzoek en de aard van de onderzoeksvragen stelden de commissies voor dat Kamerleden zelf het onderzoek ter hand namen, daarbij ondersteund door een ambtelijke staf. Volgens de commissies diende de Kamer de verantwoordelijkheid te dragen voor de uitkomsten van het onderzoek. Daarmee werd gekozen voor de modaliteit van parlementair onderzoek.

Het onderzoek zou vooral toekomstgericht dienen te zijn. De commissies zagen geen reden om het onderzoek in handen te stellen van een aparte, daarvoor op te richten tijdelijke commissie. De doorlooptijd was relatief beperkt, het onderzoek moest snel van start te gaan en ter beantwoording van de onderzoeksvragen diende de kennis die bij de leden van de commissies aanwezig is, actief te worden aangewend. De commissies stelden daarom voor dat leden uit de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie zelf het onderzoek zouden verrichten.

⁵ TK, 28 676, nr. 14.

Goedkeuring onderzoeksvoorstel

De voorzitters van beide commissies stuurden het onderzoeksvoorstel op 2 juni 2005 naar het Presidium van de Kamer met het verzoek het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer. Het Presidium stelde de Kamer bij brief d.d. 15 juni 2005 voor met het voorstel van de beide commissies in te stemmen.⁶ Op 23 juni 2005 stemde de Kamer in met het onderzoeksvoorstel.⁷ De commissies legden de uitvoering van het onderzoek in handen van dezelfde werkgroep die het onderzoeksvoorstel had opgesteld.

1.3 Onderzoekopzet

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek was om na te gaan of de huidige procedure van parlementaire betrokkenheid bij besluiten tot uitzending van de Nederlandse militairen adequaat is in het geval dat het een deelname betreft van Nederlandse militairen aan de NRF of andere (toekomstige) multinationale verbanden, zoals de EU-Battlegroups. Zonodig diende het onderzoek concrete bouwstenen aan te leveren voor aanpassing van de huidige procedure en/of van het «Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden».

Het onderzoek zou zich beperken tot de besluitvorming over deelname van Nederlandse militairen aan de NRF of aan andere (mogelijke en/of toekomstige) multinationale verbanden in het kader van crisis-beheersingsoperaties. De centrale vraag daarbij was welke consequenties de Nederlandse deelname aan de NRF of aan andere soortgelijke (toekomstige) multinationale verbanden heeft voor het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. De werkgroep achtte het mogelijk dat de uitkomsten van het onderzoek ook model zouden kunnen staan voor militaire operaties waarop artikel 100 van de Grondwet strikt genomen niet van toepassing is, maar waarbij de Kamer toch vooraf bij de besluitvorming wordt betrokken.

Het onderzoek heeft uitdrukkelijk *niet* tot doel gehad een inhoudelijk standpunt te formuleren ten aanzien van de operationele doelstelling(en) en werkwijze(n) van de NRF, de EU-Battlegroups of soortgelijke (toekomstige) arrangementen.

Ook is geen onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van deelname van Nederlandse militairen aan crisisbeheersingsoperaties in het algemeen, individuele operaties of naar de daarmee samenhangende aspecten van prioriteitsstelling en capaciteitsbepaling.

Vraagstelling

In het onderzoek heeft de werkgroep een aantal deelvragen onderscheiden:

1. Welke informatie moet het kabinet aan de Kamer verstrekken over de *instelling* van de NRF en andere, soortgelijke (toekomstige-)arrangementen en op welk moment?
2. Welke informatie moet het kabinet aan de Kamer verstrekken over de *toewijzing* van Nederlandse militairen aan de NRF en aan andere, soortgelijke (toekomstige) arrangementen en op welk moment?
3. Welke informatie moet het kabinet aan de Kamer tijdens het gehele traject van besluitvorming verstrekken over de voorgenomen *inzet* van Nederlandse militairen in crisisbeheersingsoperaties in NRF-verband

⁶ TK, 2004–2005, 30 162, nr. 1.

⁷ TK, 2004–2005, Handelingen 95, p. 5677.

- en andere soortgelijke (toekomstige) arrangementen en op welk moment dient die informatie aan de Kamer te worden verstrekt?
4. Biedt de huidige procedure over de uitzending van Nederlandse militairen voor crisisbeheersingsoperaties (op basis van artikel 100 Grondwet en de door de Kamer aanvaarde aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen) *formeel en materieel* voldoende mogelijkheden voor een goede betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming over de inzet van (Nederlandse) militairen in NRF-verband en andere soortgelijke (toekomstige) arrangementen? Welke elementen in de besluitvormingsprocedures bij de NAVO (en de EU in geval van de EU-Battlegroups) vormen een belemmering voor de betrokkenheid van de Kamer?
 5. Welke aanpassingen in de besluitvormingsprocedure en/of het Toetsingkader zijn naar aanleiding van de beantwoording van onderzoeksvraag 4 noodzakelijk?
 6. Dient er een specifiek Toetsingskader te worden geformuleerd voor crisisbeheersingsoperaties in het kader van de NRF en andere, soortgelijke (toekomstige) multinationale verbanden?
 7. Op welke wijze en op welk moment dient het kabinet zijn standpuntbepaling ten aanzien de inzet van Nederlandse militairen in NRF-verband en andere soortgelijke (toekomstige) arrangementen kenbaar te maken opdat de Kamer invulling kan geven aan haar controlerende taak?
 8. Op welk moment in de besluitvormingsprocedure dient de Kamer gebruik te maken van haar materieel instemmingsrecht (conform artikel 100 Grondwet) over de inzet van Nederlandse militairen in NRF-verband of andere, soortgelijke (toekomstige) arrangementen?

Verbreding onderzoek

Op 2 februari 2006 nam de Kamer een motie aan die de leden Van Aartsen en Bos hadden ingediend tijdens het plenaire debat over de Nederlandse deelname aan ISAF in Uruzgan. In deze motie spreekt de Kamer de mening uit «dat over de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet geen onduidelijkheid mag bestaan en dat daarom zowel van de kant van de Kamer in het kader van de werkzaamheden van de werkgroep NRF, als van de kant van de regering helderheid dient te worden geschapen».⁸ Het aannemen van deze motie betekende een verbreding van de oorspronkelijke onderzoeksopdracht aan de werkgroep. De werkgroep diende niet alleen aan de Kamer te rapporteren of de huidige procedure van parlementaire betrokkenheid bij besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen adequaat is in het geval dat een deelname betreft aan de NRF of EU-Battlegroups, maar tevens helderheid te scheppen over de aard en de reikwijdte van artikel 100, waar deze procedure op is gebaseerd. De werkgroep heeft conform de opdracht van de Kamer, zoals verwoord in de motie Van Aartsen-Bos, in het onderzoek uitgebreid aandacht gegeven aan de aard en reikwijdte van artikel 100 Grondwet en hierover een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.4 Organisatie en werkwijze

Werkgroep

De werkgroep NRF bestaat uit de volgende leden van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie:

- mr. drs. J.C. (Hans) van Baalen, voorzitter van de werkgroep (VVD)
- drs. Th.B.F.M. (Theo) Brinkel (CDA)
- M. (Mat) Herben (LPF)

⁸ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 203.

- drs. F. (Farah) Karimi (GroenLinks)
- drs. A.G. (Bert) Koenders (PvdA)

Staf van de werkgroep

Voor de inhoudelijke ondersteuning van de werkgroep is voornamelijk een beroep gedaan op ambtenaren van de Tweede Kamer. De Dienst Commissie Ondersteuning Internationaal en Ruimtelijke Beleid (DCO I&R) en het Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVB) leverden elk een medewerker die ongeveer twee dagen per week aan het onderzoek werkten. Daarnaast is een medewerker van buiten de Kamer aangetrokken die drie dagen in de week (van juli 2005 tot januari 2006) aan de staf van de werkgroep was toegevoegd. De staf bestond hiermee uit de volgende personen:

- drs. T.J.E. van Toor (DCO I & R)
- drs. D. Koenders RC (OVB)
- drs. W. Schneider (tijdelijk gedetacheerd bij de Kamer)

Verder is incidenteel een beroep gedaan op de diensten van de Dienst Redactie en Verslag, waar het de verslaglegging van de gesprekken betreft, en van de Dienst Informatievoorziening voor documentaire ondersteuning.

Uitvoering onderzoek

De staf heeft zich in het begin van het onderzoek gericht op het bestuderen en analyseren van openbare bronnen, zoals Kamerstukken, nationale en internationale literatuur en openbare documenten van NAVO en EU. Op basis van deze bronnen heeft de staf een basisnotitie opgesteld ter voorbereiding van de verdere onderzoeksactiviteiten van de werkgroep, in het bijzonder ten behoeve van de gesprekken en werkbezoeken.

Gesprekken

De werkgroep heeft op 30 september, 3 oktober en 10 oktober 2005 gesprekken gevoerd met leden van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), een aantal onafhankelijke deskundigen en ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie. De gesprekken hadden een besloten karakter. Van deze gesprekken zijn, deels stenografische, verslagen gemaakt, die als bijlagen bij dit eindrapport zijn gevoegd en daarmee dus openbaar zijn.

De werkgroep heeft met de volgende personen gesprekken gevoerd (in volgorde van gesprekken):

- Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV:
 - de heer A.L. ter Beek
 - luitenant-generaal b.d. G.J. Folmer
 - mr. B.T. van Ginkel
 - generaal b.d. A.K. van der Vlis
- De heer K. Koster, onderzoeker militaire ontwikkelingen
- De heer M. van den Doel, voormalig lid van de Tweede Kamer en woordvoerder Defensie voor de VVD-fractie (1994–2003), sinds 1 februari 2004 senior research fellow bij het NIIB Clingendael
- Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, voormalig minister van Defensie (1994–1998), sinds december 1999 lid van de Raad van State
- Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en dr. L.F.M. Besselink, senior docent/onderzoeker aan de Universiteit Utrecht
- Generaal-majoor der mariniers b.d. F.E. van Kappen, voormalig adviseur van de secretaris-generaal van de VN (1995–1998)

- Ambtenaren Ministerie van Buitenlandse Zaken:
 - Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ), mr. H.H. Siblesz
 - Hoofd Afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid (DVB/VD), mr. drs. J.L. Sandee
- Ambtenaren Ministerie van Defensie:
 - Commandant der Strijdkrachten (CDS), generaal D.L. Berlijn
 - Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken (DAB), drs. L.F.F. Casteleijn
 - Directeur Operaties, generaal-majoor P.W.C.M. Cobelens
 - Brigadegeneraal T. van Loon

Schriftelijke adviezen

Naar aanleiding van de verbreding van de onderzoeksopdracht heeft de werkgroep nog een nader schriftelijk advies gevraagd aan prof. Bovend'Eert en dr. Besselink inzake het formaliseren van het instemmingsrecht van de Kamer. De beide schriftelijke adviezen zijn als bijlagen bij dit eindrapport gevoegd.

Werkbezoeken

De werkgroep heeft op 27 en 28 oktober een werkbezoek gebracht aan de NAVO en de EU in Brussel. Hoofddoel van het bezoek was het verkrijgen van nader inzicht in de (informele) besluitvormingsprocessen rond de instelling, toewijzing en inzet van multinationale militaire verbanden door de EU en NAVO. In dit kader heeft de werkgroep gesproken met:

- Ambassadeur Milders, Nederlandse Vertegenwoordiger in het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de EU, en enkele van zijn medewerkers
- Ambassadeur Schaper, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO
- Luitenant-generaal Godderij, hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU
- De Directeur-generaal van de Militaire Staf van de EU, generaal Perruche, en enkele andere functionarissen van de Militaire Staf van de EU
- De Secretaris-Generaal van de NAVO, De Hoop Scheffer, en enkele andere functionarissen van de NAVO

Het verslag van het werkbezoek aan de EU en de NAVO is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Op 1 en 2 december 2005 heeft de werkgroep een werkbezoek gebracht aan Berlijn. Hoofddoel van dit bezoek was het verkrijgen van nader inzicht in het besluitvormingsproces in Duitsland bij het uitzenden van militaire eenheden voor crisisbeheersingsoperaties en in het bijzonder de rol van het parlement daarbij. De werkgroep heeft gesprekken gevoerd met:

- Ambassadeur Van Wulfften Palthe en enkele medewerkers van de Nederlandse ambassade in Berlijn
- Functionarissen van het Ministerie van Defensie en van het commandocentrum van de Duitse strijdkrachten
- Medewerkers van het Bureau van de Duitse Bondskanselier (Bundeskanzleramt)
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Scharioth en enkele medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Leden van de commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken van de Duits Bondsdag
- Wetenschappelijk medewerkers van het «Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit» van de «Stiftung Wissenschaft und Politik».

Het verslag van dit werkbezoek is eveneens als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Tijdsduur onderzoek

In het onderzoeksvoorstel aan de Kamer maakten de commissies melding van het streven om het onderzoek af te ronden voor het kerstreces 2005. De werkgroep was aanvankelijk voornemens om het eindrapport direct na afloop van het kerstreces te presenteren. Tijdens het kerstreces ontstond echter een discussie tussen Kamer en kabinet over de betekenis van de op 22 december 2005 door de regering aan de Kamer toegezonden brief inzake de Nederlandse deelname aan ISAF in Uruzgan. De werkgroep besloot de uitkomst van deze discussie af te wachten alvorens het rapport te presenteren. Na het plenaire debat van 2 februari 2006 over de Nederlandse deelname aan ISAF in Uruzgan hervatte de werkgroep haar werkzaamheden op basis van de inmiddels door de Kamer uitgebreide onderzoeksopdracht (zie hoofdstuk 1.3). Als gevolg van deze verbreding van het onderzoek is de tijdsduur van het onderzoek met enkele maanden verlengd.

Begroting

De Kamer heeft ingestemd met het verzoek van de werkgroep om voor het onderzoek een budget van € 32 000 vrij te maken. De kosten van de inzet van ambtelijk personeel van de Kamer zijn daarbij niet begroot. Deze werkzaamheden zijn opgevangen binnen de reguliere formatie van de ambtelijke diensten van de Kamer.

1.5 Opbouw rapport en bijlagen

Het rapport bestaat uit een hoofdtekst (deel 1) en een aantal bijlagen (deel 2). De hoofdtekst bestaat uit vier hoofdstukken. *Hoofdstuk 2* beschrijft het kader waarbinnen de Tweede Kamer is betrokken bij de besluitvorming over het uitzenden van Nederlandse militairen ten behoeve van crisis-beheersingsoperaties. Hierbij komen in het bijzonder de betekenis en de reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet, de rol van het toetsingskader en de afspraken tussen regering en Kamer over de procedure van besluitvorming aan de orde. Ook wordt aandacht besteed aan de wijze waarop parlementen in enkele andere landen zijn betrokken bij de besluitvorming over het uitzenden van militairen eenheden.

Hoofdstuk 3 gaat in op de instelling van de NRF en de EU-Battlegroups en de procedures bij de NAVO en de EU bij de toewijzing en de inzet van deze multinationale eenheden. Dit hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de specifieke knelpunten ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over multinationale militaire verbanden.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep.

Tenslotte bevat dit rapport een aantal bijlagen:

1. Organisatie van NAVO en EU
2. Instelling van NRF en EU-Battlegroups
3. Verslag werkbezoek Brussel.
4. Verslag werkbezoek Berlijn.
5. Correspondentie van de werkgroep en schriftelijke adviezen
6. Verslagen van de gesprekken.

2 PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ HET UITZENDEN VAN MILITAIRE EENHEDEN

2.1 Constitutioneel kader

De parlementaire betrokkenheid bij het uitzenden van militaire eenheden ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties is geregeld in de Grondwet. Die betrokkenheid krijgt gestalte via een specifiek inlichtingenrecht van het parlement, dat wordt verwoord in artikel 100. Het betreft het recht op inlichtingen over de inzet van de krijgsmacht of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht. Het recht houdt tegelijkertijd ook een verplichting in voor de regering: de regering is verplicht de verlangde inlichtingen te verstrekken, behoudens dwingende redenen. Het is een recent verworven recht. De grondwettelijke verankering ervan heeft plaatsgevonden bij de grondwetswijziging in 2000. De materiële betekenis en de reikwijdte van het artikel komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2.1.1 Totstandkoming van artikel 100

Herziening van de Grondwet

Met de herziening van de Grondwet in 2000 zijn de bepalingen inzake de verdediging gemoderniseerd. Naast de nieuwe bepalingen in artikel 100 zijn ook de artikelen 97 en 98 gewijzigd. In onderstaand kader staan de voor dit onderzoek relevante bepalingen weergegeven.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

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 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.

De Tweede Kamer heeft een belangrijke, initiërende rol gespeeld bij de herziening van de Grondwet. Aanvankelijk was de inzet van de Kamer bij de herziening hoog: de Kamer wilde een formeel instemmingsrecht bij de uitzending van militairen. Dit is er niet van gekomen. Het parlement heeft, op voorstel van de regering, uiteindelijk ingestemd met de codificatie van een informatierecht. Over wat dit recht in materiële zin behelst, lopen de meningen uiteen.

Discussie rond out-of-area optreden

De discussie over de parlementaire betrokkenheid bij inzet van de krijgsmacht komt begin jaren negentig op gang als de krijgsmacht in de Golf wordt ingezet.⁹ De discussie richt zich in eerste instantie op de voorwaarden waaronder Nederland kan deelnemen aan out-of-area operaties; aan operaties buiten het NAVO-verdragsgebied.

Tijdens een overleg in de Kamer over een notitie van de minister van Defensie over de Nederlandse militair-operationele ervaringen, stelt Kamerlid Van Traa (PvdA) dat de regering zou moeten uitspreken dat voor elke inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten het NAVO-verdragsgebied, of buiten het Koninkrijk, instemming van de Kamer vereist is.¹⁰ Ook Kamerlid Van Middelkoop (GPV) is van mening dat de Kamer «*formeel en nadrukkelijk*» betrokken moet worden bij de besluitvorming.¹¹

De motie-Van Middelkoop c.s.

Tijdens de behandeling van de Prioriteitennota in mei 1993 brengt Van Middelkoop het onderwerp van parlementaire betrokkenheid wederom ter sprake. Van Middelkoop wijst op de gegroeide staatsrechtelijke praktijk: sinds eind jaren zeventig treedt de regering met de Kamer in overleg over voornemens om de krijgsmacht in te zetten ten behoeve van vredesoperaties («*uitzendingen*»). Ten behoeve van dat overleg verstrekt de regering de Kamer de nodige inlichtingen. Van Middelkoop pleit in het debat voor «*een sterke formele basis*» voor dit gebruik en hij schetst drie opties: «*een grondwettelijke bepaling die kan worden opgenomen in de voorstellen tot wijziging van de Grondwet (...). Het kan ook via wetgeving wanneer gekozen wordt voor deconstitutionalisering van de bepalingen betreffende de krijgsmacht in de Grondwet. Er kan voorts worden gedacht aan een bepaling in een goedkeuringswet voor een overeenkomst met de VN.*»¹² De minister van Defensie zegt in dat debat toe de Kamer hierover een notitie te zullen sturen.

Als de notitie in januari 1994 verschijnt, blijkt de regering niet voornemens te zijn de ongeschreven regels te codificeren. De regering acht dit wenselijk noch noodzakelijk; de Grondwet bergt op dat moment voldoende mogelijkheden in zich voor een goede betrokkenheid van het parlement bij uitzendingen. De regering keert zich ook tegen een deconstitutionalisering van de krijgsmacht en het in plaats daarvan scheppen van een nieuw wettelijk kader. Het vastleggen van de betrokkenheid van het parlement in een goedkeuringswet (voor een te sluiten overeenkomst met de VN) zou als nadeel hebben dat de betrokkenheid voor slechts een beperkt deel van de feitelijke inzetmogelijkheden formeel wordt vastgelegd.¹³

In een overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de notitie, op 21 december 1994, blijkt een ruime Kamermeerderheid hier toch anders over te denken. Omdat de regering in het overleg bij haar standpunt blijft, dienen zes fractiewoordvoerders dezelfde dag nog een motie in – de motie-Van Middelkoop c.s. – waarin ze de regering

⁹ Zie ook het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU). TK, 1999–2000, 26 454, nrs. 7–8. De TCBU gaat in haar eindrapport ook in op de parlementaire voorgeschiedenis van de totstandkoming van de herziening van de Grondwet.

¹⁰ TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 88, p. 3.

¹¹ TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 88, p. 6.

¹² TK, 1992–1993, Handelingen 28, p. 4968.

¹³ TK, 1993–1994, 23 591, nr.1, p. 9.

verzoeken »een regeling voor te bereiden waarin is vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend.»¹⁴ Op 21 december 1994 neemt de Tweede Kamer de motie aan.

Informatierecht

Het duurt nog tot 26 mei 1997 voordat de regering het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging bij de Kamer indient.¹⁵ Ten opzichte van de oude grondwetsartikelen zijn er twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd: de doelbepaling van de krijgsmacht is aangepast en het voorstel voorziet in een informatierecht van het parlement.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging (hierna: de memorie van toelichting) stelt de regering dat ze, met de verankering van de informatieplicht van het parlement in artikel 100, «uitvoering (geeft) aan de strekking» van de motie-Van Middelkoop c.s.¹⁶ De regering concludeert dan ook dat de grondwettelijke positie van het parlement met deze nieuwe wettelijke bepaling is «versterkt», zonder dat de constitutionele verhoudingen zijn gewijzigd.

In de nota naar aanleiding van het verslag, d.d. 7 oktober 1997, spreekt de regering zich (nogmaals) uit tegen het opnemen van een formeel instemmingsrecht in de Grondwet: «Wij zijn van opvatting dat een instemmingsrecht de ruimte beperkt die de regering niet kan ontberen in het internationale overleg en in de (nood)situaties die zich kunnen voordoen. Dit zou onvermijdelijk ten koste gaan van de vereiste flexibiliteit en snelheid bij de behartiging van de nationale belangen in de internationale arena en van het vereiste tempo en effectiviteit bij de oplossing van urgente situaties. Dit acht de regering beslist ongewenst met het oog op de grote nationale en internationale belangen die op het spel staan.»¹⁷

Van Middelkoop merkt tijdens het plenaire debat over het voorstel van de regering op dat «naar de letter niet kan worden gesproken van volledige uitvoering van de motie».¹⁸ Van Middelkoop meent wel «dat de regering een serieuze poging heeft gedaan de motie qua strekking te honoreren». Volgens het Kamerlid is er met het nieuwe artikel 100 geen sprake van een «instemmingsrecht in formele zin», maar wel van een instemmingsrecht «in materiële zin». Een standpunt dat hij in 2000 tijdens de hoorzitting met de TCBU herhaalt¹⁹. De betekenis van het begrip «vooraf» in lid 1 van artikel 100 Grondwet blijkt bij die interpretatie een rol te spelen.

Betekenis van de term «vooraf»

De term «vooraf» ontbreekt in eerste instantie in het wetsvoorstel dat de regering in mei 1997 aan de Kamer stuurt.²⁰ In plaats daarvan wordt gesproken over het «tijdig» verstrekken van inlichtingen. In de memorie van toelichting schrijft de regering hierover dat «in de regel de inlichtingenverstrekking ook op een zodanig tijdstip (zal) plaatsvinden, dat de Staten-Generaal de mogelijkheid hebben om vóór de feitelijke uitvoering van de voorgenomen inzet of terbeschikkingstelling met de regering ter zake van gedachten te wisselen.»²¹

De Raad van State is echter in zijn advies bij het wetsvoorstel ten aanzien van het begrip «tijdig» van mening dat het uitgangspunt van de regering (om het parlement de mogelijkheid te bieden met de regering te

¹⁴ TK, 1994–1995, 23 591, nr. 2.

¹⁵ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nrs. 1–2.

¹⁶ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 1.

¹⁷ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr.5, p. 9.

¹⁸ TK, 1997–1998, Handelingen 40, p. 3247 en 3248.

²⁰ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nrs. 1–2.

²¹ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 8.

²¹ TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 8.

overleggen vóórdat de regering tot uitvoering van het besluit overgaat) beter tot zijn recht komt wanneer het woord «tijdig» wordt vervangen door het «vooraf».²²

Wanneer de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 7 juli 1997 ter voorbereiding op de openbare behandeling van het wetsvoorstel verslag uitbrengt, lijken diverse fracties aan het advies van de Raad gehoor te willen geven. Zo spreken de leden van de CDA-fractie van «*de onbepaaldheid van het tijdstip tijdig*». Leden van de GPV-fractie noemen de keuze voor het begrip tijdig «*kwetsbaar*» en vragen de regering in overweging te nemen te kiezen voor «*vooraf*» of «*tijdig vooraf*», terwijl de leden van de D66-fractie de regering vragen of niet beter de bepaling «*tijdig en in beginsel vooraf*» kan worden gehanteerd. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie doet de gewijzigde formulering «*materieel meer recht aan de breed gesteunde motie-Van Middelkoop c.s. dan het door de regering voorgestelde artikel, zeker indien niet voor het instemmingsrecht wordt geyopteerd.*»²³

De reactie van regeringszijde volgt in oktober 1997. De regering ziet geen reden het woord «tijdig» door het woord «vooraf» te vervangen. In de nota naar aanleiding van het verslag herhaalt de regering hetgeen ze in de memorie van toelichting reeds stelde: de regering heeft «*uiteengezet dat het begrip «tijdig» in ons voorstel inhoudt dat het gaat om de verstrekking van inlichtingen op een zodanig tijdstip dat voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht eerst overleg met de beide kamers der Staten-Generaal kan plaatsvinden waarbij het aan het oordeel van de beide kamers wordt overgelaten of zij een overleg wensen. Ook uit de verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 100 vloeit voort dat de tijdige verstrekking van inlichtingen inhoudt dat deze inlichtingen worden verstrekt voorafgaande aan de daadwerkelijke inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht.*»²⁴

Van Middelkoop en Hoekema (D66) dienen daarop een amendement in om alsnog het woord «tijdig» te wijzigen in «vooraf».²⁵ Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in januari 1998 schetst Van Middelkoop het belang van deze wijziging.²⁶ Hij bestrijdt daarbij tevens dat artikel 100 alleen maar als een verbijzondering van artikel 68 moet worden gezien. «*Dat artikel (art. 68) regelt de inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen en constitueert mede het staatkundig adagium «de regering regeert, het parlement controleert». Artikel 100 is qua opzet ook niet te beschouwen als een species van artikel 68 dat allereerst de mogelijkheid van controle achteraf garandeert. Artikel 100 gaat verder – en dat is te waarderen – door nadrukkelijk de mogelijkheid van controle vooraf te introduceren. Dat is nieuw.*»

Het amendement Van Middelkoop-Hoekema wordt door de Kamer aangenomen. Het lid Koekkoek (CDA) dient tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ook nog een amendement in om het parlement een formeel (facultatief) instemmingsrecht te geven, maar dat amendement wordt niet aangenomen. Op basis van dit amendement behoeft een besluit tot inzet van de krijgsmacht de voorafgaande toestemming van het parlement, indien binnen dertig dagen na het verstrekken van inlichtingen de wens daartoe te kennen wordt gegeven. Het besluit dient in verenigde vergadering van beide Kamers te worden genomen.²⁷

²² TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), B.

²³ TK, 1997–1998, 25 367 (R 1593), nr. 4.

²⁴ TK, 1997–1998, 25 367 (R 1593), nr. 5, p. 9.

²⁵ TK, 1997–1998, 25 367 (R 1593), nr. 7.

²⁶ TK, 1997–1998, Handelingen 40, pp. 3247 en 3248.

²⁷ TK, 1997–1998, 25 637 (R 1593), nr. 10.

Uiteindelijk keuren beide Kamers het voorstel van de regering tot wijziging van de grondwet, met de gewijzigde tekst van artikel 100, zowel in eerste als tweede lezing goed. Sinds 18 juli 2000 zijn de nieuwe bepalingen van kracht.

