

TOETSINGSKADER 2014

Inleiding

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

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

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

De Tweede Kamer heeft hierover twee moties (26 454, nr. 14 en nr. 15) aangenomen, die voor een belangrijk deel betrekking hebben op de invulling en de hantering van de aandachtspunten van het toetsingskader.

Inmiddels was van kracht geworden de Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging.

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

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

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

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

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

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

REIKWIJDTE EN STREKKING

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

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

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

Wanneer de inzet van de krijgsmacht naast handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde ook betrekking heeft op andere doelstellingen (dus bij zogenaamde overlappende doelstellingen), zal de regering de Kamer informeren volgens de artikel 100 procedure. Bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen zal de regering de Kamer informeren met gebruikmaking van een of meer elementen uit het Toetsingskader.

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

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

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

INFORMATIE AAN DE STATEN-GENERAAL

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

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

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

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

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

1. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.

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

AANDACHTSPUNTEN VAN HET TOETSINGSKADER 2014

Gronden voor deelneming

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

Politieke aspecten

Op grond van een analyse van het conflict en een beoordeling van het instrumentarium dat de internationale gemeenschap ten dienste staat om dit te beëindigen, een politieke vredesregeling te implementeren dan wel

(de gevolgen van) het conflict in te perken, licht de regering toe waarom een militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is in termen van (politieke) haalbaarheid en wenselijkheid.

Onder meer de volgende aspecten kunnen bij de analyse worden betrokken:

- een beoordeling van de politieke context van het conflict;
- de politieke opstelling van de partijen in het conflict;
- de inzet in het conflict en de motieven van de partijen;
- het karakter van het conflict (binnen- of tussenstatelijk) en de risico's van spill-over;
- (eerdere) onderhandelingen, internationale bemoeienis, bemiddeling;
- de vraag of er een bestand van kracht is en, zo ja, in hoeverre dat wordt nageleefd;

- de politieke risicoanalyse van de bestaande situatie en met het oog op de toekomst;
- de rol van de militaire operatie in het politieke proces..

Ontwikkelingssamenwerking

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

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

Mandaat

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

Deelnemende landen

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

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

Invloed

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

Militaire aspecten

Haalbaarheid

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

De volgende aspecten komen aan de orde:

- De opstelling van de conflictpartijen (voor zover relevant voor de militaire afweging), het klimaat en de terreinomstandigheden: de militaire capaciteiten van partijen in een conflict, alsmede hun intenties, zijn van grote invloed op de militair-operationele haalbaarheid van een missie. Hetzelfde geldt als er sprake is van gewapende oppositiepartijen. Voorts zijn het klimaat en het terrein omstandigheden die de haalbaarheid van een militaire missie beïnvloeden.
- Het vereiste militaire vermogen:
bij de vaststelling van het vereiste militaire vermogen gaat het om de omvang, de samenstelling, de uitrusting en de bewapening van de militaire eenheden. Ook toereikende logistieke ondersteuning is een voorwaarde voor de doeltreffende inzet van militaire eenheden. Als tevens humanitaire of civiele taken moeten worden uitgevoerd, kunnen aanvullende middelen nodig zijn.
- De wijze van optreden («concept of operations»):
de beschrijving van de wijze van optreden tijdens de missie gaat in op de militaire doelstellingen, de te bereiken eindsituatie, de taakstelling en de wijze van optreden van de militaire eenheid. Omdat Nederland zijn militaire eenheden altijd in internationaal verband inzet, zal het «concept of operations» van het internationale samenwerkingsverband richtinggevend zijn.
- De geweldsinstructie («rules of engagement»):
de geweldsinstructie hangt nauw samen met het karakter van de militaire missie, de wijze van optreden en de ingedeelde wapensystemen. Zo nodig moet, uiteraard met inachtneming van het mandaat, voldoende robuust kunnen worden opgetreden. Te allen tijde moeten de eigen troepen op een geloofwaardige wijze in hun zelfbescherming kunnen voorzien.
- De bevelstructuur:
ook een duidelijke bevelstructuur is een voorwaarde voor doeltreffend militair optreden. Situaties waarin bevelslijnen met verschillende internationale organisaties bestaan («dual key»), moeten worden vermeden. «Full Command», het hoogste gezag, blijft altijd een nationale verantwoordelijkheid en berust voor uitgezonden eenheden bij de CDS onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie ¹.

Risico's

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

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

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

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

Geschiktheid en beschikbaarheid

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

Duur van de deelneming

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

Gender

Bij alle in dit Toetsingskader opgenomen aandachtspunten zal, voor zover van toepassing en in overeenstemming met internationale afspraken of resoluties, specifiek worden gekeken naar de participatie van vrouwen, impact op vrouwen en andere aspecten van genderbeleid.

Samenhang

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

Financiën

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

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