2.1.2 Betekenis van artikel 100

Steun en kritiek

De opvatting dat de Tweede Kamer een zogeheten *materieel instemmingsrecht* heeft bij de inzet van de krijgsmacht ex artikel 100 krijgt de steun van onder meer Ter Beek en Voorhoeve, beiden oud-minister van Defensie:

De heer **Ter Beek**: «Ik kan echter zeggen dat ik als geen ander de ontstaansgeschiedenis van artikel 100 ken, vanaf de motie-Van Middelkoop. Dat heeft zich in «mijn tijd» afgespeeld. Ik weet nog hoe ik er toen, met een andere pet op, op heb gereageerd. De betekenis van het artikel is in materiële zin natuurlijk wel degelijk het instemmingsrecht van de Kamer»²⁸

De heer **Voorhoeve**: «Er is de formele plicht van de regering, de Kamer zo spoedig mogelijk en zo uitvoerig mogelijk te informeren. Er is nu sprake van een materieel instemmingsrecht dat zo niet in de Grondwet staat. Dat materiële instemmingsrecht is er, omdat het moeilijk denkbaar is, maar niet onmogelijk, dat de regering tot uitzending besluit ook al is het draagvlak ervoor in de Kamer uiterst gering. Ik heb het nu over een theoretisch geval. Het is buitengewoon moeilijk voor een regering om een uitzending te baseren op een klein draagvlak en het is al helemaal buitengewoon moeilijk om een uitzending door te drukken als de Kamer duidelijk laat merken dit niet verstandig te vinden. Toch is het denkbaar dat de regering het haar verantwoordelijkheid vindt, wegens heel dringende redenen van nationaal belang, om tot uitzending over te gaan, wel wetend dat het risico bestaat dat de Kamer de regering vervolgens wegstemt. Het is echter ook mogelijk dat de Kamer het feit accepteert. Dat is de politieke afweging die de Kamer moet maken. Het is een erg theoretische opmerking. Ik hoop dat zo'n situatie zich nooit voordoet, maar het kan grondwettelijk natuurlijk wel. Dan is het aan de Kamer om te zeggen: regering, wij accepteren dit niet, maak dit besluit ongedaan.»²⁹

Van de kant van staatsrechtjuristen Bovend'Eert en Besselink kan deze opvatting echter op veel kritiek rekenen. In de kern komt die kritiek erop neer dat een formeel inlichtingenrecht nog geen materieel instemmingsrecht inhoudt. Artikel 100 zou het parlement alleen een recht geven op informatie, niet meer en niet minder. De regering kan eenzijdig beslissen de krijgsmacht in te zetten.

Argumentatie staatsrechtjuristen

In een artikel in 1998 schreef Bovend'Eert dat het begrip materieel instemmingsrecht misleidend is. «Het is misleidend om bij het voorgestelde artikel 100 van een «materieel instemmingsrecht» te spreken. De regering behoeft immers formeel noch materieel parlementaire instemming. (...) Kameruitspraken kan de regering naast zich neerleggen. Indien de Kamer de uitzending van troepen afwijst in een motie, heeft dat geen rechtsgevolgen. Zelfs wanneer de Kamer een motie van wantrouwen aanneemt, wordt aan de bevoegdheid van de regering om te besluiten tot uitzending van troepen geen afbreuk gedaan».³⁰ Bovend'Eert krijgt steun van Besselink. «In zijn excellente bijdrage (...) heeft Bovend'Eert de wassen neus van het voorgestelde nieuwe artikel 100 Grondwet aan de orde gesteld: de plicht voorafgaande informatie te verstrekken aan de Staten-Generaal stelt, als het erop aankomt, juridisch niet veel voor.»³¹

²⁸ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

²⁹ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Voorhoeve d.d. 30 september 2005.

³⁰ Mr P.P.T. Bovend'Eert, «De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal», in: NJB, 1998, p. 1596.

³¹ L.F.M. Besselink, «Parlementaire instemming met inzet van strijdkrachten en de staatsrechtelijke begeleiding van grondwetsherzieningen», in: NJB, 1999, pp. 130–131.

Artikel 100 is volgens Besselink juist bedoeld om het parlement een instemmingsrecht te onthouden: «De inlichtingenplicht heeft niet als correlaat een instemmingsrecht van het parlement (ook niet een materieel instemmingsrecht) (...) Hiermee staat vast dat de inlichtingenplicht van artikel 100 Grondwet inderdaad het vijgenblad is voor het niet willen toekennen van een parlementair instemmingsrecht met uitzending van de krijgsmacht.»³²

Recentelijk concludeert Besselink zelfs dat het parlement met goedkeuring van de herziening van de Grondwet aanzienlijk aan constitutionele beslissingsmacht heeft ingeboet. De grondwetsherziening van 1992 voorzag in parlementaire toestemming voor de in-oorlog-verklaring. Deze verklaring was, volgens Besselink, bedoeld om betrekking te hebben op gevallen van zelfverdediging én op deelname aan internationale militaire operaties die gelijk staan aan oorlog. De uitzondering hierop heeft uitsluitend betrekking op de feitelijke onmogelijkheid om voorafgaand aan de inzet van de krijgsmacht parlementaire toestemming te verwerven. «De eindconclusie kan niet anders zijn dan dat artikel 100 GW, gecombineerd met artikel 96 GW in zijn uitgekledede vorm, betekent dat de Staten-Generaal hun formele constitutionele beslissingsmacht hebben ingeruild voor het mogen ontvangen van inlichtingen in de gevallen waarin er geen enkele internationale verplichting is ten aanzien van deelname aan militaire operaties, en voor humanitaire bijdragen van de krijgsmacht. (...) Uiteindelijk heeft het parlement aanzienlijk aan constitutionele beslissingsmacht ingeboet, maar tevens zal in beslissende gevallen het evenmin politieke zeggenschap kunnen uitoefenen.»³³

Artikel 100 kan in de ogen van Bovend'Eert en Besselink worden gezien als een verbijzondering van de informatieplicht zoals deze is gecodificeerd in artikel 68 Grondwet, zij het dat artikel 100 een actieve informatieplicht bevat terwijl het bij artikel 68 om een passieve informatieplicht gaat. Onlangs heeft ook de staatsrechtjurist Aalbers dit standpunt verkondigd. «Artikel 100 bevat slechts een recht op informatie, afgeleid van de plicht van de regering om die informatie te leveren.» Die actieve informatieplicht van artikel 100 versterkt in zoverre de positie van de Kamer dat hierdoor «de controlefunctie in een vroegtijdig stadium wordt verzekerd, terwijl controle op basis van artikel 68 veelal achteraf plaatsvindt en meer afhankelijk is van de alertheid van kamerleden zelf».³⁴

In het gesprek met de werkgroep lichten Besselink en Bovend'Eert hun standpunt toe dat er geen sprake is van een materieel instemmingsrecht voor het parlement en dat artikel 100 een actieve informatieplicht van de regering bevat en daarmee een verbijzondering vormt van de inlichtingenplicht, zoals bepaald in artikel 68.

³² L.F.M Besselink, «Militaire acties en de rol van het parlement», in: NJB, 2001, pp. 1883–1887: «Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 100 Grondwet bewijst dat regeringen uit eigen beweging niet uit zijn op parlementaire zeggenschap. Geheel in lijn met de heersende constitutionele cultuur is met deze grondwetswijziging vermeden om enige wijziging in het constitutionele recht aan te brengen; slechts beoogde zij vast te leggen wat al als geldende praktijk voor juist werd gehouden zonder ook maar een haar af te wijken in de richting van parlementaire zeggenschap over inzet van de krijgsmacht.»

³³ L.F.M Besselink, «Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap: parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties», in: M. van Damme (red.), De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten, Antwerpen, 2005.

³⁴ C. Aalbers, «Parlementaire Rules of Engagement», in: Ars Aequi, november 2005, pag. 895–905.

De heer Bovend'Eert: «Aanvankelijk eiste de Tweede Kamer via de motie-Van Middelkoop formeel instemmingsrecht, maar op de een of andere manier heeft de regering de Kamer zo ver weten te krijgen dat zij heeft ingestemd met niet meer dan een informatieplicht inzake de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht. (...) De Kamer heeft geprobeerd om er nog iets van te maken door te vragen om een materieel instemmingsrecht, maar juridisch stelt dit recht eigenlijk niet zo veel voor en is het niet te vergelijken met een formeel instemmingsrecht. (...) Zodra de regering een besluit neemt, kan de Kamer erover debatteren en er in een motie een oordeel over uitspreken. En dat oordeel is voor de regering doorgaans niet bindend, behalve bij een motie van wantrouwen; als zo'n motie wordt aangenomen, zal de betrokken minister moeten aftreden. Maar voor het overige is het niet meer dan een uitspraak van de Kamer (...).»

De heer **Besselink**: «Mijn stelling is dat er historisch gezien sprake is van het inwisselen van beslissingsmacht van het parlement voor vermeende zeggenschap, terwijl onduidelijk is wat die zeggenschap precies voorstelt. Ik sluit mij dan ook aan bij de opmerking van prof. Bovend'Eert dat die zeggenschap in feite bestaat uit het uitspreken van een oordeel over een besluit tot inzet of terbeschikkingstelling.(...) Dit is een ontwikkeling via het gewoonterecht, zoals ook de vertrouwensregel zich heeft ontwikkeld, dus zonder dat het in de Grondwet is opgenomen: als het vertrouwen in een minister wordt opgezegd, vraagt hij in beginsel ontslag. Zo zou je kunnen denken aan het ontstaan van een gewoonteregel dat de regering, als de Kamer zich bij motie tegen een besluit tot de inzet van strijdkrachten uitspreekt, van dat besluit terugkomt. Dit gewoonterecht heeft zich echter niet gevestigd. En overigens blijkt uit de grondwetsgeschiedenis dat de regering nauwelijks ingaat op het materiële instemmingsrecht van de Kamer. Zij doet er heel mistig over, het is eigenlijk één groot rookgordijn. De regering stelt dat het uiteindelijk niet meer is dan een informatieplicht, zoals die in artikel 68. En uit artikel 68 is in het staatsrecht en in de parlementaire praktijk nooit een materieel instemmingsrecht afgeleid, dus ik zie noch in het recht, noch in de praktijk een materieel instemmingsrecht van de Kamer.»³⁵

De opvatting dat artikel 100 een verbijzondering zou zijn van artikel 68 is niet nieuw. Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat Van Middelkoop tijdens de plenaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft betoogd dat artikel 100 juist meer omvat dan alleen een verbijzonderd informatierecht. Overigens buigt de Tweede Kamer zich momenteel over de inlichtingenplicht krachtens artikel 68 van de Grondwet (zie kader).

Artikel 68 en de actieve informatieplicht

Artikel 68 van de grondwet luidt als volgt: «De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.» De inlichtingenplicht ex artikel 68 Grondwet is bedoeld om de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die is neergelegd in artikel 43 van de Grondwet, te kunnen laten functioneren. De regering kan alleen weigeren de informatie openbaar te verstrekken indien het belang van de Staat zich hiertegen verzet. De verlangde informatie zal dan wel vertrouwelijk aan het parlement kunnen worden verstrekt, met uitzondering van de informatie die de eenheid van de Kroon of de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar zou kunnen brengen.³⁶

De inlichtingenplicht van de regering die uit artikel 68 voortvloeit, moet gekarakteriseerd worden als een *passieve* informatieplicht, in reactie op een vraag van één of meer kamerleden. Tegenover het parlementaire recht op informatie staat dus geen actieve plicht van de regering om informatie te leveren die (mogelijk) noodzakelijk is voor het naar behoren functioneren van de controlerende macht.

Het laatste jaar gaan er in de Kamer stemmen op om naast een passieve ook een actieve inlichtingenplicht van de zijde van de regering in de Grondwet op te nemen. In december 2004 heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) de aanbeveling gedaan de wenselijkheid van codificatie van een actieve informatieplicht van de zijde van de regering te onderzoeken.³⁷ Het Presidium van de Kamer heeft daarop de commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête verzocht hiernaar te kijken. Op 3 november 2005 heeft de commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête de Kamer geadviseerd de actieve informatieplicht grondwettelijk te verankeren.³⁸ De Tweede Kamer moet zich nog buigen over de aanbeveling van de commissie.

De positie van de regering

De regering heeft zich ten tijde van de Grondwetsherziening telkens op het standpunt gesteld dat een formeel constitutioneel instemmingsrecht van de Kamer bij inzet van de strijdmacht niet past in de constitutionele verhoudingen tussen regering en parlement. De jure is er naar de mening

³⁵ Gesprek van de werkgroep NRF met de heren Bovend'Eert en Besselink d.d. 3 oktober 2005.

³⁶ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 5 september 2001. TK, 2001–2002, 28 362, nr. 2.

³⁷ TK, 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten had tot doel te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele werken te verbeteren.

³⁸ TK, 2005–2006, 29 283, nr. 36.

van de regering alleen sprake van een informatierecht van het parlement: een actieve informatieplicht bij artikel 100-operaties.

Bij inzet van de krijgsmacht buiten het kader van artikel 100 is *«in elk geval de algemene informatieplicht ex artikel 68 Grondwet aan het parlement aan de orde»*, waarbij de regering ernaar streeft *«ook in gevallen buiten het kader van artikel 100 van de Grondwet het Parlement zo snel en uitgebreid mogelijk te informeren.»*³⁹

Over de vraag in hoeverre het parlement beschikt over een instemmingsrecht in materiële zin, heeft de regering zich nooit expliciet uitgelaten. Met de codificatie van het actieve informatierecht in artikel 100 zou echter wel voldaan zijn aan de strekking van de motie-Van Middelkoop c.s. In de praktijk blijkt de regering bij inzet van de krijgsmacht te streven naar een breed draagvlak in de Kamer, ook al toont ze zich na de grondwetswijziging geen voorstander van *«een overmatige juridisering van het politieke debat met het parlement over deze materie.»*⁴⁰

2.1.3 Reikwijdte van artikel 100

Handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde

In de doelomschrijving van de krijgsmacht die is opgenomen in artikel 97, lid 1, wordt onderscheid gemaakt tussen *«de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk»* enerzijds en de *«handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde»* anderzijds. Vóór de Grondwetsherziening van 2000 werd bij de doelbepaling van de krijgsmacht alleen gesproken van de *bescherming van de belangen van de staat* (artikel 98, lid 1).

Die oorspronkelijke bepaling omvatte naar mening van de regering ook al de taak van de krijgsmacht ten aanzien van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.⁴¹ Met het van kracht worden van de nieuwe bepalingen in de Grondwet is van een uitbreiding van de rolopvatting van de strijdmacht dus geen sprake. De regering heeft ervoor gekozen de internationale taak te expliciteren, zo stelt ze zelf, om beter aan te sluiten bij de gewijzigde internationale verhoudingen.⁴²

Formele reikwijdte

De formele betrokkenheid van de Kamer staat en valt grotendeels met de vraag of de inzet van de krijgsmacht geschiedt *«ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk»* dan wel *«ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde»*. In het laatste geval heeft de regering de plicht om de Kamer actief te informeren over haar besluit de krijgsmacht in te zetten. In zijn rapport van maart 2004 constateert de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat het *«onbestreden»* is dat bij een inzet die niet onder artikel 100 lid 1 valt, *«zulk een plicht niet bestaat.»*⁴³

Artikel 100 is van toepassing op de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Volgens de uitleg in de memorie van toelichting⁴⁴ is het artikel derhalve niet van toepassing op:

- de inzet van de krijgsmacht ter verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk;
- de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulp ingeval er geen sprake is van een gewapend conflict.

³⁹ TK, 2001–2002, 23 591, nr. 8, p. 5.

⁴⁰ TK, 2001–2002, 23 591, nr. 8, p. 5.

⁴¹ TK, 1990–1991, 21 664, nr. 25, p. 10.

⁴² TK, 1996–1997, 25 367 (R1593), nr. 3, p. 3.

⁴³ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

⁴⁴ Artikel 100 strekt zich niet alleen uit tot de inzet van de krijgsmacht, maar ook tot *«het ter beschikking stellen van de krijgsmacht»*.

Wanneer in dit rapport gesproken wordt over inzet van de krijgsmacht ex artikel 100 wordt daarmee bedoeld: inzet of het ter beschikking stellen. Het ter beschikking stellen vindt plaats wanneer het bevel over delen van de strijdkrachten wordt overgedragen – Transfer of Authority (ToA) – aan volkenrechtelijke organisaties als de VN, de NAVO en de EU. De ToA laat onverlet dat de regering formeel en te allen tijden het opperbevel over de strijdkrachten houdt.

Bondgenootschappelijke verdediging

In de memorie van toelichting schrijft de regering verder dat artikel 100 in de regel formeel niet van toepassing is op de uitzending van militaire operaties ten behoeve van internationale organisaties zodra een verplichting bestaat tot inzet van de strijdkracht uit hoofde van het NAVO- en WEU-verdrag.⁴⁵

Het besluit tot inzet van de krijgsmacht is volgens de memorie van toelichting bij dergelijke verdragsrechtelijke verplichtingen niet in de eerste plaats gebaseerd op de doelstelling de internationale rechtsorde te handhaven en te bevorderen (artikel 100), maar op de plicht tot verdediging van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten (artikel 97). De regering is in dergelijke gevallen niet gehouden de Kamer actief te informeren over de inzet van de krijgsmacht op basis van artikel 100. Artikel 68 Grondwet is dan wel van kracht.

De regering heeft bij meerdere gelegenheden de Kamer op deze beleidslijn gewezen, onder meer in september 2001 naar aanleiding van de aanslagen in de VS (zie kader).

Bondgenootschappelijke verplichtingen in NAVO-kader

Kort na 11 september 2001 vinden in de Tweede Kamer de Algemene Beschouwingen plaats. Minister-president Kok gaat tijdens het debat in op de mogelijkheid dat de NAVO-bondgenoten de aanslagen in de VS als een aanval zullen bestempelen als bedoeld in artikel 5 van het NAVO-verdrag. Hij schetst de wijze waarop in een eventueel voorkomend geval de regering het parlement zou dienen te informeren. Drie scenario's kunnen zich voordoen:

1. De VS kunnen op enig moment zelf tot actie overgaan.
2. De NAVO kan als Bondgenootschap actie ondernemen.
3. De VS kunnen met enkele bondgenoten, waaronder mogelijk ook Nederland, tot actie over gaan buiten NAVO-verband.

De minister-president stelt ten aanzien van de tweede mogelijkheid dat artikel 100 in formele zin niet aan de orde is. *«De tweede mogelijkheid is dat in het kader van het bondgenootschap op basis van gemeenschappelijke consultatie tot actie wordt overgegaan. In dat geval is artikel 5 uiteraard wel van toepassing. In formele zin is artikel 100 van de Grondwet dan niet aan de orde, maar de regering is wel gehouden – zij zal zich ook aan die verplichting houden – om maximale informatie te verschaffen. Niet alleen maximale informatie, maar ook voldoende tijd.»*⁴⁶ In het derde geval is artikel 100 wel van toepassing, maar zou de regering zichzelf mogelijk ook genoodzaakt zien zich te beroepen op artikel 100, lid 2.

Het standpunt van de regering dat de militaire inzet in het kader van bondgenootschappelijke verplichtingen in de regel niet onder artikel 100 valt, is niet onomstreden. *«Het is lastig vol te houden dat het optreden ter verdediging van een bondgenootschap niet is «handhaving of bevordering» van de internationale rechtsorde. Daarbij moet niet vergeten worden dat het inherente recht van zelfverdediging (art 51 VN Handvest) waarop artikel 5 NAVO gebaseerd is, een voorfase is van het collectief veiligheidsstelsel van het VN-Handvest, hetgeen zelfverdediging ongetwijfeld binnen de reikwijdte van «handhaving van de internationale rechtsorde» brengt»,* zo meent Besselink.⁴⁷ In het gesprek met de werkgroep spreekt hij de hoop uit dat de Kamer dit zal corrigeren:

⁴⁵ TK, 1996–1997, 25 367 (R1593), nr. 3, p. 5.

⁴⁶ TK, 2001–2002, Handelingen 2, p. 22.

⁴⁷ L.F.M Besselink, «Militaire acties en de rol van het parlement», in: NJB, 2001, p. 1883–1887.

De heer **Besselink**: «Naar aanleiding van de gebeurtenissen van 11 september is de regering gaan debiteren dat artikel 100 niet geldt bij verplichte bijstand in de zin van artikel 5 van het NAVO-verdrag. Volgens mij is dit hartstikke in strijd met de geschiedenis van de totstandkoming van de Grondwet. Uit de toelichtende stukken blijkt dat men deze situatie niet wilde uitsluiten. Minister Voorhoeve was een beetje weifelend op dit punt, maar minister Dijkstal was er heel duidelijk over; hij zei dat ook bij een uitzending van strijdkrachten in het kader van NAVO-verdragsverplichtingen artikel 100 van toepassing is. De regering heeft hiervan afstand genomen en volgens mij is deze praktijk in strijd met de Grondwet. Ik hoop dan ook dat de Kamer dit zal corrigeren, dat zij tot de conclusie komt dat artikel 100 in zulke gevallen gewoon van toepassing is.»⁴⁸

Overlap van doelstellingen

In de praktijk kan de onderlinge afgrenzing van beide doelstellingen problemen opleveren, zo constateert de AIV in zijn advies. De begrippen die aan het onderscheid ten grondslag liggen, zijn voor verschillende interpretaties vatbaar. «*Het zal daardoor niet in alle gevallen duidelijk zijn onder welke doelomschrijving een concreet voorgenomen inzet gebracht moet worden.*» De AIV concludeert dan ook dat bij inzet van de krijgsmacht in een concrete situatie overlap kan ontstaan tussen beide doelstellingen. «*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.*»⁴⁹

De regering heeft in het verleden ook aangegeven dat overlap tussen beide doelstellingen kan ontstaan. In de notitie over het Toetsingskader (zie hoofdstuk 2.2) van 28 juni 1995 schrijven de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie dat gezien de nauwe samenhang tussen beide doelstellingen («belangen van de staat» en «het bevorderen van de internationale rechtsorde») «*het onwenselijk is*» tussen beide «*een scherp onderscheid aan te brengen*». ⁵⁰ In de memorie van toelichting preciseert de regering de relatie tussen de twee doelstellingen enigszins, maar blijven de doelstellingen in de kern in elkaars verlengde liggen: de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde kan weliswaar als «*een facet van de belangen van het Koninkrijk*» worden gezien, maar strekt «*niet uitsluitend tot bescherming van die belangen*». ⁵¹

Ondanks de mogelijke overlap tussen beide doelstellingen en de abstracte woordkeuze, meent de regering dat het van geval tot geval mogelijk moet zijn om een verantwoorde keuze te maken voor de ene of andere doelomschrijving. De AIV onderschrijft de juistheid van dit standpunt in zijn algemeenheid, maar wijst erop dat daarmee de principiële vraag nog niet beantwoord is hoe gehandeld moet worden «*als beide doelstellingen van de inzet van de krijgsmacht even zwaar wegen*». ⁵²

Significant, maar niet per se dominant

Dit is reden voor de AIV om ervoor te pleiten om de informatieprocedure van artikel 100 te volgen indien sprake is van een samenloop van doelstellingen en bevordering van de internationale rechtsorde «*een niet onaanzienlijke rol speelt*». «*Onder niet onaanzienlijk is te verstaan: significant, maar niet per se dominant*». ⁵³

De AIV benadrukt daarbij dat het niet zijn bedoeling is om de werkingssfeer van artikel 100 uit te breiden tot de andere in artikel 97 genoemde doelen waarvoor geen inlichtingenplicht aan de regering is opgelegd. Tevens zou de regering in eerste instantie in een concreet geval moeten bepalen in hoeverre van een significante rol sprake is.

⁴⁸ Gesprek van de werkgroep NRF met de heren Bovend'Eert en Besselink d.d. 3 oktober 2005.

⁴⁹ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

⁵⁰ TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5, p. 9.

⁵¹ TK, 1996–1997, 25 367 (R1593), nr. 3, p. 3.

⁵² AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

⁵³ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

In een gesprek met de werkgroep benadrukt de heer Ter Beek, oud-minister van Defensie en voorzitter van de commissie Vrede en Veiligheid van de AIV, dat in de huidige omstandigheden vrijwel altijd sprake zal zijn van overlap van doelstellingen. Naar zijn mening zou de reikwijdte van artikel 100 in dergelijke gevallen ruim geïnterpreteerd moeten worden:

De heer Ter Beek: «Wij hebben gezegd: als er overlap is, dan moet je toch kijken naar datgene waar artikel 100 mee verbonden is: het instandhouden van de internationale rechtsorde. Als die invloed significant is, moet je het als een artikel 100-procedure gaan behandelen. Eerlijk gezegd, kan ik mij onder de huidige omstandigheden, waar geen sprake meer is van koudeoorlogsdreiging of iets van dien aard, nauwelijks voorstellen dat je andere situaties tegenkomt. Alleen over terrorisme zou je een discussie kunnen voeren. Dat is het enige wat ik kan bedenken. (...) Maar het overige leent zich voor een ruime interpretatie. Vandaar ook dat ik het heel begrijpelijk vind dat bijvoorbeeld Enduring Freedom toch in discussie is gekomen met de Kamer. (...) Het onderscheid is (...) niet altijd te maken. Juist om semantische en andersoortige discussies te voorkomen, hebben wij nadrukkelijk gekozen voor artikel 100. De Tweede Kamer krijgt het volle pond.»⁵⁴

De regering heeft de aanbeveling van de AIV overgenomen.⁵⁵ De regering voegt eraan toe dat ze verder *«niet uitsluit ook in gevallen waarin artikel 100 van de Grondwet formeel niet van toepassing is het parlement zoveel mogelijk in de geest van het Toetsingskader te informeren.»* Dit is gebeurd naar aanleiding van het besluit van de regering eenheden in te zetten voor de operatie Enduring Freedom (zie verderop).

De jurist Aalbers plaatst een kanttekening bij deze toezegging van de regering: *«Het is twijfelachtig of dit gelet op artikel 100 een correct uitgangspunt is en of de informatieplicht niet onverkort moet gelden bij iedere uitzending die mede ten behoeve van de internationale rechtsorde plaatsvindt, ongeacht de mate waarin dat het geval is.»⁵⁶*

Afghanistan

De inzet van Nederlandse militaire eenheden in het kader van de operatie Enduring Freedom en van de internationale stabilisatiemacht ISAF (International Security Assistance Force) in Afghanistan wordt vaak als voorbeeld aangehaald van een situatie waarin beide doelstellingen elkaar overlappen. Dat de deelname aan ISAF onder artikel 100 valt, staat voor alle betrokkenen buiten kijf. Wat de parlementaire betrokkenheid moet zijn bij het besluit om militaire eenheden in te zetten voor de door de Amerikanen geleide operatie Enduring Freedom, is minder eenduidig.

Aanleiding voor dat besluit is gelegen in de aanslagen op de VS en de daarop volgende militaire acties van de VS en het VK in Afghanistan tegen militaire installaties van de Taliban en trainingskampen van de Al-Qaeda beweging (zie kader).

⁵⁴ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

⁵⁵ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5, p. 11.

⁵⁶ C. Aalbers, «Parlementaire Rules of Engagement», in: *Ars Aequi*, november 2005, p. 895–905.

Op 2 oktober 2001 stelt de Noord-Atlantische Raad (NAR) vast dat artikel 5 van het NAVO Verdrag van toepassing is op de aanslagen op doelen in de VS op 11 september 2001. Op 3 oktober verzoekt de secretaris-generaal van de NAVO de bondgenoten vervolgens in te stemmen met een aantal door de VS voorgestelde algemene maatregelen. De regering laat de Kamer weten te hebben ingestemd met deze maatregelen.⁵⁷

Op 7 oktober beginnen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk met militaire acties tegen militaire installaties van de Taliban en trainingskampen van de Al-Qaeda beweging in Afghanistan. De regering schaart zich achter de acties op grond van het uitgangspunt dat de VS het recht hebben om te reageren op de terreuracties van 11 september jl. Ook de andere bondgenoten spreken op 8 oktober in de NAVO-Raad hun steun voor de luchtacties uit.

De minister-president laat de Kamer in een debat op 9 oktober 2001 weten een verzoek tot militaire steun met een positieve grondhouding te bezien.⁵⁸ Schriftelijk laat de regering weten dat op dat moment op militair niveau verkennende besprekingen worden gevoerd met vertegenwoordigers van de VS.⁵⁹

Op 9 november 2001 informeert de regering de Kamer per brief over het besluit eenheden voor de operatie Enduring Freedom in te zetten.⁶⁰ Uit de brief blijkt dat de regering de VS, voorafgaand aan hun verzoek, eerst «een indicatie heeft gegeven van mogelijke Nederlandse bijdragen». De Nederlandse bijdrage zal deel uit gaan maken van de gezamenlijke inspanningen van de internationale gemeenschap waaraan naast de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een groot aantal landen militair deelneemt. De Nederlandse militaire bijdrage wordt niet ingezet voor gevechtshandelingen in Afghanistan, zo merkt de regering op. Nadere afspraken over de precieze inzet van genoemde militaire middelen moeten nog worden gemaakt. De Nederlandse eenheden kunnen pas daadwerkelijk worden ingezet als de genoemde nadere afspraken tot stand zijn gekomen. «De Kamer zal zo volledig en tijdig mogelijk van verdere ontwikkelingen op de hoogte worden gehouden», aldus de regering.

Naar aanleiding van het besluit van de regering om militaire bijdrage te leveren aan de operatie, verzoeken de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de regering op 13 november om nadere inlichtingen over de recente ontwikkelingen in Afghanistan en over de gesprekken met de Amerikanen. Op 15 november stuurt de regering een notitie over de recente ontwikkelingen in Afghanistan.

De Kamer spreekt in een plenair debat op 15 november 2001 onder andere over de parlementaire betrokkenheid bij het besluit van de Nederlandse regering om eenheden in te zetten bij de door de Amerikanen geleide operatie Enduring Freedom.⁶¹

Onder verwijzing naar de Algemene Beschouwingen (zie hiervoor), merkt het lid Melkert (PvdA) het volgende op: «Daarbij kwam de grondslag voor het uitzenden van Nederlandse militairen ter sprake, namelijk artikel 97 of artikel 100. (...) De voorliggende voorstellen lijken erg op de derde mogelijkheid die toen in het debat naar voren is gebracht. (...) Ook met het oog op de toekomst hebben wij er behoefte aan dat de Nederlands regering op dat punt preciezer is.»⁶²

⁵⁷ TK, 2001–2002, 27 925, nr. 8.

⁵⁸ TK, 2001–2002, Handelingen 10, p. 449.

⁵⁹ TK, 2001–2002, 27 925, nr. 11, p. 4.

⁶⁰ TK, 2001–2002, 27 925, nr. 24. De inzet van Nederland zou op kunnen lopen tot ongeveer 1400 militairen. Het gaat om maritieme patrouillevliegtuigen, fregatten, mijnenjagers, een onderzeeboot, F-16 jachtvliegtuigen voor verkenningstaken en een KDC 10 en C 130 voor transporttaken.

⁶¹ TK, 2001–2002, Handelingen 24, p. 1745–1772.

⁶² TK, 2001–2002, Handelingen 24, p. 1747.

Het lid Van Middelkoop vindt niet dat er in formele zin sprake is van artikel 100, maar zou graag zien dat de regering de Kamer wel in de geest van dat artikel zou informeren. «Je moet artikel 100 gebruiken waarvoor het is geschreven, te weten voor situaties waarin je als regering en parlement alle vrijheid hebt om nee te zeggen. (...) De situatie waarmee wij nu te maken hebben is een wezenlijk andere. De situatie die zich nu voordoet vloeit voort uit het besluit van de NAVO op 12 september. Vervolgens is er het besluit van de Noord-Atlantische raad op 3 oktober geweest, waarmee wij instemden met een achttal maatregelen. Dat betekent dat het aantal vrijheidsgraden, waarvoor artikel 100 is geschreven: de klassieke peacekeeping operaties, zich hier niet voordoet. Dat is mijn volle

overtuiging. Daarom heb ik het liever niet over artikel 100, maar ik zou het wel waarderen als de regering zoveel mogelijk opereert in de geest van artikel 100 en de Kamer dus informeert.»⁶³

De minister van Buitenlandse Zaken betoogt in zijn termijn dat artikel 100 weliswaar niet van toepassing is, maar zegt de Kamer toe de Kamer zoveel mogelijk analoog aan artikel 100 informatie te verschaffen: *«Omdat het hier om verdediging gaat, is artikel 97 van de Grondwet van toepassing. Artikel 100 is niet van toepassing (...) Ik zou kunnen herhalen wat de minister-president, de minister van Defensie en ik in een aantal debatten tegen de Kamer hebben gezegd, namelijk dat de regering ernaar streeft ten maximale, waar het kan vooraf, waar het moet achteraf, de Kamer te informeren. (...) Het gaat er vooral om dat de Kamer zoveel mogelijk analoog aan artikel 100 informatie wordt verschaft.»⁶⁴*

De AIV karakteriseert de handelwijze van de regering ten aanzien van de militaire inzet in Afghanistan als een *«constitutioneel tweesporige actie»⁶⁵*: de deelname aan de operatie Enduring Freedom valt formeel niet onder artikel 100, de deelname aan de ISAF-operatie wel.⁶⁶

De praktijk is dat de regering de Kamer schriftelijke informatie verschaft over de operatie Enduring Freedom als ware het ook een militaire inzet in op grond van artikel 100. Daarmee is de regering de toezegging nagekomen dat ze ook in gevallen buiten het kader van artikel 100 *«het parlement zo snel en uitgebreid mogelijk zou proberen te informeren.»⁶⁷*

De discussie over de grondwettelijke basis voor de betrokkenheid van de Kamer komt bij elk regeringsbesluit over deelname van Nederlandse militaire eenheden aan de operatie Enduring Freedom terug. Op 8 maart 2005 voeren Kamer en regering een plenair debat over de rechtsgrondslag voor de uitzending van Nederlandse «special forces» ten behoeve van de operatie Enduring Freedom. Verschillende woordvoerders bekritisieren de opvatting van de regering dat de operatie Enduring Freedom (nog steeds) wordt gelegitimeerd door artikel 51 van het Handvest van de VN (het recht op zelfverdediging) en artikel 5 van het NAVO-Verdrag. Volgens de regering kan de betrokkenheid van het parlement daarom niet zijn gebaseerd op artikel 100 van de grondwet, maar is artikel 97 van toepassing.

Tijdens dit debat herhaalt de minister van Buitenlandse Zaken de bereidheid van de regering om de Kamer in te lichten, hoewel artikel 100 formeel niet van toepassing is: *«Wil dat zeggen dat de regering niet bereid is om de Kamer te informeren? Dat is een onjuiste conclusie. Velen hebben er vandaag op gewezen dat de regering, ofschoon formeel gesproken artikel 97 de regering niet verplicht om de Kamer vooraf te informeren, van mening is dat er materieel wel degelijk een dergelijke plicht is en dat de regering ook altijd de intentie heeft gehad om de Kamer vooraf te informeren over deze uitzending. Ik stel daarbij met nadruk dat er natuurlijk bepaalde beperkingen in acht genomen moeten worden, gezien de aard van de operatie. Maar zowel artikel 100 als artikel 97 erkent dat recht. De regering wil in de geest van artikel 100 de Kamer voorlichten, vandaag in eerste instantie, over de juridische basis. Zij wil dat donderdag meer uitvoerig doen over de inhoud. Alles wat de regering heeft gezegd bij monde van de premier, de minister van Buitenlandse Zaken of de minister van Defensie is dat formeel gesproken artikel 97 daar niet toe verplicht, maar dat de regering zich materieel gebonden voelt aan artikel 100 om de Kamer informatie te verschaffen.»⁶⁸*

⁶³ TK, 2001–2002, Handelingen 24, p. 1753.

⁶⁴ TK, 2001–2002, Handelingen 24, p. 1767.

⁶⁵ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

⁶⁶ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 35.

⁶⁷ TK, 2001–2002, 23 591, nr. 8, p. 5.

⁶⁸ TK, 2004–2005, Handelingen 56, p. 3661.

De leden Karimi (GroenLinks), Koenders (PvdA), Herben (LPF), Van Bommel (SP) en Bakker (D66) dienen tijdens het debat een motie in waarin zij uitspreken «dat de Kamer alle militaire uitzendingen behandelt conform de procedures zoals omschreven in artikel 100 van de Grondwet».⁶⁹ Deze motie wordt door de Kamer verworpen.⁷⁰

Oud-Kamerlid Van den Doel kan zich vinden in de door de regering gekozen beleidslijn.

De heer Van den Doel: «Bij een echte artikel 5-operatie, waarbij artikel 100 niet van toepassing is, is het aan de regering om in te schatten of het verstandig is om de Kamer de beschikbare informatie vertrouwelijk te verstrekken. In zulke situaties neemt de regering een besluit en licht zij de Kamer daarover achteraf in. Maar er zijn ook situaties denkbaar, zoals de situatie waarin commando's zouden worden uitgezonden, waarin de regering gekozen heeft voor wat meer informatie en openheid dan waartoe zij strikt genomen volgens artikel 97 verplicht zou zijn geweest. Wat mij betreft is het duidelijk, bij artikel 5-operaties is de regering niet gehouden, de informatie die zij heeft, vooraf in al die fasen door te spreken met de Kamer. Dit is ook logisch, want dit is met de Kamer overeengekomen. Maar gelet op de geschiedenis zou het voor de regering logisch zijn om informatie die zij met de Kamer kan delen, ook aan haar te doen toekomen, ook als het alleen vertrouwelijk kan. Nogmaals, het is voor de regering belangrijk om een parlementaire meerderheid voor haar standpunt te verkrijgen, en dat wordt makkelijker als zij relevante informatie tijdig verstrekt.»

2.2 Toetsingskader

Sinds eind jaren zeventig bestaat de praktijk dat de regering de Kamer vooraf informeert over de uitzending van militairen. Als gevolg van de gedeelde wens van Kamer en regering «om de gegroeide praktijk meer gestructureerd en toetsbaar te maken»⁷¹ en «de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen»⁷², gebeurt dit sinds 1995 aan de hand van een toetsingskader. Op 28 juni 1995 zenden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de Kamer het «Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties» toe.

In 2001 wordt het Toetsingskader grondig herzien op grond van de in oktober 2000 door Kamer en regering overgenomen aanbevelingen van de TCBU en naar aanleiding van de inwerkingtreding van artikel 100 Grondwet en de «lessons learned» van eerdere uitzendingen. Op 13 juli 2001 sturen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie het «Toetsingskader 2001» aan de Kamer (hierna: het Toetsingskader).⁷³

2.2.1 Betekenis van het Toetsingskader

Reikwijdte

Het Toetsingskader sluit qua reikwijdte aan bij dat van artikel 100. Het Toetsingskader heeft geen betrekking op uitzendingen die geschieden krachtens verdragsverplichtingen, missies waarvan Nederlandse militairen op individuele basis deel uitmaken, de stationering van Nederlandse militairen bij internationale staven of de uitzending van burgerpersoneel in het kader van crisisbeheersingsoperaties. «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.»⁷⁴

⁶⁹ TK, 2004–2005, 27 925, nr. 163.

⁷⁰ TK, 2004–2005, Handelingen 59, p. 3815.

⁷¹ TK, 1993–1994, 23 591, nr. 1, p. 4.

⁷² TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5, p. 2.

⁷³ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7.

⁷⁴ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7, p. 3.

Dit neemt niet weg dat de regering relevante elementen uit het toetsingskader kan gebruiken bij de beoordeling van missies die buiten artikel 100 vallen. De heer Siblesz, directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, benadrukt dit ook in het gesprek met de werkgroep. Al is het sterk gelieerd aan artikel 100, het Toetsingskader moet in zijn ogen als een toolbox worden gezien. Het staat inmiddels op eigen benen.⁷⁵

Gebruik

De regering hanteert het Toetsingskader in alle gevallen waarin zij het parlement door middel van een kennisgeving («notificatie») 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.

Een opsomming van overwegingen

De term «Toetsingskader» zou het beeld kunnen oproepen dat het om een set voorwaarden gaat waaraan iedere mogelijke inzet van de krijgsmacht ex artikel 100 altijd en volledig moet voldoen, wil de regering positief over die inzet kunnen besluiten. Volgens de AIV komt dit in het politieke spraakgebruik nog wel eens voor.⁷⁶

Het Toetsingskader vormt echter allerm minst een lijst met bindende voorwaarden, die digitaal of mechanisch afgewerkt moet worden alvorens een verantwoord besluit over de eventuele inzet van de krijgsmacht kan worden genomen. Het is een «voor de hand liggende opsomming van overwegingen».⁷⁷ Of zoals de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie het stellen: «*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.*»⁷⁸

De aandachtspunten van het Toetsingskader

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.

⁷⁵ Gesprek van de werkgroep met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 oktober 2005.

⁷⁶ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten., nr. 34, maart 2004, p. 27.

⁷⁷ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten., nr. 34, maart 2004, p. 27.

⁷⁸ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7, p. 3.

De AIV onderschrijft deze interpretatie. «*Het beeld dat het Toetsingskader «harde» voorwaarden bevat voor uitzending is (...) onjuist. 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 zij het Toetsingskader zagen 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.»⁷⁹

De jurist Besselink is het ook eens met deze interpretatie:

De heer Besselink: «Het Toetsingskader is het voor haar een lijstje met aandachtspunten voor de beslissing over deelname aan een vredesoperatie, meer niet. Het Toetsingskader is uiteraard niet bindend voor de Kamer, maar ook niet voor de regering. Het heeft geen enkele juridische status, het heeft zelfs niet de vorm van een besluit van de ministerraad. Het is natuurlijk wel een heel handig lijstje voor beide Kamers, zij kunnen aan de hand van de genoemde criteria ook zelf een oordeel vormen over een voorgenomen deelname aan enigerlei internationale militaire actie. Het zijn dus geen bindende regels.»⁸⁰

2.2.2 Informatieverstrekking aan parlement

Naast de aandachtspunten bevat het Toetsingskader een overzicht van de informatievoorziening door de regering aan het parlement in de verschillende fasen van de besluitvorming. Deze afspraken zijn gebaseerd op de toezeggingen die de regering aan de Tweede Kamer heeft gedaan voorafgaand en tijdens het debat op 11 en 12 oktober 2000 over het rapport van de TCBU.

De informatieafspraken hebben betrekking op:

- de voorbereiding van het besluit tot inzet;
- de besluitvorming zelf;
- de uitvoering van het besluit;
- de (tussentijdse) evaluatie van de inzet.

Deze afspraken zijn de afgelopen jaren toegepast bij de besluitvorming over de uitzending van Nederlandse militairen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties.

Informatieafspraken tussen regering en parlement⁸¹

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 («notificatie»). 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 van 23 augustus 2000⁸²). 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.

⁷⁹ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p.

⁸⁰ Gesprek van de werkgroep NRF met de heren Bovend'Eert en Besselink d.d. 3 oktober 2005.

⁸¹ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7, pp. 4–5.

⁸² TK, 1999–2000, 26 800 X, nr. 46.

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 eidevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

De notificatiebrief

De onder punt 1 beschreven kennisgeving – «notificatiebrief» – is door de regering toegezegd om tegemoet te komen aan de mogelijkheid dat de Kamer al eerder behoefte aan informatie heeft over een mogelijke uitzending van militairen dan het moment waarop de Kamer formeel conform artikel 100 van de Grondwet wordt ingelicht.

De Kamer en de regering hebben tijdens de behandeling van het rapport van de TCBU afgesproken dat deze zogenaamde «notificatiebrief» de Kamer op geen enkele manier committeert aan een nog te nemen besluit over de uitzending van militairen. De Kamer neemt deze brief, die in het algemeen kort zal zijn en nog weinig concrete informatie bevat, meestal voor kennisgeving aan.

In het daaropvolgende traject van onderzoek door de regering is artikel 68 van de Grondwet van toepassing. Dit houdt in dat de Kamer de regering te allen tijde kan vragen om informatie over de stand van zaken met betrekking tot een mogelijke Nederlandse deelname aan een crisisbeheersingsoperatie.

De Kamer is in dit stadium van de besluitvorming terughoudend met het uitspreken van opvattingen over het al dan niet deelnemen aan de betreffende operatie. Dit is een van de lessen die de Kamer heeft getrokken uit het onderzoek van de TCBU naar de uitzending van Nederlandse militairen naar Bosnië-Herzegovina begin jaren negentig.

Het is volgens de regering niet op voorhand aan te geven wanneer een dergelijke notificatie precies verzonden dient te worden. *«Er is (...) naar onze mening niet een moment aan te wijzen dat voor alle gevallen van voorbereiding van een besluit tot inzet of ter beschikking stelling geldig is. Formele afspraken op dit punt achten wij dan ook weinig praktisch. Het is, gelet op het karakter van deze procedure – een actieve inlichtingenplicht –, aan de regering om aan te geven wanneer dit moment is aangebroken.»*⁸³

De artikel 100-brief

Wanneer de regering daadwerkelijk een besluit heeft genomen over de inzet, informeert ze de Kamer hierover per brief: de zogenaamde artikel 100-brief waarin de aandachtspunten uit het Toetsingskader worden langsgelopen.

⁸³ TK, 2001–2002, 26 454, nr. 13, p. 43.

Over het moment waarop de facto een besluit genomen wordt, antwoordt de regering naar aanleiding van het rapport van de TCBU het volgende: «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. (...) Op grond van een goedgekeurde «ACTORD» is SACEUR gerechtigd de landen te verzoeken om hun eenheden te ontplooien. Instemming met «ACTORD» zou derhalve kunnen worden aangemerkt als een besluit tot uitzending/inzet van militaire eenheden in de zin van het Toetsingskader en het nieuwe art. 100 GW. Dat wil zeggen dat beide Kamers worden geïnformeerd (en gelegenheid hebben over het besluit te beraadslagen) zo mogelijk nog voordat in de NAVO-Raad met ACTORD wordt ingestemd en in ieder geval voordat de Nederlandse eenheden ter beschikking worden gesteld van de NAVO.»⁸⁴

2.2.3 Deelname aan ISAF in Uruzgan

Onduidelijkheid besluitvorming ministerraad

Op 22 december 2005 informeert de regering de Kamer in een brief over de «voorgenomen bijdrage» aan ISAF in Uruzgan.⁸⁵ In een dezelfde dag verzonden begeleidende brief schrijft de regering: «Na het overleg met de Kamer zal de regering bezien of deze bijdrage zal worden geëffectueerd dan wel of wijzigingen daarvan nodig zijn.»⁸⁶ Aangezien bij een meerderheid van de Kamer onduidelijkheid bestaat over de aard van de brieven en de betekenis van het «voornemen», verzoeken de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de regering om een duidelijk antwoord te geven op de vraag of de brief van 22 december een besluit van de regering ex artikel 100 Grondwet betreft. Op 27 december 2005 antwoordt de regering dat «zij de intentie heeft aan deze operatie deel te nemen.»⁸⁷ De commissies stellen in meerderheid vast dat de regering zich niet houdt aan de in het Toetsingskader 2001 vastgelegde bepaling dat de regering ingevolge artikel 100 van de Grondwet het parlement vooraf informeert over een *besluit* tot deelneming aan een operatie. De commissies besluiten dan ook op 29 december 2005 om de brief van de regering van 22 december 2005 niet in behandeling te nemen conform de artikel 100-procedure.

Op 13 januari 2006 geeft de regering opnieuw een nadere toelichting op de status van de besluitvorming. De regering spreekt nu over de «bereidheid» deel te nemen aan ISAF in Uruzgan.⁸⁸ Hoewel bij een meerderheid van de Kamer de onduidelijkheid over de status van de besluitvorming niet is weggenomen, besluiten de commissies op 17 januari 2006 om de brief van de regering van 22 december 2005 in behandeling te nemen.

Tijdens het afsluitende plenaire debat op 2 februari 2006⁸⁹ uiten verschillende woordvoerders kritiek op de onduidelijkheid die de regering heeft gecreëerd over de status van de besluitvorming in de ministerraad over de bijdrage aan ISAF in Uruzgan. Om een dergelijke onduidelijkheid in de verhouding tussen regering en Kamer bij besluiten tot het uitzenden van militairen in de toekomst te voorkomen dienen de leden Van Aartsen (VVD) en Bos (PvdA) een motie in waarin de regering wordt verzocht «in

⁸⁴ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7, p. 43.

⁸⁵ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 193.

⁸⁶ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 194.

⁸⁷ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 195.

⁸⁸ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 197.

⁸⁹ TK, 2005–2006, Handelingen 45, pp. 3013–3035.

voorkomende gevallen de Kamer slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming met de uitzending van militairen op basis van artikel 100 van de Grondwet voor te leggen.»⁹⁰ De motie wordt op 2 februari 2006 door de Kamer aangenomen.

Motie van de leden Van Aartsen en Bos, voorgesteld 2 februari 2006:

«De Kamer, gehoord de beraadslaging, gegeven de parlementaire behandeling van artikel 100 van de Grondwet en de parlementaire praktijk die zich op basis van artikel 100 heeft ontwikkeld; van oordeel, dat de parlementaire behandeling van het uitzenden van militairen overeenkomstig de artikel 100-procedure aanvangt met een eenduidig besluit van de regering, dat na instemming door de Kamer dan ook daadwerkelijk ten uitvoer dient te worden gelegd, zoals bij de behandeling van artikel 100 ook van de zijde van de regering in eerste en tweede termijn in beide Kamers der Staten-Generaal is gesteld; van mening, dat over de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet geen onduidelijkheid mag bestaan en dat daarom zowel van de kant van de Kamer in het kader van de werkzaamheden van de werkgroep NRF, als van de kant van de regering helderheid dient te worden geschapen; verzoekt de regering in voorkomende gevallen de Kamer slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming met de uitzending van militairen op basis van artikel 100 van de Grondwet voor te leggen, en gaat over tot de orde van de dag.»

Informatievoorziening

Ter voorbereiding op het overleg met de regering over de Nederlandse deelname aan ISAF in Uruzgan krijgen de leden van de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie in een besloten briefing nadere informatie van de CDS en de directeur van de MIVD. De minister van Defensie laat echter in een brief d.d. 17 januari 2006 weten de Kamer geen vertrouwelijke inzage te willen geven in de analyse van de MIVD en in het militair advies van de CDS.⁹¹ Na een schriftelijk verzoek van de beide commissies om in ieder geval vertrouwelijke inzage toe te staan aan de woordvoerders van de fracties (desgewenst met weglating van bronnen en van informatie die afkomstig is van buitenlandse zusterdiensten), biedt de minister van Defensie bij brief van 24 januari 2006 aan dat de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (commissie I&V) inzage krijgt in de rapporten van de MIVD van 19 oktober en 17 november 2005 over Afghanistan, «*met weglating van gegevens waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de staat*».⁹² Na een herhaald verzoek van de commissies en de reactie van de commissie I&V dat zij zich niet bevoegd acht de betreffende rapporten inhoudelijk te beoordelen, stemt de minister van Defensie ermee in dat ook de woordvoerders ISAF/Afghanistan van de fracties de mogelijkheid krijgen de betreffende MIVD-stukken vertrouwelijk in te zien.

In dezelfde brief van 24 januari 2006 geeft de minister een samenvatting van het militair advies van de CDS, waarbij hij benadrukt «*dat het kabinet verantwoordelijk is voor de conclusies die door het kabinet in een artikel 100-brief worden getrokken ten aanzien van de veiligheidsanalyse en het advies van de CDS*».⁹³ De minister wijst er overigens op dat het advies van de CDS, na een verzoek hiertoe gedaan op 3 februari 2004 tijdens de begrotingsbehandeling Defensie in de Eerste Kamer, sindsdien niet langer in de artikel 100-brieven wordt weergegeven, zoals tot dan de gewoonte was. Alleen als het advies van de CDS afwijkt van de kabinetsconclusies, zal de minister van Defensie de Kamer hierover informeren. Dat de minister nu toch de Kamer informeert over het militair advies van de CDS

⁹⁰ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 203.

⁹¹ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 198.

⁹² TK, 2005–2006, 27 925, nr. 199, p. 1.

⁹³ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 199, p. 2.

inzake de deelname aan ISAF in Uruzgan heeft te maken met het uitdrukkelijke verzoek van de commissies.

Op 8 februari 2006, dus na afloop van het debat over de Nederlandse deelname aan ISAF in Uruzgan, biedt de minister van Defensie de Kamer vertrouwelijke inzage aan in de aide-memoire voor de commandanten en de instructiekaart voor de militairen met betrekking tot de inzet in ISAF-III. Tevens geeft de minister, op verzoek van de commissies, vertrouwelijke inzage in de pas kort tevoren gereed gekomen Rules of Engagement (RoE's) van de NAVO voor ISAF-III. De betreffende stukken kunnen gedurende een periode van één week vertrouwelijk worden ingezien door de fractiewoordvoerders ISAF/Afghanistan uit de beide commissies.⁹⁴

2.3 Parlementaire betrokkenheid in andere landen

Het Jaarboek 2005 van het Zweedse instituut voor vredesonderzoek SIPRI constateert dat er onvoldoende parlementaire controle is op de militaire missies die in het kader van internationale organisaties plaatsvinden.⁹⁵ De onderzoekers zijn van mening dat er sprake is van een dubbel democratisch tekort: de controle van de nationale parlementen is onvoldoende; op internationaal niveau (bij de VN-Veiligheidsraad, de NAVO-Assemblee en het Europees Parlement) ontbreekt de controle volledig.

«In a democracy, the parliament is the central locus for the executive's accountability to the people, including its answerability for decisions on the use of force. However, even among the developed nations of NATO and the EU, parliaments vary widely in their ability to exercise legislative, financial and political control over government actions in this field. In terms of formal oversight, some have the right to pre-approve the commitment of their country's forces to international missions but others (including those of France, the UK and the USA) in practice do not. Even those assemblies with more extensive rights may be handicapped by lack of resources (e.g., for committee work, research and travel) and may have limited interest or will to contest government decisions. This uneven pattern of parliamentary involvement creates a prima facie «democratic deficit» at the level of national decision making.»⁹⁶

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop parlementen in enkele andere Europese landen en in de Verenigde Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over het uitzenden van militairen eenheden. De meeste aandacht gaat uit naar de procedure in Duitsland, waar het instemmingsrecht bij wet is vastgelegd.

2.3.1 Duitsland

Het Duitse leger, de *Bundeswehr*, is een belangrijke partner waarmee de Nederlandse krijgsmacht in het kader van de NRF en de EU-Battlegroups in de komende jaren zal samenwerken. Gezamenlijk vormen de Nederlands en Duitse landmacht het Duits-Nederlandse legerkorps. In de toekomst zullen dit legerkorps en andere onderdelen van de beide krijgsmachten beschikbaar worden gesteld voor de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU. Zo zal Nederland samen met Duitsland en Finland in het eerste half jaar van 2007 een EU-Battlegroup vormen.

Uitspraak Constitutioneel Hof

De Duitse Grondwet bepaalde tot 1968 dat het Duitse leger pas na instemming van het parlement mag worden ingezet. Daarna is dit grondwettelijke instemmingsrecht van het parlement uit de grondwet gehaald. In 1994 stelde het Duitse Constitutionele Hof, het *Bundesverfass-*

⁹⁴ TK, 2005–2006, 27 925, nr. 206.

⁹⁵ Hans Born and Heiner Hänggi, «Governing the use of force under international auspices: deficits in parliamentary accountability», in: SIPRI Yearbook 2005.

⁹⁶ Hans Born and Heiner Hänggi, «Governing the use of force under international auspices: deficits in parliamentary accountability», in: SIPRI Yearbook 2005, hoofdstuk 4.

ungsgericht, vast dat het Duitse parlement wel degelijk beschikt over een op de grondwet gebaseerd instemmingsrecht.⁹⁷

Aanleiding voor de uitspraak van het Hof vormde het verzoek van twee fracties in de Bondsdag (SPD en FDP) om zich uit te spreken over de grondwettelijkheid van een aantal acties waaraan de Duitse krijgsmacht deelnam: het toezicht op het embargo van de WEU/NAVO in de Adriatische Zee, de AWACS-vluchten (met Duitse bemanningsleden) boven de Balkan om het vliegverbod te controleren, en de deelname aan de VN-acties in Somalië.⁹⁸

Het Hof baseerde zijn uitspraak op de traditie van de Grondwet en op de parlementaire geschiedenis: het Duitse leger is een «*Parlamentsheer*». In Duitsland bestaat een sterke democratische controle op het leger. Onderdeel hiervan is, volgens het Hof, dat de instemming vooraf van het parlement is vereist bij het uitzenden van gewapende militaire eenheden.⁹⁹ Het Constitutioneel Hof adviseerde de Bondsdag nadere regels met betrekking tot de rol van het parlement te formuleren. Tien jaar later gebeurde dit in de vorm van een wet (het *Parlamentsbeteiligungsgesetz*), die op 24 maart 2005 van kracht werd.

Parlementaire discussie

Het wetsvoorstel werd ingediend door de (toenmalige) regeringspartijen SPD en Grünen. Opmerkelijk is dat behalve de SPD/Grünen ook de liberale FDP een wetsvoorstel indiende, het *Auslandeinsatzmitwirkungsgesetz*. De FDP wilde in haar wetsvoorstel routinematige uitzendingen en uitzendingen voor geheime operaties delegeren aan een speciale ingestelde Commissie: *Ausschuss für besondere Auslandeinsätze*.

De CDU/CSU diende geen eigen wetsvoorstel in. Het Bondsdaglid voor de CDU/CSU Eckart von Klaeden deed tijdens het debat over de wetsvoorstellen van FDP en SPD/Grünen namens zijn fractie wel twee voorstellen. Ten eerste stelde hij voor te streven naar een harmonisering van de nationale besluitvormingsprocessen bij het uitzenden van troepen. Ten tweede stelde hij voor om het proces van besluitvorming te versnellen. De christen-democraten pleitten in dit verband voor een algemeen mandaat dat aan het begin van een regeerperiode door het parlement aan de regering wordt verleend. De regering zou hierdoor op voorhand toestemming krijgen om mee te werken aan de inzet van de NRF en de EU-Battlegroups.¹⁰⁰

De CDU/CSU stemde tegen het wetsvoorstel van de toenmalige regeringsfracties. Tijdens het gesprek in Berlijn met woordvoerders van de beide nieuwe coalitiepartners SDP en CDU/CSU bleek dat de CDU/CSU nu, evenals de SPD, van mening is dat de huidige wet een aantal jaren moet worden toegepast waarna de wet zal worden geëvalueerd.

Betekenis en reikwijdte van het Parlamentsbeteiligungsgesetz

Het *Parlamentsbeteiligungsgesetz*¹⁰¹ regelt de betrokkenheid van de Bondsdag bij de inzet van bewapende Duitse strijdkrachten. De regering legt de Bondsdag tijdig vóór het begin van de inzet een voorstel voor ter instemming. De Bondsdag kan met het voorstel instemmen of het afwijzen, maar mag geen veranderingen in het voorstel aanbrengen. Het voorstel bevat informatie over de opdracht, het gebied van inzet, het mandaat, het maximale aantal in te zetten militairen, het niveau van bewapening, de geplande duur van de inzet, de voorziene kosten en de wijze van financiering.

⁹⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen, 1994, 90 Band, pp. 286–394.

⁹⁸ Berthold Meyer, «Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze nach ein Beteiligungsgesetz», HSFK-Report 4/2004.

⁹⁹ Charlotte Aalbers, «Parlementaire «Rules of Engagement», Ars Aequi, nr. 54, 2005, nr. 11.

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag, 25 maart 2004, blz. 898; Deutscher Bundestag, 3 december 2004, blz. 13635–13652.

¹⁰¹ De tekst van de wet is bij het verslag van het werkbezoek aan Berlijn opgenomen (bijlage bij rapport).

Met betrekking tot de reikwijdte valt op te merken dat het hier gaat om de goedkeuring van het parlement van alle vormen van inzet van bewapende strijdkrachten. Dit betekent dat geen toestemming nodig is voor het uitzenden van militairen naar operaties waarbij geen gevechtshandelingen worden verwacht, zoals humanitaire missies. Verder richt het instemmingsrecht zich alleen op de *inzet* van militairen. Voorbereidende maatregelen en plannen worden niet als inzet beschouwd en behoeven geen toestemming van de Bondsdag. Hieronder valt ook de toewijzing van militaire eenheden aan de NRF of de EU-Battlegroups.¹⁰²

Artikel 5 van de wet biedt de regering de mogelijkheid om zonder voorafgaande instemming van de Bondsdag militairen in te zetten voor acties die geen uitstel dulden of waarbij door een openbaar debat mensenlevens gevaar kunnen lopen. Wel kan de regering de Bondsdag in die gevallen vooraf en tijdens de inzet in vertrouwelijkheid inlichten. Het formele voorstel voor de inzet wordt zo spoedig mogelijk aan de Bondsdag ter instemming voorgelegd. Als de Bondsdag dit voorstel dan afwijst, dient de regering de inzet te beëindigen.

Een opvallend recht van de Bondsdag is het *Rückholrecht*, dat wordt verwoord in artikel 8. Dit artikel bepaalt dat de Bondsdag de instemming met een uitzending van bewapende strijdkrachten kan herroepen. In dit geval dient de regering de militairen terug te trekken. Overigens kan de regering hiertoe zelf ook besluiten, ook als de Bondsdag nog steeds achter de uitzending staat.¹⁰³

Vereenvoudigde procedure

Artikel 4 van de wet biedt de mogelijkheid een vereenvoudigde procedure tot goedkeuring toe te passen bij uitzendingen «*met een geringe intensiteit en draagwijdte*». Dit betreft uitzendingen van een klein aantal militairen, uitzendingen die van weinig belang zijn en waarbij het niet om oorlogsomstandigheden gaat. Voorbeelden zijn verkenningsmissies, de detachering van individuele militairen bij eenheden van bondgenoten en de uitzending van individuele militairen ten behoeve van de VN of andere internationale organisaties die een VN-taak vervult.

Bij de vereenvoudigde procedure geeft de regering schriftelijk met redenen omkleed aan dat het gaat om een inzet met een geringe intensiteit en draagwijdte. Het parlement wordt geacht in te stemmen met het voorstel indien niet binnen zeven dagen na indiening van het voorstel door een fractie of vijf procent van de Bondsdagleden wordt verzocht om behandeling van het voorstel door de Bondsdag. Dit stilzwijgende goedkeuringsrecht is ook van toepassing bij verlenging van lopende missies (artikel 7).

Inlichtingenplicht

Naast een instemmingsrecht geeft deze wet de Bondsdag ook het recht op informatie van de regering. Volgens artikel 6 dient de regering de Bondsdag regelmatig in te lichten over het verloop van de inzet en over de ontwikkelingen in het gebied van de inzet.

NRF en EU-Battlegroups

Tijdens het debat in de Bondsdag over de wet is stil gestaan bij de korte inzettermijn van de NRF of de EU-Battlegroups. Uit de discussie kwam naar voren dat artikel 5 (toestemming achteraf bij acties die geen uitstel dulden) niet van toepassing is op de inzet van de snelle reactiemachten.

¹⁰² W. Weis, Die Beteiligung des Bundestags bei Einsätzen der Bundeswehr in Ausland – eine kritische Würdigung des Parlamentsbeteiligungsgesetz, NZwehr 2005, p. 105.

¹⁰³ W. Weis, Die Beteiligung des Bundestags bei Einsätzen der Bundeswehr in Ausland – eine kritische Würdigung des Parlamentsbeteiligungsgesetz, NZwehr 2005, p. 114.

Voor deze inzet zijn in de wet geen aparte voorzieningen getroffen en geldt de normale instemmingsprocedure.¹⁰⁴

Vertrouwelijke informatie

Uit de gesprekken tijdens het werkbezoek aan Berlijn blijkt dat de meest betrokken Bondsdagleden vertrouwelijk worden geïnformeerd over de voorbereiding van militaire uitzendingen. Het betreft dan de voorzitters van de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie en de woordvoerders van de fracties (*Obleute*). Omdat de regering gebaat is bij een breed politiek en maatschappelijk draagvlak betreft zij ook de oppositiepartijen bij deze informele beraadslagingen.

Ook krijgen de Bondsdagleden veel vertrouwelijke informatie, omdat de vergaderingen van de commissies besloten zijn. De leden worden geïnformeerd over onder andere de toewijzing voor de Generation Conferences van de NRF en de EU-Battlegroups, het opstellen van het CMC of de Initiating Military Directive, het Oplan en de Execution Directive. In het kader van deze beslotenheid kunnen de leden van de Commissie van Defensie ook de Rules of Engagement inzien. Dit overleg in «klein comité» staat los van de reguliere besloten commissievergaderingen. De stemming over het regeringsvoorstel gebeurt in de plenaire vergadering, zodat elke afgevaardigde zijn of haar mening kan geven.

Bij het besluit tot inzet kunnen de commissies van Defensie en/of Buitenlandse Zaken een voorbehoud maken in een zogenaamde *Protokol-notiz*. De regering is verplicht dit voorbehoud over te nemen.

2.3.2 Finland

Act on Peace Support Operations 2000

De procedure van besluitvorming bij de uitzending van de Finse militairen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties (inclusief de deelname aan EU-Battlegroups) is vastgelegd in de *Act on Peace Support Operations 2000*.¹⁰⁵ Het Finse parlement behoort volgens deze wet bij de besluitvorming over deelname aan internationale vredesoperaties betrokken te worden. De wet verplicht de regering om de parlementaire commissie voor Buitenlandse Zaken te raadplegen over het voornemen om militairen in het kader van vredesmissies uit te zenden. Dezelfde procedure geldt als de taken van de uitgezonden militairen aanzienlijk veranderen. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie zijn verantwoordelijk voor de politieke voorbereiding, de begeleiding en de supervisie van het militaire crisismanagement. De strijdkrachten zijn verantwoordelijk voor de praktische implementatie.¹⁰⁶

Ook dient het parlement te worden geraadpleegd indien Rules of Engagement (RoE's) worden gehanteerd die verder gaan dan traditionele vredeshandhavende taken. Dat gebeurt door middel van het uitbrengen van een verslag over de betreffende operatie(s) aan het parlement. De parlementaire betrokkenheid is overigens niet grondwettelijk vastgelegd.

EU-Battlegroups

Op de *Military Capabilities Commitments Conference* van 22 november 2004 kondigde de Finse regering aan dat Finland in de toekomst aan twee Battlegroups zal deelnemen. Het betreft een Battlegroup bestaande uit Finland, Duitsland en Nederland (eerste helft van 2007) en een Battle-

¹⁰⁴ Charlotte Aalbers, «Parlementaire «Rules of Engagement», *Ars Aequi*, nr. 54, 2005, nr. 11.

¹⁰⁵ Deze wet is de gewijzigde versie van de «Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514» (Peacekeeping Act, 29 June 1984/514). Peacekeeping is het algemene concept dat in Finland wordt gebruikt voor militair crisismanagement en peacekeeping-activiteiten en tevens militaire observatiemissies. Zie: M. Kerttunen e.a., *EU-Battlegroups, theory and development in the light of Finnish-Swedish Co-operation*, National Defence College, Helsinki, april 2005.

¹⁰⁶ Serge van de Camp, *Defensiepolitiek, V&S* nr. 75, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Laken, 2005.

groep waaraan naast Finland ook Zweden, Noorwegen en Estland deelnemen (2008).

Knelpunten

Volgens de *Act on Peace Support Operations 2000* is een mandaat van de VN of van de OVSE als voorwaarde voor deelname verplicht. Deze wet is niet van toepassing op de participatie van Finse troepen bij vrede afdwingende operaties (*Coercive military measures*), zoals in de artikelen 42 en 51 van het VN-Handvest is vastgelegd.

Premier Matti Vanhanen heeft op 20 december 2004 in het parlement voorgesteld de *Act on Peace Support Operations 2000* aan te passen. De wijziging van de wet moest operaties van de EU mogelijk maken, ook bij afwezigheid van een VN-mandaat. Bijvoorbeeld als een VN-mandaat niet tot stand komt door obstructie van een van de permanente leden van de Veiligheidsraad.

Wat betreft de besluitvorming over de inzet van EU-Battlegroups met Finse deelname hebben Finse militaire deskundigen de vrees geuit dat de bestaande praktijk van parlementaire hoorzittingen en rapportages van de regering kan botsen met de ambitie van de EU om de Battlegroups binnen 5 tot 10 dagen in te zetten.

Een ander probleem is dat de wetgeving ten aanzien van de rechten van het militaire personeel op korte termijn aangepast moet worden. De huidige wetgeving geeft het uitgezonden personeel niet het recht om, indien nodig, dodelijk geweld te gebruiken tenzij sprake is van zelfverdediging. Als een Finse peacekeeper geweld met een dodelijke afloop gebruikt, kan deze zaak voor een Finse rechtbank worden gebracht. Het gebruik van robuust geweld door Finse militairen die in EU-Battlegroups participeren, wordt op deze wijze bemoeilijkt.¹⁰⁷ De hernieuwde wetgeving zal van kracht moeten zijn voordat de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup per 1 januari 2007 operationeel zal zijn.

2.3.3 België

Artikel 167 van de Belgische Grondwet geeft aan dat de Koning het bevel over de krijgsmacht voert. Hij stelt «*de staat van oorlog alsook het einde van de vijandelijkheden vast. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten*». Het bevel over de krijgsmacht blijft een exclusief voorrecht van de Koning en de handelingen en beslissingen die door de Koning in dat verband worden genomen ressorteren onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Na de genocide in Rwanda in 1994 ontstond in het Belgische parlement de wens om de parlementaire controle op de uitzending te vergroten. Met name wilde het parlement de inzet van (onderdelen van) de krijgsmacht vooraf onderwerpen aan instemming. Naar aanleiding van een advies van de Senaatscommissie die onderzoek deed naar de gebeurtenissen in Rwanda, werd op 18 november 1999 een commissie ingesteld die buitenlandse missies op «*de voet volgt en het Parlement daarover inlicht*», de commissie «*Deelname aan buitenlandse missies*».¹⁰⁸

De bevoegdheden van deze commissie, die in beslotenheid vergadert, zijn de volgende:

- het bespreken van het jaarverslag over de Belgische deelname aan

¹⁰⁷ M. Kerttunen e.a., *EU-Battlegroups, theory and development in the light of Finnish-Swedish Co-operation*, National Defence College, Helsinki, april 2005.

¹⁰⁸ E. Vandenbosche, «*Het inzetten van strijdkrachten en de voorafgaande parlementaire toestemming*», in: A. den Becker e.a. (red.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Maklu, Antwerpen, 2005, pp. 190–196.

- multinationale vredesoperaties (VN, OVSE, EU), alsmede de maatregelen die worden voorgesteld of zullen worden genomen.
- Het uitbrengen van advies aan de regering over het jaarverslag.
- Indien nodig kan de Commissie aanvullende informatie opvragen, die schriftelijk of mondeling moet worden gegeven door de betreffende minister.

Van de vergaderingen van deze commissie wordt een beknopt verslag gemaakt, dat aan de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt aangeboden. Het parlement heeft geen instemmingsrecht bij de besluitvorming over het uitzenden van militairen.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Rwanda legde de regering het parlement een beleidsnota voor over de Belgische deelname aan vredesoperaties. Deze nota bevat een toetsingskader, dat een hulpmiddel is voor de politieke besluitvorming bij het uitzenden van Belgische troepen naar internationale vredesoperaties die worden geleid door de Verenigde Naties of de OVSE. Voor militaire acties die door de NAVO worden geleid, «wordt de politieke controle gewaarborgd door de werkingsregels van de betrokken organisaties, die voorzien dat de politieke beslissingen bij consensus worden genomen door de Raad».¹⁰⁹

2.3.4 Spanje

De parlementaire controle op internationale vredesmissies is sinds november 2005 wettelijk vastgelegd in de *Ley Defensa Nacional*. Bij de uitzending van de Spaanse militairen die als onderdeel van de NRF voor het verlenen van humanitaire hulp na de aardbeving naar Pakistan zijn gezonden, maakt het Congres van Afgevaardigden, vooruitlopend op de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Senaat in november 2005, voor het eerst gebruik van deze wet.¹¹⁰

Wet van 17 november 2005 inzake de Nationale Verdediging

«Artikel 17. *Goedkeuring door het Congres van Afgevaardigden.*

1. Om over te gaan tot operaties in het buitenland die niet rechtstreeks betrekking hebben op de verdediging van Spanje of op het nationale belang, dient de regering vooraf het Congres van Afgevaardigden te consulteren en de instemming te krijgen van het Congres.
2. In geval van missies in het buitenland die, in overeenstemming met internationale verplichtingen, een snelle of directe reactie vereisen op bepaalde situaties, worden de procedures van voorafgaande consultatie en instemming uitgevoerd door middel van noodregelingen die het mogelijk maken te voldoen aan genoemde verplichtingen.
3. In de gevallen zoals voorzien in de voorafgaande paragraaf, wanneer het om redenen van hoogste urgentie niet mogelijk is over te gaan tot voorafgaande consultatie, dient de regering het Congres van Afgevaardigden zo spoedig mogelijk het genomen besluit ter goedkeuring voor te leggen.

Artikel 18. *Controleren van de operaties.*

De regering dient het Congres van Afgevaardigden op gezette tijden, maar minstens één keer per jaar, te informeren over de ontwikkeling van de operaties van de strijdkrachten in het buitenland.»

2.3.5 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent geen wettelijke regels met betrekking tot het uitzenden van militairen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties. De inzet van Britse troepen en het deelnemen aan een militair conflict is het prerogatief van de regering. Dit betekent overigens niet dat de regering

¹⁰⁹ Beleidsnota van de Regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties, 28 januari 1998, zitting 1997–1998.

¹¹⁰ El Pais, 21 oktober 2005.

het parlement niet vooraf consulteert. Het zou politiek moeilijk voor te stellen zijn dat een regering handelt tegen de wil van de meerderheid van het House of Commons. Zou de regering deze wil negeren, bestaat de kans dat een «*no confidence motion*» in stemming wordt gebracht.¹¹¹

Sinds de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de *Coalition of the Willing* in Irak vraagt de regering het parlement expliciet om steun voor het uitvoeren van operaties. Waarschijnlijk zal aan die houding in de nabije toekomst weinig verandering komen, gelet op de politieke gevoeligheid van de inzet van troepen in instabiele gebieden (bijvoorbeeld Zuid-Afghanistan). Consultatie van het parlement achteraf vindt dan alleen nog plaats in noodgevallen.¹¹²

2.3.6 Verenigde Staten

Inzet van militaire eenheden buiten de Verenigde Staten is een bevoegdheid van de president. De president is de opperbevelhebber van de krijgsmacht. Volgens de Amerikaanse grondwet is het Congres bevoegd om de oorlog te verklaren, legers op te richten en te ondersteunen, het bestuur van de krijgsmachtonderdelen te reglementeren en om te voorzien in het oproepen van strijdkrachten. In de loop van de tijd heeft zich in de praktijk een verhouding ontwikkeld waarbij, al naar gelang de omstandigheden, soms het Congres en soms de president de overhand heeft.

Amerikaanse presidenten besloten in de jaren zestig tot militaire inzet in Vietnam, waarbij aan de bevoegdheden van het Congres werd voorbijgegaan door af te zien van een «oorlogsverklaring». Uit onvrede hierover dienden leden van het Congres in het begin van de jaren zeventig een *War Powers Resolution* in, die de macht van de president in de toekomst zou moeten beperken. In 1973 nam het Congres met tweederde meerderheid de resolutie aan waardoor deze de status van wet kreeg: de *War Powers Act*.

Deze wet geeft de procedure aan die gevolgd moet worden indien de Verenigde Staten bij vijandelikheden of een gewapend conflict worden betrokken. In een dergelijk geval moet de president voorafgaande aan het zenden van troepen overleggen met het Congres. Als dat niet mogelijk is, is de president verplicht om binnen 48 uur na het zenden van de troepen het Congres schriftelijk mee te delen onder welke omstandigheden, bevoegdheden, en met welke opdracht en verwachte duur het uitzenden van de strijdkrachten heeft plaatsgevonden. De president dient binnen een termijn van zestig dagen de uitgezonden strijdkrachten terug te trekken, indien het Congres een daartoe strekkende «*concurrent resolution*» aanvaardt. Door middel van een oorlogsverklaring of een «*specific statutory authorisation*» kan het Congres achteraf instemmen met het inzetten van de strijdkrachten.

Deze verruiming van de bevoegdheden van het Congres is in de praktijk echter nog nimmer toegepast: «*Geen enkele president heeft zich immers reeds daadwerkelijk gebonden gevoeld door de War Powers Resolution, terwijl het Congres het nog nooit heeft gewaagd om op een betekenisvolle manier af te wijken van het beleid dat door de president als opperbevelhebber wordt gevoerd.*»¹¹³

¹¹¹ «National parliamentary scrutiny of intervention abroad by armed forces engaged in international missions: the current position in law», mrs. Troncho, Rapporteur WEU-Assemblee, Document A/1762, december 2001.

¹¹² Gesprek van de werkgroep NRF met ambassadeur Sir Peter Ricketts, de Britse Vertegenwoordiger bij de NAVO; zie verslag werkbezoek aan Brussel (bijlage bij rapport).

¹¹³ E. Vandebosche, «Het inzetten van strijdkrachten en de voorafgaande parlementaire toestemming», in: A. den Becker e.a. (red.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Maklu, Antwerpen, 2005, p. 190. Zie ook: T.S. Boylan en Glenn A. Pheros, *The War Powers Resolution: a rationale for Congressional inaction*, 2001.

Wel vinden periodiek consultaties plaats van de voorzitters van beide partijen in het Congres over buitenlandspolitieke verplichtingen waarbij Amerikaanse troepen betrokken kunnen worden.

2.3.7 Zweden

De formele rol van het parlement in Zweden bij de besluitvorming over vredesoperaties is vastgelegd in de Zweedse Grondwet. Deze geeft het parlement het instemmingsrecht bij het uitzenden van militairen.

Hoofdstuk 10, artikel 9, van de Zweedse grondwet:

«(1) The Government may commit the country's defence forces, or any part of them, to battle in order to repel an armed attack upon the Realm. Swedish armed forces may otherwise be committed to battle or sent to another country only if :

- 1) the Parliament has assented thereto;
- 2) it is permitted under a law which sets out the prerequisites for such action;
- 3) an obligation to take such action follows from an international agreement or obligation which has been approved by the Parliament.

(2) No declaration of war may be made without the consent of the Parliament, except in the event of an armed attack against Sweden.

(3) The Government may authorize the defence forces to use force in accordance with international law and custom to prevent a violation of Swedish soil in time of peace or during a war between foreign states.»

Indien de punten 1.2 en 1.3 van toepassing zijn, heeft de regering geen goedkeuring nodig van het parlement. Wettelijk is dit geregeld in:

- De «*Act on armed forces on duty abroad*» (1992). Deze wet autoriseert de regering voor «*peacekeeping*» (conform Hoofdstuk VI van het VN-Handvest) op verzoek van de VN of volgens een besluit van de OSVE. De betreffende militaire eenheid mag niet meer dan 3000 personen omvatten.
- De «*Act on training for peace-promoting activities*» (1994). Deze wet maakt het mogelijk dat Zweedse militairen in het kader van het *Partnership for Peace* met de NAVO in het buitenland getraind worden.

Voor uitzendingen met een «*peace-enforcing*» karakter (hoofdstuk VII van het VN-Handvest) is wél de uitdrukkelijke toestemming van een meerderheid van het Zweedse parlement nodig. Een voorbeeld hiervan is het besluit dat het parlement in 1999 nam over de Zweedse deelname aan de stabilisatiemacht KFOR in Kosovo.¹¹⁴

Onlangs is er informeel overleg gestart tussen de parlementen van Zweden, Noorwegen, Finland en Estland over wijze van besluitvorming over de EU-Battlegroup waar de vier genoemde landen in 2008 aan deelnemen.

¹¹⁴ «National parliamentary scrutiny of intervention abroad by armed forces engaged in international missions: the current position in law», mrs. Troncho, Rapporteur WEU-Assemblee, Document A/1762, december 2001.

3 NRF EN EU-BATTLEGROUPS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming over de NRF en EU-Battlegroups centraal. Na een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van beide parate interventiemachten wordt specifiek ingegaan op de verschillende fasen in de besluitvorming.

De AIV onderscheidt in zijn advies drie fasen in de besluitvorming over militaire multinationale verbanden als de NRF en de EU-Battlegroups: instelling, toewijzing en inzet.¹¹⁵ De eerste fase betreft de beslissing een multinationaal verband in te stellen. In de tweede fase besluiten de participerende landen militaire eenheden voor een specifieke periode aan het verband toe te wijzen en in de laatste fase vindt besluitvorming plaats over de inzet van het multinationale verband.

Op de besluitvorming over de instelling van de NRF en EU-Battlegroups wordt in dit hoofdstuk niet nader ingegaan. Dit is een eenmalig proces geweest (zie hiervoor bijlage 2). Wel moet in dit verband worden benadrukt dat beide multinationale verbanden ook fungeren als katalysator in het transformatieproces van de strijdkrachten van de lidstaten van de NAVO en de EU. De NRF en de EU-Battlegroups passen in het streven van de NAVO, respectievelijk van de EU, om nieuwe «capabilities» te ontwikkelen en de interoperabiliteit en effectiviteit van de strijdkrachten van de lidstaten te vergroten. Voorts zijn beide interventiemachten opgezet om bij de inzet van deze eenheden het reguliere, tijdrovende proces van het genereren van een strijdmacht te kunnen overslaan.

Ten slotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de bijzondere aspecten van de besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups in het licht van de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van Nederlandse militairen.

3.2 Kenmerken van NRF en EU-Battlegroups

3.2.1 Inzetbaarheid

De NRF is in principe beschikbaar voor zowel de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied (artikel 5 NAVO) als voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. De NRF moet bij dergelijke operaties in vijf scenario's inzetbaar zijn, als «*initial entry force*»¹¹⁶ of als onderdeel van een grotere formatie¹¹⁷:

- bij de evacuatie van burgers;
- bij het ondersteunen van crisisoperaties, bijv. door de inzet van chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen na een incident met chemische of nucleaire wapens, het verlenen van medische of logistieke steun of andere vormen van ondersteuning tijdens een humanitaire crisis;
- bij het leiden van crisisbeheersingsoperaties (peacekeeping);
- bij het ondersteunen van operaties tegen het terrorisme;
- bij het leiden van embargo-operaties.

Naast de NRF kent de NAVO nog een aantal multinationale verbanden (zie kader).

¹¹⁵ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 33.

¹¹⁶ Een «initial entry»-operatie is gericht op het verkrijgen van toegang tot een gebied, zonodig gewapenderhand.

¹¹⁷ NATO, Military Committee Document MC 477, april 2003.

Verschillen tussen de NRF en andere multinationale NAVO-verbanden

Naast de NRF kent de NAVO nog een aantal andere staande multinationale verbanden. Sommige daarvan – de zogenaamde «standing forces» – staan permanent onder leiding van SACEUR, ook als het verband niet deelneemt aan een operatie. Een voorbeeld hiervan zijn de «Standing Naval Forces Atlantic» (STANAVFORLANT).

Verder zijn er de Immediate Reaction Forces (IRF) en de Rapid Reaction Forces (RRF). Deze strijdkrachten zijn gecreëerd voor directe inzet in het kader van artikel 5 operaties binnen het NAVO-grondgebied. Ze vallen rechtstreeks onder SACEUR. Een voorbeeld hiervan is het ACE Rapid Reaction Corps (ARRC). Met de vorming van de NRF is het belang (en de omvang) van de IRF en RRF afgenomen. De maritieme groep is per 1 januari 2005 opgegaan in de Standing NATO Reaction Force Maritime Groups en is derhalve onderdeel van de NRF. Ook het ARRC maakt onderdeel uit van de NRF.

De Strategische Reservestrijdkrachten (SRF) zijn voor ondersteuning van niet-artikel 5 operaties inzetbaar.¹¹⁸ De NAVO beschikt op dit moment over vier SRF-bataljons. Deze bataljons zijn onder meer beschikbaar om op korte termijn te worden ingezet voor de versterking van lopende NAVO-operaties, bijvoorbeeld in situaties van oplopende spanning. Een andere mogelijke taak van deze bataljons is het tijdelijk versterken van een lopende operatie voor geplande activiteiten.¹¹⁹ Zo is een Nederlands bataljon vanaf augustus 2005 ingezet bij de verkiezingsondersteuning in Afghanistan. De SRF moet binnen maximaal 14 dagen na een opdracht van SACEUR gereed zijn voor vertrek.

De operaties waarvoor de EU-Battlegroups kunnen worden ingezet richten zich formeel op het gehele spectrum van crisisbeheersingstaken, zoals omschreven in artikel 17 lid 2 van het EU-Verdrag en de EU Veiligheidsstrategie. Het gaat daarbij om:

- conflictpreventie: «stand alone» (in geval van kleine crises) of als «lead in» voor een (grotere) peacekeeping missie van EU of VN, zowel in de lagere als in de hogere delen van het geweldsspectrum.¹²⁰
- evacuatieoperaties en humanitaire ondersteuning.

De ervaringen met de EU-geleide operatie «Artemis» (Congo, 2003) dienden als belangrijk referentiekader bij het uitwerken van het EU-Battlegroup concept, zo bleek tijdens de gesprekken die de werkgroep in Brussel voerde (zie kader).¹²¹

Operatie Artemis

De ervaringen met de EU-geleide operatie Artemis (Congo, 2003) dienden als belangrijk referentiekader bij het uitwerken van het EU-Battlegroup concept, zowel wat betreft de opzet als de scope van de operatie.

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

De NRF en EU-Battlegroups moeten snel inzetbaar zijn. «*Snelle inzetbaarheid is een conditio sine qua non voor een tijdige en succesvolle reactie op een crisis*», zo schrijft de regering aan de Tweede Kamer in haar brief van 15 februari 2005.¹²² De gereedheidstatus van de NRF varieert tussen de vijf en de dertig dagen. De Battlegroups moeten binnen vijf tot tien dagen wereldwijd kunnen worden ingezet, waarbij de planning-afstand vooralsnog 6 000 kilometer van Brussel is.¹²³

¹¹⁸ De Strategische Reserve is geen operationele reserve. Bij toewijzing van troepen voor een operatie wordt direct een operationele reserve gevormd voor die specifieke operatie. De Strategische Reserve kan bij alle lopende operaties worden ingezet (naast de operationele reserve die voor die operatie beschikbaar is).

¹¹⁹ TK, 2004–2005, 27 925, nr. 177.

¹²⁰ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 23.

¹²¹ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹²² TK, 2004–2005, 28 676, nr. 23.

¹²³ R.J. Querido en J. Van den Brink, Zin en Onzin van «EU Battlegroups», in Militaire Spectator, jrg. 174 7/8 2005.

anneer de operatie eenmaal is gestart, zal een NRF negentig dagen ter plaatse moeten kunnen opereren, waarvan dertig dagen zonder ondersteuning.¹²⁴ Een EU-Battlegroup moet na maximaal 120 dagen worden afgelost.

3.2.2 Opbouw

De NRF omvat zee-, land- en luchtmacht, volgens planning tussen de 20 000 en 25 000 manschappen. De NRF is generiek samengesteld en elke NRF bestaat uit ongeveer «hetzelfde formaat landmachtbijdrage, dezelfde samenstelling aan schepen en luchtmacht voor steun».¹²⁵ Een volledig operationele NRF bestaat uit:

- een brigade (landstrijdkrachten);
- een marine taskforce, die gevormd wordt uit een Carrier Battle Group en enkele marineschepen die bepaalde missies uitvoeren (een zogenaamde «surface action group»);
- een amfibische taakgroep;
- een luchtmachtcomponent die voldoende vliegtuigen bevat om 200 vluchten per dag uit te voeren.

Verder maken gevechtseenheden met een hoge mate van interoperabiliteit onderdeel uit van de reactiemacht: speciale eenheden en «niche-eenheden», bijvoorbeeld eenheden die gespecialiseerd zijn in nucleaire, biologische en chemische oorlogsvoering (NBC).¹²⁶

Het is niet zo dat bij elke operatie de hele reactiemacht zal moeten worden ingezet. Voor elke operatie afzonderlijk wordt bekeken welke onderdelen van de NRF ingezet moeten worden. Bij de omvang en opbouw van de NRF gaat de NAVO er vanuit dat de verschillende onderdelen van de NRF niet bij meerdere operaties tegelijkertijd worden ingezet.

De EU-Battlegroups zijn van een andere orde van grootte: de EU-Battlegroups zijn militaire formaties van ongeveer 1 500 militairen (een «bataljon-plus»). In de Conclusies van de Europese Raad (november 2004) wordt in dat verband gesproken over «*coherent and credible, battle group-sized force packages*».¹²⁷

De basisgedachte is dat de EU-Battlegroups zich vooral richten op de inzet van grondgebonden eenheden. Het belangrijkste onderdeel is een infanteriebataljon, aangevuld met gevechtsondersteuning, logistiek en strategische transportcapaciteit. Maritieme en luchtmacht gevechtseenheden maken geen deel uit van de Battlegroups. Volledige operationaliteit is bereikt wanneer er ieder half jaar twee Battlegroups beschikbaar zijn. Per missie zal de EU bezien welke troepen geschikt zijn om ingezet te worden.

¹²⁴ NAVO Briefing, Deployment forces faster and further than ever before, januari 2005.

¹²⁵ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

¹²⁶ T. van den Doel, De militaire ambities van Europese Unie: Retoriek of Werkelijkheid?, Clingendael, Den Haag, 2004.

¹²⁷ R.J. Querido en J. van den Brink, «Zin en onzin van «EU-Battlegroups», in: Militaire Spectator, jrg. 174 7/8 2005.

1. Force Headquarter including dedicated Staff- and Communication and Information Support and Augmented Staff

2. Battle Group

Mechanized Infantry Battalion

- Headquarters
- Headquarters Company
- 2 x Mechanized Infantry Companies
- 1 x Light Infantry Company
- Logistic Company

Combat Support

- Fire Support Company/Battery
- Engineer Platoon
- Air Defence Platoon
- Reconnaissance Platoon
- Intelligence Platoon/Teams
- Helicopter Support Unit

Combat Service Support

- Logistic Company
- Medical Platoon
- Military Police Platoon

3. Operational and strategic enablers

Air

- Strategic Airlift
- Tactical Airlift
- Close Air Support
- Air Port of Departure units

Sea

- Strategic Sealift
- Carrier Based Air
- Sea Port of Departure units

Logistics

- Combat Service Support
- Equipment Support
- Medical Combat Support

Other

- Special Forces

De lidstaten leveren zelfstandig of in een multilateraal samenwerkingsverband strijdkrachten voor een Battlegroup. De EU wil geen losse bataljons of eenheden, maar een compleet pakket aan benodigde capaciteiten, een zogeheten «generic force package». Ook niet-lidstaten hebben de mogelijkheid om deel te nemen aan een EU-Battlegroup. Zo zal Noorwegen in 2008 samen met Zweden, Finland en Estland participeren in een multinationale Battlegroup.

Hoewel de NRF en EU-Battlegroups op elkaar lijken wat betreft het type operaties dat ze kunnen uitvoeren, zal de omvang van de operatie waarvoor de EU-Battlegroups ingezet kunnen worden, gelet op het verschil in omvang van beide verbanden, navenant kleiner zijn.

Roulatiebasis

Voor zowel de NRF als de EU-Battlegroups geldt dat de «vulling» van de multinationale verbanden geschiedt op roulatiebasis, waarbij de lidstaten op basis van vrijwilligheid voor een periode van zes maanden eenheden beschikbaar stellen.

Gedurende deze periode zijn de reactiemachten «on call», dat wil zeggen beschikbaar voor inzet. Niet alle participerende landen hoeven ieder half jaar eenheden te leveren.

Bij het plannen en toewijzen van eenheden moet men rekening houden met een voorafgaande trainingsperiode van zes maanden en een rustperiode van zes maanden na afloop van de «on call» periode, indien de eenheden daadwerkelijk ingezet worden. Per saldo zijn eenheden die worden toegewezen aan de NRF en EU-Battlegroups anderhalf jaar lang niet inzetbaar voor andere missies of verbanden.¹²⁸

3.2.3 Militaire aansturing

De NAVO kent, anders dan de EU, een geïntegreerde militaire commando-structuur. Het strategische commando over de NAVO-strijdkrachten is in handen van twee commandocentra: het Allied Command Operations (ACO), dat zijn hoofdkwartier – SHAPE – in het Belgische Casteau (Mons) heeft en het Allied Command Transformation (ACT) dat zijn hoofdkwartier in Norfolk in de VS heeft (zie voorts bijlage 1 over de organisatie van NAVO en EU).

SACEUR (NAVO-opperbevelhebber voor Europa) heeft de leiding over SHAPE. Daarnaast stuurt SACEUR de diverse tactische hoofdkwartieren aan. De tactische hoofdkwartieren leveren de operationele hoofdkwartieren voor de operaties. Wanneer besloten is de NRF in te zetten, dragen de regeringen van de lidstaten het gezag over de eigen eenheden over aan de operationele NAVO-commandant ter plaatse (Transfer of Authority).

De militaire leiding over een EU-Battlegroups berust bij een steeds wisselende strategisch commandant, die gebruik maakt van een door één van de vijf lidstaten, de «framework nations», hiervoor ter beschikking gesteld nationaal hoofdkwartier («operational headquarters»). Het betreft Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. De keuze voor nationale hoofdkwartieren berust volgens de minister van Defensie op de militair-operationele afweging dat het gaat om operaties die in tegenstelling tot acties van de NATO Response Force beperkt zijn in omvang en tijdsduur.¹²⁹ De commandovoering ter plaatse gebeurt door middel van een uitzendbaar hoofdkwartier («Force Headquarters»).¹³⁰ De strategische commandant wordt door de EU aangewezen wanneer de Raad het besluit heeft genomen tot de betreffende missie.

Training en certificering

Bij de NRF en de EU-Battlegroups wordt de «on call» periode vooraf gegaan door een internationaal trainingsprogramma van zes maanden. De trainingsperiode heeft tot doel de krijgsmacht aan de hoogste eisen te laten voldoen en vooral de interoperabiliteit van de militaire eenheden op het gewenste niveau te brengen. Aan het einde van de trainingsperiode wordt de NRF gecertificeerd door SACEUR.

Een dergelijke certificering vindt bij de EU-Battlegroups niet plaats. De minister van Defensie heeft de Kamer toegezegd dat de standaarden en procedures voor de EU Battlegroups «zoveel mogelijk» zullen overeenkomen met die van de NAVO.¹³¹ Ook generaal Perruche, directeur-generaal van de Militaire Staf van de EU, bevestigt dat de EU ten aanzien van de kwaliteitsstandaarden en Rules of Engagement zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de NAVO.¹³²

¹²⁸ T. van den Doel, *De militaire ambities van Europese Unie: Retoriek of Werkelijkheid?*, Clingendael, Den Haag, 2004.

¹²⁹ TK 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

¹³⁰ Een voorstel van Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg om een Europees hoofdkwartier in te richten in het Belgische Tervuren is in 2003 door de meeste andere EU-lidstaten afgewezen. Ook de Amerikaanse regering zag weinig in dit voorstel, omdat er sprake zou zijn van «duplication». De EU kan namelijk gebruik maken van het NAVO-hoofdkwartier in Mons (SHAPE) en van nationale hoofdkwartieren in Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Zie TK 2003–2004, 21 501–02, nr. 510 en Helga Haftendoorn, *NATO-ESVP: Partner oder Rivalen?* in: *Das Atlantisch Bündnis in der Anpassungskrise*, Berlijn, SWP, 2004.

¹³¹ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

¹³² Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

Tijdens het werkbezoek aan Brussel wijzen luitenant-generaal Godderij en luitenant-kolonel Van den Broek er bovendien op, dat:¹³³

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

3.2.4 Relatie tussen NRF en EU-Battlegroups

Uitgangspunt is dat de EU-Battlegroups en NRF complementair zijn ten opzichte van elkaar. «Net als bij de NRF gaat het bij de EU-Battlegroups om snel inzetbare eenheden, die de modernisering en verbetering van de kwaliteit van de Europese strijdkrachten zullen bevorderen.»¹³⁴ De Britse ambassadeur bij de NAVO, Ricketts, stelt dat beide verbanden gebruikt kunnen worden voor een breed scala aan missies. Dit heeft tot voordeel dat in sommige situaties, als de VS niet bereid zijn in NAVO-verband actie te ondernemen, gekeken kan worden of er binnen de EU wel consensus bestaat om op te treden in een bepaalde crisis.¹³⁵

Op 17 maart 2005 zegt de minister van Defensie hierover in een algemeen overleg het volgende: «De regering vindt dat de Battlegroups en de NATO Respons Force in het hogere niveau van het geweldsspectrum moeten kunnen optreden. (...) Komt de NAVO tot de conclusie dat de NRF niet moet worden uitgezonden, dan gaat de EU na of een Battlegroup kan worden ingezet. De EU kan ook op grond van haar eigen buitenlands beleid tot zo'n conclusie komen. In dat geval wordt met de NAVO overleg gepleegd, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de NAVO-middelen ten behoeve van de inzet van de EU-Battlegroup. Het is namelijk belangrijk doublures te voorkomen. In dat verband wil de regering trachten de samenwerking tussen EU en NAVO voor de Kamer inzichtelijker te maken.»¹³⁶

Om de militaire samenwerking tussen EU en NAVO te versterken, is op voordracht van het Verenigd Koninkrijk in 2003 overeengekomen een «planning cell» van de EU bij het NAVO-hoofdkwartier in Mons te creëren.¹³⁷ Dit moet leiden tot een soepeler relatie tussen de Europese Unie en de NAVO bij de «Berlijn-plus» missies: de missies waarbij de Europese Unie middelen van de NAVO leent. Tijdens de Europese Raad van december 2004 hebben de Europese regeringsleiders vervolgens ingestemd met «liaison arrangements» tussen de EU en de NAVO en met een «civilian/military cell» in de EU Militaire Staf.¹³⁸

Binnen de EU en de NAVO is er volgens de regering voldoende capaciteit beschikbaar om aan de behoeften van beide snelle reactiemachten te voldoen. De regering tekent daarbij aan de landen zelf verantwoordelijk zijn voor het harmoniseren van hun verplichtingen aan de EU en de NAVO. De Nederlandse krijgsmacht is in staat «om de inzet van eenheden voor de EU Battlegroups en de NRF te combineren met de ambitie jaarlijks aan drie operaties in lagere delen van het geweldsspectrum deel te nemen met bijdragen van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan, zoals een squadron jachtvliegtuigen of twee fregatten.»¹³⁹ Nederland doet

¹³³ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹³⁴ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

¹³⁵ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹³⁶ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 26.

¹³⁷ TK, 2003–2004, 21 501–28, nr. 12.

¹³⁸ Conclusies Europese Raad, december 2004.

¹³⁹ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20, p. 3.

daarbij niet aan «double hatting»: eenheden worden niet gelijktijdig aangeboden aan de NRF en EU-Battlegroups. Vooral de kleinere lidstaten, waaronder Nederland, hanteren tevens het uitgangspunt dat er in één periode geen landstrijdkrachten aan beide multinationale verbanden worden geleverd.¹⁴⁰

Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn het in 2004 eens geworden over een «coordinated pool» van Battlegroups. De idee hierachter is dat deze landen onderling afspraken maken over het aanbod dat zij doen bij de halfjaarlijkse conferenties waar voor de komende drie jaar wordt afgesproken wanneer welke Battlegroup gereed staat. Deze opzet biedt landen de mogelijkheid hun bijdragen aan de Battlegroup te harmoniseren met hun NAVO-verplichtingen. De lidstaten menen dat op deze manier de EU-Battlegroups in harmonie met de NRF zullen worden ontwikkeld en geoperationaliseerd.¹⁴¹

3.2.5 Stand van zaken

Vooralsnog kunnen de NAVO en EU alleen beschikken over de initiële operationele capaciteit. Op 1 oktober 2006 zal de NRF full operational capability (FOC) bereiken. Vanaf 2007 dient de EU volgens planning over een volledig operationele capaciteit te beschikken om zondig gelijktijdig twee Battlegroup-operaties te kunnen uitvoeren.

De NRF en EU-Battlegroups zijn betrekkelijk nieuwe fenomenen. Dit geldt vooral de EU-Battlegroups. In april 2005 benadrukt de minister van Defensie in een overleg met de Kamer «*dat hij niet op alle vragen een concreet antwoord kan geven.*» De politieke besluitvorming over de EU-Battlegroups heeft weliswaar plaatsgevonden, «*maar de praktische details moeten nog nader worden uitgewerkt.*»¹⁴² Volgens de minister zijn de EU-landen druk bezig om de Battlegroups op te zetten. «*Wanneer die fase is afgerond, kan de volgende stap worden gezet door de EU Battlegroups met elkaar te laten trainen.*» De minister geeft verder aan dat ook nog «*wordt nagedacht over de wijze van aflossing.*» De minister houdt vast aan het standpunt de standaarden en criteria van de NAVO het uitgangspunt moeten vormen, maar tegelijkertijd constateert hij dat het «*moeizaam*» is «*om in dit verband afspraken te maken, bijvoorbeeld over de te gebruiken software.*»¹⁴³

Strategische transportcapaciteit

Bij de EU-Battlegroups geldt dat het verplaatsen van troepen en materieel vooralsnog het grootste knelpunt vormt. Er is een aanzienlijke transportcapaciteit nodig om een bataljon binnen een korte tijdspanne te kunnen verplaatsen. Dit vormt een logistiek probleem. Generaal Perruche, directeur-generaal van de Militaire Staf van de EU, spreekt in dit verband van een uitdaging. Hij geeft wel aan dat wat betreft de logistiek en de medische voorzieningen de EU-Battlegroups momenteel nog niet volledig operationeel zijn.¹⁴⁴

Ook bij de NAVO is sprake van een aantal knelpunten bij de kritische succesfactor logistiek. Secretaris-generaal De Hoop Scheffer wijst erop dat de Amerikanen bij het luchttransport van de NRF betrokken zijn, omdat de NRF-partners onvoldoende strategische transportcapaciteit hebben. Helikopters zijn schaars en de civiele airlift blijft een potentieel knelpunt, zo stelt NAVO-functionaris Jochems.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁴¹ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 19.

¹⁴² TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 29, p. 4.

¹⁴³ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 29, p. 5.

¹⁴⁴ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁴⁵ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

De EU en de NAVO zoeken momenteel naar mogelijkheden om te komen tot een grotere vloot van transportvliegtuigen.¹⁴⁶

De NRF als tool box?

Binnen de NAVO bestaat geen uitgewerkt conceptueel kader bij de afweging crisisbeheersingsoperaties al dan niet uit te voeren. De Nederlandse ambassadeur bij de NAVO, de heer Schaper, en luitenant-generaal Godderij, de Nederlandse militaire vertegenwoordiger bij de NAVO en EU, stellen dat er binnen de NAVO voor een meer pragmatische werkwijze wordt gekozen: van geval tot geval wordt bepaald of het ondernemen van actie in NAVO-verband wenselijk is.¹⁴⁷ De NRF kan formeel voor een breed scala aan operaties worden ingezet, maar in eerste instantie gingen de gedachten daarbij toch vooral uit naar de (riskantere) «initial entry» operaties.

Tot nu toe is de NRF echter drie keer ingezet (althans een deel ervan). Twee keer voor het verlenen van noodhulp: in de VS nadat de orkaan Katrina voor grote verwoestingen had gezorgd en in Pakistan na de aardbeving (zie kader). En in 2004 voor het geven van assistentie bij de Olympische Spelen in Griekenland.

De inzet van de NRF voor humanitaire doeleinden

Recent zijn onderdelen van de NRF zijn ingezet voor het verlenen van noodhulp nadat de orkaan Katrina in de VS voor grote verwoestingen had gezorgd. Het gaat in het bijzonder om het verlenen van assistentie bij het transport van noodhulpgoederen van Europa naar de Verenigde Staten, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van de maritieme en luchttransportcapaciteiten van de NRF5.¹⁴⁸ Het besluit om hulp te verlenen wordt binnen een dag genomen. Op 8 september 2005 verzoeken de Verenigde Staten de NAVO om te assisteren bij het verlenen van noodhulp aan het rampgebied en op 9 september 2005 stemt de Noord-Atlantische Raad hiermee in.

Ook bij het verlenen van humanitaire hulp in Pakistan kan de NRF worden inzet. Op 11 oktober 2005 heeft de NAVO hier groen licht voor gegeven. De tactische luchtcapaciteit van de NRF is onder meer ingezet voor het transport van hulpgoederen (de «air lift»). Ook hebben genie-eenheden tenten en kampen opgezet.¹⁴⁹

Dit heeft er volgens de ambassadeur en de luitenant-generaal toe geleid dat er binnen de NAVO een discussie op gang is gekomen over de vraag of de NRF ook bedoeld is voor «het vullen van gaatjes». Ook NAVO-functionaris Jochems meldt dit tijdens het gesprek met de werkgroep.¹⁵⁰ Er zijn lidstaten die zich op het standpunt stellen dat de NRF hier niet voor bedoeld is en er zijn lidstaten die stellen dat – als je de beschikking hebt over het instrument – je het ook het beste regelmatig kunt inzetten. Die lidstaten wijzen erop dat er op termijn anders weinig animo meer zijn om eenheden aan de reactiemacht toe te wijzen. Deze zijn dan immers niet meer voor andere doeleinden beschikbaar. «Not using them is loosing them», zo vat secretaris-generaal De Hoop Scheffer het adagium van de voorstanders van breed gebruik van de NRF samen.

De Commandant der Strijdkrachten Berlijn kwalificeert het gebruik van de NRF voor operaties die eigenlijk geen snelle reactiemacht behoeven (lopende operaties, backfill-operaties) als een oneigenlijke inzet. Nederland heeft zich er altijd tegen verzet omdat het vreest dat dit lidstaten een additionele mogelijkheid biedt om hun verantwoordelijkheid voor reguliere force-generation processen uiteindelijk te ontlopen.¹⁵¹ De NRF is nadrukkelijk bedoeld voor snelle inzet in crisissituaties; daarover bestaan ook duidelijke afspraken. Ook de directeur-generaal Politieke

¹⁴⁶ R.J. Querido en J. Van den Brink, Zin en Onzin van «EU-Battlegroups», Militaire Spectator, jrg. 174 7/8 2005.

¹⁴⁷ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁴⁸ TK, 2005–2006, Aanhangsel nr. 38. Vanuit de maritieme component van de NRF zijn twee landingsschepen (LPD's), een tanker, en drie roll-on/roll-off-schepen ingezet. Vanuit de luchtcomponent van NRF5 zijn transportvliegtuigen ingezet voor het transport van meer urgente goederen.

¹⁴⁹ <http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-123e.htm>

¹⁵⁰ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁵¹ Gesprek van de werkgroep NRF met generaal Berlijn d.d. 10 oktober 2005.

Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de heer Siblesz, meent dat de reguliere procedure voor het genereren van troepen niet ondermijnd mag worden door achteloos uit de NRF te lenen voor een klus die eigenlijk door die strategische reserve-eenheden zou moeten worden geklaard.¹⁵² De minister van Defensie heeft in de media verklaard dat de NRF nu te veel in dure oefeningen blijft steken. De NRF zou volgens de minister niet alleen achter de hand moeten worden gehouden voor ernstige crisisoperaties, maar het zou ook mogelijk moeten zijn om eenheden van de NRF meer voor de lopende operaties in te zetten.¹⁵³

De minister van Defensie meldt de Kamer in zijn verslag van de informele bijeenkomst van ministers van Defensie van de NAVO op 9 en 10 februari 2006 dat enkele landen naar aanleiding van de inzet van de NRF bij de hulpverlening aan de VS en Pakistan naar voren brachten «dat de NRF niet is bedoeld voor dit soort inzet, hoewel deze inzet wel degelijk in het mandaat van de NRF is meegenomen.» De minister heeft in zijn interventie gewezen op het belang van inzet van de NRF: «De NRF-elementen die zijn ingezet voor de humanitaire hulpverlening aan de VS en Pakistan hebben een belangrijke taak vervuld. Het is van belang dat de NAVO deze taken waar nodig blijft vervullen, ook al is dit geen hoofdtaak.»¹⁵⁴

Ook binnen de EU zijn niet alle scenario's waarin de EU-Battlegroups kunnen worden ingezet, uitontwikkeld. Verdere discussie hierover zal nog plaatsvinden, aldus generaal Perruche, directeur-generaal van de Militaire Staf van de Europese Unie. Vooralsnog speelt de discussie echter nog niet zo prominent als in NAVO-verband.¹⁵⁵ Mogelijk omdat de EU-Battlegroups, meer nog dan de NRF, in de ontwikkelingsfase zitten.

Financiering

Tijdens het werkbezoek aan Brussel hebben diverse gesprekspartners er op gewezen dat binnen de NAVO momenteel eveneens wordt gediscussieerd over de wijze van financiering van de operaties.¹⁵⁶ Nu komen de kosten die gepaard gaan met inzet van militaire eenheden, nog voor rekening van de landen die deelnemen aan de operatie.

Of en in welke mate operaties in de toekomst meer uit «common funding» moeten worden gefinancierd, is thans onderwerp van overleg. Spanje en Italië, twee lidstaten die aan de humanitaire operatie in Pakistan meedoen, moeten zelf het overgrote deel van de kosten van de operatie vergoeden. Het gaat om 100 miljoen van de in totaal 117 miljoen euro. In het Spaanse parlement, dat de uitzending van Spaanse troepen (genie) naar Pakistan moest goedkeuren, is dit expliciet aan de orde gekomen.

Volgens NAVO-functionaris Shea pleiten sommige lidstaten, zoals de VS, voor een (bredere) «common funding», terwijl andere lidstaten hier wat terughoudender in zouden zijn en de financiering van de acties per keer willen bekijken. De secretaris-generaal van de NAVO, De Hoop Scheffer, toont zich een voorstander van een verbreding van de «common funding», bijvoorbeeld wat betreft de (dure) «strategic enablers».¹⁵⁷

3.3 Besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups

3.3.1 Toewijzing van eenheden

De NRF

De formele toewijzing van militaire eenheden aan de NRF geschiedt op de jaarlijks te houden NRF Force Generation Conference. De toewijzing vindt

¹⁵² Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Siblesz d.d. 10 oktober 2005.

¹⁵³ De Volkskrant, 14 september 2005.

¹⁵⁴ TK, 2005–2006, 28 676, nr. 24, p. 2.

¹⁵⁵ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁵⁶ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁵⁷ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

plaats voor twee komende NRF's. Het streven is de NRF «rond» te krijgen anderhalf tot twee jaar voordat de betreffende NRF «on call» moet zijn. Zo heeft de toewijzing van Nederlandse eenheden voor de NRF 7 (tweede helft van 2006) en NRF 8 (eerste helft van 2007) in het voorjaar van 2005 plaatsgevonden.

De NAVO-lidstaten leveren hun bijdragen op grond van een door SACEUR vooraf uitgegeven overzicht van de gewenste eenheden en functionaliteiten: de Statement of Requirements. Het uiteindelijke besluit of de aanbiedingen van de regeringen van de NAVO-lidstaten worden geaccepteerd, ligt ook bij SACEUR.

Het proces van toewijzing lijkt centraal door SACEUR geleid te worden. Het zwaartepunt in het proces van toewijzing ligt echter in de aanloop naar de Force Generation Conference. Voordat een formele toewijzing plaatsvindt, komen de individuele landen (of clusters van landen) met hun eerste, informele aanbieding. De initiële aanbiedingen van de diverse lidstaten leiden er vaak toe dat op bepaalde gebieden sprake is van een overmaat en op andere gebieden van een onvoldoende aanbod. SACEUR zal in de aanloop naar de Force Generation Conference – of desnoods nog tijdens de Conference – lidstaten uitnodigen hun aanbod aan te passen, om uiteindelijk tot een evenwichtige samenstelling oordeel te kunnen komen. In deze fase van het proces is er sprake van een wisselwerking tussen SACEUR en individuele lidstaten of clusters van lidstaten. Volgens defensiespecialist luitenant-generaal b.d. Folmer is dit een moeizaam proces.¹⁵⁸

Tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Defensie van de NAVO op 9 en 10 februari 2006 wijst secretaris-generaal De Hoop Scheffer er op dat er nog een aantal tekorten in verschillende NRF-rotaties bestaan. Alle lidstaten zouden daarom op korte termijn moeten bekijken of ze meer kunnen doen. Voorts stelt de secretaris-generaal voor om op de langere termijn te werken aan een nieuw planningsmechanisme. *«Door namelijk in een vroeg stadium duidelijk te maken welke bijdragen nodig zijn, kan de NAVO vooral de kleinere lidstaten ondersteunen bij hun planningsproces. Dit voorstel van de secretaris-generaal werd dan ook positief ontvangen.»*¹⁵⁹

De Nederlandse bijdrage vindt volgens de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie plaats *na* overleg met andere NAVO-partners, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, maar *voorafgaand* aan de Force Generation Conference. Het gaat dan vooral om afstemming met betrekking tot de aanbiedingsperiode en de verdeling van de eenheden. Op basis van deze afstemming worden in NRF-verband ook mogelijke aanvullende aanbiedingen nader geïdentificeerd. Hierbij wordt rekening gehouden met het Nederlandse ambitieniveau en de nodige planningsflexibiliteit.¹⁶⁰ Nederland heeft inmiddels aan elke NRF-rotatie eenheden toegewezen (zie kader).

¹⁵⁸ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

¹⁵⁹ TK, 2005–2006, 28 676, nr. 24, p. 2.

¹⁶⁰ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 23.

Nederland nam deel aan NRF1 (oktober – december 2003) met één fregat en een aantal stafofficieren. De troepen in de NRF1 kwamen vooral van Spanje (2200), Frankrijk 1700 man, het Verenigd Koninkrijk (1200) en Duitsland (1100). Met uitzondering van Luxemburg en IJsland leverden alle NAVO-landen een bijdrage.

De Nederlandse bijdrage in NRF2 (eerste helft 2004) was dezelfde, aangevuld met zes F16s. De totale omvang van de NRF bedroeg in december 2003 circa 9500 manschappen.

Nederland heeft voor NRF3 een fregat, een onderzeeboot, een mijnenjager, een bevoorradingsschip, een Patriot-eenheid en twaalf F-16's toegewezen.

Voor NRF4 ging het om een fregat, een mijnenjager, een Patriot-eenheid en twaalf F-16's. Het Duits-Nederlandse hoofdkwartier was in deze periode aangewezen om de landcomponent van de NRF te leiden. De NAVO vindt uit het oogpunt van militaire effectiviteit een koppeling tussen het hoofdkwartier en de beschikbare landstrijdkrachten noodzakelijk. Daarom droegen Duitsland en Nederland in deze periode ook voor een belangrijk deel bij aan de landstrijdkrachten. De aangeboden Nederlandse bijdrage aan de landcomponent van NRF4 bedroeg ongeveer 3100 man (exclusief nationale logistieke ondersteuning). Mede als gevolg van de uitzending van transporthelikopters naar Irak kon Nederland de aanbidding van de transporthelikopters voor de NRF4 niet gestand doen.¹⁶¹

De Nederlandse bijdrage voor NRF5 bestond uit: een fregat, de commandant en de staf van de maritieme mijnenbestrijdingstaakgroep, een mijnenjager, twaalf F-16 jachtvliegtuigen, inclusief een beveiligings- en een EOD-peloton en enkele NBC-eenheden. Het betrof circa 500 militairen.

Voor de NRF6 (eerste helft 2006) is het aangeboden aantal militairen groter. Het betreft: een fregat, een mijnenjager, de commandant van een amfibische taakgroep, een mariniersbataljon met een amfibisch transportschip, drie teams speciale eenheden, twaalf F-16 jachtvliegtuigen (inclusief beveiliging- en EOD-peleton) en twee Patriot-luchtverdedigingseenheden. In totaal zijn 1650 man aangeboden. SACEUR heeft dit aanbod van de Nederlandse regering geaccepteerd, met uitzondering van de commandant van een amfibische taakgroep en een mariniersbataljon met een amfibisch transportschip.

Voor deelneming aan NRF 7 (tweede helft 2006) heeft Nederland de volgende eenheden aangeboden: een fregat; een mijnenjager; twaalf F-16 jachtvliegtuigen, inclusief bijdrage aan vliegveldoperaties, zoals beveiliging. Totaal: 600 militairen. Op verzoek van SACEUR is deze bijdrage uitgebreid met een Patriot-afvuureenheid en een KCD-10 voor tankerondersteuning.

Voor NRF 8 (eerste helft 2007) bestaat het aanbod uit een fregat en een mijnenjager (250 militairen).¹⁶² De regering heeft zich echter genoodzaakt gezien de bijdrage van een fregat terug te trekken vanwege de afstoting van fregatten als gevolg van de recentelijk goedgekeurde marinestudie.¹⁶³

Voor NRF 9 (tweede helft van 2007) heeft Nederland de volgende eenheden aangeboden: een fregat, een mijnenjager en twaalf F-16's met ondersteuning. De totale Nederlandse bijdrage bedraagt ongeveer 500 militairen.

De landcomponent van NRF 10 (eerste helft van 2008) wordt geleid door het Duits-Nederlandse hoofdkwartier, één van de zes High Readiness Headquarters van de NAVO. Evenals bij NRF 4 valt de bijdrage van de Koninklijke landmacht in NRF 10 groot uit, omdat het uit efficiëntieoverwegingen gebruikelijk is dat landen die in een bepaalde NRF-rotatie leiding geven aan de landcomponent, ook het grootste deel van de landstrijdkrachten leveren. Nederland heeft de volgende eenheden aangeboden voor deelneming aan NRF 10: een mijnenjager; een bevoorradingsschip; twaalf F-16's met ondersteuning; twee Patriot afvuureenheden, inclusief commandovoering en logistiek; de staf van het Duits-Nederlandse legerkorps hoofdkwartier met het CIS- en stafondersteuningsbataljon; een geniebataljon; de staf en delen van het Intelligence surveillance target acquisition and reconnaissance (ISTAR-) bataljon; een bijdrage aan de Duitse brigadestaf; een afdeling veldartillerie; een logistiek bataljon; een role 2 veldhospitaal in het geneeskundig bataljon. De totale Nederlandse bijdrage bedraagt ongeveer 3150 militairen, waarvan het grootste deel wordt gevormd door de landmachtbijdrage (ongeveer 2400 personen).¹⁶⁴

¹⁶¹ TK, 2003–2004, 28 676, nr. 14.

¹⁶² TK, 2004–2005, 28 676, nr. 19.

¹⁶³ TK, 2005–2006, 29 521, nr. 22.

¹⁶⁴ TK, 2005–2006, 29 521, nr. 22.

De EU-Battlegroups

Het proces van toewijzing van eenheden aan EU-Battlegroups verloopt op het eerste gezicht nagenoeg hetzelfde als bij de NRF. Ook hier vindt de formele toewijzing van eenheden aan de EU-Battlegroups plaats tijdens Conferences: de Battlegroup Coordination Conferences. Deze conferenties worden twee keer per jaar gehouden.

Toch zijn er wezenlijke verschillen. Ten eerste heeft het proces van toewijzing meer het karakter van een bottom-up proces. De formering van EU Battlegroups gebeurt vanuit de EU-lidstaten zelf. Het EU Militair Comité heeft hierin, via de EU Militaire Staf, slechts een coördinerende rol.

Ten tweede hanteert de EU meer het principe van een soort «rolling forecast». Op iedere halfjaarlijkse Battlegroup Coordination Conference geven de lidstaten een indicatie van de beschikbaarheid van eenheden op middellange termijn. Deze worden in de tijd in kaart gebracht.¹⁶⁵ Het gaat hierbij zowel om volledige Battlegroups als om zogenaamde nichecapaciteiten.¹⁶⁶

Tegelijkertijd maken de lidstaten op iedere conferentie (concrete) afspraken over de aanbiedingen – de formele toewijzingen – voor de korte termijn: de Battlegroups die over anderhalf jaar tot twee jaar «on call» komen. De lidstaten zijn er immers zelf verantwoordelijk voor dat de EU-Battlegroups getraind worden en aan de standaarden voldoen.

De lidstaten kunnen deze werkwijze hanteren omdat zij zich op de *Military Capabilities Commitment Conference van november 2004 verplicht hebben* om vanaf 2007 dertien EU-Battlegroups gereed te stellen. Veel landen hebben toen ter vergadering reeds aangegeven voor die periode militaire bijdragen te leveren voor de te formeren EU-Battlegroups. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië verklaarden zich bovendien bereid om tijdens de initiële operatiefase (2005–2006) de EU-Battlegroups te leveren.¹⁶⁷

Deze werkwijze garandeert niet dat er zich geen problemen zullen voordoen met de vulling van het rotatieschema voor de korte termijnen. Naar aanleiding van de eerste Battlegroup Coordination Conference, die op 11 mei 2005 is gehouden, constateerde de RAZEB dat voor de tweede helft van 2007 nog een aanbieding ontbrak voor Battlegroup 6. De doelstelling om de volledige operationele capaciteit vanaf 2007 te bereiken kwam daarmee in gevaar.¹⁶⁸ Tijdens de RAZEB van 21 november 2005 kondigt de Griekse minister Spiliotopoulos aan dat Griekenland samen met Roemenië, Bulgarije en Cyprus een Battlegroup aanbiedt voor die rotatie. Doordat de Tsjechische minister Kühnl tevens aangeeft dat Tsjechië samen met Slowakije een Battlegroup zal formeren voor de tweede helft van 2009 zijn er inmiddels in totaal achttien Battlegroups «aangeboden» voor de komende jaren. Er resteren op dit moment tot 2010 nog slechts twee open plekken.¹⁶⁹

¹⁶⁵ TK, 2005–2006, 30 363, nr. 1.

¹⁶⁶ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 23.

¹⁶⁷ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 19.

¹⁶⁸ TK, 2004–2005, 21 501–02, nr. 622.

¹⁶⁹ TK, 2005–2006, 21 501–02, nr. 657.

De landen die deelname aan veelal multinationale Battlegroups hebben toegezegd zijn:
2006: Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Griekenland, Portugal, België
2007: Duitsland, Nederland, Finland, Frankrijk, België, Italië, Hongarije, Slovenië, Griekenland, Roemenië, Bulgarije, Cyprus
2008: Zweden, Finland, Noorwegen, Estland, Spanje, Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk
2009: Italië, Spanje, Griekenland, Portugal, Tsjechië, Slowakije
2010: Polen, Duitsland, Letland, Litouwen, Slowakije, Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Roemenië, Turkije

De Nederlandse regering heeft zich bij de invulling van de EU-Battlegroup voorgenomen om nauw met andere lidstaten samen te werken, vooral met de belangrijkste militaire partners binnen de EU: Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. *«De langdurige militaire samenwerking met deze landen biedt een uitstekende grondslag voor de vorming van kwalitatief hoogwaardige, effectieve EU Battlegroups. Ook vanuit politiek oogpunt ligt samenwerking met grote partners voor de hand. Er moeten immers voldoende vertrouwen en vertrouwdheid bestaan tussen de partners om gezamenlijk een Battlegroup aan te bieden en in te zetten.»*¹⁷⁰

Met beide partners zal Nederland een Battlegroup leveren. De Battlegroup met Duitsland, waar ook Finland aan deelneemt, zal in de eerste helft van 2007 «on call» zijn. De Brits-Nederlandse EU-Battlegroup staat voor de eerste helft van 2010 ingeroosterd.¹⁷¹

De beschrijving van de wijze waarop de toewijzing van eenheden aan de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup tot stand is gekomen (zie kader), illustreert goed hoe het proces van toewijzing van eenheden aan EU-Battlegroups in de praktijk plaatsvindt: van grof naar fijn. Duitsland, Nederland en Finland overwogen overigens in 2011 de gezamenlijke Battlegroup wederom beschikbaar te stellen.¹⁷²

De Duits-Nederlands-Finse Battlegroup

De formele toewijzing van de Nederlandse eenheden heeft plaatsgevonden tijdens de tweede Battlegroup Coordination Conference die op 8 november 2005 is gehouden. De basis voor de multinationale Battlegroup was in september 2004 al gelegd. Tijdens een informele bijeenkomst van de ministers van Defensie van de EU hadden minister Kamp en zijn Duitse collega hiertoe al een intentieverklaring ondertekend. *«Het is de bedoeling deze Battlegroup, die vanaf 2007 periodiek beschikbaar moet zijn, aan te bieden tijdens de MCCC in november. Een binationale werkgroep neemt de verdere uitwerking ter hand»*, zo meldt de minister de Kamer.¹⁷³

Niet veel later ondertekent ook Finland de verklaring, want in november 2004 meldt de minister de Kamer dat de drie landen tijdens de MCCC de EU een gezamenlijke Battlegroup zullen toezeggen. *«Doelstelling is om in 2007 gedurende zes maanden een Battlegroup voor inzet gereed te houden. De precieze samenstelling van de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup is overigens pas aan de orde bij de toewijzing van specifieke eenheden. Dat gebeurt tijdens de halfjaarlijkse «Battlegroup generation» conferentie, die thans is voorzien voor het najaar van 2005. Daarna zal nog voldoende tijd (een tot twee jaar) beschikbaar zijn om de aangewezen eenheden gereed te stellen.»*¹⁷⁴

Tijdens de Battlegroup Coordination Conference van 8 november 2005 heeft de Nederlandse regering formeel de volgende eenheden aangeboden voor deelneming aan de Battlegroup: een personele bijdrage aan het uitzendbaar hoofdkwartier («force headquarters»);

- een substantiële bijdrage aan het logistiek bataljon, waaronder een genie eenheid;
- een ISTAR eenheid;

¹⁷⁰ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 19.

¹⁷¹ De Brits-Nederlandse Battlegroup wordt geformeerd op basis van de UK/NL Amphibious Force. Over de gezamenlijke oprichting van een EU Battlegroup hebben de betrokken Ministers van Defensie tijdens de MCCC een intentieverklaring ondertekend. TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

¹⁷² TK, 2005–2006, 303 363, nr. 1.

¹⁷³ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 19.

¹⁷⁴ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

- een infanterie compagnie;
- een medische taakgroep.

Over het beschikbaar stellen van helikopters moest nog een besluit worden genomen.

De totale *Nederlandse* bijdrage aan de Battlegroup in de eerste helft van 2007 bedraagt ongeveer 750 militairen (van de in totaal ongeveer 2 000 militairen), exclusief de bijdrage voor nationale ondersteuning. De *Duitse* bijdrage aan de Battlegroup bedraagt ongeveer 1000 militairen en bestaat uit het uitzendbaar hoofdkwartier inclusief ondersteuning en verbindingen, een infanteriebataljon plus gevechtssteun, een bijdrage aan het logistiek bataljon en een medische taakgroep. De *Finse* bijdrage bedraagt ongeveer 200 militairen en bestaat uit een infanteriecompagnie, een ISTAR eenheid en een medische taakgroep. De militaire aansturing van de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup geschiedt door het Duits hoofdkwartier («operational headquarters») te Potsdam. Het uitzendbare hoofdkwartier («force headquarters») wordt geformeerd uit het recentelijk opgerichte Duitse Operationele Commando voor snelle reactiemachten te Ulm.¹⁷⁵

3.3.2 Inzet van de multinationale verbanden

Inzet van de NRF

Het besluitvormingsproces over de inzet van de NRF is onlosmakelijk verbonden met de reguliere besluitvorming over het uitvoeren van een specifieke *operatie*. Het reguliere besluitvormingsproces kan in vier fasen worden opgedeeld:

1. De fase waarin een crisissituatie binnen de NAVO wordt geagendeerd. Wanneer zich een crisissituatie voordoet, kan de crisis in de NAVO aan de orde komen. De secretaris-generaal kan op eigen initiatief de crisis ter bespreking op de agenda van de vergadering van de NAR plaatsen of hiertoe het verzoek krijgen van een lidstaat, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties of bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie. «*Op basis van de nationale standpunten over de politiek-militaire beoordeling van de toestand*»¹⁷⁶ besluit de NAR vervolgens of SACEUR verschillende strategische inzetopties dient te onderzoeken.
2. De fase van militair-strategische planning: het uitwerken van strategische inzetopties. Indien er binnen de NAR consensus bestaat over de noodzaak om verscheidene inzetopties uit te werken, zal SACEUR die uitwerking ter hand nemen. Het gaat om een meer algemene militair-strategische verkenning van opties, waarin de aandacht uitgaat naar de scenario's, de te bereiken doelen, tijdshorizonten en de algemene middelen die nodig zijn om de verschillende opties succesvol af te ronden. Op basis van een advies van het Militair Comité (MC) moet de NAR vervolgens besluiten over de ontwikkelde inzetopties. Besluit de NAR tot verdere uitwerking van een inzetoptie dan geeft ze daartoe een Initiating Directive uit.
3. De fase van operationele planning. SACEUR stelt op basis van de Initiating Directive een operatieplan op (OPLAN). Het operatieplan vormt een zeer gedetailleerd plan van aanpak, vaak vele honderden pagina's dik, waarin alle relevante operationele elementen aan de orde komen. Tegelijkertijd geeft de NAR het startsein voor het proces van force generation. De NAR vaardigt een Force Activation Directive uit «*op grond waarvan SACEUR in contact mag treden met de lidstaten over de mogelijkheid om troepen te leveren*».¹⁷⁷ SACEUR zal dit besluit laten volgen door een «Activation Warning» en een «Activation Request»: lidstaten kunnen hun militaire eenheden voor de operatie aanbieden zo nodig onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Na het advies van het MC wordt het OPLAN ter goedkeuring voorgelegd aan de NAR.
4. De fase van ontplooiing van eenheden. Indien de NAR instemt met het OPLAN krijgt SACEUR toestemming om de ontplooiing te beginnen.

¹⁷⁵ TK, 2005–2006, 30 363, nr. 1.

¹⁷⁶ TK, 2004–2005, 29 800 X, nr. 14.

¹⁷⁷ TK, 2004–2005, 29 800 X, nr. 14, p. 11.

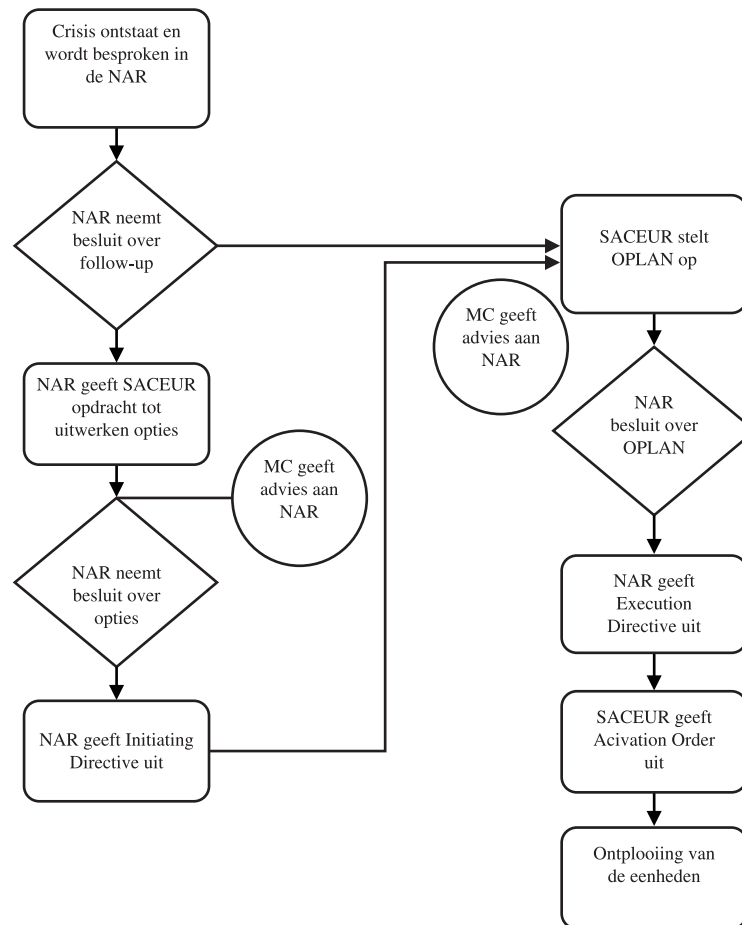
Hiertoe vaardigt de NAR een Execution Directive uit. Met de uitgifte van de Activation Order geeft SACEUR het feitelijke startsein voor de operatie.

In beginsel is het besluitvormingsproces over de NRF identiek aan de besluitvorming over een missie die géén inzet van snelle reactie-eenheden vereist.¹⁷⁸ «*Vershil is dat de besluitvorming over de NRF en EU-Battlegroups onderhevig is aan de noodzaak om snel op een crisissituatie te reageren. Een aantal stappen uit het reguliere besluitvormingsproces wordt daarom ineengeschoven of overgeslagen.*»¹⁷⁹ Het betreft allereerst het proces van force generation (in fase 3). Eenheden voor de NRF zijn immers al toegewezen.

Ook kan de tweede fase, de uitwerking van strategische inzetopties, worden overgeslagen. «*Om tijd te winnen zullen de militaire autoriteiten na opdracht van de Raad direct aanvangen met het opstellen van een operatieplan.*»¹⁸⁰ Tot slot verloopt het proces van besluitvorming over operaties waarbij de NRF wordt ingezet sneller omdat voor de NRF generieke eventualiteitenplannen worden ontwikkeld.¹⁸¹ Het opstellen van een OPLAN zal in de regel dus minder tijd moeten vergen.

Het besluitvormingsproces over de uitvoering van operaties waarbij de NRF wordt ingezet, ziet er grafisch als volgt uit:

Figuur 1. Besluitvormingsproces over operaties met inzet van de NRF



¹⁷⁸ TK, 2004–2005, 29 800 X, nr.14, p. 11.

¹⁷⁹ Zie brief van de commandant der strijdkrachten Berlijn aan de voorzitter van de werkgroep NRF, d.d. 26 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁸⁰ Zie brief van de commandant der strijdkrachten Berlijn aan de voorzitter van de werkgroep NRF, d.d. 26 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁸¹ TK, 2004–2005, 29 800 X, nr. 14, p. 11.

Inzet van de EU-Battlegroups

Het besluitvormingsproces binnen de EU voor het uitvoeren van (reguliere) operaties is vergelijkbaar met het besluitvormingsproces binnen de NAVO. Met dien verstande dat het proces van de EU opgedeeld kan worden naar vijf fasen: in het besluitvormingsproces binnen de EU is een tussenfase is ingelast waarin een Crisis Management Concept wordt ontwikkeld (fase 2):

1. De fase waarin de crisis binnen de EU wordt geagendeerd. Dat zou volgens de regering «onder meer op verzoek van de VN» zijn.¹⁸² De EU zal in beginsel alleen tot inzet van de EU-Battlegroups overgaan indien er ook een VN-mandaat aan de operatie ten grondslag ligt.¹⁸³ Het Politiek- en Veiligheidscomité (PVC) ontwikkelt in deze fase «een politiek oordeel over een escalerende crisis en geeft richtlijnen voor verdere stappen».¹⁸⁴
2. De fase van ontwikkeling van een Crisis Management Concept (CMC). Indien het Politiek en Veiligheidscomité naar aanleiding van de bespreking in eerste instantie meent dat acties gewenst zijn, zal het opdracht geven tot het opstellen van een Crisis Management Concept. In het CMC wordt nader ingegaan op de aard van de crisis, de risico's etc. Het CMC heeft een breed karakter. Naast de globale, militaire opties komen ook de politieke instrumenten in het concept nadrukkelijk aan bod. Het bevat «de politiek- en militair-strategische grondslagen voor een operatie». Het document wordt voorbereid door het Algemeen Secretariaat van de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken van de EU (RAZEB) en door de Militaire Staf van de EU (EUMS), waarbij de EUMS zijn militaire expertise inbrengt. Na bespreking ervan in het PVC wordt het CMC ter goedkeuring voorgelegd aan de RAZEB.
3. De ontwikkeling van militair-strategische planning. Indien de Ministerraad (RAZEB) op basis van het Crisis Management Concept (ook) besluit tot militaire actie («decision to take action»), wijst het Militair Comité de Militaire Staf aan om Military Strategic Options (MSO's) te ontwikkelen op basis van het goedgekeurde CMC. Het Concept wordt vertaald in militaire termen. De MSO's bevatten een beoordeling («assessment») van de militaire risico's en haalbaarheid van verschillende opties, evenals aanbevelingen over «command and control» structuur en «force capability requirements» (waaronder een indicatie van het aantal mogelijk benodigde strijdkrachten). Het Militair Comité geeft zijn militair advies aan het Politiek en Veiligheidscomité. Het PVC evalueert de opties, maakt een keuze en legt die ter beoordeling voor aan de Ministerraad (RAZEB). Vervolgens neemt de RAZEB een besluit, benoemt de Operationeel Commandant en wijst het operationeel hoofdkwartier (OHQ) en de Force Commander aan.
4. De fase van operationele planning. Na het besluit van de Ministerraad over de Military Strategic Options (MSO) geeft het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), via het Militair Comité, de Militaire Staf de opdracht een «Initiating Military Directive» (IMD) op te stellen. De IMD is een richtlijn voor de planning voor de Operationeel Commandant. Het PVC keurt de IMD goed. De aangewezen operationeel commandant bereidt daarop het Operation Plan (OPLAN) en het Concept of Operations (CONCPS) voor en genereert de benodigde eenheden («force generation»). Beide documenten worden besproken in het Militair Comité en het PVC. Daarna worden ze ter besluitvorming voorgelegd aan de Ministerraad.
5. De fase van ontplooiing van eenheden. Indien de Ministerraad (RAZEB) instemt met het OPLAN, krijgt de operationeel commandant toestemming om met de ontplooiing te beginnen: «Decision to launch operation».

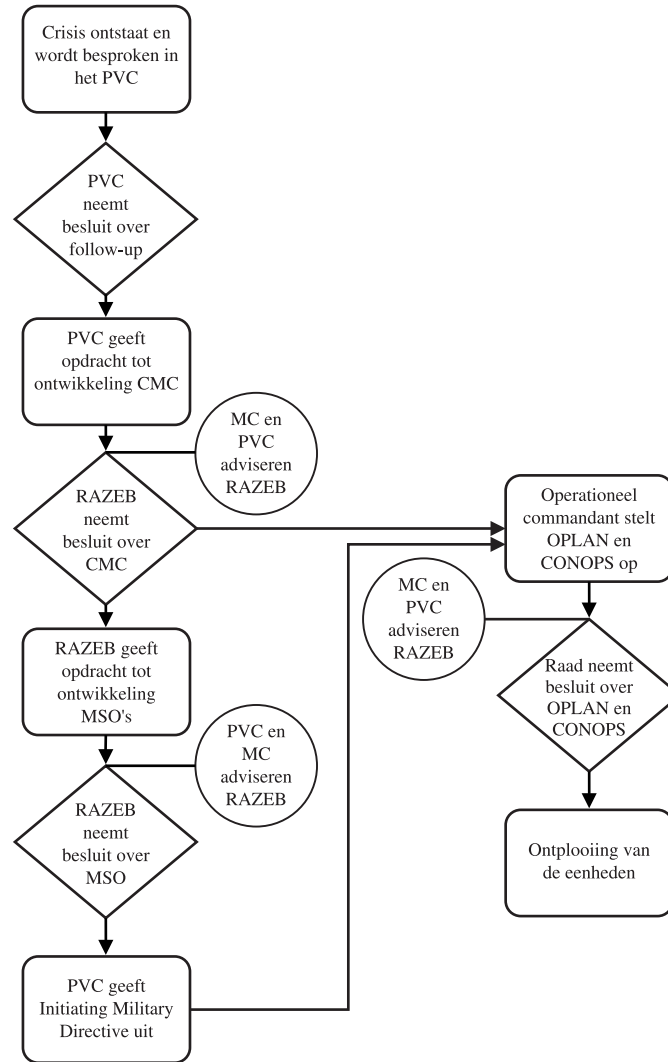
¹⁸² TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 23.

¹⁸³ Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

¹⁸⁴ Zie brief van de commandant der strijdkrachten Berlijn aan de voorzitter van de werkgroep NRF, d.d. 26 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

Ook voor dit besluitvormingsproces geldt dat met de instelling van de EU-Battlegroups het proces is versneld: de fase van uitwerken van militair-strategische opties, de MSO's, kan worden overgeslagen (fase 3). Nadat de RAZEB het Crisis Management Concept (CMC) heeft goedgekeurd, kan direct aan de operationele commandant de opdracht worden gegeven met de operationele planning te beginnen.¹⁸⁵ Daarnaast is er ook geen noodzaak tijdens de operationele planning troepen te genereren, tenzij het specifieke karakter van de betreffende missie noodzaakt tot aanvullende capaciteiten. In figuur 2 wordt het besluitvormingsproces voor de inzet van de EU-Battlegroups grafisch weergegeven.

Figuur 2. Besluitvormingsproces over operaties met inzet van de EU-Battlegroups



Kenmerken

Kenmerkend voor het besluitvormingsproces over de inzet van eenheden – ongeacht of het nu om de NRF, EU-Battlegroups of «klassiek» geformeerde NAVO- of EU-strijdkrachten gaat – is dat de overgangen tussen de verschillende fasen worden gemarkeerd door unanieme besluiten van de NAR, respectievelijk van de RAZEB. Dit biedt ieder van de lidstaten de

¹⁸⁵ Zie brief van de commandant der strijdkrachten Berlijn aan de voorzitter van de werkgroep NRF, d.d. 26 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

gelegenheid op verschillende momenten een «no go» beslissing te nemen.

Beide processen vertonen op hoofdlijnen grote gelijkheid met elkaar. Opvallend is wel dat het besluitvormingsproces bij de EU opgedeeld kan worden naar vijf fasen. Indien het PVC «action appropriate» acht, wil dit nog niet zeggen dat militaire actie ook wenselijk is. In de fase van het opstellen van CMC (fase 2) worden ook de niet-militaire instrumenten in kaart gebracht die in aanmerking komen om ingezet te worden.

Bij de NAVO vormt de goedkeuring van het OPLAN door de NAR het beslissende moment van de besluitvorming; bij de besluitvorming in EU-verband is dat het moment waarop de RAZEB een besluit neemt over het CMC of de MSO (als die laatste stap omwille van de tijd niet is overgeslagen). De lidstaten moeten op deze momenten alle in het geding zijnde belangen en risico's integraal tegen elkaar kunnen afwegen.¹⁸⁶

Eenmaal aangekomen op dat punt in het besluitvormingsproces zijn de lidstaten tot op zekere hoogte al politiek gecommitteerd aan elkaar en aan het proces dat eerder is ingezet. Er bestaat consensus tussen de bondgenoten over de ernst van de crisissituatie, er bestaan geen onoverkomelijke bezwaren om de crisis in NAVO- of EU-verband aan te pakken, er is overeenstemming over de gewenste «end state» en er is politiek richting gegeven voor verdere, gedetailleerde uitwerking van een «inzetoptie». Ontplooiing van de eenheden is daarmee nog niet zeker, het proces nog niet onomkeerbaar, maar de eerder genomen besluiten zijn niet zonder betekenis. Naarmate het proces vordert wordt de kans op een definitief «go» groter.

Los van het feit dat de NAVO en EU met de NRF en EU-Battlegroups operaties kunnen uitvoeren die ze tot voor kort niet *konden* uitvoeren vanwege de duur van het Force Generation proces, is het besluitvormingsproces over de inzet van eenheden en het uitvoeren van operaties in internationaal verband niet wezenlijk veranderd. In het proces kan weliswaar aanzienlijke tijdswinst worden geboekt, maar consensus-besluitvorming op meerdere momenten blijft noodzakelijk. In de besluitvorming op nationaal niveau doet zich wel een belangrijke wijziging voor. Meer dan bij de formering van een klassieke strijdmacht het geval is, wordt het besluit over de inzet van de NRF en EU-Battlegroups gekoppeld aan het principiële besluit de operatie uit te voeren. De implicaties hiervan voor de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming komen in hoofdstuk 3.4 aan de orde.

Informeel informatie-uitwisseling

In de processen van toewijzing en inzet is een belangrijke rol weggelegd voor informele informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. Vooral voorafgaand aan een besluit om een operatie uit te voeren (de eerste twee fasen) zal bijvoorbeeld relatief veel informeel besproken en gesondeerd worden. Het is echter moeilijk aan te geven op welk moment informatie-uitwisseling overgaat in formele besluitvorming. Dit constateert de AIV ook.¹⁸⁷ Zo zal er – voordat er bijvoorbeeld in de NAR besloten wordt SACEUR de opdracht te geven om een operatieplan op te stellen – onderling indringend worden gesproken over de noodzaak tot ingrijpen en alternatieve oplossingsrichtingen. Ook de (in)formele vergaderingen waar ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aanwezig zijn, bieden gelegenheid om over bepaalde misstanden in de wereld te praten

¹⁸⁶ Ook al moeten sommige lidstaten daarbij een voorbehoud maken, omdat het parlement, formeel of materieel, instemmings- of goedkeuringsrecht heeft bij uitzending van militaire eenheden en het parlement die afweging nog niet heeft kunnen maken.

¹⁸⁷ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 28.

en te polsen of bondgenoten vinden dat er een rol is weggelegd voor de NAVO of de EU in bepaalde zich escalerende crises.

3.4 Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups

In het verkeer tussen regering en Kamer is het thema van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over toewijzing van eenheden aan en inzet van de NRF en EU-Battlegroups de laatste jaren regelmatig aan bod gekomen. Twee facetten van die besluitvorming staan daarbij voortdurend centraal: de noodzakelijke snelheid die moet worden betracht bij de besluitvorming over de inzet en de mate waarin het parlement (en de regering), wanneer het daadwerkelijk tot inzet van de parate eenheden komt, in staat is een zelfstandige afweging te maken.

3.4.1 Bijzondere eisen

Een eerste beschouwing

Op 2 oktober 2003 stuurt de regering een brief aan de Kamer over het besluitvormingsproces voor de inzet van de NRF en over de bijdrage die Nederland aan de NRF zal leveren.¹⁸⁸ De regering is van mening dat de besluitvorming over de NRF in grote lijnen hetzelfde zal zijn als de besluitvorming ten behoeve van andere NAVO-operaties, maar constateert tevens dat de doelstelling dat de NRF snel inzetbaar moet zijn «*bijzondere eisen*» aan de besluitvorming over de inzet van de NRF stelt. Snelheid is geboden bij de besluitvorming over de inzet. «*Een besluit tot inzet van de NRF voor een niet-artikel 5 situatie kan (...) niet op stel en sprong worden genomen, maar mag anderzijds ook niet te veel tijd kosten. In ieder geval zal in beginsel een aantal dagen nodig zijn om te kunnen voldoen aan de nationale besluitvormingsprocedures.*»¹⁸⁹

Om aan de doelstelling van snelle inzetbaarheid te kunnen voldoen, kan het naar de mening van de regering nodig zijn de huidige besluitvormingsprocedure versneld uit te voeren. Mede gelet op de ervaringen in het verleden gaat de regering er «*voorshands van uit dat de huidige besluitvormingsprocedure inzake de NRF voor de interimperiode tot oktober 2004 toereikend is.*»¹⁹⁰ De regering erkent evenwel dat de beschikbare tijd voor overleg krap kan zijn.

In het vervolg van de brief stelt de regering dat de AIV in zijn advies van april 2003 (zie kader) geconstateerd heeft dat de deelneming aan de NRF mogelijk «*op gespannen voet*» staat met de nationale besluitvormingsprocedures inzake de uitzending van militaire eenheden «*aangezien de NAVO moet kunnen rekenen op de inzet van de eenheden die hiervoor zijn aangemeld en die samen hebben geoefend.*»¹⁹¹

¹⁸⁸ TK, 2004–2004, 28 676, nr. 8.

¹⁸⁹ TK, 2003–2004, 28 676, nr. 8, p. 3.

¹⁹⁰ TK, 2003–2004, 28 676, nr. 8, p. 4. De regering refereert daarbij specifiek aan de besluitvorming over de ISAF-operatie in december 2001.

¹⁹¹ TK, 2003–2004, 28 676, nr. 8, p. 4.

In april 2003 verschijnt een advies van de AIV over militaire samenwerking in Europa. De AIV is in dit stuk uitgesproken over de implicaties van toewijzing van eenheden aan de NRF. *«Het risico bestaat er voornamelijk uit dat landen in elk concreet geval zelfstandig beslissen over de ter beschikking gestelde onderdelen; ze kunnen deze in theorie tot op het laatste moment terugtrekken, deelname is niet afdwingbaar – hoezeer men zich ook zou moeten realiseren dat vrijwilligheid niet hetzelfde is als vrijblijvendheid. (...) De multinationale NRF heeft alleen kans van slagen als de deelnemende eenheden hun verplichtingen nakomen en de partners kunnen rekenen op inzet van de eenheid, wanneer daartoe door het collectief wordt besloten. Landen die tot het laatste moment nationaal willen kunnen beschikken over de ingebrachte eenheden, doen het concept daarmee geen dienst en kunnen wellicht beter niet meedoen. Bij de besluitvorming over welke eenheden aan een NRF ter beschikking worden gesteld, verdient het aanbeveling bovenstaande implicaties in overleg met het parlement zorgvuldig van tevoren af te wegen.»*¹⁹²

De regering deelt de mening van de AIV dat het bijdragen aan de NRF niet vrijblijvend is. *«Het terugtrekken van beschikbaar gestelde eenheden uit de NRF bij besluitvorming tot inzet is, gelet op het karakter van de NRF, alleen voorstelbaar in uitzonderlijke omstandigheden.»*¹⁹³ De uitspraken van de AIV vormen voor de regering echter wel aanleiding de AIV om een aanvullend advies te vragen. Ditmaal specifiek over crisisbeheersingsoperaties. De regering legt de AIV onder andere de vraag voor of de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale operationele samenwerkingsverbanden aanleiding vormt het Toetsingskader aan te passen.

De regering is verder van mening dat over enkele militaire aandachtspunten van het Toetsingskader bij toewijzing van eenheden al duidelijkheid zal bestaan. Het gaat daarbij om de commandostructuur en de geschiktheid en beschikbaarheid van eenheden. Die toewijzing aan de NRF zal overigens jaarlijks in de begroting kenbaar worden gemaakt, aldus de regering.

De brief wordt geagendeerd voor het overleg van de vaste commissies van Buitenlandse Zaken, Defensie en Europese Zaken met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over het EVDB en de transatlantische betrekkingen en de NAVO op 13 november 2003. Verschillende leden snijden het onderwerp van vrijblijvendheid aan. De minister van Buitenlandse Zaken herhaalt wat de regering per brief uiteen heeft gezet. Als een land heeft toegezegd om mee te doen aan de NRF, is deelname aan een operatie geen vrijblijvende zaak meer. Hij voegt eraan toe dat de Kamer uiteraard het recht heeft om haar goedkeuring aan deelname aan de inzet van de NRF te onthouden, maar dat daarmee de relatie met de bondgenoten wel op het spel komt te staan.¹⁹⁴ De minister van Defensie valt zijn collega bij: de Kamer kan besluiten tot terugtrekking, maar dit leidt tot grote problemen. Hij wijst erop dat zowel de regering als de Kamer zich bewust moet zijn van deze consequenties.¹⁹⁵

3.4.2 Advies AIV

Trechterbesluitvorming

Het advies verschijnt in maart 2004. De AIV sluit zich aan bij de mening van de regering dat terugtrekking van beschikbaar gestelde eenheden als het op daadwerkelijke inzet aankomt alleen voorstelbaar is in uitzonderlijke omstandigheden.¹⁹⁶ De AIV is van mening dat dit een fundamenteel probleem vormt: *«Optreden in van te voren samengestelde multinationale*

¹⁹² AIV, Militaire Samenwerking in Europa – mogelijkheden en beperkingen, nr. 31, april 2003, pp. 16–17.

¹⁹³ TK, 2003–2004, 28 676, nr. 8, p. 4.

¹⁹⁴ TK, 2003–2004, 21 501–02, nr. 510, p. 6.

¹⁹⁵ TK, 2003–2004, 21 501–02, nr. 510, p. 9.

¹⁹⁶ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 31.

*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».*¹⁹⁷

Voormalig minister van Defensie Voorhoeve spreekt in dit verband over een trechter van besluitvorming:

*De heer Voorhoeve: «Het probleem waar u mee worstelt, is dat je door vorming van multinationale verbanden van tevoren in een proces van trechterbesluitvorming komt. Ik noem het met opzet niet fuikbesluitvorming, want uit een fuik kunnen de meeste vissen niet terugzwemmen, omdat zij de opening niet meer kunnen vinden. Hier gaat het om een trechter.»*¹⁹⁸

Volgens de AIV biedt het wijzigen van het Toetsingskader geen uitweg voor het probleem, al zou 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.»*¹⁹⁹

Voorhoeve ziet, gegeven de trechterbesluitvorming die zich voordoet, wel wat in een soort internationaal Toetsingskader.

*De heer Voorhoeve «Het feit dat je door vorming van multinationale verbanden voordat precies wordt geweten waar deze voor worden ingezet, in een trechterbesluitvorming zit, is aanleiding om ook op internationaal gebied een toetsingskader te ontwikkelen, samen met de bondgenoten. Dat is er natuurlijk ook wel. Er zijn elementen van, omdat er ook ervaring is opgebouwd. Zo kan Nederland ook die trechter overzichtelijk maken door lang voordat er van uitzendingen sprake is de aandachtspunten – sommige zeggen de criteria – die de revue moeten passeren voordat van een verantwoorde uitzending sprake is, op papier te zetten en als bondgenoten met elkaar te bespreken.»*²⁰⁰

Het moment van toewijzing

De AIV verwacht meer van het opwaarderen van de besluitvorming over de toewijzing van eenheden: *«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 toewijzing(-en) aan de NRF tijdens de begroting.»*²⁰¹

Bij het verstrekken van informatie over de toewijzing zou de regering daarbij – zo stelt de AIV voor – delen van het Toetsingskader kunnen toepassen. *«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.»*²⁰²

¹⁹⁷ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 36.

¹⁹⁸ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Voorhoeve d.d. 30 september 2005.

¹⁹⁹ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 36.

²⁰⁰ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Voorhoeve d.d. 30 september 2005.

²⁰¹ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 33–34.

²⁰² AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 33–34.

De AIV adviseert «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.»²⁰³ In het gesprek van de werkgroep met leden van de AIV benadrukt voormalig minister van Defensie Ter Beek dit nogmaals.

De heer Ter Beek: «Wij hebben dus in feite geprobeerd om te benadrukken dat de Kamer ook het debat over de toewijzing moet aanpakken. Bij een beslissing tot inzet gaat de Kamer er sowieso opnieuw over praten. Kamer, pak dat nu aan! De strekking van ons betoog is dus: Kamer, niet louter en alleen bij de NRF als het gaat om de inzet, maar daarvoor al. Dat is dus het moment van die toewijzing.»²⁰⁴

Snelheid

De vereiste snelheid van de besluitvorming in geval van de NRF ziet de AIV naar aanleiding van de ervaringen met de besluitvorming over deelname aan ISAF in december 2001 niet als een fundamenteel probleem.²⁰⁵

In het gesprek van de werkgroep met de AIV voegt generaal b.d. Van der Vlis, voorzitter van de werkgroep die het advies van de AIV heeft opgesteld, hier aan toe dat het zijns inziens in de praktijk niet vaak zal voorkomen dat er plotseling en binnen enkele dagen een besluit over de inzet van de NRF (of EU-Battlegroups) moet worden genomen.

De heer Van der Vlis: «Ik wil nog iets opmerken over de snelheid van besluitvorming. Er wordt steeds gesproken over die vijf dagen. Ik moet u eerlijk zeggen: dat staat er wel, maar om in zo'n korte tijd – en dan heb ik het niet over de NRF, maar vooral incidenteel, maar zelfs de NRF – alle landen unaniem op één noemer te krijgen.... Het analyseren van de situatie. Dat komt toch niet uit de lucht vallen! Ik kan mij dat niet voorstellen. Ik denk, eerlijk gezegd, dat het verhaal van die tijdsdruk op de besluitvorming in de praktijk wel een beetje meevalt. Het is zeker op het ogenblik buitengewoon moeizaam om tot een resolutie in de Veiligheidsraad te komen. Met andere woorden: ik ben zelf geneigd om te zeggen dat die besluitvormingsprocessen meer tijd zullen vragen dan men misschien denkt. Een andere zaak is natuurlijk dat op het moment dat het besluit gevallen is, die verkenningseenheden wel binnen vijf dagen weg moeten kunnen. Maar dat zie ik toch anders dan dat het zo strak doorwerkt op het besluitvormingsproces. Natuurlijk zal er druk op staan. Ik heb echter het gevoel dat die soep niet zo heet wordt opgediend.»²⁰⁶

Luitenant-generaal Folmer en NAVO-ambassadeur Schaper onderschrijven deze zienswijze.²⁰⁷ Naar hun verwachting zal het aspect van snelheid geen onoverkomelijke problemen opleveren. Voor zover de deelname aan crisisbeheersingsoperaties niet controversieel is, mag men er vanuit gaan dat de Kamer ook in de toekomst binnen enkele dagen tot een besluit kan komen. Bij de besluitvorming over meer controversiële operaties is de kans klein dat het probleem van tijdsdruk zich überhaupt voordoet. Immers, zo redeneren zij, een onderwerp dat voor Nederland controversieel is, zal zeer waarschijnlijk ook in één of meer (grote) lidstaten onderwerp van stevige discussie zijn. Met als gevolg dat de besluitvorming binnen de NAVO meer tijd vergt en het parlement dus ook meer tijd heeft om zijn standpunt te bepalen.

²⁰³ AIV, Nederland en crisisbeheersing – Drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004, p. 36.

²⁰⁴ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

²⁰⁵ Evenmin geldt dit voor de inzet van de NRF in het kader van speciale operaties waarvoor geheimhouding is vereist. Het deel van het advies van de AIV dat betrekking heeft op de inzet van de NRF bij overlap tussen artikel 97 en artikel 100 Grondwet is reeds in hoofdstuk 2 aan bod gekomen.

²⁰⁶ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

²⁰⁷ Zie verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

3.4.3 Reactie regering

In juni 2004 stuurt de regering haar reactie op het advies van de AIV aan de Kamer.²⁰⁸ De regering begint met vast te stellen dat deelneming aan internationale samenwerkingsverbanden formeel geen afbreuk doet aan de soevereine beslissingsbevoegdheid van de regering over inzet van de krijgsmacht. Voorts zal de Kamer, op grond van artikel 100 Grondwet, in beginsel vooraf inlichtingen ontvangen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht. «*Hieraan verandert wat de regering betreft niets.*»²⁰⁹

De regering meldt echter dat ze zich er «*terdege van bewust*» is dat de bijdrage aan vooraf samengestelde multinationale verbanden niet vrijblijvend is. Mogelijkheden om eenheden terug te trekken op het moment dat het besluit over daadwerkelijke inzet aan de orde is, zijn er niet of nauwelijks. «*Elk besluit van de NAR vereist eenstemmigheid. Als Nederland niet zou instemmen met een NAVO-operatie waarbij de NRF wordt ingezet, bestaat er dus geen overeenstemming in de NAR. Het terugtrekken van aan de NRF beschikbaar gestelde eenheden is alleen voorstelbaar in uitzonderlijke omstandigheden. Dat juist Nederland een operatie zou tegenhouden waarover in de NAVO brede overeenstemming bestaat, is echter zeer onwaarschijnlijk. Mocht Nederland niettemin overwegende bezwaren hebben tegen de inzet van de NRF, dan kan het in beginsel eenheden terugtrekken die eerder aan de NRF beschikbaar zijn gesteld. Dit zou vanzelfsprekend een zware wissel trekken op de bondgenootschappelijke solidariteit. Andere landen zullen dan voor de eventueel benodigde vervanging moeten zorgen.*»²¹⁰

In zijn gesprek met de werkgroep verduidelijkt de heer Casteleijn, hoofd-directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, de positie van de regering dat het vanzelf spreekt dat de facto een gedeelte van de autonomie wordt opgegeven. Nederland is zich juist bewust van zijn afhankelijkheid van internationale samenwerking; het zoekt daarom doorgaans bewust aansluiting bij internationale initiatieven als NRF en EU-Battlegroups.²¹¹

Ook binnen de NAVO bestaat de mening dat terugtrekking van troepen, hoewel formeel mogelijk, alleen in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar is. Secretaris-generaal De Hoop Scheffer en NAVO-functionaris Colston geven beiden aan dat een positief besluit over de inzet van de NRF betekent dat Nederland politiek gezien verplicht is de eenheden te leveren.²¹² Onder «een uitzonderlijk geval» moet volgens Colston bijvoorbeeld de inzet van de NRF in een voormalige kolonie van een lidstaat worden verstaan.

Daarnaast delen verschillende gesprekspartners van de werkgroep de mening van de regering dat, als Nederland eenheden terugtrekt, dit schade teweeg zal brengen, niet alleen voor de positie van Nederland, maar ook aan het concept van NRF en EU-Battlegroups.

²⁰⁸ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5.

²⁰⁹ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5, p. 10.

²¹⁰ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5, p. 9.

²¹¹ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Casteleijn d.d. 10 oktober 2005.

²¹² Verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

De heer Van der Vlis: «Op het moment dat de partners in de gaten krijgen dat er een grote vrijblijvendheid zit aan de toezeggingen, heb je een afgrijselijk probleem. (...)Stel dat je als puntje bij paaltje komt beslist dat je niet meedoet. Einde NRF op dat moment. Ik hoef niet uit te leggen dat dat in uw achterhoofd een heel belangrijk argument zal zijn in de afweging, ook al heeft u problemen met bepaalde aspecten van de inzet. Formeel is er geen verlies aan soevereiniteit, informeel heeft u na de committering in het besluitvormingsproces niet meer de volledige vrijheid van handelen.»²¹³

Volgens Commandant der Strijdkrachten Berlijn kan het risico van reputatieschade meevallen. Ieder land kan in omstandigheden verkeren die deelname bemoeilijken. Het scheelt dat Nederland veel doet aan crisisbeheersingsoperaties en daardoor beschikt over het nodige krediet. Generaal Berlijn waarschuwt wel dat landen moeten oppassen voor een imago van onbetrouwbaarheid. Dit ontstaat als op hoog niveau al afspraken zijn gemaakt en verwachtingen gewekt en op het laatste moment wordt afgehaakt.²¹⁴

De Britse ambassadeur bij de NAVO, Ricketts, maakt daarbij nadrukkelijk onderscheid tussen het weigeren in te stemmen met een operatie en het besluit om eenheden, na een besluit van de NAVO tot inzet, uit de NRF terug te trekken. Het eerste is schadelijk voor de NAVO als geheel, indien dit laat in het proces gebeurt en verwachtingen zijn gewekt. In het tweede geval ontstaat er diplomatieke schade voor de betreffende lidstaat en wordt schade toegebracht aan het concept van de NRF. De kans bestaat dat andere lidstaten te zijner tijd – als het hun goed uitkomt – ook niet mee willen doen. Daarmee is volgens ambassadeur Ricketts de toewijzing van eenheden dus ook niet vrijblijvend. Hij stelt dat het Britse parlement deze verantwoordelijkheid heeft geaccepteerd.²¹⁵

Evenals generaal b.d. Van der Vlis is NAVO-functionaris Colston de mening toegedaan dat, wanneer een lidstaat zijn eenheden terugtrekt, de bereidheid van andere lidstaten om in de toekomst opnieuw in de NRF samen te werken, zal afnemen.²¹⁶

Toetsingskader

De regering onderschrijft de stelling van de AIV dat een aanpassing van het Toetsingskader geen oplossing biedt. Het advies van de AIV om meer aandacht te besteden aan het moment van toewijzing en daarbij delen van het Toetsingskader te gebruiken, kan wel op steun van de regering rekenen: *«De regering kan zich vinden in de suggestie van de AIV een eerste moment van parlementaire toetsing te voorzien op het moment van toewijzing van Nederlandse militaire eenheden. Op dat moment kan, voor zover mogelijk en relevant, een aantal van de in het Toetsingskader genoemde onderdelen door de regering worden toegelicht.»²¹⁷*

Vormalig Kamerlid Van den Doel is ook voorstander van het geven van informatie door de regering aan de Kamer in eerdere fases van de besluitvorming.

²¹³ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

²¹⁴ Gesprek van de werkgroep NRF met generaal Berlijn d.d. 10 oktober 2005.

²¹⁵ Zie verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

²¹⁶ Zie verslag werkbezoek van de werkgroep NRF aan Brussel, d.d. 27 en 28 oktober 2005 (bijlage bij rapport).

²¹⁷ TK, 2003–2004, 29 521, nr. 5, p. 10.

De heer Van den Doel: «Het kan voorkomen dat de Kamer binnen vijf dagen zou moeten beslissen of Nederland meedoet; dan is er een grote druk op regering en parlement, want de NAVO-raad of de EU-raad moet een beslissing nemen. Het is dan dus de vraag of het niet veel verstandiger was geweest om de Kamer gefaseerd te informeren, want die had er dan al over kunnen nadenken en er vragen over kunnen stellen aan de regering. In de laatste fase maakt de dan nog toegevoegde informatie het beeld compleet, maar op die manier is het voor de Kamer en voor de afzonderlijke fracties gemakkelijker om onder tijdsdruk een beslissing te nemen.»²¹⁸

De regering benadrukt – en herhaalt dit bij latere gelegenheden consequent – dat bij toewijzing uiteraard geen antwoord voorhanden is op de vragen uit het Toetsingskader die de politieke context betreffen. Hier kijkt Van den Doel toch wat anders tegenaan.

De heer Van den Doel: «Kortom, er zijn ook bij SHAPE en bij de NAVO altijd wel bespiegelingen over de relevante opties voor de inzet van een bepaalde poule, op het moment waarop die na zes maanden training beschikbaar is. De regering kan besluiten om dat niet aan de Kamer mede te geven, maar ik ben van mening dat het geven van zo veel mogelijk informatie in alle stadia, waarbij de Kamer telkens groen licht dient te geven, voorkomt dat de regering voor verrassingen komt te staan. Als de regering de informatie in alle fasen erg summier houdt, wordt de Kamer pas in de laatste fase geconfronteerd met het totaalbeeld, dat wel eens sterk zou kunnen afwijken van haar aanvankelijke beeld.»²¹⁹

Follow-up

Op 1 september 2004 vindt er overleg plaats in de Kamer tussen de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking. Aan de orde is onder meer het advies van de AIV en de reactie van de regering.²²⁰

Bij aanvang van de vergadering overhandigt de minister van Defensie de voorzitter van het overleg de brief van de regering over de Nederlandse bijdrage aan NRF 5 en NRF 6.²²¹ De minister van Defensie merkt op dat deze brief is bedoeld om de Kamer «in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren». Hij zegt eveneens toe de Kamer tijdig voor de behandeling van de begroting van het ministerie van Defensie schriftelijk te informeren «over de vraag welke onderdelen van het Toetsingskader op dit moment al van toepassing zijn op deze bijdrage aan de NRF».²²²

In het vervolg van zijn betoog schetst de minister van Defensie hoe de Kamer zal worden betrokken bij de besluitvorming over de inzet van de NRF. «De Kamer zal namelijk onmiddellijk worden geïnformeerd als de NAVO-raad de «Supreme Allied Commander Europe» (Saceur) verzoekt om te bezien of de NRF een bijdrage kan leveren bij het oplossen van die crisis. De Kamer kan hierover desgewenst dus al in een vroeg stadium spreken. Het voornemen van de NAVO-raad, dat dus gebaseerd is op het voorstel van SACEUR, zal ook aan de Kamer worden voorgelegd. Als de Kamer gehoord is, zal de regering haar standpunt aan de NAVO-raad bekendmaken en kan een definitieve beslissing worden genomen.»²²³

Tijdens het overleg van 1 september bekritisieren enkele leden de beperkte informatie in de brief over de Nederlandse bijdrage aan NRF 5 en 6, wat in strijd is met de toezegging van de regering om bij de toewijzing van

²¹⁸ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Van den Doel d.d. 30 september 2005.

²¹⁹ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Van den Doel d.d. 30 september 2005.

²²⁰ TK, 2004–2005, 29 521, nr. 9.

²²¹ TK, 2004–2005, 28 676, nr. 14.

²²² TK, 2004–2005, 29 521, nr. 9, p. 7.

²²³ TK, 2004–2005, 29 521, nr. 9, p. 8.

eenheden een aantal relevante aandachtspunten van het Toetsingskader langs te lopen. De minister van Defensie zegt toe dat de brief van 1 september zal worden vervangen door een meer uitgebreide brief. Op 8 november 2004 stuurt de minister van Defensie de Kamer een brief die uitgebreider ingaat op de toewijzing van eenheden aan de NRF 5 en NRF 6 en op de toepasbaarheid van het Toetsingskader op het moment van toewijzing.²²⁴ De minister constateert hierin dat bij toewijzing over enkele militaire aandachtspunten in het Toetsingskader reeds tevoren duidelijkheid zal bestaan. «*Zo is binnen Navo altijd sprake van een heldere bevelsstructuur (waarbij Saceur de verantwoordelijkheid draagt voor de aansturing van de operaties), een uitgewerkt operationeel concept, goed op elkaar ingespeelde hoofdkwartieren, toereikende bewapening die is toegesneden op de missie en eenheden die samen hebben geoefend en die gecertificeerd zijn door de Navo.*»

Ook over een aantal belangrijke politieke aandachtspunten is duidelijkheid. «*De deelneming van andere landen is verzekerd en Nederland kan in de Navo-Raad invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming.*» Ten aanzien van andere politieke en militaire aandachtspunten, zoals risico's, inzetgebied en financiële gevolgen, merkt de minister op dat pas duidelijkheid zal ontstaan als een besluit tot inzet aan de orde is.

Dit roept de vraag op in hoeverre met het voorstel van de AIV (om meer aandacht te besteden aan de toewijzing van eenheden) het eigenlijke probleem van de politieke trechterbesluitvorming kan worden opgelost.

In dat verband is het zinvol op te merken dat volgens sommige gesprekspartners de toewijzing vooral gebeurt op grond van beschikbaarheid en minder op grond van politieke overwegingen.

Folmer: «*Ik denk dat wij bij de NRF ook rekening moeten houden met het gegeven dat dit inderdaad na enige tijd een relatief bureaucratische systematiek gaat worden. De totale samenstelling van de NRF in al zijn fasen is een relatieve constante. Nederland heeft reeds aangegeven dat het feitelijk alleen maar grondtroepen daarbij ter beschikking zal stellen wanneer ook het Nederlands-Duitse legerkorps wordt ingezet. Er zijn een aantal van die legerkorpsen die dat kunnen doen. Dat zijn van die snelle-reactiehoofdkwartieren. Dat betekent dat je daaruit al een bepaalde volgorde kunt destilleren. Dat betekent ook dat wij ons in de tussenliggende fase meestal zullen beperken tot deelname met marine en luchtmacht. Het is dus niet helemaal zo dat deze toewijzing op politieke gronden gebeurt. (...) NAVO begint ook feitelijk gewoon een schema te maken waarin iedereen op bepaalde voorspelbare tijden met bepaalde dingen aan de bak mag.*»²²⁵

De heer Siblesz, directeur-generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maakt duidelijk dat bij besluitvorming over de toewijzing het Ministerie van Defensie het voortouw heeft. Bij meer recente toewijzingen voor de NRF heeft het accent meer gelegen op de maritieme en de luchtmachtcomponent, terwijl de landmachtcomponent toch meer voor de EU-Battlegroups is gereserveerd. Dat heeft zijns inziens in sterke mate met beschikbaarheid te maken.²²⁶

De heer Casteleijn constateert dat de bijdrage aan de NRF's noodzakelijkerwijs wordt beperkt door andere verplichtingen op dat bepaalde moment: operaties, bijvoorbeeld grootschalige oefeningen. Met de EU-Battlegroups zal die beperking alleen maar groter worden.²²⁷

²²⁴ TK, 2004–2005, 28 676, nr. 16.

²²⁵ Gesprek van de werkgroep NRF met de AIV d.d. 30 september 2005.

²²⁶ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Siblesz d.d. 10 oktober 2005.

²²⁷ Gesprek van de werkgroep NRF met de heer Casteleijn d.d. 10 oktober 2005.

Met het oog op de Military Capabilities Commitment Conference (MCCC) van 22 november 2004 ontvangt de Kamer op 15 november 2004 een brief van de minister van Defensie over het voornemen om bij te dragen aan de EU-Battlegroups.²²⁸ Op de MCCC zal de EU-lidstaten voor het eerst worden gevraagd snel inzetbare militaire eenheden toe te zeggen ten behoeve van de EU-Battlegroups. In de laatste paragraaf gaat de minister specifiek in op de besluitvorming rond EU-Battlegroups. Hij geeft daarin aan dat de reactie van de regering op het AIV-advies ook van toepassing is op de besluitvorming over EU-Battlegroups en niet alleen op de NRF: «(...) in dit verband niet alleen betrekking op de NRF maar ook op de EU Battlegroups. Het gestelde hierover in mijn brief over de Nederlandse bijdrage aan NRF 5 en 6 en andere Navo activiteiten van 8 november jl. is derhalve hier eveneens van toepassing.» Volgens de minister behelst dit dan ook dat, net als bij de NRF, de toewijzing van militaire eenheden «niet geheel vrijblijvend» is. Het terugtrekken van de toegewezen eenheden bij de besluitvorming tot inzet is dan wederom «alleen in uitzonderlijke omstandigheden voorstelbaar.»

Informatie over toewijzing

In de periode na november 2004 wordt de Kamer een aantal keren geïnformeerd over het besluitvormingsproces rond NRF en EU-Battlegroups en over de toewijzing van Nederlandse militaire eenheden aan beide multinationale verbanden. De standpunten van de regering ten aanzien van de snelheid en vrijblijvendheid zijn niet gewijzigd.

In de brief van 26 april 2005 over het traject van de besluitvorming inzake de toewijzing aan en de inzet van militaire eenheden in de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU herhalen de ministers van Defensie en Buitenlandse zaken wat ze tot op dat moment hebben betoogd. «Zowel in het antwoord van de regering op het advies van de AIV als in de brieven aan uw Kamer van 8 november 2004 en 15 november 2004 hebben wij betoogd dat de toezegging van Nederlandse militairen en eenheden aan de NRF of de EU Battlegroups op zichzelf niet is onderworpen aan (delen van) het Toetsingskader of artikel 100 van de Grondwet. Het gaat dan immers nog niet om een besluit tot feitelijke inzet van Nederlandse militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. De regering heeft zich wel bereid verklaard onderdelen van het Toetsingskader, voor zover mogelijk en relevant, toe te lichten op het moment van de toewijzing van eenheden, omdat zij beseft dat de toewijzing niet vrijblijvend is en dat deze verwachtingen wekt, zowel nationaal als internationaal. Bij de toewijzing zal over enkele militaire aandachtspunten in het Toetsingskader inderdaad al duidelijkheid bestaan, zoals de bevelsstructuur en de geschiktheid en beschikbaarheid van de eenheden. Ook over belangrijke politieke aandachtspunten bestaat dan al duidelijkheid, zoals de deelname van andere landen en de betrokkenheid van Nederland bij de besluitvorming. Deze en andere aandachtspunten kunnen dan ook tijdig de vereiste aandacht krijgen in het overleg met uw Kamer.»²²⁹

Eveneens op 26 april 2005 stuurt de minister van Defensie de Kamer een brief over de toewijzing van eenheden aan de NRF 7 en NRF 8. Ter toelichting op de concrete toezegging stelt de minister het volgende: «In haar reactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over crisisbeheersingsoperaties (Kamerstuk 29 521, nr. 5) heeft de regering zich echter bereid verklaard een aantal onderdelen van het Toetsingskader, voor zover mogelijk en relevant, toe te lichten op het

²²⁸ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 20.

²²⁹ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 27

moment van toewijzing van eenheden. Hierover kan het volgende worden gezegd. Voorzien is dat de snelle reactiemacht van de Navo tijdens NRF 7 zijn volledige inzetbaarheid heeft bereikt. Dit betekent dat de NRF over de vereiste capaciteiten beschikt en voor alle missies inzetbaar is. Omdat de NRF is bestemd voor crisissituaties, kunnen geen uitspraken worden gedaan over het mandaat waarop een eventuele inzet berust. Wel is evident dat een besluit tot inzet van de NRF door de Noord-Atlantische Raad wordt genomen. Hierdoor heeft Nederland invloed op het besluitvormingsproces en de wijze van inzet. De bevelstructuur van de NRF is op voorhand bekend. NRF 7 en 8 staan onder leiding van het Navo hoofdkwartier te Brunssum. Het commando over de landcomponent wordt tijdens NRF 7 door het Eurocorps gevoerd, waarin België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Spanje zijn vertegenwoordigd. De landcomponent van NRF 8 wordt geleid door Turkije. In NRF 7 en 8 zijn vrijwel alle Navo-lidstaten vertegenwoordigd. Eenheden die zijn toegevoegd aan de NRF bereiden zich nationaal en in internationaal verband op een mogelijke inzet voor. Dit vindt plaats voordat de stand-by periode aanvangt en wordt afgerond met certificering van de NRF als geheel. Hierdoor wordt verzekerd dat alle bijdragen aan de NRF in beginsel geschikt zijn voor de missie. Als besluiten over de inzet van de NRF aan de orde zijn, zal de regering de Staten-Generaal inlichten aan de hand van de aandachtspunten in het Toetsingskader, zoals eerder besproken met de Tweede Kamer.»²³⁰

Tijdens het algemeen overleg op 27 april 2005 van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie met de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken over onder andere beide bovengenoemde brieven wordt vooral gesproken over de relatie tussen de Nederlandse bijdragen aan de NRF en EU-Battlegroups en de stand van zaken met betrekking tot beide verbanden.²³¹

Ook in de brief d.d. 4 november 2005 waarin de regering de Kamer informeert over de Nederlandse militaire bijdragen aan de EU-Battlegroups in de eerste helft van 2007 probeert de regering zoveel mogelijk elementen van het Toetsingskader toe te lichten waarover bij de toewijzing van eenheden al duidelijkheid bestaat. De regering gaat daarbij in op de gronden voor deelneming, politieke aspecten/mandaat («*Omdat de EU-Battlegroups bestemd zijn voor crisissituaties en niet op voorhand vaststaat in welke omstandigheden zij zullen worden ingezet, kunnen geen uitspraken worden gedaan over het mandaat waarop een eventuele inzet berust.*»), deelnemende landen, invloed en militaire aspecten.²³²

Dezelfde aandachtspunten uit het Toetsingskader worden door de regering langsgelopen in de brief van 19 januari 2006 over de Nederlandse bijdrage aan NRF 9 en 10.²³³ Over beide brieven hebben de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie een aantal feitelijke vragen voorgelegd aan de regering. Na de beantwoording hiervan zijn de stukken door de commissies voor kennisgeving aangenomen.²³⁴

²³⁰ TK, 2004–2005, 28 676, nr. 19.

²³¹ TK, 2004–2005, 21 501–28, nr. 29.

²³² TK, 2005–2006, 30 363, nr. 1.

²³³ TK, 2005–2006, 29 521, nr. 22.

²³⁴ TK, 2005–2006, 30 363, nr. 2; TK, 2005–2006, 29 521, nr. 23.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel formuleert de werkgroep een aantal conclusies en aanbevelingen over de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet en de hierop gebaseerde procedure van besluitvorming. De werkgroep voldoet hiermee aan het verzoek van de Kamer aan de werkgroep, zoals verwoord in de motie Van Aartsen-Bos, om hierover duidelijkheid te scheppen. Door middel van het formaliseren van het instemmingsrecht van de Kamer beoogt de werkgroep de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitzending van militairen te versterken.

In het tweede deel van dit hoofdstuk geeft de werkgroep een antwoord op de bij het begin van het onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over Nederlandse militaire deelname aan multinationale militaire verbanden. De werkgroep beoogt met deze aanbevelingen de huidige procedure van parlementaire betrokkenheid bij besluiten tot uitzending van Nederlandse militaire eenheden op zodanige wijze aan te passen dat deze procedure ook adequaat is in geval het een uitzending betreft in het kader van een multinationaal militair verband, zoals de NRF en de EU-Battlegroups. De meeste aanbevelingen hebben dan ook betrekking op het verkeer tussen kabinet en Kamer.

4.2 Constitutioneel kader

4.2.1 Formaliseren instemmingsrecht in de Grondwet

1. De werkgroep is van mening dat de gegroeide politieke praktijk waarbij de Tweede Kamer een feitelijk instemmingsrecht heeft verkregen (zie de conclusie onder 4.2.3), formeel dient te worden vastgelegd. Een besluit van de regering tot inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten de landsgrenzen heeft dermate zwaarwichtige consequenties dat geen onduidelijkheid mag bestaan over de bevoegdheden en de hierbij behorende verantwoordelijkheden van de Tweede Kamer bij de besluitvorming terzake. Dergelijke ingrijpende besluiten dienen daarom ter voorafgaande toestemming aan de Tweede Kamer te worden voorgelegd.
2. De werkgroep acht een dergelijk toestemmingsvereiste slechts te realiseren indien de bestaande tekst van artikel 100 Grondwet zodanig wordt gewijzigd dat in dit artikel de voorafgaande toestemming van de Tweede Kamer is verankerd.
3. In de tekst van een gewijzigd artikel 100 Grondwet dient de plicht tot het verstrekken vooraf van inlichtingen door de regering aan de Staten-Generaal te worden gehandhaafd.
4. De werkgroep acht het van essentieel belang dat de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van artikel 100 Grondwet een duidelijke beschrijving bevat van de procedure die Kamer en regering dienen te volgen bij het proces van besluitvorming op basis van dit gewijzigde artikel 100 Grondwet.

5. Om de procedure van wijziging van artikel 100 Grondwet te bespoedigen, doet de werkgroep de suggestie dat een aantal leden van de Kamer, overeenkomstig artikel 82, derde lid, Grondwet het initiatief neemt tot het indienen van een voorstel van wet tot wijziging van artikel 100 Grondwet. De werkgroep spreekt de hoop en verwachting uit dat op deze wijze de grondwetswijziging in eerste lezing door de Tweede Kamer wordt goedgekeurd vóór de eerstkomende verkiezingen voor de Kamer, die zijn voorzien voor mei 2007.

Naast en in aanvulling op de door de werkgroep voorgestelde wijziging van artikel 100 Grondwet heeft de werkgroep de onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die de werkgroep ook reeds van toepassing acht vooruitlopend op deze wijziging van de Grondwet.

4.2.2 Reikwijdte

6. De procedure op basis van het bestaande artikel 100 Grondwet, zoals overeengekomen tussen regering en Kamer, is vastgelegd in het «Toetsingskader 2001».²³⁵ De werkgroep is van mening dat deze procedure van toepassing is op alle vormen van inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk. De regering dient de Staten-Generaal in alle gevallen conform de procedure op basis van artikel 100 Grondwet vooraf te informeren over de inzet van Nederlandse militaire eenheden, ook indien deze inzet is gebaseerd op artikel 5 van het NAVO Verdrag. Artikel 5 van het NAVO Verdrag bevat weliswaar een bondgenootschappelijke verplichting tot wederzijdse bijstand, maar de lidstaten besluiten op nationaal niveau op welke wijze en in welke vorm zij deze bijstand leveren.²³⁶ Bij deze nationale afweging dient het parlement op dezelfde wijze te worden betrokken als bij de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

4.2.3 Betekenis

7. De werkgroep is van mening dat de procedure op basis van het bestaande artikel 100 Grondwet niet alleen een informatieplicht van de regering inhoudt. Door de wijze waarop regering en Kamer in de politieke praktijk invulling hebben gegeven aan artikel 100 Grondwet is een feitelijk instemmingsrecht voor de Staten-Generaal ontstaan. Dit instemmingsrecht houdt geen beperking in van de controlerende taak van de Kamer, aangezien de controle van de Kamer zich dan richt op de uitvoering van het besluit waarmee de Kamer heeft ingestemd (te vergelijken met de controlerende taak van de Kamer bij de uitvoering van wetgeving).

4.2.4 Procedure

8. De werkgroep stelt vast dat in het Toetsingskader 2001 expliciet staat vermeld dat de regering de Kamer in de zogeheten artikel 100-brief informeert over een «besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie».
9. Na gedachtewisseling hierover met de regering maakt de Kamer een eigenstandige afweging over dit besluit. Dit kan, ook op het laatste moment, een negatief oordeel inhouden.

²³⁵ TK, 2000–2001, 23 591, nr. 7.

²³⁶ Op 12 september 2001 verklaart de NAVO Raad dat de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 worden beschouwd als een daad die onder artikel 5 van het NAVO Verdrag valt. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie schrijven in hun brief aan de Tweede Kamer van 13 september 2001: «Deze bepaling geeft uitdrukking aan de bondgenootschappelijke solidariteit in het geval van een aanval op een van hen. Die solidariteit bestaat eruit dat elke bondgenoot, individueel of tezamen met de overige bondgenoten, die actie onderneemt die hij nodig acht om «de veiligheid van het Noord-Atlantische gebied te herstellen en in stand te houden». Die actie kan – afhankelijk van de situatie en mogelijkheden het hele scala van optreden van de overheid omvatten, met inbegrip van militair optreden, maar is tot dat laatste niet beperkt. (...) Op Nederlands verzoek is ook aan de tekst van de verklaring een toelichting van de juridisch adviseur toegevoegd over de

10. De werkgroep beveelt aan om vast te houden aan de praktijk om een «derde termijn» te houden waarin de woordvoerders expliciet aangeven of hun fracties al dan niet instemmen met het besluit van de regering, zodat duidelijk wordt of het besluit van de regering de instemming krijgt van een meerderheid van de Kamer.
11. Het Toetsingskader 2001 maakt geen melding van een hernieuwde afweging door de regering van het besluit na de instemming van de Kamer. Volgens de procedure, zoals uiteengezet in het Toetsingskader 2001, deelt de regering, na het overleg met het parlement op grond van artikel 100 Grondwet, de organisatie of het samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt schriftelijk mede welke militaire eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De werkgroep is van mening dat de regering het besluit, na gebleken instemming van de Kamer en bij gelijkblijvende omstandigheden, moet uitvoeren. Indien de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich nader willen beraden over door de Kamer tijdens het overleg gestelde voorwaarden en additionele eisen met betrekking tot een inzet van de krijgsmacht, kan de «derde termijn» zo nodig worden opgeschort tot na de ontvangst van de reactie van de regering.

4.2.5 Informatie

12. De werkgroep beveelt aan om bij belangrijke, riskante en/of grote vormen van inzet van de krijgsmacht voorafgaande aan het overleg tussen Kamer en regering een hoorzitting te houden. Tevens kunnen de commissies de minister van Defensie verzoeken een briefing te geven over operationele aspecten. Openbaarheid dient hierbij de regel te zijn; vertrouwelijkheid dient daarop een uitzondering te zijn.²³⁷ Indien de minister bepaalde informatie slechts in vertrouwelijkheid wenst te geven, dient hij de reden hiervoor aan te geven waarna de commissies zich beraden over de wenselijkheid om een deel van de briefing besloten te laten zijn dan wel een volledig besloten briefing te houden. Een besloten briefing behoort alleen te gaan over informatie die strikt vertrouwelijk dient te blijven.
13. Voorts beveelt de werkgroep aan dat de woordvoerders van de fracties vertrouwelijke inzage krijgen in de Rules of Engagement en de daarbij behorende geweldsinstructie van de betreffende operatie. Wanneer de commissies dat nodig achten, dient de regering tevens vertrouwelijke inzage voor de woordvoerders van de fracties mogelijk te maken in de analyses van de MIVD die betrekking hebben op de betreffende operatie. Ten aanzien van de gedachtewisseling in de vertrouwelijke briefings en de inhoud van de vertrouwelijke stukken zijn de bepalingen van artikel 38 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van toepassing.

4.2.6 Vastleggen procedure

14. De werkgroep beveelt aan om in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een artikel op te nemen waarin wordt verwezen naar een «procedureregeling uitzending militairen». Deze nog door de Kamer vast te stellen regeling, die als bijlage van het Reglement van Orde kan worden opgenomen, dient om de procedure op basis van artikel 100 grondwet vast te leggen, met name de afspraken over informatievoorziening door de regering aan de Kamer en de wijze waarop de Kamer een besluit tot uitzending in behandeling neemt. De

²³⁷ De commissie wijst in dit verband op de (door de Kamer overgenomen) aanbeveling van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) terzake: «Het informeren van de Kamer moet zoveel mogelijk in de openbaarheid plaatsvinden. Het gebruik van vertrouwelijke briefings dient zoveel mogelijk te worden vermeden.» (TK, 2000–2001, 26 454, nrs. 7–8, p. 495).

werkgroep erkent dat een dergelijke procedureregeling in eerste instantie alleen de Kamer bindt, maar is van mening dat een interne regeling van de Kamer dezelfde externe werking heeft als de overige instrumenten van de Kamer en dat de regering deze regeling zal naleven teneinde toestemming van de Kamer te verkrijgen.

4.3 Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups

4.3.1 Informatie

15. Het politieke besluit tot het inzetten van de NRF en EU-Battlegroups wordt genomen door de NAVO-Raad dan wel de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken van de EU (RAZEB). De werkgroep is van mening dat de Kamer bij alle stappen in dit internationale besluitvormingsproces zoveel mogelijk vooraf dient te worden geïnformeerd over de inzet van de Nederlandse regering dan wel over de instructie aan de Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO c.q. bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU (PVC).

4.3.2 Committering

16. De toewijzing van eenheden is niet vrijblijvend, zo is de mening van regering, AIV en gesprekspartners. Wanneer verwachtingen zijn gewekt, en dat is het geval wanneer eenheden reeds in een eerder stadium zijn toegewezen, zou een dergelijk besluit tevens de reputatie van Nederland als betrouwbare bondgenoot schaden, zo heeft de regering laten weten. Er is duidelijk sprake van «trechterbesluitvorming», waarbij de Kamer evenwel als laatste aan zet is. De werkgroep erkent dit dilemma. Vooral wanneer met Duitsland of het Verenigd Koninkrijk is overeengekomen om het Nederlands-Duitse Legerkorps, respectievelijk de Brits-Nederlandse Amphibious Force, toe te wijzen aan de NRF of EU-Battlegroups, kan een negatief besluit de relatie met deze militaire partners onder druk zetten. Dit kan ertoe leiden dat de Kamer, wanneer een concreet besluit tot inzet voorligt, zich voor een voldongen feit geplaatst voelt en zich gecommitteerd voelt het besluit van de regering te steunen. De Kamer is desalniettemin gehouden altijd haar eigen verantwoordelijkheid te nemen in het licht van de laatste stand van zaken. De werkgroep tekent hierbij aan dat een vergroting van de transparantie van de besluitvorming en het informeren van de Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium tegenwicht kunnen bieden aan deze «trechterbesluitvorming».

4.3.3 Toewijzing

17. Het advies van de AIV om meer aandacht te schenken aan de toewijzing van eenheden kan naar de mening van de werkgroep het probleem van de «trechterbesluitvorming» niet oplossen. De AIV adviseert het Toetsingskader zoveel mogelijk toe te passen bij de besluitvorming over de toewijzing. De regering heeft dit advies overgenomen en geeft daar uitvoering aan. De werkgroep staat positief tegenover deze ontwikkeling; de toewijzing van eenheden aan internationale verbanden is verre van betekenisloos. De informatie die beschikbaar is, moet de Kamer ook ter beschikking gesteld worden. De werkgroep constateert echter eveneens dat het niet mogelijk is bij de toewijzing reeds informatie te verstrekken over de meest politieke relevante aspecten die verband houden met de (eventuele) inzet van

Nederlandse eenheden. Uit het onderzoek komt verder het beeld naar voren dat de toewijzing op een specifiek moment in belangrijke mate het resultaat is van een meerjarige projectie van enerzijds de beschikbaarheid van de strijdkrachten en anderzijds het ambitieniveau van de regering. Die zaken houden meer verband met de bereidheid van Nederland om in multinationalaal verband eenheden in het algemeen in te zetten dan met de toewijzing van eenheden voor een specifieke inzet. De werkgroep acht een goede gedachtewisseling tussen Kamer en regering over de toewijzing van eenheden evenwel van belang, omdat de beschikbare capaciteit mede de latere politieke keuzes bepaalt.

4.3.4 Snelheid

18. De NRF en EU-Battlegroups zijn ingesteld vanuit de idee dat NAVO, respectievelijk EU, binnen enkele dagen op adequate wijze in een (escalerende) crisissituatie militair moeten kunnen ingrijpen. Dit impliceert dat als een dergelijk besluit aan de orde is, ook op nationaal niveau snelheid geboden kan zijn bij de besluitvorming. Naar de mening van de werkgroep hoeft dit echter geen wezenlijk knelpunt te vormen voor de betrokkenheid van de Kamer. De Kamer is in staat, ook binnen een termijn van enkele dagen, in overleg te treden met de regering en haar mening te vormen. Het verleden toont dit aan. Wanneer het gaat om controversiële missies is het bovendien nog maar de vraag hoe snel de besluitvorming zal kunnen verlopen. Niet alleen nationaal, maar ook internationaal zal men op één lijn moeten komen, want voor zowel de EU als de NAVO geldt dat er consensus-besluiten moeten worden genomen.

4.3.5 Inzet

19. De regering dient de Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium in te lichten over een voornemen tot militaire inzet van NRF of EU-Battlegroups waarbij Nederlandse militairen zijn betrokken, tenzij dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen.²³⁸ Met betrekking tot de NRF beveelt de werkgroep aan dat de regering de Kamer deze inlichtingen verstrekt voordat de NAR besluit tot het geven van een opdracht aan SACEUR om verschillende strategische opties uit te werken dan wel een operatieplan te ontwikkelen. Met betrekking tot de EU-Battlegroups beveelt de werkgroep aan dat de regering de Kamer deze inlichtingen verstrekt voordat het PVC dan wel de RAZEB besluit dat de militaire staf van de EU een Crisis Management Concept dient op te stellen.

20. Vervolgens dient de regering de Kamer vooraf in te lichten over de opstelling van de regering in vergaderingen van de NAR respectievelijk de RAZEB waarin besloten zal worden over de ontplooiing van de NRF («execution directive») dan wel de EU-Battlegroups («initiating military directive») en wel op een zodanig moment dat de Kamer de mogelijkheid heeft om voorafgaande aan de betreffende vergadering van de NAR dan wel de RAZEB overleg terzake te voeren met de regering.

21. De werkgroep gaat ervan uit dat de regering bij de besluitvorming over de ontplooiing van de NRF respectievelijk de EU-Battlegroups in de NAR respectievelijk de RAZEB het voorbehoud kenbaar maakt dat het parlement nog moet instemmen. Ook gaat de werkgroep ervan uit dat

²³⁸ Op basis van artikel 100 Grondwet, lid 2: «Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.»

de regering direct na de betreffende vergaderingen van de NAR respectievelijk de RAZEB de Kamer een artikel 100-brief stuurt om instemming te verkrijgen met het besluit van de regering om de Nederlandse militairen die deel uitmaken van de betreffende NRF dan wel EU-Battlegroup in te zetten voor de operatie waartoe de NAR respectievelijk de RAZEB heeft besloten.

4.3.6 Inter-parlementair overleg

22. De werkgroep beveelt aan dat de Kamer bij de besluitvorming over de inzet van NRF en EU-Battlegroups streeft naar uitwisseling van informatie met parlementen van andere landen die eveneens betrokken zijn bij deze inzet. Het Presidium van de Kamer dient hiervoor de noodzakelijke faciliteiten en middelen ter beschikking te stellen.